



DIREKTE BESTEUERUNG: PERSONEN- UND UNTERNEHMENSBESTEUERUNG

Der Bereich der direkten Besteuerung wird nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften der Europäischen Union geregelt. Dennoch werden im Rahmen mehrerer Richtlinien und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) harmonisierte Standards für die Besteuerung von Unternehmen und Privatpersonen festgelegt. Darüber hinaus sind Maßnahmen ergriffen worden, um Steuerhinterziehung und Doppelbesteuerung zu vermeiden.

RECHTSGRUNDLAGE

Der EU-Vertrag enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen für Rechtsetzungsbefugnisse im Bereich der direkten Besteuerung. Die Rechtsvorschriften für die Besteuerung der Gesellschaften stützen sich gewöhnlich auf Artikel 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der es der Union ermöglicht, Richtlinien zur Angleichung der Gesetze, Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu verabschieden, die sich unmittelbar auf den Binnenmarkt auswirken. Hierzu sind Einstimmigkeit und die Anwendung des Anhörungsverfahrens erforderlich.

Artikel 65 AEUV (freier Kapitalverkehr) ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Steuerpflichtige unterschiedlich zu behandeln, die sich hinsichtlich ihres Wohnsitzes oder des Ortes, an dem ihr Kapital investiert ist, nicht in derselben Situation befinden. Im Jahr 1995 entschied jedoch der EuGH (Rechtssache C-279/93), dass Artikel 45 AEUV im Bereich der Besteuerung und der sozialen Sicherheit unmittelbar anwendbar ist: Der Artikel legt fest, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung [...] in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“ umfasst. Gemäß den Artikeln 110-113 AEUV sind die Mitgliedstaaten zur Beseitigung der Doppelbesteuerung innerhalb der EU durch Verhandlungen verpflichtet. Artikel 55 AEUV untersagt die Diskriminierung zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei der Beteiligung am Kapital von Gesellschaften. Die meisten Vereinbarungen im Bereich der direkten Besteuerung liegen allerdings außerhalb des Unionsrechts. Ein umfassendes Netz bilateraler Steuerabkommen, die sowohl für Mitgliedstaaten als auch für Drittländer gelten, deckt die Besteuerung grenzüberschreitender Einkommensströme ab.



ZIELE

Zwei spezifische Ziele sind die Verhütung von Steuerhinterziehung und die Beseitigung der Doppelbesteuerung. Generell kann eine gewisse Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen (insbesondere bei Investitionsentscheidungen) sowie zur Vermeidung von „Steuerwettbewerb“ und zur Einengung des Spielraums für manipulierende Buchführung gerechtfertigt sein.

ERGEBNISSE

A. Unternehmensbesteuerung

Seit mehreren Jahrzehnten werden Vorschläge zur Harmonisierung der Körperschaftsteuer diskutiert (1962: Bericht Neumark; 1970: Bericht Van-den-Tempel; 1975: Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Steuersätze zwischen 45 % und 55 %). Im Jahr 1980 teilte die Kommission mit, dass der Versuch der Harmonisierung aussichtslos sein dürfte (KOM(80) 139), und konzentrierte sich auf Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarkts. In den „Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung“ von 1990 (SEK(90) 601) wurden drei Vorschläge angenommen, nämlich die Fusionsrichtlinie (90/434/EWG, jetzt Richtlinie 2009/133/EG), die Richtlinie betreffend Mutter- und Tochtergesellschaften (90/435/EWG, jetzt Richtlinie 2011/96/EU) und das Schiedsübereinkommen (90/436/EWG). Beispielhaft für das oftmals zähe Ringen bei den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten kann die 1991 vorgeschlagene Richtlinie über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften in verschiedenen Mitgliedstaaten stehen: Trotz einer Änderung und ungeachtet der positiven Stellungnahme des Parlaments zog die Kommission den Vorschlag wegen fehlender Einigung im Rat zurück. Als Teil des „Monti-Pakets“ wurde 1998 eine neue Fassung vorgelegt, die in der Folge als Richtlinie 2003/49/EG angenommen wurde.

