

DE

011479/EU XXIV.GP
Eingelangt am 28/04/09

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.4.2009
KOM(2009) 201 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS**

Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS**

Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	4
2.	Elemente des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich	5
2.1.	Zusammenarbeit im Steuerbereich innerhalb der EU	5
2.2.	Gespräche über internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich.....	7
3.	EU-Politik für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich.....	8
3.1.	Verpflichtungen auf EU-Ebene.....	8
3.2.	Laufende Maßnahmen.....	8
4.	Verstärkte Durchsetzung des Prinzips des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich innerhalb der EU und auf internationaler Ebene.....	10
5.	Schluss.....	14

1. EINLEITUNG

In der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise sind die nationalen Haushalte und Steuersysteme wachsendem Druck ausgesetzt, und in internationalen Diskussionen wird regelmäßig die Forderung nach internationaler Zusammenarbeit im Steuerbereich und gemeinsamen Leitlinien (d.h. nach „good governance“ im Steuerbereich) laut.

Im Zuge der Globalisierung, d.h. der wachsenden ökonomischen Integration der Märkte, die von raschem technologischem Wandel und einer stetigen Liberalisierung der Politik angetrieben wird, entstehen weltweit große Chancen. Davon profitieren zahlreiche Länder. In der EU dürfte mindestens ein Fünftel des Gesamtanstiegs der Einkommen seit dem Zweiten Weltkrieg¹ darauf zurückzuführen sein. Globalisierung hat aber auch soziale und wirtschaftliche Schattenseiten. So wird zurzeit beispielsweise deutlich, dass die Länder stärker unter wirtschaftlichen Turbulenzen oder Steuerumgehung und Steuerflucht leiden. In einer Welt, in der Geld frei zirkuliert, können „Steuerparadise“ und unzureichend regulierte internationale Finanzzentren, die sich den Grundsätzen der Transparenz und des Informationsaustausches verweigern, nicht nur Steuerbetrug und Steuerflucht erleichtern, sondern sogar dazu ermutigen, was die Steuerhoheit anderer Länder und deren Einnahmen beeinträchtigt. Nach Schätzungen der OECD von 2008 sind weltweit Beträge zwischen 5 Billionen und 7 Billionen US Dollar² in Steuerparadise investiert, wobei es aufgrund des diese Konten umgebenden Geheimhaltungsgrades jedoch schwierig ist, genaue Angaben über die Höhe der in diesen einzelnen Steuergebieten angelegten Beträge zu machen. In einer Zeit, in der die Staatshaushalte und damit Politikbereiche wie beispielsweise die Sozialpolitik stark belastet sind, handelt es sich hierbei um ein äußerst gravierendes Problem.

Eine Abkehr von der Globalisierung und das Abschotten der Märkte aufgrund dieser negativen Auswirkungen wären jedoch kontraproduktiv. Daher besteht aus Sicht der EU eine mögliche Option darin, durch Abkommen mit Drittländern auf einer möglichst breiten geografischen Basis die Auswirkungen besser zu kontrollieren und zu diesem Zweck gemeinsame Leitlinien aufzustellen und Maßnahmen zur Zusammenarbeit auch in Steuerfragen zu ergreifen. Faire und effiziente Steuersysteme sind nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für eine ausgeglichene Basis für Wirtschaftsbeziehungen, Handel und Investitionen, sondern sie bilden auch die finanzielle Grundlage für alle öffentlichen Ausgaben. Das entspricht dem verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich, das nicht nur ein wirksames Instrument zur Bekämpfung grenzübergreifender Aktivitäten bei Steuerbetrug und Steuerflucht ist, sondern auch bei der Bekämpfung von Geldwäsche, Korruption und Terrorismusfinanzierung förderlich sein kann. Allgemein setzt sich weltweit ein Konsens darüber durch, dass dieses Problem einer stetigen koordinierten Reaktion mit einander ergänzenden Maßnahmen in den Bereichen finanzielle Regulierung und Steuern bedarf.

Die G20-Staaten haben in ihrem Aktionsplan vom November 2008 vereinbart, an der internationalen Anwendung von Transparenzvorschriften im Finanzbereich und an der Zusammenarbeit der Verwaltungen im Steuerbereich zu arbeiten. Die EU-Finanzminister haben sich in ihrem auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2008³ vorgelegten

¹ „Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU,” DG-ECFIN Economic Paper, No. 254 (Brüssel: Europäische Kommission (2006)).

² Bemerkungen von Angel Gurría, OECD-Generalsekretär, auf der Konferenz über die Bekämpfung internationaler Steuerumgehung und -vermeidung, Paris, Frankreich, 21. Oktober 2008.

³ Ratsdokument Nr. 16095/1/08 REV 1.

