

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine externe
Strategie für effektive Besteuerung

COM(2016) 24 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 296/15 = AE-Nr. 150426



Brüssel, den 28.1.2016
COM(2016) 24 final

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

über eine externe Strategie für effektive Besteuerung

[...]

1. EINLEITUNG

Die EU hat eine ehrgeizige Reformagenda in Angriff genommen, um eine gerechte und wirksame Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt zu gewährleisten. Im Rahmen dieser Agenda haben die Mitgliedstaaten einen EU-weiten Ansatz zur Bewältigung der externen Herausforderungen in Bezug auf ihre Steuerbasis gefordert, da schädlicher Steuerwettbewerb und aggressive Steuerplanung globale Phänomene sind.¹ Auch das Europäische Parlament hat im Zuge seiner Arbeiten zur Bekämpfung von Steuervermeidung durch Unternehmen einen EU-weit einheitlichen Ansatz für internationale Steuerabkommen und eine strengere Haltung gegenüber Steueroasen gefordert.²

Derzeit erfolgt eine effektive Besteuerung mit Drittlandbezug hauptsächlich über nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung, die sich erheblich voneinander unterscheiden können. Zu den verschiedenen nationalen Maßnahmen zählen weiße, graue oder schwarze Listen, spezielle Regelungen für Niedrigsteuergebiete oder Steueroasen oder Einzelfallregelungen zur Bekämpfung von Missbrauch. Auch die Kriterien für die Entscheidung, wann und für welche Staaten oder Gebiete diese Maßnahmen gelten sollen, sind von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich.

Die Mitgliedstaaten müssen jedoch nicht nur ihre Politik im Bereich der Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt koordinieren, um missbräuchliche Steuerpraktiken zu bekämpfen und für eine wirksame Besteuerung zu sorgen, sondern sie müssen sich auch mit ihren unterschiedlichen Ansätzen zur Bekämpfung der Aushöhlung der Steuerbasis von außen befassen. Einige Unternehmen nutzen Schlupflöcher und Inkongruenzen zwischen den Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten, um Gewinne unbesteuert aus dem Binnenmarkt zu verlagern. Außerdem sind die Unternehmen mit Rechtsunsicherheit und unnötigem Verwaltungsaufwand konfrontiert, weil es 28 unterschiedliche nationale Strategien für die Beurteilung der Steuersysteme von Drittländern und den Umgang mit ihnen gibt. Die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Ansätze vermittelt den internationalen Partnern ein uneinheitliches Bild von den Erwartungen der EU im Hinblick auf das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich und führt zu Unsicherheit darüber, wann Schutzmaßnahmen angewendet werden. Eine koordinierte externe Strategie für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich ist daher unverzichtbar, um gemeinsame Erfolge der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Steuervermeidung zu fördern, eine wirksame Besteuerung zu gewährleisten und ein transparentes und stabiles Umfeld für Unternehmen im Binnenmarkt zu schaffen.

¹ Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ von Mai 2013; jüngste BEPS-Fahrpläne des Ratsvorsitzes.

² Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zur transparenteren Gestaltung, Koordinierung und Harmonisierung der Politik im Bereich der Körperschaftsteuer in der EU:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//DE>

Bericht über Steuervorbescheide und andere Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//DE>

Die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung sowohl innerhalb der EU als auch auf internationaler Ebene machen eine gemeinsame externe Strategie für effektive Besteuerung noch vordringlicher.

Im Juni 2015 legte die Kommission einen Aktionsplan für eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung in der EU vor. Darin sind mehrere sofortige, mittelfristige und langfristige Maßnahmen beschrieben, mit deren Hilfe die Unternehmensbesteuerung in der EU grundlegend reformiert werden soll. Einer der Hauptschwerpunkte dieser Maßnahmen besteht darin sicherzustellen, dass im Binnenmarkt erwirtschaftete Gewinne am Ort der tatsächlichen Wirtschaftstätigkeit versteuert werden. Diese Priorität kam auch in den politischen Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten zur Unternehmensbesteuerung zum Ausdruck. Zu den wichtigsten Voraussetzungen für eine wirksame Besteuerung, die im Aktionsplan genannt werden, gehört ein einheitliches Vorgehen gegenüber Drittländern in Bezug auf verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich.

Auf internationaler Ebene billigten die Staats- und Regierungschefs der G20 im November 2015 das OECD-Paket zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS). Mit dem BEPS-Paket werden neue, globale Standards für die Unternehmensbesteuerung geschaffen und eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die den Ländern helfen sollen, die Steuervermeidung durch Unternehmen zu bekämpfen und einen fairen Steuerwettbewerb weltweit zu gewährleisten. Alle G20- und OECD-Mitglieder sowie zahlreiche weitere Staaten haben sich zur Umsetzung dieser neuen Standards verpflichtet. In der EU wurden die entsprechenden Arbeiten bereits in Angriff genommen. Die EU-Mitgliedstaaten sind bestrebt, die BEPS-Maßnahmen der G20/OECD koordiniert umzusetzen, damit der Binnenmarkt und die in den Verträgen verankerten Grundfreiheiten geschützt und die Wettbewerbsfähigkeit der EU gestärkt werden. Die Kommission hat nun Vorschläge unterbreitet, um dies zu ermöglichen. Um negative Spill-over-Effekte zu vermeiden und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, ist es wichtig, dass auch die internationalen Partner ihre Zusagen mit der gleichen Entschlossenheit einlösen. Die Mitgliedstaaten müssen an einem Strang ziehen, um die Umsetzung der BEPS-Zusagen durch andere Länder zu fördern und die diesbezüglichen Fortschritte zu überwachen.

Auch im Rahmen des Aktionsplans von Addis Abeba³ und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung⁴ haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, die Mobilisierung heimischer Ressourcen in Entwicklungsländern zu stärken, unter anderem durch internationale Unterstützung zur Verbesserung der heimischen Kapazitäten dieser Länder im Bereich der Steuererhebung. Die Bekämpfung der Steuervermeidung und die Förderung der Einbindung von Entwicklungsländern in die internationale Agenda für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich sind entscheidend, um dieser Verpflichtung nachzukommen.

Aufgrund all dieser Überlegungen wird in der vorliegenden Mitteilung ein Rahmen für eine neue externe Strategie der EU für eine effektive Besteuerung vorgeschlagen. Es werden zentrale Maßnahmen beschrieben, die die EU ergreifen sollte, um verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich weltweit zu fördern, die Aushöhlung der

³ <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

Steuerbasis von außen zu bekämpfen und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen zu gewährleisten. Die Mitteilung befasst sich auch mit der Frage, wie sich verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich besser in die Politik der EU im Bereich Außenbeziehungen einfügen lässt und wie es die Zusagen der EU auf internationaler Ebene vor allem in der Entwicklungspolitik stützen kann.

2. ÜBERPRÜFUNG DER EU-KRITERIEN FÜR VERANTWORTUNGSVOLLES HANDELN

Eine gemeinsame externe Strategie für effektive Besteuerung muss auf klar definierten, kohärenten und international anerkannten Kriterien für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich beruhen, die in den Beziehungen zu Drittländern konsequent angewandt werden.

