

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU im Hinblick auf den verpflichtenden automatischen Informationsaustausch im Bereich der Besteuerung“

[COM(2016) 25 final — 2016/0010 (CNS)]

und zu dem

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts“

[COM(2016) 26 final — 2016/0011 (CNS)]

(2016/C 264/13)

Berichterstatter: Petru Sorin DANDEA

Mitberichterstatter: Roger BARKER

Der Rat beschloss am 9. bzw. 10. Februar 2016, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 113 und 115 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung“

[COM(2016) 25 final — 2016/010 CNS]

und zu dem

„Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts“

[COM(2016) 26 final — 2016/011 CNS].

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 14. April 2016 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 516. Plenartagung am 27./28. April 2016 (Sitzung vom 28. April 2016) mit 126 Stimmen bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Initiative der Kommission zur einheitlichen Umsetzung der Standards des OECD-Aktionsplans zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) in den Mitgliedstaaten. Diese Initiative erfolgt im Rahmen der Anstrengungen zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung, die von einigen multinationalen Unternehmen praktiziert wird und zu einer Schwächung der Steuerbasis der Mitgliedstaaten in Höhe von schätzungsweise 50 bis 70 Milliarden EUR pro Jahr führt.

1.2 Der EWSA ist der Ansicht, dass zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen, der Attraktivität der EU als Investitionsstandort und der Kohärenz des internationalen Steuersystems in der jetzigen Zeit langsamer und unbeständiger wirtschaftlicher Erholung nach der Krise die Maßnahmen daran ausgerichtet werden sollen, was auf der Ebene der OECD tatsächlich vereinbart wurde und von den anderen internationalen Partnern umgesetzt wird.

1.3 Der EWSA hält es in diesem Zusammenhang für wichtig, wirklich gleiche Wettbewerbsbedingungen und eine einheitliche Regelung anzustreben, die in allen Mitgliedstaaten auf dieselbe Weise angewandt wird. Das Risiko einer Fragmentierung, die die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen gefährden kann, muss tunlichst in Grenzen gehalten werden.

1.4 Nach Auffassung des EWSA dürfen die Unternehmen der Finanzwirtschaft nicht aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken ausgenommen werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, ihre Verhandlungen auf internationaler Ebene — wie etwa im OECD- oder G20-Rahmen — zu intensivieren, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Vorschriften EU- und OECD-weit einheitlich umgesetzt werden; außerdem sollten sie prüfen, ob und wie diese Vorschriften auch auf die Unternehmen der Finanzwirtschaft angewendet werden könnten.

1.5 Der EWSA unterstützt den Vorschlag und rät den Mitgliedstaaten, eine gestaffelte Zahlung derartiger Steuern nur dann zu gewähren, wenn die Verlagerung nicht ausschließlich der Verringerung der steuerlichen Belastung des jeweiligen Unternehmens dient.

1.6 Der EWSA empfiehlt, die Switch-over-Klausel unmittelbar auf alle Steuerpflichtigen anzuwenden, die Einkünfte in als Steueroasen eingestuften Rechtsgebieten erzielen.

1.7 Der EWSA unterstützt die Vorschriften bezüglich beherrschter ausländischer Unternehmen (CFC — controlled foreign companies) im Richtlinienvorschlag.

1.8 Angesichts der Tatsache, dass die aggressive Steuerplanung vor allem durch große multinationale Konzerne betrieben wird, sollten die KMU nach Auffassung des EWSA vom Anwendungsbereich der Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung sowie von dem Anwendungsbereich der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung ausgenommen werden.

1.9 Mit Blick auf die Forderungen der Organisationen der Zivilgesellschaft, die Transparenz der Besteuerung multinationaler Konzerne zu verbessern, empfiehlt der EWSA der Kommission, in die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung Bestimmungen aufzunehmen, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die Berichte über Finanzergebnisse, die dem automatischen Informationsaustausch unterliegen, zu veröffentlichen.

1.10 Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, ein Verzeichnis der Staaten bzw. Rechtsgebiete zu erstellen, die sich weigern, die Vorschriften des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich einzuhalten. Nach Auffassung des EWSA sollte diese Liste durch Sanktionen gegen Unternehmen flankiert werden, die weiterhin in diesen Rechtsgebieten operieren.

