III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

508. PLENARTAGUNG DES EWSA VOM 27./28. MAI 2015

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU im Hinblick auf den verpflichtenden automatischen Informationsaustausch im Bereich der Besteuerung

[COM(2015) 135 final — 2015/0068 CNS]

und dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates

[COM(2015) 129 final — 2015/0065 (CNS)]

(2015/C 332/07)

Hauptberichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 31. März 2015, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 115 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU im Hinblick auf den verpflichtenden automatischen Informationsaustausch im Bereich der Besteuerung

[COM(2015) 135 final — 2015/0068 CNS]

und

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG

[COM(2015) 129 final — 2015/0065 (CNS)].

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt am 17. März 2015 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 508. Plenartagung am 27./28. Mai 2015 (Sitzung vom 27. Mai 2015) Petru Sorin DANDEA zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 148 gegen 11 Stimmen bei 15 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den von der Europäischen Kommission vorgelegten Richtlinienvorschlag, mit dem sie die Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsplans zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung fortsetzt ([1]).

([1]) COM(2012) 722 final — Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung.

1.2. Der EWSA plädiert für die Einbeziehung der Informationen bezüglich der Steuervorbescheide mit grenzüberschreitender Dimension und der Vorabverständigungsvereinbarungen im Rahmen des verpflichtenden automatischen Informationsaustausch entsprechend Richtlinie 2011/16/EU des Rates, insofern als diese Bescheide und Vereinbarungen in bestimmten Situationen von grenzübergreifend tätigen Unternehmen für die Schaffung von Strukturen genutzt werden, die die Bemessungsgrundlagen in den Mitgliedstaaten aushöhlen und das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen.

1.3. Der EWSA lehnt Steuervermeidung ab, die zwar nicht unrechtmäßig ist, aber eine moralisch bedenkliche Praxis darstellt, da die Unternehmen, die Steuervermeidung betreiben, in absoluten Zahlen viel weniger Steuern zahlen als Privatpersonen oder KMU.

1.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Maßnahmen zu einer spürbaren Verringerung des Verlustes von Einnahmen der Mitgliedstaaten führen können, und empfiehlt daher deren schnellstmögliche Annahme.

1.5. Die Informationen bezüglich der Steuervorbescheide und der Vorabverständigungsvereinbarungen sind von großer Bedeutung und können den Mitgliedstaaten beim Aufspüren von Scheingeschäften behilflich sein. Der EWSA macht jedoch darauf aufmerksam, dass es sich in vielen Fällen als schwierig erweisen kann, eine Transaktion rechtlich gesehen als Scheingeschäft zu bezeichnen. Daher empfiehlt er den Mitgliedstaaten, sich um eine möglichst genaue Umsetzung der Bestimmungen des Richtlinienentwurfs zu bemühen.

1.6. Der Europäischen Kommission empfiehlt der EWSA, bei den Verhandlungen auf OECD-Ebene verstärkt darauf hinzuwirken, dass die BEPS-Norm (Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage und Gewinnverlagerung) angenommen und die im Richtlinienvorschlag enthaltenen Bestimmungen umfassen wird. Die BEPS-Norm und die OECD-Norm im Bereich des verpflichtenden automatischen Informationsaustausches werden die nützlichsten Instrumente zur weltweiten Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung bilden.

1.7. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen („Zinsbesteuerungsrichtlinie“). Die Richtlinie 2014/107/EU des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates erstreckt sich auf alle Finanzprodukte einschließlich solcher, die unter die Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen fallen. Dieser Aufhebungsvorschlag dient der Verhinderung einer parallelen Anwendung zweier Normen und der Vereinfachung der Rechtsvorschriften.

2. **Vorschläge der Kommission**

2.1. Die Europäische Kommission hat am 18. März 2015 drei Dokumente ([2]) vorgelegt, die auf die Umsetzung der im Rahmen des Aktionsplans zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ([3]) vorgesehenen Maßnahmen abzielen. Bei dem ersten Dokument, COM(2015) 135 final, handelt es sich um einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung. Das zweite Dokument ist die Mitteilung COM(2015) 136 final, in der die Fortschritte im Bereich der steuerlichen Transparenz sowie die Maßnahmen präsentiert werden, mit denen die Kommission diese Transparenz erhöhen will. Das dritte Dokument, COM(2015) 129 final, ist ein Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG (Richtlinie im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen).

2.2. Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU will die Kommission sicherstellen, dass durch die Einführung eines verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs über Steuervorbescheide mit grenzüberschreitender Dimension und über von den Unternehmen angewandte Vorabverständigungsvereinbarungen eine umfassende und effiziente Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden gewährleistet wird. Diese Verfahren können in bestimmten Fällen mit der Festlegung eines niedrigen Steuersatzes in dem Mitgliedstaat einhergehen, von dem der Steuervorbescheid ausgestellt wurde, und können somit eine erhebliche Verringerung der Höhe derjenigen Einkommen zur Folge haben, die in den anderen betroffenen Mitgliedstaaten noch zu besteuern sind.