Papier für die fortgesetzte Bekämpfung gesetzwidriger Finanzrisiken, die ihren Ursprung in nicht kooperierenden Gebieten haben, und gegen Steuerparadise ausgesprochen. In ihrem Beitrag zum Treffen der Finanzminister und Zentralbankgouverneure der G20 vom 14. März 2009 forderten die EU-Finanzminister, das Finanzsystem vor nicht transparenten, kooperationsunwilligen Gebieten mit laxen Vorschriften, einschließlich von Offshore-Finanzplätzen, zu schützen, Einigung über ein Instrumentarium von Sanktionen zu erzielen sowie Maßnahmen zur internationalen Durchsetzung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich (Transparenz, Informationsaustausch und fairer Steuerwettbewerb) zu verstärken. Auf dem Europäischen Rat vom 19. und 20. März 2009 wurden diese Grundsätze bekräftigt. Auf ihrem Treffen in London (2. April 2009) vereinbarten die G20-Staats- und Regierungschefs, Maßnahmen gegen kooperationsunwillige Jurisdiktionen einschließlich Steueroasen zu ergreifen, sie erklärten sich bereit, Sanktionen zu verhängen, um ihre Haushalte und Finanzsysteme zu schützen, und erklärten die Ära des Bankgeheimnisses als beendet. Bei der Vorbereitung des G20-Gipfels bekundeten zahlreiche Staaten ihre Bereitschaft, von nun an internationale Standards für Transparenz und Informationsaustausch anzunehmen⁴.

Mit der vorliegenden Mitteilung soll der besondere Beitrag der EU zum verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich dargelegt werden. Es geht darin um die Fragen,

- wie verantwortungsvolles Handeln in der EU verbessert werden kann;
- über welche besonderen Instrumente die Europäische Gemeinschaft und die EU-Mitgliedstaaten verfügen, um verantwortungsvolles Handeln international zu durchzusetzen und
- inwieweit die EU-Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen besser koordinieren können, um die in anderen internationalen Gremien, wie der OECD und den VN ergriffenen Maßnahmen zu unterstützen, zu straffen und zu ergänzen.

2. ELEMENTE DES VERANTWORTUNGSVOLLEN HANDELNS IM STEUERBEREICH

2.1. Zusammenarbeit im Steuerbereich innerhalb der EU

Die EU-Finanzminister haben auf ihrer Tagung (ECOFIN) vom 14. Mai 2008 verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich mit den Grundsätzen der Transparenz, des Informationsaustauschs und des fairen Steuerwettbewerbs umschrieben.

Innerhalb des Binnenmarkts gelten gemeinsame Vorschriften, u.a. im Bereich des Unternehmens- und des Steuerrechts⁵, die es Unternehmen und einzelnen Bürgern ermöglichen sollen, weitestmöglich von den offenen Grenzen zu profitieren. Diese Vorschriften wirken sich positiv aus, insbesondere weil damit Befolgungskosten verringert und grenzübergreifende Investitionen gefördert werden. Andererseits stellen sich mit der zunehmenden Integration von Wirtschaftssystemen in den Binnenmarkt aber auch neue Herausforderungen. So können offene Grenzen Steuersysteme unter Druck setzen und dazu

⁴ Siehe <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm

führen, dass das Einnahmenniveau nicht mehr zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte ausreicht.

Auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts können die Mitgliedstaaten weitgehend autonom ihre eigenen Regelungen für direkte Steuern so gestalten, dass ihre innenpolitischen Ziele und Anforderungen bestmöglich erfüllt werden. In den letzten zehn Jahren haben sie sich jedoch auf verschiedene Schritte verständigt, um die Erosion der Steuerbemessungsgrundlagen und Verzerrungen bei den Investitionen zu vermeiden. Damit trugen sie der Tatsache Rechnung, dass das Problem der Steuererosion mit einzelnen nationalen und bilateralen Maßnahmen nur teilweise bekämpft werden kann und eine europaweite Zusammenarbeit unerlässlich ist. Die Mitgliedstaaten haben mehreren Maßnahmen zugestimmt, die ein verantwortungsvolleres Handeln im Steuerbereich innerhalb der EU fördern sollen. Diese betreffen:

- *Die Zusammenarbeit der Verwaltungen und insbesondere den Informationsaustausch* - Die „Amtshilferichtlinie“⁶ sieht einen Informationsaustausch zwischen den Steuerverwaltungen bei den direkten Steuern vor. Im Rahmen der Richtlinie über die Beitreibung von Steuerforderungen⁷ kann ein Mitgliedstaat einen anderen um Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen von Steuern und anderen Abgaben ersuchen. Mit der Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen⁸ können Steuerverwaltungen automatisch Auskünfte austauschen; diese Richtlinie gilt allerdings nur für die Zinserträge natürlicher Personen, und drei Mitgliedstaaten dürfen vorübergehend eine Quellensteuer anwenden.
- *Schädlicher Steuerwettbewerb* - Die Rechtsinstrumente für die Zusammenarbeit der Verwaltungen werden durch eine politische Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Ziel ergänzt, den schädlichen Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung im Rahmen eines Peer review-Prozesses auszuschalten. Im „Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung“⁹ werden schädliche Steuermaßnahmen als Maßnahmen (einschließlich Verwaltungspraktiken) umschrieben, die den Standort für wirtschaftliche Aktivitäten in der Gemeinschaft spürbar beeinflussen oder beeinflussen können und die zu einem erheblich niedrigeren Steueraufkommen führen, als es normalerweise in dem jeweiligen Mitgliedstaat erreicht wird. Im Rahmen des Verhaltenskodex, der in den Mitgliedstaaten und ihren abhängigen und assoziierten Gebieten gilt, sind mehr als 400 Maßnahmen zur Unternehmensbesteuerung erfasst, von denen über 100, die als schädlich gelten, gestrichen oder abgeändert wurden.
- *Staatliche Beihilfen* – Darüber hinaus konnten infolge der EU-Politik im Bereich der staatlichen Beihilfen steuerlicher Art¹⁰ Wettbewerbsverzerrungen aufgrund spezieller Unternehmenssteuerregelungen, die in einigen Mitgliedstaaten eingeführt wurden, beseitigt werden.

