



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.9.2025
COM(2025) 584 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zu Verhandlungen bei den Vereinten Nationen über eine
Übereinkunft über das zweite der beiden ersten Protokolle zum
Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die internationale
Zusammenarbeit in Steuerfragen und über alle Bestimmungen des
Rahmenübereinkommens, die dieses Protokoll betreffen oder sich darauf auswirken**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

1.1. Gründe und Ziele des Vorschlags

Im Dezember 2022 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 77/244¹ über die *Förderung einer inklusiven und wirksamen internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen bei den Vereinten Nationen* an. Mit der Resolution wurde bei den Vereinten Nationen (VN) eine zwischenstaatliche Diskussion darüber eingeleitet, wie die Inklusivität und Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen gestärkt werden kann. Im August 2023 veröffentlichte der Generalsekretär der Vereinten Nationen nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und Interessenträgern einen Bericht², in dem alle einschlägigen internationalen Rechtsinstrumente und multilateralen Vereinbarungen analysiert wurden. In dem Bericht wurden drei mögliche Optionen genannt, um die Rolle der Vereinten Nationen bei der Ausgestaltung von Normen in Steuerfragen zu stärken: 1) ein rechtsverbindliches multilaterales Übereinkommen über Steuerfragen, 2) ein rechtsverbindliches Rahmenübereinkommen über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen und 3) ein Rahmen für die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen. Die Mehrheit der VN-Mitgliedstaaten stimmte für Option 2, die schließlich von der Generalversammlung in ihrer Resolution 78/230³ angenommen wurde.

In der Resolution 78/230 wird betont, dass die Anstrengungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen in ihrem Ansatz und in ihrer Reichweite universell sein und den unterschiedlichen Bedürfnissen und Kapazitäten aller Staaten, insbesondere der Entwicklungsländer und der Länder in besonderen Situationen, umfassend Rechnung tragen sollten. In einem ersten Schritt wurde mit der Resolution ein zwischenstaatlicher Ad-hoc-Ausschuss eingerichtet, der das Mandat für ein Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen (im Folgenden „Rahmenübereinkommen“) ausarbeiten soll. Nach intensiven Verhandlungen wurde das Mandat von der Generalversammlung in der Resolution 79/235⁴ verabschiedet. In einem zweiten Schritt wurde ein zwischenstaatlicher Verhandlungsausschuss eingesetzt, der die Rechtsinstrumente des Rahmenübereinkommens ausarbeiten und eine Übereinkunft darüber erzielen soll.

Im Mandat für das Rahmenübereinkommen ist festgelegt, dass gleichzeitig mit dem Rahmenübereinkommen zwei erste Protokolle erstellt werden sollen. Das erste der beiden ersten Protokolle betrifft die Besteuerung von Einkünften aus der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen in einer zunehmend digitalisierten und globalisierten Wirtschaft, wie in der Resolution 79/235 vereinbart. Das zweite der beiden ersten Protokolle betrifft die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten, wie in der Organisationstagung des zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses vereinbart, die vom 3. bis 6. Februar 2025 in New York stattfand⁵.

¹ Resolution der Generalversammlung vom 30. Dezember 2022, [A/RES/77/244](#).

² Bericht des Generalsekretärs zur „Förderung einer inklusiven und wirksamen internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen bei den Vereinten Nationen“, [A/78/235](#).

³ Resolution der Generalversammlung vom 22. Dezember 2023, [A/RES/78/230](#). [Die 27 EU-Mitgliedstaaten stimmten gegen die Annahme](#).

⁴ Resolution der Generalversammlung vom 24. Dezember 2024, [A/RES/79/235](#).

⁵ Bericht über die Organisationstagung, [A/AC.298/3](#).

In der Resolution 79/235 ist auch festgelegt, dass die Arbeit des zwischenstaatlichen Verhandlungsausschusses im Jahr 2027 abgeschlossen werden sollte, rechtzeitig für eine Prüfung im ersten Viertel der 82. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Der zwischenstaatliche Verhandlungsausschuss soll 2025, 2026 und 2027 zu mindestens drei Arbeitstagungen pro Jahr zusammentreten. 2025 fanden die erste und die zweite Arbeitstagung direkt hintereinander vom 4. bis 15. August in New York statt, die dritte Arbeitstagung ist für den 10. bis 21. November in Nairobi geplant. 2026 sind die Arbeitstagungen vorläufig für den 3. bis 14. August in New York angesetzt, gefolgt von einer weiteren Tagung vom 30. November bis 11. Dezember in Nairobi. 2027 sind die drei Arbeitstagungen vorläufig vom 18. bis 29. Januar, vom 26. April bis 7. Mai und vom 19. bis 30. Juli in New York geplant.

