



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.12.2012
COM(2012) 722 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und
Steuerhinterziehung**

{SWD(2012) 403 final}

{SWD(2012) 404 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung

1. EINFÜHRUNG

Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat den Rat und die Kommission, rasch konkrete Maßnahmen – auch in Bezug auf Drittländer – auszuarbeiten, um den Kampf gegen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung zu verbessern, und bis Juni 2012 Bericht zu erstatten. Im April wies auch das Europäische Parlament in einer EntschlieÙung auf den dringenden Handlungsbedarf in diesem Bereich hin.

Als erste Antwort verabschiedete die Kommission am 27. Juni 2012 eine Mitteilung¹ (die „Juni-Mitteilung“), in der sie ausführte, wie die Einhaltung von Steuervorschriften verbessert und Steuerbetrug und Steuerhinterziehung durch die bessere Nutzung bestehender Instrumente und die Annahme bereits vorliegender Kommissionsvorschläge verringert werden können. Des Weiteren nannte sie Bereiche, in denen weitere Rechtsakte oder eine Koordinierung für die EU und die Mitgliedstaaten vorteilhaft wären, und verdeutlichte, dass angesichts der immer größer werdenden Herausforderung aufgrund von Steuerbetrug und -hinterziehung eine Zusammenarbeit mit zusätzlichem Nutzen verbunden ist.

In der Mitteilung vom Juni wurde angekündigt, dass noch vor Ende 2012 ein Aktionsplan mit konkreten Schritten zur Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und zur Weiterentwicklung der bestehenden Grundsätze des verantwortungsvollen staatlichen Handels sowie bezüglich des Umgangs mit Steueroasen und aggressiver Steuerplanung sowie weiterer Aspekte wie der Steuerkriminalität vorgelegt werden soll.

Im vorliegenden Aktionsplan stellt die Kommission die von ihr bereits ergriffenen Initiativen, neue Initiativen, die in diesem Jahr vorangetrieben werden können, Initiativen für das nächste Jahr sowie längerfristiger einzuleitende Initiativen vor. Die zeitliche Staffelung der Initiativen ergibt sich aus der Notwendigkeit, den Mitgliedstaaten nicht zu viel abzuverlangen und ihrer respektiven Kapazität Rechnung zu tragen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Der Aktionsplan besteht im Wesentlichen aus praktischen Maßnahmen, die in allen Mitgliedstaaten zu konkreten Ergebnissen führen und insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten unterstützen können, an die im Rahmen des Europäischen Semesters

¹ KOM (2012) 351 endg. vom 27.6.2012: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über konkrete Maßnahmen, auch in Bezug auf Drittländer, zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung.

für 2012 länderspezifische Empfehlungen² für eine notwendige Verbesserung der Steuererhebung gerichtet wurden.

Zum Inhalt des Aktionsplans und zu den Prioritäten der einzelnen Punkte wurden Mitgliedstaaten und Interessengruppen konsultiert und deren Ansichten in dem Plan berücksichtigt. Die Mitgliedstaaten legen Wert darauf, dass bereits in Entwicklung befindliche Maßnahmen sowie die vollständige Umsetzung und Anwendung der neuen Rechtsvorschriften zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und zur Bekämpfung von Steuerbetrug Vorrang erhalten. Sie betonen außerdem, dass die dem Rat vorliegenden Vorschläge umgehend angenommen werden müssen und der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug und Steuerhinterziehung besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist^{3 4}.

Bei künftigen Arbeiten zu diesen Maßnahmen wird der Schwerpunkt darauf liegen, Kosten zu senken und die Steuersysteme sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Steuerverwaltungen zu vereinfachen. Durch Kostensenkungen und Vereinfachungen würden die Steuerpflichtigen zu mehr Steuerehrlichkeit ermutigt. In den Steuerverwaltungen würde die Entwicklung und umfassende Nutzung automatisierter Werkzeuge und Risikomanagementtechniken personelle und finanzielle Ressourcen freisetzen, so dass sich die Verwaltungen auf die Verwirklichung der angestrebten Ziele konzentrieren könnten.

Die Kommission wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass alle Mitgliedstaaten bei allen Steuerarten möglichst effizient auf IT-Tools zurückgreifen. Des Weiteren wird sie in Bezug auf direkte und indirekte Steuern sowie das Steuer- und Zollwesen ein kohärenteres Konzept fördern, indem die Programme Fiscalis und „Zoll“ genutzt werden, um die Kommunikation zu verbessern und erforderlichenfalls einen systematischeren Austausch bewährter Praktiken und Werkzeuge zu fördern. Auf diese Weise können Prüfungen und Kontrollen verbessert und die Belastung der Steuerpflichtigen vermindert werden.

Alle von der Kommission in diesem Dokument vorgeschlagenen Maßnahmen sind gut aufeinander abgestimmt und mit dem derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013 und dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014-2020 vereinbar.

² Länderspezifische Empfehlungen wurden gerichtet an Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Italien, Litauen, Malta, Polen und die Slowakei. Hierbei ist zu beachten, dass Mitgliedstaaten, die zurzeit finanzielle Unterstützung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) oder gemäß Artikel 143 des Vertrags erhalten, empfohlen wird, die Maßnahmen umzusetzen, die in den jeweiligen Durchführungsbeschlüssen festgelegt und den *Memorandums of Understanding* und möglichen nachfolgenden Ergänzungen näher bestimmt sind. Dies betrifft Griechenland, Irland, Portugal und Rumänien.

³ Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2011 (Dok. 9586/12 - FISC 63 OC 213).

⁴ ECOFIN-Bericht an den Europäischen Rat über Steuerfragen vom 4.12.2012 (Dok. 16327/12 – FISC 166 – ECOFIN 949) und Schlussfolgerungen des Rates zu der Mitteilung der Kommission vom 13.11.2012 (Dok. 16051/12 – PRESSE 465 – PR CO 60).

2. BESSERE NUTZUNG VORHANDENER INSTRUMENTE UND VORANZUTREIBENDE INITIATIVEN DER KOMMISSION

Steuerbetrug und Steuerhinterziehung haben eine bedeutende grenzübergreifende Dimension. Die Mitgliedstaaten können das Problem nur durch Zusammenarbeit wirksam lösen. Daher ist die Verbesserung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten ein Kernziel der Kommissionsstrategie in diesem Bereich. Es wurden bereits einige wichtige Schritte unternommen.

1. Neuer Rahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden

Auf die von der Kommission in den beiden vergangenen Jahren vorgelegten Vorschläge hin hat der Rat einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden angenommen⁵. Diese neuen Rechtsakte ermöglichen die Entwicklung neuer Werkzeuge und Instrumente durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. In der Mitteilung vom Juni wird festgestellt, dass diese Rechtsakte von den Mitgliedstaaten noch nicht wirksam und umfassend angewandt werden. Die Mitgliedstaaten müssen insbesondere durch einen verstärkten Informationsaustausch dafür sorgen, dass eine vollständige und wirksame Umsetzung erfolgt.

2. Beseitigung von Schlupflöchern bei der Besteuerung von Zinserträgen

Durch die Annahme der von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Zinsbesteuerungsrichtlinie⁶ können die Schlupflöcher in dieser Richtlinie geschlossen werden, was die Wirksamkeit dieses Instruments verbessert. Auf diese Weise können die Mitgliedstaaten besser für die effektive Besteuerung grenzüberschreitend ausgezahlter Zinserträge sorgen. Es obliegt nunmehr dem Rat, diesen Vorschlag anzunehmen und der Kommission ein Verhandlungsmandat für entsprechende Änderungen in den Zinsbesteuerungsabkommen mit Drittländern zu erteilen. Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Angelegenheit als hohe Priorität eingestuft. Die Kommission fordert den Rat daher dringend auf, die Vorschläge umgehend anzunehmen.

3. Vorschlag für ein Abkommen über Betrugsbekämpfung und Zusammenarbeit in Steuersachen

Des Weiteren ersucht die Kommission den Rat, ihren 2009 vorgelegten Vorschlag für ein Abkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Liechtenstein andererseits zur Betrugsbekämpfung und Zusammenarbeit in

⁵ Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen (ABl. L 84 vom 31.3.2010, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1). Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 389/2012 des Rates vom 2. Mai 2012 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern und zur Aufhebung von Verordnung (EG) Nr. 2073/2004 (ABl. L 121 vom 8.5.2012, S. 1).

⁶ KOM (2008) 727 endg. vom 13.11.2008

Steuersachen zu unterzeichnen⁷ und den Entwurf eines Mandats für die Einleitung ähnlicher Verhandlungen mit vier anderen benachbarten Drittländern anzunehmen, damit die Kommission Abkommen aushandeln kann, die gewährleisten, dass allen Mitgliedstaaten dieselben Instrumente zur Betrugsbekämpfung und zur Aufrechterhaltung hoher Standards in Bezug auf Transparenz und Informationsaustausch zur Verfügung stehen.

4. Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug

Am 31. Juli 2012 legte die Kommission einen Vorschlag für einen Schnellreaktionsmechanismus bei Mehrwertsteuerbetrug vor⁸. Wird dieser Vorschlag angenommen, kann die Kommission einen Mitgliedstaat sehr schnell ermächtigen, befristete Ausnahmeregelungen anzuwenden, um unvermittelten, schwerwiegenden Betrug mit größeren finanziellen Auswirkungen zu bekämpfen. Der Rat wird dringend ersucht, diesen Vorschlag, dem er hohe Priorität beimisst, schnell anzunehmen.

