

Bekämpfung von Steuerbetrug

ZUSAMMENFASSUNG

Die Steuerpolitik und die Bekämpfung von Steuerbetrug sind in den letzten fünf Jahren infolge mehrerer aufgedeckter Steuerschlupflöcher und der damit zusammenhängenden Berichterstattung in den Medien zunehmend in den Blickpunkt geraten. Angesichts der Rezession und der daraus resultierenden Haushaltszwänge hat der Widerstand gegen schädigende Steuerpraktiken dadurch noch weiter zugenommen. Mit der Bekämpfung des Steuerbetrugs wird nun das Ziel verfolgt, nicht geleistete Zahlungen an die öffentliche Hand beizutreiben. Ferner soll damit vermieden werden, dass Betrüger gegenüber ehrlichen Steuerzahlern Vorteile haben, also für gerechte Bedingungen für alle Steuerzahler gesorgt werden. Nicht gezahlte Steuern haben zur Folge, dass in den nationalen Haushalten und im Haushalt der Europäischen Union (EU) entsprechend weniger Mittel zur Verfügung stehen. Dabei ist der genaue Umfang nicht entrichteter Steuern naturgemäß schwierig zu ermitteln, Schätzungen zufolge ist jedoch von hohen Einnahmeausfällen für die öffentlichen Finanzen auszugehen.

Die Bürgerinnen und Bürger bewerten die Mitwirkung der EU bei der Bekämpfung von Steuerbetrug besser als zuvor, jedoch erwartet die Mehrheit der Bürger in allen Mitgliedstaaten eine noch stärkere Mitwirkung. Allerdings besteht zwischen den Bewertungen und den Erwartungen der Bürger im Hinblick auf die Mitwirkung der EU weiterhin eine beträchtliche Lücke. Es besteht nach wie vor Potenzial, besser auf die Wünsche und Erwartungen der EU-Bürger einzugehen.

Die Bekämpfung von Steuerbetrug liegt in der geteilten Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der EU. Als Teil der Steuerpolitik ist sie seit jeher eng an die Souveränität der Mitgliedstaaten gebunden, und da in diesem Bereich Einstimmigkeit und ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorgesehen sind, übt der Rat strenge Kontrolle über die Steuerangelegenheiten aus. Obwohl Vorschläge für begrenzte Änderungen des Steuerrahmens vorgelegt wurden, ist diese Situation seit den Anfängen der Union unverändert. Da die Defizite mittlerweile klarer identifiziert sind, hat der Präsident der Europäischen Kommission in den Reden zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament die Debatte erneut eröffnet.

Zur Bekämpfung von Steuerbetrug gehören nicht nur Maßnahmen gegen illegales Verhalten, sondern auch Abschreckung und Maßnahmen zur Förderung der Steuerehrlichkeit. So ist eine weitreichende Überarbeitung der steuerlichen Vorschriften erforderlich, um sie auf den Umfang und die sich ständig weiterentwickelnden Praktiken des Steuerbetrugs abzustimmen. Doch bei allen Errungenschaften in der Wahlperiode 2014–2019 bleibt noch Arbeit zu tun, denn die Vorschriften müssen auch umgesetzt, durchgesetzt, überwacht und bei Bedarf aktualisiert werden, um mit der Vielseitigkeit von Steuerbetrugspraktiken sowie mit dem Tempo der weltweiten digitalen Entwicklung Schritt zu halten.

Dies ist eine aktualisierte Fassung eines früheren Briefings, das vor der Wahl zum Europäischen Parlament 2019 herausgegeben wurde.



In diesem Briefing

- Sachstand
- Erwartungen der Öffentlichkeit im Hinblick auf Maßnahmen der EU
- EU-Rahmen
- Ergebnisse der Wahlperiode 2014–2019
- Potenzial für die Zukunft

Sachstand

Bekämpfung von Steuerbetrug im Rampenlicht

Steuerpolitik und die Bekämpfung von Steuerbetrug sind in den letzten Jahren durch verschiedene Faktoren **zunehmend in den Blickpunkt geraten**:

- Enthüllungen durch Journalisten und Informanten, unter anderem im Zuge von [Luxleaks](#), [Panama Papers](#) und [Paradise Papers](#), über [Machenschaften](#) zur Vermeidung von Steuerverpflichtungen, die von [Vermittlern](#) (häufig aggressiv) als „Steuroptimierung“ und „Steuerplanung“ vermarktet wurden.
- Haushaltszwänge in einer Reihe von Mitgliedstaaten und anderen Ländern, durch die sich der Ausfall von Einnahmen infolge von Steuerbetrug noch gravierender ausgewirkt hat.
- Der sich nach der [großen Rezession](#) schrittweise ausbildende Konsens darüber, dass eine „[nachhaltigere Steuerpolitik](#)“ entwickelt werden muss, insbesondere durch eine nachhaltige Reform der Steuerbemessungsgrundlage, die in der Lage ist, die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Dimensionen der Besteuerung zu bedienen.
- Die Erkenntnis, dass die Bekämpfung von Steuerbetrug gleichzeitig einen Beitrag zur Bekämpfung von intransparenten (oder verschleierte) Transaktionen leistet, die weltweit mithilfe von in Steuerbelangen kooperationsunwilligen Ländern abgewickelt werden (sogenannte [Steuroasen](#), [Offshore-Finanzplätze](#), [Steuerparadiese](#) oder [Offshore-Zentren](#)), sowie auch zur Bekämpfung der damit verbundenen Machenschaften (nicht nur bezogen auf die Steuer, sondern auch in Verbindung mit Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung).
- Die in der Folge im Rahmen von internationalen Foren, insbesondere [IWF](#), [G20](#) und [OECD](#) (in Abstimmung), eingeleiteten [Maßnahmen](#).
- Die Folgen von Steuerbetrug in diversen Bereichen, angefangen bei der Finanzierung des [Terrorismus](#) bis hin zu zum Zweck der [Geldwäsche](#) erworbenen Immobilien, die in manchen Städten zu starken Preissteigerungen geführt hat, auch für die Bevölkerung insgesamt.¹
- Die Tätigkeit der Sonderausschüsse [TAXE](#), [TAX2](#) und [TAX3](#) sowie des Untersuchungsausschusses [PANA](#) des Europäischen Parlaments, bei der eine Reihe von Defiziten in den steuerlichen Vorschriften festgestellt wurde, die behoben werden müssen.

Steuern und ausgefallene Einnahmen

Steuerliche Vorschriften werden im Rahmen der jeweiligen steuerlichen Zuständigkeit erlassen (in der Regel der eines Staates, manchmal jedoch auch der einer anderen Rechtsperson). Steuern sind **Einnahmen** zur Verwendung durch nationale Regierungen und öffentliche Stellen, einschließlich kommunaler Behörden (im Folgenden werden alle drei unter dem Begriff „Behörden“ zusammengefasst).

