

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 21/3944 –**

**Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Gesetzes
zu dem Mehrseitigen Übereinkommen vom 24. November 2016
zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen
zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung**

A. Problem

Die Bundesrepublik Deutschland hat am 7. Juni 2017 das Mehrseitige Übereinkommen vom 24. November 2016 zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BGBl. 2020 II S. 946, 947; im Englischen: Multilateral Instrument (MLI) to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting (BEPS); im Folgenden: BEPS-MLI) unterzeichnet. Die Ratifikation des BEPS-MLI wurde mit dem Gesetz zu dem Mehrseitigen Übereinkommen vom 24. November 2016 zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung vom 22. November 2020 (BGBl. 2020 II S. 946; im Folgenden: Vertragsgesetz vom 22. November 2020) vorbereitet und ist am 18. Dezember 2020 erfolgt.

Das BEPS-MLI dient der multilateralen Umsetzung der Empfehlungen des G20/OECD-Projekts gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung in Doppelbesteuerungsabkommen (im Folgenden: Steuerabkommen). Zudem sieht das BEPS-MLI Maßnahmen zur Sicherung der Rechte der Steuerpflichtigen durch Umsetzung und Verbesserung von Streitbeilegungsmechanismen in diesen Steuerabkommen vor.

Artikel 1 des Vertragsgesetzes vom 22. November 2020 enthält die Maßgabe, dass die Bundesrepublik Deutschland bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde die in den Artikeln 28 und 29 BEPS-MLI vorgesehenen Auswahlentscheidungen und zugelassenen Vorbehalte entsprechend der dem BEPS-MLI nachstehenden Liste anbringt. Diese Liste enthält 14 Steuerabkommen der Bundesrepublik Deutschland, die so genannten „unter das BEPS-MLI fallenden Steuerabkommen“.

Die Bundesregierung ist bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde im Jahr 2020 entsprechend verfahren. Gegenwärtig entsprechen weitere 62 deutsche Steuerabkommen nicht dem BEPS-Mindeststandard. Deshalb soll auch mit Blick auf diese weiteren Steuerabkommen die Voraussetzung für eine Modifikation auf multilateralem Weg durch das BEPS-MLI geschaffen werden.

Hierfür ist in rechtlicher Hinsicht zunächst eine Anpassung der dem BEPS-MLI im Vertragsgesetz vom 22. November 2020 nachstehenden Liste erforderlich. Diese Liste wird um die oben genannten 62 deutschen Steuerabkommen erweitert, die sodann auch „unter das BEPS-MLI fallende Steuerabkommen“ darstellen. Die Änderung des Vertragsgesetzes vom 22. November 2020 ist dabei lediglich der erste Schritt der Modifikation dieser 62 Steuerabkommen der Bundesrepublik Deutschland.

In einem zweiten Schritt sollen die Modifikationen, die sich aus dem BEPS-MLI unter Berücksichtigung der Auswahlentscheidungen der Bundesrepublik Deutschland und des jeweils anderen Vertragsstaats für die erfassten Steuerabkommen ergeben, durch eine Erweiterung des Gesetzes zur Anwendung des Mehrseitigen Übereinkommens vom 24. November 2016 und zu weiteren Maßnahmen (BGBl. I 2024 Nr. 205; im Folgenden: BEPS-MLI-Anwendungsgesetz) konkretisiert werden. Erst dann kann die Notifikation nach Artikel 35 Absatz 7 Buchstabe b BEPS-MLI gegenüber dem Verwahrer abgegeben werden und die Modifikationen des BEPS-MLI für die erfassten Steuerabkommen im Verhältnis zum jeweiligen Vertragsstaat wirksam werden.

Ob ein Steuerabkommen tatsächlich im BEPS-MLI-Anwendungsgesetz konkretisiert wird, ist abhängig von den Auswahlentscheidungen und Vorbehalten des anderen Vertragsstaats. Nur wenn der andere Vertragsstaat das Steuerabkommen ebenfalls als vom BEPS-MLI erfasstes Steuerabkommen ausgewählt und das BEPS-MLI bereits ratifiziert hat, erfolgt eine Konkretisierung im BEPS-MLI-Anwendungsgesetz. Bei der Entscheidung über die Aufnahme eines Steuerabkommens in das BEPS-MLI-Anwendungsgesetz können darüber hinaus politische Abwägungen Einfluss haben.

