



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

ECO/510

Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuervermeidung und Geldwäsche

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Wirksame und koordinierte Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Steuerbetrug,
Steuervermeidung, Geldwäsche und Steueroasen**
(Initiativstellungnahme)

Beschluss des Plenums	20/02/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	20/07/2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18/09/2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	216/2/2

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Trotz der Bemühungen der EU und vieler Regierungen, des Inkrafttretens wichtiger EU-Richtlinien (Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – AMLD, Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung – ATAD)¹ und des OECD-Aktionsplans gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) ist der Umfang von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Geldwäsche sowie von Steuervermeidung in Bezug auf die öffentlichen Finanzen der EU-Mitgliedstaaten nach wie vor ganz erheblich.
- 1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) schlägt vor, einen Europäischen Pakt zur wirksamen Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und Geldwäsche auf den Weg zu bringen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine politische Initiative unter Einbeziehung der nationalen Regierungen und der anderen EU-Institutionen anzustoßen, um dieses Ziel zu erreichen, den notwendigen Konsens zu fördern und die Zivilgesellschaft einzubeziehen. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sollte die tragende Säule des Paktes sein.
- 1.3 Der EWSA fordert die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten auf, sich mit den finanziellen und personellen Mitteln auszustatten, die für eine wirksame Umsetzung der geltenden europäischen Rechtsvorschriften erforderlich sind, und sich zu verpflichten, alle erforderlichen neuen legislativen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um Steuerstraftaten und missbräuchliche Steuerpraktiken, Geldwäsche und Aktivitäten von Steueroasen wirksam zu bekämpfen. Dazu ist eine fortlaufende Bewertung der Ergebnisse der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen erforderlich.
- 1.4 Nach Auffassung des EWSA müssen sich die Mitgliedstaaten unbedingt dafür einsetzen, dass den unlauteren und schädigenden Praktiken des Steuerwettbewerbs ein Ende gesetzt wird. Er bekräftigt auch die in seiner Stellungnahme zum Thema „Steuerpolitik - Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“² vorgebrachte Forderung, die Debatte über den schrittweisen Übergang von der Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in Steuerfragen voranzutreiben.
- 1.5 Die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung eines Steuerbewusstseins der Bürger zur Ablehnung von Straftaten und missbräuchlichen Praktiken sowie für eine gerechte Besteuerung. Ihr Mitwirken wird dazu beitragen, den Pakt zu verwirklichen und umzusetzen. Die Beteiligung der Unternehmer und ihrer Verbände ist für seinen Erfolg enorm wichtig. Es muss sichergestellt werden, dass die künftigen Vorschriften keine unangemessenen Auswirkungen auf Unternehmen haben, die ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen, indem sie ihnen einen übermäßigen Verwaltungsaufwand auferlegen. Wirksame und dringende Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerstraftaten und missbräuchlichen Steuerpraktiken werden zusätzliche öffentliche Finanzmittel erzeugen. Diese werden benötigt, um die Aufbaupläne nach der Pandemie, den

¹ Hier und im Folgenden werden die Abkürzungen in englischer Sprache bevorzugt.

² [ABL C 353 vom 18.10.2019, S. 90.](#)

ökologischen und digitalen Wandel der Wirtschaft und den Aufbau der europäischen Säule sozialer Rechte zu finanzieren.