Die Steuereinnahmen machen den [Hauptanteil](#) der öffentlichen Mittel aus. Sie dienen der Finanzierung der [Tätigkeiten](#)² von Behörden (z. B. Straßenbau, Verteidigung, Bildungswesen usw.). Den neuesten [Statistiken](#) für 2016 zufolge machen Steuern und [Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung](#) in der EU der 28 durchschnittlich [38,9 %](#) des BIP aus.³ Steuern werden auf Kapital, Arbeit und Verbrauch erhoben, den drei Arten der Steuerbemessungsgrundlage.

[Steuereinnahmen](#) ergeben sich aus direkten Steuern, indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, den drei wichtigsten Arten für die Statistik. **Direkte** Steuern auf Einkommen, Vermögen und Kapital werden vom Steuerzahler (Personen oder Organisationen wie Unternehmen) direkt an Behörden gezahlt. Dazu gehören die Einkommensteuer (persönliche Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer), die Eigentumssteuer (insbesondere auf Immobilien) und die Vermögenssteuer. **Indirekte** Steuern werden von Konsumenten zusammen mit dem Kaufpreis für Waren oder Dienstleistungen gezahlt. Sie werden von einem Dritten eingezogen (in

der Regel von einem Produzenten oder einem Händler), der sie an die zuständige Behörde abführt. Insbesondere gehören dazu die Mehrwertsteuer (MwSt), Verbrauchsabgaben wie für Alkohol und Tabakwaren, Einfuhrabschöpfungen sowie Energie- und andere Umweltsteuern.⁴

Nicht gezahlte Steuern haben zur Folge, dass in den nationalen Haushalten und im Haushalt der EU weniger Mittel zur Verfügung stehen. In welchem Umfang Steuern nicht gezahlt werden, lässt sich schwer beziffern. Es können lediglich verschiedene Finanzströme aus wirtschaftlichen Tätigkeiten verglichen und im Anschluss der [fehlende Anteil](#) aus wirtschaftlichen Tätigkeiten geschätzt werden. Man spricht hier von „[nicht beobachteter Wirtschaftstätigkeit](#)“. Dazu gehören heimliche (auch als Schattenwirtschaft oder Schwarzmarkt bezeichnet), informelle und illegale Tätigkeiten sowie andere Tätigkeiten, die aufgrund von Mängeln im Datenerfassungssystem nicht einbezogen wurden. Es gibt verschiedene sowohl EU- als auch weltweite Schätzungen sowie einige wissenschaftliche Untersuchungen, die eine ungefähre Schätzung erlauben.⁵ Dabei handelt es sich immer nur um konservative Schätzungen auf der Grundlage einer Reihe von Indikatoren, die aber eine Vorstellung vom Ausmaß des Problems erahnen lassen.

Schätzungen der Höhe nicht gezahlter Steuern

- 2012 hat die [Kommission](#) auf eine wissenschaftliche Arbeit verwiesen, nach deren Schätzung in der EU durch Steuerhinterziehung und Steuervermeidung jährlich 1 Bio. EUR an öffentlichen Geldern verloren gehen.
- Eine [Untersuchung](#) für den Sonderausschuss TAXE aus dem Jahr 2015 liefert eine empirische Schätzung des Ausmaßes der **jährlichen Einnahmeausfälle aufgrund von aggressiver Körperschaftsteuerplanung in der EU**. Nach dieser Schätzung ergibt sich ein Bereich von 50–70 Mrd. EUR (Summe allein durch Gewinnverlagerung), entsprechend mindestens 17 % der Einnahmen aus Körperschaftsteuer (KSt) im Jahr 2013), bis 160–190 Mrd. EUR (bei Einberechnung spezieller steuerlicher Regelungen von multinationalen Konzernen und ineffizienter Erhebung).
- Der [Bericht zur Steuerpolitik in der Europäischen Union](#) der Kommission von 2017 enthält die verfügbaren Daten zu **nicht beobachteter Wirtschaftstätigkeit nach Land**. Allerdings gibt es keine synthetischen Daten auf EU-Ebene, da die Methoden und die behandelten Zeiträume statistisch nicht vergleichbar sind.
- **Steuerlücke** ist ein Begriff, mit dem die Steuern beziffert werden, die hätten eingezogen werden sollen, jedoch nicht wurden, nicht nur aufgrund von Steuerbetrug, sondern auch aufgrund von anderen Umständen, wie etwa im Fall von Steuern, die noch nicht eingezogen werden konnten (z. B. aufgrund von Konkursen, Insolvenzen oder falschen Berechnungen). Der Begriff wird nicht auf alle Arten von Steuereinnahmen angewandt, allerdings wurden für die [Körperschaftsteuer \(KSt\)](#) Steuerlückenmethoden entwickelt und in der [Projektgruppe zu Steuerausfallquoten](#) im Rahmen des Fiscalis-Programms sowohl für die [Einkommensteuer als auch für Sozialversicherungsbeiträge](#) in Erwägung gezogen.⁶ Die [Mehrwertsteuerlücke](#) liefert allerdings Informationen für diese indirekte Steuer, die auf Ebene der EU-28 7 % des BIP ausmacht. Neuesten Schätzungen auf der Grundlage der Zahlen für 2016 zufolge liegt der ausgefallene Betrag in der EU bei 147,1 Mrd. EUR, ein Ausfall von 12 % gegenüber den insgesamt erwarteten MwSt-Einnahmen. Zum Vergleich: Im selben Jahr belief sich die eingezogene MwSt in Frankreich auf 154,2 Mrd. EUR und in Deutschland auf 218,8 Mrd. EUR.

Bekämpfung von Betrug: Wo fängt sie an, wo hört sie auf?

Mit der Bekämpfung von Steuerbetrug wird das Ziel verfolgt, nicht geleistete Zahlungen an die öffentliche Hand beizutreiben. Ferner soll damit vermieden werden, dass Betrüger Vorteile gegenüber ehrlichen Steuerzahlern haben, also für [Steuergerechtigkeit](#) (oder auch gleiche Bedingungen (ein sogenanntes „level playing field“)) unter den Steuerzahlern gesorgt wird.

Im weiteren Sinne geht es bei der **Bekämpfung** von Steuerbetrug nicht nur um das Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und -betrug (beide sind [illegal](#), wobei Betrug [Vorsatz](#) voraussetzt – im Folgenden

wird der Begriff „Steuerhinterziehung“ verwendet), sondern auch gegen Steuervermeidung (insbesondere [aggressive Steuerplanung](#)).⁷ Darüber hinaus geht es bei der Bekämpfung insgesamt auch darum, im Binnenmarkt für Klarheit, Rechtssicherheit und Konsistenz der Vorschriften zu sorgen und Unzulänglichkeiten und Schlupflöcher zu beheben sowie mit den neuesten Machenschaften und Technologien Schritt zu halten. Wenn ein umstrittener Sachverhalt zutage getreten ist, muss eine fallabhängige Analyse der Fakten und betroffenen Vorschriften erfolgen, um zwischen einer auf den ersten Blick legalen Vermeidung und einer illegalen Hinterziehung zu unterscheiden. Die Steuerbehörden und letzten Endes die Gerichte nehmen eine Bewertung vor und bestimmen, ob eine legale oder illegale Handlung vorliegt (unter der Angabe, ob es sich um einen Verstoß gegen die Buchstaben oder den Geist des Gesetzes oder einen Missbrauch des Gesetzes handelt). Die Bekämpfung von Steuerbetrug umfasst Maßnahmen, mit denen illegales Verhalten verhindert, vor Steuerverstößen abgeschreckt sowie Steuerschlupflöcher und Unzulänglichkeiten behoben werden sollen, die von Steuerzahlern ausgenutzt werden könnten.

