Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/4202

20.8.2025

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses**

# Steuermeldepflichten in der EU: Kosten, Nutzen und wirksame Nutzung von Angaben durch die Steuerbehörden

**(Initiativstellungnahme)**

(C/2025/4202)

Berichterstatter: **Krister ANDERSSON**

| | |
|---|---|
| Berater | Samuel CORNELLA |
| Beschluss des Plenums | 23.1.2025 |
| Rechtsgrundlage | Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung |
| Zuständiges Arbeitsorgan | Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt |
| Annahme im Arbeitsorgan | 5.6.2025 |
| Verabschiedung im Plenum | 18.6.2025 |
| Plenartagung Nr. | 597 |
| Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/ Enthaltungen) | 197/1/1 |

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet die Pläne der Europäischen Kommission zur Vereinfachung, zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Eine Vereinfachung des allgemeinen Rechtsrahmens für die Besteuerung als Möglichkeit, die Kohärenz der Steuersysteme durch die Abschaffung veralteter Vorschriften und die gleichzeitige Straffung der geltenden Vorschriften zu verbessern, könnte erheblich zum erklärten Ziel beitragen, den Verwaltungsaufwand zu verringern.

1.2. Im Zuge der Vereinfachung der Steuervorschriften sollte die Bereitstellung kosteneffizienter Informationen gefördert und die Nutzung und der Austausch von Informationen zwischen den Steuerbehörden verbessert werden. Dies sollte weder zu unfairen oder unbeabsichtigten Änderungen der Steuerschuld führen noch Schlupflöcher für Steuerhinterziehung oder schädlichen Steuerwettbewerb eröffnen.

1.3. Der EWSA betont, dass auch durch eine Harmonisierung ähnlicher, aber nicht vollständig übereinstimmender Rechtsbegriffe und Terminologien, die in verschiedenen EU-Richtlinien über indirekte Steuern wie z. B. Verbrauchsteuern, Zöllen und Mehrwertsteuer enthalten sind, eine wesentliche Vereinfachung erreicht werden könnte. Dies ist ein Bereich, in dem die Kommission über beträchtliche Befugnisse verfügt und in dem eine Vereinfachung erforderlich und wahrscheinlich auch möglich ist.

1.4. Der EWSA weist darauf hin, dass umfassende und allgemeine Steuervorschriften den Verwaltungsaufwand und die Befolgungskosten verringern, indem sie eine einheitliche Anwendung und Berechenbarkeit in allen Sektoren gewährleisten und so Fragmentierung und Komplexität verhindern. Im Gegensatz dazu könnten übermäßige Flexibilität und eine Vielzahl sektorbezogener Ausnahmen zu Diskrepanzen führen.

1.5. Für jeden Richtlinienvorschlag sollte eine Folgenabschätzung durchgeführt werden, um die konkreten Auswirkungen neuer Gesetzgebungsinitiativen auf Steuerzahler und Unternehmen angemessen zu bewerten. Der EWSA empfiehlt darüber hinaus, bei neuen Gesetzgebungsinitiativen im Steuerbereich, auch für KMU, einen Check-up der Wettbewerbsfähigkeit durchzuführen. Es gilt sicherzustellen, dass die neuen Vorschriften tatsächlich zu den erklärten Zielen der Kommission im Hinblick auf Vereinfachung, Straffung und die Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen. Die Methoden und die Messungen des Verwaltungsaufwands und der Wettbewerbsfähigkeit müssen gründlich konzipiert und bekannt gemacht werden. Der EWSA fordert die Kommission auf, Auslegungsleitlinien zu den wichtigsten Begriffsbestimmungen und Konzepten, auf die im jeweiligen Vorschlag Bezug genommen wird, bereitzustellen und zu veröffentlichen. Dabei geht es nicht nur um die Übersetzung von einer Sprache in eine andere, sondern auch um die Verwendung technischer Begriffe, die in verschiedenen Rechtsordnungen unterschiedliche Tragweite und Bedeutung haben können, selbst wenn der Begriff identisch zu sein scheint.

1.6. Leitlinien der Kommission wären sehr hilfreich, aber sie werden nicht ausreichen, um bei komplexen Steuervorschriften und -konzepten Klarheit zu schaffen. Der EWSA schlägt daher die Einführung eines Systems von Vorbescheiden auf EU-Ebene vor. Die Einrichtung eines Rechtsprechungsorgans würde zu einer klaren Auslegung der in den Mitgliedstaaten umgesetzten Richtlinien und Verordnungen führen. Um die Urteile verbindlich zu machen, sollte der Europäische Gerichtshof dann das rechtskräftige Urteil erlassen, wenn ein Mitgliedstaat oder ein Steuerpflichtiger Rechtsmittel einlegt.

1.7. Es sollte ein neues Gemeinsames EU-Verrechnungspreisforum eingerichtet werden, ein aus Sachverständigen bestehendes Regelungsgremium. Bei Anfechtungen sollten Entscheidungen in dem vom EWSA vorgeschlagenen System von Vorbescheiden geregelt werden.

