



„Ein großer blinder Fleck“

Der Max-Planck-Direktor Wolfgang Schön über die Folgen von BEPS.

Herr Professor Schön, gemäß der BEPS-Initiative soll die Besteuerung dort ansetzen, wo die wirtschaftliche Aktivität ausgeübt wird und somit auch die Wertschöpfung erfolgt. Halten Sie das für das richtige Prinzip?

Schön: Die bestehende internationale Besteuerungsordnung ist bisher nicht daran ausgerichtet, wo Wertschöpfung stattfindet. Sondern sie ist zum Teil nach dem Sitz des Steuerpflichtigen ausgerichtet, wo dieser sein Einkommen bezieht, und zu einem begrenzten Teil wiederum nach den Quellenstaaten. Einkünfte, die am Sitz des Steuerpflichtigen versteuert werden, sind z. B. Zins- und Lizenzgebühreneinkünfte oder Dividendeneinkünfte. Insofern war ich immer erstaunt, dass die pauschale Erklärung „Besteuerung dort, wo Wertschöpfung stattfindet“ so wenig Widerspruch gefunden hat.

Aber für die Zukunft soll die Besteuerung im Land der Wertschöpfung erfolgen?

Schön: Das ist höchst problematisch. Zum einen brauche ich eine verlässliche Aussage darüber, wo Wertschöpfung stattfindet. Das ist schon im Verhältnis der Produktionsstaaten zu den Konsumentenstaaten sehr kritisch. Wenn etwa deutsche Unternehmen ihre Güter in China oder Indien verkaufen, wo findet dann die Wertschöpfung statt? Ohne Produkt kein Markt, ohne Kunde auch kein Markt. Im Westen scheint die Vorstellung vorzuherrschen, Wertschöpfung findet im Produktionsstaat statt und im Vertriebsstaat gibt es dann nur noch wenig zusätzliche Leistungen, etwa in der Vertriebskette oder im Marketing oder im Service. Das können aber starke Marktstaaten ganz anders sehen.

Welches Problem sehen Sie darüber hinaus?

Schön: Bei integrierten Konzernen, die ihre Produktionskette über mehrere Staaten verteilen, lässt sich auch nicht immer sagen, wo denn nun die Wertschöpfung stattfindet. Etwa wenn Forschung und Entwicklung in Staat A, Produktion in Staat B und Vertriebs-



management in Staat C stattfindet. Sollte es aber gelingen, die Steuern dort zu allozieren, wo die Wertschöpfung im Sinne von Produktion, Forschung und Entwicklung oder zentralen Konzernfunktionen stattfindet, dann wird der Steuerwettbewerb genau auf diese Funktionen gehen.

Sie meinen, das würde den Steuerwettbewerb zwischen den Staaten erst recht anheizen?

Schön: Genau. Mit der Folge, dass Unternehmen bestimmte Funktionen stärker als bisher aus Deutschland heraus verlagern. Mit BEPS gehen Deutschland oder überhaupt die westlichen Industriestaaten eine Wette ein: Sind wir so attraktiv mit unserer Infrastruktur, mit unserer Ausbildung, mit Frieden, Sicherheit, Rechtsstaat, also mit all dem, was wir als Entgelt für die Steuern bieten, dass wir keine substanziellen Abflüsse von wirtschaftlichen Funktionen in andere Länder zu befürchten haben?

Bei BEPS spielt Wertschöpfung eine entscheidende Rolle? Woran soll sie festgemacht werden?

Schön: Am deutlichsten finden Sie die Diskussion dazu in den BEPS-Papieren zu den Verrechnungspreisen. Da geht es darum, wo die Assets und die handelnden Personen sind, wo Risiken übernommen werden – meines Erachtens eine zweifelhafte Formulierung. Hier hat die OECD die Büchse der Pandora geöffnet. Es war schon bisher schwierig, zwischenstaatliche Einigkeit über die Aufteilung der Besteuerungsrechte zu erzielen. Wenn man nun neue Grundsätze und Prinzipien formuliert, weckt das natürlich Begehrlichkeiten. Folglich werden die zwischenstaatlichen Konflikte um den Zugriff auf das Besteuerungsgut zunehmen.

Das treibt auch viele Unternehmen um, wie wir aus unseren Gesprächen erfahren.

Schön: Es gibt tausende und abertausende nicht abgeschlossene Verständigungsverfahren

ren in der Welt. Diese Zahl wird sich erhöhen. An dieser Stelle hat das BEPS Projekt einen großen blinden Fleck. Die Beteiligten sind ausgegangen von der Vorstellung, dass viele große Unternehmen bestimmte Teile ihres Gewinns überhaupt nicht versteuern und dafür gesorgt werden müsse, ihn einmal zu besteuern. Man sieht hier viel zu wenig das Risiko der Doppelbesteuerung, das gewissermaßen als ein altes Problem, als ein gelöstes Problem dargestellt wird. Tatsächlich handelt es sich um ein sehr virulentes Problem, das sich jetzt eher verschärfen wird.