⁶ Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19. Dezember 1977, geändert durch die Richtlinie 2004/56/EWG des Rates vom 21. April 2004.

⁷ Richtlinie 2008/55/EG des Rates vom 26. Mai 2008.

⁸ Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct

¹⁰ (i) Vermerk der Kommission 98/C 384/03, Amtsblatt C 384 vom 10.12.1998, S. 3; (ii) „Bericht der Kommission zur Anwendung der Regelungen zu den staatlichen Beihilfen auf Maßnahmen bezüglich der direkten Unternehmensbesteuerung“, C (2004) vom 9. Februar 2004.

- *Transparenz* - Diese Maßnahmen im Steuerbereich werden durch bestehende Gesetze und Vorschriften im Unternehmensbereich ergänzt, die die Transparenz in Unternehmen und die finanzielle Transparenz gewährleisten.

2.2. Gespräche über internationale Zusammenarbeit im Steuerbereich

Die Arbeiten in der EU über eine verbesserte Zusammenarbeit im Steuerbereich beruhen weitgehend auf den gleichen Grundsätzen wie die Tätigkeiten der OECD im Zusammenhang mit schädlichem Steuerwettbewerb in den vergangenen Jahren. Bei der OECD geht es um zwei Bereiche:

- Feststellung und Abbau der Präferenzsteuerregelungen ihrer 30 Mitgliedstaaten anhand ähnlicher (jedoch enger gefasster) Kriterien wie denen des EU-Verhaltenskodex für Unternehmensbesteuerung.
- Ausweitung auf Nicht-OECD-Staaten, einschließlich einiger sog. „Steuerparadiese“¹¹, wobei sich 35 dieser Steuergebiete verpflichtet haben, mit den OECD-Mitgliedern eine echte Zusammenarbeit in Bezug auf Transparenz und Informationsaustausch in Steuerfragen aufzunehmen. In der Erwartung, dass auf dem G20-Treffen vom 2. April 2009 eine Liste der Steuergebiete vorgelegt werden würde, die bei der Umsetzung der global vereinbarten internationalen OECD-Standards im Steuerwesen nur unzureichende Fortschritte vorweisen können, haben sich zudem mehrere Staaten, wie die Schweiz, Österreich, Belgien, Luxemburg, Hongkong, Macao, Singapur, Chile, Andorra, Liechtenstein und Monaco, in jüngster Zeit zur Umsetzung der Standards verpflichtet. Diese Verpflichtungen beinhalten im Wesentlichen die Akzeptanz der internationalen OECD-Standards, die für die Verwaltung einen Informationsaustausch auf Ersuchen in allen Steuerangelegenheiten und die Durchsetzung der inländischen Steuergesetze ohne Rücksicht auf durch nationale Interessen bedingte Erfordernisse oder das Bankgeheimnis in Steuerangelegenheiten in dem ersuchten Staat vorsehen. Die OECD-Standards umfassen auch weitgehende Sicherungsmaßnahmen zum Schutz der Vertraulichkeit der ausgetauschten Daten. Unmittelbar nach Abschluss des G20-Treffens wurde ein OECD-Bericht über die Anwendung der international vereinbarten Steuerstandards durch die Staaten, die von dem Weltsteuerforum der OECD überwacht wurden, vorgelegt.

Die Kommission begrüßt die weitgehenden Verpflichtungen der jüngsten Zeit und erwartet ihre Umsetzung mit Interesse. Sie wird ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten vorschlagen, um zu gewährleisten, dass geeignete Folgemaßnahmen ergriffen werden, sofern dies im Interesse der EU liegt. Die „Erklärung zur Entwicklungsförderung“¹² der internationalen UN-Folgekonferenz zur Entwicklungsförderung zur Prüfung der Umsetzung des Konsenses von Monterrey enthält weitgehende Verpflichtungen für eine Steuerreform, wobei es vor allem um Maßnahmen zur Erhöhung der Steuereinnahmen durch

¹¹ Entsprechend der Definition in dem Bericht von 1998: „Schädlicher Steuerwettbewerb: Ein globales Problem“. Die OECD hat vier Schlüsselfaktoren aufgestellt, um festzustellen, ob ein Staat als Steuerparadies bezeichnet werden kann – i) der Staat erhebt keine oder nur nominale Steuern; ii) mangelnde Transparenz; iii) Gesetze oder Verwaltungspraktiken verhindern einen echten Informationsaustausch mit anderen Regierungen im Steuerbereich über Steuerpflichtige, die von der nicht vorhandenen oder nominalen Besteuerung begünstigt werden; iv) es gibt keine Forderung, dass die Tätigkeit umfangreich/wesentlich sein muss.“

¹² Doha Erklärung, 29. November bis 2. Dezember 2008.

modernere Steuersysteme und zur effizienteren Steuererhebung, zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage und zur wirksamen Bekämpfung der Steuerumgehung an vorderster Front geht.