Die Kommission verabschiedete 2012 eine Empfehlung an das Parlament und den Rat für Maßnahmen, durch die Drittländer zur Anwendung von Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich veranlasst werden sollen⁵. Darin werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Steuersysteme von Drittländern anhand der drei Kriterien Transparenz, Informationsaustausch und fairer Steuerwettbewerb zu beurteilen und gegebenenfalls gemeinsame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die Empfehlung wurde im Mai 2013 von den EU-Finanzministern im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ gebilligt und auf der Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerwesen intensiv von den Experten und Interessenträgern in den Mitgliedstaaten erörtert.

Obwohl ein allgemeiner Konsens über diese Vorgehensweise herrscht, lässt sich aus den Aktivitäten der Plattform schließen, dass die Mitgliedstaaten die Kriterien uneinheitlich oder überhaupt nicht angewandt haben. Zwischen den Mitgliedstaaten, die die Kriterien anwenden, bestehen Widersprüche hinsichtlich Auslegung und Anwendung. In Diskussionen mit Mitgliedstaaten, Mitgliedern des Europäischen Parlaments, Interessenträgern und internationalen Partnern wurde ein dringender Bedarf nach einer klareren und kohärenteren Anwendung der EU-Kriterien für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich gegenüber Drittländern deutlich.

Zudem gab es in den drei Jahren seit der Annahme der Empfehlung eine Reihe wichtiger Entwicklungen auf dem Gebiet des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich, die eine Aktualisierung der EU-Kriterien erforderlich machen.

2.1 Mehr Steuertransparenz

Der automatische Informationsaustausch als neuer, von der OECD entwickelter globaler Standard hat die Steuertransparenz international auf ein ganz neues Niveau gehoben⁶. Rund 100 Staaten oder Gebiete haben sich zur Umsetzung dieses neuen Standards für den Informationsaustausch bis spätestens 2018 verpflichtet. Innerhalb der EU werden die Mitgliedstaaten den Standard für den automatischen steuerlichen Informationsaustausch über Finanzkonten ab 2017 anwenden. Außerdem hat die EU Vereinbarungen über den automatischen Informationsaustausch mit der Schweiz, Liechtenstein und San Marino abgeschlossen. Ähnliche Vereinbarungen mit Andorra und Monaco stehen kurz vor dem Abschluss. Diese Länder haben sich besonders um den erfolgreichen Abschluss der

⁵ C(2012) 8805

⁶ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

Verhandlungen und die Unterzeichnung ehrgeiziger Transparenzvereinbarungen innerhalb eines kurzen Zeitraums bemüht. Deshalb sollten die EU-Kriterien für Transparenz und den Informationsaustausch in Bezug auf Drittländer mindestens den neuen globalen Standard für den automatischen Informationsaustausch widerspiegeln.

Darüber hinaus hat die EU eine neue ehrgeizige Agenda für Steuertransparenz im Binnenmarkt in Angriff genommen, die über die Anforderungen auf internationaler Ebene hinausgeht. Am 8. Dezember nahm der Rat den Vorschlag der Kommission zum automatischen Austausch von Informationen über Steuervorbescheide mit grenzüberschreitender Dimension und Vorabverständigungsvereinbarungen ab 2017 an. Die Verpflichtung zu einer öffentlichen länderbezogenen Berichterstattung wurde im Rahmen der CRD IV⁷ für den Banken- und Finanzsektor und im Rahmen der Rechnungslegungsrichtlinie⁸ für Unternehmen in der Rohstoff- und Holzwirtschaft eingeführt. Derzeit wird geprüft, ob auch auf Unternehmen anderer Wirtschaftszweige in der EU Transparenzanforderungen angewendet werden sollten. In ihrem Bemühen um die Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich weltweit sollte die EU ihre internationalen Partner dazu anhalten, diese strengeren, im Binnenmarkt geltenden Standards ebenfalls anzunehmen.

2.2 Fairer Steuerwettbewerb

Auch das andere EU-Kriterium für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich – der faire Steuerwettbewerb – ist angesichts der positiven Fortschritte auf diesem Gebiet zu überprüfen. Als die Kommission im Jahr 2012 ihre Empfehlung vorlegte, stand das Thema des fairen Steuerwettbewerbs auf der internationalen Tagesordnung weit unten. Die Kommission empfahl den Mitgliedstaaten eine Beurteilung der Steuersysteme von Drittländern auf der Grundlage des Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, des von der EU verwendeten Instruments zur Bekämpfung schädlicher Steuerregelungen. Inzwischen wurde das Projekt der OECD zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS-Projekt) nach zweijährigen Verhandlungen abgeschlossen und von den G20 gebilligt. In diesem Zusammenhang sind neue internationale Standards für eine faire Unternehmensbesteuerung entstanden, zu deren Umsetzung sich alle G20-/OECD-Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten verpflichtet haben. Die EU hat den BEPS-Prozess der OECD aktiv gefördert. Als maßgeblicher politischer und wirtschaftlicher Akteur auf internationaler Ebene spielt die EU nun eine ebenso wichtige Rolle, wenn es darum geht, das BEPS-Projekt weiter zu unterstützen, indem sie auf dessen reibungslose und rasche Umsetzung drängt – sowohl im Binnenmarkt als auch international.

Innerhalb der EU haben die Mitgliedstaaten dazu bereits erste wichtige Maßnahmen ergriffen, beispielsweise durch die Vereinbarung zur Anwendung des modifizierten Nexus-Ansatzes für Patentboxen. Der Aktionsplan von Juni 2015 und die Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung schaffen einen soliden Rahmen für die rasche und koordinierte Umsetzung weiterer BEPS-Maßnahmen im Einklang mit den Regeln des Binnenmarkts und dem EU-Recht. Ferner wird der Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung derzeit aktualisiert und gestärkt, damit er auch der neuen EU-

⁷ Richtlinie 2013/36/EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (CRD IV).

⁸ Richtlinie 2013/34/EU über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen.

Agenda für die Unternehmensbesteuerung Rechnung trägt. Der Einsatz der Mitgliedstaaten für diese strengeren Regeln für einen fairen Steuerwettbewerb sollte sich auch in den Steuerstrategien der EU gegenüber Drittländern widerspiegeln. Weitere Länder würden so ermutigt, die auf internationaler Ebene vereinbarten Standards für verantwortungsvolles Handeln einzuhalten, es würden gleiche Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen geschaffen und die Möglichkeiten für die Gewinnverlagerung aus dem Binnenmarkt heraus reduziert.

Angesichts dieser grundlegenden Änderungen des weltweiten Steuerrahmens und des Bedarfs nach einer kohärenteren Beurteilung von Drittländern durch die Mitgliedstaaten sollten die EU-Kriterien für verantwortungsvolles Handeln aktualisiert werden. In Anhang 1 dieser Mitteilung hat die Kommission neue Kriterien aufgestellt, und sie bittet den Rat, diese zu billigen. Diese aktualisierten EU-Kriterien für verantwortungsvolles Handeln sollten als Basis für alle außenpolitischen Maßnahmen der EU in Steuerangelegenheiten und als klar definierte Grundlage für die Erörterung und Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich mit den internationalen Partnern dienen.