Was erwarten Sie, was wird der Gesetzgeber tun?

Schön: Deutschland muss sich zunächst die Frage stellen, in welchem Umfang es seine Doppelbesteuerungsabkommen anpasst. Da geht es etwa um die Erweiterung des Betriebsstättenbegriffs. Deutschland wird sich überlegen müssen, ob es zum Beispiel eine weitergehende Politik bei LOB-Klauseln fährt als bisher. Es wird seine Hinzurechnungsbesteuerung wohl ändern müssen, aber eigentlich nicht wegen BEPS, sondern vor dem Hintergrund europäischer Vorgaben. Das Problem für die Unternehmen ist dabei, dass nach BEPS nicht eine übernationale Einheitlichkeit zu erwarten ist. Es gilt bei BEPS eher so eine Art Menükartenprinzip. Jeder der beteiligten Staaten kann sich auswählen, welche der vielen künftigen Änderungen er für sich akzeptiert. Das kann für international aktive Unternehmen sehr unangenehm werden.

Kommen wir zum Country-by-Country Reporting. Was steht hier für die deutschen Unternehmen auf dem Spiel?

Schön: Da steckt richtig viel drin. Die Mitgliedstaaten bekommen hier die Masterfiles, die Grundarchitektur des Konzerns, aber auch die Localfiles, die sehr viel über den konkreten Standort aussagen. Das sind hochsensible Informationen. Das Country-by-Country Reporting wird sehr viele Begehrlichkeiten wecken.

Weil jeder Staat daraus interpretiert, dass ihm ein größerer Anteil vom Steuerkuchen zusteht?

Schön: Die Kennzahlen sorgen für Interpretationsspielräume und kein Staat wird sagen,

dass er zu viel Steuern bekommt und gern mal was abgibt. Am Ende befürchte ich, dass nur Begehrlichkeiten geweckt werden und die Steuerlast nach oben getrieben wird. Mit der weiteren Folge für Unternehmen, dass die Doppelbesteuerungen ansteigen.

Dann wird es auch mehr Streitschlichtungsverfahren geben ...

Schön: ... wobei sich viele Staaten komplizierte Streitbeilegungsverfahren gar nicht zutrauen. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer hätten die Sorge, bei diesen Schiedsgerichtsverfahren über den Tisch gezogen zu werden, und würden lieber unilateral handeln. Da gibt es Staaten wie Indien, die behaupten, aus Verfassungsgründen judikative Gewalt nicht an schiedsgerichtliche Einrichtungen abgeben zu dürfen. Schauen Sie doch, was wir hierzulande derzeit für eine Diskussion um die Einführung von Schieds-

verfahren im TTIP-Bereich haben. Die Abgabe von Souveränität an Schiedsgerichte ist auch innerhalb Europas keine Selbstverständlichkeit, obwohl es sich um zivilisierte Staaten und Unternehmen handelt, die jahrzehntelang Erfahrung mit Schiedsverfahren haben.

Führt BEPS am Ende zu weniger schädlichem Steuerwettbewerb, wie es das erklärte Ziel ist?

Schön: Das glaube ich nicht. In den USA dürfte sich ohnehin nicht viel ändern, eine materielle Steuergesetzgebung ist im Kongress zurzeit nicht möglich. In England haben wir einen starken Zug zu einer kompetitiven Besteuerung. Wir wissen nicht, ob sich China oder Indien an die jetzt besprochene Steueraufteilung halten oder ob sie einen größeren Teil am Kuchen beanspruchen. Dann wird manches noch einmal aufgeschnürt, was das BEPS-Projekt noch in der Kiste gehalten hat. Also schauen wir mal, das Leben bleibt spannend.



Zur Person

Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Schön, hier im Gespräch mit Martina Ortmann-Babel und Hermann Gauß (beide EY), ist Direktor am Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen in München. Zusätzlich ist er Honorarprofessor für Bürgerliches Recht, Handels-, Wirtschafts- und Steuerrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Zu den wissenschaftlichen Schwerpunkten von Professor Schön zählen u. a. die Schranken staatlicher Steuersouveränität und die Wettbewerbsfaktoren Steuerrecht und Unternehmensrecht. Im Vordergrund stehen neben klassischen Grundthemen rechtsstaatlicher Steuergesetzgebung die Fragenkreise des vergleichenden, europäischen und internationalen Unternehmensteuerrechts, die rechtlichen und rechtspolitischen Probleme des grenzüberschreitenden Steuerwettbewerbs sowie die Wechselwirkung zwischen privatrechtlicher und steuerrechtlicher Normensetzung.