



## ALLGEMEINE STEUERPOLITIK

Die Steuerhoheit kommt den Mitgliedstaaten zu, die EU hingegen verfügt in diesem Bereich nur über begrenzte Zuständigkeiten. Da die Steuerpolitik der EU auf ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts abzielt, ist die Harmonisierung der indirekten Steuern bereits vor jener der direkten Steuern in Angriff genommen worden. Die Bekämpfung von schädlicher Steuerhinterziehung und Steuervermeidung ist aktuell eine Priorität in der Politik. Steuerliche Maßnahmen müssen von den Mitgliedstaaten einstimmig angenommen werden. Das Europäische Parlament hat ein Recht auf Anhörung in Steuerangelegenheiten, mit Ausnahme von Haushaltsfragen, bei denen es als Mitgesetzgeber fungiert.

### RECHTSGRUNDLAGE

Kapitel über steuerliche Vorschriften (Artikel 110 bis 113) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([AEUV](#)), in dem es um die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern geht; Kapitel über die Angleichung der Rechtsvorschriften (Artikel 114 bis 118 AEUV), das sich auf Steuern erstreckt, die sich indirekt auf die Verwirklichung des Binnenmarkts auswirken, wobei Steuervorschriften nicht dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen; weitere steuerpolitisch relevante Vorschriften über die Freizügigkeit von Personen, Dienstleistungen und Kapital (Artikel 45 bis 66 AEUV), die Umwelt (Artikel 191 bis 192 AEUV) und den Wettbewerb (Artikel 107 bis 109 AEUV).

In Steuerangelegenheiten kann die verstärkte Zusammenarbeit (Artikel 326 bis 334 AEUV) zur Anwendung kommen. Wesentlich für die Annahme von Rechtsakten über Steuervorschriften auf Unionsebene ist die Tatsache, dass der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission beschließt und das Parlament angehört wird. Die im Steuerbereich angenommenen Vorschriften umfassen Richtlinien zur Angleichung einzelstaatlicher Bestimmungen sowie Beschlüsse des Rates. Da die Kommission der festen Überzeugung ist, dass es durch die Beibehaltung des Erfordernisses der Einstimmigkeit bei allen Beschlüssen im Bereich Steuern schwierig ist, das Maß an steuerlicher Koordinierung zu erreichen, das Europa benötigt, hat sie für bestimmte Steuerbereiche Vorschläge für den Übergang zu einer [Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit](#) vorgelegt. Diese wurden von den Mitgliedstaaten jedoch abgelehnt.

Direkte Steuern umfassen die Einkommensteuer und die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Unternehmen. Die Einkommensteuer als solche fällt nicht



unter die Bestimmungen der Union. (Die Maßnahmen, die die EU in diesem Bereich trifft, beruhen vielmehr auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.) Die Maßnahmen der EU im Bereich der Körperschaftsteuer sind stärker entwickelt, auch wenn es sich lediglich um Maßnahmen im Zusammenhang mit den Grundsätzen des Binnenmarktes handelt. Indirekte Steuern sind Steuern, die weder auf das Einkommen noch auf das Vermögen erhoben werden. Zu ihnen zählen die Mehrwertsteuer (MwSt.), Verbrauchsteuern, Einfuhrzölle, Steuern auf Energie und andere umweltbezogene Steuern. Da die Ausarbeitung von Steuervorschriften auf Unionsebene auf ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts abzielt, ist die Harmonisierung der indirekten Steuern bereits vor jener der direkten Steuern in Angriff genommen worden und ist auch schon weiter vorangeschritten.

## ZIELE

Die steuerpolitische Strategie der Union wird in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „[Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre](#)“ erläutert. Das Recht, Steuern zu erheben, abzuschaffen oder anzupassen, obliegt weiterhin den Mitgliedstaaten. Unter der Voraussetzung, dass dabei die Unionsvorschriften eingehalten werden, steht es den Mitgliedstaaten frei, ihre Steuersysteme so zu gestalten, wie sie es für angemessen halten. Innerhalb dieses Rahmens sind die Beseitigung steuerlich bedingter Hindernisse für die grenzübergreifende Wirtschaftstätigkeit, die Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs und der Steuerhinterziehung sowie die Förderung einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden zur Sicherstellung der Kontrolle und zur Bekämpfung von Betrug die Prioritäten der Steuerpolitik der Union. Durch eine verstärkte Koordinierung der Steuerpolitik würde sichergestellt, dass mit der Steuerpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten die weiter reichenden Ziele der Unionspolitik unterstützt werden, die in der [Strategie Europa 2020](#) für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum sowie in der [Binnenmarktakte](#) festgelegt wurden.