1.8. Die zunehmende Zahl von Grenzgängern, insbesondere von Telearbeitern, erfordert ein Eingreifen der Kommission, um den Beschäftigten Klarheit darüber zu schaffen, in welchem Land die Lohnsteuer zu entrichten und wo das Einkommen zu versteuern ist und welche Rechte sich daraus ergeben. In einem ersten Schritt sollte ein für alle zugängliches Portal eingerichtet werden, auf dem Arbeitnehmer angeben können, wie viele Tage sie für welchen Arbeitgeber in welchem Land gearbeitet haben.

1.9. Viele Einzelpersonen, die in Wertpapiere und Aktien in einem anderen Mitgliedstaat investieren, müssen Rückforderungen von Quellensteuern auf Dividenden in demjenigen Land stellen, in dem die Aktien notiert sind. Auch hier wäre ein EU-Portal für Rückforderungen von Einzelpersonen sehr zu begrüßen.

1.10. Es bedarf einer einheitlichen harmonisierten Norm für die öffentliche länderspezifische Berichterstattung. Gleichzeitig sollte die Verhältnismäßigkeit der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung vor dem Hintergrund des Säule 2-Rahmens bewertet werden.

1.11. Die Existenz mehrerer Vorschriften zur Bekämpfung der Steuervermeidung in verschiedenen Richtlinien in Verbindung mit nationalen Vorschriften und allgemeinen Vorschriften zur Bekämpfung der Steuervermeidung führt häufig zu einer unvorhersehbaren Steuerlage. Eine Überprüfung der Wirksamkeit und Kohärenz dieser Vorschriften obliegt nicht nur der Kommission, sondern auch den Mitgliedstaaten.

1.12. Die Steuerbehörden sollten unbedingt die von den Steuerpflichtigen bereitgestellten und die von Steuerbehörden anderer Länder erhaltenen Informationen nutzen. Die laufende Überprüfung der verschiedenen Richtlinien über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der DAC wird hoffentlich einen umfassenden Überblick darüber geben, wie diese Informationen in den Mitgliedstaaten genutzt werden.

1.13. Der EWSA ist der Auffassung, dass moderne IT-Lösungen entscheidend sind, um die Steuerbehörden bei der Verwaltung großer Datenmengen zu entlasten und gleichzeitig im Einklang mit den oben genannten Zielen der Kommission, d. h. Vereinfachung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Arbeitsbelastung der Steuerzahler, insbesondere KMU, sowie der Steuerbehörden zu verringern. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, die Digitalisierung in öffentlichen Verwaltungen, öffentlichen Verfahren und auch für die Steuerzahler als grundlegenden Schritt zur Vereinfachung und Straffung von Verfahren zu nutzen und auszubauen.

## 2. **Einleitung und Hintergrund**

2.1. Die Europäische Kommission misst der Stärkung der EU-Agenda für Wettbewerbsfähigkeit große Bedeutung bei. Konkret hat sich die Kommission das allgemeine Ziel gesetzt, den Verwaltungsaufwand bis zum Ende ihrer Amtszeit im Jahr 2029 um 25 % und für KMU um 35 % zu verringern ([1]). Gestraffte Berichtspflichten gelten als direkter Weg zur Senkung der Befolgungskosten und zur Investitionsförderung ([2]).

([1]) In ihrem Arbeitsprogramm für 2025 kündigte die Kommission eine Reihe von Maßnahmen an, um gegen sich überschneidende, unnötige oder unverhältnismäßige Vorschriften vorzugehen, die Hindernisse für EU-Unternehmen schaffen. Die Kommission möchte bis zum Ende ihrer Amtszeit im Jahr 2029 die allgemeinen Verwaltungslasten um 25 % und für KMU sogar um 35 % verringern. https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_de. Das Ziel wird im Kompass für Wettbewerbsfähigkeit bekräftigt: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_339.

([2]) Informationsblatt der Europäischen Kommission zu *Reducing burdens and rationalising reporting requirements.*

2.2. Die wichtigsten globalen Akteure, darunter die OECD und die EU, diskutieren derzeit über die Straffung der Steuersysteme, auch wenn der Umfang der von der Kommission in dieser Hinsicht geplanten Initiativen noch nicht klar ist ([3]). Vor allem die Aufhebung oder Änderung einzelstaatlicher Vorschriften zur Missbrauchsbekämpfung, die aufgrund neuerer globaler Abkommen wie der Säule 2 (der globalen Mindeststeuer für Unternehmen) hinfällig geworden oder dupliziert worden sein könnten, muss überprüft werden.

