



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 22.12.2021  
SWD(2021) 579 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN  
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES**

**zur Festlegung von Vorschriften zur Verhinderung der missbräuchlichen Nutzung von  
Briefkastenfirmen für Steuerzwecke und zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -  
{SWD(2021) 578 final}

DE

DE

## Zusammenfassung

Folgenabschätzung für eine Initiative zur Bekämpfung der Nutzung von Briefkastenfirmen und Regelungen für Steuerzwecke – „Unshell“

### A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die in der Folgenabschätzung behandelten Hauptprobleme sind Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, die durch die Nutzung von Briefkastenfirmen durch Unternehmen und Einzelpersonen zu Steuerzwecken verursacht werden. Briefkastenfirmen können definiert werden als Unternehmen und sonstige Rechtsträger, die keine Substanz besitzen (sie haben keine Büros, Angestellten, Ausrüstung usw.) und keine echte wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, sondern nur die wesentlichen Voraussetzungen für Registrierung und Organisation erfüllen. Briefkastenfirmen können je nach dem beabsichtigten Verwendungszweck unterschiedliche Formen annehmen.

Die Steuerverluste aufgrund von Steuervermeidung durch Unternehmen belaufen sich auf etwa 10 Mrd. EUR pro Jahr.<sup>1</sup> Besonders schwierig ist es, die Steuerverluste aufgrund der Nutzung von Briefkastenfirmen einzuschätzen. Eine erste Bewertung dieses Phänomens deutet auf einen Steuerverlust hin, der auf rund 23 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt werden könnte. Darüber hinaus gibt es belastbare Einzelbeweise dafür, dass Briefkastenfirmen von unterschiedlichen Wirtschaftsakteuren, darunter auch große multinationale Unternehmen, weiterhin auf legale und teilweise illegale Weise zur Verringerung der Steuerpflicht genutzt werden.

Die drei Hauptursachen des Problems sind: a) fehlende EU-Vorschriften zur Festlegung gemeinsamer Anforderungen an eine minimale Substanz für Steuerzwecke in der EU; b) ein Mangel an Informationen, die Steuerverwaltungen benötigen würden, um die bestehenden Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung wirksam anzuwenden; c) Förderung von Briefkastenfirmen durch bestimmte Intermediäre.

### Was soll erreicht werden?

Das allgemeine Ziel der Initiative besteht darin, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung durch Briefkastenfirmen zu bekämpfen und dadurch zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen.

Mit der Initiative sollen insbesondere die folgenden drei Ziele erreicht werden: Erstens sollen innerhalb der EU gemeinsame Regeln eingeführt werden, um Briefkastenfirmen identifizieren zu können, bei denen die Gefahr besteht, dass sie für Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung genutzt werden. Zweitens müssen die Mitgliedstaaten wissen, ob Briefkastenfirmen bestehen, die in einem anderen Mitgliedstaat als solche identifiziert werden. Drittens zielt die Initiative darauf ab, Steuer- und Unternehmensdienstleister davon abzubringen, Briefkastenfirmen in der EU zu gründen.

<sup>1</sup> In der EU werden jährlich schätzungsweise zwischen 35 Mrd. EUR und 70 Mrd. EUR an Steuern vermieden. Quelle: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 558.773.

## Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Das Problem der Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung durch die Nutzung von Briefkastenfirmen ist in der Regel ein grenzüberschreitendes Problem. Unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat es auftritt, ist es auf dieselben Faktoren und zugrunde liegenden Ursachen zurückzuführen.

Innerhalb der Union könnten nationale Ansätze den Binnenmarkt verzerren und einige Mitgliedstaaten anfällig für Regulierungs- und Steuerarbitrage machen, insbesondere wenn nationale Maßnahmen dazu führen, dass bestimmte Mitgliedstaaten Briefkastenfirmen keinen Substanzenforderungen oder weniger strengen Anforderungen unterwerfen als anderswo. Von Bedeutung ist, dass bestimmte Mitgliedstaaten möglicherweise keinen ausreichenden Anreiz für die Einführung robuster nationaler Vorschriften besitzen, zumal Briefkastenfirmen üblicherweise zur Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen verwendet werden, in dem sich die Briefkastenfirma befindet.

Nur ein gemeinsamer EU-Rahmen kann zu dem Ziel beitragen, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung durch Briefkastenfirmen zu bekämpfen, gleichzeitig die Integrität des Binnenmarkts zu wahren und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsbeteiligten in der gesamten Union zu gewährleisten.

## B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Die Ausgangslage (Option 0) stellt den Status quo dar: fehlende Anforderungen an eine minimale Substanz für Briefkastenfirmen und keine Umsetzung bestehender Vorschriften auf EU-, nationaler und globaler Ebene zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung. Dies schließt Maßnahmen der EU-Arbeitsgruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ ein, um das Substanzproblem anzugehen, jedoch nur im Hinblick auf Steuervergünstigungen.