Steuerbetrug ist [kein neues](#) Phänomen, aber Globalisierung und [Digitalisierung](#) bringen es mit sich, dass zahlreiche internationale und nationale steuerliche Vorschriften veraltet sind. Die wirtschaftlichen Ströme sind global, und die Steuerbemessungsgrundlagen einiger Steuerzahler (insbesondere multinationaler Unternehmen und vermögender Privatleute) sind auf mehrere Länder verteilt (in manchen Fällen auf eine beträchtliche Anzahl), während der Einzug und Vollzug der Steuer auf nationaler Ebene erfolgt. Aufgrund der unterschiedlichen Größenordnungen dieser Steuerzahler und der Steuergebiete sind einige besondere Herausforderungen in Bezug auf die Möglichkeiten von Steuerzahlern entstanden, die groß genug sind, die Organisation ihres Unternehmens auf die jeweiligen steuerlichen Vorschriften hin zu optimieren.⁸ Im internationalen Steuerrecht ist festgelegt, wie sich die nationalen Steuergesetzgebungen zueinander verhalten und welche bi- und multilateralen Wechselwirkungen zwischen ihnen bestehen. Jedoch ist es nicht ausreichend auf die Herausforderungen abgestimmt, die sich auf alle Arten von Aktivitäten auswirken, da viele der jüngsten Maßnahmen auf [weltweiter](#) Ebene noch umgesetzt und bewertet werden müssen.

Betrugspraktiken werden an die jeweilige Steuer (etwa Karussellbetrug bei der Mehrwertsteuer), den jeweiligen Steuerpflichtigen (etwa aggressive Steuerplanung seitens multinationaler Unternehmen) und den jeweiligen Ort angepasst (Weiterleitung von Einnahmen in Länder oder Gebiete, die durch undurchsichtige, intransparente Strukturen Schutz vor dem Zugriff der Steuerbehörden bieten, sowie Nutzung von Steueroasen).

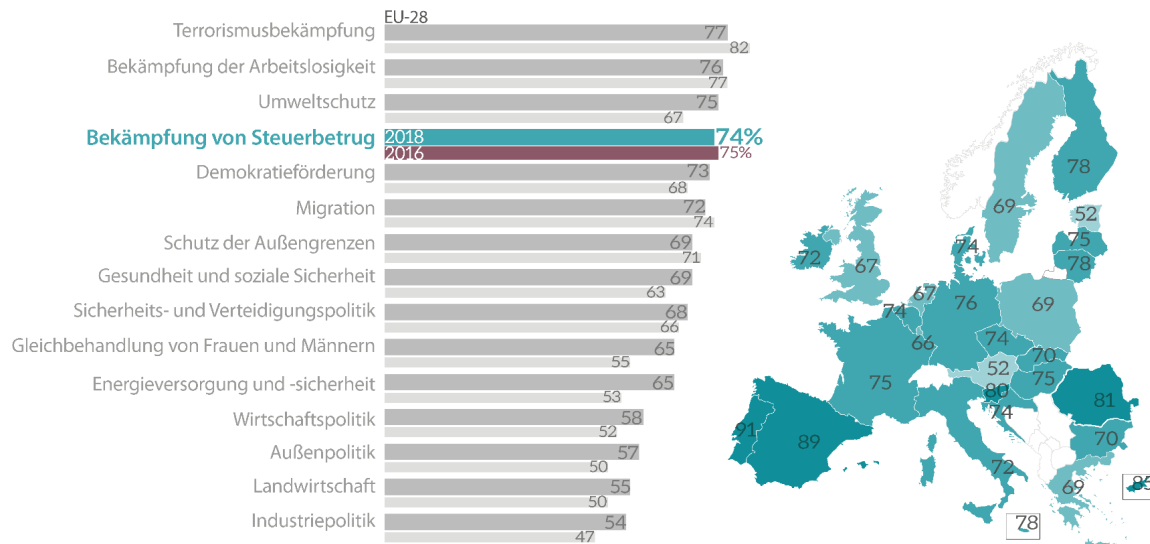
Steuerbehörden können Betrug nicht im Alleingang bekämpfen, ohne dass sie sowohl innerhalb eines Landes als auch länderübergreifend von anderen Behörden **Informationen erhalten oder mit diesen Informationen austauschen**. Nur so können sie dem Umfang von Betrugssystemen gerecht werden, die häufig grenzüberschreitend ausgelegt sind. Die Bekämpfung von Steuerbetrug muss weltweit erfolgen, insbesondere da die Erträge aus Betrug „gewaschen“ werden müssen, bevor sie wieder in der legalen Wirtschaft verwendet werden können (daher ist es so wichtig, den wirtschaftlichen Eigentümer der Vermögenswerte festzustellen). Es ist also eine verstärkte Koordinierung der Maßnahmen und [Zusammenarbeit](#) erforderlich, um die Finanzströme nachzuvollziehen, die an der Steuer vorbeigeleitet werden. Die verfügbaren Daten (infolge anderer rechtlicher Verpflichtungen oder Selbstauskunft) müssen verknüpft und die entsprechenden Instrumente besser vernetzt werden (insbesondere Maßnahmen im Hinblick auf [Geldwäschebekämpfung](#), [Zoll](#), [Unternehmensberichterstattung](#), [Bankberichterstattung](#)).

Erwartungen der Öffentlichkeit im Hinblick auf Maßnahmen der EU⁹

Eine vergleichende Eurobarometer-Umfrage zu den „Wahrnehmungen und Erwartungen“ der Bürger, die in den Jahren 2016 und 2018 im Auftrag des Europäischen Parlaments vorgenommen wurde, hat ergeben, dass der Anteil der Unionsbürger, die sich eine stärkere Mitwirkung der EU bei der Bekämpfung von Steuerbetrug wünschen, nahezu unverändert geblieben ist – ein leichter

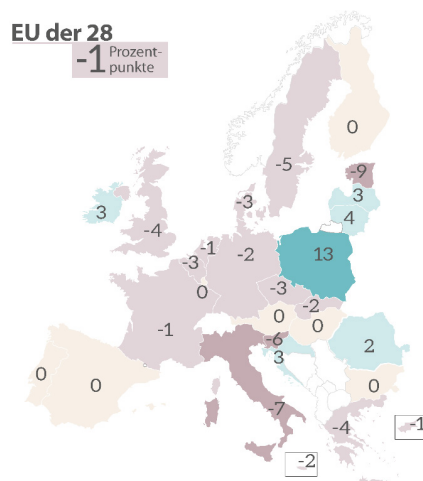
Rückgang um einen Prozentpunkt, von 75 % auf 74 %. Sie gehört weiterhin zu den Politikbereichen, für die eine stärkere EU-Beteiligung am meisten befürwortet wird, ist jedoch bei den Erwartungen hinsichtlich einer stärkeren EU-Beteiligung vom dritten Platz (nach Terrorismusbekämpfung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) auf den vierten abgerutscht (aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Umweltschutzes für die Unionsbürger).

