



Straßburg, den 5.7.2016
COM(2016) 451 final

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

**Mitteilung über weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der
Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung**

Einleitung

Die Europäische Kommission verfolgt eine ehrgeizige Agenda für eine gerechtere, transparentere und effektivere Besteuerung in der EU. Dies steht im Einklang mit ihrem übergreifenden Ziel der nachhaltigen Förderung von Wachstum und Investitionen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen in einem stärker integrierten Binnenmarkt zu unterstützen. Unternehmen sollten ihre Steuern in dem Land entrichten, in dem die Gewinne erwirtschaftet werden. Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung ist eine zentrale Komponente dieser Agenda.

Durch Steuerhinterziehung und Steuervermeidung entgehen den öffentlichen Haushalten Jahr für Jahr Summen in Milliardenhöhe, es entstehen Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, und die gerechten und gleichen Rahmenbedingungen für alle Steuerpflichtigen werden ausgehöhlt. Das Konzept wachstumsfreundlicher Besteuerungssysteme wird untergraben und eine erfolgreiche Kapitalmarktunion behindert. Innovation und Wettbewerbsfähigkeit laufen Gefahr, im Keim zu ersticken zu werden, da kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – die die meisten Arbeitsplätze in Europa stellen – im Endeffekt verhältnismäßig mehr Steuern bezahlen als größere Unternehmen, die sich eine aggressive Steuerplanung leisten können. Steuervermeidung kann auch zu einer höheren steuerlichen Belastung der Arbeit führen, da die Regierungen einen Ausgleich für die entgangenen Einnahmen schaffen, indem sie die Steuern an anderer Stelle anheben, was zu Lasten der Beschäftigungszahlen und eines gesunden Arbeitsmarktes geht. Ferner beruht der Sozialvertrag zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und ihren Regierungen ganz wesentlich auf einer gerechten Besteuerung. Die Öffentlichkeit fordert nachdrücklich Maßnahmen zur Bekämpfung aggressiver Steuerpraktiken, durch die den Regierungen weniger Einnahmen für andere Zwecke zur Verfügung stehen.

Aufgrund des grenzübergreifenden Charakters der Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sind rein nationale Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme in der Regel nicht wirksam. Vielmehr können unkoordinierte nationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuermissbrauch die Lage weiter verschärfen, indem sie den Binnenmarkt zersplittern, neue Belastungen für Steuerpflichtige schaffen und aggressiven Steuerplanern neue Schlupflöcher eröffnen. Ein koordiniertes Konzept für die Bekämpfung von Steuermissbrauch – sowohl auf EU- als auch internationaler Ebene – ist unabdingbar.

Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Reihe von Vorschlägen für eine stärkere und besser abgestimmte Haltung der EU bei der Bekämpfung von Steuermissbrauch unterbreitet, die im Einklang mit der internationalen Agenda stehen und erforderlichenfalls für den Binnenmarkt weiter gegriffen sind. Aus diesen Initiativen sind bereits mehrere wichtige Errungenschaften entstanden, die das steuerliche Umfeld für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Europa erheblich verbessern dürften. Ferner hat die Kommission Prüfverfahren gemäß den Vorschriften für staatliche Beihilfen eingeleitet, um zu prüfen, ob einige Mitgliedstaaten bestimmten multinationalen Unternehmen steuerliche Vorteile gewährt haben.¹

¹ Siehe Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe Nr. 169-174:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_de.pdf

Trotz dieser wichtigen Fortschritte muss noch mehr unternommen werden, um gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung vorzugehen und die Möglichkeiten einzuschränken, Gelder im großen Maßstab geheimzuhalten – wie dies jüngst an die Medien durchgesickert ist (durch die sogenannten „Panama Papers“).

Diese Mitteilung gibt einen Überblick über die bisher erzielten Fortschritte und die vorrangigen Bereiche für Maßnahmen in den kommenden Monaten, die auf EU- und auf internationaler Ebene die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und illegalen finanziellen Aktivitäten verstärken sollen.