2.3. Alle Generaldirektionen (GD) der Kommission arbeiten an der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Verringerung des Verwaltungsaufwands. Die GD Steuern und Zollunion (TAXUD) ist bestrebt, die Steuervorschriften zu verschlanken und zu vereinfachen, um ein effizienteres, transparenteres und gerechteres Steuersystem zu schaffen. Auch wenn der Verwaltungsaufwand und die Befolgungskosten verringert werden, müssen doch wirksame Mechanismen zur Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften in Kraft bleiben.

2.4. Der EWSA unterstützt die Pläne zur Vereinfachung, die darauf abzielen, die Kohärenz der Steuersysteme zu verbessern, indem veraltete Vorschriften abgeschafft und gleichzeitig die geltenden Vorschriften gestrafft werden. In dieser Stellungnahme soll in erster Linie bewertet werden, wie sich einige in den letzten Jahren angenommenen Steuervorschriften für Unternehmen auf die Wirtschaft und Steuerverwaltungen ausgewirkt haben, um Vorschläge für eine weitere Vereinfachung im gesamten Binnenmarkt zu unterbreiten. Ein weiteres Anliegen besteht darin, die Ziele früherer Vorschriften im Lichte der vorgeschlagenen Vorschriften kontinuierlich neu zu bewerten. Mit der laufenden Überprüfung sollte eine wirksame Nutzung von Informationen durch die Steuerbehörden gefördert werden. Einige Einzelpersonen betreffende Steuerfragen werden ebenfalls angesprochen.

## 3. **Allgemeine und besondere Bemerkungen**

3.1. Der EWSA weist darauf hin, dass umfassende und allgemeine Steuervorschriften den Verwaltungsaufwand und die Befolgungskosten verringern, indem sie eine einheitliche Anwendung und Berechenbarkeit in allen Sektoren gewährleisten und so Fragmentierung und Komplexität verhindern. Im Gegensatz dazu könnten übermäßige Flexibilität und eine Vielzahl sektorbezogener Ausnahmen zu Diskrepanzen führen.

3.2. Um vorab sicherzustellen, dass die Vorschriften ihren Zweck erfüllen, sind umfassende und fundierte Folgenabschätzungen erforderlich. Sie sind entscheidend, um zu überprüfen, ob der Verwaltungsaufwand aufgrund der vorgeschlagenen Vorschriften verhältnismäßig ist und durch diese nicht über Gebühr erhöht wird. Neben der beschreibenden Analyse sollten sich Folgenabschätzungen auf quantitative Daten und wirtschaftliche Modellierungsmethoden stützen, um zu ermitteln, wie jede geplante Änderung tatsächlich zu den festgelegten Zielen beiträgt.

3.3. Für jeden Richtlinienvorschlag sollte eine Folgenabschätzung und eine Wirkungsevaluation in Bezug auf den Verwaltungsaufwand durchgeführt werden ([4]). Dabei sollten die Auswirkungen für jeden Vorschlag spezifiziert und quantifiziert werden, und es sollte angegeben werden, inwieweit das erklärte Ziel einer Verringerung des Verwaltungsaufwands um 25 % (35 % für KMU) erreicht wird. Die Kommission sollte darlegen, wie die Messungen durchgeführt werden. Die Folgenabschätzung sollte dann überarbeitet werden, wenn das Europäische Parlament oder der Rat Änderungen vorschlagen, die den ursprünglichen Vorschlag wesentlich verändern können. In diesen Fällen sollte ein endgültiger Beschluss idealerweise erst dann gefasst werden, wenn eine aktualisierte Folgenabschätzung vorliegt.

3.4. Ex-post-Folgenabschätzungen könnten auch nach Ablauf eines signifikanten Zeitraums ab Inkrafttreten der Regelung sinnvoll sein und Aufschluss darüber geben, ob die Vorschriften geändert werden müssen.

3.5. Der EWSA empfiehlt, bei neuen Gesetzgebungsinitiativen im Steuerbereich — auch für KMU — einen Check-up der Wettbewerbsfähigkeit durchzuführen. Mit Hilfe eines analytischen und speziellen Instruments soll untersucht werden, ob die neuen Vorschriften tatsächlich zu den erklärten Zielen des Wirtschaftswachstums, der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation beitragen und gleichzeitig unnötige Belastungen und Befolgungskosten vermieden werden. Wie der Check-up der Wettbewerbsfähigkeit konkret durchgeführt werden soll, muss noch festgelegt werden, aber in mehreren Kommissionsdokumenten wurde die Methodik bereits ansatzweise entwickelt ([5]). Den Ausbau des Internetportals „Ihre Meinung zählt“ zur zentralen Anlaufstelle für Rückmeldungen für Unternehmen und die Zivilgesellschaft könnte sinnvoll sein, da es allgemeine Rückmeldungen zu Themen aufgreift, auf die die Kommission ihre Aufmerksamkeit und ihre künftigen Anstrengungen konzentrieren muss.

([3]) Siehe Schlussfolgerungen des Rates zu einer Agenda zur Straffung und Vereinfachung der Steuervorschriften zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit der EU — Schlussfolgerungen des Rates (11. März 2025), https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6748-2025-INIT/de/pdf.

