



Brüssel, den 17. Januar 2019
(OR. en)

5472/19

FISC 47
ECOFIN 40

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 16. Januar 2019

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2019) 8 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT
Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 8 final.

Anl.: COM(2019) 8 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 15.1.2019
COM(2019) 8 final

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

**Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-
Steuerpolitik**

DE

DE

1. Einleitung

Steuern sind für das Funktionieren unserer Gesellschaft unerlässlich und ein wichtiges Element der Politik der öffentlichen Hand auf allen Regierungsebenen. Sie sind die wichtigste staatliche Einnahmequelle und von zentraler Bedeutung für die Sicherstellung einer effizienten und stabilen Wirtschaft in einer gerechten und inklusiven Gesellschaft. Aus diesem Grund sind die Maßnahmen zur Koordinierung, Annäherung und Harmonisierung der nationalen Steuervorschriften auch ein wichtiges Instrument der EU-Politik – in den durch die Verträge und das Subsidiaritätsprinzip vorgegebenen Grenzen. Daher beinhaltete bereits der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahr 1957 die Rechtsgrundlage für derartige, für das europäische Aufbauwerk erforderliche Maßnahmen. Die Steuerpolitik der EU zielte ursprünglich hauptsächlich darauf ab, Hindernisse für den Binnenmarkt¹ zu beseitigen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dies führte zu einigen Erfolgsgeschichten, wie den Vorschriften zur Verringerung der Doppelbesteuerung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen², die maßgeblich zur Errichtung des Binnenmarkts beigetragen haben.

Viele Jahre lang war die Steuergesetzgebung eng mit der nationalen Souveränität verknüpft, da sie für Staatseinnahmen, Haushalte und politische Entscheidungen eine wichtige Rolle spielt. Die Mitgliedstaaten haben diese Souveränität verteidigt und die Beschlussfassung auf der Grundlage der Einstimmigkeit, verbunden mit einem nationalen Vetorecht, als Mittel angesehen, diese Souveränität zu schützen. Daher enthielten die Verträge eine allgemeine Regel, wonach der Rat Vorschläge im Steuerbereich einstimmig beschließen muss, bevor sie auf EU-Ebene angenommen werden können; diese Anforderung passte zu einer kleineren Union mit begrenzter Integration, einer traditionelleren Wirtschaft und weniger grenzübergreifenden Herausforderungen als in der derzeitigen Union.

Neue Herausforderungen in der EU und weltweit haben die die Grenzen der Einstimmigkeit in der Steuerpolitik auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene deutlich gemacht. In der modernen und stärker integrierten größeren EU von heute funktioniert ein rein nationaler Ansatz für die Besteuerung nicht mehr, und die Einstimmigkeit stellt weder eine praktikable noch eine effiziente Art der Beschlussfassung dar. Nationale und gemeinsame Interessen sind miteinander verflochten. Die höhere Mobilität von Unternehmen und Bürgern bedeutet, dass die Entscheidungen eines Mitgliedstaats im Steuerbereich die Einnahmen der anderen Mitgliedstaaten und deren Spielraum für eigene politische Entscheidungen maßgeblich beeinflussen können. Globalisierung und Digitalisierung haben gemeinsame Herausforderungen mit sich gebracht, für die gemeinsame Lösungen gefunden werden müssen. Der externe Wettbewerbsdruck, wie die jüngste US-Steuerreform, zwingen die Mitgliedstaaten, zum Schutz der Interessen der Union gemeinsam zu handeln und die

¹ Insbesondere durch die Nichtdiskriminierungsklausel, nun Artikel 110 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), und die Einführung gemeinsamer Vorschriften, z. B. für die Umsatzsteuer und die Mehrwertsteuer (MwSt).

² Z. B. die Mutter-/Tochter-Richtlinie, die Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren und die Fusionsrichtlinie.

Wettbewerbsfähigkeit des EU-Steuersystems zu verbessern. Ein koordiniertes Vorgehen der EU im Steuerbereich ist von entscheidender Bedeutung, um die Einnahmen der Mitgliedstaaten zu schützen und ein faires steuerliches Umfeld für alle sicherzustellen. Die EU-Steuerpolitik muss in der Lage sein, rasch zu reagieren und sich rasch anzupassen, um mit dem sich rasant verändernden Umfeld von heute Schritt halten zu können. Dies ist jedoch nicht möglich, wenn die Einstimmigkeit die Regel ist. Angelegenheiten, die in der Vergangenheit möglicherweise über mehrere Jahre hinweg beratschlagt werden konnten, müssen heute vielleicht in wenigen Monaten entschieden werden. Angesichts der großen Herausforderungen, vor denen die Mitgliedstaaten heute stehen, sollten wichtige Entscheidungen nicht von einem einzigen Mitgliedstaat blockiert werden dürfen.

Die Steuerpolitik ist der letzte Politikbereich der EU, in dem die Beschlussfassung ausschließlich einstimmig erfolgt. Im Zuge verschiedener Vertragsänderungen in den letzten 30 Jahren haben sich die Beschlussfassungsverfahren in anderen Bereichen aufgrund wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und technologischer Veränderungen weiterentwickelt und eindeutig bewährt. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ist inzwischen die Regel, auch in Politikbereichen, die politisch ebenso heikel sind wie die Steuerpolitik.³ Die Mitgliedstaaten haben sich schwer damit getan, in anderen Politikbereichen von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen. Aber sie haben sich dazu bereit erklärt, weil sie festgestellt haben, dass die EU effiziente Beschlussfassungsinstrumente braucht, um besser auf die Herausforderungen von heute reagieren und die Vorteile des Binnenmarkts und der Wirtschafts- und Währungsunion umfassender nutzen zu können. Einige der wichtigsten Errungenschaften des europäischen Aufbauwerks in den letzten Jahrzehnten wären ohne diese Änderung nicht möglich gewesen.

Obwohl die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in bestimmten Politikbereichen auch in den ursprünglichen Verträgen vorgesehen war, wurde sie erst ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre soweit möglich tatsächlich angewandt. Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bei den meisten Beschlüssen über den Binnenmarkt infolge der Einheitlichen Europäischen Akte aus dem Jahr 1986 war der wichtigste Katalysator für die Vollendung dieses symbolträchtigen Vorhabens, das der Gemeinschaft eine neue Dynamik verlieh und zu beispiellosen Ergebnissen führte.