1991 wurde auch der Unabhängige Sachverständigenausschuss Ruding eingesetzt, in dessen Bericht ein Aktionsprogramm zur Beseitigung der Doppelbesteuerung, zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze und zur Sicherstellung vollständiger Transparenz bei den von den Mitgliedstaaten zum Zwecke der Investitionsförderung angebotenen Steuererleichterungen empfohlen wurde. Die Kommission legte eine Reihe von Vorschlägen vor, die später zurückgezogen wurden.

1996 legte die Kommission einen neuen Ansatz für die Besteuerung fest. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung war das wichtigste Ergebnis der Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, den der Rat 1998 als Entschließung annahm. Der Rat setzte zudem eine Verhaltenskodex-Gruppe („Primarolo-Gruppe“) ein, die Fälle von unfairer Unternehmensbesteuerung prüfen sollte. Im Jahr 2001 arbeitete die Kommission eine „analytische Studie der Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Gemeinschaft“ (SEK(2001) 1681) aus. In der ergänzenden Mitteilung der Kommission (KOM(2001) 582) wurde festgestellt, dass die meisten Probleme von Unternehmen darauf beruhen, dass sie sich im Binnenmarkt auf verschiedene nationale Regelwerke einstellen müssen. Die Kommission schlug



verschiedene Herangehensweisen vor, um eine konsolidierte Besteuerungsgrundlage für Unternehmenstätigkeiten in der EU zu schaffen: Sitzlandbesteuerung, eine fakultative konsolidierte gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage (GKB), eine europäische Körperschaftsteuer und eine obligatorische, vollständig harmonisierte Bemessungsgrundlage. Im Jahr 2004 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Ergebnisse in den Kommissionsvorschlag ([KOM\(2011\) 121](#)) einfließen. Die vorgeschlagene „gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage“ (GKKB) würde bedeuten, dass Unternehmen von einem System mit einer zentralen Anlaufstelle profitieren, bei der sie ihre Anträge auf Steuerrückerstattung einreichen könnten. Ferner könnten sie alle Gewinne und Verluste, die ihnen in der EU entstanden sind, konsolidieren. Die Mitgliedstaaten würden die gesamte Verantwortung, ihre eigenen Körperschaftsteuersätze festzulegen, zurückerhalten. Im April 2012 nahm das Europäische Parlament die entsprechende legislative Entschließung zu diesem Vorschlag an. Um die Verhandlungen im Rat neu anzustoßen, legte die Kommission im Juni 2015 eine Strategie zur Neuauflage des GKKB-Vorschlags im Jahr 2016 vor. Die Kommission entschied sich für ein zweistufiges Verfahren, in dessen Rahmen die gemeinsame Grundlage und Elemente der Konsolidierung getrennt behandelt wurden, und zwar auf der Grundlage zweier zusammenhängender Legislativvorschläge zu einer [gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage \(GKB\)](#) und einer [gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage \(GKKB\)](#). Der zukünftige Vorschlag soll einerseits eine verpflichtende GKKB enthalten, die aber andererseits schrittweise eingeführt werden könnte. Dieser verbesserte, an die Arbeiten der OECD angepasste Vorschlag könnte auch der Steuervermeidung entgegenwirken, indem er Regelungsspielräume zwischen den nationalen Systemen abschaffen und damit gängige Steuervermeidungsregelungen eindämmen könnte. Im März 2018 legte die Kommission einen Vorschlag für [zwei Richtlinien des Rates](#) vor, durch die die faire Besteuerung von Unternehmen sichergestellt werden sollte, die digitale Dienstleistungen anbieten. Die EU setzt sich weiterhin für eine globale Lösung zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft im Rahmen der G20-/OECD ein. Im Oktober 2019 sagte die Exekutiv-Vizepräsidentin der Kommission Margrethe Vestager zu, einen Vorschlag der EU zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft auszuarbeiten, sollte bis Ende 2020 kein globales Abkommen erzielt werden.

