

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Modelle“

(COM(2017) 335 final — 2017/0138 (CNS))

(2018/C 197/05)

Berichterstatter: **Victor ALISTAR**

Mitberichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 10.7.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 113 und Artikel 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20.12.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	18.1.2018
Plenartagung Nr.	531
Ergebnis der Abstimmung	184/2/7
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Vorschlag der Kommission umfasst eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU, die die Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Besteuerung regelt, sowie einen Anhang, in dem charakteristische Kennzeichen einer etwaigen aggressiven Steuerplanung aufgeführt werden. Es wird vorgeschlagen, auf den Mechanismus für den automatischen Informationsaustausch (AEOI) zurückzugreifen, der von einem Mitgliedstaat genutzt werden kann, um andere Mitgliedstaaten über die Berichte der Intermediäre zu informieren.

1.2. Der EWSA befürwortet den Vorschlag der Kommission, weil die gegenwärtigen Rechtsvorschriften es nicht zulassen, dass die Mitgliedstaaten Informationen austauschen, wenn sie Kenntnis von Steuervermeidungs- oder Hinterziehungspraktiken erlangen.

1.3. Der EWSA begrüßt und unterstützt den Beschluss der Kommission, etwas gegen Intermediäre zu unternehmen, die aggressive Steuerplanung ermöglichen. Dadurch, dass die Arbeit der Intermediäre durch die im Richtlinienentwurf vorgeschlagene Meldepflicht transparent gemacht wird, werden die Intermediäre davon abgehalten, ihren Klienten aggressive Steuerplanungsmodelle anzubieten, was das negative Phänomen der Erosion der Steuerbemessungsgrundlage in den Mitgliedstaaten eindämmen wird. Auf diese Weise wird Wettbewerbsgleichheit und Steuergerechtigkeit zwischen solchen Unternehmen hergestellt, die über einen Rahmen für eine aggressive Steuerplanung verfügen, und solchen, die dies nicht tun und höher besteuert werden, um die Erosion der Steuerbemessungsgrundlage in den Mitgliedstaaten zu kompensieren. Somit entspricht der Vorschlag dem Wunsch der Mehrheit der europäischen Unternehmen nach einem System, das Steuergerechtigkeit zwischen den Steuerpflichtigen herstellt, und es wird der zunehmende Druck vonseiten einzelner Steuerzahler berücksichtigt.

1.4. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA den Beschluss der Kommission, die Mitgliedstaaten logistisch und technisch beim Aufbau eines sicheren Zentralverzeichnisses zur Speicherung der Informationen für die Verwaltungszusammenarbeit zu unterstützen. Da die Systeme zur aggressiven Steuerplanung mitunter sehr komplex sind, rät der EWSA der Kommission, die Mitgliedstaaten auch bei der Aus- und Fortbildung ihres für die Registrierung und den Austausch von Informationen zuständigen Personals zu unterstützen.

1.5. Der Vorschlag hat einen sehr weiten Anwendungsbereich. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Richtlinie zu einem wirkungsvollen Abschreckungsmittel gegen die aggressive Steuerplanung wird. Genauer festgelegt werden muss, wann Transaktionen der Meldepflicht unterliegen, um zu verhindern, dass Unternehmen unnötig Meldungen erstatten, was sowohl den Steuerbehörden als auch den Steuerpflichtigen einen großen Zeitaufwand bereiten würde.

1.6. Der EWSA stellt fest, dass die Pflicht zur Einhaltung des Fremdvergleichsgrundsatzes oder der OECD-Verrechnungspreisleitlinien nicht exakt greifbar ist und unweigerlich eine subjektive Auslegung durch Steuerzahler und Steuerbehörden beinhaltet. Der EWSA ersucht daher die Kommission und die Mitgliedstaaten um angemessene und konstruktive Vorgaben darüber, ob Transaktionen den Kennzeichen entsprechen oder nicht.

1.7. Der EWSA stellt fest, dass letztlich der Steuerpflichtige dafür verantwortlich ist, dass er der vorgeschlagenen Richtlinie nachkommt. Um die Anforderung der Verhältnismäßigkeit zu erfüllen, müssen die Verwaltungskosten für Unternehmen aller Größenordnungen soweit wie möglich verringert werden.

1.8. Der EWSA ersucht die Kommission, die Frist von fünf Tagen für die Berichterstattung zu überdenken, damit sie von den Berichtspflichtigen eingehalten werden kann, womit zugleich dem Ziel der wirkungsvollen Offenlegung entsprochen würde. Dementsprechend erscheint die Verlängerung der Frist notwendig und verhältnismäßig.