FORTSCHRITTE BEI DER EU-AGENDA FÜR MEHR TRANSPARENZ UND VERSTÄRKTE BEKÄMPFUNG VON STEUERHINTERZIEHUNG UND STEUERVERMEIDUNG

Mehr Steuertransparenz

Der erste Schritt auf dem Weg zu einer gerechteren und effektiveren Besteuerung war die transparentere Gestaltung der Besteuerung in ganz Europa. Nach Vorlage zweier ehrgeiziger Transparenzvorschläge der Kommission haben sich die Mitgliedstaaten kürzlich auf mehr Offenheit und Zusammenarbeit zwischen ihren Steuerbehörden sowie die verstärkte Kontrolle der grenzüberschreitenden Steuerpraktiken von Unternehmen geeinigt. Ab 2017 werden alle Mitgliedstaaten automatisch und systematisch Informationen über Steuervorbescheide mit grenzübergreifender Wirkung untereinander austauschen. Im März 2016 einigten sich die Mitgliedstaaten zudem darauf, dass ihre Steuerbehörden automatisch die länderbezogene Berichterstattung über steuerlich relevante Tätigkeiten multinationaler Konzerne austauschen werden. Durch diese neuen Rechtsvorschriften werden die Mitgliedstaaten wesentlich besser in der Lage sein, ihre Steuergrundlagen zu schützen und gegen Steuervermeidungsstrategien vorzugehen.

Die Europäische Union sorgt außerdem für größere Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Infolge der Finanzkrise wurden strenge Transparenzanforderungen für Banken festgelegt. Gemäß der Eigenkapitalrichtlinie² müssen Finanzinstitute Schlüsselinformationen über ihre Tätigkeiten, Steuern, Gewinne und öffentlichen Subventionen auf Länderbasis innerhalb und außerhalb der EU offenlegen. Auch in der Rohstoff- und Holzwirtschaft tätige Großunternehmen sind im Rahmen der Rechnungslegungsrichtlinie zu einer öffentlichen länderbezogenen Berichterstattung verpflichtet.

Im April 2016 schlug die Kommission vor, dass multinationale Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 750 Mio. EUR und einer Niederlassung in der EU verpflichtet sein sollten, bestimmte Steuerinformationen im Internet zu veröffentlichen. Solche Unternehmen sollen länderspezifische Informationen für jeden EU-Mitgliedstaat sowie für die Steuergebiete, die die Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich nicht einhalten, offenlegen müssen. Ferner müssen aggregierte Zahlen für Geschäftstätigkeiten in der übrigen Welt vorgelegt werden. Diese Vorschriften werden die Rechenschaftspflicht großer multinationaler Unternehmen im Steuerbereich verstärken, es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, deren Steuerverhalten besser zu verfolgen, und die Unternehmen dazu veranlassen, dort Steuern zu zahlen, wo sie Gewinne erzielen, während die Wettbewerbsfähigkeit erhalten und Verwaltungslasten für kleinere Unternehmen vermieden werden. Das Europäische Parlament und der Rat sind aufgefordert, diesen Vorschlag rasch zu prüfen.

² Richtlinie 2013/36/EU.

Die EU-Maßnahmen zielen auch auf die Transparenz bei den Bankkonten von Einzelpersonen ab. Seit Januar 2016 gelten neue Rechtsvorschriften, die die Geheimhaltung von Offshore-Fonds verhindern sollen. Gemäß der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine große Menge von Informationen über Einkünfte und Vermögen von Einzelpersonen und Einrichtungen im Ausland automatisch untereinander auszutauschen. Darüber hinaus wurden neue Steuertransparenzabkommen mit der Schweiz, Liechtenstein, Andorra und San Marino geschlossen, und ein ähnliches Abkommen mit Monaco wird in den kommenden Wochen unterzeichnet. Diese neue Transparenz wird die Mitgliedstaaten besser in die Lage versetzen, Steuerhinterzieher aufzuspüren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, und gleichzeitig als Abschreckung gegen das Verbergen von Einkünften und Vermögen im Ausland vor der Steuer dienen. Schließlich sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche verpflichtet, zentrale Register mit Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern einzuführen, um für mehr Transparenz bei Kapitalbewegungen zu sorgen sowie Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung besser zu bekämpfen. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, diese Vorschriften bis Ende des Jahres umzusetzen.

Gerechtere Besteuerung

Der Einsatz der Kommission für mehr Steuertransparenz wurde mit einem ebenso zielstrebigem Ansatz kombiniert, der gewährleisten soll, dass die Mitgliedstaaten über die erforderlichen Instrumente verfügen, um ihre Steuerbasis vor Missbrauch zu schützen und die ihnen zustehenden Einnahmen zu erheben.

Der Aktionsplan der Kommission für eine faire und effiziente Besteuerung³ vom Juni 2015 enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Modernisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU. Er bildet den Grundstein für einen mehrgleisigen EU-Ansatz zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung und der Systeme, die sie begünstigen, wobei gleichzeitig das Risiko der ungerechtfertigten Doppelbesteuerung gering gehalten wird. Die Arbeiten sind in Bezug auf viele Maßnahmen bereits weit fortgeschritten, darunter die Ausarbeitung eines Vorschlags für die Wiederbelebung der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), den die Kommission vor Jahresende vorlegen will. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Rahmenbedingungen für Unternehmen im Binnenmarkt zu verbessern und gleichzeitig Diskrepanzen zwischen den nationalen Systemen, die derzeit durch aggressive Steuerplaner ausgenutzt werden, zu beseitigen.