3. EU-POLITIK FÜR VERANTWORTUNGSVOLLES HANDELN IM STEUERBEREICH

3.1. Verpflichtungen auf EU-Ebene

Die EU-Politik für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich hat sich über die Jahre ausgehend von zahlreichen Initiativen der Kommission¹³ bis zur Annahme von Schlussfolgerungen zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich durch die EU-Finanzminister im Rat (ECOFIN) am 14. Mai 2008 entwickelt. Der ECOFIN-Rat betonte, dass es wichtig ist, die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich in einem möglichst breiten geografischen Gebiet umzusetzen. Dazu sollte in die einschlägigen Abkommen, die von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten mit Drittstaaten geschlossen werden, eine spezielle Klausel über das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich aufgenommen werden. Mit diesen Maßnahmen soll nicht grundsätzlich gegen Steuerparadise vorgegangen werden, sondern es soll mit möglichst vielen Drittstaaten Einvernehmen über die gemeinsamen Grundsätze der Zusammenarbeit und Transparenz erzielt werden.

In seiner Vorlage an den Europäischen Rat vom Dezember 2008¹⁴ hat der ECOFIN-Rat darüber hinaus einen besonderen Anstoß zu diesen Bemühungen gegeben, indem er erklärte, im Einklang mit der auf internationaler Ebene in verschiedenen Gremien durchgeföhrten Arbeit weiterhin gegen gesetzwidrige Finanzrisiken, die ihren Ursprung in kooperationsunwilligen Steuergebieten haben, und gegen Steuerparadise vorzugehen.

3.2. Laufende Maßnahmen

Mit Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen will die EU sicherstellen, dass Drittländer die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich bzw. entsprechende Grundsätze anwenden.

Zinsbesteuerung - Einige Drittstaaten¹⁵ und abhängige und assoziierte Gebiete der Mitgliedstaaten, die zum Teil von der OECD früher als Steuerparadise eingestuft wurden, wenden die gleichen oder gleichwertige Maßnahmen an wie die in der EU-Richtlinie über Zinsbesteuerung aufgeföhrten. Zudem hat die Kommission ausgehend von einem Mandat des ECOFIN-Rates mit Hongkong, Macao und Singapur Sondierungsgespräche über die Anwendung von Vorschriften geföhrt, die denen der Zinsbesteuerungsrichtlinie entsprechen. Diese Gespräche haben bisher noch nicht zur Einleitung förmlicher Verhandlungen geföhrt.

Verhaltenskodex - Bei der Annahme des EU-Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung haben sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, sicherzustellen,

¹³ Mitteilungen über die Verhütung und Bekämpfung von Unternehmens- und Finanzdelikten (KOM(2004) 611), über die Karibik (KOM(2006) 86), über den Pazifik (KOM(2006) 248), über Hongkong und Macao (KOM(2006) 648), über Governance im Rahmen des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik (KOM(2006) 421 und über ein wettbewerbsfähiges Europa (KOM(2006) 567).

¹⁴ Ratsdokument Nr. 16095/1/08 REV 1.

¹⁵ Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco und Andorra.

dass die Grundsätze zur Beseitigung des schädlichen Steuerwettbewerbs auch in den abhängigen oder assoziierten Gebieten der Mitgliedstaaten angewandt werden, und die Anwendung dieser Grundsätze in Drittstaaten zu fördern. Dieses Anliegen ist auch im Arbeitsprogramm 2009-2010 der EU-Gruppe Verhaltenskodex enthalten.

EWR und Schweiz - Die EU unterhält enge Beziehungen zu den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) (Island, Liechtenstein und Norwegen) und der Schweiz. Die sich direkt auf den Binnenmarkt beziehenden EU-Rechtsakte gelten unmittelbar in den Ländern des EWR, während das EWR-Abkommen den EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen entsprechende Bestimmungen enthält, deren Einhaltung von der EFTA-Aufsichtsbehörde überwacht wird. Ähnliche Regelungen gelten für die Schweiz im Rahmen des Freihandelsabkommens EU-Schweiz von 1972. Damit wird der Rahmen für verzerrende Steuerregelungen in diesen Ländern eingeschränkt, und so konnte die Kommission kürzlich gegen schweizerische Unternehmenssteuerregelungen angehen, die von ihr als staatliche Beihilfen betrachtete Vergünstigungen gewähren. Der ECOFIN-Rat hat Liechtenstein aufgefordert, seine Zusammenarbeit mit der EU im Hinblick auf die administrative und gerichtliche Zusammenarbeit im Steuerbereich und die Betrugsbekämpfung zu intensivieren; außerdem laufen Verhandlungen über ein neues Abkommen EU-Liechtenstein über Betrugsbekämpfung, das sich auch auf die Frage des Informationsaustausches im Bereich der direkten Steuern bezieht. Die Tatsache, dass Liechtenstein kürzlich zugesagt hat, die OECD-Leitlinien für Transparenz und Informationsaustausch einzuhalten, sollte diesen Verhandlungen neue Impulse geben.

Europäische Nachbarschaftspolitik - In zahlreichen Aktionsplänen mit betroffenen Ländern wird allgemein auf die Zusammenarbeit im Steuerbereich eingegangen. Dabei wird häufig auf die Grundsätze der Transparenz und des Informationsaustausches sowie auf den Verhaltenskodex für Unternehmensbesteuerung verwiesen. Diese Aktionspläne sind Instrumente der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Partnerländern, mit denen die Verpflichtungen und Ziele der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen weitergeführt werden.