1.9. Im Richtlinienvorschlag bleiben einige Aspekte ungeklärt, darunter die Modalitäten der Anwendung auf Steuerpflichtige in der digitalen Wirtschaft. Nach wie vor besteht die Schwierigkeit, die physische Anwesenheit eines Steuerpflichtigen im Rechtsgebiet eines Mitgliedstaats festzustellen. Ein weiteres Problem ist, dass für klare Kriterien in der Gesetzgebung in Bezug auf die Einheitlichkeit der einzelstaatlichen Vorschriften für Sanktionen im Falle einer unterlassenen Berichterstattung gesorgt werden muss.

1.10. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Berichterstattungsverfahren nicht so angewendet werden dürfen, dass durch häufige Änderungen ein unbeständiges Steuerrecht entsteht. Außerdem ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Mitgliedstaaten für die Rechtsetzung im Bereich der direkten Steuern zuständig sind.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Die Globalisierung hat die Mobilität des Kapitals in bisher ungekanntem Maß gefördert. In diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren publik gewordenen Skandale⁽¹⁾ mit Unternehmen und Rechtsgebieten, die aggressive Steuerplanung gefördert und so die Steuerbemessungsgrundlage in den Mitgliedstaaten geschmälert haben, hat die Kommission der Bekämpfung von Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung oberste Priorität eingeräumt.

2.2. Der Vorschlag der Kommission umfasst eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU, die die Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Besteuerung regelt, sowie einen Anhang, in dem charakteristische Kennzeichen einer etwaigen aggressiven Steuerplanung aufgeführt werden.

2.3. Im Richtlinienentwurf wird eine Meldepflicht für Unternehmen und Steuerfachleute vorgesehen, die in der Richtlinie als Intermediäre bezeichnet werden. Dabei kann es sich um Steuerberater, Banken, Rating-Unternehmen usw. handeln, die der Definition eines „Intermediärs“ entsprechen: „jede Person, die während der Erbringung von Leistungen im Zusammenhang mit der Besteuerung gegenüber dem Steuerpflichtigen die Verantwortung für Konzeption, Vermarktung, Organisation oder Management der Umsetzung der steuerlichen Aspekte eines meldepflichtigen grenzüberschreitenden Modells oder einer Reihe solcher Modelle trägt“. Unter bestimmten Umständen kommt jedoch dem Steuerpflichtigen die Meldepflicht zu.

2.4. Für Einrichtungen, Einzelpersonen und Unternehmen, die Beratung zur Steuerplanung anbieten, wird eine Meldepflicht binnen höchstens fünf Tagen ab dem Tag, an dem das meldepflichtige grenzüberschreitende Modell oder eine Reihe solcher Modelle umgesetzt wurde, eingeführt. Die Informationen sind der zuständigen Steuerverwaltung zur Verfügung zu stellen und werden dem automatischen Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Steuerbehörden zugeführt. Der automatische Austausch erfolgt vierteljährlich.

2.5. Die Kommission erhofft sich von der Richtlinie eine abschreckende Wirkung auf Intermediäre, die Beratungen zur aggressiven Steuerplanung anbieten. Sie soll die aggressive Steuerplanung vermindern.

2.6. Zur Umsetzung ihrer politischen Ziele hat die Kommission drei Optionen ins Auge gefasst: eine (nicht verbindliche) Empfehlung an die Mitgliedstaaten, eine verpflichtende Offenlegungsregelung in ihr nationales Recht einzuführen, einen EU-Verhaltenskodex für Intermediäre oder eine EU-Richtlinie, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine obligatorische Offenlegungsregelung einzuführen.

⁽¹⁾ LuxLeaks, Panama Papers und Paradise Papers.

2.7. Die Kommission hat beschlossen, die Maßnahmen auf dem Wege einer Richtlinie voranzutreiben, um die einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedstaaten im Sinne der Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung zu gewährleisten. Die Initiative der Kommission entspricht dem Aktionspunkt zwölf des BEPS-Projekts der OECD, wonach die Tätigkeit solcher Intermediäre, die Unternehmen bei der aggressiven Steuerplanung beraten, zu begrenzen ist, wofür eine Reihe konkreter Instrumente bereitgestellt wird.