Das Paket zur Bekämpfung der Steuervermeidung vom Januar 2016 enthält rechtlich verbindliche Maßnahmen zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung sowie eine externe Strategie für die Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerwesen weltweit. Bei allen Elementen dieses Pakets wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Im Juni 2016 billigte der Rat die Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung. Diese wird zur Verhinderung einiger der häufigsten Arten von Gewinnverlagerung beitragen, u. a. durch koordinierte Vorschriften für das Vorgehen gegen hybride Gestaltungen, steuerkontrollierte ausländische Unternehmen und die Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinsen. Die externe Strategie wurde vom Rat im Mai 2016 gebilligt, und die Arbeiten zu den einzelnen Maßnahmen laufen bereits, einschließlich des Verfahrens für die Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste der nicht kooperativen Gebiete. Erhebliche Fortschritte wurden auch bei der Verbesserung anderer Bereiche der

³ COM(2015) 302.

Unternehmensbesteuerung erzielt, etwa bei der Überprüfung der Vorschriften für die Verrechnungspreisgestaltung und der Steuervergünstigungen der Mitgliedstaaten; dies erfolgte im Einklang mit neuen internationalen Normen. Ferner verfolgt die Kommission zurzeit aktiv Fälle, in denen Anreize, die bestimmten Unternehmen geboten werden, möglicherweise gegen die EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen verstoßen.

Die Kommission setzt sich auch auf internationaler Ebene nachdrücklich für verantwortungsvolleres Handeln im Steuerbereich ein. Kontinuierliche Fortschritte wurden bei der weltweiten Verbesserung des Rahmens für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich und der Stärkung der Steuersysteme gegen Missbrauch erzielt. Insbesondere durch die OECD-Maßnahmen zu Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) werden die am weitesten verbreiteten Methoden der aggressiven Steuerplanung unterbunden, sofern diese Maßnahmen vollständig und umfassend umgesetzt werden.

BEWÄLTIGUNG DER VERBLEIBENDEN HERAUSFORDERUNGEN

Trotz dieser bedeutenden Fortschritte ist die Kommission überzeugt, dass bei der Bekämpfung der Steuervermeidung und Steuerhinterziehung noch viel zu tun bleibt. Wie die jüngsten Enthüllungen in den Medien gezeigt haben, werden nach wie vor geheime Unternehmen und finanzielle Strukturen genutzt, um Einkünfte und Vermögen im Ausland zu verbergen, oft mit Hilfe einer ausgeklügelten Beratung. Während einige Strukturen möglicherweise einem legitimen Zweck dienen, könnten manche dieser Tätigkeiten Korruption, Geldwäsche und Steuerhinterziehung unterstützen.

Durch viele der vorstehend genannten neuen Maßnahmen, einschließlich der verbindlichen Vorschriften zur Missbrauchsbekämpfung, der neuen Transparenzanforderungen und der gemeinsamen EU-Liste nicht kooperativer Gebiete, sollten solche Praktiken in der Zukunft unterbunden werden. Nach wie vor gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen dem EU- und dem internationalen Steuerrahmen, die überbrückt werden müssen, um grenzüberschreitendem Steuermissbrauch und illegalen Finanzaktivitäten vorzubeugen. Das Europäische Parlament teilt diese Auffassung und hat einen Untersuchungsausschuss für die „Panama Papers“ eingerichtet, der nützliche Erkenntnisse für die Reaktion der EU auf diese Enthüllungen liefern sollte.

1. Verstärkte Verknüpfung der Bekämpfung von Geldwäsche mit den Steuertransparenzvorschriften

Die „Panama Papers“ bestätigten, dass Geldwäsche, Korruption und Steuerhinterziehung durch mangelnde Transparenz in Bezug auf wirtschaftliches Eigentum begünstigt werden können. Die Maßnahmen zur Bewältigung dieser Probleme sollten daher komplementär sein und miteinander verknüpft werden.

Die heute von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche⁴ haben das spezifische Ziel, die Schutzmechanismen der EU gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verstärken.⁵

⁴ COM(2016) 450.

⁵ Siehe auch: Aktionsplan zur Intensivierung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, COM(2016) 50.