([4]) Derzeit wird die Folgenabschätzung der Kommission vor der Annahme eines Vorschlags endgültig, wenngleich auch das Europäische Parlament und der Rat beschließen können, eigene Folgenabschätzungen durchzuführen. Die Kommission führt nur dann eine Folgenabschätzung durch, wenn ein Steuervorschlag verschiedene Optionen enthält. Um die Gesetzgebung nicht zu verzögern, ist eine überarbeitete Folgenabschätzung möglicherweise nicht erforderlich, wenn die Regulierungsstelle die Änderungen für geringfügig hält.

([5]) Siehe Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung 2023, https://commission.europa.eu/document/download/bab4c97d-c400-473f-a646-0a9c712a354d_en?filename=BRT-2023-Appendix-Competitveness%20check.pdf und „Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU“, COM(2025) 30 final.

3.6. Der EWSA stellt fest, dass kohärente Definitionen und Querverweise von Konzepten in den verschiedenen europäischen Richtlinien und Verordnungen zur Steuerpolitik sowohl den Steuerbehörden als auch den Steuerzahlern dabei behilflich sein könnten, die Vorschriften einheitlicher anzuwenden und eine Fragmentierung zu vermeiden.

3.7. Der EWSA fordert die Kommission auf, Auslegungsleitlinien zu den wichtigsten Begriffsbestimmungen und Konzepten, auf die im jeweiligen Vorschlag Bezug genommen wird, bereitzustellen und zu veröffentlichen. Dabei geht es nicht nur um die Übersetzung von einer Sprache in eine andere, sondern auch um die Verwendung technischer Begriffe, die in verschiedenen Rechtsordnungen unterschiedliche Tragweite und Bedeutung haben können, selbst wenn der Begriff identisch zu sein scheint. Die derzeitigen Richtlinien können durchaus zu unterschiedlichen Definitionen mit unklarem Anwendungsbereich führen, was eine uneinheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten nach sich zieht. Auslegungsleitlinien, insbesondere im Hinblick auf grenzüberschreitende Tätigkeiten, wären daher sowohl für Steuerpflichtige als auch für die Steuerbehörden von Vorteil ([6]).

3.8. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission bei der Veröffentlichung offizieller Leitlinien für Richtlinien im Steuerbereich bisher Vorsicht walten ließ, da sie sich der Problematik potenziell rechtsverbindlicher Auslegungen bewusst ist. Derzeit besteht jedoch großer und dringender Bedarf an öffentlich zugänglichen Dokumenten mit Fragen und Antworten und offiziellen Leitlinien, insbesondere in Fällen, in denen eine kohärente Anwendung im grenzüberschreitenden Kontext von entscheidender Bedeutung ist ([7]). Haftungsausschlüsse könnten den unverbindlichen Charakter solcher Fragen und Antworten sowie der Leitlinien unterstreichen und trotzdem für die erforderliche Klarheit sorgen. Bei Einsprüchen ist es selbstverständlich Sache der Gerichte, die Bedingungen festzulegen und auszulegen.

3.9. Leitlinien der Kommission wären sehr hilfreich, aber sie werden nicht ausreichen, um bei komplexen Steuervorschriften und -konzepten Klarheit zu schaffen. Der EWSA schlägt daher die Einführung eines Systems von Vorbescheiden auf EU-Ebene vor. Es sollte ein Gericht eingerichtet werden, das das Recht/die Pflicht hat, über die Auslegung einer Richtlinie zu entscheiden, vorzugsweise innerhalb einer angemessen kurzen Frist von beispielsweise drei bis sechs Monaten, nachdem es darum gebeten bzw. damit beauftragt wurde. Dabei sollten nur die Bestimmungen der Richtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht, nicht jedoch die nationalen Steuervorschriften behandelt werden. Ziel ist es, Klarheit über den genauen Inhalt einer Richtlinie zu erlangen und unterschiedliche Auslegungen und Umsetzungen in den Mitgliedstaaten aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Konzepte oder der verwendeten Terminologie zu vermeiden ([8]).

3.10. In diesem Zusammenhang möchte der EWSA auf die positiven Erfahrungen in einigen Mitgliedstaaten hinweisen, z. B. in Schweden, das seit 1951 über ein System von Steuervorbescheiden verfügt ([9]). Jeder Steuerpflichtige und jede Steuerverwaltung kann sich an ein unabhängiges Gericht wenden und erläutern, warum die Steuervorschriften in einer bestimmten Situation schwer anzuwenden und auszulegen sind (unklare Begriffe oder Vorschriften in einem vorgeschlagenen Handlungsbereich). Das mit der Auslegung betraute Gericht sollte dies innerhalb einer kurzen Frist tun (in Schweden ergeht eine Entscheidung in der Regel binnen drei Monaten). Die Frage und die Antwort werden anonymisiert und für alle zugänglich veröffentlicht. Die Entscheidung kann direkt vor dem obersten Verwaltungsgericht angefochten werden, und dessen Urteil ist sowohl für den Steuerpflichtigen als auch für die Steuerverwaltung verbindlich ([10]).