Erweiterungspolitik - Im Zuge der Erweiterungspolitik müssen Bewerber- und potentielle Bewerberländer die EU-Rechtsvorschriften, einschließlich der Vorschriften im Steuerbereich, schrittweise in ihr innerstaatliches Recht umsetzen. Die Bewerberländer müssen beim Beitritt zur EU das gesamte Gemeinschaftsrecht vollständig umsetzen; dabei gehört verantwortungsvolles Handeln zu den Bereichen der Beitragsstrategie, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Heranführungsprozesses eine Rolle spielen.

Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2008 - Entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2008 hat die Kommission mit einigen Drittländern Verhandlungen über eine Klausel über das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich aufgenommen. Dieser gerade erst begonnene Prozess soll in naher Zukunft Ergebnisse bringen. Die Kommission begrüßt die positive Reaktion einiger Drittländer, gibt aber zu bedenken, dass andere Staaten dieses Konzept bisher ablehnen.

Entwicklungszusammenarbeit - Die Kommission hat den Entwicklungsländern, die willens sind, das Prinzip des verantwortungsvollen Handelns u.a. auch im Steuerbereich zu übernehmen, zusätzliche Unterstützung gewährt. Ausgehend von Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 7 des ENP-Instruments werden mit der Governance-Fazilität im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) neben den nationalen Mittelzuweisungen zusätzliche Mittel für diejenigen Partnerländer gewährt, die bei der Umsetzung der Ziele der

verantwortungsvollen Staatsführung gemäß den in ihren Aktionsplänen niedergelegten Reformplänen (mit allgemeinen und spezifischen Verpflichtungen zu Reformen im Hinblick auf verantwortungsvolles Handeln) die größten Fortschritte erzielt haben. Ein weiterer Anreiz wird nun im Rahmen des 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) (2008 bis 2013) mit der Initiative zur Förderung der verantwortungsvollen Staatsführung gewährt, womit die EU für den Dialog und für Reformen im Bereich des verantwortungsvollen Handelns u.a. im Steuerbereich, zusätzliche Mittel gewährt. Länder, die Entwicklungshilfe erhalten können und die (im Rahmen ihres Governance-Aktionsplans) ausdrückliche Verpflichtungen eingehen, können nach Beurteilung ihres Governance-Profils zusätzliche Mittel je nach Qualität ihres Engagements erhalten. Einige Länder des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans sind inzwischen derartige Verpflichtungen¹⁶ eingegangen, während andere dieses Angebot bisher abgelehnt bzw. noch nicht angenommen haben¹⁷. Einige überseeische Länder und Gebiete (ÜLG), die unter der Verantwortung von Mitgliedstaaten stehen, sind im Rahmen der OECD-Leitlinien für Transparenz und Informationsaustausch Verpflichtungen eingegangen.¹⁸

4. VERSTÄRKTE DURCHSETZUNG DES PRINZIPS DES VERANTWORTUNGSVOLLEN HANDELNS IM STEUERBEREICH INNERHALB DER EU UND AUF INTERNATIONALER EBENE

Die Förderung von verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich erfordert eine Kombination aus verbessertem verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich innerhalb der EU und Maßnahmen, die auf Drittländer abzielen. Verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich innerhalb der EU führt dazu, dass die Mitgliedstaaten sich stärker um die Bekämpfung von Steuerbetrug bemühen. Gleichzeitig wächst damit die Motivation für andere Staaten, sich für eine wirksame effektive Verwaltungszusammenarbeit mit der EU einzusetzen. In jedem Fall sollte ein Mitgliedstaat entsprechend dem Gleichbehandlungsprinzip mit einem anderen Mitgliedstaat unter den gleichen Bedingungen zusammenarbeiten wie mit einem Drittland.

Die Kommission hält dabei die folgenden Maßnahmen für erforderlich:

Laufende Maßnahmen innerhalb der EU

Die Kommission ersucht den Rat, unverzüglich die nachstehend unter i), ii) und iii) genannten Vorschläge der Kommission anzunehmen und der unter iv) genannten Maßnahme die erforderliche Priorität einzuräumen.

- i) Im Februar 2009 hat die Kommission einen Vorschlag¹⁹ für eine Neufassung der derzeitigen Amtshilferichtlinie vorgelegt. Mit dem Vorschlag, der neue Instrumente zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit (gemeinsame Formblätter, Formate, Informationskanäle und Organisation) vorsieht, sollen zwei neue Elemente eingeführt werden, die die Kommission für eine verstärkte EU-Aktion zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerumgehung auf internationaler Ebene als wesentlich betrachtet. Zunächst einmal soll ein Meistbegünstigungsprinzip

¹⁶ http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm

¹⁷ Antigua und Barbuda, die Bahamas und Liberia sind im Rahmen des 10. Europäischen Entwicklungsfonds keine Verpflichtungen im Steuerbereich eingegangen.

¹⁸ Siehe Fußnote 10.