5. Fakultative Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens bei der Mehrwertsteuer

Die Kommission legte 2009 einen Vorschlag hinsichtlich einer fakultativen Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens auf Lieferungen bestimmter betrugsanfälliger Gegenstände und Dienstleistungen vor⁹. Im März 2010 wurde nur der Treibhausgasemissionszertifikate betreffende Teil dieses Vorschlags angenommen¹⁰. Durch die Annahme des übrigen Teils des Vorschlags könnten alle Mitgliedstaaten das Reverse-Charge-Verfahren in den Sektoren, in denen es das wirksamste Instrument zur Bekämpfung von „Karussellbetrug“ ist, anwenden, anstatt von der MwSt-Richtlinie abweichende Einzelregelungen zu erlassen, die die Betrugsbekämpfung in anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnten.

6. EU-MwSt-Forum

Wirtschaft und Steuerbehörden sind sich darin einig, dass das derzeitige MwSt-System schwer zu handhaben und betrugsanfällig ist. Zur Verbesserung des Handelns im Mehrwertsteuerbereich auf EU-Ebene beschloss die Kommission, ein EU-MwSt-Forum einzurichten¹¹. Auf dieser Dialogplattform können die Vertreter großer, mittlerer und kleiner Unternehmen einerseits und der Steuerbehörden andererseits Ansichten zu praktischen, grenzübergreifenden Aspekten der MwSt-Verwaltung austauschen und bewährte Praktiken ermitteln und diskutieren, die zur Optimierung des MwSt-Systems und zur Senkung der Befolgungskosten beitragen könnten, wodurch auch die MwSt-Einnahmen gesichert würden. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten zu einer möglichst umfassenden Beteiligung auf, damit das EU-MwSt-Forum ein Erfolg wird.

⁷ KOM (2009) 644 endg. vom 23.11.2009 und KOM (2009) 648 endg. vom 23.11.2009.

⁸ KOM (2012) 428 endg. vom 31.7.2012.

⁹ KOM (2009) 511 endg. vom 29.9.2009.

¹⁰ Richtlinie 2010/23/EU des Rates vom 16.3.2010 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf eine fakultative und zeitweilige Anwendung des Reverse-Charge-Verfahrens auf die Erbringung bestimmter betrugsanfälliger Dienstleistungen (ABl. L 72 vom 20.3.2010, S. 1).

¹¹ Beschluss der Kommission (2012/C198/05) vom 3. Juli 2012 zur Einrichtung des EU-MwSt-Forums.

3. NEUE INITIATIVEN DER KOMMISSION

Die Kommission legt zusammen mit diesem Aktionsplan verschiedene neue Initiativen vor, die einigen in der Mitteilung vom Juni festgestellten Bedürfnissen entsprechen. Diese Initiativen sind eine sofortige Antwort auf die Notwendigkeit, eine in sich schlüssige Politik gegenüber Drittländern zu gewährleisten, den Informationsaustausch zu verbessern und bestimmte Betrugspraktiken anzugehen.

7. Empfehlung für Maßnahmen, durch die Drittländer zur Anwendung von Mindeststandards für verantwortungsvolles staatliches Handeln im Steuerwesen veranlasst werden sollen

Die Kommission stellt fest, dass den Mitgliedstaaten der potenzielle und tatsächliche Schaden bewusst ist, den Steuergebiete verursachen, die keine Mindeststandards für ein verantwortungsvolles Handeln im Steuerwesen einhalten, u. a. Steuergebiete, die gemeinhin als Steueroasen gelten.

Die Mitgliedstaaten haben auf diese Situation unterschiedlich reagiert. Unternehmen können in Anbetracht der ihnen durch den Binnenmarkt gewährten Freiheiten mit solchen Steuergebieten über den am schwächsten reagierenden Mitgliedstaat Gestaltungen vornehmen. Das hat zur Folge, dass die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten insgesamt womöglich nur so gut geschützt sind, wie es der am schwächsten reagierende Mitgliedstaat zulässt. Auf diese Weise werden nicht nur die Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten ausgehöhlt, sondern auch die fairen Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen gefährdet, was letztlich das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigt.

Um Abhilfe zu schaffen, empfiehlt die Kommission, dass die Mitgliedstaaten eine Reihe von Kriterien annehmen, anhand derer sie feststellen, welche Drittländer den Mindeststandards für ein verantwortungsvolles Handeln im Steuerwesen nicht gerecht werden, und verschiedene Maßnahmen gegenüber Drittländern vorsehen, je nachdem, ob diese die Mindeststandards einhalten oder nicht oder ob sie willens sind, die Standards einzuhalten. Solche Maßnahmen sind etwa die Aufnahme nicht regelkonform agierender Länder in eine Schwarze Liste sowie die Neuaushandlung, die Aussetzung oder der Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). Um zu vermeiden, dass Geschäfte mit Ländern gefördert werden, die auf einer solchen Schwarzen Liste stehen, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, unter vollständiger Beachtung des EU-Rechts weitere, ergänzende Maßnahmen zu treffen.

Zudem sollten die Mitgliedstaaten erwägen, in Drittländer, die Mindeststandards einhalten wollen, aber technische Unterstützung benötigen, ggf. Sachverständige zu entsenden, die die Steuerverwaltungen unterstützen.

Diese Empfehlung ist ein erster wichtiger Schritt in der Praxis, um die Einstellungen der Mitgliedstaaten gegenüber Steuergebieten, die in dem betreffenden Bereich keine Mindeststandards anwenden, aufeinander abzustimmen. Um festzustellen, ob weitere Initiativen erforderlich sind, wird die Kommission die Konzepte und Maßnahmen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich innerhalb von drei Jahren nach Annahme der Empfehlung erneut bewerten.

8. Empfehlung betreffend aggressive Steuerplanung

Nach Ansicht der Kommission muss dafür gesorgt werden, dass die steuerliche Belastung entsprechend den von den einzelnen Regierungen verfolgten Konzepten gerecht verteilt ist. Gegenwärtig können einige Steuerpflichtige komplexe und zuweilen künstliche Gebilde nutzen, um ihre Steuerbemessungsgrundlage in andere Steuergelände innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union zu verlagern. Dabei nutzen die Steuerpflichtigen Unstimmigkeiten in einzelstaatlichen Regelungen, so dass bestimmte Einkünfte nirgends besteuert werden, oder sie profitieren von unterschiedlichen Steuersätzen. Durch die Entrichtung von Steuern können Unternehmen die übrige Gesellschaft zum Positiven beeinflussen. Daher könnte eine aggressive Steuerplanung gegen die Grundsätze für die soziale Verantwortung der Unternehmen verstoßen¹². Aus diesem Grund sind konkrete Schritte erforderlich, um das Problem anzugehen.

Konkrete Maßnahmen aller Mitgliedstaaten zur Behebung solcher Probleme würden auch das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission, dass die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gemeinsam wirksame Maßnahmen ergreifen.

Den Mitgliedstaaten wird insbesondere nahegelegt, in Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit anderen Mitgliedstaaten und mit Drittländern eine Klausel zur Behebung einer bestimmten Art der doppelten Nichtbesteuerung aufzunehmen. Des Weiteren empfiehlt die Kommission, eine allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch anzuwenden. Auf diese Weise würde in einem Bereich, in dem die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich vorgehen, für Kohärenz und Wirksamkeit gesorgt.

Die Richtlinien der EU im Steuerbereich (Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren, Fusionsrichtlinie, Mutter-/Tochterrichtlinie) ermöglichen den Mitgliedstaaten bereits Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch. Die Mitgliedstaaten können diese Möglichkeiten nutzen, um unter Einhaltung des EU-Rechts missbräuchliche Steuerplanung zu unterbinden.

Des Weiteren ist die Kommission bereit, zu Arbeiten in internationalen Foren für das Steuerwesen, etwa der OECD, beizutragen, die die Komplexitäten bei der Besteuerung des elektronischen Handels durch die Entwicklung internationaler Standards zum Gegenstand haben.

9. Einrichtung einer Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerwesen

Die Kommission plant die Einrichtung einer Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerwesen, der Sachverständige aus den Mitgliedstaaten und Vertreter von Interessenverbänden angehören sollen. Diese Plattform soll die Kommission bei der Vorbereitung ihres Berichts über die Anwendung der beiden Empfehlungen und bei ihren laufenden Arbeiten über aggressive Steuerplanung und verantwortungsvolles staatliches Handeln im Steuerwesen unterstützen.

¹² Mitteilung über eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM (2011) 681 endg. vom 25.10.2011.

10. Verbesserungen in Bezug auf schädliche Unternehmensbesteuerung und damit zusammenhängende Bereiche

Den obigen Ausführungen entsprechend, und wie bereits im Jahreswachstumsbericht¹³ festgestellt, weist die Kommission zudem darauf hin, dass bezüglich der zurzeit im Rahmen des Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung¹⁴ (Kodex) diskutierten Punkte neue Impulse benötigt werden.

In der Gruppe „Verhaltenskodex“ zur Bewertung steuerpolitischer Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich des Kodex fallen können¹⁵, ist es in den vergangenen Jahren zunehmend schwieriger geworden, Fortschritte und greifbare Ergebnisse zu erzielen. Das ist teilweise darauf zurückzuführen, dass immer häufiger komplexe Fragen behandelt werden, teilweise aber auch auf die Notwendigkeit, die erwarteten Ergebnisse, den diesbezüglichen Zeitplan und die Mittel zur Überwachung der Umsetzung von Ergebnissen zu verfeinern und zielgenauer zu fassen.

Die Kommission fordert daher die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zu erwägen, um die erfolgreiche Verwirklichung der ursprünglichen Ziele des Kodex zu verbessern, etwa indem sie Themen schneller auf Ratsebene zur Sprache bringen, wenn dringender politischer Handlungsbedarf besteht. Die Gruppe „Verhaltenskodex“ erörtert zurzeit auch die Frage von Diskrepanzen, die einer schnellen Lösung bedürfen. Können innerhalb klar definierter Fristen keine Lösungen zur Beseitigung von Diskrepanzen vereinbart und umgesetzt werden, ist die Kommission bereit, erforderlichenfalls Vorschläge für Legislativmaßnahmen vorzulegen.