Abbildung 1 – Anteil der Befragten, die sich eine stärkere EU-Beteiligung wünschen



Quelle: EPRS nach Eurobarometer [85.1 – 2016](#); [89.2 – 2018](#).

Abbildung 2 – Erwartungen in Bezug auf mehr Handlung seitens der EU als zurzeit: Differenz in Prozentpunkten zwischen den Jahren 2016 und 2018



Quelle: EPRS nach Eurobarometer [85.1 – 2016](#); [89.2 – 2018](#).

Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es Unterschiede. Die größte Unterstützung für eine stärkere Beteiligung der EU war in Portugal (91 %) und Spanien (89 %) zu verzeichnen. Am wenigsten wurde eine stärkere Mitwirkung der EU von den Bürgern in Estland und Österreich (jeweils 52 %) befürwortet. Trotz dieser Unterschiede erachtet in allen Mitgliedstaaten eine Mehrheit der Bürger es als notwendig, dass die EU ihre Mitwirkung bei der Bekämpfung von Steuerbetrug ausbaut.

Die allgemeine Unterstützung für eine verstärkte Beteiligung der EU bei der Bekämpfung von Steuerbetrug ist um einen Prozentpunkt leicht gesunken. Die deutlichsten Veränderungen waren in Polen (Anstieg um 13 Prozentpunkte) und Estland (Anstieg um 9 Prozentpunkte) zu verzeichnen. In 14 Mitgliedstaaten beträgt die Veränderung weniger als zwei Prozentpunkte, was als leichte Veränderung oder auch als eher stabile Wahrnehmung ausgelegt werden kann.

Die EU-Maßnahmen auf dem Gebiet der Bekämpfung von Steuerbetrug bewerten 27 % der Unionsbürger als angemessen. Die positive

Bewertung der EU-Beteiligung in diesem Politikbereich ist um fünf Prozentpunkte gestiegen. Der Anteil der Menschen, die die EU-Beteiligung für unzureichend halten, hat von 66 % auf 57 %

abgenommen – ein Rückgang um neun Prozentpunkte. Gleichwohl ist der Anteil der Menschen, die mit dem aktuellen Umfang der Mitwirkung der EU nicht zufrieden sind, nach wie vor erheblich größer als derjenigen Menschen, die sie als ausreichend bewerten. Der Trend einer verbesserten Wahrnehmung der EU-Mitwirkung ist nahezu universell. Am stärksten ist dies in Rumänien und Ungarn zu sehen (in beiden Ländern ein Anstieg um 18 Prozentpunkte). Der gegenteilige Trend ist nur in zwei Mitgliedstaaten zu beobachten – im Vereinigten Königreich (Rückgang um fünf Prozentpunkte) und in Malta (Rückgang um drei Prozentpunkte).

Zwar schließt sich die Lücke zwischen den Erwartungen der Bürger im Hinblick auf eine stärkere Mitwirkung der EU und ihrer Bewertung der derzeitigen Beteiligung, allerdings hat sie nach wie vor ein beträchtliches Ausmaß. Es besteht nach wie vor Potenzial, besser auf die Wünsche und Erwartungen der EU-Bürger einzugehen.

EU-Rahmen

Steuern in den EU-Verträgen

[Steuerangelegenheiten](#) sind seit den Anfängen der Union als einer der Politikbereiche der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in den Verträgen verankert. Derzeit sind sie im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in den Kapiteln zu steuerlichen Vorschriften und Angleichung der Rechtsvorschriften niedergelegt.¹⁰ Die Steuerpolitik liegt als Bestandteil des Binnenmarkts, der in [Artikel 4 Absatz 2](#) AEUV über [geteilte Zuständigkeiten](#) als erster Bereich aufgeführt ist, in der geteilten Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten.

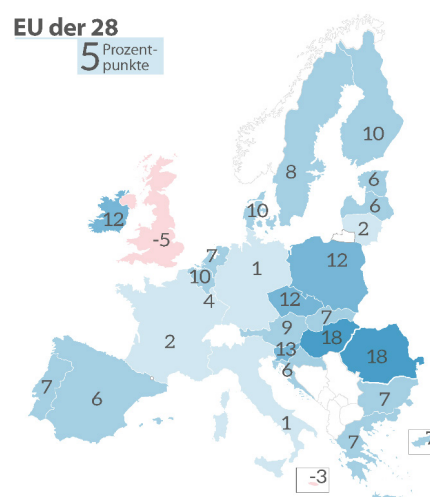
Steuerangelegenheiten genießen allerdings einen besonderen Status und unterliegen nach wie vor einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, das eng an die Mitgliedstaaten geknüpft ist, während andere Politikbereiche durch die vereinbarten Änderungen des [Vertrags](#) seit 1992 in den Aufgabenbereich ordentlicher Gesetzgebungsverfahren überführt wurden.

Vertragliche Grundlage, Gesetzgebungsverfahren und Zuständigkeit des Europäischen Parlaments

Im Kapitel „[Steuerliche Vorschriften](#)“ des AEUV (Artikel 110 bis 113) ist in **Artikel 113** zu indirekten Steuern festgelegt, dass ein besonderes Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet: Der Rat erlässt gemäß einem solchen Gesetzgebungsverfahren und „nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.“

Im Kapitel „Angleichung der Rechtsvorschriften“ des AEUV (Artikel 114 bis 118) ist in **Artikel 115 AEUV** für andere Steuern bestimmt, dass der Rat nach demselben besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig „Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken“, erlässt.

Abbildung 3 – Bewertung der derzeitigen EU-Maßnahmen als angemessen: Differenz in Prozentpunkten zwischen den Jahren 2016 und 2018



Nach **Artikel 116 AEUV** ist allerdings ein Mechanismus vorgesehen, um Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt zu beseitigen, wenn Beratungen mit den Mitgliedstaaten nicht zur Beseitigung der betreffenden Verzerrung führen. In diesem Fall „erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die erforderlichen Richtlinien. Es können alle sonstigen in den Verträgen vorgesehenen zweckdienlichen Maßnahmen erlassen werden“.