Die einzige verbleibende Ausnahme behindert Fortschritte bei der Erreichung der politischen Ziele der EU und der Vollendung des Binnenmarkts. Es ist an der Zeit, die Beschlussfassung bei Steuervorschriften an die Beschlussfassung in anderen, ebenso wichtigen Politikbereichen anzugeleichen.

Der Steuerbereich ist auch einer der wenigen Politikbereiche, in denen Beschlüsse noch im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens getroffen werden. Seit 1958

³ Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, wurde zur Harmonisierung der Binnenmarktvorschriften die Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit als gängiges Verfahren ersetzt. Im Folgenden wurde die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf ein breites Spektrum an Politikbereichen, wie justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Harmonisierung im Bereich des Strafrechts und polizeiliche Zusammenarbeit, ausgeweitet.

werden Initiativen der EU im Steuerbereich vom Rat auf Vorschlag der Kommission eingeleitet; das Europäische Parlament wird lediglich angehört. Der Ausschluss des direkt gewählten Europäischen Parlaments von der Beschlussfassung in einem so wichtigen Politikbereich wie der Steuerpolitik widerspricht den demokratischen Zielen der Union. Der Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren würde dieses Demokratiedefizit beseitigen.

Die jetzige Kommission setzt sich seit ihrem Amtsantritt für ein faireres und effizienteres europäisches Steuersystem ein. Die Mitgliedstaaten haben sich auf eine Reihe fortschrittlicher neuer Vorschriften geeinigt, um ihre Einnahmen gegen die Steuervermeidung durch Unternehmen in der gesamten EU zu schützen und gleichzeitig ein faireres und stabileres Umfeld für die Unternehmen sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang hat Präsident Juncker in seinen Reden zur Lage der Union der Jahre 2017 und 2018⁴ vorgeschlagen, in bestimmten Steuerangelegenheiten zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen:

„Ich möchte, dass wir in wichtigen Binnenmarktfragen öfter und einfacher im Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, unter gleichberechtigter Mitwirkung des Europäischen Parlaments. Dazu brauchen wir keine Vertragsänderungen. Die derzeitigen Verträge enthalten sogenannte „Brückenklauseln“, die es ermöglichen, in bestimmten Fällen – vorausgesetzt der Europäische Rat entscheidet dies einstimmig – mit qualifizierter Mehrheit statt einstimmig zu entscheiden.“

Ich bin dafür, bei Beschlüssen über die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, über die Mehrwertsteuer, über eine faire Besteuerung der Digitalwirtschaft und über die Finanztransaktionssteuer die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit einzuführen.“

In der vorliegenden Mitteilung wird daher weder eine Änderung der Zuständigkeiten der EU im Steuerbereich vorgeschlagen, noch ist ein Übergang zu einem System mit EU-weit harmonisierten Einkommen- und Körperschaftsteuersätzen beabsichtigt. In der Mitteilung wird lediglich vorgeschlagen, die Art und Weise zu ändern, wie die EU ihre Zuständigkeiten im Steuerbereich ausübt, und ein Fahrplan für die Verwirklichung dieses Ziels aufgestellt. Sie soll eine breit angelegte politische Debatte einleiten und im Vorfeld der kommenden Europawahlen den Staats- und Regierungschefs der EU als Anregung dienen. Die Kommission wird unter Berücksichtigung dieser Diskussionen und auf der Grundlage der Prioritäten für die kommenden Jahre entscheiden, welche konkreten Vorschläge vorgelegt werden sollten.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_de

2. Warum besteht Änderungsbedarf?

2.1 Eine bessere Steuerpolitik für einen stärkeren und wettbewerbsfähigeren Binnenmarkt

Aufgrund des Erfordernisses der Einstimmigkeit kann die Steuerpolitik nicht ihr volles Potenzial im Hinblick auf den Schutz und die Vertiefung des Binnenmarkts und die Unterstützung eines länderübergreifenden inklusiven Wachstums entfalten. Die Steuerpolitik ist wichtig für den Aufbau eines starken und dynamischen Binnenmarkts, der Unternehmen unterstützt, Investoren anzieht und mit den stärksten globalen Märkten konkurrieren kann. Steuern sind von entscheidender Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung, da sie die Expansions-, Investitions- und Beschäftigungsentscheidungen der Unternehmen beeinflussen. Darüber hinaus sind Steuern ein Schlüsselement für die Gewährleistung der sozialen Gerechtigkeit für die Bürger und gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen in der EU. So nannten in einer kürzlich veröffentlichten Eurobarometer-Umfrage⁵ drei Viertel der Befragten die Bekämpfung von Steuermisbrauch als einen Schwerpunktbereich für EU-Maßnahmen.

Die Steuerpolitik der EU kann trotz ihrer potenziell positiven Auswirkungen nicht ihr volles Potenzial entfalten. Im Binnenmarkt gibt es grenzübergreifende gemeinsame Regeln und Standards für Unternehmen und Verbraucher. Innerhalb der Europäischen Währungsunion wird die Wirtschaftstätigkeit durch eine einheitliche Währung erleichtert. Für die direkten und – wenn auch in geringerem Maße – die indirekten Steuern gibt es jedoch nach wie vor 28 unterschiedliche nationale Regelwerke. Durch die Beibehaltung dieser Zersplitterung burden die Mitgliedstaaten den Unternehmen in der EU, insbesondere den KMU, hohe Befolgungskosten auf und verringern die Attraktivität des Binnenmarkts für internationale Investitionen.