Außerdem wird die Kommission in Fällen handeln, in denen bestehende Richtlinien aggressive Steuerplanung ermöglichen oder angemessene Lösungen verhindern, weil sie doppelte Nichtbesteuerung zulassen¹⁶. Des Weiteren sollten die Arbeiten in Bezug auf steuerliche Sonderregelungen für ins Ausland entsandte Mitarbeiter und vermögende Personen, die den Binnenmarkt beeinträchtigen und die Steuereinnahmen insgesamt schmälern, intensiviert werden.

Die Kommission wird ihrerseits die Mitgliedstaaten weiter dabei unterstützen, den Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung in ausgewählten Drittländern zu fördern, und auf internationaler Ebene durch die Aushandlung von Klauseln über verantwortungsvolles staatliches Handeln in einschlägigen Abkommen mit Drittländern weiterhin den fairen Steuerwettbewerb fördern, und sie wird ferner Entwicklungsländer entsprechend ihrem Konzept für Steuerwesen und Entwicklung unterstützen¹⁷.

11. Europäisches TIN-Portal für Steueridentifikationsnummern („TIN on EUROPA“)

¹³ Anhang zum Jahreswachstumsbericht 2012 „Wachstumsfreundliche Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten und bessere Steuerkoordinierung in der EU“, KOM (2011) 815 endg., VOL. 5/5 – Anhang IV, Abschnitt 3.1.

¹⁴ ABl. C 2 vom 6.1.1998, S. 2.

¹⁵ ABl. C 99 vom 1.4.1999, S. 1.

¹⁶ In diesem Kontext wird auf Abschnitt 4.1.1 Bezug genommen.

¹⁷ KOM(2010) 163 endg. vom 21.4.2010.

Die Kommission stellt heute auch ein neues praktisches Instrument vor, um die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der direkten Steuern zu verbessern.

Voraussetzung für einen funktionierenden Informationsaustausch zwischen den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten ist die ordnungsgemäße Identifizierung der Steuerpflichtigen. Heute startet die Kommission offiziell die Anwendung „TIN on EUROPA“. Diese Anwendung enthält Muster für amtliche Identitätsdokumente mit nationalen TINs (Steueridentifikationsnummern). Mit ihrer Hilfe können Dritte, insbesondere Finanzinstitute, bei grenzübergreifenden Vorgängen schnell, unkompliziert und zuverlässig Steueridentifikationsnummern feststellen und aufzeichnen. Außerdem kann durch ein Online-Prüfmodul ähnlich wie beim MIAS (MwSt-Informationsaustauschsystem) festgestellt werden, ob Struktur oder Algorithmus einer bestimmten Steueridentifikationsnummer korrekt sind. Diese neue Anwendung könnte ein erster Schritt auf dem Weg zu einem kohärenteren Vorgehen bei Steueridentifikationsnummern auf EU-Ebene sein (siehe unter 4.2.1) und sie wird den automatischen Informationsaustausch verbessern.

12. Standardformulare für den Informationsaustausch im Steuerwesen

Die Richtlinie 2011/16/EU vom 15. Februar 2011 sieht Standardformulare für den Austausch von Informationen auf Ersuchen, den spontanen Informationsaustausch, Zustellungen und Rückmeldungen vor. Die Kommission hat heute eine Durchführungsverordnung verabschiedet, die solche Standardformulare vorsieht, um den Informationsaustausch zu verbessern. Außerdem hat sie eine IT-Anwendung für diese Standardformulare in allen EU-Sprachen entwickelt, die den Mitgliedstaaten bereits zur Verfügung steht und ab dem 1. Januar 2013 voll einsatzfähig sein wird.

13. Euro-Denaturierungsmittel für vollständig und teilweise denaturierten Alkohol

Die Änderungen, die im Dezember im Bereich der Denaturierungsmittel verabschiedet werden¹⁸, beinhalten eine gemeinsame EU-Formel für die vollständige Denaturierung von Alkohol. Vorrangiges Ziel ist die Eindämmung der Betrugsmöglichkeiten. Außerdem sollen die Verwaltungsförmlichkeiten für rechtmäßige Beförderungen vereinfacht und harmonisiert, die Herstellungskosten gesenkt und der Marktzugang für die Erzeuger von denaturiertem Alkohol (in der EU und weltweit) verbessert werden. Es wird geprüft werden, ob bei teilweise denaturiertem Alkohol dasselbe Konzept mit ähnlichen Ergebnissen verfolgt werden kann.

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 3199/93 der Kommission vom 22. November 1993 über die gegenseitige Anerkennung der Verfahren zur vollständigen Denaturierung von Alkohol für Zwecke der Verbrauchsteuerbefreiung (ABl. L 288 vom 23.11.1993, S. 12).

4. KÜNFTIGE INITIATIVEN UND ZU ENTWICKELNDE MASSNAHMEN

4.1. Kurzfristige Maßnahmen (für 2013)

4.1.1. Beseitigung von Unstimmigkeiten und Verstärkung von Bestimmungen gegen Missbrauch

14. Überarbeitung der Mutter-/Tochter-Richtlinie (2011/96/EU)¹⁹

Ein besonders wichtiger Bereich ist die Frage der Unstimmigkeiten, bei der es um Themen wie Hybridanleihen und Hybridgesellschaften sowie um die unterschiedliche Einstufung solcher Gebilde in den einzelnen Ländern geht. Detaillierte Diskussionen mit den Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass in einem konkreten Fall ohne eine legislative Änderung der Mutter-/Tochterrichtlinie keine einvernehmliche Lösung möglich ist. Es soll gewährleistet werden, dass die Anwendung der Richtlinie nicht ungewollt wirksame Maßnahmen gegen eine doppelte Nichtbesteuerung von hybriden Anleihestrukturen verhindert.

15. Überprüfung von Missbrauchsbekämpfungsbestimmungen im EU-Recht

Außerdem wird die Kommission die Missbrauchsbekämpfungsbestimmungen in der Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren, der Fusionsrichtlinie und der Mutter-/Tochterrichtlinie im Hinblick auf die Grundsätze überprüfen, die ihrer Empfehlung in Bezug auf aggressive Steuerplanung zugrunde liegen.

4.1.2. Förderung von EU-Standards, -Instrumenten und -Tools

16. Förderung des Standards für den automatischen Informationsaustausch in internationalen Foren und der IT-Tools der EU

Die Kommission wird sich weiterhin mit Nachdruck für den automatischen Austausch von Informationen einsetzen, der auf europäischer und internationaler Ebene der künftige Maßstab für Transparenz und Informationsaustausch im Steuerwesen sein soll.

Des Weiteren müssen die von der Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten entwickelten IT-Tools in internationalen Foren bekannt gemacht werden²⁰, insbesondere in der OECD, um ihre umfassende Anwendung zu gewährleisten und Doppelarbeit zu vermeiden. Den Mitgliedstaaten sollte eine einheitliche Reihe von Tools und Instrumenten zur Verwendung innerhalb der EU und in den Beziehungen zu Drittländern zur Verfügung stehen.

Zu diesem Zweck arbeitet die Kommission bei der laufenden Entwicklung von IT-Formaten für den automatischen Austausch von Informationen gemäß der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der

¹⁹ Richtlinie 2011/96/EU des Rates vom 30. November 2011 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten, ABl. L 345 vom 29.12.2011, S. 8.

²⁰ Die EU arbeitet aktiv in anderen internationalen Foren mit wie der OECD, der Internationalen Organisation der Steuerverwaltungen (IOTA), dem Inter American Center of Tax Administrations (CIAT), dem Internationalen Steuerdialog (ITD), dem International Tax Compact (ITC) und dem African Tax Administration Forum (ATAF).

Besteuerung²¹ eng mit der OECD zusammen. Dabei soll von Anfang an den Vorschlägen von Drittländern Rechnung getragen werden, damit die IT-Formate außerhalb der EU umfassende Zustimmung finden und angewendet werden.

Zudem wird die Kommission die OECD ersuchen, ihre kürzlich entwickelten e-Formulare für den Austausch von Informationen auf Ersuchen, den spontanen Informationsaustausch und Rückmeldungen im Bereich der direkten Steuern gutzuheißen, und sie wird ihre Zusammenarbeit mit der OECD bei den für die Beitreibung von Forderungen entwickelten e-Formularen fortsetzen.

4.1.3. *Bessere Einhaltung von Steuervorschriften*

17. Ein europäischer Kodex für die Steuerpflichtigen

Um die Einhaltung von Steuervorschriften zu verbessern, wird die Kommission bewährte Verwaltungspraktiken der Mitgliedstaaten sammeln und einen Kodex für die Steuerpflichtigen entwickeln, in dem sie bewährte Verfahren erläutert, durch die Zusammenarbeit und Vertrauen zwischen Steuerverwaltungen und Steuerpflichtigen verbessert werden, die Transparenz bezüglich der Rechte und Pflichten der Steuerpflichtigen erhöht und ein dienstleistungsorientiertes Konzept gefördert wird.

Anfang 2013 wird die Kommission hierzu eine Konsultation der Öffentlichkeit in die Wege leiten. Ein von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten anzuwendender europäischer Kodex für den Steuerpflichtigen wird die Beziehungen zwischen Steuerpflichtigen und Steuerverwaltungen klären und verbessern, Steuervorschriften transparenter machen, das Fehlerrisiko mit potenziell schwerwiegenden Folgen für Steuerpflichtige senken und die Einhaltung von Steuervorschriften fördern, was zur wirksameren Vereinnahmung von Steuern beiträgt.