3.11. Ein solcher justizieller Mechanismus für Steuerpflichtige und Steuerverwaltungen würde bei der Auslegung der in den Mitgliedstaaten umgesetzten Richtlinien und Verordnungen Klarheit schaffen. Um die Urteile verbindlich zu machen, sollte der Europäische Gerichtshof dann das rechtskräftige Urteil erlassen, wenn ein Mitgliedstaat oder ein Steuerpflichtiger Rechtsmittel einlegt. Die Zahl der Steuerstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten würde wahrscheinlich sinken. Die steigende Tendenz von Streitigkeiten muss umgekehrt werden ([11]).

3.12. Ein solches neues europäisches Rechtsprechungsorgan könnte in einem zweistufigen Ansatz geschaffen werden. Zunächst könnten sich die Anfragen auf die Auslegung bei der Erfüllung einer Meldepflicht beschränken. Im Falle einer widersprüchlichen und bruchstückhaften Umsetzung der Berichterstattungspflichten wird ein Urteil über die Konformität des Berichterstattungssystems auf europäischer Ebene eingeholt.

([6]) Die OECD veröffentlicht häufig konkrete Beispiele als Orientierungshilfe für Steuerpflichtige und Steuerbehörden.

([7]) Nach der Annahme der Säule-2-Richtlinie im Rat bot die Kommission den Mitgliedstaaten in Sitzungen der Arbeitsgruppe IV erhebliche Unterstützung bei der Umsetzung an. Die Kommission ist nicht befugt, rechtsverbindliche Auslegungen vorzunehmen.

([8]) Auch Übersetzungen können Probleme verursachen. Der Rat hat sprachliche Korrekturen für französische, spanische und andere amtliche Sprachfassungen der Säule-2-Richtlinie veröffentlicht. Siehe 7426/25, FISC 81, ECOFIN 336, JUR 190, Brüssel, 16. April 2025.

([9]) *How To Apply for an Advance Tax Ruling in Sweden*. Andere Mitgliedstaaten wie Italien beschränken eine solche Möglichkeit auf offizielle Voranfragen bei den Steuerbehörden, was lediglich den Standpunkt der Steuerverwaltung klarstellt.

([10]) In Schweden ergeht die Entscheidung des obersten Gerichts in der Regel innerhalb eines Jahres.

([11]) Der EWSA nahm zu der Richtlinie über den Streitbeilegungsmechanismus Stellung (ABl. C 173 vom 31.5.2017, S. 29).

3.13. In einem zweiten Schritt sollten Entscheidungen zu bestimmten geplanten Transaktionen bei der Anwendung von Richtlinien, Verordnungen und EU-Recht erlassen werden. Die vorgenommenen Klarstellungen sollten veröffentlicht werden und würden Klarheit schaffen und wären folglich einer einheitlicheren Umsetzung der Richtlinien in den Mitgliedstaaten zuträglich. Die Besteuerung von Grenzgängern sollte ebenfalls in einem zweiten Schritt behandelt werden, damit Arbeitnehmer, die in mehreren Mitgliedstaaten arbeiten, Klarheit über ihre steuerlichen Pflichten bekommen ([12]).

3.14. Als ersten Schritt zur Erleichterung der Einhaltung der Meldepflichten und -verfahren für Steuerpflichtige hält es der EWSA jedoch für wichtig, die Formulare und Formate für die Steuerberichterstattung zu optimieren und zu vereinheitlichen, um Verwirrung und unverhältnismäßige Befolgungskosten in den Mitgliedstaaten zu vermeiden. Einheitliche Berichtspflichten ([13]) und -formulare in Verbindung mit einem rechtzeitigen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten würden die grenzüberschreitende Einhaltung der Vorschriften vereinfachen und zu Effizienzgewinnen führen. Dies würde auch zu einem wirksamen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden beitragen.

3.15. Nach Auffassung des EWSA können durch die Verbesserung gemeinsamer Prüfungen und gleichzeitiger Kontrollen durch zwei oder mehr Steuerbehörden auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten mehrere getrennte Prüfungen desselben Steuerpflichtigen verhindert werden. Dadurch würde der Aufwand sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Steuerbehörden verringert. Da sich die Prüfungskultur der Steuerverwaltungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheidet, sollte der Austausch zwischen den Steuerverwaltungen in einem geeigneten Rahmen, möglicherweise dem Fiscalis-Programm ([14]), ausgeweitet werden. Dadurch würde eine auf Zusammenarbeit beruhende Prüfungskultur gefördert ([15]).