## INITIATIVEN UND FORTSCHRITT

Im [jährlichen Tätigkeitsbericht über Besteuerung](#) der Kommission werden die Ergebnisse der EU und die Steuerfragen dargelegt, die es noch zu regeln gilt. Nach Enthüllungen in der Presse über das wahre Ausmaß des Phänomens wurde die Bekämpfung von Steuerbetrug und aggressiver Steuerplanung zu einer politischen Priorität der laufenden Wahlperiode (2014-2019). Darüber hinaus wird weiter auf eine Reform des Besteuerungsrahmens für Unternehmen hingearbeitet, damit die Unternehmensbesteuerung in der EU gerechter wird und besser an eine moderne digitale Wirtschaft im Binnenmarkt angepasst ist. Die Ausarbeitung eines endgültigen Mehrwertsteuersystems ist ebenfalls zu einer politischen Priorität geworden. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen:

Ein [Maßnahmenpaket zur Steuertransparenz](#) (18. März 2015), mit dem die Transparenz und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf grenzübergreifende Steuervorbescheide verbessert werden sollen, indem die Zinsbesteuerungsrichtlinie aufgehoben wird, mögliche weitere Transparenzinitiativen



in Verbindung mit länderspezifischer Berichterstattung für multinationale Unternehmen geprüft werden, eine Reform des Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung in Betracht gezogen wird, um seine Funktionalität und Effektivität zu steigern, die Steuerlücke besser quantifiziert wird (die nicht nur auf Steuervermeidung und -hinterziehung zurückgeführt werden kann) und indem man als Vorreiter für die Förderung einer größeren Steuertransparenz weltweit fungiert.

Ein [Aktionsplan zur Unternehmensbesteuerung](#) (17. Juni 2015), in dem eine Reihe von Initiativen festgelegt sind, um Steuervermeidung zu bekämpfen, nachhaltige Einnahmen sicherzustellen und das Geschäftsumfeld im Binnenmarkt zu verbessern. Im Aktionsplan wurden vier Leitziele identifiziert: a) Wiederherstellung der Einheit von Besteuerungsort und Ort der Wirtschaftstätigkeit, b) Gewähr, dass die Mitgliedstaaten die Unternehmenstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet korrekt bewerten können, c) Schaffung einer konkurrenzfähigen, wachstumsfreundlichen Unternehmensbesteuerung in der EU und d) Schutz des Binnenmarks und konsequente Haltung der EU zu externen Aspekten der Unternehmensbesteuerung mit Maßnahmen zur Umsetzung des [Aktionsplans zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung](#) (BEPS) der OECD sowie mit Vorgaben für den Umgang mit in Steuerbelangen kooperationsunwilligen Ländern und Initiativen zur Erhöhung der Steuertransparenz. Im Oktober 2016 schlug die Kommission eine Neuauflage der [Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage](#) (GKKB) vor.

Das [Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung](#) (28. Januar 2016) beinhaltet konkrete Maßnahmen zur Vermeidung von aggressiver Steuerplanung, zur Verbesserung der Transparenz und zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für alle Unternehmen in der EU. Das Paket basiert auf drei Grundsätzen: a) Gewährleistung effektiver Besteuerung in der EU (durch die Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung und die Empfehlung bezüglich Steuerabkommen), b) mehr Steuertransparenz (Überarbeitung der Richtlinie über den automatischen Austausch von Informationen), c) Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen (Mitteilung über eine externe Strategie für effektive Besteuerung und eine schwarze Liste der Steueroasen).

Der [Aktionsplan im Bereich Mehrwertsteuer](#) (7. April 2016) enthält a) Grundsätze für ein künftiges gemeinsames europäisches Mehrwertsteuersystem, b) Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, c) die Aktualisierung der Rahmenregelung für Mehrwertsteuersätze, d) Pläne zur Vereinfachung und Modernisierung der Mehrwertsteuervorschriften für den elektronischen Handel und e) ein Mehrwertsteuerpaket für die KMU.

Mit dem [Mehrwertsteuer-Paket für den digitalen Binnenmarkt](#) (1. Dezember 2016) soll die Mehrwertsteuer für den grenzüberschreitenden elektronischen Handel modernisiert werden. Ziel ist es, die Befolgungskosten bei der Mehrwertsteuer für Unternehmen bei grenzüberschreitenden Warenverkäufen zu reduzieren, den grenzüberschreitenden Handel zu vereinfachen und faire Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen sicherzustellen sowie den Mehrwertsteuerbetrug zu bekämpfen und die spezielle Situation in Bezug auf elektronische Veröffentlichungen anzugehen, für die derzeit noch keine ermäßigten Sätze gelten. Mithilfe des Mehrwertsteuer-



Reformpakets soll außerdem der berüchtigte „Karussellbetrug“ beendet werden. Die neuen Mehrwertsteuervorschriften sollen einfacher und einheitlicher sein, um einen neuen und endgültigen einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum zu schaffen. Kurz gesagt soll das neue Mehrwertsteuersystem also weniger anfällig für Betrug und besser an die heutige digitale und mobile Wirtschaft angepasst sein.