Diese Änderungen betreffen auch einen erweiterten Umfang der den Zentralstellen für Verdachtsanzeigen zugänglichen Informationen, die Einführung von Sorgfaltspflichten für den Austausch virtueller Währungen sowie die Überprüfungen und Kontrollen für Zahlungsinstrumente auf Guthabenbasis.

Ferner wird die Kommission in Kürze erstmals eine EU-Liste der Drittländer mit hohem Risiko annehmen, deren Systeme zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strategische Mängel aufweisen. Zu den Änderungen der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche zählt eine harmonisierte Liste mit Sorgfaltspflichten, denen Finanzinstitute in Bezug auf Finanzströme aus diesen Ländern nachkommen müssen.

Einige der vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich direkt auf die jüngst an die Medien durchgesickerten Schlupflöcher, die ein Verbergen von Finanzmitteln im Ausland zur Vermeidung der Steuer ermöglichten.

Erstens wurde in der geänderten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche der Schwellenwert herabgesetzt, ab dem passive Unternehmen wirtschaftliche Eigentümer erklären müssen. Dadurch wird sichergestellt, dass diese Strukturen einer höheren Transparenz und Kontrolle unterliegen. Zweitens werden Finanzinstitute im Rahmen ihrer allgemeinen Verpflichtungen zur Finanzberichterstattung für steuerliche Zwecke verpflichtet sein, die geltenden Sorgfaltsvorschriften zusätzlich zu allen neuen Kunden systematisch auch für bestehende Kunden anzuwenden. Dies wird die Überwachung von Konten ermöglichen, die seit über zehn Jahren keiner Kontrolle durch Finanzinstitute unterzogen und möglicherweise für illegale Zwecke verwendet wurden. Drittens wurden die Anforderungen für die Registrierung der wirtschaftlichen Eigentümer von Trusts geklärt, um Lücken in den Rechtsvorschriften und Diskrepanzen zwischen den Staaten zu beseitigen. Viertens wird der Zugang zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer verbessert: Die Mitgliedstaaten werden durch Änderungen der Richtlinie zum Gesellschaftsrecht verpflichtet, eine Reihe von Informationen über Unternehmen und unternehmensartige Trusts⁶ öffentlich zugänglich zu machen. Für andere Trusts können diejenigen, die ein berechtigtes Interesse darlegen, Zugang zu solchen Informationen erhalten. Dadurch wird die Bekämpfung des Missbrauchs von juristischen Personen und Rechtsvereinbarungen unterstützt.

Zusätzlich zu diesen Änderungen der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Richtlinie zum Gesellschaftsrecht hat die Kommission eine ergänzende Überprüfung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung⁷ vorgeschlagen. Dadurch wird sichergestellt, dass den Steuerbehörden Zugang zu den Daten gemäß den EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche gewährt werden muss, insbesondere Angaben zu den Kundensorgfaltspflichten und Informationen aus nationalen Registern der wirtschaftlichen Eigentümer, damit diese ihren Aufgaben – nicht nur im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – nachkommen

⁶ Trusts, die Vermögen umfassen, das von oder für eine Person gehalten wird, die einer Unternehmenstätigkeit nachgeht, welche die Verwaltung von Trusts betrifft oder beinhaltet, und die als Treuhänder eines Trusts im Zuge dieser Tätigkeit mit dem Zweck der Gewinnerzielung handelt, sowie andere Arten von Rechtsvereinbarungen, die ähnliche Strukturen oder Funktionen aufweisen wie solche Trusts.

⁷ COM(2016) 452.

können. In der Tat beeinträchtigt der Umstand, dass die Mitgliedstaaten derzeit darüber entscheiden können, ob sie den zuständigen Steuerbehörden Zugang zu diesen Informationen gewähren oder nicht, die Wirksamkeit der Steuerprüfungen. Durch den Zugang zu diesen Informationen werden die Steuerverwaltungen in der Lage sein zu ermitteln, welche Person sich hinter einer undurchsichtigen Gesellschaft, Struktur oder Einrichtung verbirgt und schnell auf Fälle von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung reagieren können.

Eine wirksame Aufsicht und Durchsetzung ist ein zentrales Element bei der Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Kriminalität im Allgemeinen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten diesen gestärkten Rechtsrahmen in der Praxis umsetzen und anwenden.

Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, sich so rasch wie möglich über die vorgeschlagenen Änderungen der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche einig zu werden, damit der Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung gestärkt und bedeutende Lücken geschlossen werden können, die es Steuerhinterziehern ermöglicht haben, unentdeckt Gelder ins Ausland zu verlegen.