3.16. Transaktionen zwischen multinationalen Unternehmen oder innerhalb einer Unternehmensgruppe können zu komplizierten Steuerproblemen führen, da mehrere Länder das Recht auf Besteuerung des Mehrwerts einer Transaktion beanspruchen können. Der EWSA hält es für wichtig, dass Steuerpflichtige und Steuerverwaltungen über spezielle technische Foren für die Besprechung von Verrechnungspreisfragen verfügen, um Einigung und Klarheit in Bezug auf die Steuerpflichten der Unternehmen und die Besteuerungsrechte der Mitgliedstaaten zu erzielen. Diesem Zweck diente das Gemeinsame Verrechnungspreisforum, das wieder als Forum für Verrechnungspreisexperten von Unternehmen und Steuerbehörden eingesetzt werden sollte ([16]). Das reformierte Forum sollte inhaltliche Einigungen erzielen können, was sich auf die Rechtsetzung in der EU auswirken würde. Sollte eine Entscheidung des Forums nicht Klarheit schaffen, könnte auf die Regelung für Steuervorbescheide zurückgegriffen werden.

3.17. Die zunehmende Zahl von Grenzgängern, insbesondere Telearbeitern, erfordert ein Eingreifen der Kommission, um den Beschäftigten Klarheit darüber zu schaffen, in welchem Land sie in welchem Umfang steuerpflichtig sind. In einem ersten Schritt sollte ein für alle zugängliches Portal eingerichtet werden, auf dem Arbeitnehmer angeben können, wie viele Tage sie für welchen Arbeitgeber in welchem Land gearbeitet haben. Dies ist ein komplexes Unterfangen, das den Mitgliedstaaten aber vielleicht auch veranschaulichen könnte, wie Steuervorschriften für Grenzgänger sich gegenseitig bedingen, und das hoffentlich zu einem deutlich weniger fragmentierten System führt. Das Land, in dem der Arbeitgeber ansässig ist, könnte verpflichtet werden, die Lohnsteuer einzubehalten, wodurch vermieden wird, dass dasselbe Einkommen in beiden Ländern versteuert wird.

3.18. Viele Einzelpersonen, die in Wertpapiere und Aktien in einem anderen Mitgliedstaat investieren, müssen Rückforderungen von Quellensteuern auf Dividenden in demjenigen Land stellen, in dem die Aktien notiert sind. Auch hier wäre ein EU-Portal sehr zu begrüßen, über das Einzelpersonen Rückforderungen stellen können ([17]).

([12]) Der EWSA hat die Frage der Besteuerung grenzüberschreitend tätiger Telearbeiter in zwei Stellungnahmen behandelt:
— ABl. C 443 vom 22.11.2022, S. 15.
— ABl. C, C/2024/2479, 23.4.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2479/oj.

([13]) Derzeit ist das Berichtsformat — XML-Schema — nur für den Austausch zwischen den Mitgliedstaaten obligatorisch, mit Ausnahme von DAC9, bei der das Schema für die Berichterstattung multinationaler Unternehmen vorgesehen ist.

([14]) Der EWSA begrüßte den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über ein neues Programm „Fiscalis“ und stellte fest, dass die nationalen Steuerbehörden nach wie vor unter unzureichenden Kapazitäten leiden und nicht ausreichend kooperieren. Er stellte fest, dass die Funktionsweise der Steuerpolitik, einschließlich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und der Unterstützung für die Steuerbehörden, dringend verbessert werden muss (ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 118).

([15]) Es wird verwiesen auf die Fiscalis-Gruppe (EU AIAC), deren Aufgabe es ist, gemeinsame multilaterale Prüfungen und ähnliche Tätigkeiten zu koordinieren. Die DAC7 sowie laufende Projekte im Rahmen des Fiscalis-Programms sind Beispiele für die bestehende Zusammenarbeit in diesem Bereich.

([16]) In der EU werden Verrechnungspreise nicht durch Rechtsakte harmonisiert. Das Gemeinsame Verrechnungspreisforum wurde daher 2002 eingerichtet, um die Europäische Kommission durch pragmatische, nichtlegislative Lösungen für praktische Probleme im Zusammenhang mit der Verrechnungspreispraxis in der EU zu unterstützen.

([17]) Diese Frage wurde teilweise in der Richtlinie (EU) 2025/50 des Rates vom 10. Dezember 2024 über eine schnellere und sicherere Entlastung von überschüssigen Quellensteuern behandelt (ABl. L, 2025/50, 10.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2025/50/oj).

3.19. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Bereiche zu ermitteln, in denen Vereinfachungen für Einzelpersonen und Haushalte notwendig sind. Klarheit ist auch für sehr häufig auftretende Situationen grenzüberschreitender Aktivitäten privater Haushalte in der EU erforderlich.