- 1.6 Die Digitalisierung der Wirtschaft stellt die Steuerbehörden vor neue Herausforderungen, da sie neue Möglichkeiten der aggressiven Steuerplanung, Finanzkriminalität und unlautere Praktiken eröffnet. Gleichwohl bietet die Digitalisierung der Wirtschaft dank einer effizienteren Verwaltungszusammenarbeit und Datenaustausch den Steuerbehörden auch neue Wege zur Bekämpfung solcher Praktiken.
- 1.7 Bessere Ergebnisse bei der Bekämpfung dieser Straftaten und missbräuchlichen Praktiken erfordern eine verstärkte politische, administrative, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der EU, die Stärkung der rechtlichen Grundlagen für diese Zusammenarbeit und die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen für die zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU), die Steuerbehörden, die europäische Aufsichtsbehörden und andere an diesem Kampf beteiligte Akteure.
- 1.8 Um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erhöhen, müssen diese Straftaten und missbräuchlichen Praktiken, ihre Verbindungen untereinander und zur Wirtschafts- und Finanzkriminalität sowie zur politischen Korruption gemeinsam betrachtet werden. Dies gilt auch für die Rolle der Steueroasen als notwendige Helfer, die diese Delikte und Praktiken ermöglichen und verschleiern. Es sollte ein vorrangiges Ziel der EU sein, den kriminellen Aktivitäten von Steueroasen einen Riegel vorzuschieben.
- 1.9 Eine solche Politik ist grundsätzlich immer notwendig, sie muss nach Ansicht des EWSA jedoch nach der COVID-19-Pandemie unbedingt zu einer politischen und moralischen Priorität der Union, der nationalen Regierungen und der europäischen Zivilgesellschaft werden. Angesichts der Tatsache, dass erhebliche öffentliche Finanzmittel benötigt werden, um die gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie zu bewältigen, darf nicht zugelassen werden, dass einige wenige unrechtmäßig einen erheblichen Teil dieser Mittel für sich abzweigen und damit die große Mehrheit der Arbeitnehmer, Unternehmer und Rentner, die ihren steuerlichen Pflichten nachkommen, unmittelbar schädigen.
- 1.10 Der EWSA unterstützt den neuen Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung³, den die Europäische Kommission am 7. Mai 2020 vorgelegt hat. Er ist der Ansicht, dass dieser dringend umgesetzt werden muss. Der EWSA unterstützt die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Gewährleistung der wirksamen Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die Schaffung eines einheitlichen EU-Regelwerks und die Einrichtung einer europäischen Aufsichtsbehörde sowie die anderen Säulen des Aktionsplans. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen in internationalen Foren – wie in der OECD-Arbeitsgruppe zur "Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung" (FATF), den G20 und den Vereinten Nationen – gemeinsame Standpunkte vertreten. Der EWSA teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass die neuen Maßnahmen mit den EU-Datenschutzvorschriften im

³ [C\(2020\) 2800 final](#).

Einklang stehen müssen und dass der durch sie verursachte zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand für die Mitgliedstaaten und die Verpflichteten auf ein Minimum beschränkt sein muss.

- 1.11 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die derzeitige Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete zu prüfen und zusätzliche Kriterien zu erwägen, damit alle Steueroasen in dieser Liste aufgeführt werden. Er fordert ferner, geeignete Maßnahmen zu treffen, damit Unternehmen und Privatpersonen keine ungerechtfertigten Transaktionen mit Finanzinstituten in Steueroasen tätigen können.
- 1.12 Der EWSA begrüßt die Einführung von Steuerindikatoren im Europäischen Semester und fordert die Mitgliedstaaten auf, den diesbezüglichen Aufforderungen in den länderspezifischen Empfehlungen Folge zu leisten. Er schlägt vor, dass die Kommission ein Verfahren zur Bewertung der Effizienz, Gerechtigkeit, Hinlänglichkeit und ordnungsgemäßen Funktionsweise der Steuersysteme in das Semester aufnimmt.
- 1.13 Der EWSA fordert, dass die EU-Richtlinien auch Kunstwerke und andere Vermögensgegenstände mit hohem Wert betreffen, insbesondere solche, die in Freihäfen und Zolllagern verwahrt werden. Die in bestimmten Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen für den Erwerb der Staatsangehörigkeit oder eines Aufenthaltsrechts durch Investitionen müssen schrittweise abgeschafft und die mangelnde Transparenz von Inhaberaktien beendet werden.
- 1.14 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Bestimmungen der fünften Geldwäscherichtlinie über die zentrale und öffentliche Registrierung der tatsächlichen Eigentümer von Gesellschaften und Treuhänderschaften auf die Steuerhinterziehung Anwendung finden müssen. Darüber hinaus fordert er die Einführung geeigneter Verfahren, um den KMU die Einhaltung der Registrierungsanforderungen zu erleichtern.
- 1.15 Der EWSA befürwortet eine globale Lösung zur Besteuerung von Unternehmen mit signifikanter digitaler Präsenz im Rahmen der Arbeiten der OECD. Falls bis Ende 2020 jedoch keine Einigung erzielt werden kann, sollte die EU ihre Initiative zur Besteuerung digitaler Großunternehmen wieder aufgreifen.
- 1.16 Die ATAD-Richtlinie sollte überarbeitet werden, um Vorschriften über die steuerliche Behandlung in Bezug auf Niedrigsteuergebiete und über die Rückführung von Dividenden oder Kapitalgewinnen, die im Ausland nicht besteuert wurden, aufzunehmen.
- 1.17 Die zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten (FIU) müssen finanziell und technisch unterstützt werden. Es gilt, eine enge Zusammenarbeit der FIU mit den Finanzbehörden sowie zwischen den nationalen Polizeikräften und Europol bei der Verfolgung von Steuer- und Finanzstraftaten zu fördern.