Mit den Initiativen zur [Fairen Besteuerung der digitalen Wirtschaft](#) (21. März 2018) soll ein gerechtes und effektives Besteuerungssystem sichergestellt werden, das an das digitale Umfeld angepasst ist. Zudem sollen Legislativvorschläge dazu beitragen, die digitale Präsenz vollständig nutzbar zu machen, indem die Definition einer „ständigen Niederlassung“ geändert und eine Definition für eine „wirtschaftliche Mindestsubstanz“ eingeführt wird. Der Vorschlag der Kommission wird auch auf internationaler Ebene in die Arbeit in diesem Bereich einfließen, insbesondere bei den G20 und der OECD.

Am 1. Januar 2018 traten neue Vorschriften in Kraft, nach denen die Mitgliedstaaten den Steuerbehörden Zugang zu Daten gewähren müssen, die gemäß den Rechtsvorschriften zur Geldwäschebekämpfung gesammelt wurden. Nationale Steuerbehörden verfügen seither über einen direkten Zugang zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen, Treuhandgesellschaften und andere Rechtsträger sowie zu Unterlagen zur Kundensorgfaltspflicht der Unternehmen. Durch die neuen Vorschriften können die Steuerbehörden schnell und effizient auf Fälle von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung reagieren und die Art von Strukturen bekämpfen, auf die in den [„Paradise Papers“](#) aufmerksam gemacht wurde.

Als Teil des umfassenderen Ziels, die Steuersysteme der EU gerechter und effizienter zu machen, ist die besondere Herausforderung im Hinblick auf die Art der Besteuerung bei der Digitalisierung sowohl in der EU als auch in internationalen Gremien diskutiert worden, insbesondere vor dem Hintergrund des BEPS-Projekts der OECD. In der Rede zur Lage der Union 2017 kündete Kommissionspräsident Juncker den „Vorschlag zur Einführung von Vorschriften auf EU-Ebene zur Besteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen durch die digitale Wirtschaft“ der Kommission an, und im Dezember 2017 nahm der Rat Schlussfolgerungen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft an.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Das Europäische Parlament hat die Grundzüge der Programme der Kommission im Steuerbereich im Allgemeinen befürwortet und der Bekämpfung des Steuerbetrugs bzw. der Steuerhinterziehung und der Geldwäsche eine hohe politische Priorität in der laufenden Wahlperiode eingeräumt. Die Empfehlungen des Parlaments bezogen sich insbesondere auf die Rolle bestimmter Steuerhoheitsgebiete und Finanzinstitutionen bei der aggressiven Steuerplanung.

Die Entschließung des Europäischen Parlaments zu [Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung](#) (25. November 2015) basierte auf der Arbeit des Sonderausschusses zu Steuervorbescheiden ([TAXE 1](#)). In dem Dokument wird auf ein auffälliges Paradoxon aufmerksam gemacht: Ein freier Wettbewerb in Steuerangelegenheiten und eine mangelnde Zusammenarbeit zwischen den



Mitgliedstaaten haben dazu geführt, dass der Ort der Wertschöpfung und der Ort der Besteuerung der Gewinne auseinanderfallen, was eine Aushöhlung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage sowie Einnahmenverluste zur Folge hatte. Mit der EntschlieÙung forderte das Parlament:

- mehr Transparenz durch den systematischen Austausch von Steuerinformationen und Steuervorbescheiden sowie die Vorlage von Informationen bei der Kommission, außerdem die Einführung einer öffentlichen länderspezifischen Berichterstattung durch multinationale Unternehmen über die erzielten Gewinne, die gezahlten Steuern und die erhaltenen öffentlichen Zuschüsse,
- das Ende von Steuervergünstigungen und Unstimmigkeiten zwischen den nationalen Steuersystemen, zusammen mit einer Vereinbarung darüber, wie Transaktionen innerhalb ein und desselben Unternehmens (Verrechnungspreise) bewertet werden sowie eine klare Definition der „wirtschaftlichen Substanz“,
- eine verbindliche EU-weite gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) als umfassende Reaktion auf Probleme in diesem Bereich,
- einen Rahmen für staatliche Beihilfen im Steuerbereich und Leitlinien zur Festlegung einer angemessenen Verrechnungspreisgestaltung und die Wiedereinzahlung von unzulässigen staatlichen Beihilfen als Abschreckung gegen unerlaubte staatliche Beihilfen im Steuerbereich,
- eine Reform des Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zu erhöhen,
- das Einbeziehen der Steuervermeidungsbekämpfung in andere Maßnahmen und unternehmerisches Handeln, etwa durch multinationale Unternehmen, Banken, Finanzdienstleister und Steuerberater,
- einen besseren Schutz für Hinweisgeber.