Des Weiteren sollten sich das Europäische Parlament und der Rat rasch über den Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden einigen, der mehr Synergien zwischen der Bekämpfung der Geldwäsche in der EU und den EU-Steuertransparenzvorschriften schaffen soll. Dadurch wird sichergestellt, dass die Steuerbehörden auf entscheidende Informationen auf nationaler Ebene zugreifen können, die es ihnen ermöglichen, gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung durch Offshore-Fonds vorzugehen.

2. Verbesserung des Informationsaustauschs über wirtschaftliches Eigentum

Die oben genannten Vorschläge, dank denen die Steuerbehörden verstärkt Zugang zu nationalen Informationen über wirtschaftliches Eigentum erhalten sollen, werden die Möglichkeiten dieser Behörden zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung erheblich verbessern. Es bedarf jedoch weiterer Schritte, um Steuerhinterziehung und Steuervermeidung wirksam zu bekämpfen, vor allem durch die unmittelbare grenzüberschreitende Transparenz der Informationen über wirtschaftliches Eigentum.

Die EU ist sich der Bedeutung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen Steuerbehörden zur Bekämpfung von Steuermisbrauch seit langem bewusst. In dieser Hinsicht ist der automatische Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden eines der wirksamsten Instrumente der EU. Dieser grenzüberschreitende Informationsaustausch wurde vor kurzem auf alle Finanzkonten, Steuervorbescheide und steuerlich relevanten Informationen über die Aktivitäten multinationaler Unternehmen ausgeweitet.

Angesichts der jüngsten Enthüllungen durch die Medien gibt es gute Gründe, die Verwaltungszusammenarbeit zwischen Steuerbehörden innerhalb der EU und weltweit noch weiter auf Informationen über wirtschaftliches Eigentum auszudehnen. Ein direkter Zugang zu den ausführlichen Informationen anderer Mitgliedstaaten über wirtschaftliches Eigentum würde Steuerbehörden besser in die Lage versetzen, Steuerhinterziehungs- und Steuervermeidungsrisiken gezielt zu bekämpfen.

Auf EU-Ebene haben alle Mitgliedstaaten zugestimmt, an einem vom Vereinigten Königreich, von Deutschland, Spanien, Italien und Frankreich ins Leben gerufenen

Pilotprojekt teilzunehmen und Informationen über den eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen und Trusts auszutauschen⁸. Dies wäre eine natürliche Fortsetzung der bereits im EU-Recht vorgesehenen Transparenzbestimmungen und der heutigen Vorschläge zur Gewährung eines vollständigen Zugangs für Steuerbehörden zu Informationen über wirtschaftliches Eigentum. Der automatische Informationsaustausch über wirtschaftliches Eigentum könnte möglicherweise in den bereits existierenden verbindlichen Steuertransparenzrahmen der EU eingebunden werden.

Auf internationaler Ebene hat die G20 erneut unterstrichen, dass die internationale Finanztransparenz höchste Priorität genießt. Im April 2016 ersuchte sie die OECD und die FATF⁹, bis Oktober einen neuen globalen Transparenzstandard für wirtschaftliches Eigentum vorzuschlagen. Die Kommission begrüßt diese Initiative, die Steuerbehörden Zugang zu Informationen gewähren soll, die für die Aufdeckung komplexer und geheimer Offshore-Modelle weltweit notwendig sind. Die Kommission wird alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Entwicklung des neuen globalen Transparenzstandards zu unterstützen. Sobald weitere Einzelheiten über die Umsetzung der neuen globalen Initiative bekannt sind, wird die Kommission diese im Zusammenhang mit einer möglichen Verknüpfung der einzelstaatlichen Register für Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer analysieren.

Die Kommission hat begonnen, den geeignetsten Rahmen für die Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs über den wirtschaftlichen Eigentümer auf EU-Ebene zu prüfen, damit sichergestellt wird, dass die Steuerbehörden über aktuelle und verlässliche Informationen über Unternehmen und Trusts im Ausland verfügen, die für sie aus steuerlicher Sicht relevant sein könnten.

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten im Herbst eine erste Analyse des Themas unterbreiten und anschließend auf der Grundlage der Rückmeldungen die nächsten erforderlichen Schritte festlegen.