In den vergangenen Jahren hat die Einstimmigkeit die Fortschritte bei wichtigen Initiativen im Steuerbereich behindert, die erforderlich sind, um den Binnenmarkt zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

So wurde beispielsweise eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) erstmals 2011 als modernes, unternehmensfreundliches und faires System der Unternehmensbesteuerung für die gesamte EU vorgeschlagen. Die im Jahr 2016 neu aufgelegte GKKB⁶ würde für die Unternehmen eine beispiellose Vereinfachung, ein besseres Geschäftsumfeld und Rechtssicherheit mit sich bringen und gleichzeitig sicherstellen, dass multinationale Unternehmen dort einen gerechten Anteil an Steuern zahlen, wo sie ihre Gewinne erwirtschaften. Die GKKB liegt jedoch noch immer im Rat auf dem Verhandlungstisch, da die Mitgliedstaaten nach wie vor versuchen, sich einstimmig auf die Zukunft der Unternehmensbesteuerung zu einigen.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20160707STO36204/bekampfung-von-steuerbetrug-75-prozent-der-eu-burger-wollen-mehr-eu-massnahmen>

⁶ COM(2016) 685 final vom 25.10.2016:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_de.pdf

Ein weiterer Vorschlag, der das Geschäftsumfeld im Binnenmarkt grundlegend verbessert hätte, ist die Standard-Mehrwertsteuererklärung. Dieser Vorschlag zielte darauf ab, durch ein einfaches und harmonisiertes System für die Einreichung von Mehrwertsteuererklärungen den Verwaltungsaufwand für grenzüberschreitend tätige Unternehmen jährlich um 15 Mrd. EUR zu verringern. Aufgrund ihrer Bemühungen um Einstimmigkeit steuerten die Mitgliedstaaten jedoch auf ein Ergebnis zu, dass dem Ziel der Vereinfachung vollständig zuwiderlief. Letztendlich musste die Kommission den Vorschlag im Jahr 2016 zurückziehen, weshalb die Unternehmen in der EU weiterhin mit 28 verschiedenen Mehrwertsteuererklärungen arbeiten müssen.

Die Kosten des Nichttätigwerdens in der Steuerpolitik der EU

Das endgültige Mehrwertsteuersystem könnte dazu beitragen, die durch Steuerhinterziehung und Steuervermeidung verursachte derzeitige Mehrwertsteuerlücke in Höhe von jährlich 147 Mrd. EUR⁷ zu schließen sowie den Mehrwertsteuerbetrug zu verringern, der die öffentlichen Haushalte derzeit rund 50 Mrd. EUR pro Jahr kostet⁸.

Die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage würde langfristig EU-weit zu einer Erhöhung der Investitionen um bis zu 3,4 % führen und einen Anstieg des Wachstums um bis zu 1,2 % (bzw. rund 180 Mrd. EUR⁹) bewirken.

Die von der Kommission im Jahr 2011 vorgeschlagene¹⁰ **Finanztransaktionssteuer (FTS)** würde neue Einnahmen in Höhe von jährlich 57 Mrd. EUR einbringen.

Die im Jahr 2018 als kurzfristige Lösung vorgeschlagene¹¹ **Digitalsteuer** würde innerhalb der Union Einnahmen in Höhe von jährlich rund 5 Mrd. EUR generieren und dazu beitragen, die Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern¹².

Die Einstimmigkeit in der Steuerpolitik hat sich auch nachteilig auf die allgemeinen politischen Prioritäten der EU ausgewirkt. Die Steuerpolitik ist auch für viele der ehrgeizigsten Projekte der EU von grundlegender Bedeutung, wie die Wirtschafts- und Währungsunion, die Kapitalmarktunion, den digitalen Binnenmarkt, den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und die Kreislaufwirtschaft. So zielt der Vorschlag der

⁷ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report (nur EN): https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ Der Gesamtbetrag der Mehrwertsteuerlücke für die Jahre 2011 bis 2016 beläuft sich auf mehr als 960 Mrd. EUR.

⁹ Entsprechend der Größe der EU-Wirtschaft im Jahr 2017.

¹⁰ KOM(2011) 594 endg. Nachdem deutlich wurde, dass dieser ursprüngliche Vorschlag für eine harmonisierte FTS für die gesamte EU keine einstimmige Unterstützung im Rat finden würde, legte die Kommission auf Antrag von elf Mitgliedstaaten einen Vorschlag über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit in diesem Bereich vor (COM(2013)71 final).

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. Aus der Mitteilung der Kommission „Zeit für einen modernen, fairen und effizienten Steuerstandard für die digitale Wirtschaft“ geht hervor, dass Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen weniger als die Hälfte des Steuersatzes der Unternehmen mit traditionellen Geschäftsmodellen zahlen, und zwar einen effektiven Durchschnittssteuersatz von 9,5 % gegenüber 23,2 %.

Kommission zur Überarbeitung der Energiesteuerrichtlinie¹³ darauf ab, die Umwelt-, Klima- und Energieziele der EU durch die Einbeziehung der CO₂-Emissionen in den Steuersatz für Kraftstoffe zu unterstützen. Dieser Vorschlag hätte das Potenzial der Energiebesteuerung maximiert, Klimaschutzverpflichtungen zu erfüllen und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern. Er hätte zudem die paradoxe Situation beendet, wonach die umweltschädlichsten Kraftstoffe in Europa bisweilen am geringsten besteuert werden. Die Mitgliedstaaten konnten sich jedoch nicht einigen und der Vorschlag wurde schließlich zurückgezogen, um zu verhindern, dass er seinen ursprünglichen Zielen zuwiderläuft. Daher steht der rechtliche Rahmen der EU für die Energiebesteuerung heute noch immer im Widerspruch zu den Umwelt- und Klimaschutzz Zielen der Union, und das vertraglich festgelegte Verursacherprinzip wird nicht konsequent angewandt. Eine harmonisierte und gezielte Besteuerung negativer gesellschaftlicher und ökologischer externer Effekte im Binnenmarkt, z. B. im Verkehrs- und Energiebereich, auf der Grundlage des Nutzer- und des Verursacherprinzips würden der EU außerdem den Übergang zu einer effizienteren und nachhaltigeren Wirtschaft ermöglichen. Dies belegt die Kontrapunktivität der Einstimmigkeit im Steuerbereich und ist ein weiterer Beleg für die Notwendigkeit, dies zu ändern.

Trotz des Erfordernisses der Einstimmigkeit wurden – allerdings größtenteils aufgrund des Drucks der Öffentlichkeit – in den letzten Jahren einige wichtige Fortschritte erzielt. Seit 2015 wurde eine Reihe neuer Rechtsvorschriften beschlossen, um die Steuertransparenz zu erhöhen¹⁴, gegen Steuermisbrauch vorzugehen¹⁵, den Mehrwertsteuerbetrug zu bekämpfen¹⁶ und die für den elektronischen Geschäftsverkehr geltenden Mehrwertsteuervorschriften zu überarbeiten¹⁷. Im Rat haben die Mitgliedstaaten auch eine gemeinsame schwarze Liste der nicht kooperativen Steuergebiete erstellt. Dies zeigt, dass die Mitgliedstaaten den Wert der EU-Maßnahmen im Steuerbereich anerkennen und mit dem richtigen politischen Willen auch in der Lage sind, einen Konsens zu erzielen.