3. FÖRDERUNG DER ZUSAMMENARBEIT FÜR VERANTWORTUNGSVOLLES HANDELN IM STEUERBEREICH DURCH ABKOMMEN MIT DRITTLÄNDERN

Die EU sollte das gesamte ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium nutzen, um verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich auf internationaler Ebene zu fördern. Bilaterale und regionale Abkommen mit Drittländern können in dieser Hinsicht besonders nützliche Rechtsinstrumente sein. Sie bieten die Möglichkeit, die jeweiligen Zusagen der Parteien in Bezug auf die Einhaltung der internationalen Standards für Transparenz, Informationsaustausch und fairen Steuerwettbewerb einvernehmlich zu formulieren. Außerdem gestatten sie es der EU, ihre steuerpolitischen Prioritäten gegenüber Drittländern gebührend in den breiteren Kontext ihrer Außenbeziehungen zu integrieren.

In der Strategie „Handel für alle“ von 2015 bekräftigte die Kommission ihre Ansicht, dass Handelsabkommen internationale Standards für Transparenz und verantwortungsvolles Handeln fördern sollten, um rücksichtslose Gewinnverlagerungen und Steuervermeidungsstrategien zu bekämpfen.

Aufgrund der kürzlich in internationalen Steuerfragen erzielten Fortschritte und des Engagements der EU selbst für die Umsetzung höherer globaler Standards muss die EU ihre Haltung hinsichtlich des verantwortungsvollen Handelns in Steuerfragen bei Verhandlungen von Abkommen mit Drittstaaten überdenken.

3.1 Klauseln über das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich

Im Mai 2008 einigte sich der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ in seinen Schlussfolgerungen darauf, dass in alle einschlägigen Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten oder -regionen eine spezielle Klausel über das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich aufgenommen werden sollte. In den Schlussfolgerungen gab der Rat den Wortlaut dieser Klausel vor und beauftragte die Kommission, auf dieser Grundlage Bestimmungen über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich in den einschlägigen Abkommen mit Drittstaaten auszuhandeln.

In den folgenden Jahren erzielten die Bemühungen der EU, aussagekräftige Klauseln über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich in bilaterale oder regionale Abkommen aufzunehmen, nicht immer die gewünschten Ergebnisse. Einige Drittstaaten akzeptierten den Verweis auf die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich; andere dagegen erhoben Widerspruch gegen jegliche explizite Verpflichtung in dieser Frage oder lehnten sie rundweg ab. Mehrere Verfahren wurden verzögert, weil Drittstaaten den Wortlaut der Klausel in Bezug auf den Geltungsbereich der Anforderungen an das verantwortungsvolle Handeln als unklar empfanden. Zudem muss angesichts der internationalen Entwicklungen auf dem Gebiet des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich die Klausel von 2008 heute aktualisiert werden. So sollte sie beispielsweise die Annahme des automatischen Informationsaustauschs als globaler Standard und die jüngsten Maßnahmen für einen fairen Steuerwettbewerb widerspiegeln, die im BEPS-Paket der OECD beschrieben sind und von den G20 gebilligt wurden.

Die Mitgliedstaaten haben diese Probleme mit der Klausel über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich zur Kenntnis genommen und erste Überlegungen dazu im Rahmen der hochrangigen Arbeitsgruppe „Steuerfragen“ angestellt. Rasche Fortschritte sind nötig, um die Grundlage der Klauseln über verantwortungsvolles Handeln zu aktualisieren, die Strategie zur Einbindung der Klauseln in die Abkommen zu überarbeiten und ein System für die Überwachung der Umsetzung zu entwickeln.

Um diese Entwicklung zu fördern, hat die Kommission grundlegende Bestandteile einer überarbeiteten Klausel über verantwortungsvolles Handeln vorgegeben, die in alle Verhandlungsvorschläge einschlägiger Abkommen einfließen sollten. Diese grundlegenden Bestandteile tragen den aktualisierten Standards für verantwortungsvolles Handeln und den prioritären Maßnahmen der EU zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung sowie bestimmten internationalen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem BEPS-Paket der OECD Rechnung.

Aufgrund der Heterogenität der internationalen Partner der EU ist jedoch eine Einheitslösung praktisch nicht umsetzbar. So bestehen beispielsweise in einigen Entwicklungsländern administrative Einschränkungen, die einen vereinfachten Ansatz erfordern oder Unterstützung bei der Umsetzung der Zusagen in Sachen verantwortungsvolles Handeln erforderlich machen. In den Verhandlungen über eine Klausel über verantwortungsvolles Handeln sollte daher die jeweilige Situation des betroffenen Drittlands berücksichtigt werden.

Die Elemente, die als Grundlage für künftige Verhandlungen über Klauseln über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich dienen sollten, sind in Anhang 2 dieser Mitteilung aufgeführt. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, diese Elemente zu billigen, damit sie in künftigen Verhandlungen herangezogen werden können.

Eine weitere offene Frage betrifft die Frist, in der die Klausel über verantwortungsvolles Handeln nach ihrer Vereinbarung umgesetzt wird. Derzeit wird die Klausel erst wirksam, wenn das gesamte Abkommen in Kraft tritt, was mitunter Jahre dauert. In der Zwischenzeit besteht keinerlei Verpflichtung für das fragliche Drittland, den vereinbarten Bestimmungen für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich nachzukommen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auffordern zu vereinbaren, dass die Klausel über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich den vorläufig anzuwendenden Bestimmungen zugeordnet wird, oder einen strukturierten Dialog in Steuerfragen mit dem betroffenen Drittland anzustreben, solange das Abkommen nicht in Kraft getreten ist. Außerdem könnten die Kommission und die Gruppe „Verhaltenskodex

(Unternehmensbesteuerung)“ die Einhaltung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich überwachen, um den Konsultationsmechanismus des Abkommens zu aktivieren und jegliche steuerliche Bedenken möglichst früh auszuräumen.

3.2. Bestimmungen über staatliche Beihilfen

Wenn Drittstaaten einzelne inländische Unternehmen durch Steuervergünstigungen, Verwaltungspraktiken oder Steuervorbescheide unterstützen, kann dies den Marktzugang für exportierende Unternehmen aus der EU einschränken, da sie gegenüber den geförderten lokalen Unternehmen benachteiligt werden. Solche potenziell wettbewerbsverzerrenden Praktiken fallen nur teilweise unter die WTO-Regeln. EU-Abkommen mit Drittländern könnten einen weiteren Beitrag zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen leisten.

Bestimmungen über staatliche Beihilfen in bilateralen Abkommen, die die Transparenz von staatlichen Beihilfen verbessern, die schädlichsten Arten von Beihilfen verbieten und Konsultationen zu Beihilfen mit schädlicher Wirkung ermöglichen, würden für fairere Wettbewerbsbedingungen für Mitgliedstaaten und Drittländer im Bereich der Unternehmensbesteuerung sorgen.

Daher wird sich die Kommission dafür einsetzen, staatliche Beihilfen in die Verhandlungsvorschläge für Abkommen mit Drittländern aufzunehmen, um einen fairen Steuerwettbewerb mit ihren internationalen Partnern zu gewährleisten.

4. UNTERSTÜTZUNG VON ENTWICKLUNGSLÄNDERN BEI DER ERFÜLLUNG DER STANDARDS FÜR VERANTWORTUNGSVOLLES HANDELN IM STEUERBEREICH

Im Rahmen ihrer Politik zur Förderung verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich bei ihren internationalen Partnern und zur Unterstützung der reibungslosen und kohärenten Umsetzung des BEPS-Projekts von G20 und OECD auf globaler Ebene muss die EU ein besonderes Augenmerk auf die Situation in den Entwicklungsländern richten. Die Unterstützung dieser Länder bei der Verbesserung ihrer Steuersysteme und der Erhöhung der inländischen Ressourcen ist von entscheidender Bedeutung für integratives Wachstum, Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung.