4.1.4. *Förderung des verantwortungsvollen staatlichen Handelns im Steuerbereich*

18. Verstärkung der Zusammenarbeit mit anderen Rechtsdurchsetzungsorganen

Es ist auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Rechtsdurchsetzungsorganen, insbesondere den für Geldwäschebekämpfung, Justiz und soziale Sicherheit zuständigen Behörden, zu fördern, bei der auf die Unterstützung durch die Agenturen der EU zurückgegriffen wird. Eine Zusammenarbeit zwischen den Agenturen ist unabdingbar, um Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuerkriminalität wirksam zu bekämpfen. Bei der Verbesserung des Informationsaustauschs kann Europol eine wichtige Rolle spielen, indem es dazu beiträgt, kriminelle Netzwerke oder Gruppen aufzudecken und unschädlich zu machen.

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung ihres anstehenden Legislativvorschlags für eine Überprüfung der dritten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche erwägt die Kommission, im Einklang mit den Empfehlungen der *Financial Action Task Force* (FATF) aus dem Jahre 2012 Steuerstraftaten ausdrücklich als der Geldwäsche

²¹ Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1).

vorausgehende Straftaten zu nennen, um die Zusammenarbeit von Steuer-, Justiz- und Finanzaufsichtsbehörden bei der Bekämpfung schwerwiegender Verstöße gegen das Steuerrecht zu vereinfachen. Durch die Ausweitung der Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber dem Kunden im Rahmen der Richtlinie und durch die verstärkte Transparenz bei für die Zwecke der Richtlinie gesammelten Informationen über das wirtschaftliche Eigentum im Zuge der Überprüfung der Richtlinie könnte auch die Verwendung einschlägiger Daten für steuerliche Zwecke vereinfacht werden, etwa um die Wirksamkeit der Behandlung von Offshore-Investmentstrukturen im Rahmen der Zinsertragsrichtlinie der EU zu verbessern. Des Weiteren könnte die Zusammenarbeit durch eine EU-weite Harmonisierung des Straftatbestands der Geldwäsche, seiner Definition und der damit verbundenen Sanktionen weiter vereinfacht werden. In dieser Hinsicht will die Kommission über die Überprüfung der dritten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche hinaus 2013 eine spezifische Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche vorschlagen.

4.1.5. Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden

19. Verstärkte Nutzung gleichzeitiger Prüfungen und Anwesenheit ausländischer Beamter bei Steuerprüfungen

Um Steuerprüfungen zu vereinfachen und den Weg für künftige gemeinsame Prüfungen zu ebnen, müssen die Mitgliedstaaten die vorhandenen Bestimmungen für die Durchführung gleichzeitiger Steuerprüfungen und die Vereinfachung der Anwesenheit ausländischer Beamter in den Räumlichkeiten der Steuerverwaltungen und bei behördlichen Ermittlungen möglichst umfassend nutzen. Die im Rahmen von EUROFISC erfolgte Analyse dürfte dazu beitragen, dass diese Instrumente verstärkt genutzt werden.

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften die umfassende Anwendung dieser Instrumente nicht erschweren, insbesondere bezüglich der Anwesenheit ausländischer Beamter in den Räumlichkeiten der Steuerbehörde oder des Steuerpflichtigen.

4.1.6. Maßnahmen gegenüber Drittländern

20. Erlangen einer Ermächtigung von Seiten des Rates, mit Drittländern Verhandlungen über bilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im MwSt-Bereich einzuleiten

Da Betrüger häufig das Fehlen einer effektiven Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen ausnutzen, um über Drittländer fiktive Transaktionen durchzuführen, haben mehrere Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, dass gegenüber Drittländern ähnliche Instrumente für die behördliche Zusammenarbeit benötigt werden, wie sie bereits in der EU vorhanden sind.

Daher ist nach Ansicht der Kommission eine solche Ermächtigung, bilaterale Abkommen mit Drittländern auszuhandeln, um einen wirkungsvollen und verbindlichen Rahmen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im MwSt-Bereich einzuführen, absolut notwendig. Die Kommission könnte bis 2013 einen entsprechenden Vorschlag vorlegen.

4.2. Mittelfristige Maßnahmen (bis 2014)

4.2.1. Verstärkung des Informationsaustauschs

21. Entwicklung eines EDV-Formats für den automatischen Informationsaustausch

Die Kommission entwickelt neue Formate für den automatischen Austausch von Informationen über Vergütungen aus unselbständiger Arbeit, Aufsichts- oder Verwaltungsratsvergütungen, Lebensversicherungsprodukte, Altersrenten, Eigentum an unbeweglichen Gegenständen und Einkünfte daraus gemäß Richtlinie 2011/16/EU²².

Darüber hinaus wird die Kommission praktische Lösungen für andere als in der Richtlinie genannte Einkunftsarten vorschlagen, die die Mitgliedstaaten freiwillig anwenden können, um die in der Richtlinie vorgesehenen Verfahren noch besser nutzen zu können.

22. Verwendung einer EU-weiten Steueridentifikationsnummer (TIN)

Steueridentifikationsnummern gelten als das beste Mittel, um Steuerpflichtige im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs zu identifizieren. Die nationalen Nummern sind jedoch nach nationalen Vorschriften strukturiert, die sich erheblich voneinander unterscheiden. Dadurch wird es für Dritte (Finanzinstitute, Arbeitgeber, Sonstige) schwerer, ausländische Nummern korrekt zu identifizieren und zu registrieren, und auch für die Steuerbehörden ist es schwieriger, diese Informationen an die Steuerbehörden in anderen Ländern weiterzugeben.

Die Schaffung einer EU-TIN könnte die beste Lösung sein, um die Schwierigkeiten zu überwinden, die die Mitgliedstaaten mit der ordnungsgemäßen Identifizierung ihrer grenzüberschreitend tätigen Steuerpflichtigen (natürliche und juristische Personen) haben. Es wäre näher zu prüfen, ob eine einheitliche EU-Nummer vorgesehen werden sollte oder die bestehenden nationalen Steueridentifikationsnummern durch eine EU-Kennung ergänzt werden sollten. Außerdem sollten Verbindungen zu den anderen Registrierungs- und Identifikationssystemen der EU erkundet werden.

Das Konzept einer EU-TIN ist zwar einfach, seine Umsetzung jedoch komplex, was ein schrittweises Vorgehen erfordert. Bis März 2013 wird eine Konsultation der Öffentlichkeit eingeleitet. Bevor daraufhin ein Legislativvorschlag erfolgen kann, müssen weitere gründliche Untersuchungen durchgeführt werden, und es bedarf der nachdrücklichen Unterstützung durch die Mitgliedstaaten. In einem ersten Schritt könnte das Portal „TIN on EUROPA“ weiterentwickelt werden, so dass die Gültigkeit nationaler Steueridentifikationsnummern durch die Verknüpfung dieser Anwendung mit den Datenbanken der Mitgliedstaaten geprüft werden kann.

23. Rationalisierung von IT-Instrumenten

²² Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2011/16/EU des Rates.

Die Kommission leitet eine europaweite Rationalisierung der IT-Instrumente ein, um wirksamere und kostengünstigere Systeme zu gewährleisten. Sie wird insbesondere den Spielraum für die Entwicklung einer zentralen IT-Lösung für die elektronischen Tools zur Unterstützung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden prüfen, um die IT-Kosten für die Mitgliedstaaten zu senken und einen schnelleren und effizienteren Informationsaustausch zu ermöglichen.

4.2.2. *Reaktion auf Trends und Mechanismen des Steuerbetrugs und der Steuerhinterziehung*

24. Leitlinien für die Zurückverfolgung von Geldflüssen

Die Kommission wird unter Berücksichtigung der von einigen Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesammelten Erfahrungen und der bereits bestehenden *Financial Intelligence Units* (FIU) eine gemeinsame Methode und Leitlinien entwickeln, um den Zugang der Steuerverwaltungen zu Informationen über Geldflüsse, z. B. über Kreditkarten und EU-/Offshorekonten zu verbessern, so dass verdächtige Transaktionen leichter verfolgt werden können.

Ein erster Schritt wurde durch einen umfassenden Erfahrungsaustausch auf dem FISCALIS-Workshop zu diesem Thema im Oktober 2012 getan.

25. Verbesserung der Risikomanagementtechniken und insbesondere des Compliance-Risikomanagements

Die 2007 im Rahmen des Programms FISCALIS eingerichtete Plattform für Risikomanagement entwickelt einen Strategieplan für das Compliance-Risikomanagement (CRM). Die wichtigsten Ziele dieses Plans bestehen darin, dass alle Mitgliedstaaten hinsichtlich des regelkonformen Verhaltens ihrer Steuerpflichtigen bessere Ergebnisse erzielen, das Vorgehen bei grenzübergreifenden Risiken und der Betrugsbekämpfung zu vereinfachen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und zu verstärken. Zur erfolgreichen Umsetzung des Strategieplans müssen sich alle Mitgliedstaaten engagieren.

Durch einen strukturierten Informationsaustausch zwischen den Steuer- und Zollverwaltungen über Strategien zur Feststellung vorschriftswidrigen Verhaltens wären beide Seiten besser informiert und könnten ihre Risikobewertungen koordinieren. Dieser Aspekt soll in die Arbeiten zum Strategieplan einbezogen werden.

26. Ausdehnung von EUROFISC auf den Bereich direkte Steuern

EUROFISC sieht einen schnellen Austausch von Informationen über MwSt-Betrug vor. Dieses relativ neue System könnte erweitert werden, um im Bereich der direkten Steuern eine ähnliche Funktion zu erfüllen, insbesondere hinsichtlich der Ermittlung von Betrugsmustern und der umgehenden Verbreitung von Informationen über solche Muster und Tendenzen und über aggressive Steuerplanung.