- 1.18 Der EWSA legt der Kommission nahe, eine Studie über die Rolle von „Briefkastenfirmen“ im Zusammenhang mit Steuerbetrug, Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Geldwäsche zu erarbeiten und im Nachgang dazu die Richtlinien zur Bekämpfung von Steuervermeidung, über die angemessene Eigenkapitalausstattung und zur Bekämpfung von Geldwäsche entsprechend zu ändern, um Straftaten und die Erleichterung missbräuchlicher Praktiken zu verhindern.
- 1.19 Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, das Konzept einer effektiven Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen und seine mögliche Anwendung zu prüfen.
- 1.20 Der EWSA schlägt vor, in die Handels- und Wirtschaftsabkommen der EU, im Einklang mit den Grundsätzen und Vorschriften der WHO, ein Kapitel mit Klauseln gegen Steuerstraftaten, Geldwäsche und aggressive Steuerplanung sowie über die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen aufzunehmen.

2. Hintergrund

- 2.1 Das Ausmaß von Steuerbetrug, Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Geldwäsche ist volkswirtschaftlich betrachtet in Europa und weltweit enorm. Die transnationale Dimension liegt auf der Hand. Dabei spielen Steueroasen eine Schlüsselrolle, da sie Kapital von Großunternehmen und Privatvermögen, die sich der Steuerzahlung entziehen, ebenso wie Gelder aus politischer und wirtschaftlicher Korruption und organisierter Wirtschaftskriminalität verwahren und kanalisieren.
- 2.2 Es gibt keine allgemeingültige Definition für Steueroasen, allerdings ist dort grundsätzlich die Besteuerung nicht vorhanden oder sehr gering und die Undurchsichtigkeit in Bezug auf Kunden und Kapitalflüsse die Regel. Steueroasen werden in Listen erfasst, in denen der nichtkooperative Charakter auf der Weigerung basiert, Informationen an die Steuerbehörden zu übermitteln und mit der Justiz zusammenzuarbeiten. Als anerkannte Listen gelten die Liste der OECD⁴ und die zwei Listen der EU: über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie über Steuerhinterziehung und Steuervermeidung⁵. In der Fallstudie der Ausgabe „F&D“ (IWF) wird das Privatvermögen in Offshore-Finanzzentren auf 7 bis 8,7 Billionen USD⁶ geschätzt (8 bis 10 % des weltweiten BIP).

⁴ In der [FATF- Liste für High-Risk Jurisdictions](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html) <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html> stehen nur zwei Staaten (Nordkorea und den Iran). Die [FATF-Liste für Jurisdictions under increased Monitoring](http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2020.html) <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-february-2020.html> umfasst 18 Länder. Beide wurden zuletzt am 21. Februar 2020 aktualisiert.

⁵ Die Liste der [Delegierten Verordnung der Kommission vom 7.5.2020](#) enthält 20 Gebiete mit hohem Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In der [überarbeiteten EU-Liste nichtkooperativer Länder und Gebiete](#) im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sind zwölf Staaten oder Gebiete aufgeführt, zu denen noch zwanzig weitere kommen, die der Überwachung unterliegen.

⁶ Lipton, D, *Shining a Light*, S. 4; und Shaxson, N, *Tackling Tax Havens*, S. 7, mit Zitaten von Zucman, G. (2017). IMF, *F&D*, September 2019.