Mit diesem Vorschlag soll die angemessene Beteiligung der Europäischen Union an diesen Verhandlungen sichergestellt werden, da diese voraussichtlich Angelegenheiten betreffen werden, die in die Zuständigkeit der Union im Steuerbereich fallen. Die Verhandlungen werden voraussichtlich auch einige Bereiche betreffen, die gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen.

Insbesondere besteht die Gefahr, dass das zweite der beiden ersten Protokolle über die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten, über das derzeit verhandelt wird, Angelegenheiten betrifft, die gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, insbesondere einschlägige Rechtsinstrumente der EU in Bezug auf Verfahren zur Beilegung und Vermeidung von Streitigkeiten im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 AEUV kann in den Fällen, in denen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen, nur die Union verbindliche Rechtsakte, einschließlich internationaler Übereinkünfte, erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen in solchen Fällen nur tätig werden, wenn sie von der Union dazu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.

Die Union sollte daher zumindest an den Verhandlungen über das zweite der beiden ersten Protokolle und die Bestandteile eines Rahmenübereinkommens, die ein solches Protokoll betreffen oder sich darauf auswirken, teilnehmen dürfen, sofern es Auswirkungen auf das EU-Recht hat.

In Anbetracht des besonderen Verhandlungsbereichs sollten praktische Modalitäten für die Verhandlungsführung festgelegt werden, um insbesondere eine wirksame Zusammenarbeit zwischen dem Verhandlungsführer der Union und den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, unbeschadet der Rolle der Kommission als Verhandlungsführerin im Einklang mit ihren Befugnissen nach Artikel 17 EUV und der Rolle des Sonderausschusses im Sinne des Artikels 218 Absatz 4 AEUV.

1.2. Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich

Obwohl der genaue Umfang der Verhandlungen noch unklar ist, lassen die für die ersten Protokolle festgelegten Themen eine mögliche Überschneidung mit Themen oder Bereichen erkennen, die bestimmte Rechtsvorschriften der EU betreffen. Dies gilt insbesondere für das zweite der beiden ersten Protokolle über die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten. In der Richtlinie über Verfahren zur Beilegung von

Besteuerungsstreitigkeiten (Richtlinie (EU) 2017/1852)⁶ ist ein Verfahren für die rasche und wirksame Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Auslegung und Anwendung von Abkommen und Übereinkommen festgelegt, welche die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkommen und gegebenenfalls Vermögen vorsehen, wie etwa bilaterale Steuerabkommen und das Übereinkommen der Union über die Beseitigung der Doppelbesteuerung (90/463/EWG). Mit dem zweiten der beiden ersten Protokolle könnte ein ähnliches Verfahren zur Beilegung von Steuerstreitigkeiten eingeführt werden, um Fälle von Doppelbesteuerung zu klären, das sich somit auf den Anwendungsbereich der Unionsvorschriften auswirkt. In diesem Zusammenhang sollte die Union an den Verhandlungen teilnehmen, um sicherzustellen, dass Steuerpflichtige in den EU-Mitgliedstaaten weiterhin das Recht haben, die verfügbaren Rechtsinstrumente der EU zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten anzuwenden.

Darüber hinaus fällt die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in Steuersachen unter die Richtlinie 2011/16/EU (Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung – DAC (Directive on administrative cooperation)) und ihre nachfolgenden Änderungen⁷. In der DAC sind die Vorschriften und Verfahren für eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern festgelegt. Sie schafft einen harmonisierten Rahmen, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, sich gegenseitig durch den Austausch von Informationen und andere Formen der erweiterten Zusammenarbeit zu unterstützen. Das in der DAC vorgesehene Instrumentarium für die Zusammenarbeit kann zur Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten beitragen. Demnach könnten die künftigen Regeln der Vereinten Nationen in den Bereich fallen, der bereits vom Unionsrecht erfasst ist.

Vor diesem Hintergrund sollte bei den Verhandlungen über das zweite der beiden ersten Protokolle über die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten sichergestellt werden, dass die vereinbarten Bestimmungen mit dem EU-Recht kompatibel sind. Diese Empfehlung wird daher dem Rat vorgelegt, damit er der Kommission gemäß Artikel 218 AEUV die Ermächtigung zur angemessenen Beteiligung der EU und zur Festlegung von Verhandlungsrichtlinien für das zweite der beiden ersten Protokolle und alle Bestimmungen des Rahmenübereinkommens erteilt, die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem zweiten der beiden ersten Protokolle betreffen oder sich darauf auswirken.