3.20. Der EWSA betont, dass auch durch eine Harmonisierung ähnlicher, aber nicht vollständig übereinstimmender Rechtsbegriffe und Terminologien, die in verschiedenen EU-Richtlinien über indirekte Steuern wie z. B. Verbrauchsteuern, Zöllen und Mehrwertsteuer enthalten sind, eine wesentliche Vereinfachung erreicht werden könnte. Dies ist ein Bereich, in dem die Kommission über beträchtliche Befugnisse verfügt und in dem eine Vereinfachung erforderlich und wahrscheinlich auch möglich ist.

## 4. **Verbesserung des Informationsaustauschs durch Vereinfachung der Steuervorschriften**

4.1. Der EWSA weist darauf hin, dass eine maßgebliche Herausforderung bei der Vereinfachung der Besteuerung darin besteht, dass einige europäische Richtlinien in Wirklichkeit Umsetzungen von OECD-Vereinbarungen in EU-Recht sind. Künftige Änderungen solcher Richtlinien könnten daher zu doppelten Standards führen, wodurch die Besteuerung verkompliziert anstatt vereinfacht würde. Die EU muss daher für die Arbeit der OECD und zunehmend auch bei allen im Rahmen der Vereinten Nationen geschlossenen Normenvereinbarungen ein aktiver Partner sein.

4.2. Die öffentliche länderspezifische Berichterstattung folgt unterschiedlichen Standards und Begriffsbestimmungen, was zu einem zusätzlichen Befolgungsaufwand und mehreren Berichterstattungsebenen führt. Es bedarf einer einheitlichen harmonisierten Norm, doch sollten Änderungen mit Initiativen und Maßnahmen der OECD koordiniert werden, um unbeabsichtigte Fragmentierung und Diskrepanzen zu vermeiden.

4.3. Der EWSA warnt vor Überscheidungen der Säule 2 mit bestimmten Bestimmungen der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung (ATAD), insbesondere mit Blick auf die Vorschriften über beherrschte ausländische Unternehmen (CFC). Die Mitgliedstaaten sollten die bestehenden CFC-Vorschriften überprüfen und erwägen, die unnötig gewordenen aufzuheben oder zu ändern.

4.4. Im Zuge einer allgemeinen Überprüfung muss bewertet werden, ob die ATAD-Maßnahmen nach wie vor erforderlich sind oder ob der Verwaltungsaufwand durch gezielte Anpassungen verringert werden kann. Die Verhältnismäßigkeit der ATAD-Richtlinie sollte vor dem Hintergrund des Säule-2-Rahmens bewertet und die verbleibenden unterschiedlichen Standards sollten angepasst werden ([18]). Bei der Überprüfung sollte auch bewertet werden, inwieweit die Steuerbehörden die von den Steuerpflichtigen bereitgestellten Informationen nutzen. Die Existenz mehrerer durch die Rechtsprechung bedingter Vorschriften zur Bekämpfung der Steuervermeidung sowie allgemeiner Vorschriften zur Bekämpfung der Steuervermeidung in den Richtlinien führt in Verbindung mit nationalen Vorschriften häufig zu einer unvorhersehbaren Steuerlage. Eine Überprüfung dieser Vorschriften obliegt nicht nur der Kommission, sondern auch den Mitgliedstaaten.

4.5. Nach Ansicht des EWSA könnte eine gewisse Flexibilität erforderlich sein, um die oben genannten Probleme in Bezug auf Säule 2 anzugehen, insbesondere angesichts der unsicheren und sich wandelnden geopolitischen Landschaft, die durch zunehmende Spannungen zwischen großen Handelsblöcken gekennzeichnet ist. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass in Reaktion auf den Steuerrahmen im Allgemeinen und auf Säule 2 im Besonderen keine Vergeltungsmaßnahmen eingeführt werden. Einige Mitgliedstaaten haben Bedenken hinsichtlich der Sekundärergänzungssteuerregelung (SER) geäußert und sie aufgrund ihrer extraterritorialen Merkmale als potenziell problematisch angesehen. Bei jeder Überarbeitung müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen für europäische Unternehmen gewahrt werden, damit Investitionen und Arbeitsplätze in Europa nicht gefährdet werden ([19]).

4.6. Der EWSA unterstreicht, dass der Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden stets im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung ([20]) und dem Grundsatz der „Minimierung der Verarbeitung personenbezogener Daten“ stehen sollte, wobei die Grundrechte der Steuerzahler uneingeschränkt zu achten sind. Die Steuerzahler sollten insbesondere darüber informiert und darauf hingewiesen werden, dass ihre Daten zwischen Steuerbehörden oder in einigen Fällen sogar mit Behörden von Drittländern ausgetauscht werden können.

([18]) Die Kommission hat eine eingehende Überprüfung der ATAD eingeleitet und auch um Rückmeldungen der Öffentlichkeit gebeten.