¹⁹ KOM(2009) 29 vom 2. Februar 2009.

eingeführt werden, wonach ein Mitgliedstaat mit einem anderen Mitgliedstaat unter den gleichen Bedingungen zusammenarbeiten muss wie mit einem Drittland. Zweitens soll – was noch wichtiger ist - mit dem Vorschlag verhindert werden, dass es die Mitgliedstaaten mit Berufung auf das Bankgeheimnis für nichtansässige Steuerpflichtige ablehnen, Auskünfte über einen Steuerpflichtigen an dessen Wohnsitzstaat zu erteilen.

- ii) Zusammen mit dem Vorschlag für die Amtshilferichtlinie hat die Kommission noch einen Vorschlag²⁰ für eine Neufassung der Richtlinie zur Beitreibung von Steuerforderungen vorgelegt. Mit dem Vorschlag soll die Effizienz der Zusammenarbeit verbessert werden, damit die Steuerverwaltungen besser fällige Steuerbeträge beitreiben und damit zur Steuerbetrugsbekämpfung beitragen können.
- iii) Mit dem Vorschlag der Kommission von 2008 zur Änderung der Zinsbesteuerungsrichtlinie²¹ soll der Geltungsbereich der Richtlinie auf bestimmte Zinszahlungen an EU-Ansässige ausgedehnt werden, die über nicht besteuerte zwischengeschaltete Strukturen in Nicht-EU-Mitgliedstaaten geleitet werden. Außerdem enthält der Vorschlag weitere Anregungen für Verbesserungen der Zinsbesteuerungsmaßnahmen. Eine zügige Verabschiedung aller vorgeschlagenen Änderungen würde ein effektiveres Funktionieren des Systems gewährleisten. Die Kommission appelliert an den Rat, rasch politisches Einvernehmen über die notwendigen Änderungen der Richtlinie herbeizuführen. Damit könnten diese Verbesserungen bei der Zinsbesteuerung möglichst rasch anderen Steuergebieten nahegelegt werden, die die gleichen oder entsprechende Maßnahmen anwenden.
- iv) Außerdem sollten die Arbeiten über Stillhalteverpflichtungen und die Rücknahme schädlicher unternehmenssteuerlicher Regelungen in den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Verhaltenskodex für Unternehmensbesteuerung fortgesetzt werden.

EU-Vereinbarungen mit Drittländern

- v) **Der Rat sollte der Frage des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich die erforderliche politische Priorität einräumen.** Mit der folgenden Maßnahme könnte die Aushandlung von Regelungen für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich mit Drittländern im Rahmen von allgemeinen Übereinkommen verbessert werden: So sollte so früh wie möglich ein Hinweis auf verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich aufgenommen werden, z.B. in den Verhandlungsdirektiven, die der Rat der Kommission erteilt, wobei die jeweilige Art des Abkommens zu berücksichtigen ist.
- vi) Ist im voraus bekannt, dass die Erörterung der Prinzipien des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich zu Streitigkeiten führen wird oder solche Prinzipien nicht auf Verständnis stoßen, sollte die Frage im politischen Dialog zwischen der EU und Drittländern vor der Aufnahme handelspolitischer Verhandlungen behandelt werden, um diese Verhandlungen zu erleichtern.

²⁰ KOM(2009) 28 vom 2. Februar 2009.

²¹ KOM(2008) 727 vom 13. November 2008.

- vii) Der Rat sollte der Kommission in ihren Formulierungsverhandlungen genügend Flexibilität einräumen, wobei die wesentlichen Voraussetzungen und Ziele des verantwortungsvollen Handelns gewahrt werden müssen, um Lösungen aushandeln zu können, die dem jeweiligen Land im Einzelfall am besten gerecht werden.
 - viii) **Diese Abkommen sollten gegebenenfalls auch vergleichbare Bestimmungen zu den innerhalb der EU für staatliche Beihilfen geltenden Regeln enthalten.** Damit würde der faire Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Bereich der Unternehmensbesteuerung verbessert. Außerdem sollte es damit beispielsweise möglich sein, gegen verzerrende Praktiken, die Staatshaushalte und Unternehmen der EU-Mitgliedstaaten über Gebühr schädigen und für die es möglicherweise keine WTO-Vorschriften gibt, vorzugehen.
 - ix) Um die Einhaltung von Verpflichtungen zu mehr Transparenz und Informationsaustausch in bestimmten Steuergebieten zu beschleunigen, könnten gezielte Vereinbarungen im Steuerbereich erwogen werden, die gegebenenfalls Vorschriften über Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken auf EU-Ebene enthalten.
 - x) Die Zinsbesteuerungsrichtlinie sieht eine Sonderregelung für drei Mitgliedstaaten vor, die anstelle des in anderen Ländern praktizierten Informationsaustausches für in der EU ansässige ausländische Konteninhaber eine Quellensteuer vorsieht. Liechtenstein, die Schweiz, Monaco, Andorra und San Marino haben Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU geschlossen, die ebenfalls anstelle des Informationsaustauschs eine Quellensteuer vorsehen. Gemäß der Richtlinie sollen letztendlich alle EU-Mitgliedstaaten im Rahmen einer Vereinbarung, die von der Annahme der OECD-Leitlinien für Informationsaustausch von 2002 durch die oben genannten Drittländer abhängt, zum automatischen Informationsaustausch übergehen. Dieser Übergang der betreffenden Drittländer zu einem umfassenderen Informationsaustausch muss gefördert werden, damit das Gesamtziel der Richtlinie erreicht werden kann. Da sich die restlichen vier²² der fünf oben genannten Länder kürzlich verpflichtet haben, die OECD-Leitlinien für Transparenz und Informationsaustausch anzunehmen, stellt sich nun die Frage, ob der Übergangszeitraum beendet werden sollte, was bedeuten würde, dass alle EU-Mitgliedstaaten zum automatischen Informationsaustausch übergehen.
- Außerdem sollten angesichts des kürzlich erreichten Einvernehmens über Transparenz und Informationsaustausch die Erörterungen mit anderen Drittländern, insbesondere Singapur, Hongkong und Macao, unbedingt fortgesetzt werden, um mit diesen Ländern zu prüfen, wie mit der Zinsbesteuerungsrichtlinie vergleichbare Maßnahmen angewendet werden könnten.
- xi) Im Hinblick auf den Verhaltenskodex für Unternehmensbesteuerung sollte die Gruppe des Rates nach Ansicht der Kommission eine kohärente Politik des koordinierten Handelns gegenüber Drittländern entwickeln, die eine schädliche Unternehmensbesteuerung praktizieren, und beispielsweise ein gemeinsames Konzept für Missbrauchsbekämpfungsmaßnahmen annehmen. Dieser Punkt sollte