B. Lösung

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf soll die erste Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass die Bundesrepublik Deutschland die Liste der „unter das BEPS-MLI fallenden Steuerabkommen“ nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a BEPS-MLI durch Notifikation gegenüber dem Verwahrer, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), um weitere 62 Steuerabkommen der Bundesrepublik Deutschland erweitern kann.

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Vertragsgesetzes vom 22. November 2020 stellt die für eine erweiternde Notifikation des BEPS-MLI erforderliche Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften dar.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Alternativ zu einem Vorgehen auf multilateraler Ebene über das BEPS-MLI besteht die Möglichkeit, die Steuerabkommen durch bilaterale Verhandlungen mit

den jeweiligen Vertragsstaaten zu aktualisieren. Dabei stehen die multilaterale Modifikation und der bilaterale Verhandlungsweg gleichrangig nebeneinander.

Der Weg über die bilaterale Anpassung der Steuerabkommen wird von der Bundesregierung durchaus auch beschritten, insbesondere dann, wenn die Vertragspartner dies wünschen oder es weiterer Anpassungen an den Steuerabkommen bedarf. Im Hinblick auf die hier in Frage stehenden Steuerabkommen ist das Vorgehen über den multilateralen Weg sachgerecht und zielführend, da die bilaterale Aktualisierung der Steuerabkommen aufgrund ihrer Vielzahl sehr zeitaufwändig wäre.

D. Kosten

Es kommt zu keinen Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand.

Unternehmen, insbesondere den mittelständischen, entstehen durch diesen Gesetzentwurf keine unmittelbaren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind von dem Gesetz nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/3944 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 25. März 2026

Der Finanzausschuss

Christian Görke
amtierender Vorsitzender

Parsa Marvi
Berichtersteller

Karoline Otte
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Parsa Marvi und Karoline Otte

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 21/3944** in seiner 59. Sitzung am 26. Februar 2026 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Innenausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der vorliegende Gesetzentwurf ändert das Gesetz zu dem Mehrseitigen Übereinkommen vom 24. November 2016 zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung vom 22. November 2020 (BGBl. 2020 II S. 946; im Folgenden: Vertragsgesetz vom 22. November 2020) in Form mehrerer Ergänzungen. Die im Vertragsgesetz vom 22. November 2020 enthaltene Liste der Auswahlentscheidungen und Vorbehalte wird um 62 deutsche Steuerabkommen, die gegenwärtig nicht dem Mindeststandard nach dem Projekt zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (im Englischen: Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)) entsprechen, erweitert. Dabei werden die von der Bundesrepublik Deutschland im Vertragsgesetz vom 22. November 2020 getroffenen Auswahlentscheidungen für diese 62 deutschen Steuerabkommen zum größten Teil nachvollzogen, d. h. es wurde sich zum größten Teil an die damaligen politischen Entscheidungen gehalten. Hinsichtlich der Beweggründe, welche die Bundesrepublik Deutschland ihren Auswahlentscheidungen und Vorbehalten zum Vertragsgesetz vom 22. November 2020 zu Grunde legt, wird auf die Denkschrift Teil 2 zum Vertragsgesetz vom 22. November 2020 verwiesen (Bundestagsdrucksache 19/20979, S. 139 ff.). An diesen Beweggründen, Auswahlentscheidungen und Vorbehalten hat sich im Lichte der deutschen Abkommenspolitik nur eine Änderung ergeben.

Diese Änderung gegenüber den damaligen Auswahlentscheidungen und Vorbehaltserklärungen betrifft Teil VI des Mehrseitigen Übereinkommens vom 24. November 2016 zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BGBl. 2020 II S. 946, 947; im Englischen: Multilateral Instrument (MLI) to implement tax treaty related measures to prevent base erosion and profit shifting (BEPS); im Folgenden: BEPS-MLI). Bisher bestand nur die Möglichkeit, dass Teil VI BEPS-MLI (Schiedsverfahren) auf Steuerabkommen Anwendung findet, die noch keine Schiedsklausel enthalten. Durch die Änderung soll es möglich werden, dass Teil VI BEPS-MLI auch Anwendung auf ein Steuerabkommen findet, das bereits eine Schiedsklausel enthält. Die bisher im Steuerabkommen enthaltene Schiedsklausel würde folglich bei gleichlautender Notifikation des jeweils anderen Vertragsstaats durch Teil VI BEPS-MLI ersetzt werden. Es handelt sich somit um eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des BEPS-MLI, um die OECD/G20-Empfehlungen zu BEPS-Aktionspunkt 14 (Streitbeilegung) bestmöglich umzusetzen.