([19]) Die Reform oder Aufhebung der SER-Vorschrift führt möglicherweise nicht unbedingt zu einer Steuervereinfachung. OECD-Regeln und EU-Vorschriften müssen sich entsprechen, ansonsten sind letztlich mehrere Systeme anzuwenden. Eine Abschaffung der SER würde wahrscheinlich die Einführung zusätzlicher Steuervorschriften erfordern, um für gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den USA zu sorgen. Das *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) bzw. die US-Mindeststeuer liegt zwischen 10,5 % und 13,125 % und damit unter dem in der OECD und der EU vereinbarten Steuersatz.

([20]) Gemäß Artikel 25 Absatz 4 der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung gewährleistet jeder Mitgliedstaat, dass jedes meldende Finanzinstitut oder jeder Intermediär oder jeder meldende Plattformbetreiber in seinem Hoheitsgebiet

a) jede betroffene Einzelperson davon in Kenntnis setzt, dass Informationen in Bezug auf ihre Person im Einklang mit dieser Richtlinie erhoben und weitergeleitet werden, und

b) jeder betroffenen Einzelperson alle Informationen, auf die sie seitens des Datenverantwortlichen Anspruch hat, so rechtzeitig zur Verfügung stellt, dass sie ihre Datenschutzrechte wahrnehmen kann, und in jedem Fall, bevor die Information gemeldet wird.

5. **Verbesserte Verwaltungszusammenarbeit**

5.1. Nach Auffassung des EWSA sollten die von den Steuerverwaltungen erhaltenen Informationen kosteneffizient genutzt werden, denn die Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen ist ein Schlüsselfaktor für ein faires Steuerergebnis.

5.2. Der EWSA unterstützt Synergien im Hinblick auf eine verstärkte Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in verschiedenen Steuerbereichen, da sie durch die Angleichung der Berichtspflichten in mehreren Teilen des Steuersystems, wie direkte Steuern, Mehrwertsteuer und Zoll deren Effizienz steigern. Die verstärkte Anwendung des Konzepts zentraler Datenplattformen, wie sie bereits im Zollbereich genutzt werden, kann die Fragmentierung verringern und den Informationsaustausch verbessern.

5.3. Die Steuerbehörden sollten unbedingt die von den Steuerpflichtigen bereitgestellten und die von Steuerbehörden in anderen Ländern erhaltenen Informationen nutzen. Die laufende Überprüfung der verschiedenen Richtlinien über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der DAC wird hoffentlich einen umfassenden Überblick darüber geben, wie diese Informationen in den Mitgliedstaaten genutzt werden. Derzeit liegen nicht genügend zuverlässige Daten über die Inanspruchnahme von Meldepflichten durch die Steuerbehörden vor ([21]).

5.4. Die Digitalisierung ist ein wirksames Mittel, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu beseitigen, neue Möglichkeiten für den Informationsaustausch in Echtzeit zu eröffnen, die Befolgungskosten für Unternehmen zu senken und effizientere Meldekanäle zu gewährleisten. Die Ausweitung des Online-Austauschs, wie etwa digitaler Plattformen im Rahmen der DAC7, hat gezeigt, dass die Datenübertragung und gestraffte IT-Prozesse erhebliche Vorteile mit sich bringen können. Die Mitgliedstaaten sollten doppelte Dateneinträge verhindern und für einen schnelleren und präziseren Informationsaustausch sorgen.

5.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass moderne IT-Lösungen entscheidend sind, um die Steuerbehörden bei der Verwaltung großer Datenmengen zu entlasten und gleichzeitig die Arbeitsbelastung der Steuerzahler, insbesondere KMU, zu verringern. Es gilt, einen gemeinsamen EU-weiten Ansatz für den Datenaustausch und die IT-Infrastruktur zu fördern, damit eine transparente, zeitnahe und sichere Kommunikation gewährleistet wird. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die Entwicklung einer zentralen Datenbank für Kryptowerte zur Straffung der Meldepflichten, zur Verbesserung der Aufsicht und zur Reduzierung des Befolgungsaufwands.

5.6. Der EWSA stellt fest, dass die Standardisierung von Geschäftsdaten wie elektronischen Rechnungen und Bestellungen zwar die Datenqualität und die Datenverarbeitung verbessern kann. Doch es bestehen nach wie vor große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich Digitalisierung und Fortschritte im IT-Bereich. Es gilt, angemessene Investitionen in IT sicherzustellen, um auf der Grundlage EU-weiter Standards einen effizienten und standardisierten Digitalisierungsgrad zu erreichen. Der EWSA fordert die Kommission daher auf, die Digitalisierung in öffentlichen Verwaltungen, öffentlichen Verfahren und auch für die Steuerzahler als grundlegenden Schritt zur Vereinfachung und Straffung von Verfahren zu nutzen und auszubauen.

Brüssel, den 18. Juni 2025

*Der Präsident*
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Oliver RÖPKE

([21]) Trotz bestehender Berichte sollten die Mitgliedstaaten das Bewusstsein für die Rolle und die Ergebnisse der Verwaltungszusammenarbeit schärfen, damit die Steuerpflichtigen und die meldenden Parteien über die Nutzung der Daten informiert sind.