

Interparlamentarische Konferenz über Stabilität, wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung in der EU

Wien, 17. bis 18. September 2018

Hintergrundpapier

Session 3: Bekämpfung der Steuerflucht

Die Steuerhoheit gehört zu den grundlegenden Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), die in diesem Bereich daher nur begrenzte Befugnisse hat. Die Ausarbeitung von Steuervorschriften zielt insbesondere auf ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes ab. Parallel dazu intensivierte die EU in den letzten Jahren die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung, von der grundsätzlich sowohl indirekte als auch direkte Steuern betroffen sind. Der Schwerpunkt in dieser Hintergrundnotiz liegt auf Steuerbetrug und Steuervermeidung im Bereich der Unternehmenssteuern und den Initiativen auf EU-Ebene zu deren Eindämmung.

Durch **Steuervermeidung von Unternehmen** entgehen den öffentlichen Haushalten Jahr für Jahr Summen in Milliardenhöhe¹. Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Steuervermeidung ist dem Problem mit rein nationalen Maßnahmen häufig nicht beizukommen. Mit dem OECD-Paket zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (*Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*) wurden globale Standards für die Unternehmensbesteuerung erarbeitet und eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die den Ländern helfen sollen, die Steuervermeidung durch Unternehmen zu bekämpfen. Am 5. Oktober 2015 hat die OECD dazu ihre [Abschlussberichte](#) vorgelegt, im November 2015 wurde das Maßnahmenpaket auch von den Staats- und Regierungschefs der G20 gebilligt. In den letzten Jahren wurden auch auf EU-Ebene verstärkt Initiativen zur Bekämpfung von Steuervermeidung ergriffen, die in den meisten Fällen an die BEPS-Maßnahmen angelehnt sind. Diese betreffen insbesondere die Bereiche Transparenz und Informationsaustausch, die Gewährleistung einer Besteuerung am Ort der Wertschöpfung und die Eindämmung des Doppelbesteuerungsrisikos.

.....

Diskussionspunkte:

- Konnten die bisher getroffenen Maßnahmen dazu beitragen, die Steuervermeidung einzudämmen? Wenn ja, ist dieser Fortschritt messbar (z.B. durch höhere Steuereinnahmen)?
- Wie groß ist der Spielraum, den die einzelnen Richtlinien bei der Umsetzung in die nationale Gesetzgebung zulassen?
- Wie homogen war deren Umsetzung in die nationale Gesetzgebung?
- Welche zusätzlichen Vorteile würde eine Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) gegenüber den derzeit gültigen Regelungen mit sich bringen?
- Was sind die zentralen Hindernisse, die der Umsetzung einer GKKB derzeit entgegenstehen?

¹ Der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments beziffert die Mindereinnahmen in der EU aufgrund von Steuervermeidung durch Unternehmen auf 50 Mrd. bis 70 Mrd. EUR jährlich

- Hat der BREXIT Auswirkungen auf die Bemühungen auf EU-Ebene zur Eindämmung der Steuervermeidung von Unternehmen?
- Wie werden die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Vermeidung von Mehrwertsteuerbetrug im grenzüberschreitenden Handel bewertet und bis wann könnten sie umgesetzt werden?
- In welchen Bereichen ist die Einrichtung eines Reverse-Charge-Systems sinnvoll?

.....

Die wesentlichen Maßnahmen, die auf EU-Ebene im Bereich **Transparenz und Informationsaustausch** in den letzten Jahren getroffen wurden, sind die folgenden:

- Automatischer Informationsaustausch bei Finanzkonten: Der Standard für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (gemeinsamer Meldestandard) wurde von der OECD entwickelt und mit der [Richtlinie 2014/107/EU](#), welche die bestehende Amtshilferichtlinie (2011/16/EU) abändert, auf EU-Ebene implementiert. Der automatische Informationsaustausch sorgt für einen Austausch von steuerrelevanten Informationen zwischen Staaten zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung.
- Automatischer Informationsaustausch über verbindliche Steuerauskünfte („Tax rulings“): Die bestehende Amtshilferichtlinie wurde mit der [Richtlinie 2015/2376/EU](#) dahingehend geändert, dass bei grenzüberschreitenden Steuervorbescheiden und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung ein effizienter Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden gewährleistet wird. Steuervorbescheide haben in bestimmten Fällen dazu geführt, dass künstlich erhöhte Einkünfte einer niedrigen Besteuerung in dem Vorbescheid erteilenden Land unterworfen werden und anderen beteiligten Ländern nur künstlich verringerte steuerpflichtige Einkünfte verbleiben.
- Automatischer Informationsaustausch über länderbezogene Berichte („Country by country reporting“): Mit der [Richtlinie 2016/881/EU](#) wurde der verpflichtende Informationsaustausch um den automatischen Austausch von Informationen über länderbezogene Berichte erweitert. Dabei handelt es sich um Berichte von multinationalen Unternehmensgruppen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Mio. EUR, die Informationen zur weltweiten Verteilung der Erträge, der Steuer und der Geschäftstätigkeit einer multinationalen Unternehmensgruppe aufgeteilt auf die einzelnen Staaten oder Gebiete enthalten. Diese Informationen sollen es den Steuerbehörden ermöglichen, schädlichen Steuerpraktiken zu begegnen.
- Transparenzvorschriften für Intermediäre: Am 25. Mai 2018 hat der Rat der Europäischen FinanzministerInnen mit der Richtlinie [2018/822/EU](#) den Vorschlag der Kommission vom Juni 2017 zu neuen Transparenzregeln für Intermediäre angenommen. Bei Intermediären handelt es sich zum Beispiel um Beratungsfirmen, Banken, Steuerberater oder Rechtsanwälte, die ihren Kunden dabei helfen können, den Steueraufwand zu senken. Die Richtlinie sieht vor, dass Intermediäre den Steuerbehörden grenzüberschreitende Modelle berichten müssen, die der Steuervermeidung bzw. Steuerhinterziehung dienen.
- EU-Liste zu Steueroasen: Der Rat hat im Dezember 2017 eine EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke gebilligt und veröffentlicht, die

laufend (zumindest einmal jährlich) aktualisiert wird. Gegenwärtig befinden sich auf der [aktualisierten schwarzen Liste](#) noch 7 Länder, im Dezember traf dies noch auf 17 Länder zu. Die Anzahl der Länder auf der grauen Liste erhöhte sich hingegen von 47 auf 65 Länder.

Im Jahr 2016 wurde auf EU-Ebene ein [Maßnahmenpaket](#) zur Bekämpfung der Steuervermeidung beschlossen, das auch einige der oben genannten Maßnahmen zu einer erhöhten Transparenz umfasst. Ein wesentlicher Bestandteil des Pakets ist die [Richtlinie 2016/1164/EU](#) zur Bekämpfung der Steuervermeidung (**Anti Tax Avoidance Directive, ATAD**), die am 12. Juli 2016 vom Rat angenommen wurde und die eine **Besteuerung am Ort der Wertschöpfung** gewährleisten soll. Mit der Richtlinie wurden bestimmte Empfehlungen aus der BEPS-Initiative umgesetzt, die den EU-Mitgliedstaaten damit rechtlich bindende Maßnahmen gegen aggressive Steuerplanung vorschreiben.