In diesem Zusammenhang ist die Anwendung der Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich aus zwei wesentlichen Gründen von Belang: Zum einen entspricht dies den allgemeinen Entwicklungszusagen, die die EU gegenüber diesen Ländern gemacht hat, nämlich Unterstützung bei der Sicherstellung nachhaltiger inländischer Einnahmen sowie bei der Abwehr von Bedrohungen für ihre Steuerbasis. Zum anderen kann durch die Einbeziehung der Entwicklungsländer in das globale Netz von Staaten, die die Standards verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich anwenden, Schwachpunkten in der internationalen Steuerstruktur vorgebeugt werden, die Möglichkeiten für Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung eröffnen könnten.

4.1 Steigerung der Einnahmen und Verbesserung der Mittelverwendung

Die EU unterstützt Entwicklungsländer seit langem dabei, nachhaltige inländische Einnahmen zu sichern, unter anderem durch die Bekämpfung von Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und illegalen Finanzströmen. Die EU stellt Entwicklungsländern jährlich 140 Mio. EUR als direkte Unterstützung für Reformen der öffentlichen Finanzen zur Verfügung und führt in mehr als 80 Ländern Budgethilfeprogramme durch. Darüber

hinaus haben sich die Kommission und andere internationale Partner im Rahmen der „Addis Tax Initiative“⁹, die die EU im Juli 2015 mit ihren Partnern auf den Weg gebracht hat, dazu verpflichtet, ihre Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Mobilisierung inländischer Einnahmen zu verdoppeln.

Die Kommission hat mit ihrer 2010 vorgelegten Mitteilung „Steuerwesen und Entwicklung – Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern bei der Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich“¹⁰ die politische Grundlage geschaffen, auf der die EU in den vergangenen fünf Jahren Entwicklungsländer beim Aufbau effizienter, gerechter und nachhaltiger Steuersysteme unterstützt hat. Vor dem Hintergrund des Aktionsplans von Addis Abeba und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat die Kommission im Jahr 2015 einen neuen EU-Ansatz zur Unterstützung inländischer öffentlicher Finanzmittel in Entwicklungsländern vorgelegt. In dem Strategiepapier mit dem Titel „Collect More, Spend Better“¹¹ wird dargelegt, wie die EU den Entwicklungsländern in den kommenden Jahren dabei helfen will, faire und wirksame Steuersysteme aufzubauen, u. a. durch Bekämpfung der Steuervermeidung auf Ebene der Unternehmen.

Der in diesem Papier beschriebene Ansatz stellt auf die Steigerung der Einnahmen („Collect More“) ab und basiert auf der Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Schließung von durch die Steuerpolitik bedingten Einnahmen- und Erfüllungslücken¹², mit dem Ziel, die Mobilisierung inländischer Einnahmen zu verstärken. Maßnahmen zur Schließung der Einnahmelücke umfassen gegebenenfalls die Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage, die Schließung von Schlupflöchern sowie die Bekämpfung der Steuervermeidung. Maßnahmen zur Behebung der Erfüllungslücke schließen u. a. die Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit der Steuerverwaltung, die Stärkung der freiwilligen Einhaltung der Steuervorschriften, die Förderung von verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich sowie die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und illegalen Finanzströmen ein.

Um diese Ziele zu erreichen und die Entwicklungsländer im Hinblick auf ein verantwortungsvolleres Handeln im Steuerbereich zu unterstützen, hat die Kommission einen ehrgeizigen EU-Unterstützungsrahmen entwickelt. Dazu gehört, dass der Beitrag der Entwicklungsländer zur Festsetzung internationaler Steuernormen weiterhin gefördert und auf eine inklusivere internationale Koordinierung hingearbeitet wird, unter anderem im Rahmen der G20-OECD-Initiativen BEPS und Automatischer Informationsaustausch, des Sachverständigenausschusses der Vereinten Nationen für internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen und der regionalen Gremien wie dem *African Tax Administration Forum* (ATAF), dem *Centre de rencontres et d'études des dirigeants des*

⁹ Eine spezifische Initiative im Rahmen des Aktionsplans von Addis Abeba mit Schwerpunkt auf der Aufstockung der Entwicklungshilfe zur Steigerung der Steuereinnahmekraft, <http://www.addistaxinitiative.net/>.

¹⁰ KOM(2010) 163 endg.

¹¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Collect More, Spend Better“: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf>

¹² „Einnahmelücke“ bezeichnet den Unterschied zwischen den Steuern, die bei einer optimalen Steuerpolitik geschuldet würden, und den nach den derzeitigen steuerpolitischen Regelungen geschuldeten Steuern. „Erfüllungslücke“ bezeichnet den Unterschied zwischen den Steuern, die nach den derzeitigen steuerpolitischen Regelungen geschuldet werden, und den tatsächlich gezahlten Steuern.

administrations fiscales (CREDAF) oder dem *Inter-American Centre of Tax Administrations* (CIAT). Damit auf solide und international vergleichbare Zahlen zum Steueraufkommen zurückgegriffen werden kann, wird die Kommission Initiativen zu Steuerstatistiken unterstützen. Bestehende bilaterale Rahmen, wie der politische Dialog gemäß Artikel 8 des Cotonou-Abkommens, sollten auch weiterhin genutzt werden, um die Ziele in Bezug auf ein verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich zu erreichen.

Weitere Schwerpunktbereiche der EU sind der Kapazitätsaufbau in der Steuerpolitik und Steuerverwaltung – entweder durch direkte technische Hilfe oder im Rahmen von Partnerschaftsprogrammen¹³, die Unterstützung internationaler Initiativen zur Stärkung von Rechtsvorschriften und Regulierung, insbesondere im Bereich der Verrechnungspreise, sowie die Unterstützung bei der Entwicklung und Einführung fiskalischer Bewertungsinstrumente, wie des Instruments zur diagnostischen Bewertung von Steuerverwaltungen (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool, TADAT) oder des Instruments zur Prüfung der öffentlichen Ausgaben und der finanziellen Rechenschaftspflicht (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA).

Im Einklang mit der EU-Agenda zur Steuertransparenz wird die Kommission international eine länderbezogene Berichterstattung fördern sowie die Initiative für die Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (EITI) unterstützen, um eine stärkere Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Rohstoffwirtschaft zu erreichen.

4.2 Mit gutem Beispiel vorangehen

Die EU ist bestrebt, im Bereich des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich mit gutem Beispiel voranzugehen, indem sie hohe interne Standards anwendet und ähnliche Maßnahmen im Ausland fördert. Sie weiß, dass es einer stetigen Wachsamkeit bedarf, um zu verhindern, dass EU-interne steuerliche Maßnahmen negative Spill-over-Effekte auf Drittländer haben, und sie trägt den Schwachpunkten von Entwicklungsländern im Steuerbereich gebührend Rechnung. Beispielsweise sollten Mitgliedstaaten bei der Aushandlung bilateraler Steuerabkommen mit Ländern mit niedrigem Einkommen einen ausgewogenen Ansatz verfolgen, bei dem die besondere Situation dieser Länder berücksichtigt wird. So sind etwa Entwicklungsländer in hohem Maße von einer quellenbasierten Besteuerung abhängig, weshalb die Quellenbesteuerung ausgehender Zahlungen einen wesentlichen Teil ihrer Steuereinnahmen darstellt. Steuerabkommen haben jedoch vor den nationalen Vorschriften Vorrang, was in vielen Entwicklungsländern zu einer Verringerung der erhobenen Quellensteuer führt. Der Aktionsplan von Addis Abeba und die Umsetzung der Maßnahmen des BEPS-Projekts der OECD, die sich auf abkommensrechtliche Fragen beziehen, könnten eine Möglichkeit für die Mitgliedstaaten darstellen, bestimmte Aspekte ihrer bilateralen Steuerabkommen mit Entwicklungsländern zu überdenken, wie etwa die Bestimmungen zur Quellensteuer. Die Kommission wird im Rahmen der Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerwesen eine Debatte mit den Mitgliedstaaten eröffnen, die die faire Behandlung von Entwicklungsländern in bilateralen Steuerabkommen zum Gegenstand haben wird.