Die gegenwärtige Dynamik in der Steuerpolitik geht jedoch vor allem auf den Druck der Öffentlichkeit und äußere Einflüsse zurück. Nach der Finanzkrise und den in den Medien

¹³ KOM(2011) 169 endg.

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_de

¹⁵ Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts (ABl. L 193 vom 19.7.2016, S. 1) und Richtlinie (EU) 2017/952 des Rates vom 29. Mai 2017 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2016/1164 bezüglich hybrider Gestaltungen mit Drittländern (ABl. L 144 vom 7.6.2017, S. 1).

¹⁶ Verordnung (EU) 2017/2454 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 348 vom 29.12.2017, S. 1); Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 904/2010 und (EU) 2017/2454 zur Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 259 vom 16.10.2018, S. 1); Übereinkunft zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Norwegen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, die Betrugsbekämpfung und die Beitreibung von Forderungen auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (ABl. L 195 vom 1.8.2018, S. 3).

¹⁷ Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen (ABl. L 348 vom 29.12.2017, S. 7).

aufgedeckten Steuerskandalen¹⁸ forderten die Bürger eine fairere und wirksamere Besteuerung und übten Druck auf die Mitgliedstaaten aus, dringend benötigte Reformen vorzunehmen. Auch die internationalen Entwicklungen im Steuerbereich, wie das Projekt der G20/OECD zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit – BEPS), haben die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen auf EU-Ebene veranlasst. Die Steuerpolitik der EU sollte jedoch nicht von der öffentlichen Entrüstung oder den Agenden externer Partner abhängen, um Mängel wirksam zu beheben und Fortschritte im Hinblick auf gemeinsame Ziele zu erreichen. Einige sehr wichtige steuerpolitische Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz des Binnenmarkts wurden noch immer nicht verabschiedet. Das Tempo der Steuerpolitik der EU sollte den ehrgeizigen Zielen entsprechen, die sie verfolgt. Die Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, die richtigen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt festzulegen, einen zukunftsorientierten Steuerrahmen zu gestalten und erfolgreich auf neue Herausforderungen zu reagieren. Hierfür werden wirksamere Beschlussfassungsverfahren benötigt.

2.2 Geteilte Steuerhoheit zum Schutz der nationalen Steuerhoheit

Steuern hängen eng mit der nationalen Souveränität zusammen. Wie die Haushaltspläne sind die Steuern in den Augen der Mitgliedstaaten direkt mit hochpolitischen Entscheidungen verknüpft, die eine Rechenschaftspflicht gegenüber den eigenen Wählern erfordern. Die Behörden der Mitgliedstaaten tragen in ihrem Hoheitsgebiet auch die volle Verantwortung für die Steuererhebung und -kontrolle im Hinblick auf die Deckung ihres Mittelbedarfs. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten die Besteuerung in einer Reihe kritischer Bereiche wie der Energieversorgung als ein Anliegen der nationalen Sicherheit betrachten. In diesem Sinne sorgt nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten das Erfordernis der Einstimmigkeit dafür, dass die nationale Steuerhoheit gegen jegliche unerwünschte, auf EU-Ebene beschlossene Änderung behauptet wird. Manche befürchten auch, dass die EU ohne das Erfordernis der Einstimmigkeit ihre Zuständigkeiten überschreiten und in die Körperschaftssteuersätze, die Einkommensteuer oder andere Steuern eingreifen würde, die nichts mit dem Binnenmarkt zu tun haben. Diese Befürchtungen sind unbegründet.

Damit die EU-Steuerpolitik ihr Potenzial voll entfalten kann, ist es an der Zeit, das Beschlussfassungsverfahren anzupassen, um dem Rat zu ermöglichen, zeitnah steuerliche Maßnahmen zu erlassen, die einem Binnenmarkt mit hochgradig integrierten Volkswirtschaften entsprechen. In einer Welt mobiler Unternehmen, digitalisierter Tätigkeiten und immaterieller Vermögenswerte kann Steuerpolitik nicht mehr nur innerhalb nationaler Grenzen betrieben werden. Moderne Bedrohungen für die Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten, wie schädlicher Steuerwettbewerb und aggressive Steuerplanung, können nicht einseitig abgewendet werden. Zunehmend zeigt sich,

¹⁸ Offshore-Leaks (April 2013), Lux-Leaks (November 2014), Swiss-Leaks (Februar 2015), Panama Papers (April 2015), Bahamas-Leaks (September 2016), Football Leaks I (November 2016), Paradise Papers (November 2017), Dubai Papers (September 2018), Football Leaks II (November 2018), Cum-Ex-Files (November 2018).

dass die Mitgliedstaaten nur durch Zusammenarbeit ihre politischen Ziele erreichen und Bedrohungen für ihre Steuerbemessungsgrundlagen abwehren können.

Die Koordinierung der Steuerpolitik auf EU-Ebene kann die Handlungsfähigkeit und die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten und somit auch ihre Hoheitsrechte tatsächlich schützen. Aufgrund der im Vertrag verankerten Freiheiten haben die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Steuerhoheit gebündelt. Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit würde in keiner Weise die Befugnisse der Mitgliedstaaten im Steuerbereich einschränken oder die Zuständigkeit der EU in diesem Bereich ändern. Er würde jedoch die Beschlussfassung effizienter machen, sodass auf EU-Ebene eine geteilte Steuerhoheit ausgeübt würde, wodurch die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt würden, gemeinsame Herausforderungen anzugehen, ihre Einnahmen zu schützen, eine wachstumsfreundliche Steuerpolitik zu verfolgen und gegen externe Bedrohungen ihrer Steuerbasis vorzugehen. So ist ein gemeinsames Vorgehen der EU der einzige Weg, um die grenzüberschreitenden Probleme des Mehrwertsteuerbetrugs, durch den der öffentlichen Hand alljährlich 50 Mrd. EUR entgehen, und der Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu bekämpfen, die schätzungsweise 50 bis 70 Mrd. EUR jährlich ausmachen. In dem neuen internationalen Kontext ist die Ausübung der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene in wichtigen Steuerfragen oft nützlicher als die individuelle Ausübung der nationalen Steuerhoheit.