²²

San Marino hat sich 2000 angeschlossen.

bei der Durchführung des von den EU-Finanzministern im Dezember 2008 angenommenen Arbeitsprogramms der Gruppe Vorrang erhalten.

Anreize zur Entwicklungszusammenarbeit

- xii) **In diesem Rahmen ist zu berücksichtigen, inwieweit die finanzielle Unterstützung durch die EU und der Zugang zu den EU-Märkten für bestimmte Länder mit der Qualität ihrer Zusammenarbeit gemäß den Grundsätzen des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich vereinbar ist.**
- xiii) Nach Auffassung der Kommission sollten die Bemühungen auf EU-Ebene zur Förderung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich in Drittländern, die Entwicklungshilfe erhalten, durch folgende Maßnahmen verstärkt werden:
- Im Rahmen der Halbzeitprüfungen der Hilfsprogramme sollte überprüft werden, inwieweit verantwortungsvolles Handeln praktiziert wird, um gegebenenfalls geeignete Maßnahmen ergreifen zu können; insbesondere sollte im Rahmen der Halbzeitprüfung des 10. EEF die Durchführung der Verpflichtungen zum verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich seitens einiger Länder überprüft werden; möglicherweise könnten Ländern, die ihren Verpflichtungen in zufriedenstellender Weise nachkommen, Mittel neu zugewiesen werden; im umgekehrten Fall könnten Mittel für Länder, die diesen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind, gestrichen werden.
 - Mit der erforderlichen technischen Unterstützung sollten die Länder in die Lage versetzt werden, ihren Verpflichtungen zum verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich nachzukommen. Liegt ein entsprechendes Ersuchen vor, könnte die technische Unterstützung auch für die Ausarbeitung eines wirksamen Steuersystems geleistet werden, damit das Land seine verfügbaren Ressourcen besser mobilisieren kann.
 - Im Rahmen der Prüfung des Cotonou-Abkommens sollte eine besondere Klausel für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich vorgeschlagen werden.
- xiv) Die Kommission will auch prüfen, ob in die Prüfung der Förderungswürdigkeit für die Zuweisung von Mitteln im Rahmen der gegenwärtigen Außenhilfeinstrumente der Gemeinschaft ein zusätzliches Kriterium eingeführt werden kann, das an die Anwendung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich durch Drittländer geknüpft wäre. Zudem könnte geprüft werden, ob im Rahmen der nächsten finanziellen Vorausschau zusätzliche Mittel für kooperationswillige Staaten z.B. für technische Unterstützung oder für das Entsenden von Sachverständigen bereitgestellt werden könnten.
- xv) Die EU gehört weltweit zu den größten Gebern. Nach Ansicht der Kommission ist politische Kohärenz in Bezug auf Drittländer für die Durchsetzung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich von wesentlicher Bedeutung. Daher müssen die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer bilateralen Hilfsprogramme Maßnahmen ergreifen, die den oben genannten entsprechen. Mit der EU-weiten Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten wird versucht, weitestgehende

Synergie zu erreichen. Die EU fordert die übrigen Geber auf, ihre Maßnahmen weiter aufeinander abzustimmen, und will in diesem Bereich für mehr Koordination der einzelnen Geber sorgen.