¹³ Bei Ländern, in denen keine angemessenen Entwicklungshilferahmen vorhanden sind, kann die Kommission auch andere Formen des Dialogs und des Austauschs bewährter Verfahren in Erwägung ziehen.

5. ENTWICKLUNG EINES EU-VERFAHRENS ZUR BEWERTUNG UND AUFLISTUNG VON DRITTLÄNDERN

In der EU müssen die Mitgliedstaaten die Rechtsvorschriften über Transparenz, Informationsaustausch, staatliche Beihilfen sowie die Grundsätze des Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung einhalten. Wird auf dem Binnenmarkt gegen diese Anforderungen verstoßen, greifen entsprechende Maßnahmen.

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, braucht die EU auch stärkere Instrumente, um gegen Drittländer vorzugehen, die sich weigern, die Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich einzuhalten. Das Europäische Parlament, zahlreiche Mitgliedstaaten und Interessenträger sprachen sich nachdrücklich dafür aus, in den Beziehungen mit Drittländern einen einheitlichen EU-Rahmen zu verwenden, wenn es um die Behandlung von Fragen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich geht. Ein gemeinsamer EU-Ansatz in diesem Bereich hätte eine starke abschreckende Wirkung und würde Unternehmen daran hindern, Inkongruenzen zwischen den verschiedenen nationalen Systemen auszunutzen. Zudem würde für internationale Partner mehr Klarheit über die Erwartungen der EU in diesem Bereich geschaffen und unnötiger Verwaltungsaufwand für die Unternehmen verringert. Ein gemeinsamer Ansatz würde zudem dafür sorgen, dass der besonderen Situation von Drittländern, insbesondere von Entwicklungsländern, durchgehend Rechnung getragen wird.

5.1 Transparente Übersicht über nationale Vorgehensweisen bei der Aufstellung von Listen

Der erste Schritt auf dem Weg zur Entwicklung eines gemeinsamen EU-Systems für die Aufstellung von Listen war der im Juni 2015 vorgelegte Aktionsplan der Kommission für eine faire und effiziente Besteuerung. Die Kommission veröffentlichte erstmals eine Übersicht über alle Drittländer, die von Mitgliedstaaten zu Steuerzwecken in Listen geführt werden. Die vollständige konsolidierte Fassung, die 121 Staaten bzw. Gebiete umfasst, wurde online veröffentlicht, und eine Liste der am häufigsten genannten Staaten bzw. Gebiete ist dem Aktionsplan als Anhang beigelegt. Hauptzweck dieser Initiative war es, die nationalen Verfahren zur Aufstellung von Listen transparenter zu machen und die Informationen über Staaten oder Gebiete, die von Mitgliedstaaten in Listen geführt werden, in einem leichter zugänglichen Format für Drittländer und Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Im Oktober 2015 führte die Kommission eine technische Aktualisierung der Online-Informationen durch, um die Änderungen widerzuspiegeln, die die Mitgliedstaaten in ihren einschlägigen nationalen Listen vorgenommen hatten.

Die Kommission hat sich im Rahmen des Aktionsplans von Juni 2015 dazu verpflichtet, die Informationen auf den Listen der Mitgliedstaaten regelmäßig zu überprüfen; dementsprechend hat sie die konsolidierte Übersicht über Drittländer, die von Mitgliedstaaten zu Steuerzwecken in Listen geführt werden, als Teil des vorliegenden Pakets zur Bekämpfung der Steuervermeidung aktualisiert. Die aktualisierten Informationen, die in Form einer interaktiven Online-Karte¹⁴ veröffentlicht worden sind, werden innerhalb von 12 Monaten erneut überprüft werden.

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_de.htm?wtdebug=true

Die Veröffentlichung der „EU-weiten Liste“ hatte in Sachen Transparenz eine unmittelbare Wirkung. Bestimmte Drittländer hatten zuvor nicht gewusst, dass sie auf nationaler Ebene in Listen geführt wurden, bis die konsolidierte Fassung der mitgliedstaatlichen Listen veröffentlicht wurde. Die „EU-weite Liste“ führte zu neuen Diskussionen über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich zwischen diesen Staaten bzw. Gebieten und den betreffenden Mitgliedstaaten: Drittländer hatten die Möglichkeit, bestimmte Fragen zu ihren Steuersystemen zu klären, während Mitgliedstaaten ihre Bedenken erläutern konnten. Diese erhöhte Transparenz veranlasste auch diejenigen Mitgliedstaaten, die Listen führen, zu einer Überprüfung ihrer Listen, um sicherzustellen, dass diese fundiert, korrekt und auf dem neusten Stand sind. Durch die EU-weite Liste wurden erhebliche Unterschiede in Bezug auf die nationalen Verfahren zur Aufstellung von Listen deutlich; auch Probleme, die sich für den Binnenmarkt, Drittländer und Unternehmen ergeben könnten, wurden festgestellt. Infolgedessen zeigten die Mitgliedstaaten ein neues Interesse daran, an einem kohärenteren Konzept für die Aufnahme von Drittländern in Listen zu arbeiten und gemeinsame defensive Maßnahmen anzuwenden.

Um dies zu erreichen, bedarf es zunächst eines fundierten Überblicks und eines soliden Verständnisses der Verfahren, die zurzeit in der EU angewandt werden. Zu diesem Zweck hat die Kommission diejenigen Mitgliedstaaten, die bestimmte Drittländer in Listen aufgenommen haben, um Klarstellung zu den einschlägigen Kriterien und Verfahren ersucht. Darüber hinaus hat die Kommission die Mitgliedstaaten ohne nationale Listen aufgefordert, die alternativen Instrumente zu erläutern, die sie verwenden, um externen Steuervermeidungsrisiken entgegenzuwirken. Die Arbeiten zur Erhöhung der Transparenz bezüglich der Instrumente, die die Mitgliedstaaten zur Abwehr von Steuervermeidung verwenden, werden in den kommenden Monaten innerhalb der Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerwesen fortgesetzt werden. Ziel ist es, die Rechtssicherheit für Unternehmen und Drittländer zu erhöhen, und zugleich die Informationen für die Ausarbeitung eines stärker abgestimmten EU-Ansatzes zu nutzen.