B. Faire Besteuerung, Steuertransparenz und Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung und des schädlichen Steuerwettbewerbs

Im Zuge der Finanzkrise von 2008 rückten die Bekämpfung der Steuervermeidung und die gerechte Besteuerung von Unternehmen in den Mittelpunkt. Dies soll u. a. durch mehr Transparenz erreicht werden, wie es auch aus dem Maßnahmenpaket vom März 2015 zur steuerlichen Transparenz hervorgeht, zu dem die Richtlinie des Rates zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung zwischen den Mitgliedstaaten (Richtlinie (EU) 2015/2376) und die Mitteilung über Steuertransparenz als Mittel gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung ([COM\(2015\) 136](#)) gehörten. Im Jahr 2015 verabschiedete die Kommission einen Aktionsplan für eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union ([COM\(2015\) 302](#)), der eine Reform des Besteuerungsrahmens für



Unternehmen vorsah, um Steuermisbrauch zu bekämpfen, nachhaltige Einnahmen zu gewährleisten und ein besseres Geschäftsumfeld im Binnenmarkt zu unterstützen. Im Januar 2016 schlug die Kommission ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung vor, das u. a. einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts enthielt (angenommen im Juli 2016). Die Kommission schlug im April 2016 eine Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragssteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen vor. Durch den Vorschlag werden multinationale Unternehmen verpflichtet, bestimmte Informationen, die sie an die Steuerbehörde übermitteln, offenzulegen. Die Kommission legte im Juni 2017 einen Vorschlag zu neuen Transparenzvorschriften für Intermediäre vor (beispielsweise Beraterfirmen, Banken, Anwälte, Steuerberater), die möglicherweise schädliche Steuerregelungen konzipieren oder damit handeln, wobei dies einer Forderung nach einem Legislativvorschlag in einer [Entschließung des Parlaments](#) (TAXE 2) entspricht. Dieser Vorschlag wurde anschließend im Mai 2018 im Rat angenommen. Im Dezember 2017 veröffentlichte der Rat die allererste EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete. Die Liste wird regelmäßig aktualisiert.

Die Steuersysteme der Mitgliedstaaten müssen mit den EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen im Einklang stehen. Im Zusammenhang mit der laufenden Untersuchung der Kommission zu Steuervorbescheiden für bestimmte Unternehmen hat das Europäische Parlament den zeitlich befristeten Sonderausschuss zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung (den TAXE-Ausschuss) und den nachfolgenden TAXE-2-Ausschuss eingesetzt.

C. Besteuerung von KMU

Seit 2001 verfolgt die Kommission das Projekt der „Sitzlandbesteuerung“, in dessen Rahmen vorgesehen ist, dass KMU ihre Gewinne (auch aus anderen Mitgliedstaaten) gemäß den (ihnen vertrauten) nationalen Steuervorschriften des Sitzlandes ermitteln dürfen. Hinsichtlich der Beseitigung von Steuerhindernissen bei grenzüberschreitenden Risikokapitalinvestitionen wurde eine Expertengruppe eingesetzt, die ihren Bericht im Jahr 2010 vorlegte.

D. Personenbesteuerung

1. Einkommensteuer

Die Besteuerung der Arbeitnehmer oder Rentenempfänger in einem Mitgliedstaat, die allerdings in einem anderen Mitgliedstaat leben oder dort unterhaltsberechtigte Familienangehörige haben, ist seit jeher ein strittiges Thema. Mit bilateralen Abkommen konnte zwar generell eine Doppelbesteuerung vermieden werden, allerdings konnten Fragen wie die Anwendung unterschiedlicher Formen von Steuererleichterungen im Wohnsitzland auf Arbeitseinkünfte im Beschäftigungsland auf diese Weise nicht gelöst werden. Um eine Gleichbehandlung von Gebietsansässigen und Nichtgebietsansässigen sicherzustellen, legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung von Regelungen im Bereich der Einkommensteuer im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft (KOM(79) 737) vor, der zufolge die Besteuerung im Wohnsitzland