2.8. Der Vorschlag der Kommission basiert auf dem Grundsatz des Dialogs zwischen dem Steuerpflichtigen und der Steuerverwaltung sowie dem Grundsatz ihrer loyalen Zusammenarbeit im Binnenmarkt. Der hierfür vorgesehene Mechanismus ist die Vorabmeldung solcher Operationen, die potenziell als aggressive Steuerplanung gelten können, wofür es vier Arten von Indikatoren (oder „Kennzeichen“) gibt, die im Anhang des Richtlinienvorschlags aufgeführt werden. Es sollte klar sein, dass die Meldung eines Steuerplanungsmodells an sich noch keinen Verdacht auf aggressive Steuerplanung begründet, sondern zunächst lediglich den Dialog zwischen dem Steuerpflichtigen und der Steuerjurisdiktion eröffnet. Demnach ist der Ansatz der Kommission präventiver Natur, was für die Steuerpflichtigen das Risiko mindert, wegen Verstößen bestraft zu werden.

2.9. In der vorgeschlagenen Richtlinie erlegt die Kommission den Steuerpflichtigen eine direkte Vorab-Offenlegung potenziell aggressiver Steuerplanungsmodelle oder Transaktionen auf, wenn sie auf einen unternehmensinternen Vorschlag ohne Beteiligung eines Intermediärs oder dessen Beratung zurückgehen, oder wenn der Intermediär/Berater durch eine Vertraulichkeitserklärung gebunden ist bzw. nach nationalem Recht einem Berufsgeheimnis unterliegt, oder drittens, wenn der Vermittler oder Berater nicht der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats unterliegt.

3. Allgemeine und besondere Bemerkungen

3.1. Der EWSA begrüßt und unterstützt den Beschluss der Kommission, etwas gegen Intermediäre zu unternehmen, die aggressive Steuerplanung ermöglichen. Indem die Arbeit der Intermediäre durch die im Entwurf der Richtlinie vorgeschlagene Meldepflicht transparent gemacht wird, werden sie davon abgehalten, ihren Klienten Steuerplanungsmodelle anzubieten, die den zu entrichtenden Steuerbetrag künstlich verringern. Folglich dürfte die Richtlinie das negative Phänomen der Erosion der Steuerbemessungsgrundlagen in den Mitgliedstaaten eindämmen.

3.2. Dem Vorschlag liegt die Annahme zugrunde, dass die Steuerpflichtigen in Treu und Glauben statt in der Absicht der Steuervermeidung handeln. Ebenfalls ist hervorzuheben, dass die bloße Meldung von Steuerkonstrukten, die eine aggressive Steuerplanung darstellen könnten, nicht gleichbedeutend damit ist, dass tatsächlich eine aggressive Steuerplanung stattgefunden hat.

3.3. Der Vorschlag der Kommission stellt Wettbewerbsgleichheit und Steuergerechtigkeit zwischen solchen Unternehmen her, die über einen Rahmen für eine aggressive Steuerplanung verfügen, und solchen, die dies nicht tun und höher besteuert werden, um die Erosion der Steuerbemessungsgrundlage in den Mitgliedstaaten zu kompensieren.

3.4. Der Vorschlag hat einen sehr weiten Anwendungsbereich. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Richtlinie zu einem wirkungsvollen Abschreckungsmittel gegen die aggressive Steuerplanung wird. Genauer festgelegt werden muss, wann Transaktionen der Meldepflicht unterliegen, um zu verhindern, dass Unternehmen unnötig Meldungen erstatten, was sowohl den Steuerbehörden als auch den Steuerpflichtigen einen großen Zeitaufwand bereiten würde.

3.5. Damit sich keine differierenden Auslegungen bilden, sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten klarere Vorgaben machen, damit der Vorschlag seine Wirksamkeit entfaltet. Dies ist insbesondere der Fall bezüglich der Anwendung des Fremdvergleichsgrundsatzes oder der OECD-Verrechnungspreisleitlinien.

3.6. Weiterhin bleiben im Richtlinienvorschlag einige Aspekte ungeklärt, darunter die Modalitäten der Anwendung auf Steuerpflichtige in der digitalen Wirtschaft. Nach wie vor besteht die Schwierigkeit, die physische Anwesenheit eines Steuerpflichtigen im Rechtsgebiet eines Mitgliedstaats festzustellen. Ein weiteres Problem ist, dass für klare Kriterien in der Gesetzgebung in Bezug auf die Einheitlichkeit der einzelstaatlichen Vorschriften für Sanktionen im Falle einer unterlassenen Berichterstattung gesorgt werden muss.

3.7. Der EWSA hält eine umfassendere Folgenabschätzung für erforderlich, um die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Richtlinie sicherzustellen. Es muss bewertet werden, wie zeitaufwendig es für die Steuerbehörden, Intermediäre und Unternehmen wäre, die Vorschriften einzuhalten.