Die letztere Möglichkeit ist bisher noch nicht zur Anwendung gekommen, es wurde allerdings mehrfach gefordert, dass diese Vorschrift als gesetzliche Grundlage für steuerbezogene Vorschläge angewandt wird.¹¹ Die Steuerpolitik steht am Scheideweg: Sie ist nach wie vor größtenteils eine nationale Angelegenheit, erfordert jedoch auf EU- und weltweiter Ebene zunehmende Zusammenarbeit und Koordination, damit die spezifischen [Themen und Herausforderungen](#) angegangen werden können. Den nationalen Aufsichtsbehörden sind dahingehend, was sie allein erreichen können, Grenzen gesetzt.

Ein eigens auf Steuern ausgerichtetes EU-Förderprogramm, das [Programm Fiscalis 2020](#), wurde mit der [Verordnung \(EU\) Nr. 1286/2013](#) vom 11. Dezember 2013 angenommen. Es soll im Zeitraum 2014–2020 die Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden innerhalb der Union sowie zwischen den Mitgliedstaaten, [Beitrittsländern](#) und Partnerländern der [Europäischen Nachbarschaftspolitik](#) ermöglichen und verbessern. Das Programm ist mit Finanzmitteln in Höhe von 234,3 Mio. EUR ausgestattet und soll insbesondere bei der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung sowie bei der Umsetzung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und beim Austausch von Informationen Unterstützung leisten.

... eine suboptimale Situation (?)

Die Steuerpolitik ist bisher von den [Entwicklungen](#) ausgenommen, die in den meisten Politikbereichen der EU vollzogen wurden, und so unterliegt sie weiterhin bei begrenzter Mitwirkung des Europäischen Parlaments den einstimmigen Beschlüssen des Rates. Die enge Verbindung zwischen [Steuer](#) und nationaler Souveränität ist die Standarderklärung für die Ausnahme von der allgemeinen Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und der Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit. Durch diese Situation wurde der Erlass von Rechtsvorschriften allerdings nicht vollständig blockiert, wie insbesondere seit 2014 ersichtlich.

Gleichermaßen ist allerdings ersichtlich, dass es in dieser Situation nicht möglich ist, über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinauszugehen und einen großen Schritt in Richtung der Beendigung des Steuerwettbewerbs in der EU zu machen. Denn Einstimmigkeit bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat die Verabschiedung einer Rechtsvorschrift blockieren, also sein Veto einlegen kann. Derlei festgefahrene Situationen haben dazu geführt, dass der Vorschlag der Kommission für die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage ([GKKB](#)) aus dem Jahr 2011 zurückgenommen wurde und nun eine [Neuaufgabe](#) in zwei Phasen versucht wird und der Legislativvorschlag zur Finanztransaktionssteuer ([FTS](#)) für die gesamte EU in einen Vorschlag für eine [verstärkte Zusammenarbeit](#) (für eine kleinere Anzahl von Mitgliedstaaten) umgewandelt wurde. Letztere hat sich bisher noch nicht als erfolgreicher erwiesen, da hierbei Bedenken bestehen, weil diese Maßnahme naturgemäß eben nicht für die gesamte EU gelten würde.

Wiederbelebung von (alten) Vorschlägen zur Abhilfe

Dass es in der Steuerpolitik keine entsprechenden Änderungen gegeben hat, ist eine Folge des Widerstands der Mitgliedstaaten bei den letzten Überarbeitungen des Vertrags, insbesondere im Zuge der [Debatten über Vertragsänderungen im Jahr 2003](#). Der Grund für den Vorschlag zur Anpassung der steuerlichen Vorschriften gemäß den verfahrenstechnischen Entwicklungen in anderen Politikbereichen lag nicht darin, steuerliche Angelegenheiten vollständig in den Bereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und damit der qualifizierten Mehrheit zu überführen, sondern eine [„genauere Abgrenzung“](#) der steuerlichen Aspekte mit Bezug zum Funktionieren des Binnenmarktes zu erreichen.

Von den Mitgliedstaaten wurde dieser Ansatz nicht akzeptiert. Diese ablehnende Haltung wurde in der Folge jedoch dadurch ausgeglichen, dass eine [Brückenklausel](#) aufgenommen wurde, die es erlaubt, eine Anpassung zu vereinbaren (nicht auf den Bereich Steuern beschränkt). Brückenklauseln, ob [allgemein oder spezifisch](#), gelten nur für die Zuweisung der in den Verträgen vorgesehenen Befugnisse. Anders gesagt, werden dadurch nicht die Zuständigkeiten geändert.

Brückenklausel für die Steuerpolitik

Artikel 48 des [Vertrags über die Europäische Union](#) sieht ein vereinfachtes Änderungsverfahren vor. In diesem Zusammenhang ist häufig von einer „allgemeinen Brückenklausel“ die Rede.

Insbesondere sieht [Artikel 48 Absatz 7](#) Unterabsatz 2 für die Annahme von Gesetzgebungsakten durch den Rat einen Wechsel vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vor, wenn der Europäische Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (mit Mehrheit seiner Mitglieder) einstimmig einen entsprechenden Beschluss erlässt. Diese Vorschrift sieht ebenfalls die Übermittlung an die nationalen Parlamente vor, die solchen Änderungen innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung widersprechen können.

In seinen Reden zur [Lage der Union](#) im [September 2017](#) und [September 2018](#) hat der Präsident der Europäischen Kommission die Anwendung dieser Möglichkeiten angesprochen.

Am 15. Januar 2019 hat die Kommission die [Mitteilung](#) „Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik“ verabschiedet, in der sie sich mit der Anpassung des Beschlussfassungsverfahrens befasst. In dieser Mitteilung werden die Hindernisse behandelt, die aus der einstimmigen Beschlussfassung im Rat resultieren, und die Optionen aufgeführt, mit denen diese überwunden werden können, insbesondere Artikel 116 AEUV und Anwendung der Brückenklausel.¹²

Ferner wird in der Mitteilung für die EU-Steuerpolitik ein wegweisender, zielgerichteter Fahrplan für einen progressiven und schrittweisen Übergang hin zu Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit wie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen. Dazu werden vier Schritte definiert: erstens Maßnahmen, die keine direkten Auswirkungen auf die Besteuerungsrechte, Steuerbemessungsgrundlagen oder Steuersätze der Mitgliedstaaten haben, zweitens Maßnahmen mit ausschließlich fiskalischem Charakter, die auf die Unterstützung anderer politischer Ziele ausgelegt sind, drittens Bereiche, die weitgehend harmonisiert sind und an die neuen Umstände angepasst werden müssen, und viertens andere Initiativen im Bereich der Besteuerung, die für den Binnenmarkt und eine faire und wettbewerbsfähige Besteuerung in Europa notwendig sind.