Zu diesem Zweck wird die Kommission die ersten Ergebnisse von EUROFISC im Mehrwertsteuerbereich sammeln und bewerten und anschließend ihre Arbeiten zur Ausdehnung von EUROFISC und dessen Frühwarnsystem auf den Bereich der direkten Steuern fortsetzen.

4.2.3. *Verbesserung der Einhaltung von Steuervorschriften*

27. *Einführung des Konzepts der zentralen Anlaufstelle in allen Mitgliedstaaten*

In jedem Mitgliedstaat sollten zentrale Anlaufstellen eingerichtet werden, die den Steuerpflichtigen (einschließlich Gebietsfremden) alle Arten von steuerlichen Auskünften erteilen können. Auf diese Weise werden Hindernisse steuerlicher Art beseitigt, und es wird für eine bessere Einhaltung der Vorschriften gesorgt, was grenzübergreifende Transaktionen vereinfacht. Ein erster Schritt war die Veranstaltung eines FISCALIS-Workshops zu diesem Thema im Dezember 2012 im Anschluss an die Konsultation der Öffentlichkeit zu Hindernissen im Bereich der direkten Steuern in grenzüberschreitenden Situationen. Die Kommission wird in diesem Bereich gemeinsame Methoden und Leitlinien erstellen.

28. *Entwicklung von Verhaltensanreizen einschließlich Programme zur freiwilligen Offenlegung*

Die Kommission wird prüfen, ob gemeinsame Methoden und Leitlinien zur Verbesserung erzieherischer Maßnahmen entwickelt werden können. Hierunter fallen die allgemeine Verbreitung automatisch ausgefüllter Steuererklärungen, die Schaffung individueller Internetseiten und die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten ihre Verfahren für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden allgemein bekannt machen können, damit den Steuerpflichtigen besser klar wird, dass die Steuerverwaltungen Möglichkeiten haben, aus anderen Ländern Informationen zu erhalten.

Die Kommission wird auch prüfen, ob Verhaltensanreize entwickelt werden können, indem durch gemeinsame Methoden und Leitlinien Programme zur freiwilligen Offenlegung, die Online-Berichtigung von Fehlern durch die Steuerpflichtigen selbst (vor allem, wenn individuelle Internetseiten eingerichtet werden) und die Verbesserung der Beziehungen zwischen Steuerpflichtigen und Steuerverwaltungen gefördert werden.

29. *Entwicklung eines Webportals für Steuern*

Die Kommission wird das bestehende Webportal „Tax on Europa“ verbessern und wenn möglich weiter ausbauen, um den Zugang zu verlässlichen Steuerinformationen in grenzübergreifenden Situationen zu verbessern. Das Webportal für Steuern könnte ähnlich aufgebaut werden wie das über den EUROPA-Server zugängliche Europäische Justizportal.

Dieses ehrgeizige Projekt sollte schrittweise verwirklicht werden, und zwar zunächst für die Mehrwertsteuer. Der erste Schritt ist daher die Entwicklung des MwSt-Bereichs des Steuerportals mit den in den Mitgliedstaaten geltenden Rechnungsstellungsvorschriften. Das Webportal soll für Mitgliedstaaten geöffnet werden, die andere Informationen (etwa über Steuersätze) veröffentlichen wollen. Ein weiterer Schritt wird die Einbeziehung anderer Steueraspekte, insbesondere der direkten Steuern, sein.

30. *Vorschlag für eine Angleichung von verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen*

Die Kommission wird prüfen, ob es möglich und praktikabel ist, die Definition bestimmter Arten von Verstößen gegen Steuervorschriften einschließlich verwaltungs- und strafrechtlicher Sanktionen für alle Steuerarten einander anzugleichen. Sie hat vor Kurzem strafrechtliche Bestimmungen²³ zur Verstärkung der Bekämpfung von Betrug vorgeschlagen, der die finanziellen Interessen der Europäischen Union beeinträchtigt, und ist der Auffassung, dass diesem Thema im Zusammenhang mit den umfassenderen Überlegungen zur Einführung einer Strafrechtspolitik auf EU-Ebene weitere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Dabei muss darauf geachtet werden, dass alle Maßnahmen in diesem Bereich entsprechend den Grundsätzen, die in der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik: Gewährleistung der wirksamen Durchführung der EU-Politik durch das Strafrecht“ vom 20. September 2011²⁴ ausgeführt sind, in Einklang mit ähnlichen Maßnahmen in anderen Bereichen des EU-Rechts stehen.

31. Entwicklung einer EU-Standardprüfdatei für Steuern (Standard Audit File for Tax (SAF-T))

Die Verwendung einer EU-Standardprüfdatei für Steuern in der Art von Dateien, die bereits in einigen Mitgliedstaaten verwendet oder entwickelt werden, würde sowohl die freiwillige Einhaltung von Steuervorschriften durch die Steuerpflichtigen als auch Steuerprüfungen vereinfachen.

Derzeit wird in Verbindung mit der Miniregelung für eine einzige Anlaufstelle für Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen und elektronische Dienstleistungen ein Pilotprojekt entwickelt. Die Weiterentwicklung dieses Projekts sollte ins Auge gefasst werden.

4.3. Längerfristige Maßnahmen (nach 2014)

In der Mitteilung vom Juni werden auch einige Maßnahmenvorschläge genannt, die nach Ansicht des Rates zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Priorität erhalten sollten. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass diese Vorschläge wieder aufgegriffen werden sollten, sobald die Umsetzung der anderen, dringenderen Bestandteile des Aktionsplans weiter vorangeschritten ist. Diese Maßnahmen umfassen Folgendes:

32. Methode für gemeinsame Steuerprüfungen durch speziell ausgebildete Prüfteams

Diese Frage sollte erneut geprüft werden, wenn mehr Erfahrung mit der Verwendung bestehender Rechtsinstrumente, wie etwa gleichzeitigen Steuerprüfungen, gewonnen wurde. Auf dieser Grundlage könnten Methoden und Leitlinien für gemeinsame Steuerprüfungen entwickelt werden. Erforderlichenfalls könnte die Kommission auch auf der Grundlage einer Folgenabschätzung eine einheitliche Rechtsgrundlage

²³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug – KOM (2012) 363/2 vom 11.7.2012.

²⁴ KOM (2011) 573 endg. vom 20.9.2011.

für gemeinsame Prüfungen vorschlagen, die verschiedene Steuerarten betreffen könnte.

33. *Entwicklung eines gegenseitigen Direktzugangs zu nationalen Datenbanken*

In Anbetracht der bestehenden Bestimmungen im MwSt-Bereich in Bezug auf das MIAS²⁵ wird die Kommission prüfen, ob der Direktzugang zu nationalen Datenbanken im Bereich der direkten Steuern vereinfacht werden kann. Allerdings müssen zunächst Erfahrungen mit dem gegenseitigen Direktzugang im MwSt-Bereich gewonnen werden.

34. *Erarbeitung eines einzigen Rechtsinstruments für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in Bezug auf alle Steuern*

Da es bezüglich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zwischen den verschiedenen Steuerarten einige Gemeinsamkeiten gibt, wird die Kommission prüfen, ob es rechtlich und praktisch möglich ist, diese Zusammenarbeit für alle Steuerarten durch ein einziges Rechtsinstrument zu regeln, statt wie bisher durch vier verschiedene Instrumente. Diese Prüfung wird erst in geraumer Zeit erfolgen, da die bestehenden Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit im Bereich der direkten und indirekten Steuern sowie im Bereich der Beitreibung vor Kurzem aufgehoben und durch neue Rechtsakte ersetzt wurden²⁶.

5. FAZIT

Steuerbetrug und Steuerhinterziehung sind ein fassettenreiches Problem, das eine koordinierte, mehrgleisige Antwort erfordert. Ein weiteres Problem, dem dringend Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, ist die aggressive Steuerplanung. Die damit verbundenen Herausforderungen sind globaler Art und können von keinem Mitgliedstaat allein bewältigt werden.

Dieser Aktionsplan enthält verschiedene Maßnahmen, die jetzt und in den kommenden Jahren entwickelt werden können. Außerdem stellt er einen allgemeinen Beitrag zu der umfassenderen internationalen Debatte über das Thema Steuern dar²⁷ und soll die G20 und die G8 bei ihren laufenden Arbeiten in diesem Bereich

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 904/2010/EU des Rates.

²⁶ Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen (ABl. L 84 vom 31.3.2010, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1); Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1); Verordnung (EU) Nr. 389/2012 des Rates vom 2. Mai 2012 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern und zur Aufhebung von Verordnung (EG) Nr. 2073/2004 (ABl. L 121 vom 8.5.2012, S. 1).

²⁷ Siehe z. B. die Gemeinsame Erklärung des Vereinigten Königreichs und Deutschlands vom 5.11.2012, in dem internationale Maßnahmen zur Verstärkung der Standards im Steuerbereich gefordert werden http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm; <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2012/10/2012-11-05-PM72.html>.

unterstützen.²⁸ Nach Auffassung der Kommission kann die Kombination der genannten Maßnahmen eine umfassende und wirksame Antwort auf die Herausforderungen infolge von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung bieten und auf diese Weise dazu beitragen, die Steuersysteme der Mitgliedstaaten gerechter zu machen, dringend benötigte Steuereinnahmen zu sichern und letztlich das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern.

Damit die in diesem Aktionsplan beschriebenen Maßnahmen ordnungsgemäß umgesetzt werden, wird die Kommission ein geeignetes Monitoring und Fortschrittsanzeiger vorsehen, die einen regelmäßigen Meinungsaustausch in den einschlägigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen auf der Grundlage detaillierter Fragebögen beinhalten.