1.11 Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten eine kürzere Frist zur Einführung dieser Vorschriften, durch die die auf EU-Ebene im Rahmen des BEPS-Prozesses der OECD eingegangenen Verpflichtungen einheitlich umgesetzt werden sollen.

1.12 Angesichts der potenziellen Auswirkungen auf das Investitionsklima in Europa vermisst der EWSA eine Folgenabschätzung im Richtlinienentwurf, wie sie bei Vorschlägen mit wesentlichen Änderungen üblich ist.

2. Vorschlag der Kommission

2.1 Im Januar 2016 hat die Kommission das Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung vorgelegt, bei dem es sich um eine Komponente der Agenda für eine transparentere, gerechtere und effektivere Unternehmensbesteuerung handelt ⁽¹⁾.

2.2 Das Maßnahmenpaket umfasst eine allgemeine Mitteilung ⁽²⁾, in der der politische, wirtschaftliche und internationale Kontext der Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung dargelegt werden, sowie als Hauptbestandteile: einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung ⁽³⁾, einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung ⁽⁴⁾ und eine Empfehlung der Kommission bezüglich Steuerabkommen ⁽⁵⁾. Ferner enthält das Maßnahmenpaket eine Mitteilung über die externe Strategie der Union ⁽⁶⁾ bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png.

⁽²⁾ COM(2016) 23 final.

⁽³⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁵⁾ C(2016) 271 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 24 final.

2.3 In der Rahmenmitteilung wird der politische, wirtschaftliche und internationale Kontext des Maßnahmenpakets zur Bekämpfung von Steuervermeidung dargelegt. Das Paket umfasst Maßnahmen, die darauf abzielen, sowohl auf der Unionsebene als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene bestimmte Elemente des BEPS-Aktionsplans der OECD (BEPS — Base Erosion Profit Shifting, d. h. planmäßige Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und grenzüberschreitendes Verschieben von Gewinnen durch multinationale Konzerne) umzusetzen; daneben ist eine Reihe ergänzender neuer Schritte vorgesehen.

2.4 Mit dem Richtlinienvorschlag sollen Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts festgelegt werden. Es handelt sich um Vorschriften zu folgenden Bereichen: Abzugsfähigkeit von Zinsen, Wegzugsbesteuerung, Wechsel von der Freistellungs- zur Anrechnungsmethode (Switch-over-Klausel, auch: Umschaltklausel), allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch, Vorschriften für beherrschte ausländische Unternehmen sowie Rahmenregelung für das Vorgehen gegen hybride Gestaltungen.

2.5 Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung dient der Umsetzung von Aktion 13⁽⁷⁾ des BEPS-Aktionsplans der OECD in den Mitgliedstaaten. Diese Maßnahmen betreffen die Verbesserung des Mechanismus für den automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten, darunter auch Informationen über die Geschäftsjahresergebnisse von multinationalen Unternehmen.

2.6 Die im Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung enthaltene Empfehlung der Kommission zielt auf die Stärkung der einschlägigen Vorschriften in den von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen Steuerabkommen ab, um die aggressive Steuerplanung einzudämmen.

2.7 Durch die Mitteilung der Kommission bezüglich der externen Strategie wird für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ein robusterer und kohärenterer Rahmen für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich festgelegt.

3. Allgemeine und besondere Bemerkungen

3.1 Der EWSA ist der Ansicht, dass zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen, der Attraktivität der EU als Investitionsstandort und der Kohärenz des internationalen Steuersystems zum jetzigen Zeitpunkt der langsamen und unbeständigen wirtschaftlichen Erholung nach der Krise die Maßnahmen daran ausgerichtet werden sollen, was auf der Ebene der OECD tatsächlich vereinbart wurde und von den anderen internationalen Partnern umgesetzt wird.

Richtlinie des Rates zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken

3.2 Der EWSA hält es in diesem Zusammenhang für wichtig, wirklich gleiche Wettbewerbsbedingungen und eine einheitliche Regelung anzustreben, die in allen Mitgliedstaaten auf dieselbe Weise angewandt wird. Das Risiko einer Fragmentierung, die die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen gefährden kann, muss tunlichst in Grenzen gehalten werden.