Ergebnisse der Wahlperiode 2014–2019

Zur Verbesserung dieser Situation wurde in den letzten fünf Jahren eine große Anzahl von Maßnahmen sowohl legislativer als auch nicht legislativer Art durchgeführt, begleitet von Maßnahmen zur internationalen Entwicklung der Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten und im Hinblick auf Drittstaaten wie etwa Steuergebiete, die Schutz für Steuerhinterziehung oder -vermeidung bieten. Diese **Maßnahmen** sind insbesondere auf folgende Themen und Herausforderungen ausgerichtet:

- Neue Möglichkeiten zur Abwicklung von Geschäften, bei denen nicht unbedingt eine physische Präsenz in dem Gebiet erforderlich ist, in dem die Aktivität oder die Transaktion stattfindet (einschließlich Digitalisierung).
- Sicherstellung, dass die Regeln der Realität (Substanz) gemäß sind, insbesondere den zugrunde liegenden Finanzströmen, die im Gegensatz zu den Steuerregeln mobil geworden sind.
- Schritt halten mit den technologischen Änderungen (einschließlich [Kryptowährungen](#)).
- Sicherstellung, dass die Regeln geeignet sind, Machenschaften zu erfassen, die so gestaltet sind, dass die Steuerverpflichtungen durch flexible Anpassungen optimiert werden (Vielseitigkeit).

Bekämpfung von Steuerbetrug als Priorität der EU-Maßnahmen

Seit Beginn der Amtszeit der aktuellen Kommission gehören Steuerangelegenheiten zu den [10 Prioritäten](#) und wurden im [September 2014](#) als Priorität 4 „Ein vertiefter und gerechterer Binnenmarkt“ vorgestellt. Bei der Besteuerung ([Nummer 4](#)) verfolgt die Kommission folgenden Ansatz:

*Wir brauchen **mehr Fairness** in unserem Binnenmarkt. Während wir die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Steuersysteme anerkennen, sollten wir unsere Anstrengungen **im Kampf gegen Steuerumgehung und Steuerbetrug** verstärken, damit alle ihren gerechten Teil beitragen. Ich werde insbesondere die **Verwaltungszusammenarbeit** zwischen den Steuerbehörden vorantreiben und mich auf EU-Ebene für die Einführung einer **gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage** und einer **Finanztransaktionssteuer** einsetzen. Die vorgeschlagenen **verschärften Geldwäschevorschriften der Union** sollten zügig verabschiedet werden und inhaltlich ambitioniert sein, insbesondere was die **Identifizierung wirtschaftlicher Eigentümer** und die **Sorgfaltspflichten gegenüber Kundinnen und Kunden** angeht.*
(Fettformatierungen ergänzt)

Die Umsetzung dieser Verpflichtungen war für die fünfjährige Amtszeit der Kommission vorgesehen. Die geplanten Maßnahmen und Legislativvorschläge werden im jeweiligen jährlichen [Arbeitsprogramm](#) festgehalten. Dementsprechend hat die Kommission eine Reihe von Aktionsplänen vorgelegt, in denen die Maßnahmen und Mittel zum Erreichen des jeweiligen Ziels weiter ausgeführt sind. Die Aktionspläne sind nicht alle gleich gestaltet, die älteren sind programmatischer, und die neueren enthalten Vorschläge und Beschlüsse, die im Aktionsplan gruppiert und in einer zugehörigen Mitteilung erläutert werden. Einige Vorschläge erfolgten unabhängig von einem Aktionsplan. Nachfolgend sind die Aktionspläne und einzelnen Vorschläge seit 2014 bis heute in chronologischer Reihenfolge aufgelistet:

- [Maßnahmenpaket zur Steuertransparenz](#) (18. März 2015),
- [Aktionsplan zur Unternehmensbesteuerung](#) (17. Juni 2015),
- [Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung](#) (28. Januar 2016),
- [Aktionsplan im Bereich Mehrwertsteuer](#) (7. April 2016),
- [Paket zur Reform der Unternehmensbesteuerung](#) (25. Oktober 2016),
- [Mehrwertsteuerpaket für den digitalen Binnenmarkt](#) (1. Dezember 2016),
- [Befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft](#) (21. Dezember 2016),
- Einheitlicher Mehrwertsteuerraum (in Fassungen vom [Oktober 2017](#) und [November 2017](#)),
- Paket vom [Januar 2018](#) zu MwSt-[Sätzen](#) und -Regeln für [KMU](#),
- [Faire Besteuerung der digitalen Wirtschaft](#) (21. März 2018),
- Vorschläge zur Mehrwertsteuer vom 25. Mai 2018 ([technische Änderungen](#) für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem und die [Umkehrung der Steuerschuldnerschaft](#)),
- [Vorschläge](#) zu neuen Vorschriften für Verbrauchsteuern vom 25. Mai 2018,
- Der [Legislativvorschlag vom 11. Dezember 2018](#) mit weiteren Vorschriften zur Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle (eingeführt mit der Annahme der Vorschläge zum Mehrwertsteuerpaket für den digitalen Binnenmarkt),
- Zwei Legislativvorschläge vom 12. Dezember 2018, die für Steuerbehörden den Zugang zu relevanten, zahlungsbezogenen Informationen vorsehen und damit die Informationslücke bei der Bekämpfung von Mehrwertsteuerausfällen infolge von E-Commerce-Aktivitäten schließen (zwei Vorschläge zur [Änderung](#) der Mehrwertsteuerrichtlinie bzw. [Änderung](#) der Verordnung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer).
- Der [Vorschlag vom 24. April 2019](#) zur Befreiung von Material für Streitkräfte von Mehrwert- und Verbrauchsteuern bei Einsatz außerhalb des jeweiligen Mitgliedstaats.

Neubelebung der Steuerpolitik

Seit September 2014 wurden über 30 Legislativvorschläge zu Steuerangelegenheiten eingereicht. Mehr als die Hälfte davon wurde bis Ende 2018 angenommen. In der neuen Wahlperiode wird voraussichtlich weiter daran gearbeitet, über die verbleibenden Vorschläge Einigung zu erzielen.

Mit der Umgestaltung der **Verfahren der Zusammenarbeit** zwischen Steuerbehörden wurde einigen Mängeln Rechnung getragen, die durch verschiedene Schlupflöcher bei den direkten Steuern offenbar wurden, von denen einige auch im breiteren Rahmen der OECD bekämpft werden. Die [Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden \(DAC-Richtlinie\)](#) wurde seit ihrer Verabschiedung im Jahr 2011 [fünfmal](#) geändert: Um für den [automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten](#) (gemäß Gemeinsamem Meldestandard, CRS) zu sorgen,¹³ den automatischen [Austausch von Steuervorschriften](#) zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen, die Bereitstellung von [länderbezogenen Informationen](#) durch multinationale Konzerne und deren Austausch zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen, für Steuerbehörden den [Zugang zu Informationen zur Bekämpfung der Geldwäsche](#) sicherzustellen und um festzulegen, dass [Vermittler verpflichtet sind](#), die Steuerbehörden vor der Anwendung von Methoden, die eine aggressive Steuerplanung darstellen könnten, zu informieren. Es wurden noch nicht alle Änderungen umgesetzt, sodass eine Bewertung noch nicht möglich ist. Über einen damit verbundenen Vorschlag, der die Erstellung von [öffentlichen länderbezogenen](#) Berichten vorsieht, muss im Rat noch Einigung erzielt werden.