Internationale Koordinierung steuerpolitischer Maßnahmen

- xvi) Geprüft werden sollte auch, inwieweit die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich mit den innerstaatlichen Steuerpolitiken der Mitgliedstaaten übereinstimmen, wobei auch bilaterale Steuerabkommen mit Drittländern zu berücksichtigen sind. Bilaterale Steuerabkommen der Mitgliedstaaten sollten keine neuen Möglichkeiten für Steuerflucht aus den Steuersystemen anderer Mitgliedstaaten oder für die Umgehung der EU-Richtlinien eröffnen. Gleichzeitig würde die Vorgabe von Verpflichtungen zum verantwortungsvollen Handeln in EU-Abkommen mit Drittländern den Mitgliedstaaten in ihren bilateralen Verhandlungen mit diesen Drittländern eine stärkere Verhandlungsposition einräumen.
- xvii) Außerdem sollten die Mitgliedstaaten ihre Haltung gegenüber Drittländern stärker aufeinander abstimmen, je nachdem, ob diese die Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich anwenden oder nicht. So könnte beispielsweise ein Drittland, dass diese Grundsätze praktiziert, von den schwarzen Listen einzelner Mitgliedstaaten gestrichen werden, um nicht Zielscheibe von Missbrauchsbekämpfungsmaßnahmen aufgrund der betreffenden Steuerpraktiken zu werden. Andererseits könnte mit koordinierten Maßnahmen gegen Steuergebiete vorgegangen werden, die die Grundzüge des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich, wie es innerhalb der EU angewandt wird, nicht zufriedenstellend umsetzen. Die Staats- und Regierungschefs der G20 haben beispielsweise vereinbart, ein Instrumentarium für weitere wirksame Gegenmaßnahmen zu entwickeln²³. Nach Ansicht der Kommission sollten Inhalt und Anwendungsbedingungen eines derartigen Instrumentariums mit den Mitgliedstaaten erörtert werden, um die Regelungen und Praktiken in der EU zu berücksichtigen.
- xviii) Die Kommission spricht sich dafür aus, die Standpunkte der EU-Mitgliedstaaten in den Diskussionen im Rahmen der OECD, der G20 und der UNO über verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich besser zu koordinieren, um ihre Position in Verhandlungen mit kooperationsunwilligen Ländern zu stärken.

5. SCHLUSS

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sehen sich angesichts der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise mit gravierenden Herausforderungen konfrontiert. Die Krise hat die Zweifel an der Tragfähigkeit der Steuersysteme angesichts der Globalisierung verstärkt. Der Wunsch, verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich auf einer möglichst breiten geografischen Grundlage durchzusetzen, wird nun allgemein als geeigneter Weg zur Lösung dieses Problems anerkannt. Damit wird ein Ausgleich zwischen der Steuerhoheit einzelner Staaten und dem legitimen Schutz des Steueraufkommens hergestellt.

Die EU und ihre Partner haben in dieser Zeit ein starkes gemeinsames Interesse daran, die Zusammenarbeit im Steuerbereich und gemeinsame Leitlinien auf möglichst breiter geografischer Grundlage zu erreichen. Mitgliedstaaten und Drittländer müssen nun

²³

<http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>

zusammenarbeiten, um die entstandene Bereitschaft, internationale Standards der Zusammenarbeit im Steuerbereich umfassender zu akzeptieren, zu fördern und zu unterstützen.

In dieser Mitteilung werden eine Reihe von Schritten vorgeschlagen, um verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich zu fördern, wobei Maßnahmen sowohl innerhalb und außerhalb der EU als auch auf Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Diskussion gestellt werden. Dazu stellt die Kommission folgendes fest:

- Je weiter sich verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich innerhalb der EU durchsetzt, um so mehr profitieren davon die Mitgliedstaaten und umso überzeugender wird der Anreiz für andere Staaten, sich für eine wirksame und effektive Verwaltungszusammenarbeit mit der EU einzusetzen. Daher sollten die Mitgliedstaaten so bald wie möglich die Vorschläge der Kommission für Richtlinien über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, über die gegenseitige Amtshilfe bei der Steuerbeitreibung und über die Zinsbesteuerung annehmen und der Beseitigung schädlicher Unternehmensbesteuerungsregelungen die erforderliche Priorität einräumen.
- Durch eine verstärkte politische Abstimmung und Koordinierung auf EU-Ebene könnte verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich auf breiterer geografischer Basis gefördert werden, um zu erreichen, dass die Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und ihren Partnerländern mit der Anerkennung der Grundsätze des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich einhergeht und gegebenenfalls in Steuerabkommen mündet. Die EU sollte sich außerdem bemühen, einen weltweit koordinierten Ansatz zur Angleichung der Politik der Geber herzustellen.
- Bei uneingeschränkter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips sollte eine größere Übereinstimmung zwischen den Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten im internationalen Steuerbereich und den vereinbarten Grundsätzen des verantwortungsvollen Handelns erzielt werden, z. B. in bilateralen Steuerabkommen mit Drittländern und innerhalb internationaler Gremien. Das erfordert mehr Koordinierung auf EU-Ebene, um sicherzustellen, dass sich die Dynamik zu einer offeneren und konstruktiveren Zusammenarbeit in Steuerfragen global durchsetzt.

Die Kommission will in der Frage der Grundsätze und der praktischen Durchführung der in dieser Mitteilung aufgeführten Maßnahmen den konstruktiven Dialog mit allen Beteiligten vorantreiben, und sie wird nach Prüfung der Entwicklung im Jahr 2010 darüber Bericht erstatten.

Die Kommission will die von den Staats- und Regierungschefs der G20 erreichte Dynamik in der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen erhalten und erklärt sich bereit, die Mitgliedstaaten mit geeigneten Maßnahmen für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich zu unterstützen.

Die Kommission ersucht den Rat, diese politischen Leitlinien anzunehmen und für ihre zügige Umsetzung zu sorgen.