Option 1 ist eine nicht mit zwingendem Recht verbundene bzw. Soft-Law-Option. Dabei würden Anforderungen an eine minimale Substanz für Briefkastenfirmen eingeführt, die jedoch weder verbindlich noch durchsetzbar wären. Option 1 könnte in Form einer Empfehlung der Kommission oder einer Ausweitung des Mandats der Arbeitsgruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ erfolgen, um die Anwendung der Substanzenforderungen als allgemeines Merkmal der Steuersysteme der Mitgliedstaaten zu überprüfen.

Option 2 ist die Option für eine grundlegende Regulierung, auf der die Optionen 3 und 4 aufbauen. Mit Option 2 würden EU-weit gemeinsame Substanzenforderungen eingeführt, wodurch (bestimmte) Rechtsträger und Rechtsvereinbarungen – diejenigen, die nicht von Anfang an ausgesondert und bestimmte Gateways passieren würden – gegenüber der Steuerverwaltung nachzuweisen hätten, dass sie im Mitgliedstaat ihrer steuerlichen Ansässigkeit eine wesentliche wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Fehlende Substanzenforderungen hätten steuerliche Folgen (d. h. die Abschaffung von Steuervorteilen für Briefkastenfirmen gemäß den einschlägigen EU-Richtlinien und/oder Steuerabkommen).

Option 3 würde zusätzlich zu Option 2 die Einrichtung eines Mechanismus für die Verwaltungszusammenarbeit und den Austausch von Informationen über Briefkastenfirmen umfassen. Option 4 würde aus denselben Komponenten wie Option 3 bestehen, wobei eine gemeinsame Definition von Sanktionen hinzugefügt würde, die gegen Briefkastenfirmen bei Nichteinhaltung der Vorschriften verhängt werden.

Option 4 ist die bevorzugte Option. Sie umfasst alle Komponenten von Option 2, den Informationsaustausch zwischen Steuerverwaltungen gemäß Option 3 und ergänzt diesen durch einen gemeinsamen Sanktionsrahmen. Option 4 dürfte den Zielen der Initiative am besten gerecht werden und die größte abschreckende Wirkung auf die Steuerzahler erzielen, ohne dass Unternehmen und Steuerbehörden unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Teilnehmer der öffentlichen Konsultation räumen insgesamt die fortbestehende Herausforderung in Zusammenhang mit Steuervermeidung und Steuerhinterziehung ein, einschließlich der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen. Gleichwohl unterscheiden sich die Vorschläge für das weitere Vorgehen. Während einige Befragte Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung über Briefkastenfirmen befürworten, sind andere der Ansicht, dass eine diesbezügliche Gesetzgebungsinitiative der EU verfrüht sein könnte. Insgesamt bekundeten die Mitgliedstaaten eine konstruktive Offenheit und befürworten in einigen Fällen ausdrücklich eine EU-Gesetzesinitiative zur Bekämpfung der Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuervermeidung bzw. Steuerhinterziehung.

### C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Option 4 sieht eine gemeinsame Definition einer minimalen Substanz vor, die im derzeitigen EU-Rahmen zur Bekämpfung von Steuermisbrauch fehlte.

Dank des damit verbundenen Informationsaustauschs zwischen Steuerbehörden ergänzt sie den aktuell bereits bestehenden Informationsaustausch auf EU-Ebene. Mit ihr würde sichergestellt, dass Mitgliedstaaten, deren Steuerbemessungsgrundlagen durch den Rückgriff auf in anderen Mitgliedstaaten eingetragene Briefkastenfirmen ausgehöhlt werden, hierüber umfassend unterrichtet werden.

Durch gemeinsame Sanktionen gewährleistet sie ein Höchstmaß an Einhaltung der Vorschriften durch Rechtsträger und die Gleichbehandlung aller Rechtsträger in der EU unabhängig vom Ort ihrer Eintragung. Folglich ist die potenzielle positive Wirkung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei keiner anderen Option so hoch, und das Tätigwerden der EU wird als Beitrag zum besseren Funktionieren des Binnenmarkts betrachtet, indem dessen Fragmentierung durch die verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten vermieden wird.

Selbst wenn Steuervermeidung und Steuerhinterziehung durch die Maßnahme in sehr geringem Umfang verringert werden, ist davon auszugehen, dass der Nutzen die mit dieser Initiative verbundenen Kosten (hauptsächlich Befolgungs- und Verwaltungskosten) übersteigen würde.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die Befolgungskosten für Rechtsträger dürften begrenzt sein, da es sich dabei um Informationen handeln würde, die für die Rechtsträger, die sich selbst beurteilen und Bericht erstatten müssen, ohne Weiteres zur Verfügung stehen.