Die Mitgliedstaaten haben Souveränität und Einstimmigkeit als Argument dafür benutzt, konkrete nationale Interessen zum Nachteil des Binnenmarkts zu schützen. Das ermöglicht den Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftsmodelle in Bezug auf ein Steuersystem zu gestalten, das so konzipiert ist, dass bestimmte Tätigkeiten oder Verbraucher angezogen werden, z. B. durch sehr niedrige Verbrauchsteuern auf Tabak und Alkohol oder attraktive Steuerregelungen für Unternehmen oder wohlhabende Einzelpersonen. Um ihre Interessen in bestimmten Bereichen zu verteidigen, haben die Mitgliedstaaten mitunter Fortschritte in einzelnen Steuerfragen blockiert; ein gemeinsamer Ansatz würde darüber hinausgehen und die übergeordneten Interessen der EU schützen. So nahm die Annahme der Zinsbesteuerungsrichtlinie¹⁹ mehr als 14 Jahre in Anspruch und bis zu ihrer Umsetzung dauerte es weitere zwei Jahre. Eine 2008 vorgeschlagene Änderung²⁰, damit diese Richtlinie ihre volle Wirkung bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung entfalten kann, wurde für weitere sechs Jahre blockiert. Man darf sich durchaus fragen, ob eine Situation, in der ein Mitgliedstaat allein Initiativen blockieren kann, die von den 27 anderen gewünscht sind, im Sinne der nationalen Souveränität aller anderen 27 Mitgliedstaaten ist.

¹⁹ Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 38).

²⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (13.11.2008, (KOM(2008) 727 endg.).
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_de

Steuerwettbewerb an sich ist nicht schlecht. In einigen Fällen kann er jedoch auch die politischen Optionen aller Mitgliedstaaten einschränken. So führen steuerliche Maßnahmen in einem Mitgliedstaat, durch die mobile Steuermessungsgrundlagen wie Kapitaleinkünfte angezogen werden sollen, tendenziell auch zu einer niedrigeren Besteuerung dieser Art von Einkommen in allen anderen Mitgliedstaaten. Um diese Ausfälle zu kompensieren, müssen die betroffenen Mitgliedstaaten häufig die Besteuerung weniger mobiler Bemessungsgrundlagen wie Arbeitseinkommen oder Verbrauch erhöhen. Das Ergebnis ist eine stärkere Belastung der Arbeitnehmer, Verbraucher und der inländischen Unternehmen. Dadurch werden die Fairness der Steuersysteme der Mitgliedstaaten und die wachstumsfreundliche Agenda der EU insgesamt untergraben. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit würde daher dazu beitragen, die grenzüberschreitenden Auswirkungen des Steuerwettbewerbs abzumildern.

Die Steuerpolitik der EU sollte nicht von dem Erfordernis der Einstimmigkeit abhängen, das auf Kosten des Binnenmarkts und der Bedürfnisse anderer Mitgliedstaaten für rein nationale Interessen missbraucht werden kann. Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Steuerbereich würde den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Teil ihrer Steuerhoheit besser zu kontrollieren, den sie im Interesse der Union insgesamt und im Hinblick auf bessere kollektive und individuelle Ergebnisse geteilt haben.

2.3 Bessere Beschlussfassung für bessere Beschlüsse und größere demokratische Legitimität

Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit würde die Qualität der Beschlüsse des Rates im Steuerbereich verbessern. Die Einstimmigkeit kann einer effizienten Beschlussfassung aus vier Gründen im Weg stehen.

Erstens macht sie es sehr schwer, überhaupt einen Kompromiss zu erzielen, da schon ein Mitgliedstaat allein eine Einigung verhindern kann. Dies hält die Mitgliedstaaten häufig davon ab, ernsthaft über Lösungen im Rat zu verhandeln, da sie wissen, dass sie einfach ein Veto gegen Ergebnisse einlegen können, die ihnen nicht gefallen. Diese „Kultur der Einstimmigkeit“ bestärkt die Mitgliedstaaten, Minister und nationalen Verwaltungen bisweilen darin, sich auf die Beibehaltung ihrer nationalen Systeme zu konzentrieren, anstatt nach einem Kompromiss zu suchen, der den allgemeinen Interessen der EU dient. Dies erklärt auch, weshalb bei vielen Steuervorschlägen oft Jahre vergehen, bis sich die Mitgliedstaaten einigen, oder Vorschläge ohne jegliche Diskussion im Rat einfach blockiert werden.

Zweitens spiegelt eine einstimmig erzielte Einigung im Steuerbereich häufig den kleinsten gemeinsamen Nenner wider, was die positiven Auswirkungen für Unternehmen und Verbraucher einschränkt oder die Umsetzung erschwert. So wurde die Richtlinie zu den mehrwertsteuerlichen Anforderungen an die Rechnungstellung²¹ zwar angenommen;

²¹ Richtlinie 2010/45/EU des Rates vom 13. Juli 2010 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem hinsichtlich der Rechnungsstellungsvorschriften (Abl. L 189 vom 22.7.2010, S. 1).

aufgrund der Wahlmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten bestehen jedoch weiterhin Unterschiede bei den dafür geltenden Anforderungen.

Drittens ist die Einstimmigkeit im Steuerbereich mit einigen unerwünschten Auswirkungen auf die Beschlussfassungsverfahren verbunden, da einige Mitgliedstaaten wichtige Vorschläge im Steuerbereich als Druckmittel nutzen können, um Forderungen in ganz anderen Bereichen durchzusetzen, oder um die Kommission zur Vorlage von Legislativvorschlägen zu drängen. Dies war beispielsweise der Fall bei der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken, wo bestimmte Mitgliedstaaten die Einigung blockierten, um die Erlaubnis zur Anwendung der Umkehrung der Steuerschuldnerschaft bei der Mehrwertsteuer zu erhalten.