Die Modifikationen der neu erfassten 62 Steuerabkommen erfolgen nicht unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Gesetzes. Zunächst bedarf es der übereinstimmenden Benennung des jeweiligen Steuerabkommens durch die Bundesrepublik Deutschland sowie den jeweils anderen Vertragsstaat als sog. vom BEPS-MLI erfasstes Steuerabkommen, vgl. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii BEPS-MLI. Anschließend bedarf es der Änderung des Gesetzes zur Anwendung des Mehrseitigen Übereinkommens vom 24. November 2016 und zu weiteren Maßnahmen (BGBl. I 2024 Nr. 205; im Folgenden: BEPS-MLI-Anwendungsgesetz), um die sich ergebenden Modifikationen zu konkretisieren. Zuletzt ist eine Notifikation der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der OECD nach Artikel 35 Absatz 7 Buchstabe b BEPS-MLI abzugeben, dass in Bezug auf das jeweilige Steuerabkommen die innerstaatlichen Verfahren für das Wirksamwerden des BEPS-MLI abgeschlossen sind. Vor diesem Hintergrund werden auch Doppelbesteuerungsabkommen mit Staaten als vom BEPS-MLI erfasste Steuerabkommen ergänzt, obwohl diese ausgesetzt sind oder gegenwärtig deutsche Besteuerungsrechte nach dem Steueroasenabwehrgesetz (BGBl. 2021 I S. 2056) in Verbindung mit der Steueroasen-Abwehrverordnung vom 20. Dezember 2021 (BGBl. I

S. 5236), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 444) geändert worden ist, nicht berührt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland strebt mit diesem Verfahren eine Vergrößerung ihrer Möglichkeiten an, sämtliche ihrer Steuerabkommen im multilateralen Wege anzupassen. Der Weg bilateraler Verhandlungen und Anpassungen einzelner Steuerabkommen an den BEPS-Mindeststandard bleibt ausdrücklich offen.

Nach Artikel 29 Absatz 5 BEPS-MLI ist es möglich, die Liste der erfassten Steuerabkommen jederzeit zu erweitern. Dabei müssen alle zusätzlichen Notifikationen nach Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe b bis s BEPS-MLI abgegeben werden, die erforderlich sind, um der Aufnahme der zusätzlichen Abkommen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus müssen Angaben darüber gemacht werden, ob das neu erfasste Steuerabkommen unter einen oder mehreren der von der Vertragspartei angebrachten Vorbehalte fällt, die in Artikel 28 Absatz 8 BEPS-MLI aufgeführt sind. Es können auch neue Vorbehalte angebracht werden, wenn das zusätzliche Abkommen das erste wäre, das unter diesen Vorbehalt fällt.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 30. Sitzung am 25. März 2026 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke gegen die Stimmen der Fraktion der AfD Annahme.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen** hat sich in seiner 11. Sitzung am 28. Januar 2026 mit dem Gesetzentwurf befasst. Er stellt fest, dass die Bundesregierung die Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt hat, indem auf die einschlägigen Nachhaltigkeitsziele eingegangen worden ist. Die Ausführungen der Bundesregierung im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung seien nicht zu beanstanden. Eine Prüfbitte sei nicht erforderlich.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 21/3944 in seiner 28. Sitzung am 25. März 2026 erstmals und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 21/3944.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** führten aus, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werde das bestehende BEPS-MLI-Vertragsgesetz, das im November 2020 von Deutschen Bundestag beschlossen worden sei, von bislang 14 auf 62 weitere deutsche Doppelbesteuerungsabkommen erweitert. Diese 62 Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) entsprächen bislang nicht dem BEPS-Mindeststandard. Insoweit werde nun auch für diese Abkommen die bereits 2020 getroffene Auswahlentscheidung Deutschlands übernommen. Ziel sei die multilaterale Anpassung möglichst vieler deutscher Doppelbesteuerungsabkommen an die BEPS-Standards. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des multilateralen Abkommens auf weitere Länder sei sinnvoll. Eine multilaterale Lösung sei effizienter als 62 Einzelverhandlungen.