([2]) COM(2015) 135 final — Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung.
COM(2015) 136 final — Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Steuertransparenz als Mittel gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung.
COM(2015) 129 final — Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates.

([3]) COM(2012) 722 final — Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung.

2.3. Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates (Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen) ist insofern erforderlich, als sich die Richtlinie infolge der am 9. Dezember 2014 erfolgten Annahme der Richtlinie 2014/107/EU des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, durch die die globale Norm für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten in der europäischen Gesetzgebung umgesetzt wird, auch auf Zinserträge — neben den übrigen Arten von Einkünften — erstreckt. Daher sollte die Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen aufgehoben werden, um die parallele Anwendung zweier Normen zu vermeiden, was gleichzeitig auch zu einem zusätzlichen und unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für die Unternehmen führen würde.

2.4. In der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Steuertransparenz bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung werden wiederum die Fortschritte bei der Umsetzung der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung präsentiert. Die Kommission stellt darin auch die Maßnahmen vor, die künftig ergriffen werden könnten.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Mit der Vorlage des Entwurfs einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung setzt die Kommission die Umsetzung der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung fort, die sie Ende 2012 auf Ersuchen des Europäischen Rates vorgelegt hatte. In seiner diesbezüglichen Stellungnahme ([4]) hatte der EWSA seinerzeit den Aktionsplan begrüßt und seine Unterstützung für die Kommission bei der Bekämpfung dieser dem Binnenmarkt schadenden Praktiken bekundet.

3.2. Mit dem Richtlinienvorschlag sollen die Informationen bezüglich der Steuervorbescheide mit grenzüberschreitender Dimension und der Vorabverständigungsvereinbarungen in die Kategorien von Informationen aufgenommen werden, die dem verpflichtenden automatischen Informationsaustausch unterliegen. Diese Bescheide werden von den Unternehmen häufig bei den Steuerbehörden beantragt, um die Bestätigung zu erhalten, dass ihre Geschäftstätigkeit rechtmäßig ist. Für sich betrachtet stellen die Steuervorbescheide kein Problem dar und werden von vielen Mitgliedstaaten praktiziert. Sie werden allerdings mitunter von Unternehmen für die Schaffung von Strukturen genutzt, durch die sie weniger Steuern zahlen müssen, was zu einer Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen in den Mitgliedstaaten führt und das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigt. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass diese Informationen in die Kategorie der Informationen eingeordnet werden, die der Verpflichtung zum automatischen Austausch unterliegen, soweit die Mitgliedstaaten sie im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung benötigen.

3.3. Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen ermöglichen es den Mitgliedstaaten außerdem, die etwaigen von Unternehmen geschaffenen Strukturen zu ermitteln, die zu einer Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen führen, beispielsweise indem Unternehmen Verrechnungspreise ansetzen, durch die sie in den Genuss einer niedrigen Besteuerung der Einnahmen in anderen Ländern als demjenigen profitieren, in dem diese Einkünfte erzielt wurden. Der EWSA hat sich wiederholt gegen diese Praktiken ausgesprochen, die zwar nicht unrechtmäßig, so doch unmoralisch sind, da sie die Mitgliedstaaten zur Erhöhung des Besteuerungsniveaus kleiner Steuerpflichtiger treiben, seien es Unternehmen oder natürliche Personen, die unterm Strich schlussendlich mehr Steuern zahlen als die großen Unternehmen.

3.4. Die Kommission erkennt an, dass die legale Steuerflucht sowie Steuerbetrug und Steuerhinterziehung ein bedeutendes grenzübergreifendes Problem bilden, wobei diese Phänomene durch die Globalisierung und die zunehmende Mobilität der Steuerzahler begünstigt werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass die im Richtlinienvorschlag vorgesehenen Maßnahmen zu einer spürbaren Verringerung des Verlustes von Einnahmen der Mitgliedstaaten führen können, und empfiehlt daher deren schnellstmögliche Annahme.

3.5. Die Einbeziehung der Spareinlagen in die Kategorien, die dem verpflichtenden automatischen Informationsaustausch gemäß der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung unterliegen, dürfte den Regelungsrahmen vereinfachen und gleichzeitig die Transparenz des Besteuerungsverfahrens erhöhen. Der EWSA unterstützt den Entwurf einer Richtlinie zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates (Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen), deren Anwendungsbereich in der Richtlinie 2014/107/EU des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung aufgegriffen und ausgedehnt wird.

([4]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung — (ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 34).