Die Richtlinie soll auf alle Steuerpflichtigen – einschließlich Betriebsstätten von Unternehmen aus Drittstaaten – anwendbar sein, wenn diese in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der Körperschaftsteuer unterliegen. Mit der Richtlinie sollen insbesondere die Fälle verhindert werden, in denen Unternehmensgruppen die Unterschiede zwischen nationalen Steuersystemen ausnutzen, um ihre Gesamtsteuerschuld zu verringern. Die Mitgliedstaaten haben insbesondere in den folgenden Bereichen Vorschriften zu erlassen, wobei die Vorgaben Mindeststandards darstellen:

- Zinsschranke: Zinszahlungen sind in der EU allgemein abzugsfähig. Einige Unternehmensgruppen gestalten ihre Finanzierung so, dass ihre Schulden einem Unternehmen der Gruppe in einem Hochsteuerland zugerechnet werden, in dem die Zinsen abgezogen werden können und die Zinsen zugleich an das kreditgebende Unternehmen der Gruppe gezahlt werden, das in einem Niedrigsteuerland ansässig ist. Die Richtlinie sieht vor, den Nettozinsbetrag, den ein Unternehmen von seinen steuerpflichtigen Einkünften abziehen kann, auf einen festen Satz auf der Grundlage seines Bruttogewinns zu begrenzen.
- Vorschriften zur Wegzugsbesteuerung: Die Wegzugsbesteuerung soll Unternehmen davon abhalten, Vermögenswerte wie geistiges Eigentum oder Patente allein zum Zweck der Steuervermeidung zu verlagern. Vermögenswerte werden oft nicht besteuert, wenn sie in ein Drittland übertragen werden. Einige Unternehmen nutzen dies aus und verlagern hochwertige Vermögenswerte in Niedrigsteuerländer, um in der EU keine Steuer auf die Gewinne zu zahlen, die beim Verkauf dieser Vermögenswerte anfallen. Die Richtlinie sieht vor, dass alle Mitgliedstaaten Vermögenswerte, die ihr Hoheitsgebiet verlassen, der Wegzugsbesteuerung unterwerfen.
- Vorschriften für beherrschte ausländische Unternehmen: Die sogenannte CFC-Regel (Hinzurechnungsbesteuerung) soll multinationale Unternehmensgruppen davon abhalten, von der Muttergesellschaft in einem Hochsteuerland erzielte Gewinne in beherrschte Tochtergesellschaften in Niedrigsteuerländer zu verlagern. Die Vorschrift ermöglicht es dem Mitgliedstaat, in dem die Muttergesellschaft ihren Sitz hat, unter bestimmten Voraussetzungen alle Gewinne zu besteuern, die diese Gesellschaft in einem Niedrigsteuerland parkt.
- Switch-over-Klausel zur Vermeidung von doppelter Nichtbesteuerung: Dividenden, Kapitalerträge und Betriebsstättengewinne, die aus Drittländern in die EU gelangen, sind häufig von der Steuer befreit, um eine Doppelbesteuerung zu verhindern. Einige

Unternehmen machen sich dies zunutze, um sich eine doppelte Nichtbesteuerung zu sichern. Die Richtlinie sieht einen Wechsel von der Befreiungs- zur Anrechnungsmethode vor, wenn diese Einkünfte im Ausland einer Steuer von weniger als 40 % des inländischen KöSt-Satzes unterliegen.

- Allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch: Bei der aggressiven Steuerplanung wird versucht, Vorschriften gegen Steuervermeidung zu umgehen oder es werden neue Steuervermeidungsstrategien entwickelt, die nicht unter die Vorschriften fallen. Die Richtlinie enthält eine allgemeine Vorschrift zur Verhinderung von Missbrauch, mit der künstliche Steuergestaltungen, die unter keine bestimmte Vorschrift gegen Steuervermeidung fallen, ausgehebelt werden können.
- Vorschriften für hybride Gestaltungen: Die unterschiedlichen steuerrechtlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten (z.B. bezüglich der Qualifikation eines Finanzinstruments als Eigenkapital oder Fremdkapital) können für gezielte Gestaltungen genutzt werden, um steuerliche Vorteile zu erzielen (sog. hybride Gestaltung). Zur Vermeidung von doppelter Verlustverwertung oder der Gewährung von steuerlicher Abzugsfähigkeit von Zahlungen ohne korrespondierender Besteuerung soll bei hybriden Gesellschaften und hybriden Finanzierungen die rechtliche Einordnung eines hybriden Instruments oder Rechtsträgers durch den Mitgliedstaat, in dem die Zahlung ihren Ursprung hat, von dem Mitgliedstaat anerkannt werden, in dem die Zahlung eingeht.