Darüber hinaus zielen die allgemeinen Ziele des Rahmenübereinkommens gemäß dem oben genannten Mandat⁸ darauf ab, „ein inklusives, faires, transparentes, effizientes, gerechtes und wirksames internationales Steuersystem zu schaffen“. Mögliche Verpflichtungen betreffen u. a. i) eine faire Aufteilung der Besteuerungsrechte, einschließlich der gerechten Besteuerung multinationaler Unternehmen, ii) die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung durch vermögende Privatpersonen und die Gewährleistung ihrer wirksamen Besteuerung in den betreffenden Mitgliedstaaten sowie iii) eine wirksame gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen, auch in Bezug auf Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken. Im weiteren Verlauf der Verhandlungen dürfte auch über andere Angelegenheiten oder

⁶ [Richtlinie \(EU\) 2017/1852 des Rates](#) vom 10. Oktober 2017 über Verfahren zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten in der Europäischen Union.

⁷ [Richtlinie 2011/16/EU des Rates](#) vom 15. Februar 2011, [Richtlinie 2014/107/EU des Rates](#) vom 9. Dezember 2014 (DAC2), [Richtlinie \(EU\) 2015/2376 des Rates](#) vom 8. Dezember 2015 (DAC3), [Richtlinie \(EU\) 2016/881 des Rates](#) vom 25. Mai 2016 (DAC4), [Richtlinie \(EU\) 2016/2258 des Rates](#) vom 6. Dezember 2016 (DAC5), [Richtlinie \(EU\) 2018/822 des Rates](#) vom 25. Mai 2018 (DAC6), [Richtlinie \(EU\) 2021/514 des Rates](#) vom 22. März 2021 (DAC7), [Richtlinie \(EU\) 2023/2226 des Rates](#) vom 17. Oktober 2023 (DAC8) und [ST/6845/2025](#), angenommen am 11. März 2025 (DAC9).

⁸ [A/AC.298/2](#).

Bereiche verhandelt werden, die gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV gemeinsame (EU-)Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnten. In diesem Fall wird es notwendig sein, den Spielraum der Verhandlungsrichtlinien für die Beteiligung der EU gegebenenfalls zu überarbeiten und weiterzuentwickeln.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

2.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

Nach Artikel 218 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt die Kommission dem Rat Empfehlungen vor, wenn sich die geplante Übereinkunft nicht ausschließlich oder hauptsächlich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bezieht. Der Rat erlässt einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung des Verhandlungsführers der Union oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union.

Nach Artikel 218 Absatz 4 AEUV kann der Rat dem Verhandlungsführer Verhandlungsrichtlinien erteilen und einen Sonderausschuss zur Anhörung des Verhandlungsführers bestellen.

Gemäß Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 2 AEUV beschließt der Rat einstimmig, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie bei Assoziierungsabkommen.

Die Kommission empfiehlt, die Verhandlungen im Namen der Union über das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen und das zugehörige zweite der beiden ersten Protokolle über die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten zu genehmigen. Die Kommission wird als Verhandlungsführerin benannt.

Die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss zur Ermächtigung zur Verhandlungsführung im Namen der Union über das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen und das zweite der beiden ersten Protokolle ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV und Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 2 AEUV.

2.2. Materielle Rechtsgrundlage

Gegenstand ist der Steuerbereich, der sowohl direkte als auch indirekte Steuern betreffen kann. Rechtsgrundlage sollten daher die Artikel 113 und 115 AEUV sein.

2.3. Wahl des Verhandlungsführers

Da die geplante Übereinkunft ausschließlich Angelegenheiten betrifft, die nicht unter die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fallen, muss die Kommission gemäß Artikel 218 Absatz 3 AEUV als Verhandlungsführerin benannt werden.

2.4. Zuständigkeit der Union

Wie oben erläutert, werden die Verhandlungen über das zweite der beiden ersten Protokolle voraussichtlich sowohl die geteilte als auch die ausschließliche Zuständigkeit betreffen.

2.5. Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Einige der potenziellen Bereiche der Verhandlungen über das Rahmenübereinkommen und seine beiden ersten Protokolle können in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen.

Daher ist eine angemessene Beteiligung der EU an diesen Verhandlungen erforderlich, um die Übereinstimmung mit dem Unionsrecht sicherzustellen.