5.2 Gemeinsamer EU-Ansatz für die Auflistung von Drittländern

Die „EU-weite Liste“ ist nur als Übergangslösung gedacht, während die Arbeiten an einem gemeinsamen EU-System zur Bewertung, Kontrolle und Auflistung von Drittländern fortgesetzt werden. Das derzeitige Nebeneinander unterschiedlicher nationaler Systeme sollte letztendlich durch einen klaren und kohärenten Ansatz der EU zur Identifizierung von Drittländern ersetzt werden, die die Standards verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich nicht einhalten; zudem sollte die EU einheitlich gegen die betreffenden Staaten oder Gebiete vorgehen. Sobald diese gemeinsame EU-Liste vollständig eingerichtet ist, sollten sich die Mitgliedstaaten im Rat förmlich darauf einigen, sie bei der Abwehr externer Bedrohungen ihrer Steuerbasis zu nutzen, und nicht mehr die nationalen Listen.

Jeglicher EU-Ansatz für die Aufnahme von Drittländern in Listen muss fair, objektiv und international vertretbar sein. Außerdem muss er mit den Verpflichtungen der EU aus multilateralen oder bilateralen internationalen Abkommen vereinbar sein. Um dies zu erreichen, schlägt die Kommission die Einführung eines dreistufigen Verfahrens vor.

In einem ersten Schritt wird die Kommission intern die Drittländer identifizieren, die von der EU vorrangig kontrolliert werden sollten. Um zu gewährleisten, dass diese Auswahl neutral und fundiert ist, wird die Kommission ein Scoreboard mit Indikatoren entwickeln, mit denen sich die von den betreffenden Staaten oder Gebieten ausgehenden potenziellen Auswirkungen auf die Steuerbasis der Mitgliedstaaten ermitteln lassen. Das Scoreboard, das in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen näher erläutert wird, soll umfassende Indikatoren zu Themen wie wirtschaftliche Beziehungen mit der EU, Umfang der finanziellen Tätigkeiten sowie institutionelle und rechtliche Faktoren enthalten. Die Positionierung von Drittländern in diesem Scoreboard stellt noch keine Beurteilung ihrer Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich dar, sondern schafft lediglich eine transparente Basis für die Entscheidung, welche Staaten oder Gebiete einer genaueren Bewertung zu unterziehen sind. Die ersten Scoreboard-Ergebnisse werden den Mitgliedstaaten in der Gruppe „Verhaltenskodex“ bis Herbst 2016 vorgelegt.

In einem nächsten Schritt sollten die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Scoreboards entscheiden, welche Staaten oder Gebiete anhand der aktualisierten EU-Kriterien für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich bewertet werden sollten. Andere Faktoren, wie z. B. die fortlaufende Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten, könnten ebenfalls in Erwägung gezogen werden. Die Kommission sollte die Bewertung ausgewählter drittstaatlicher Steuersysteme im Rahmen der Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ durchführen, da sie bereits über Erfahrung in diesem Bereich verfügt. Die Bewertungsphase wird einen Dialog mit den betreffenden Drittländern umfassen, wobei diesen genügend Zeit eingeräumt wird, um auf Fragen zu ihren Steuersystemen zu reagieren. Der Dialog sollte als Rahmen genutzt werden, in dem die betreffenden Probleme gelöst werden und im Hinblick auf die Gewährleistung hoher Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich eine stärkere Partnerschaft aufgebaut wird. Zu diesem Zweck sollten gegebenenfalls auch die in EU-Abkommen mit Drittländern oder -regionen vorgesehenen Konsultationsprozesse in vollem Umfang genutzt werden. Die Schlussfolgerungen dieser Bewertung würde den Mitgliedstaaten in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates vorgelegt werden.

In einem letzten Schritt sollten die Mitgliedstaaten beschließen, ob der betreffende Staat oder das betreffende Gebiet in eine gemeinsame EU-Liste problematischer Steuergebiete aufzunehmen ist. Diese Entscheidung wird sich hauptsächlich auf die Empfehlung der Kommission stützen, die sich wiederum aus dem Kontrollverfahren ergibt. Allerdings müssen auch andere Faktoren berücksichtigt werden. So kann es z. B. sein, dass manche Entwicklungsländer die Standards für verantwortungsvolles Handeln sehr gerne befolgen würden, ihnen jedoch die dafür erforderlichen Kapazitäten fehlen. In solchen Fällen ist die Aufnahme des betreffenden Landes in die Liste nicht unbedingt die wirksamste Vorgehensweise; andere Maßnahmen sind unter Umständen wirksamer, wenn es darum geht, den Bedenken der EU im Zusammenhang mit den betreffenden Steuersystemen Ausdruck zu verleihen. Auch wenn ein Drittland mit der EU bereits offiziell die Behandlung von Fragen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich vereinbart hat, bringt die Fortführung dieses Prozesses unter Umständen wirksamere Ergebnisse.

Ferner werden für jeden Staat bzw. jedes Gebiet, der/das auf die gemeinsame EU-Liste gesetzt wird, klare Bedingungen für die Streichung von der Liste festgelegt. Diese sollten im Zusammenhang mit den Bemühungen stehen, die im Kontrollverfahren genannten Bedenken auszuräumen. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission die Befugnis erteilen, einen Staat oder ein Gebiet unverzüglich von der Liste zu entfernen, wenn die

Bedingungen erfüllt sind, so dass unnötige Verzögerungen vermieden werden. Die Kommission würde die Mitgliedstaaten im Voraus über jede Streichung informieren.

5.3 Maßnahmen zur Förderung von Transparenz und fairer Besteuerung in gelisteten Staaten oder Gebieten

Die Aufnahme eines Staates oder Gebietes in eine einschlägige Liste sollte stets als letztes Mittel betrachtet werden. Es sollte nur bei denjenigen Staaten oder Gebieten angewandt werden, die sich weigern, für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich einzutreten, oder die nicht konstruktiv auf die Bedenken der EU hinsichtlich ihrer Steuersysteme eingehen. Sobald ein Staat oder Gebiet jedoch auf die EU-Liste gesetzt wurde, sollten alle Mitgliedstaaten gemeinsame Maßnahmen gegen diesen Staat bzw. dieses Gebiet anwenden. Diese Maßnahmen sollten dazu dienen, die Steuerbasis der Mitgliedstaaten zu schützen, und die betreffenden Staaten bzw. Gebiete anregen, an ihrem Steuersystem die erforderlichen Verbesserungen vorzunehmen.

Derzeit wenden die Mitgliedstaaten gegenüber Staaten oder Gebieten auf ihren nationalen Listen unterschiedliche Sanktionen oder Abwehrmaßnahmen an. Dabei handelt es sich weitgehend um steuerbasierte Bestimmungen, wie z. B. Vorschriften über beherrschte ausländische Unternehmen (CFC – Controlled Foreign Corporations), oder die Verweigerung der normalen Steuerbefreiungen oder -vergünstigungen für Zahlungen an Unternehmen in den gelisteten Ländern.

In einigen Fällen werden diese nationalen Bestimmungen durch die Mindeststandards in der Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung (z. B. CFC-Vorschriften) abgelöst. Die Richtlinie wird jedoch nicht alle Abwehrmaßnahmen abdecken, die die Mitgliedstaaten derzeit anwenden. Die mit der gemeinsamen EU-Liste verbundenen Abwehrmaßnahmen sollten demnach eine Ergänzung der in der Richtlinie vorgesehenen Abwehrmaßnahmen sein. Mögliche Maßnahmen wären unter anderem die Erhebung von Quellensteuer oder die Aufhebung der Abzugsfähigkeit von Kosten im Zusammenhang mit Transaktionen, die durch gelistete Staaten oder Gebiete durchgeführt wurden. Dadurch würde es für Unternehmen viel weniger attraktiv, in diesen Staaten oder Gebieten zu investieren bzw. dort Geschäfte zu betreiben, da der Verwaltungsaufwand und das Risiko der Doppelbesteuerung höher wären.