- 2.3 Der IWF schätzt, dass Steuerhinterziehung die Regierungen jährlich etwa 3 Billionen USD⁷ kostet. Das Europäische Parlament schätzt, dass Steuerhinterziehung in der EU ca. 825 Mrd. EUR⁸ ausmacht und sich die Mehrwertsteuerlücke, die zum größten Teil auf Betrug zurückzuführen ist, auf etwa 147 Mrd. EUR pro Jahr beläuft. Davon entfallen 50 Mrd. EUR auf grenzüberschreitenden Karussellbetrug⁹.
- 2.4 Steuervermeidung ist nicht immer eine Verletzung des Buchstabens, sondern des Geistes des Gesetzes. Jährlich fließen etwa 600 Mrd. USD aus Steuervermeidung bei der Körperschaftsteuer in Steueroasen¹⁰. Die Mindereinnahmen der EU dürften sich auf 160 bis 190 Mrd. EUR jährlich¹¹ belaufen. Aufgrund der Steuervermeidung, die durch sechs Mitgliedstaaten ermöglicht wird, erleiden die anderen 22 Mitgliedstaaten einen Steuerausfall von 42,8 Mrd. EUR¹². Laut F&D (IWF) fließen 40 % der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen (rund 15 Billionen USD) an Scheinfirmen (ohne jegliche Wirtschaftstätigkeit), häufig Holdinggesellschaften, die als Dach für operative Tochtergesellschaften fungieren. Der Großteil davon ist in fünf europäischen Staaten¹³ ansässig.
- 2.5 Nach Angaben der Vereinten Nationen beläuft sich das Volumen der Geldwäsche auf 2 bis 5 % des weltweiten BIP¹⁴. Trotz der Richtlinien und der Arbeit der Aufsichtsbehörden zeigen jüngste Fälle wie die Danske Bank (nach einer ursprünglichen Schätzung rund 200 Mrd. EUR)¹⁵ oder die Swedbank (37 Mrd. EUR)¹⁶ die Schwachstellen bei der Bekämpfung der Geldwäsche auf.
- 2.6 Neben dem Finanzsektor gibt es noch weitere Geldwäschekanäle: Kunstmarkt, Diamanten und Edelmetalle, Freihäfen, Zolllager und Sonderwirtschaftszonen usw. Der rasche technologische Wandel bietet neue Wege mittels virtueller Vermögenswerte und Blockketten (*Blockchain*). Gleiches gilt für die Verfahren der Steuerhinterziehung und -vermeidung: Wäsche von Dividenden und Kuponzahlungen für *cum-ex*-Transaktionen (55,2 Mrd. EUR); aggressive Steuerplanung; geheime Absprachen zwischen Staaten und multinationalen Unternehmen, die deren Steuerpflichten erheblich verringern; oder Systeme, die Ausländern im Gegenzug für Investitionen die Staatsbürgerschaft oder ein Aufenthaltsrecht gewähren. Der Online-Handel, die Plattformwirtschaft und die digitale Wirtschaft im Allgemeinen bergen neue Risiken in Bezug auf die Erleichterung von Steuerstraftaten und Steuervermeidung, aber auch neue Möglichkeiten der Verfolgung und Kontrolle.

⁷ Bhatt, G.: *Editor's Letter*. IWF. Ebenda, S. 2.

⁸ *Entschließung des EP vom 26.3.2019 zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung*, Ziffer 24.

⁹ Europäisches Parlament, ebenda, Ziffern 142 und 143.

¹⁰ Shaxson, N. *Tackling Tax Havens*. IWF, ebenda S. 7.

¹¹ Europäisches Parlament, ebenda, Ziff. 19.

¹² Europäisches Parlament, ebenda, Ziff. 328.

¹³ Damgaard, J., Elkjaer, T. Johannesen, N.: *The Rise of Phantom Investments*, S. 11-13. IWF, F&D, September 2019.

¹⁴ [UN: UNODC Money-Laundering and Globalization](#).

¹⁵ Europäisches Parlament, ebenda, Ziffern 236 und 237.

¹⁶ Europäisches Parlament, ebenda, Ziff. 235. Financial Times, 23.3.2020.

2.7 Die Juncker-Kommission hat sich intensiv für die Bekämpfung von Steuerstraftaten und Steuervermeidung eingesetzt: 26 Gesetzesinitiativen und 57 Initiativen aller Art wurden auf den Weg gebracht. Zwei Richtlinien zur Thematik Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind hervorzuheben, nämlich die vierte und die fünfte Geldwäscherichtlinie (von 2015 bzw. 2018). Letztere wurde im Januar 2020 abschließend in nationales Recht umgesetzt und verbessert die Identifizierung von Inhabern, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen sowie die Ausweitung des Geltungsbereichs für Verpflichtete mit der Einführung der Kontrolle virtueller Währungen. Die praktischen Ergebnisse sind indes nicht zufriedenstellend: Es bestehen noch zahlreiche Unzulänglichkeiten und Lücken, obwohl die Kommission im Rahmen ihrer begrenzten Befugnisse sehr aktiv ist (Bewertung 2019)¹⁷. Vor Kurzem hat der Europäische Rechnungshof eine Prüfung eingeleitet, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Bankensektor zu bewerten¹⁸, und die Kommission hat drei Mitgliedstaaten wegen mangelhafter Umsetzung der vierten Geldwäscherichtlinie vor dem EuGH verklagt¹⁹.