2.6. Verhältnismäßigkeit

Diese Initiative geht nicht über das für die Verwirklichung der betreffenden politischen Ziele erforderliche Maß hinaus. Es handelt sich um eine Empfehlung, der Kommission ein Mandat zur Teilnahme an den Verhandlungen über die Bestandteile einer internationalen Übereinkunft zu erteilen, da diese auch Angelegenheiten betreffen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen.

Dieser Beschluss lässt die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen sowie alle nachfolgenden Beschlüsse über die Unterzeichnung, den Abschluss oder die Ratifizierung des Übereinkommens im Namen der Union unberührt. Dieser Beschluss sollte ferner die Möglichkeit der Union unberührt lassen, in anderen Fällen über Angelegenheiten zu verhandeln, die nur die geteilte Zuständigkeit betreffen, wenn sie dazu gemäß dem einschlägigen Verfahren nach Artikel 218 AEUV ermächtigt wurde, wie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt.

2.7. Wahl des Instruments

Diese Empfehlung für einen Beschluss des Rates wird gemäß Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV vorgelegt, wonach der Rat einen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und die Benennung des Verhandlungsführers der Union erlassen soll. Der Rat kann dem Verhandlungsführer auch Verhandlungsrichtlinien erteilen. Es gibt kein anderes Rechtsinstrument, mit dem die Ziele dieser Empfehlung erreicht werden könnten.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

3.1. Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften

Entfällt.

3.2. Konsultation der Interessenträger

Entfällt.

3.3. Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Bei der Vorbereitung der Verhandlungen hat die Kommission die bei den Beratungen in den einschlägigen Arbeitsgruppen des Rates vorgebrachten Standpunkte der Sachverständigen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

3.4. Folgenabschätzung

Entfällt.

3.5. Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung

Entfällt.

3.6. Grundrechte

Die Verhandlungen werden wahrscheinlich Bereiche oder Angelegenheiten betreffen, die einen Eingriff in die Grundrechte, auch die der Steuerpflichtigen, darstellen könnten, wie z. B.

den Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf Gehör und eine gute Verwaltung. Die auszuhandelnden Bestimmungen können zu Eingriffen z. B. in das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten führen. Durch die Teilnahme an den Verhandlungen im Namen der Europäischen Union soll sichergestellt werden, dass das Endergebnis das Niveau des Schutzes der Grundrechte in der Union nicht beeinträchtigt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Es ergeben sich keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

5. WEITERE ANGABEN

5.1. Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten

Der Verhandlungsprozess wird voraussichtlich von 2025 bis Ende 2027 dauern, wobei die Möglichkeit besteht, die Verhandlungen bei Bedarf zu verlängern. Nach Fertigstellung der Rechtstexte können die Unterzeichnung und der Abschluss des Rahmenübereinkommens und seines ersten Protokolls erfolgen. In der Initiative wird vorgeschlagen, einen offenen, inklusiven und transparenten Verhandlungsprozess zu verfolgen.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zu Verhandlungen bei den Vereinten Nationen über eine Übereinkunft über das zweite der beiden ersten Protokolle zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen und über alle Bestimmungen des Rahmenübereinkommens, die dieses Protokoll betreffen oder sich darauf auswirken

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 113 und 115 in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4 und Artikel 218 Absatz 8 Unterabsatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 24. Dezember 2024 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 79/235 über die Förderung einer inklusiven und wirksamen internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen bei den Vereinten Nationen⁹ an. In der Resolution wurde das Mandat für ein Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen (im Folgenden „Rahmenübereinkommen“) festgelegt. Außerdem wurde ein von Mitgliedstaaten geführter, offener zwischenstaatlicher Verhandlungsausschuss eingerichtet, der gemäß dem Mandat einen Entwurf des Rahmenübereinkommens und gleichzeitig zwei erste Protokolle erstellen soll.
- (2) Die Union hat eine Reihe gemeinsamer Vorschriften zu Angelegenheiten angenommen, die möglicherweise Gegenstand des zweiten der beiden ersten Protokolle über die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten sind. Dazu gehören insbesondere Streitbeilegungsverfahren¹⁰ und die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der direkten Steuern¹¹. Soweit das zweite der beiden

⁹ Resolution der Generalversammlung [A/RES/79/235](#).

¹⁰ Richtlinie (EU) 2017/1852 des Rates vom 10. Oktober 2017 über Verfahren zur Beilegung von Besteuerungsstreitigkeiten in der Europäischen Union (ABl. L 265 vom 14.10.2017, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2017/1852/oj>).