Wie im Aktionsplan von Juni 2015 dargelegt, müssen die Mitgliedstaaten entscheiden, welche Art von Gegenmaßnahmen gegenüber den gelisteten Ländern angewandt werden sollten. Diese Entscheidung sollte vor Ende 2016 getroffen werden, damit sich Drittländer voll und ganz über die Folgen im Klaren sind, die sich ab der Durchführung des EU-Screenings ergeben können.

Zudem wird die Kommission die bei der Erstellung von Listen gesammelten Erfahrungen nutzen, um aktiv auf internationaler Ebene zum G20-Monitoring der BEPS-Maßnahmen der OECD beizutragen. Sie wird Informationen mit den Behörden von Drittländern austauschen, die ebenfalls aktiv an diesem Prozess beteiligt sind.

6. STÄRKUNG DER VERBINDUNG ZWISCHEN EU-MITTELN UND VERANTWORTUNGSVOLLEM HANDELN IM STEUERBEREICH

Gemäß Artikel 140 Absatz 4 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union dürfen EU-Mittel nicht in Einrichtungen in Drittländern investiert bzw. abgewickelt werden, die die internationalen Standards für Steuertransparenz nicht

einhalten. EU- und internationale Finanzinstitutionen (IFI)¹⁵ müssen diese Anforderungen an das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich auch in ihren Verträgen mit sämtlichen ausgewählten Finanzintermediären umsetzen. Diese Bestimmungen, die in den internen Vorschriften der IFI bekräftigt werden, sind ein wirksames Mittel, um zu gewährleisten, dass Entscheidungen über die Investition von EU-Mitteln dazu beitragen, die Einhaltung internationaler Transparenzanforderungen zu fördern.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass diese Bestimmungen erweitert werden könnten, so dass sie über die derzeitigen Transparenzanforderungen hinausgehen und auch die EU-Grundsätze für einen fairen Steuerwettbewerb umfassen. In der Vergangenheit musste die Kommission einige der von den IFI vorgelegten Projekte blockieren, da sie Steuervereinbarungen beinhalteten, die in nicht zu rechtfertigender Weise komplex waren und sich dabei auf Systeme in Drittländern stützten, die schädliche Steuerregelungen bzw. keine Steuern vorsahen. Derartige Fälle ließen sich verhindern, wenn die Bestimmungen durch die Aufnahme von Anforderungen an den fairen Steuerwettbewerb gestärkt würden. Das Europäische Parlament hat ebenfalls Maßnahmen gefordert, die gewährleisten, dass EU-Mittel nicht durch Staaten oder Gebiete mit geringer/keiner Besteuerung geleitet werden. Die Kommission wird daher vorschlagen, die aktualisierten EU-Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich – einschließlich der Bestimmungen zu fairem Steuerwettbewerb – im Rahmen der laufenden Überprüfung der Haushaltsordnung in diese aufzunehmen.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission hat die Bekämpfung der Steuervermeidung auf Ebene der Unternehmen und des unlauteren Steuerwettbewerbs in den Mittelpunkt ihrer politischen Agenda gestellt. Sie hat ein ehrgeiziges Reformprogramm für die Unternehmensbesteuerung in der EU vorgestellt, das die Mitgliedstaaten nun vorantreiben müssen.

Die Steuervermeidung durch Unternehmen ist jedoch ein globales Phänomen und Gegenmaßnahmen der EU müssen über den Binnenmarkt hinaus reichen. Mit dieser Mitteilung kommt die Kommission den Forderungen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Zivilgesellschaft nach einer belastbaren EU-Strategie zur Förderung von verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich weltweit sowie zum Vorgehen gegen externe Gefahren der Steuervermeidung nach.

Die in dieser Mitteilung vorgestellten Maßnahmen unterstützen die Ziele der EU zur Gewährleistung einer effektiven Besteuerung im Binnenmarkt und zur Sicherstellung einer faireren Unternehmensbesteuerung innerhalb und außerhalb der EU. Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf, diese Initiativen im Rat zu billigen und ihrer Umsetzung hohe politische Priorität einzuräumen.

¹⁵ Europäische Investitionsbank, Europäischer Investitionsfonds und Globaler Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energien.



Brüssel, den 28.1.2016
COM(2016) 24 final

ANNEXES 1 to 2

ANHÄNGE

der

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat
über eine externe Strategie für effektive Besteuerung**

[...]

ANHANG 1

STANDARDS FÜR VERANTWORTUNGSVOLLES HANDELN IM STEUERBEREICH

1. TRANSPARENZ UND INFORMATIONSAUSTAUSCH

Die OECD hat zwei international vereinbarte Standards für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken entwickelt: den Standard für den Austausch von Informationen auf Ersuchen und den Standard für den automatischen Informationsaustausch.

1.1. Transparenz und Informationsaustausch auf Ersuchen

Das Globale Forum Transparenz und Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten¹ der OECD führt Peer-Reviews seiner Mitglieder durch, in deren Rahmen deren Fähigkeit bewertet wird, mit anderen Steuerverwaltungen im Einklang mit den international vereinbarten Standards für Transparenz und Informationsaustausch auf Ersuchen zusammenzuarbeiten. Eine erste Runde von Peer-Reviews wurde 2010 eingeleitet, und mittlerweile wurden fast alle Mitglieder des Globalen Forums bewertet. Eine zweite Runde von Peer-Reviews auf der Grundlage des überarbeiteten Mandats² soll 2016 beginnen. Das Mandat von 2016 stärkt den Standard für den Informationsaustausch, indem beispielsweise die Staaten und Gebiete verpflichtet werden, Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer zu halten und auszutauschen und dafür zu sorgen, dass sie in der Lage sind, Informationen von jeder Person, einschließlich Finanzinstituten und Treuhändern, einzuholen und zur Verfügung zu stellen.

Während der ersten Runde wurden in den Peer-Reviews folgende Aspekte geprüft:

- der Rechts- und Regelungsrahmen für den Austausch (Phase 1)
- die Praxis des Informationsaustauschs (Phase 2).

Nach Abschluss beider Phasen des Verfahrens erhielt jeder Staat bzw. jedes Gebiet eine Gesamtbewertung.

Das Review-Verfahren, das ab 2016 zur Anwendung kommt, fasst die Phasen 1 und 2 in einer einzigen Prüfung zusammen.

Auf EU-Ebene sollen bei der Beurteilung, inwieweit ein Drittland die Standards für Transparenz und Informationsaustausch auf Ersuchen einhält, die vom Globalen Forum³ als Ergebnis der Peer-Reviews veröffentlichten Konformitätsbewertungen berücksichtigt werden.