²⁸ Siehe die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20 vom 19. Juni 2012 in Los Cabos, die erneut die Notwendigkeit betonen, eine Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen sowie Gewinnverlagerungen zu verhindern und die laufenden Arbeiten der OECD in diesem Bereich aufmerksam zu verfolgen.



Brüssel, den 6.12.2012
C(2012) 8805 final

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 6.12.2012

für Maßnahmen, durch die Drittländer zur Anwendung von Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich veranlasst werden sollen

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 6.12.2012

für Maßnahmen, durch die Drittländer zur Anwendung von Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich veranlasst werden sollen

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die sich aus der Steuerhoheit der Staaten ergebenden Unterschiede im Steuerrecht sind im internationalen Kontext allgemein anerkannt. Einige, in der Regel kleine Drittländer mit begrenztem Finanzbedarf haben sich für ein niedriges Niveau der Einkommensbesteuerung, das im Allgemeinen sowohl für Einzelpersonen wie für Unternehmen gilt, oder gar keine Einkommensbesteuerung entschieden. Eine solche Steuerpolitik ist nicht zwangsläufig unerwünscht, sofern der betreffende Staat international kooperiert und damit anderen Staaten ermöglicht, ihre Steuerpolitik durchzusetzen.
- (2) Allerdings geht eine Politik der niedrigen oder nicht vorhandenen Einkommensbesteuerung allzu oft mit geringer Transparenz und einem Mangel an Informationsaustausch mit anderen Staaten einher. Die betreffenden Staaten ziehen Investitionen an, indem sie bestimmten Arten von mobilem Einkommen oder Kapital Unterschlupf gewähren und damit Gebietsfremden ermöglichen, dieses Einkommen oder Kapital vor der Steuerverwaltung ihres Wohnsitzstaates zu verbergen.
- (3) Um Abhilfe zu schaffen, wurden in internationalen Gremien wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder der G20 vielfältige Initiativen ergriffen. Zudem hat das Globale Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (im Folgenden: „Globales Forum“) Standards für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken ausgearbeitet. 2009 hat das Globale Forum vereinbart, die Umsetzung dieser Standards zu prüfen. Es hat ein umfassendes Peer-Review-Verfahren eingeleitet, und viele Niedrigsteuergelände haben dem Abschluss bilateraler Vereinbarungen über den Informationsaustausch zu Steuerzwecken zugestimmt.
- (4) Fragen der Transparenz und des Informationsaustausches innerhalb der Europäischen Union werden in der Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG¹ behandelt. In der EU besteht Einvernehmen

¹ ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1.

darüber, dass schädliche steuerliche Maßnahmen nicht akzeptabel sind – was es für Mitgliedstaaten schwierig macht, solche Maßnahmen einzuführen oder beizubehalten. Ausdruck dieses Einvernehmens ist der Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung in Anhang 1 der Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik². Zudem unterliegt eine Reihe von Maßnahmen, die potenziell unter den Verhaltenskodex fallen, der Prüfung im Rahmen der Vorschriften für staatliche Beihilfen gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

- (5) In ihren Beziehungen mit Drittländern bemüht sich die EU darum, diese davon zu überzeugen, sich den Grundsätzen der EU für Transparenz und Informationsaustausch (die den weithin anerkannten internationalen Standards für Transparenz und Informationsaustausch vergleichbar sind) anzuschließen und die Abschaffung schädlicher Steuermaßnahmen im Sinne der Mitteilung der Kommission über die Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich³ und der Mitteilung der Kommission über Steuerwesen und Entwicklung – Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bei der Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich⁴ zu unterstützen.
- (6) Mitgliedstaaten, deren Steuergrundlage aufgrund mangelnder Transparenz oder schädlicher steuerlicher Maßnahmen seitens dritter Länder in Mitleidenschaft gezogen wurde, haben Schritte eingeleitet, um dieser Situation abzuweichen. Die Steuerzahler reagieren jedoch auf solche Maßnahmen, indem sie Tätigkeiten oder Umsätze in ein anderes Steuergesetz mit niedrigerem Schutzniveau verlegen. Dieses Risiko ist innerhalb der EU besonders ausgeprägt, da sich die Wirtschaftsbeteiligten überall in der Union frei betätigen können. Damit entspricht das Niveau des Schutzes vor einer solchen Aushöhlung der Steuergrundlage in der EU tendenziell dem, das der Mitgliedstaat mit dem geringsten Schutzniveau bietet.
- (7) Die dadurch in der EU hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen können künstliche Kapitalströme und Bewegungen von Steuerzahlern im Binnenmarkt auslösen und damit sowohl sein reibungsloses Funktionieren beeinträchtigen als auch die Steuergrundlagen der Mitgliedstaaten aushöhlen. Solchen Verzerrungen sollten die Mitgliedstaaten mit einem gemeinsamen Ansatz entgegenzutreten.
- (8) Daher müssen die Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich sowohl im Hinblick auf Transparenz und Informationsaustausch als auch in Bezug auf schädliche steuerliche Maßnahmen klar benannt werden, und ebenso klar ist eine Reihe von Maßnahmen aufzuführen, durch die Drittländer zur Einhaltung der Standards veranlasst werden können.
- (9) Ein international anerkannter Standard für Transparenz und Informationsaustausch wurde in dem 2009 vereinbarten Arbeitsprogramm des Globalen Forums festgelegt. Dieser Text sollte daher die Grundlage der vorliegenden Empfehlung bilden. Was schädliche Steuermaßnahmen angeht, hat sich innerhalb der EU der Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung als wichtiger Bezugspunkt erwiesen. Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, die Grundsätze des Verhaltenskodex in

² ABl. C 2 vom 6.1.1998, S. 1.

³ KOM(2009) 201 endg. vom 28. April 2009.

⁴ KOM(2010) 163 endg. vom 21. April 2010.

Drittländern zu fördern. Für die Zwecke dieser Empfehlung ist es daher angebracht, auf die Kriterien des Kodex Bezug zu nehmen. Ebenso sollte auf die Arbeiten der Gruppe „Verhaltenskodex“ (Unternehmensbesteuerung) Bezug genommen werden, die im Rat eingesetzt wurde, um steuerliche Maßnahmen zu beurteilen, die unter den Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung fallen könnten⁵. Die von dieser Gruppe beurteilten Fälle könnten hilfreich sein, wenn zu prüfen ist, ob eine bestimmte Maßnahme als schädlich anzusehen ist.

- (10) Diese Empfehlung sollte eine Reihe von Maßnahmen enthalten, die gegenüber Drittländern angewendet werden können, die die Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich nicht einhalten. Wenn die Mitgliedstaaten diese Maßnahmen gemeinsam anwenden, könnten sie die Wirksamkeit der von jedem einzelnen Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen deutlich steigern. Damit könnten Steuerausfälle, aber auch die Verwaltungskosten der Steuerbehörden und der Befolgungsaufwand für die Steuerzahler verringert werden.
- (11) Um die Anwendung der Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich zu fördern, sind auch positive Maßnahmen zur Unterstützung von Drittländern erforderlich, die die Standards einhalten oder dies zugesagt haben, aber Hilfe bei der Umsetzung benötigen.
- (12) Die Maßnahmen, die in dieser Empfehlung genannt und von den Mitgliedstaaten angewendet werden, müssen mit dem Unionsrecht, insbesondere mit den im AEUV verankerten Grundfreiheiten, in Einklang stehen —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

1. Gegenstand

Diese Empfehlung enthält Kriterien zur Ermittlung von Drittländern, die die Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich nicht einhalten. Zudem wird eine Reihe von Maßnahmen aufgeführt, die von den Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern, die die Standards nicht einhalten, und zugunsten jener Drittländer, die die Standards einhalten, ergriffen werden können.

Diese Empfehlung betrifft die Einkommensbesteuerung.

2. Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Empfehlung bedeutet

- (a) „Einkommensteuer“ jede für einen Staat, seine Gebietskörperschaften oder seine örtlichen Behörden erhobene Steuer auf Einkommen von Einzelpersonen oder juristischen Personen, unabhängig davon, wie sie erhoben wird;
- (b) „Drittland“ einen Staat, der kein Mitgliedstaat ist;

⁵ ABl. C 99 vom 1.4.1998, S. 1.

- (c) „nationale Schwarze Liste“ eine von einem Mitgliedstaat angenommene Liste von Steuergebieten, denen gegenüber der Mitgliedstaat bestimmte steuerliche Maßnahmen oder eine bestimmte Steuerpolitik anwendet.

3. Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich

Ein Drittland hält Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich nur dann ein, wenn es

- (a) Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Einhaltung der im Anhang ausgeführten Standards für Transparenz und Informationsaustausch erlassen hat und diese wirksam anwendet;
- (b) keine schädlichen steuerlichen Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung anwendet.

Steuerliche Maßnahmen, die gemessen an den üblicherweise in dem betreffenden Drittland geltenden Besteuerungsniveaus eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung bis hin zur Nullbesteuerung bewirken, sind als potenziell schädlich anzusehen. Ein solches Besteuerungsniveau kann sich aus dem Nominalsteuersatz, aus der Steuergrundlage oder aus anderen einschlägigen Faktoren ergeben.