Viertens ist die Einstimmigkeit im Steuerbereich kontraproduktiv. Einstimmig gefasste Beschlüsse können nur einstimmig aufgehoben werden. Dies macht die Mitgliedstaaten oft übervorsichtig, dämpft die Ambitionen und schwächt das Endergebnis ab. Die Mitgliedstaaten fürchten sich vor einer Situation, in der sie einer Richtlinie zustimmen, die sie daran hindern würde, Steuern ordnungsgemäß zu erheben, oder die einem anderen Mitgliedstaat einen unerwünschten Vorteil verschaffen würde, da sie dann nicht in der Lage wären, diese Situation ohne die Zustimmung dieses Mitgliedstaats zu ändern.

Die Einbeziehung des Europäischen Parlaments würde die Beschlussfassung im Steuerbereich ebenfalls verbessern. In den letzten Jahren, als alle sechs Monate Steuerskandale durch die Presse gingen, hatte das Europäische Parlament beträchtlichen Einfluss auf die Steuerpolitik der EU. Das Parlament nutzte sein politisches Gewicht, um durch zahlreiche Ad-hoc-Ausschüsse eine ehrgeizige Agenda für eine gerechte Besteuerung voranzubringen. Im Rahmen des derzeitigen besonderen Gesetzgebungsverfahrens hat das Europäische Parlament in Steuerfragen jedoch kein Stimmrecht. Daher ist politischer Druck das einzige Instrument, mit dem es EU-Beschlüsse im Steuerbereich beeinflussen kann. Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens könnte dem Europäischen Parlament ermöglichen, einen umfassenden Beitrag zur Gestaltung der EU-Steuerpolitik zu leisten. Unabhängig von nationalen Zwängen und Interessen könnte das Europäische Parlament neue Impulse in die Verhandlungen über Steuerfragen einbringen, die besser die Bedürfnisse der Union als Ganzes widerspiegeln könnten. Wenn das Europäische Parlament bei der Festlegung der endgültigen Ausgestaltung steuerpolitischer Initiativen der EU gleiches Gewicht hätte, könnte leichter ein Umfeld geschaffen werden, in dem die Mitgliedstaaten ernsthaft verhandeln würden. Letztlich könnte ein Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu besseren, wichtigeren und ehrgeizigeren Ergebnissen in der Steuerpolitik der EU führen.

3. Welche Optionen bieten die EU-Verträge, um von der Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen?

Es ist nicht das erste Mal, dass die Einstimmigkeit im Steuerbereich infrage gestellt wird. Die Kommission hat – unterstützt vom Europäischen Parlament – mehrfach vorgeschlagen, im Zusammenhang mit Vertragsänderungen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in Steuerfragen einzuführen. Einige Mitgliedstaaten zogen jedoch hier eine rote Linie, und die Angelegenheit wurde nicht weiterverfolgt. Es ist nun an der Zeit, diese Diskussion erneut zu führen, da aus den vorstehend genannten Gründen eine wirksamere Beschlussfassung im Steuerbereich immer wichtiger wird.

In den EU-Verträgen ist eindeutig dargelegt, wie Beschlüsse über Vorschläge im Steuerbereich zu erlassen sind. Der allgemeinen Regel zufolge beschließt der Rat einstimmig nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren (**Artikel 113 und 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**²²) über Vorschläge im Steuerbereich. Die Verträge enthalten jedoch auch andere Bestimmungen, die andere Verfahren als das der Einstimmigkeit ermöglichen, ohne dass hierfür die Verträge selbst geändert werden müssten.

Zunächst einmal erlaubt die **verstärkte Zusammenarbeit**²³ einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten, eine geplante Initiative gemeinsam voranzubringen, wenn es sich als unmöglich erweist, darüber Einstimmigkeit im Rat zu erzielen. Im Jahr 2013 wurde eine verstärkte Zusammenarbeit für die Finanztransaktionssteuer (FTS) vorgeschlagen, die seit 2011 von allen Mitgliedstaaten erörtert wurde. Dieser Vorschlag wird nun von zehn Mitgliedstaaten weiterverhandelt, um einen einvernehmlichen Kompromiss zu finden. Die verstärkte Zusammenarbeit kann eine gute Möglichkeit sein, um bestimmte EU-Initiativen mit einer kleineren Gruppe von Ländern voranzubringen, sie ist jedoch keine optimale Lösung, um allgemeinere Probleme mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit in der Steuerpolitik der EU zu überwinden oder um Fortschritte und Kohärenz für den Binnenmarkt als Ganzes zu gewährleisten.

Die Verträge enthalten außerdem zwei konkrete Artikel, die unter bestimmten Umständen eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ermöglichen. Nach **Artikel 116 AEUV** ist eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren möglich, um Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Steuervorschriften zu beseitigen, wenn diese Verzerrungen nicht in Beratungen mit den Mitgliedstaaten beseitigt werden können. Diese Bestimmung unterliegt jedoch den oben genannten strengen Voraussetzungen und kann nicht alle Mängel beseitigen, die heute aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses bestehen. Artikel 116 AEUV wurde bisher nicht in Anspruch genommen, obwohl die Kommission bereit ist, darauf zurückzugreifen, wenn es sich als notwendig erweisen sollte. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit kann auch für Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrügereien angewandt werden, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten (**Artikel 325**

²² Artikel 192 Absatz 2 Unterabsatz 1 und Artikel 194 Absatz 3 AEUV sehen außerdem vor, dass Vorschriften/Maßnahmen „überwiegend steuerlicher Art“ in den Bereichen Umwelt und Energie vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig erlassen werden.

²³ Artikel 20 EUV und Artikel 326 bis 334 AEUV.

AEUV). Diese Bestimmung könnte für bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs genutzt werden, da die Mehrwertsteuer zu den Eigenmitteln der EU zählt, jedoch müsste der Geltungsbereich der Initiative sehr genau festgelegt sein.

Die praktikabelste Lösung, um in Steuerfragen von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen, wäre die Anwendung der „Überleitungsklauseln“ in den Verträgen. Diese Klauseln würden eine strukturiertere Abkehr von der Einstimmigkeit erlauben als die oben skizzierten Optionen.