Zur **Unternehmensbesteuerung** wurden sieben Legislativvorschläge eingereicht. Diese beziehen sich auf die Bekämpfung der Steuervermeidung (in den Jahren [2016](#) und [2017](#) wurden zwei Richtlinien zur Bekämpfung der Steuervermeidung erlassen) und die [Richtlinie](#) über Verfahren zur Beilegung von Doppelbesteuerungstreitigkeiten, die ebenfalls 2017 erlassen wurde. Die beiden Vorschläge zur [gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage](#) wurden am Ende der Wahlperiode 2014–2019 vom Rat noch erörtert, wie auch die Vorschläge zur Unternehmensbesteuerung einer [signifikanten digitalen Präsenz](#) und zum [gemeinsamen System einer Digitalsteuer](#) auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen.

Zum **MwSt**-Rahmen wurden [fünfzehn Legislativvorschläge](#) eingereicht.¹⁴ Diese Vorschläge decken die vier Säulen des MwSt-Aktionsplans ab, d. h. Beseitigung von MwSt-Hindernissen im E-Commerce, Anpassung der Regeln für KMU, Verbesserung der Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit Drittstaaten, sowie Verbesserung des Einzugs von Steuern zur Bekämpfung der Mehrwertsteuerlücke, Errichtung eines endgültigen Mehrwertsteuersystems für grenzüberschreitenden Handel und Modernisierung der Mehrwertsteuerpolitik im Sinne einer größeren Freiheit für die Mitgliedstaaten. Die Vorschläge beziehen sich sowohl auf die Aktualisierung des Mehrwertsteuerrahmens als auch auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet. Mehr als die Hälfte wurde bis Ende 2018 angenommen. Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (Ecofin) hat eine Reihe neuer Regelungen bezüglich der Verbrauchsteuern erörtert. Dabei ging es unter anderem um die Neugestaltung des allgemeinen Systems und die Verbrauchsteuern auf Alkohol. Trotz beträchtlicher Fortschritte konnten sich die Minister allerdings [nicht auf das Maßnahmenpaket einigen](#). Wenn bis Ende Juni 2019 keine Einigung erzielt werden kann, muss der Rat weiter an einem Kompromiss arbeiten, der für alle Mitgliedstaaten annehmbar ist.

Die Kommission hat im Rahmen des am 2. Mai 2018 angenommenen Pakets für den [nächsten mehrjährigen Finanzrahmen](#) für den Zeitraum 2021–2027 ein neues [Fiscalis-Programm](#) vorgeschlagen. Die Vorbereitung für dessen Verabschiedung wurde in der vergangenen Wahlperiode damit abgeschlossen, dass das Parlament im April 2019 seinen Standpunkt in erster Lesung angenommen hat. Das Ergebnis hängt vom Standpunkt des neuen Parlaments und anderer Organe in den abschließenden Verhandlungen ab.

Die Rechtsvorschriften werden durch **andere Rechtsakte** in Steuerangelegenheiten (verbindliche und nicht verbindliche) ergänzt, die von den Organen angenommen wurden, insbesondere:

- Die [Liste der nicht kooperativen Länder und Gebiete](#), die am 5. Dezember 2017 vom Rat angenommen wurde und auf der Grundlage der vorbereitenden Analyse der Kommission regelmäßig aktualisiert wird. Die Liste basiert auf den eingegangenen Verpflichtungen von Drittstaaten und der Überwachung von deren Umsetzung. Eine Möglichkeit, für die Einhaltung der Vorschriften zu sorgen, besteht darin, Länder oder Gebiete auf eine [schwarze Liste](#) zu setzen.
- Untersuchungen [staatlicher Beihilfen](#) im Zusammenhang mit steuerlichen Maßnahmen zugunsten bestimmter Unternehmen (insbesondere im Wege von [Steuervorbescheiden](#)), die an sich nichts Neues sind.¹⁵ Allerdings ist durch den hohen Bekanntheitsgrad der betroffenen [Unternehmen](#) eine verstärkte Aufmerksamkeit auf diesen Zuständigkeitsbereich der EU gelenkt worden.
- Sicherstellung, dass die Behandlung von steuerlichen Situationen mit Bezug zu Drittstaaten den innerhalb der EU geltenden Vorschriften entspricht. Dieser Punkt wird in der am 28. Januar 2016 angenommenen Empfehlung an die Mitgliedstaaten [zur Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Steuerabkommen](#) behandelt.
- Aktive Beteiligung an internationalen Foren und Annahme von Übergangsregelungen für diese Sachverhalte, solange es keine koordinierten Maßnahmen auf weltweiter Ebene gibt, wie in der am 28. Januar 2016 von der Kommission angenommenen [externen Strategie für effektive Besteuerung](#) vorgesehen.

Potenzial für die Zukunft

In ständigen, Sonder- und Untersuchungsausschüssen des Europäischen Parlaments wurden die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der identifizierten Herausforderungen analysiert, geprüft und überwacht, vor allem die Herausforderungen, die seit 2014 besonders in den Blickpunkt gerückt sind. Ebenfalls haben sich diese Ausschüsse mit den seitdem enthüllten Problemen befasst. Mit der TAXE-[Entschließung vom 25. November 2015](#) zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung, der [legislativen Entschließung vom 16. Dezember 2015](#) zum Thema „Transparentere Gestaltung, Koordinierung und Harmonisierung der Politik im Bereich der Körperschaftsteuer in der Union“, der TAX2-[Entschließung vom 6. Juli 2016](#) zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung, der [Entschließung vom 13. Dezember 2017](#) zu den vom [Untersuchungsausschuss PANA](#) ausgearbeiteten Empfehlungen sowie der TAX3-Entschließung vom 26. März 2019 wurde eine Bestandsaufnahme der Situationen vorgenommen, für die Abhilfe geschaffen werden muss, und ein Katalog von Abhilfemaßnahmen aufgestellt. Zusammengefasst belegen diese Entschließungen, dass seit Beginn der vergangenen Wahlperiode Fortschritte erzielt wurden, dass jedoch in vielen Punkten noch Umsetzung, Überwachung und Bewertung erforderlich sind.¹⁶