Bei der Beurteilung der Schädlichkeit dieser Maßnahmen ist unter anderem zu berücksichtigen,

- (c) ob die Vorteile ausschließlich Gebietsfremden oder für Umsätze mit Gebietsfremden gewährt werden oder
- (d) ob die Vorteile den Inlandsmarkt nicht berühren, so dass sie sich nicht auf die innerstaatliche Steuergrundlage auswirken, oder
- (e) ob die Vorteile gewährt werden, auch ohne dass ihnen eine tatsächliche Wirtschaftstätigkeit und substanzielle wirtschaftliche Präsenz in dem diese steuerlichen Vorteile bietenden Mitgliedstaat zugrunde liegt oder
- (f) ob die Regeln für die Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe von international allgemein anerkannten Grundsätzen, insbesondere von den in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vereinbarten Regeln, abweichen oder
- (g) ob es den steuerlichen Maßnahmen an Transparenz mangelt, einschließlich der Fälle einer laxeren und undurchsichtigen Handhabung der Rechtsvorschriften auf Verwaltungsebene.

Bei Anwendung dieser Kriterien sollten die Mitgliedstaaten die Schlussfolgerungen der Gruppe Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung) in Bezug auf von ihr als schädlich beurteilte steuerliche Maßnahmen berücksichtigen.

4. Maßnahmen gegenüber Drittländern, die die in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards nicht einhalten
 - 4.1. Im Hinblick auf die Anwendung von Ziffer 4.3 sollten die Mitgliedstaaten Schwarze Listen mit Drittländern veröffentlichen, die die in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards nicht einhalten. Die Schwarzen Listen sollten einen Verweis auf diese Empfehlung enthalten.
 - 4.2. Mitgliedstaaten, die nationale Schwarze Listen angenommen haben, sollten in diese Drittländer aufnehmen, die die in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards nicht einhalten.
 - 4.3. Jeder Mitgliedstaat, der ein Doppelbesteuerungsabkommen mit einem Drittland abgeschlossen hat, das die in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards nicht einhält, sollte das Abkommen entweder neu aushandeln, aussetzen oder beenden, je nachdem, was am ehesten dazu geeignet ist, die Einhaltung der Mindeststandards durch das betreffende Drittland zu verbessern.
5. Maßnahmen zugunsten von Drittländern, die die in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards einhalten
 - 5.1. Die Mitgliedstaaten sollten Drittländer, die die in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards einhalten, aus den Schwarzen Listen gemäß Ziffer 4.1 streichen.
 - 5.2. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, Drittländer, die die in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards einhalten, aus den nationalen Schwarzen Listen gemäß Ziffer 4.2 zu streichen.
 - 5.3. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, bilaterale Verhandlungen über den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen mit Drittländern aufzunehmen, die die in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards einhalten.
6. Maßnahmen zugunsten von Drittländern, die sich zur Einhaltung der in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards verpflichten
 - 6.1. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, Drittländern, insbesondere Entwicklungsländern, die sich zur Einhaltung der in Ziffer 3 aufgeführten Mindeststandards verpflichten, eine engere Zusammenarbeit und Unterstützung anzubieten, um ihnen bei einer wirksamen Bekämpfung von Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung zu helfen. Zu diesem Zweck könnten sie für einen begrenzten Zeitraum Steuersachverständige in solche Länder entsenden.

Bei der Beurteilung, inwieweit Drittländer willens sind, die Mindeststandards einzuhalten, sollten die Mitgliedstaaten alle konkreten Hinweise berücksichtigen, insbesondere bereits von dem betreffenden Drittland im Hinblick auf die Einhaltung der Standards eingeleitete Schritte.

- 6.2. Solange ein Drittland Unterstützung gemäß Ziffer 6.1 erhält und im Hinblick auf die Einhaltung der Mindeststandards die erwarteten Fortschritte erzielt, sollten die Mitgliedstaaten davon absehen, die in Ziffer 4 genannten Maßnahmen anzuwenden, ausgenommen jene bezüglich der Neuverhandlung von Doppelbesteuerungsabkommen.

7. Folgemaßnahmen

Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission mitteilen, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um dieser Empfehlung nachzukommen, und welche Änderungen sie an diesen Maßnahmen vorgenommen haben.

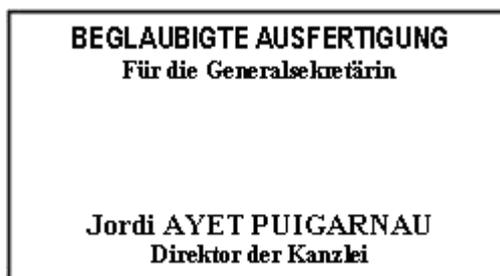
Die Kommission veröffentlicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme der Empfehlung einen Bericht über ihre Anwendung.

8. Adressaten

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den 6.12.2012

Für die Kommission
Algirdas ŠEMETA
Mitglied der Kommission



Anhang
Standards für Transparenz und Informationsaustausch

A VERFÜGBARKEIT VON INFORMATIONEN

A.1 Das betreffende Drittland gewährleistet, dass seinen zuständigen Behörden für alle relevanten Einrichtungen und Vereinbarungen Informationen über Eigentum und Identität zur Verfügung stehen.

A.2 Das betreffende Drittland gewährleistet, dass für alle relevanten Einrichtungen und Vereinbarungen verlässliche Rechnungslegungsunterlagen aufbewahrt werden.

A.3 Für alle Kontoinhaber sind Bankinformationen verfügbar.

B ZUGANG ZU INFORMATIONEN

B.1 Die zuständigen Behörden des betreffenden Drittlands können Informationen, die Gegenstand eines Auskunftersuchens gemäß einem Abkommen über den Informationsaustausch sind, von jeder Person innerhalb ihres territorialen Zuständigkeitsbereichs, die über solche Informationen verfügt, einholen und zur Verfügung stellen.

B.2 Die im ersuchten Drittland für Personen geltenden Rechte und Schutzbestimmungen sind mit einem wirksamen Informationsaustausch vereinbar.

C AUSTAUSCH VON INFORMATIONEN

C.1 Die Mechanismen für den Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten ermöglichen die wirksame Durchführung des Informationsaustauschs.

C.2 Das System der Mechanismen des betreffenden Drittlands für den Informationsaustausch erfasst alle Mitgliedstaaten.

C.3 Die Mechanismen des betreffenden Drittlands für den Informationsaustausch enthalten angemessene Vorkehrungen, um die Vertraulichkeit der aus den Mitgliedstaaten erhaltenen Informationen zu gewährleisten.

C.4 Die Mechanismen des betreffenden Drittlands für den Informationsaustausch gewährleisten die Achtung der Rechte von Steuerzahlern und Dritten und der Schutzbestimmungen zu ihren Gunsten.

C.5 Das betreffende Drittland stellt die Informationen im Rahmen seines Systems von Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten zügig zur Verfügung.



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.12.2012
C(2012) 8806 final

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 6.12.2012

betreffend aggressive Steuerplanung

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 6.12.2012

betreffend aggressive Steuerplanung

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Steuerplanung wird weltweit traditionell als rechtmäßige Praxis behandelt. Im Laufe der Zeit sind die Steuerplanungsstrukturen jedoch immer ausgefeilter geworden. Sie entwickeln sich länderübergreifend und bewirken die effektive Verlagerung steuerpflichtiger Gewinne in Staaten mit vorteilhaften Steuersystemen. Ein Hauptmerkmal dieser Praktiken ist, dass sie die Steuerschuld durch Vorkehrungen senken, die zwar durchaus legal sind, aber zur Absicht des Gesetzes im Widerspruch stehen.
- (2) Aggressive Steuerplanung besteht darin, die Feinheiten eines Steuersystems oder Unstimmigkeiten zwischen zwei oder mehr Steuersystemen auszunutzen, um die Steuerschuld zu senken. Aggressive Steuerplanung kann in vielerlei Formen auftreten. Zu ihren Folgen gehören doppelte Abzüge (d. h. ein und derselbe Verlust wird sowohl im Quellenstaat als auch im Ansässigkeitsstaat abgezogen) und doppelte Nichtbesteuerung (d. h. Einkünfte, die im Quellenstaat nicht besteuert werden, sind im Ansässigkeitsstaat steuerbefreit).
- (3) Trotz erheblicher Anstrengungen fällt es den Mitgliedstaaten schwer, ihre nationalen Steuerbemessungsgrundlagen vor der Erosion durch aggressive Steuerplanung zu schützen. Die diesbezüglichen nationalen Vorschriften sind oft nicht voll wirksam, was insbesondere auf die grenzübergreifende Dimension vieler Steuerplanungsstrukturen und die erhöhte Mobilität von Kapital und Personen zurückzuführen ist.
- (4) Im Hinblick auf ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes muss allen Mitgliedstaaten nahegelegt werden, in Bezug auf aggressive Steuerplanung dasselbe Grundkonzept zu verfolgen, was dazu beitragen würde, die bestehenden Verzerrungen zu verringern.
- (5) Zu diesem Zweck müssen Lösungen für Fälle gefunden werden, in denen ein Steuerpflichtiger sich dadurch steuerliche Vorteile verschafft, dass er seine Steuerangelegenheiten so gestaltet, dass seine Einkünfte in keiner der betroffenen Rechtsordnungen besteuert werden (doppelte Nichtbesteuerung). Das Fortbestehen dieser Situationen kann zu künstlichen Kapitalflüssen und künstlicher Mobilität von Steuerpflichtigen im Binnenmarkt führen und auf diese Weise dessen

ordnungsgemäßes Funktionieren beeinträchtigen und die Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten aushöhlen.