1.2. Automatischer Informationsaustausch über Finanzkonten

¹ <http://www.oecd.org/tax/transparency/>

² <http://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/#d.en.368658>

³ <http://www.oecd.org/tax/transparency/GFratings.pdf>

Der Standard für den automatischen steuerlichen Informationsaustausch über Finanzkonten (Globaler Standard) wurde als Reaktion auf ein Ersuchen der G20 entwickelt und am 15. Juli 2014⁴ vom OECD-Rat gebilligt. Staaten und Gebiete sind aufgefordert, sich Informationen von ihren Finanzinstituten zu beschaffen und diese Informationen jährlich automatisch mit anderen Staaten und Gebieten auszutauschen. Der Standard enthält Angaben zu den auszutauschenden Informationen über Finanzkonten, zu den meldepflichtigen Finanzinstituten, den verschiedenen meldepflichtigen Kontoarten und Kategorien von Steuerpflichtigen sowie zu den einheitlichen Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten, die von den Finanzinstituten einzuhalten sind.

2014 startete das Globale Forum einen Prozess, in dessen Zuge die Mitglieder sich zur Umsetzung des Standards verpflichteten. Inzwischen haben 94 Staaten oder Gebiete zugesagt, den Globalen Standard bis 2017 bzw. 2018 umzusetzen. Im August 2015 veröffentlichte die OECD ein Handbuch zur Umsetzung des Gemeinsamen Meldestandards mit einer Anleitung für Behörden und Finanzinstitute⁵.

Auf EU-Ebene sollen bei der Beurteilung, inwieweit ein Drittland den Standard für den automatischen Informationsaustausch befolgt, die vom Globalen Forum als Ergebnis der Peer-Reviews veröffentlichten Konformitätsbewertungen berücksichtigt werden.

2. FAIRER STEUERWETTBEWERB

Fairer Steuerwettbewerb bedeutet, dass ein Drittland im Bereich der Unternehmensbesteuerung keine schädlichen Steuermaßnahmen anwenden sollte.

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 erheblich niedrigeres Besteuerungsniveau kann sich aus dem Nominalsteuersatz, aus der Steuerbemessungsgrundlage oder aus anderen einschlägigen Faktoren ergeben.

Bei der Beurteilung der Schädlichkeit dieser Maßnahmen sollten die Kriterien des vom Rat angenommenen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung sowie die von der Arbeitsgruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ des Rates vereinbarten Verfahren und Leitlinien berücksichtigt werden.

3. BEPS-STANDARDS DER G20/OECD

Sofern der BEPS-Aktionsplan der G20/OECD bereits zur Annahme von Mindeststandards oder eines gemeinsamen Ansatzes geführt hat, sollten diese unter den Standards dieses Abschnitts aufgeführt sein. Dies gilt vor allem für folgende Maßnahmen:

⁴ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

⁵ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/implementation-handbook-standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-in-tax-matters.htm>

- Hybride Gestaltungen (BEPS-Aktionspunkt 2): gemeinsamer Ansatz für Vorschriften, mit denen die steuerliche Behandlung eines Instruments oder eines Rechtsträgers mit den steuerlichen Ergebnissen in dem anderen beteiligten Land verknüpft wird;
- Zinsschranke (BEPS-Aktionspunkt 4): gemeinsamer Ansatz für Vorschriften zur Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Nettozinszahlungen;
- Informationsaustausch über Steuervorbescheide (BEPS-Aktionspunkt 5): Mindeststandard für den verbindlichen spontanen Informationsaustausch über Steuervorbescheide;
- Klauseln zur Verhinderung von Missbrauch in Steuerabkommen (BEPS-Aktionspunkt 6): Mindeststandard für die Aufnahme von Klauseln zur Verhinderung von Missbrauch in Doppelbesteuerungsabkommen;
- Verhinderung der künstlichen Umgehung des Status als Betriebsstätte (BEPS-Aktionspunkt 7): Änderung der Definition der Betriebsstätte in Doppelbesteuerungsabkommen, um Kommissionsvereinbarungen und die künstliche Aufspaltung von Geschäftstätigkeiten zu verhindern;
- Verrechnungspreise (BEPS-Aktionspunkte 8-10): Bekräftigung des Fremdvergleichsgrundsatzes und der Vergleichbarkeitsanalyse als Grundpfeiler der Verrechnungspreisregeln (immaterielle Werte, Risiken und Kapital sowie Transaktionen mit hohem Risiko);
- Standardisierte länderbezogene Berichterstattung (BEPS-Aktionspunkt 13): Mindeststandard für die Anforderungen an die Verrechnungspreisdokumentation und den Informationsaustausch für multinationale Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von mindestens 750 Mio. EUR (oder mindestens einem Betrag in der Landeswährung, der etwa 750 Mio. EUR entspricht);
- Streitbeilegung (BEPS-Aktionspunkt 14): Mindeststandard, um zu gewährleisten, dass grenzüberschreitende Steuerstreitigkeiten zwischen Ländern, was die Auslegung oder Anwendung von Steuerabkommen angeht, wirksamer und rascher beigelegt werden.

Bei der Beurteilung der Standards für den fairen Steuerwettbewerb sollte das Ergebnis des Verfahrens berücksichtigt werden, das die OECD/G20 Anfang 2016 einrichten werden, um die Umsetzung von BEPS durch die OECD-/G20-Staaten und andere interessierte Staaten oder Gebiete, aber auch durch wichtige Staaten und Gebiete, deren Teilnahme für die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen entscheidend ist, zu überwachen.

4. SONSTIGE RELEVANTE STANDARDS

Zu den relevanten Standards verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich gehören außerdem die internationalen Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF)⁶ zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung. Die Empfehlungen der FATF vom

⁶ Bei der FATF handelt es sich um ein 1989 eingerichtetes zwischenstaatliches Gremium, das Standards festlegen und die wirksame Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und anderer Bedrohungen für das internationale Finanzsystem fördern soll. <http://www.fatf-gafi.org/home/>

Februar 2012 (aktualisiert im Oktober 2015) enthalten 40 konkrete Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche, u. a. die Empfehlungen 24 und 25 betreffend die Identifizierung wirtschaftlicher Eigentümer. Steuerstraftaten im Zusammenhang mit direkten und indirekten Steuern werden in den FATF-Empfehlungen zu den ausgewiesenen Kategorien von Straftaten gezählt, die in den Tatbestand der Geldwäsche fallen sollten.

Bei der Beurteilung dieses Standards werden die Staaten und Gebieten berücksichtigt, die nach den Erkenntnissen der „International Cooperation Review Group“ (ICRG)⁷ Mängel bei der Einhaltung der Standards aufweisen.

⁷ [http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/more/moreabouttheinternationalco-operationreviewgroupicrg.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

ANHANG 2

AKTUALISIERUNG DER STANDARDBESTIMMUNG ÜBER VERANTWORTUNGSVOLLES HANDELN IM STEUERBEREICH FÜR ABKOMMEN MIT DRITTLÄNDERN

Die Kommission wird darauf hinarbeiten, dass die folgenden grundlegenden Bestandteile einer neuen Klausel für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich in alle Verhandlungsvorschläge für einschlägige Abkommen mit Drittländern und -regionen aufgenommen werden:

- die wesentlichen Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich – Transparenz, Informationsaustausch und fairer Steuerwettbewerb,
- der neue globale OECD/G20-Standard für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten,
- zusätzliche Standards auf der Grundlage des BEPS-Aktionsplans der G20/OECD sowie
- internationale Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF)⁸ zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung.

Angesichts der Vielfalt der internationalen Partner der EU sollte der Rat der Kommission bei den laufenden und künftigen Verhandlungen mit Drittländern auf der Grundlage der vereinbarten Klausel genügend Flexibilität einräumen.

⁸ <http://www.fatf-gafi.org/home/>