3. Stärkere Beaufsichtigung der Gestalter und Förderer aggressiver Steuerplanung

Die jüngsten Medienberichte haben die Rolle einiger Finanzintermediäre und -berater ins Licht gerückt, die ihren Kunden helfen, Geld auf Offshore-Konten zu verstecken. Während einige komplexe Transaktionen und Unternehmensstrukturen durchaus legitimen Zwecken dienen, sind andere Offshore-Aktivitäten weniger gerechtfertigt oder sogar illegal. Auf EU-Ebene wurde eine Reihe wichtiger Maßnahmen ergriffen, um Unternehmen und Einzelpersonen davon abzuhalten, Steuern mittels künstlicher oder geheimer Offshore-Strukturen zu vermeiden oder zu hinterziehen. Dazu gehören neue Transparenzvorschriften für Finanzkonten¹⁰, Vorschriften zur Verhinderung von Missbrauch in der Richtlinie zur Bekämpfung der Steuervermeidung¹¹, der stabile EU-Regelungsrahmen für den Finanzsektor und der Vorschlag zur Änderung der vierten Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche. Es scheint jedoch gute Gründe für weitere Maßnahmen zu geben – entweder durch übergeordnete oder sektorbezogene

⁸ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/G5-letter-to-G20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.html>

⁹ Task Force „Bekämpfung der Geldwäsche“.

¹⁰ COM(2013) 348.

¹¹ COM(2016) 26.

Vorschriften, die speziell auf diejenigen abzielen, die Steuerhinterziehungs- oder Steuervermeidungsmodelle fördern oder ermöglichen. Dies würde zuständigen Behörden dabei helfen, derartige Aktivitäten frühzeitig zu ermitteln und zu unterbinden und entsprechende Gesetzeslücken zu schließen. Außerdem hätten sie eine abschreckende Wirkung auf diejenigen, die aggressive Steuerplanung aktiv unterstützen und nutzen.

Das BEPS-Projekt der OECD (Aktionspunkt 12) empfiehlt, dass die Länder Steuerpflichtige und Förderer von Steuerplanungsmodellen (Steuer- und Rechtsberater, Finanzinstitute usw.) verpflichten, jegliche Modelle aggressiver Steuerplanung, die sie nutzen oder fördern, offenzulegen. Einige Mitgliedstaaten¹² haben bereits solche verbindlichen Offenlegungsregelungen auf nationaler Ebene umgesetzt, andere prüfen derzeit deren Einführung. Angesichts des grenzüberschreitenden Wesens aggressiver Steuerplanung können nationale Regelungen nur beschränkte Wirksamkeit entfalten. Im Mai 2016 ersuchte der Rat die Kommission, „Gesetzgebungsinitiativen zu verbindlichen Offenlegungsregelungen in Anlehnung an Aktionspunkt 12 des BEPS-Projekts der OECD ins Auge zu fassen, mit dem Ziel, effektivere Hindernisse für Intermediäre zu errichten, die bei Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung Unterstützung leisten“. Dies nimmt auch den wiederholten Ruf des Europäischen Parlaments nach härteren Maßnahmen gegen diejenigen auf, die Steuervermeidungsmodelle ermöglichen und fördern.

Die Kommission wird prüfen, wie die Beaufsichtigung am besten verstärkt und effektive Hindernisse für diejenigen errichtet werden können, die aggressive Steuerplanungsmodelle unterstützen und ermöglichen¹³. Dazu könnte beispielsweise die erhöhte Transparenz solcher Modelle gegenüber Steuerbehörden gehören.

Zu diesem Zweck wird die Kommission im Herbst 2016 eine öffentliche Konsultation zum bestmöglichen Ansatz einleiten.

Parallel dazu wird sie gemeinsam mit der OECD und anderen internationalen Partnern an einem möglichen globalen Ansatz zur Gewährleistung von mehr Transparenz von Beratertätigkeiten arbeiten, der über die BEPS-Empfehlung (Aktionspunkt 12) hinausgeht.

4. Förderung höherer Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich weltweit

Die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sind unverzichtbar, um die Steuerbasis der Mitgliedstaaten zu schützen, gleiche Rahmenbedingungen für Unternehmen zu schaffen und ein gerechteres und wettbewerbsfähigeres Umfeld im Binnenmarkt zu schaffen. Angesichts des globalen Wesens des Steuermissbrauchs ist es notwendig, auf internationaler Ebene gegen undurchsichtige Systeme und aggressive Steuerplanung vorzugehen.

In dieser Hinsicht unterstützt die EU nachdrücklich die Bemühungen der OECD zur weltweiten Umsetzung höherer Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich durch den inklusiven Rahmen für die Umsetzung von BEPS und die Arbeiten des Globalen Forums zur Überwachung der Steuertransparenz. Die EU hat den

¹² Vereinigtes Königreich, Irland und Portugal.