- (6) Die Kommission führte 2012 eine öffentliche Konsultation über die doppelte Nichtbesteuerung im Binnenmarkt durch. Da nicht alle bei dieser Konsultation behandelten Probleme durch eine einzige Lösung beseitigt werden können, sollte als erster Schritt das Problem in Angriff genommen werden, das mit bestimmten häufig angewandten Steuerplanungsstrukturen zusammenhängt, die Unstimmigkeiten zwischen zwei oder mehr Steuersystemen ausnutzen und oft zu doppelter Nichtbesteuerung führen.
- (7) Staaten verpflichten sich in ihren Doppelbesteuerungsabkommen oft, bestimmte Einkünfte nicht zu besteuern. Daher berücksichtigen sie möglicherweise nicht, ob diese Einkünfte bei der anderen Partei des Abkommens besteuert werden oder nicht und ob somit eine Gefahr der doppelten Nichtbesteuerung besteht. Diese Gefahr besteht auch, wenn Mitgliedstaaten bestimmte ausländische Einkünfte einseitig von der Steuer befreien, unabhängig davon, ob sie im Quellenstaat der Steuer unterliegen. Auf beide Fälle muss in der vorliegenden Empfehlung eingegangen werden.
- (8) Da die Steuerplanungsstrukturen immer ausgefeilter werden und die nationalen Gesetzgeber oft nicht genug Zeit haben zu reagieren, erweisen sich bestimmte Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung oft als ungeeignet, um mit neuen Strukturen der aggressiven Steuerplanung Schritt zu halten. Diese Strukturen können die nationalen Steuereinnahmen und das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Es ist daher angezeigt, den Mitgliedstaaten zu empfehlen, eine gemeinsame allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch anzunehmen, mit der auch die Komplexität mehrerer unterschiedlicher Vorschriften vermieden werden sollte. In diesem Zusammenhang müssen die mit dem Unionsrecht gesetzten Grenzen in Bezug auf Missbrauchsbekämpfungsvorschriften berücksichtigt werden.
- (9) Um die autonome Anwendbarkeit der geltenden Rechtsakte der Europäischen Union auf dem betroffenen Gebiet zu erhalten, gilt diese Empfehlung nicht im Geltungsbereich der Richtlinie 2009/133/EG des Rates¹, der Richtlinie 2011/96/EG des Rates² und der Richtlinie 2003/49/EG des Rates³. Die Kommission prüft zurzeit eine Überarbeitung dieser Richtlinien mit dem Ziel, die dieser Empfehlung zugrunde liegenden Grundsätze umzusetzen -

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

1. Gegenstand und Anwendungsbereich

Diese Empfehlung betrifft die aggressive Steuerplanung auf dem Gebiet der direkten Steuern.

Sie ist nicht auf den Geltungsbereich von Rechtsakten der Europäischen Union anwendbar, deren Anwendung sie beeinträchtigen könnte.

¹ ABl. L 310 vom 25.11.2009, S. 34.

² ABl. L 345 vom 29.12.2011, S. 8.

³ ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 49.

2. Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Empfehlung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- (a) „Steuern“: Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und gegebenenfalls Kapitalertragsteuer sowie diesen Steuern gleichwertige Quellensteuer;
- (b) „Einkünfte“: alle Einkünfte, die nach dem innerstaatlichen Recht des Mitgliedstaats, der den Begriff anwendet, als solche definiert sind und gegebenenfalls die als Kapitalerträge definierten Einkünfte.

3. Begrenzung der Anwendung von Vorschriften zur Vermeidung von Doppelbesteuerung

3.1. Mitgliedstaaten, die sich in Doppelbesteuerungsabkommen untereinander oder mit Drittländern verpflichtet haben, bestimmte Einkünfte nicht zu besteuern, sollten sicherstellen, dass diese Verpflichtung nur gilt, wenn die Einkünfte bei der anderen Vertragspartei des Abkommens der Steuer unterliegen.

3.2. Um Ziffer 3.1 umzusetzen, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine entsprechende Klausel in ihre Doppelbesteuerungsabkommen aufzunehmen. Diese Klausel könnte wie folgt lauten:

„Sieht dieses Abkommen vor, dass bestimmte Einkünfte nur in einem der Vertragsstaaten steuerpflichtig sind oder dass sie in einem der Vertragsstaaten besteuert werden können, so ist die Besteuerung dieser Einkünfte durch den anderen Vertragsstaat nur dann ausgeschlossen, wenn diese Einkünfte im ersten Vertragsstaat der Steuer unterliegen.“

Bei multilateralen Übereinkommen sollte die Bezugnahme auf den „anderen Vertragsstaat“ durch eine Bezugnahme auf die „anderen Vertragsstaaten“ ersetzt werden.

3.3. Mitgliedstaaten, die zur Vermeidung von Doppelbesteuerung durch unilaterale nationale Vorschriften eine Steuerbefreiung für bestimmte Einkünfte vorsehen, die in einem anderen Land erzielt wurden, in dem diese Einkünfte nicht der Steuer unterliegen, werden aufgefordert sicherzustellen, dass die betreffenden Einkünfte besteuert werden.

3.4. Für die Zwecke der Ziffern 3.1, 3.2 und 3.3 sollten Einkünfte dann als der Steuer unterliegend gelten, wenn sie in der betreffenden Rechtsordnung als steuerpflichtig behandelt werden und weder steuerbefreit bzw. vollständig anrechenbar sind noch dem Nullsatz unterliegen.

4. Allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch

4.1. Um Praktiken der aggressiven Steuerplanung entgegenzuwirken, die nicht in den Geltungsbereich ihrer spezifischen Vorschriften zur Bekämpfung der Steuervermeidung fallen, sollten die Mitgliedstaaten eine allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch erlassen, die auf inländische und grenzübergreifende Fälle innerhalb der Union und auf Situationen unter Beteiligung von Drittländern zugeschnitten ist.

- 4.2. Um Ziffer 4.1 umzusetzen, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die folgende Klausel in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufzunehmen.
- „Eine künstliche Vorkehrung oder eine künstliche Reihe von Vorkehrungen, die mit dem wesentlichen Zweck eingeführt wurde, eine Besteuerung zu vermeiden und die zu einem steuerlichen Vorteil führt, bleibt außer Acht. Die nationalen Behörden behandeln solche Vorkehrungen für steuerliche Zwecke entsprechend ihrer wirtschaftlichen Substanz.“
- 4.3. Für die Zwecke der Ziffer 4.2 gelten Transaktionen, Regelungen, Handlungen, Vorgänge, Vereinbarungen, Zusagen, Verpflichtungen oder Ereignisse als Vorkehrung. Eine Vorkehrung kann mehr als einen Schritt oder Teil umfassen.
- 4.4. Für die Zwecke der Ziffer 4.2 gilt eine Vorkehrung oder eine Reihe von Vorkehrungen als künstlich, wenn sie keinen wirtschaftlichen Gehalt hat. Die nationalen Behörden werden aufgefordert, bei der Entscheidung, ob eine Vorkehrung oder eine Reihe von Vorkehrungen künstlich ist, zu prüfen, ob eine oder mehrere der folgenden Situationen vorliegt:
- (a) die rechtlichen Merkmale der einzelnen Schritte, aus denen eine Vorkehrung besteht, stehen nicht im Einklang mit der rechtlichen Substanz der Vorkehrung als Ganzes;
 - (b) die Vorkehrung oder die Reihe von Vorkehrungen wird auf eine Weise ausgeführt, die bei einem als vernünftig anzusehenden Geschäftsgebaren in der Regel nicht angewandt würde;
 - (c) die Vorkehrung oder die Reihe von Vorkehrungen umfasst Elemente, die die Wirkung haben, einander auszugleichen oder zu aufzuheben;
 - (d) die Transaktionen sind zirkulär;
 - (e) die Vorkehrung oder die Reihe von Vorkehrungen führt zu einem bedeutenden steuerlichen Vorteil, der sich aber nicht in den vom Steuerpflichtigen eingegangenen unternehmerischen Risiken oder seinen Cashflows widerspiegelt;
 - (f) der erwartete Gewinn vor Steuern ist unbedeutend im Vergleich zum Betrag des erwarteten steuerlichen Vorteils.
- 4.5. Für die Zwecke der Ziffer 4.2 hat eine Vorkehrung oder eine Reihe von Vorkehrungen dann den Zweck, die Besteuerung zu vermeiden, wenn sie ungeachtet der subjektiven Absichten des Steuerpflichtigen den Gegenstand, Geist und Zweck der Steuervorschriften unterläuft, die andernfalls gelten würden.
- 4.6. Für die Zwecke der Ziffer 4.2 ist ein Zweck dann als wesentlich anzusehen, wenn jeder andere Zweck, der der Vorkehrung oder der Reihe von Vorkehrungen zugeschrieben wird oder werden könnte, in Anbetracht aller Umstände des Falls allenfalls als vernachlässigbar gilt.
- 4.7. Die nationalen Behörden werden aufgefordert, bei der Entscheidung, ob eine Vorkehrung oder eine Reihe von Vorkehrungen zu einem steuerlichen Vorteil gemäß

Ziffer 4.2 geführt hat, den Steuerbetrag, den der Steuerpflichtige angesichts dieser Vorkehrung(en) schuldet, mit dem Betrag zu vergleichen, den derselbe Steuerpflichtige unter denselben Umständen ohne diese Vorkehrung(en) schulden würde. Im diesem Kontext ist zu prüfen, ob einer oder mehrere der folgenden Fälle vorliegt:

- (a) ein Betrag ist nicht in der Steuerbemessungsgrundlage enthalten;
- (b) der Steuerpflichtige nutzt einen Abzug;
- (c) es entsteht ein Verlust für steuerliche Zwecke;
- (d) es ist keine Quellensteuer fällig;
- (e) eine ausländische Steuer wird ausgeglichen.

5. Folgemaßnahmen

Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission mitteilen, welche Maßnahmen sie getroffen haben, um dieser Empfehlung nachzukommen, und welche Änderungen sie an diesen Maßnahmen vorgenommen haben.

Die Kommission veröffentlicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme der Empfehlung einen Bericht über ihre Anwendung.

6. Adressaten

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am 6.12.2012

*Für die Kommission
Algirdas Šemeta
Mitglied der Kommission*