Die **Fraktion der AfD** bezeichnete die Ausweitung internationaler Anti-Steuervermeidungsregeln auf eine deutlich größere Zahl deutscher Doppelbesteuerungsabkommen als nachvollziehbar. Ziel sei es, bestehende Gestaltungsmöglichkeiten im internationalen Steuerrecht einzuschränken und Konstruktionen wie beispielsweise das so genannte „Treaty Shopping“ zu erschweren. Der multilaterale Ansatz habe dabei eine gewisse Effizienz, insbesondere im Vergleich zu einer Vielzahl von bilateralen Neuverhandlungen. Auch die Verbesserung von Streitbelegungsverfahren sei dabei ein positiver Aspekt.

Dennoch überwögen die Kritikpunkte am vorliegenden Gesetzesvorhaben: Das Vorgehen bedeute einen Eingriff in bilateral ausgehandelte DBA und verändere deren Balance nachträglich. Damit würden differenzierte Lösungen im Einzelfall erschwert. Außerdem komme es zur Zunahme von Rechtsunsicherheit durch unbestimmte Rechtsbegriffe wie zum Beispiel der so genannte „Principal Purpose Test (PPT)“. Dies werde die Entscheidung über die

Gewährung von Steuervorteilen stärker in die Auslegung der Finanzverwaltung verlagern. Darüber hinaus entstehe eine hohe Komplexität durch das Zusammenspiel von DBA, MLI und Vorbehalten bei einzelnen erfassten DBA. Die tatsächliche Wirkung ergebe sich erst im Zusammenspiel beider Vertragsstaaten. Dadurch werde das System schwer überschaubar und wenig praxistauglich. Schließlich bewerte die Fraktion der AfD die zweistufige Umsetzung kritisch. Der Deutsche Bundestag beschließe nun die Ausweitung der Liste, doch die tatsächliche Wirkung ergebe sich erst in der Anwendung und im späteren Zusammenspiel mit den jeweiligen Partnerstaaten. Dies mache es zum jetzigen Zeitpunkt unmöglich, die Auswirkungen fundiert zu beurteilen.

Vor diesem Hintergrund enthielt sich die Fraktion der AfD zum Gesetzentwurf.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unterstrich, die an die OECD gemeldeten DBA könnten durch die vorliegende Regelung nun unter den BEPS-Regelungsstandard fallen. Voraussetzung wäre dafür aber eine Einigung mit den jeweiligen Vertragspartnern. Deshalb seien die materiellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs zunächst gering. Grundsätzlich begrüße die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, internationale Abkommen zur Vermeidung von Gewinnverschiebungen abzuschließen. Deshalb stimmte sie dem Gesetzentwurf zu.

Sie betonte, dass die aktuelle Entwicklung, die USA faktisch von der Mindeststeuer auszunehmen, den BEPS-Prozess allerdings massiv untergrübe. Ausnahmen für einzelne Staaten zu schaffen, weil diese drohten, aus dem Abkommen auszutreten, schade dem Anliegen der internationalen Steuergerechtigkeit massiv. Es sei deshalb ein Fehler, dass die Bundesregierung sich nicht klar gegen das „Side-by-Side Package“ des OECD/G20 Inclusive Framework vom 5. Januar 2026 ausgesprochen habe, das das Nebeneinander der US-Mindestbesteuerung (GILTI/NCTI) und der globalen Mindeststeuer (Pillar Two) regelt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe bereits bei der Abschaffung der Lizenzschranke im November 2025 vor diesen Entwicklungen gewarnt. Dass die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen die Abschaffung der Lizenzschranke mit Verweis auf die globale Mindeststeuer begründet hätten, sei ein Fehler gewesen, den man rückgängig machen müsse. Die Bundesregierung und insbesondere der Bundesfinanzminister müssten sich auch gegenüber den USA deutlich für internationale Steuergerechtigkeit einsetzen. Alles andere schade auch deutschen Unternehmen, die vor Ort ihre Steuern zahlten.

Die **Fraktion Die Linke** betonte ihre Unterstützung des BEPS-Projekts. Sie wolle einer ressourcenschonenden Arbeitsweise der Bundesregierung nicht im Wege stehen. Daher unterstütze sie die Ausweitung des multilateralen Ansatzes, um die deutschen DBA den BEPS-Regeln anzupassen und stimme dem Gesetzentwurf zu. Allerdings schaffe der vorliegende Gesetzentwurf lediglich die Möglichkeit dazu und mache weitere Schritte notwendig.

Berlin, den 25. März 2026

Parsa Marvi
Berichterstatter

Karoline Otte
Berichterstatterin