Grundsätzlich haben die Mitgliedstaaten bis Ende 2018 Zeit, die Richtlinie umzusetzen. Für die Regelung zur Wegzugsbesteuerung (EXIT Tax) und zu den hybriden Gestaltungen mit Drittländern wurde die Frist bis Ende 2019 verlängert.

Zudem enthält das Maßnahmenpaket der EU eine [Mitteilung der Kommission](#) über eine **externe Strategie für effektive Besteuerung**. Diese beinhaltet einen stärkeren und kohärenteren Ansatz der EU-Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Steuerfragen (z.B. Unterstützung für Entwicklungsländer in Steuerfragen, Auflagen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich für die Gewährung von EU-Mitteln, EU-Liste zu Steueroasen). Ein weiterer Teil des Pakets zur Bekämpfung der Steuervermeidung ist eine Empfehlung zur Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs von Steuerabkommen. In der Empfehlung werden den Mitgliedstaaten Hinweise erteilt, wie sie ihre Steuerabkommen im Einklang mit dem EU-Recht besser vor Missbrauch durch aggressive Steuerplanung schützen können. Dadurch soll auch das Risiko der **Doppelbesteuerung** für jene Unternehmen eingedämmt werden, die ihren fairen Anteil am Steueraufkommen aufbringen.

Bezüglich einer **Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)** konnte auf EU-Ebene noch keine Einigung erzielt werden. Die Kommission hatte bereits im Jahr 2011 die GKKB vorgeschlagen, der Vorschlag konnte jedoch nicht als Gesamtpaket verabschiedet werden. Im Oktober 2016 hat die Kommission einen [neuen Vorschlag](#) auf den Weg gebracht, der eine Implementierung der GKKB in zwei Schritten vorsieht. In einem ersten Schritt soll eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKB) geschaffen werden, deren Anwendung für Unternehmensgruppen mit einem Umsatz von mehr als 750 Mio. EUR pro Jahr verpflichtend wäre. Erst in einem zweiten Schritt sollte eine Aufteilungsformel für den Konsolidierungsaspekt

der GKKB (Aufteilung der konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage auf die Mitgliedstaaten) hinzukommen. Das System der Aufteilung der Steuereinnahmen auf die Mitgliedstaaten nach der Aufteilungsformel umfasst drei gleich gewichtete Faktoren: Lohnsumme und Beschäftigtenzahl, Vermögenswerte, Umsatz nach Bestimmungsort. Das [Europäische Parlament fordert](#) die Einführung eines vierten Faktors „Daten“ (Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten von NutzerInnen von Online-Plattformen und Online-Diensten). Aus Sicht der Kommission würde die GKKB die Rahmenbedingungen für Unternehmen in der EU erheblich verbessern. Grenzübergreifend tätige Unternehmen wären nicht mehr mit 28 verschiedenen Steuersystemen konfrontiert, sondern müssten ihren steuerbaren Gewinn nur anhand eines einzigen Systems ermitteln. Gleichzeitig ließe sich die GKKB wirksam gegen Gewinnverlagerung und missbräuchliche Steuergestaltung in der EU einsetzen.