Die Kosten für die Steuerverwaltung beschränken sich auf die Einrichtung einer Plattform für den Informationsaustausch, die Auswertung der gemeldeten Daten und die Verhängung von Sanktionen. Die Auswertung der gemeldeten Daten zur Klärung der Frage, ob es sich bei einem Rechtsträger um eine Briefkastenfirma handelt oder nicht, wird von der Steuerverwaltung auf der Grundlage der

Selbstbeurteilung des Rechtsträgers anhand bestimmter Kriterien vorgenommen.

Die Höhe der Kosten für die Verhängung von Sanktionen würde von der Form der Sanktion abhängen. Bei einer finanziellen Sanktion dürften sich die Kosten auf die Verwaltungskosten beschränken, die durch die Verhängung einer Geldbuße und die Überwachung ihrer Zahlung entstehen.

Die Durchsetzungskosten der nationalen Verwaltung für die Optionen 2, 3 und 4 sollten nicht grundlegend voneinander abweichen, da die nationale Behörde – sofern kein gemeinsamer Sanktionsrahmen geplant wäre – immer noch bestimmte Sanktionen anwenden müsste, um die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten.

#### Worin bestehen die Auswirkungen auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Mit der Initiative sollen die Rechtsträger erfasst werden, die keine Substanz besitzen und zur Vermeidung bzw. Hinterziehung von Steuern<sup>2</sup> gegründet wurden, nicht aber Rechtsträger mit Beschäftigten und echter Wirtschaftstätigkeit. Die Kriterien, die Meldepflichten gegenüber der Steuerbehörde begründen, sind strikt auf Unternehmen beschränkt, bei denen die Gefahr der Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung besteht, was voraussichtlich nur einen sehr kleinen Teil der Grundgesamtheit der KMU abdecken wird. Die Gateway-Kriterien dürfen dazu führen, dass die überwiegende Mehrheit der KMU ausgeschlossen ist (damit beispielsweise ein KMU in den Anwendungsbereich fällt, müsste es den Großteil seiner Einnahmen aus passiven Einkünften erzielen, sich hauptsächlich im Besitz ausländischer Eigentümer befinden und nicht über die für die Ausübung einer echten wirtschaftlichen Tätigkeit erforderlichen Ressourcen verfügen).

Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit würde sich die Initiative nur auf Finanzströme auswirken, die weder mit Beschäftigung noch mit echter Wirtschaftstätigkeit verbunden sind. Längerfristig könnte eine Beschränkung der Nutzung substanzloser Rechtsträger positive (indirekte) Zweitrundeneffekte haben und produktive Investitionen anregen.

#### Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die wichtigsten Auswirkungen auf die nationalen Haushalte wären höhere Steuereinnahmen, die schwer zu beziffern sind. In der EU werden jährlich schätzungsweise zwischen 35 Mrd. EUR und 70 Mrd. EUR an Steuern vermieden.

Entgangene Steuereinnahmen können als Mittelausfall angesehen werden, der andernfalls für öffentliche Investitionen und die Bereitstellung öffentlicher Güter verwendet werden könnte. Ein solcher Mangel ist insbesondere in einer Zeit, in der Ressourcen benötigt werden, um die Erholung nach der COVID-19-Pandemie anzukurbeln, fehl am Platze.

#### Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Nein

Verhältnismäßigkeit

<sup>2</sup> Die OpenLux-Untersuchung ergab, dass mehr als 1000 Unternehmen ohne Beschäftigte unter derselben Anschrift registriert waren.

Die Maßnahmen würden nicht über die Festlegung von Kriterien für eine minimale Substanz hinausgehen. Mechanismen wie Ausnahmeregelungen und Befreiungen von den Berichtspflichten im Rahmen der Initiative werden dazu führen, dass Rechtsträger und Strukturen mit geringem Risiko für Steuermisbrauch nicht von der Initiative erfasst werden. Darüber hinaus müssen nach der Analyse der Kommission im Rahmen der Initiative nur wenige Rechtsträger und Vereinbarungen in der EU einer Selbstbeurteilung unterzogen werden.

#### D. Folgemaßnahmen

##### Wann wird die Maßnahme überprüft?

Sollte die bevorzugte Option gewählt werden, würde die Politik im Wesentlichen auf zwei Arten überwacht. Zunächst übermitteln die Mitgliedstaaten Daten über die Umsetzung der Politik und die Durchsetzungsmaßnahmen. Aus Gründen der Transparenz und zur Ermöglichung einer öffentlichen Kontrolle in den Mitgliedstaaten sollten diese Daten zumindest teilweise veröffentlicht werden. Zweitens wird die Kommission die Umsetzung und Durchsetzung der Initiative in den verschiedenen Mitgliedstaaten bewerten und darüber Bericht erstatten. Diese Bewertung wird hauptsächlich auf der Grundlage von Daten aus den Mitgliedstaaten erfolgen.

Die Kommission wird die Ergebnisse der Politik im Hinblick auf ihre Ziele und die Gesamtauswirkungen auf Steuereinnahmen, Unternehmen und Binnenmarkt fünf Jahre nach Beginn der Umsetzung des Instruments bewerten.