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Die von einer Reihe grenzübergreifend tätiger Unternehmen geförderte aggressive Steuerplanung führt im Haushalt der Mitgliedstaaten zu Einbußen in der Größenordnung von mehreren hundert Milliarden Euro pro Jahr. Der EWSA spricht sich dafür aus, dass sowohl die Steuervorbescheide als auch die von den nationalen Verwaltungen getroffenen Vorabverständigungsvereinbarungen in die Kategorie der Informationen aufzunehmen, die der Verpflichtung zum automatischen Austausch gemäß Artikel 8 Absatz 5 Buchstabe a der Richtlinie 2011/16/EU unterliegen; außerdem ist er der Auffassung, dass diese Änderung ein notwendiger Schritt ist, um die steuerliche Transparenz zu erhöhen und dieses negative Phänomen zu bekämpfen.

4.2. Durch die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten gemäß den Bestimmungen des Richtlinienvorschlags Zugang zu Informationen über zwei Arten von Bescheiden erhalten, wird hingegen nicht gewährleistet, dass die Strukturen beseitigt werden, die die Unternehmen zur Steuervermeidung nutzen. In den meisten Fällen werden mit diesen Strukturen die Lücken oder die Uneinheitlichkeit der nationalen Gesetzgebungen ausgenutzt. Der EWSA befürwortet, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die Vereinfachung und Harmonisierung des bestehenden Rechtsrahmens sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene weiterverfolgen.

4.3. Die Informationen bezüglich der Steuervorbescheide und der Vorabverständigungsvereinbarungen sind von großer Bedeutung und können den Mitgliedstaaten beim Aufspüren von Scheingeschäften behilflich sein. Dank der Einführung der allgemeinen Regel zur Verhinderung von Missbrauch durch Richtlinie 2011/96/EU (Richtlinie über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten) können die Mitgliedstaaten die ihnen infolge von Scheingeschäften entgangenen Steuern einfordern. Der EWSA macht jedoch darauf aufmerksam, dass es sich in vielen Fällen als schwierig erweisen kann, eine Transaktion rechtlich gesehen als Scheingeschäft zu bezeichnen.

4.4. Der EWSA erneuert seinen in einer früheren Stellungnahme vorgetragenen Vorschlag, dass die Mitgliedstaaten ein Verfahren einführen sollten, mit dem denjenigen Unternehmen der Zugang zu öffentlichen Mitteln und EU-Mitteln verwehrt wird, die legale Steuerumgehung fördern oder ihre Tätigkeiten über Gebiete abwickeln, die als Steueroasen gelten.

4.5. Angesichts des großen Umfangs der Informationen, die dem verpflichtenden automatischen Austausch unterliegen werden, und der Tatsache, dass die bereits in Artikel 8 der Richtlinie genannten Arten von Informationen um weitere Arten ergänzt werden, empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, die Humanressourcen und Informationstechnologie bereitzustellen, die für die ordnungsgemäße Umsetzung der in dem Richtlinienvorschlag vorgesehenen Bestimmungen erforderlich sind. Der EWSA hält es im Übrigen für notwendig, dass die Mitarbeiter der nationalen Steuerbehörden, die für den verpflichtenden automatischen Informationsaustausch zuständig sein werden, im Hinblick auf sowohl die ordnungsgemäße Verwendung der Vordrucke, die gemeinsam mit der Kommission erstellt und die diesen Informationsaustausch erleichtern werden, als auch die Erfassung dieser Informationen in der künftigen, von der Kommission verwalteten zentralen Datenbank geschult werden.

4.6. Nach den im Jahr 2013 vorgenommenen sowie den im aktuellen Richtlinienvorschlag empfohlenen Änderungen wird durch Richtlinie 2011/16/EU der Informationsaustausch für alle wesentlichen Arten von Zinserträgen natürlicher Personen — und im Falle der juristischen Personen sogar für noch mehr Arten — eingeführt. Dies bedeutet, dass den Mitgliedstaaten die Informationen über das auf dem Gebiet der Europäischen Union erzielte Einkommen zur Verfügung stehen. Die von eine aggressive Steuerplanung fördernden Unternehmen geschaffenen Strukturen beziehen in vielen Fällen auch Staaten oder Gebiete außerhalb der EU mit ein. Damit dieser von der Kommission vorgelegte Richtlinienvorschlag ehrgeiziger ausfällt als die geplante BEPS-Norm (Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage und Gewinnverlagerung), die auf der Ebene der OECD ausgehandelt wird, empfiehlt der EWSA der Kommission und den Mitgliedstaaten, ihre Anstrengungen zur Zusammenarbeit zu intensivieren, damit die BEPS-Norm und die Norm im Bereich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs wirklich zu weltweiten Normen werden.

4.7. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen („Zinsbesteuerungsrichtlinie“). Wie oben stehend ausgeführt erstreckt sich die Richtlinie 2014/107/EU des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates konkret auf alle Finanzprodukte einschließlich solcher, die unter die Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen fallen. Mit dem erörterten Richtlinienvorschlag soll vermieden werden, dass beim Informationsaustausch bezüglich der Finanzkonten zwei Normen parallel angewandt werden. Damit werden die Steuervorschriften vereinfacht und transparenter gestaltet.

Brüssel, den 27. Mai 2015

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Henri MALOSSE