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_de.htm.

neuen globalen Standard für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (Gemeinsamer Meldestandard) und weitere BEPS-Schlüsselmaßnahmen durch bindende Rechtsvorschriften rasch umgesetzt. Dadurch geht sie, was verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich angeht, auf internationaler Ebene mit gutem Beispiel voran. Nun muss vor allem gewährleistet werden, dass auch die internationalen Partner der EU diese höheren Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich umsetzen; die EU muss dazu den Druck in den internationalen Gremien, insbesondere in der G20, erhöhen.

Im Januar 2016 legte die Kommission eine externe Strategie für effektive Besteuerung¹⁴ vor, um einen kohärenten EU-weiten Ansatz zur Förderung verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich weltweit zu gewährleisten. Im Rahmen dieser Strategie beschrieb sie eine Reihe von Instrumenten zur Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich, u. a. Vereinbarungen mit Drittländern und die Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Einhaltung der Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich. Für den Umgang mit Ländern, die sich weigern, die Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich einzuhalten, schlug die Kommission ein neues EU-Verfahren für die Aufstellung einer entsprechenden Liste vor. Dieses Verfahren nimmt die Forderungen des Europäischen Parlaments¹⁵ nach einer EU-weiten Liste nicht kooperativer Steuergelände auf. Die gemeinsame EU-Liste wird auf der Grundlage klar definierter, objektiver und international vertretbarer Kriterien, eines belastbaren Kontrollverfahrens und eines offenen Dialogs mit den fraglichen Drittländern erstellt. Im Mai 2016 haben die EU-Finanzminister im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ das Verfahren zur Erstellung einer solchen Liste gebilligt und eine erste EU-weite Liste bis 2017 gefordert. Gleichzeitig forderten sie die Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ auf, Abwehrmaßnahmen zur Ergänzung der Liste zu prüfen.

Die gemeinsame EU-Liste sollte als Instrument der Abschreckung für Länder dienen, die sich weigern, sich der globalen Bewegung für eine fairere und transparentere Besteuerung anzuschließen. Die jüngste Forderung der G20 nach einer internationalen Liste nicht kooperativer Steuergelände unterstreicht zusätzlich die Bedeutung des EU-Verfahrens. Die gemeinsame EU-Liste könnte als Vorlage für die künftige internationale Liste dienen, da sie auf international vereinbarten Standards beruht.

Um die Erstellung der EU-weiten Liste rasch voranzutreiben, schließt die Kommission derzeit eine vorläufige Bewertung aller Drittländer ab, um das potenzielle Risiko einer Aushöhlung der Steuerbasis der Mitgliedstaaten festzustellen. Ihre Ergebnisse wird sie der Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ noch vor dem Sommer vorlegen. Auf dieser Grundlage werden die Mitgliedstaaten in der Lage sein, schnell die Drittländer zu ermitteln, die sie im Hinblick auf das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich genauer kontrollieren möchten, und vor Ende 2016 einen offenen Dialog mit den ausgewählten Gebieten aufzunehmen.

Die Kommission wird ferner eng mit der OECD zusammenarbeiten, um eine ehrgeizige und wirksame internationale Liste nicht kooperativer Gebiete zu erstellen.

5. Verbesserung des Schutzes von Hinweisgebern

¹⁴ COM(2016) 24.

¹⁵ Berichte TAXE 1 und 2: <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/taxe/work-in-progress.html>.

Seit mehreren Jahren besteht ein politischer Konsens in Europa über die Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, der die Umsetzung wichtiger Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene möglich gemacht hat. Spektakuläre Fälle von Steuervermeidung durch Unternehmen und Steuerhinterziehung durch Privatpersonen, die jüngst von Hinweisgebern aufgedeckt wurden, haben deutlich gemacht, dass Hinweisgeber besser geschützt werden müssen. Der Schutz derjenigen, die Informationen über Handlungen oder Unterlassungen melden oder aufdecken, welche eine ernste Gefahr oder eine Bedrohung für das öffentliche Interesse darstellen, stärkt nicht nur die Möglichkeit von Arbeitnehmern, diese Informationen weiterzugeben, sondern trägt potenziell auch entscheidend dazu bei, dass mehr Fälle von Betrug und Steuervermeidung aufgedeckt werden, durch die den europäischen Steuerbehörden legitime Steuereinnahmen entgehen. So haben das Europäische Parlament und viele Interessenträger den verbesserten Schutz von Hinweisgebern gefordert.