Vor dem Hintergrund der „Panama-Papiere“ und der „Lux-Leaks“-Enthüllungen, die deutlich gemacht haben, dass nicht nur in der EU, sondern weltweit eine bessere Zusammenarbeit und mehr Transparenz notwendig sind, sollten die Ergebnisse der Arbeit des Sonderausschusses TAXE 1 die Grundlage für die Arbeit des Sonderausschusses [TAXE 2](#) bilden. In der [EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2016](#) wurde auf die Ergebnisse des Ausschusses TAXE 2 verwiesen. Das Parlament

- fordert, dass die Sanktionen gegen Staaten und Gebiete, die als nicht kooperierend auf der schwarzen Liste geführt werden, auch für Unternehmen, Banken, Wirtschaftsprüfungsunternehmen und Anwaltskanzleien gelten, mit der Möglichkeit, diesen die Gewerbeerlaubnis zu entziehen,
- betont die negativen Auswirkungen von Patentboxen, die in den meisten Fällen von multinationalen Unternehmen zur Steuervermeidung genutzt werden,
- weist erneut auf die Vorschläge für eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftssteuer (GKKB) und für



die Verrechnungspreisgestaltung hin, die eine wichtige Rolle bei Gewinnverlagerungen spielt.

Das Parlament kam in der EntschlieÙung zu der Feststellung, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen nicht immer eingehalten wurden, und forderte AbhilfemaÙnahmen.

Der „Untersuchungsausschuss zur Prüfung von behaupteten Verstößen gegen das Unionsrecht und Missständen bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung“ ([PANA](#)) des Europäischen Parlaments baute auf die Arbeiten im Bereich Besteuerung auf, die in der gegenwärtigen Wahlperiode bereits in den Vordergrund gerückt sind. Genannt seien etwa die EntschlieÙungen des Europäischen Parlaments, die die Sonderausschüsse TAXE 1 und TAXE 2 zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung erstellt haben, sowie die EntschlieÙung zum Thema [„Transparentere Gestaltung, Koordinierung und Annäherung der Politik im Bereich der Körperschaftssteuer“](#), in der Probleme im Zusammenhang mit der Aufsicht und Überwachung in Steuerangelegenheiten ermittelt wurden. In der [Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2017](#) wurde, gestützt auf den Bericht des PANA-Untersuchungsausschusses, die Wichtigkeit folgender Aspekte betont:

- konsequente Umsetzung, wirksame Durchsetzung und wirksame Überwachungsverfahren, Stärkung rechtlicher Instrumente sowie eine Führungsrolle, die die Kommission weltweit bei der Bekämpfung der Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Geldwäsche einnehmen muss,
- größere und effektive Transparenz, Konsolidierung der standardisierten Informationen der Behörden und der Vernetzung zwischen ihnen sowie Zugang zu bzw. Schaffung von Registern,
- gemeinsamer Einsatz für die Annahme einer wirksamen und glaubwürdigen Liste von Ländern/Gebieten mit strengem Bankgeheimnis,
- Maßnahmen, mit denen die Einhaltung der Vorschriften seitens der Steuergelände, der Steuerpflichtigen und der Intermediäre sichergestellt werden,
- Verhinderung von Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und der Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentümers,
- Einsatz internationaler Druckmittel (Positivlisten) bei gleichzeitiger Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bekämpfung von Steuertricks und Geldwäsche,
- Instrumente zum Schutz von Hinweisgebern,
- Optimierung der Vorgehensweise der EU mit Blick auf die Annahme von Steuervorschriften,
- Stärkung des Untersuchungsrechts des Parlaments und rasche Weiterverfolgung von Empfehlungen.

Am 1. März 2018 wurde vom Europäischen Parlament ein Sonderausschuss zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung ([TAX3](#)) eingesetzt. Der Ausschuss soll auf der Arbeit seiner Vorgänger (TAXE 1, TAXE 2 und PANA) aufbauen



und wesentliche Probleme untersuchen, darunter die Besteuerung der digitalen Wirtschaft, Staatsbürgerschaftsprogramme und Mehrwertsteuerbetrug.

Dario Paternoster  
10/2018