3.8. Die Kommission schlägt vor, auf den Mechanismus für den automatischen Informationsaustausch (AEOI) zurückzugreifen, der von einem Mitgliedstaat genutzt werden kann, um andere Mitgliedstaaten über die Berichte der Intermediäre zu informieren. Der EWSA befürwortet den Vorschlag der Kommission, weil die gegenwärtigen Rechtsvorschriften es nicht zulassen, dass die Mitgliedstaaten Informationen austauschen, wenn sie Kenntnis von Steuervermeidungs- oder Hinterziehungspraktiken erlangen.

3.9. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Richtlinie über die außergerichtliche Streitbeilegung rasch und wirksam umzusetzen⁽²⁾.

3.10. Der EWSA ist der Ansicht, dass durch den Einsatz aggressiver Steuerplanungsmodelle bestimmte grenzübergreifend agierende Unternehmen einen erheblichen Teil ihres im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erzielten Gewinns in Niedrigsteuerländer verlagern, auf diese Weise künstlich die Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten verringern und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt hervorrufen. Der Ausschuss unterstützt daher den Vorschlag der Kommission, dass die Mitgliedstaaten in ihrem einzelstaatlichen Recht Sanktionen für Verstöße gegen die Vorschriften der Richtlinie vorsehen, die sowohl auf die Intermediäre als auch die Steuerpflichtigen abzielen, die aggressive Steuerplanung betreiben.

3.11. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Europäische Kommission auf, im Entwurf der Richtlinie klare Regeln dafür aufzustellen, ab wann Steuerpflichtige und Intermediäre für aggressive Steuerplanungsstrategien verantwortlich sind. Die Bemessung der Sanktionen sollte hingegen den Mitgliedstaaten überlassen werden.

3.12. Es ist unbedingt erforderlich, dass die Kommission die europäische Unternehmenswelt und den freien Wettbewerb im Binnenmarkt schützt, was die gerechte Verteilung der Steuerlast einschließt. In diesem Sinne fordert der EWSA die Kommission dazu auf, dynamisch die Bereiche zu bestimmen, in denen über delegierte Rechtsakte Kategorien von Kennzeichen für eine aggressive Steuerplanung, die im Anhang der Richtlinie aufgeführt sind, anzuwenden sind.

3.13. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Berichterstattungsverfahren nicht so angewendet werden dürfen, dass durch häufige Änderungen ein unbeständiges Steuerrecht entsteht. Außerdem ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Mitgliedstaaten für die Rechtsetzung im Bereich der direkten Steuern zuständig sind.

3.14. Der EWSA begrüßt den Beschluss der Kommission, die Mitgliedstaaten logistisch und technisch beim Aufbau eines sicheren Zentralverzeichnisses zur Speicherung der Informationen für die Verwaltungszusammenarbeit zu unterstützen. Da die Systeme zur aggressiven Steuerplanung mitunter sehr komplex sind, rät der EWSA der Kommission, die Mitgliedstaaten auch bei der Aus- und Fortbildung ihres für die Registrierung und den Austausch von Informationen zuständigen Personals zu unterstützen.

3.15. Der EWSA ersucht die Kommission, die Frist von fünf Tagen für die Berichterstattung zu überdenken, damit sie von den Berichtspflichtigen eingehalten werden kann, womit zugleich dem Ziel der wirkungsvollen Offenlegung entsprochen würde. Dementsprechend erscheint die Verlängerung der Frist notwendig und verhältnismäßig.

3.16. Der EWSA fordert die Kommission auf, den Zeitrahmen für die Bewertung der Umsetzung der Richtlinie im Sinne der Erstellung regelmäßiger Berichte im Zweijahresabstand zu überdenken, und dringt darauf, diese für die Steuerpflichtigen und EU-Bürger öffentlich zugänglich zu machen. Angesichts des erheblichen Verwaltungsaufwands ist der EWSA der Ansicht, dass der Transparenz mit dem Bericht Genüge getan wird, wenn er zweijährlich eine Zusammenfassung quantitativer Daten enthält, wobei freilich die legitimen Rechte der Unternehmen gewahrt sein müssen.

Brüssel, den 18. Januar 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS

⁽²⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verfahren zur Beilegung von Doppelbesteuerungsstreitigkeiten in der Europäischen Union, und Stellungnahme des EWSA zur „Verbesserung der Verfahren zur Beilegung von Doppelbesteuerungsstreitigkeiten“ (ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 29).