Der Schutz von Hinweisgebern ist unverzichtbar, da die institutionellen Prozesse der Rechenschaftspflicht von der Aufdeckung von Informationen abhängen, um mögliches Fehlverhalten zu ermitteln. Der Schutz von Hinweisgebern im öffentlichen und im privaten Sektor trägt zur Bekämpfung von Missmanagement und Unregelmäßigkeiten wie Korruption im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Belangen und finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten oder der EU bei. Im Hinblick auf die Funktionsweise des Binnenmarktes und die soziale Verantwortung der Unternehmen kann der Schutz von Hinweisgebern außerdem helfen, Unternehmen zu disziplinieren und gesellschaftliche Interessen zu schützen, was das Vertrauen in den Markt potenziell stärkt und so dazu beiträgt, Investoren und Geschäftspartner anzuziehen.

Die Kommission unterstützt nachdrücklich das Ziel des Schutzes von Hinweisgebern vor Vergeltung. Sie hat Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern ergriffen, sowohl durch sektorbezogene EU-Rechtsvorschriften als auch innerhalb der EU-Organe. So sind die Mitgliedstaaten beispielsweise verpflichtet, wirksame und verlässliche Mechanismen einzurichten, um die Meldung potenzieller oder tatsächlicher Verstöße gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche zu fördern. Finanzinstitute und andere Verpflichtete müssen Verfahren für Beschäftigte oder Personen in vergleichbarer Position einrichten, die Verstöße gegen diese Vorschriften melden. Ähnliche Anforderungen existieren für Anwaltskanzleien und Prüfungsgesellschaften sowie auf anderen Gebieten des EU-Rechts wie Marktmissbrauch oder gemeinsame Anlagen in Wertpapieren. Die EU-Vorschriften über Geschäftsgeheimnisse bieten einen Rahmen, der einen Ausgleich schafft zwischen beruflicher Zuverlässigkeit und der Vertraulichkeit von Geschäftsinformationen einerseits und dem wirksamen Schutz von Hinweisgebern andererseits.

Solange es im EU-Recht keine ausdrücklichen Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern gibt, gelten die einzelstaatlichen Vorschriften. Dazu gehören Bereiche wie die Einhaltung des Steuerrechts, die jedoch noch nicht von den EU-Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern erfasst werden.

Die Kommission wird die Regelungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Hinweisgeber weiter beobachten und die Erforschung und den Austausch bewährter Verfahren fördern, um die Staaten zur Verbesserung des Schutzes auf nationaler Ebene anzuhalten. Gleichzeitig wird sie die Möglichkeit eines Handelns auf EU-Ebene prüfen.

Um den Schutz von Hinweisgebern zu stärken, prüft die Kommission die Möglichkeit übergeordneter oder weiterer sektorbezogener Maßnahmen auf EU-Ebene unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips.

Schlussfolgerung

In den letzten Jahren wurden erhebliche Fortschritte auf EU-Ebene im Kampf gegen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung, Betrug und Korruption erzielt. Die Kommission hat Vorschläge unterbreitet, um die Steuertransparenz zu verbessern, die Möglichkeiten für eine aggressive Steuerplanung erheblich zu reduzieren und das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich weltweit zu fördern. Sobald diese Vorschläge vollständig umgesetzt sind, werden sie die Steuerlandschaft in Europa nachhaltig verändern, die dadurch gerechter, offener und effizienter für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Mitgliedstaaten im Binnenmarkt wird.

Die Bemühungen um ein gerechteres und transparenteres Steuersystem müssen jedoch kontinuierlich fortgesetzt werden, wobei eine schnelle Reaktionsfähigkeit angesichts neuer Umstände und Ereignisse wichtig ist. Durch die jüngst an die Medien durchgesickerten Informationen wurden Praktiken aufgedeckt, die die EU zwingen, ihre interne Koordinierung zur Bekämpfung missbräuchlicher Steuerpraktiken voranzutreiben und mit ihren internationalen Partnern – vor allem der G20 und der OECD – gemeinsam eine ehrgeizige Agenda zur Bekämpfung von Finanzstraftaten aufzustellen.

Die in dieser Mitteilung beschriebenen Maßnahmen können erheblich zur Verhütung der undurchsichtigen und manchmal illegalen Methoden beitragen, die kürzlich durch die Medien aufgedeckt wurden. Durch entschlossenes und wirksames Handeln in diesen Bereichen könnte die EU ihre weltweite Führungsposition beim verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich beibehalten und ihre internationalen Partner dazu bewegen, ihrem Beispiel zu folgen. Dadurch sorgt sie für mehr Fairness, Beschäftigung, Wachstum und Investitionen in Europa.