¹¹ Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 064 vom 11.3.2011, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/16/2024-01-01>); Richtlinie 2014/107/EU des Rates vom 9. Dezember 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (DAC2) (ABl. L 359 vom 16.12.2014, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/107/oj>); Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates vom 8. Dezember 2015 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (DAC3) (ABl. L 332 vom 18.12.2015, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2376/oj>); Richtlinie (EU) 2016/881 des Rates vom 25. Mai 2016 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (DAC4) (ABl. L 146 vom 3.6.2016, S. 8, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/881/oj>); Richtlinie (EU) 2016/881 des Rates vom 25. Mai 2016 zur Änderung der Richtlinie [2011/16/EU](#) bezüglich der

ersten Protokolle Angelegenheiten betrifft, die nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, sollte die Union an den Verhandlungen über das zweite der beiden ersten Protokolle und alle Bestimmungen des Rahmenübereinkommens teilnehmen, die das zweite der beiden ersten Protokolle betreffen oder sich darauf auswirken. Zu diesem Zweck sind diesem Beschluss die an die Kommission gerichteten Verhandlungsrichtlinien beigelegt.

- (3) Eines der Themen, die gemäß dem Mandat für das Rahmenübereinkommen Gegenstand einer Verpflichtung sein sollten, ist die wirksame Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten. Angesichts der Notwendigkeit, die verschiedenen Bestimmungen des Rahmenübereinkommens und des zweiten der beiden ersten Protokolle in diesem Bereich zu koordinieren, sollte die Union an den Verhandlungen über das Rahmenübereinkommen teilnehmen, soweit diese Angelegenheiten betreffen, die für das zweite der beiden ersten Protokolle relevant sind oder sich darauf auswirken.
- (4) Da sich die Verhandlungen noch in einem frühen Stadium befinden, ist der genaue Umfang des Rahmenübereinkommens und des ersten der beiden ersten Protokolle über die Besteuerung grenzüberschreitender Dienstleistungen noch nicht bekannt. Im Laufe der Verhandlungen können zusätzliche Angelegenheiten oder Bereiche ermittelt werden, die Unionsregeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnten, oder es könnte sich herausstellen, dass diese Verhandlungen die Errichtung und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen könnten, sodass die Union auch an diesen Verhandlungen teilnehmen muss. Daher können die Verhandlungsrichtlinien je nach Entwicklung der Verhandlungen geändert und weiterentwickelt werden, um Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem ersten der beiden ersten Protokolle sowie mögliche Bestimmungen des Rahmenübereinkommens zu erfassen.
- (5) Gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten während des Verhandlungsprozesses eng zusammenarbeiten; dies umfasst regelmäßige Kontakte mit den Sachverständigen und Vertretern der Mitgliedstaaten in New York, Nairobi oder an anderen Standorten der Vereinten Nationen —

Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (DAC5) (ABl. L 146 vom 3.6.2016, S. 8, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/881/oj>); Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen (DAC6) (ABl. L 139 vom 5.6.2018, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/822/oj>); Richtlinie (EU) 2021/514 des Rates vom 22. März 2021 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (DAC7) (ABl. L 104 vom 25.3.2021, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2021/514/oj>); Richtlinie (EU) 2023/2226 des Rates vom 17. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (DAC8) (ABl. L, 2023/2226, 24.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj>) und Richtlinie (EU) 2025/872 des Rates vom 14. April 2025 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung (DAC9) (ABl. L, 2025/872, 6.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/872/oj>).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird hiermit ermächtigt, im Namen der Union an den Verhandlungen bei den Vereinten Nationen über eine Übereinkunft über das zweite der beiden ersten Protokolle über die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten, das Teil des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen (das „Rahmenübereinkommen“) ist, und über alle Bestimmungen des Rahmenübereinkommens, die das zweite der beiden ersten Protokolle betreffen oder sich darauf auswirken, teilzunehmen.

Artikel 2

Die Verhandlungen werden auf der Grundlage der im Anhang dieses Beschlusses aufgeführten Verhandlungsrichtlinien des Rates geführt.

Artikel 3

Die Kommission wird als Verhandlungsführer der Union benannt.