3.3 In dem Richtlinienvorschlag wird die einheitliche Umsetzung der Vorschriften, die im BEPS-Aktionsplan der OECD⁽⁸⁾ enthalten sind, auf Ebene der Mitgliedstaaten gefordert, um so die aggressive Steuerplanung auf globaler Ebene zu bekämpfen. Wie bereits in den früheren Stellungnahmen⁽⁹⁾ betont, begrüßt der EWSA die Initiative der Kommission und unterstützt ihr Vorgehen gegen die aggressive Steuerplanung, da diese von einigen multinationalen Unternehmen betriebene Praxis zur Verringerung der Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten um schätzungsweise 50 bis 70 Milliarden EUR pro Jahr führt.

3.4 Der EWSA ist mit den vorgeschlagenen Vorschriften zur Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinsen im Unternehmensbereich einverstanden. Allerdings ist es wichtig, dass die Vorschriften der EU im Einklang mit denen der OECD und ihrer Umsetzung in den USA sowie in anderen wirtschaftlich wichtigen Staaten und Rechtsgebieten stehen. Ein international koordinierter Ansatz würde zur Eindämmung der von bestimmten multinationalen Unternehmen betriebenen aggressiven Steuerplanung beitragen, bei der „künstlich aufgeblähte“ Zinsen an Tochtergesellschaften gezahlt werden, die ihren Sitz in Rechtsgebieten mit niedrigen Steuersätzen haben. Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, ihre Verhandlungen auf internationaler Ebene — wie etwa im OECD- oder G20-Rahmen — zu intensivieren, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Vorschriften EU- und OECD-weit einheitlich umgesetzt werden; außerdem sollten sie prüfen, ob diese Vorschriften auch auf die Unternehmen der Finanzwirtschaft angewendet werden könnten.

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>.

⁽⁸⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>.

⁽⁹⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 34.

3.5 In puncto Wegzugsbesteuerung unterstützt der EWSA den Vorschlag und rät den Mitgliedstaaten, eine gestaffelte Zahlung derartiger Steuern nur dann zu gewähren, wenn die Verlagerung nicht ausschließlich der Verringerung der steuerlichen Belastung des jeweiligen Unternehmens dient.

3.6 Der EWSA empfiehlt, die Switch-over-Klausel unmittelbar auf alle Steuerpflichtigen anzuwenden, die Einkünfte in als Steueroasen eingestuften Rechtsgebieten erzielen.

3.7 Der EWSA unterstützt die Vorschriften bezüglich beherrschter ausländischer Unternehmen (CFC — controlled foreign companies) im Richtlinienvorschlag.

3.8 Angesichts der Schäden, die den Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten durch aggressive Steuerplanung zugefügt werden, empfiehlt der EWSA der Kommission und den Mitgliedstaaten die Festlegung einer möglichst kurzen Frist für die Einführung derjenigen Elemente der Richtlinie, die im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem BEPS-Aktionsplan im Rahmen der OECD-/G20-Vereinbarungen stehen. Der EWSA hält die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Frist von drei Jahren für viel zu lang.

3.9 Angesichts der potenziellen Auswirkungen auf das Investitionsklima in Europa vermisst der EWSA eine Folgenabschätzung im Richtlinienentwurf, wie sie bei Vorschlägen mit wesentlichen Änderungen üblich ist.

Richtlinie zur Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung

3.10 Angesichts der schwerwiegenden Auswirkungen von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung unterstützt der EWSA die im Richtlinienvorschlag zur Änderung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung enthaltenen Vorschriften. Die Aufnahme der Berichte zu den Finanzergebnissen der Unternehmen in den Kreis der Informationen, die automatisch zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten auszutauschen sind, dürfte die Wirksamkeit dieses Instruments verbessern, dem eine erhebliche Bedeutung für die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung sowie von aggressiver Steuerplanung zukommt.

3.11 Nach Auffassung des EWSA sollten die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Berichte lediglich von den großen multinationalen Konzernen verlangt werden, auf die sich der Vorschlag bezieht, nicht jedoch von den KMU, auf die dadurch ein unverhältnismäßiger Kostenaufwand zukäme. Die Beschränkung dieser Anforderung auf multinationale Konzerne, deren konsolidierte Einnahmen eine bestimmte Schwelle überschreiten, könnte sich als kontraproduktive und diskriminierende Maßnahme erweisen.