Die wichtigsten Probleme erfordern, dass für die Steuerbehörden für ausreichend **Transparenz** gesorgt wird, um ihnen die Bekämpfung zu ermöglichen. Für einen Bedarf an mehr Transparenz spricht, dass die bedeutendsten Fälle von Steuerbetrug von Einzelpersonen (Informanten) oder durch journalistische Recherchen aufgedeckt wurden. In diesem Bereich wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Der Rahmen für die **Körperschaftsteuer** ist ebenfalls unter Druck, da die Änderungen infolge der regulatorischen und technologischen Entwicklungen bewältigt werden müssen. Für eine bessere Bekämpfung von Steuerbetrug und Geldwäsche müssen bessere Maßnahmen entwickelt und eine wirksamere Umsetzung sichergestellt sowie die Vorschriften für die Bekämpfung von Geldwäsche gestärkt werden. Ebenfalls muss bestimmten Beteiligten, denen beim Steuerbetrug und bei der Geldwäsche der damit verbundenen Einnahmen eine wichtige Rolle zukommt, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, insbesondere einer Reihe von **Vermittlern** und **Finanzinstituten**, über die Gelder aus solchen Praktiken geleitet werden. Und

schließlich müssen die Maßnahmen global erfolgen, da auch der Steuerbetrug weltweit abgewickelt wird. Daher wird ein aktives und konsistentes internationales Konzept gebraucht. Alle diese Maßnahmen müssen auf der Grundlage der regulatorischen und technologischen Entwicklungen, die im Zusammenhang mit Steuerbetrug rasch berücksichtigt und ausgenutzt werden, überwacht und aktualisiert werden. Doch trotz der beachtlichen Errungenschaften in der Wahlperiode 2014–2019 bleibt noch einiges zu tun. So müssen die Vorschriften umgesetzt, durchgesetzt, überwacht und bei Bedarf aufgrund der Vielseitigkeit der Steuerbetrüger und des hohen Tempos der digitalen Entwicklung aktualisiert werden.

HAUPTQUELLEN

Kommission, Website der [GD TAXUD](#).

Remeur C., [Steuerpolitik in der Europäischen Union – Themen und Herausforderungen](#), EPRS, Europäisches Parlament, Februar 2015.

Remeur C., [Steuertransparenz: Offenheit, Kommunikation und Informationsaustausch](#), EPRS, Europäisches Parlament, September 2015.

Remeur C., [Kollaborative Wirtschaft und Besteuerung: Besteuerung des in der kollaborativen Wirtschaft geschaffenen Werts](#), EPRS, Europäisches Parlament, Februar 2018.

ENDNOTEN

- ¹ Die OECD hat ihre Analyse des Problems in einem [Bericht von 2007](#) veröffentlicht.
- ² Bezeichnet als „öffentliche Güter“, die nicht notwendigerweise von einem einzelnen Verbraucher, sondern von der Gesellschaft insgesamt genutzt werden. Öffentliche Güter werden aus Steuereinnahmen finanziert.
- ³ Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es bedeutende Unterschiede. Daten zu den einzelnen Mitgliedstaaten sowie einen Vergleich mit Drittstaaten finden Sie unter [Steuertrends 2018](#).
- ⁴ Diese Liste ist unvollständig. Zum Beispiel werden in einigen Städten und Gemeinden Steuern auf Unterkünfte erhoben, die Touristensteuern.
- ⁵ Im Jahr 2016 hat der Internationale Währungsfonds (IWF) eine [Schätzung](#) der weltweiten Ausfälle durch BEPS (Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung) und in Verbindung mit Steueroasen vorgenommen. Siehe auch Tørsløv, Wier und Zucman „The missing profits of nations“, NBER, Working Paper 24701, 2018.
- ⁶ Weitere Informationen zu Steuerlücken finden Sie in dem Artikel [Before We Close Tax Gaps, We Have to Understand Them](#) vom Oktober 2018, Tomasz Tratkiewicz, CASE (in englischer Sprache). Das Projekt ist eine Reaktion auf die Empfehlung A6 des EP in der [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2015](#). Informationen zu den fortlaufenden Tätigkeiten finden Sie auf der [zugehörigen Website](#), die zum Zeitpunkt dieses Briefings aktiv ist.
- ⁷ Das englische Wort „evasion“ ist in mehreren Sprachen ein *falscher Freund*, weil es „Hinterziehung“ und nicht „Vermeidung“ bezeichnet.
- ⁸ Dies kann durch Verlagerung von Gewinnen aus Hoch- in Niedrigsteuergebiete, durch konzerninterne Transaktionen, die Finanzstruktur einer Unternehmensgruppe oder den Standort von immateriellen Vermögenswerten geschehen. Anders gesagt, werden hiermit die Voraussetzungen für Steuerplanung („Treaty Shopping“) geschaffen.
- ⁹ Dieser Abschnitt wurde von Alina Dobrova verfasst, die Grafiken stammen von Nadejda Kresnichka-Nikolchova.
- ¹⁰ [Weitere einschlägige Bestimmungen](#) betreffen die Freizügigkeit von Personen sowie den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (Artikel 45–48 AEUV zu Arbeitskräften, 49–55 zum Niederlassungsrecht, 56–62 zu Dienstleistungen und 63–66 zu Kapital- und Zahlungsverkehr). Auch Umweltvorschriften (Artikel 191–192 AEUV) enthalten Steuerkomponenten. Die Wettbewerbsvorschriften, insbesondere das in den Artikeln 107 bis 109 AEUV verankerte Verbot staatlicher Beihilfen, sind für die Steuerpolitik ebenso relevant. Ebenfalls sehr wichtig ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung. In der Steuerpolitik kann die verstärkte Zusammenarbeit (Artikel [326](#) bis [334](#) AEUV) Anwendung finden.
- ¹¹ Siehe [Entschließung vom 16. Februar 2017](#).
- ¹² In der Mitteilung werden die allgemeine Brückenklausel und die Umweltklausel in Bezug auf finanzpolitische Maßnahmen (Artikel 192 AEUV) zur Bekämpfung des Klimawandels behandelt. Als ein Instrument, das angesichts der erforderlichen Einstimmigkeit größere Flexibilität bietet, wird auch die [verstärkte Zusammenarbeit](#) genannt.
- ¹³ Die Vorschläge wurden am 12. Juni 2013 vorgelegt.

- ¹⁴ Im Rahmen der Mehrwertsteuerpakete wurden auch Durchführungsrechtsakte vorgeschlagen, bei denen es sich um [Rechtsakte ohne Gesetzescharakter](#) handelt ([Artikel 290](#) AEUV).
- ¹⁵ [Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe vom 16.5.2016](#) mit Erläuterungen der Anwendung des Fremdvergleichsgrundsatzes oder auch „Arm’s length“-Grundsatzes im Zusammenhang mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen und [Arbeitspapier zu staatlichen Beihilfen und Steuervorbescheiden](#).
- ¹⁶ [Gemeinsame Folgemaßnahmen](#) zum Thema „Transparentere Gestaltung, Koordinierung und Harmonisierung der Politik im Bereich der Körperschaftsteuer in der Union“ und den TAXE-Entschlüssen wurden von der Europäischen Kommission in März 2016 vorgestellt, Folgemaßnahmen zu [TAX2](#) im November 2016 und Folgemaßnahmen zu den [PANA](#)-Entschlüssen im April 2018.

HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2019.

Bildnachweise: © bankrx / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu (Kontakt)

www.eprs.ep.parl.union.eu (Intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)