Artikel 4

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem Sonderausschuss gemäß Artikel 218 Absatz 4 AEUV und gemäß den im Anhang dieses Beschlusses enthaltenen Richtlinien vorbehaltlich etwaiger Richtlinien, die der Rat anschließend gegenüber der Kommission erlässt, geführt.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.9.2025
COM(2025) 584 final

ANNEX

ANHANG

der

Empfehlung für einen Beschluss des Rates

**über die Ermächtigung zu Verhandlungen bei den Vereinten Nationen über eine
Übereinkunft über das zweite der beiden ersten Protokolle zum
Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über die internationale
Zusammenarbeit in Steuerfragen und über alle Bestimmungen des
Rahmenübereinkommens, die dieses Protokoll betreffen oder sich darauf auswirken**

ANHANG

Neben den Mitgliedstaaten sollte auch die Union an den Verhandlungen bei den Vereinten Nationen über ein Rahmenübereinkommen und seine beiden ersten Protokolle über die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen teilnehmen, um sicherzustellen, dass die vereinbarten Bestimmungen nicht im Widerspruch zum EU-Recht stehen. Vorbehaltlich weiterer Entwicklungen werden in diesen ersten Verhandlungsrichtlinien die Bedingungen für die Verhandlungen über das zweite der beiden ersten Protokolle über die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten oder Angelegenheiten, über die im Zusammenhang mit dem Rahmenübereinkommen verhandelt wird und die das zweite der beiden ersten Protokolle betreffen oder sich darauf auswirken, festgelegt, insbesondere:

- (1) Der Verhandlungsprozess ist offen, inklusiv und transparent und basiert auf einer loyalen Zusammenarbeit.
- (2) Der Verhandlungsprozess ermöglicht eine maßgebliche Beteiligung aller einschlägigen Interessenträger, einschließlich der Zivilgesellschaft, des Privatsektors, der Wissenschaft und der Nichtregierungsorganisationen.
- (3) Sämtliche Beiträge aller Mitglieder der Vereinten Nationen werden gleichberechtigt berücksichtigt, um einen inklusiven Prozess zu gewährleisten.
- (4) Der Verhandlungsprozess beruht auf einem wirksamen und realistischen Arbeitsprogramm für die gleichzeitige Ausarbeitung des Rahmenübereinkommens und seiner ersten Protokolle.

Ziel der Verhandlungen für die Union sollte es sein, die folgenden allgemeinen Ziele zu erreichen:

- (5) Das zweite der beiden ersten Protokolle über die Vermeidung und Beilegung von Steuerstreitigkeiten trägt zur Stabilität, Sicherheit und Kohärenz der internationalen Steuerarchitektur bei.
- (6) Der zwischenstaatliche Verhandlungsausschuss sollte bei seiner Arbeit die Arbeit anderer einschlägiger Foren, potenzielle Synergien und die vorhandenen Instrumente, Stärken, Fachkenntnisse und Komplementaritäten in den zahlreichen an der Zusammenarbeit in Steuerfragen auf internationaler, regionaler und lokaler Ebene beteiligten Institutionen berücksichtigen. Eine Fragmentierung internationaler Standards oder unnötige Doppelarbeit sollten vermieden werden.
- (7) Das zweite der beiden ersten Protokolle sollte mit den Verpflichtungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten in Bezug auf andere internationale Übereinkünfte, deren Vertragspartei sie sind, vereinbar sein, und jegliche nachteiligen Auswirkungen auf die wirksame Anwendung dieser internationalen Übereinkünfte sollten vermieden werden.
- (8) Die Bestimmungen des zweiten der beiden ersten Protokolle sollten vollständig mit dem internationalen Rechtsrahmen zum Schutz der Menschenrechte in Einklang gebracht werden. Die EU-Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, das EU-Recht einzuhalten, einschließlich der Grundrechte, Grundfreiheiten und allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts gemäß den Verträgen der Europäischen Union und der Charta der Grundrechte.
- (9) Das zweite der beiden ersten Protokolle sollte eine oder mehrere Klauseln enthalten, die es den EU-Mitgliedstaaten erlauben, in ihren gegenseitigen Beziehungen weiterhin EU-Recht in Angelegenheiten anzuwenden, die in den Anwendungsbereich des zweiten der beiden ersten Protokolle fallen, und die es den Steuerpflichtigen

erlauben, nach eigenem Ermessen das für sie am besten geeignete Instrument zur Streitbeilegung wählen. Wenn es im Rahmen des Übereinkommens ein Streitbeilegungsverfahren gibt, sollte es die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Auslegung des Unionsrechts wahren.

- (10) Die Verhandlungen über das zweite der beiden ersten Protokolle sollten zu einem Endergebnis führen, das von einer möglichst großen Bandbreite von Parteien unterstützt werden kann.