gegolten hätte. Nach Ablehnung durch den Rat wurde der Vorschlag zurückgezogen, und die Kommission legte lediglich eine Empfehlung zu den bei der Besteuerung der Einkünfte Nichtgebietsansässiger anzuwendenden Grundsätzen vor. Weiterhin wurden Verfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmer eingeleitet. Der EuGH entschied 1993 (Rechtssache C-112/91), dass ein Mitgliedstaat Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats bei der Erhebung der direkten Steuern nicht schlechter behandeln darf als eigene Staatsangehörige (siehe Rechtssache C-279/93). So dürfte sich die Integration im Bereich der direkten Personenbesteuerung eher durch Urteile des EuGH als durch Legislativvorschläge weiterentwickelt haben. Der Rat nahm im Oktober 2017 eine Richtlinie (Richtlinie (EU) 2017/1852) an, mit der die bestehenden Verfahren zur Beilegung von Doppelbesteuerungsstreitigkeiten in der EU verbessert werden sollen.

2. Besteuerung der grenzüberschreitend gezahlten Bank- und sonstigen Zinsen

Grundsätzlich muss der Steuerpflichtige Zinsen bei seiner Steuererklärung angeben. In der Praxis boten der freie Kapitalverkehr sowie das Bankgeheimnis Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung. Einige Mitgliedstaaten erheben eine Quellensteuer auf Zinserträge. Im Jahr 1989 schlug die Kommission die Einführung eines gemeinsamen Systems einer Quellensteuer auf Zinserträge mit einem Steuersatz von 15 % vor. Dieser Vorschlag wurde im Anschluss zurückgezogen und durch einen neuen Vorschlag zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an tatsächlicher Besteuerung von Zinserträgen (Steuersatz von 20 %) ersetzt. Nach langen Verhandlungen wurde ein Kompromiss erzielt, und die Richtlinie 2003/48/EG des Rates zur Besteuerung von Zinserträgen wurde verabschiedet. Inzwischen wurde sie durch die weitergehende Richtlinie 2014/107/EU ersetzt, die zusammen mit der Richtlinie 2011/16/EU einen umfassenden Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden vorsieht.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Bei Vorschlägen zur Besteuerung beschränkt sich die Rolle des Parlaments im Allgemeinen auf das Anhörungsverfahren. In seinen Entschlüssen wurden sämtliche Vorschläge der Kommission sowohl zur Unternehmensbesteuerung als auch zur direkten Personenbesteuerung umfassend unterstützt, wobei zugleich eine Ausweitung ihres Anwendungsbereichs befürwortet wurde.

Das Parlament arbeitet „jährliche Steuerberichte“ aus. Der [erste davon](#) wurde im Rahmen eines [Workshops](#) ausgearbeitet und im Februar 2012 angenommen. Er beschäftigt sich insbesondere mit Fragen der Doppelbesteuerung. In dem [Bericht 2015](#) wurde eine aggressive Steuerpolitik verurteilt, und es wurde ein gemeinsamer Ansatz befürwortet, um wirksamer gegen Steuerbetrug und Steuervermeidung vorzugehen und einen besseren Rahmen für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts bereitzustellen.

Als Follow-up zu der Arbeit des befristeten Sonderausschusses zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung nahm das Parlament zwei Entschlüsse an (zu [TAXE](#) und [TAXE 2](#)).

Infolge der bekannt gewordenen „Panama-Papiere“ setzte das Parlament im Jahr 2016 einen Untersuchungsausschuss (Untersuchungsausschuss zu den Panama-Papieren)



ein, um mutmaßliche Verstöße gegen das Unionsrecht und Missstände bei dessen Anwendung im Zusammenhang mit Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu prüfen. Der Untersuchungsausschuss zu den Panama-Papieren nahm im Oktober 2017 seinen [abschließenden Untersuchungsbericht](#) an. Das Parlament nahm im Dezember 2017 im Anschluss an die Arbeit des Untersuchungsausschusses eine [Empfehlung](#) an den Rat und die Kommission an.

Der Sonderausschuss zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (TAX3) wurde im März 2018 vom Parlament mit einem leicht erweiterten Mandat eingesetzt. Im Anschluss an die Arbeit des TAX3-Ausschusses nahm das Parlament im März 2019 einen [Bericht](#) an.

Dirk Verbeken / Dražen Rakić
11/2020