Überleitungsklauseln

Artikel 48 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sieht eine allgemeine Überleitungsklausel vor. Diese Klausel erlaubt, dass Maßnahmen in dem betreffenden Bereich, die bisher einstimmig beschlossen werden mussten, vom Rat fortan mit qualifizierter Mehrheit oder gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen werden können.

Um diese Klausel anzuwenden, muss der Europäische Rat die Initiative ergreifen, den Geltungsbereich der geplanten Änderung des Beschlussfassungsverfahrens angeben und die nationalen Parlamente darüber unterrichten. Wird dies von keinem nationalen Parlament innerhalb von sechs Monaten abgelehnt, so kann der Europäische Rat diesen Beschluss einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen.

Die allgemeine Überleitungsklausel bietet die Möglichkeit, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit unter Beibehaltung des besonderen Gesetzgebungsverfahrens einzuführen – bei dem das Europäische Parlament nur angehört wird. Es ermöglicht auch die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – bei dem das Europäische Parlament mitentscheidet.

Artikel 192 Absatz 2 AEUV enthält eine besondere Überleitungsklausel für Maßnahmen im Umweltbereich, die derzeit einstimmig erlassen werden müssen, sowie für Vorschriften „überwiegend steuerlicher Art“. Diese Möglichkeit ist insbesondere für die Bekämpfung des Klimawandels und für die Erreichung der umweltpolitischen Ziele von Bedeutung.

Um bei steuerlichen Maßnahmen in diesem Bereich auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren umzusteigen, muss der Rat dies einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen beschließen.

Wie bereits im Zusammenhang mit der Frage der Souveränität gesagt wurde, würde der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit die derzeitigen Befugnisse der Mitgliedstaaten im Steuerbereich nicht beeinträchtigen. So enthält der Vertrag von Lissabon ein Protokoll²⁴, in dem es heißt, dass durch diesen keine Änderung in Bezug auf den Umfang und die Ausübung der Zuständigkeiten der EU im Bereich der

²⁴ Protokoll zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon, ABl. L 60 vom 2.3.2013, S. 131, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

Steuerpolitik erfolgt. Der schrittweise Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in einigen Bereichen der Steuerpolitik würde diesem Grundsatz entsprechen. Die jeweiligen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Union blieben unverändert. Es käme lediglich zu einer Änderung des künftigen Beschlussfassungsverfahrens, die einstimmig von den Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer Souveränität vereinbart würde.

Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wäre in jedem Fall eine demokratische Entscheidung, die voll und ganz unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten stünde. Sie haben einstimmig beschlossen, die Überleitungsklausel in den Vertrag von Lissabon aufzunehmen. Es bedarf einer weiteren einstimmigen Entscheidung des Europäischen Rates, um die Überleitungsklausel anzuwenden. Darüber hinaus kann jedes nationale Parlament Einwände gegen diese Änderung erheben, und das Europäische Parlament müsste diese Änderung validieren.

4. Die nächsten Schritte: ein Fahrplan für einen schrittweisen und gezielten Übergang

Für die Kommission stellt sich weniger die Frage, ob eine Abkehr von der einstimmigen Beschlussfassung in der Steuerpolitik erfolgen sollte, sondern vielmehr, wie und wann dies geschehen soll. Das Europäische Parlament, viele Mitgliedstaaten und Interessenträger vertreten dieselbe Auffassung²⁵. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit würde ermöglichen, das Potenzial der Steuerpolitik der EU voll auszuschöpfen und es den Mitgliedstaaten erlauben, schneller bessere und demokratischere Kompromisse zu erzielen. Die Umstellung auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren würde darüber hinaus sicherstellen, dass das Europäische Parlament einen konkreten Beitrag zu steuerpolitischen Beschlüssen leisten könnte, wodurch die Ansichten der Bürger besser vertreten und die Rechenschaftspflicht erhöht würde.

Ein schrittweiser und zielgerichteter Ansatz mit klaren Meilensteinen würde den besten Weg zur Erreichung dieses Ziels darstellen. Dies würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, sich anzupassen und sich in diesen Prozess einzubringen, um Schocks und Konflikte zu vermeiden, die durch eine abrupte Änderung auftreten könnten. Die Kommission schlägt daher einen schrittweisen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für die Steuerpolitik der EU vor.

In einem ersten Schritt würde die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bei Maßnahmen angewandt, die keine direkten Auswirkungen auf die Besteuerungsrechte, Bemessungsgrundlagen oder Steuersätze der Mitgliedstaaten haben, aber für die Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sowie für die Erleichterung der Steuerehrlichkeit der Unternehmen im Binnenmarkt

²⁵ Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2017 an den Rat und die Kommission im Anschluss an die Untersuchung von Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung (2016/3044(RSP)), Ziffer 205. Siehe auch Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon (2014/2249(INI)), Ziffer 27.

entscheidend sind. Dies würde Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit und der Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung umfassen. Darunter fallen sollte auch der Abschluss einschlägiger internationaler Abkommen zwischen der EU und Drittländern. Initiativen zur Bekämpfung des Steuermisbrauchs, die die Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene bereits vereinbart haben, wie die im Zusammenhang mit den OECD-Maßnahmen zu Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) erörterten Initiativen²⁶, fallen ebenfalls in diese Kategorie. Darüber hinaus sollte der erste Schritt Initiativen einschließen, die in erster Linie darauf ausgerichtet sind, die Steuerehrlichkeit von Unternehmen im Binnenmarkt zu erleichtern, wie harmonisierte Berichtspflichten. Diese Steuerfragen sind in den Mitgliedstaaten tendenziell weniger umstritten und EU-Maßnahmen werden eindeutig als notwendig erachtet. In der Regel wurden diese Fragen aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses nur dann blockiert, wenn sie als Druckmittel für andere Interessen oder Anliegen dienten. Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in diesen Bereichen würde daher auch ermöglichen, Fragen, über die weitgehend Einigkeit besteht, schneller und effizienter zu regeln.