3.12 Mit den im Richtlinienvorschlag vorgeschlagenen Änderungen wird die einheitliche Umsetzung von Aktion 13 des BEPS-Aktionsplans der OECD auf Ebene der Mitgliedstaaten gefördert. Der EWSA teilt die Einschätzung der Kommission, dass die wirksame Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung nur auf globaler Ebene erfolgreich sein kann.

3.13 Angesichts der wiederholten Forderungen der Organisationen der Zivilgesellschaft, die Transparenz im Bereich der Besteuerung multinationaler Konzerne zu verbessern, empfiehlt der EWSA der Kommission, in die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung Bestimmungen aufzunehmen, durch die die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Daten aus den Berichten, die dem automatischen Informationsaustausch unterliegen, zu veröffentlichen.

Empfehlung der Kommission hinsichtlich der Bekämpfung des Missbrauchs von Steuerabkommen

3.14 Mit der Empfehlung der Kommission wird darauf abgezielt, die in den Aktionen 6 und 7 des BEPS-Aktionsplans der OECD enthaltenen Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene umzusetzen; es geht um die Änderung des Musterabkommens zur Besteuerung, um die Möglichkeit eines Missbrauchs durch multinationale Unternehmen zu verringern.

3.15 Der EWSA unterstützt die beiden von der Kommission in ihrer Empfehlung vorgeschlagenen Klauseln gegen derartige missbräuchliche Nutzungen. Durch die Aufnahme dieser Klauseln in Steuerabkommen, die zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten geschlossen werden, lässt sich das Risiko erheblich verringern, dass multinationale Unternehmen Gewinne an der Besteuerung vorbeischleusen, indem sie eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Abkommen (sog. Treaty Shopping) betreiben.

Mitteilung über eine externe Strategie für effektive Besteuerung

3.16 In der Mitteilung der Kommission wird die externe Strategie der EU bezüglich der wirksamen Besteuerung von Unternehmen angesichts des weltweiten Charakters der Steuerhinterziehung und der aggressiven Steuerplanung dargelegt. Der EWSA unterstützt den Ansatz der Kommission.

3.17 Die Kommission schlägt einen koordinierten Ansatz für das Vorgehen der Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten hinsichtlich der steuerlichen Transparenz vor. Der EWSA unterstützt den Standpunkt der Kommission, da die einzelstaatlich uneinheitliche Umsetzung der Vorschriften über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich gegenüber Drittstaaten keine überzeugenden Ergebnisse bei der Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung gezeitigt hat.

3.18 Angesichts der dynamischen Entwicklung des internationalen Steuerumfelds müssen die Kriterien der EU für ein verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich aktualisiert werden. In Anhang I der Mitteilung schlägt die Kommission neue Kriterien für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich vor. Der EWSA begrüßt die Initiative der Kommission und legt dem Rat die Annahme der neuen Kriterien nahe.

3.19 Der EWSA hat sich bereits in der Vergangenheit für ein Verzeichnis der EU ausgesprochen⁽¹⁰⁾, in der die Rechtsgebiete aufgeführt werden, die sich weigern, die Vorschriften des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich anzuwenden. Derzeit verfügen die meisten Mitgliedstaaten jeweils über eigene Systeme derartiger Listen und Sanktionen gegen Finanzoperationen, die über solche Rechtsgebiete abgewickelt werden. Nach Auffassung des EWSA wäre eine unionsweite Liste — mit klaren Kriterien für die Ermittlung nicht kooperierender Rechtsgebiete und mit von sämtlichen Mitgliedstaaten einheitlich anzuwendenden Sanktionen — ein weitaus wirksames Instrument zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der aggressiven Steuerplanung. Deshalb unterstützt der EWSA die seitens der Kommission in dieser Strategie vorgeschlagenen Maßnahmen.

Brüssel, den 28. April 2016.

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS*

⁽¹⁰⁾ Siehe Stellungnahme des EWSA zum *Maßnahmenpaket zur steuerlichen Transparenz* ABl. C 332 vom 8.10.2015, S. 64.