Im Bereich der **Verbrauchssteuern** entstehen insbesondere bei der Mehrwertsteuer hohe Ausfälle durch Steuerbetrug. Die derzeitigen **Mehrwertsteuervorschriften** für den grenzüberschreitenden Handel zwischen Unternehmen in EU-Mitgliedstaaten gehen auf das Jahr 1993 zurück. Diese tragen den technologischen Entwicklungen und der Globalisierung der Wirtschaft nicht mehr ausreichend Rechnung und können den Mehrwertsteuerbetrug in der EU nicht ausreichend verhindern. Die Einnahmenverluste daraus werden auf rund 50 Mrd. EUR jährlich geschätzt. Mehrwertsteuerbetrug betrifft die EU-Länder in unterschiedlichem Ausmaß – die Mehrwertsteuerlücke reicht von weniger als 5 % bis zu über 40 %. Einige stärker betroffene Mitgliedstaaten haben darum ersucht, zeitweilig ein Reverse-Charge-System (Umkehr der Steuerschuld, die dabei vom Leistungsempfänger abzuführen ist) anzuwenden, das von den allgemeinen Grundsätzen der [Mehrwertsteuerrichtlinie](#) abweicht. Die Europäische Kommission setzt sich jedoch seit geraumer Zeit für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem ein, das dem Binnenmarkt angemessen ist.

Im [Mehrwertsteuer-Aktionsplan](#) aus dem Jahre 2016 werden die Bestrebungen, einen einheitlichen europäischen Mehrwertsteuer Raum zu schaffen, der einfacher und weniger betrugsanfällig ist, ausführlich dargelegt. Das Europäische Parlament und der Rat kamen überein, dass das endgültige System auf dem Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat der Gegenstände basieren soll. Die Steuervorschriften, nach denen der Lieferant der Gegenstände die Mehrwertsteuer von seinem Kunden einzieht, soll demnach auf grenzüberschreitende Umsätze ausgeweitet werden.

Im Oktober 2017 hat die Europäische Kommission weitreichende Vorschläge zu einer [Reform der EU-Mehrwertsteuervorschriften](#) vorgelegt, die auf folgenden Eckpfeilern basieren:

- **Betrugsbekämpfung:** Auf den grenzüberschreitenden Handel zwischen Unternehmen innerhalb der EU sollte Mehrwertsteuer erhoben werden. Diese Art von Handel ist derzeit von der Mehrwertsteuer befreit, wodurch sich Betrugsmöglichkeiten ergeben.
- **Einziges Anlaufstelle:** Unternehmer können über ein zentrales Online-Portal in ihrer eigenen Sprache und nach denselben Regeln und mit denselben Verwaltungsformularen wie in ihrem Heimatland Erklärungen abgeben und Zahlungen vornehmen. Die Mitgliedstaaten leiten dann die Mehrwertsteuer direkt aneinander ab, wie dies bereits bei elektronischen Dienstleistungen der Fall ist.
- **Größere Kohärenz:** Umstellung auf das „Bestimmungslandprinzip“, wonach der endgültige Betrag der Mehrwertsteuer stets an den Mitgliedstaat des Endverbrauchers entrichtet wird und dem in diesem Mitgliedstaat geltenden Steuersatz entspricht. Dafür

setzt sich die Europäische Kommission, unterstützt von den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament, schon seit langem ein. Für elektronische Dienstleistungen gilt dieses Prinzip bereits.

- **Weniger Bürokratie:** Vereinfachung der Rechnungsstellungsvorschriften, sodass die Verkäufer auch beim grenzüberschreitenden Handel ihre Rechnungen gemäß den Vorschriften ihres eigenen Landes ausstellen können. Die Unternehmen müssen künftig für ihre Steuerbehörde keine Aufstellung der grenzüberschreitenden Umsätze („zusammenfassende Meldung“) mehr erstellen.

Nach Ansicht der Europäischen Kommission sollten die Mitgliedstaaten grenzüberschreitende Mehrwertsteuerumsätze wie inländische Umsätze im gemeinsamen Binnenmarkt behandeln. Im Mai 2018 hat die Kommission dazu Vorschläge für detaillierte [technische Maßnahmen](#) zur Anwendung des definitiven Mehrwertsteuersystems vorgelegt.