In einem zweiten Schritt sollte die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen umfassen, die überwiegend steuerlicher Art sind und andere politische Ziele unterstützen sollen. Hierunter können insbesondere die Bekämpfung des Klimawandels, der Umweltschutz, die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit oder die Verkehrspolitik fallen. Effizientere steuerbezogene Beschlüsse in diesen Bereichen würden es ermöglichen, eine umweltfreundliche Energiepolitik umzusetzen, um z. B. die ehrgeizigen Ziele der EU in Bezug auf den Klimawandel zu unterstützen. Die besondere Überleitungsklausel in den Verträgen²⁷ im Umweltbereich, die insbesondere Vorschriften überwiegend steuerlicher Art abdeckt, eröffnet einen klaren Weg weg von der Einstimmigkeit in diesem Bereich. Die Kommission hat diese Überleitungsklausel zwar bisher noch nie herangezogen, ist aber bereit, sie gegebenenfalls anzuwenden. Die allgemeine Überleitungsklausel würde für alle anderen Politikbereiche benötigt.

Der dritte Schritt würde darin bestehen, sich auf Steuerbereiche zu konzentrieren, die bereits weitgehend harmonisiert sind, und die weiterentwickelt und an neue Gegebenheiten angepasst werden müssen. Dies würde insbesondere die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern betreffen. Eine raschere Beschlussfassung der EU in diesen Bereichen würde es den Steuerbehörden und Steuersystemen der Mitgliedstaaten ermöglichen, mit den neuesten technischen Entwicklungen und Marktveränderungen Schritt zu halten. So hat die EU 25 Jahre nach der Einführung des Binnenmarkts noch immer ein Mehrwertsteuersystem, das vor mehr als 40 Jahren konzipiert wurde, das für die Unternehmen und Verwaltungen zu schwerfällig und darüber hinaus betrugsanfällig ist. Daran wird sich nichts ändern, solange sich die Mitgliedstaaten nicht auf ein endgültiges, nachhaltiges, betrugssicheres und unternehmensfreundliches Mehrwertsteuersystem einigen. Innovationen auf den Tabak- und Alkoholmärkten erfordern ebenfalls eine rasche Reaktion, damit die neuen Produkte aus steuerlicher Sicht angemessen behandelt werden können. Eine

²⁶ <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

²⁷ Artikel 192 Absatz 2 AEUV.

Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit würde sicherstellen, dass die Modernisierung der harmonisierten EU-Vorschriften nicht von einigen wenigen Mitgliedstaaten blockiert wird. Die Tatsache, dass die Mehrwertsteuer zu den EU-Eigenmitteln zählt, belegt einmal mehr die Notwendigkeit einer wirksameren Entscheidungsfindung in diesem Bereich.

Der vierte Schritt würde die Einführung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bei anderen Initiativen im Steuerbereich umfassen, die für den Binnenmarkt und für eine faire und wettbewerbsorientierte Besteuerung in Europa notwendig sind. Damit der Binnenmarkt aus steuerlicher Sicht vollendet werden kann, müssen einige große Steuerprojekte umgesetzt werden. Wie bereits erwähnt schreitet die GKKB aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses weiterhin nur sehr langsam voran, obwohl sie das zukunftssichere, wettbewerbsorientierte und faire Steuersystem ermöglichen würde, das die EU braucht, um weltweit wettbewerbsfähig zu sein. Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit könnte dazu beitragen, diese Blockade zu überwinden, und den Unternehmen in der gesamten EU Rechtssicherheit und Stabilität bieten. Auch die Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist eine dringliche Aufgabe, die einer umfassenden Lösung bedarf. Solide EU-Rechtsvorschriften müssen sicherstellen, dass im digitalen Bereich tätige Unternehmen fair und wirksam besteuert werden. Verzögerungen aufgrund von Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten kann sich die Union in diesem Bereich nicht leisten. Der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit über eine umfassende Lösung für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft würde dazu beitragen, Fairness und Nachhaltigkeit der Steuersysteme zu verbessern und gleichzeitig einen Beitrag zu einem stabilen digitalen Binnenmarkt leisten.

5. Nächste Schritte

Bedarf an einer wirksameren Rechtsetzung in der Steuerpolitik der EU ist eindeutig vorhanden. Der Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion erfordern eine Steuerpolitik, die es allen erlaubt, von der zunehmenden wirtschaftlichen und finanziellen Integration der EU zu profitieren. Die rasanten Veränderungen im internationalen Steuerumfeld sowie in Bezug auf das Verhalten von Unternehmen und Verbrauchern erfordern ein Steuersystem, das damit Schritt halten und im globalen Wettbewerb bestehen kann. Die übergeordneten europäischen Ziele – Bekämpfung des Klimawandels, Förderung von nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Investitionen, Nutzung der Vorteile der Digitalisierung und Gewährleistung eines fairen und nachhaltigen Sozialmodells – erfordern rasche und wirksame steuerliche Maßnahmen, die diese Ziele unterstützen.

Das besondere Gesetzgebungsverfahren mit Einstimmigkeitserfordernis und bloßer Anhörung des Europäischen Parlaments im Steuerbereich geht an der Realität vorbei, in der diese Politik bestehen muss. Mit dieser Mitteilung ruft die Kommission den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Rat und alle Interessenträger auf, eine offene Debatte über die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in der EU-Steuerpolitik, an der das Europäische Parlament stärker beteiligt ist, einzuleiten und einen zeitnahen und pragmatischen Ansatz für die Umsetzung festzulegen.

Die Kommission ersucht die Staats- und Regierungschefs der EU,

- den in dieser Mitteilung dargelegten **Fahrplan zu unterstützen**;
- **rasch die Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel** (Artikel 48 Absatz 7 EUV) für Maßnahmen zu beschließen, die keine direkten Auswirkungen auf die Besteuerungsrechte, Bemessungsgrundlagen oder Steuersätze der Mitgliedstaaten haben (Schritt 1) bzw. die überwiegend steuerlicher Art sind und andere politische Ziele unterstützen (Schritt 2), um zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen. Hierzu wird der Europäische Rat ersucht, die nationalen Parlamente über seine Initiative zu unterrichten und die Zustimmung des Europäischen Parlaments einzuholen;
- **die Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel** (Artikel 48 Absatz 7 EUV) für Steuerbereiche, die bereits weitgehend harmonisiert sind (Schritt 3), und andere Initiativen im Steuerbereich, die für den Binnenmarkt und für eine faire Besteuerung notwendig sind (Schritt 4), bis Ende 2025 **in Erwägung zu ziehen**, um zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in diesen Bereichen überzugehen.