2.8 Die Europäische Kommission hat am 7. Mai 2020 einen neuen Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung²⁰ und eine delegierte Verordnung²¹ mit einer Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete vorgelegt. Der Aktionsplan beinhaltet eingangs eine Bewertung der Unterschiede bei der Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens und der „gravierenden Mängel bei der Durchsetzung der Vorschriften“ und das erklärte Ziel, dass „gegenüber illegalen Geldströmen [...] in der EU absolute Null-Toleranz herrschen [sollte]“. Der Plan ist in sechs Säulen gegliedert:

- *Gewährleistung der wirksamen Umsetzung des bestehenden EU-Rahmens, beginnend bei der vollständigen Umsetzung der Geldwäscherichtlinien in nationales Recht;*
- *Schaffung eines einheitlichen EU-Regelwerks in Form einer geänderten Richtlinie und einer Verordnung;*
- *Einführung einer auf EU-Ebene angesiedelten Aufsicht mit entsprechenden Verfahren und Schaffung einer Aufsichtsbehörde mittels eines Legislativvorschlags;*
- *Einrichtung eines Unterstützungs- und Kooperationsmechanismus für die zentralen Meldestellen und Vernetzung der zentralen nationalen Bankkontenregister;*
- *Durchsetzung strafrechtlicher Bestimmungen und Informationsaustausch;*
- *Stärkung der internationalen Dimension des EU-Rahmens.*

Zur Umsetzung dieser Säulen sollen im ersten Quartal 2021 vier Legislativvorschläge vorgelegt werden.

¹⁷ COM(2019) [360 final](#), [370 final](#), [371 final](#) und [372 final](#) vom 24. 7.2019. Von besonderem Interesse ist COM(2019) [373 final](#) – Bericht über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU.

¹⁸ Am 11. Juni 2020: <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=53979>.

¹⁹ Am 2. Juli 2020: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1228.

²⁰ [C\(2020\) 2800](#).

²¹ [Delegierte Verordnung \(EU\) Nr. 2020/855 der Kommission vom 7. Mai 2020](#).

- 2.9 Das zweite große Handlungsfeld der Kommission ist die Steuervermeidung, die mit den Initiativen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft und zur Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage verknüpft ist. Ihre Strategie war darauf ausgerichtet, eine „effektive Besteuerung“ zu erreichen, die multinationale Unternehmen dazu zwingt, ihre Steuern am Ort der Wertschöpfung zu zahlen. Dies steht im Einklang mit dem Aktionsplan der OECD gegen die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und die Gewinnverlagerung (BEPS), insbesondere durch Begrenzung der Aushöhlung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage durch Abzug von Zinsen, Lizenzgebühren und anderen finanziellen Vorteilen. Die wichtigste Rechtsvorschrift in diesem Bereich war die ATAD-Richtlinie (2016), die 2017 geändert wurde, um „hybride Gestaltungen“²² einzubeziehen (ATAD-II). Eine Bewertung der Ergebnisse steht noch aus. Außerdem wurden Rechtsvorschriften erlassen, um die Streitbeilegung im Zusammenhang mit der Doppelbesteuerung²³ zu erleichtern. Eine neue EU-Verordnung über die Kontrolle der Ein- und Ausfuhr von Bargeld wurde 2018²⁴ erlassen.
- 2.10 Die Europäische Kommission hat die Steuervermeidung in ihren Gesetzesinitiativen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft und zur Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Im Jahr 2018 schlug sie zwei Richtlinien zur Besteuerung von Unternehmen mit beträchtlicher digitaler Präsenz und zur Ertragssteuer großer digitaler Unternehmen vor. Im Jahr 2016 hatte sie in zwei weiteren Richtlinien eine gemeinsame (GKB) und eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) vorgeschlagen. Die GKKB ist für die Bekämpfung von Steuervermeidung von großer Bedeutung. Die Annahme dieser Richtlinien wird durch die parallele Erörterung im Rahmen der OECD und den Widerstand einiger Mitgliedstaaten verzögert. Angesichts dieser Lage legte die Europäische Kommission eine Mitteilung (2019) vor, in der sie eine Debatte über die Beschlussfassung im Steuerbereich mit qualifizierter Mehrheit anregt.
- 2.11 Die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und anderen Behörden der Mitgliedstaaten mittels des automatischen Austauschs von Steuerinformationen (AEOI)²⁵ und die Transparenz sind von entscheidender Bedeutung. Es wurden sechs Richtlinien über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden erlassen. Von der ersten (Richtlinie 2011/12/EU) bis zur neuesten (Richtlinie (EU) 2018/822) wurde die Pflicht zur Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentümer von Konten, finanziellen Vermögenswerten und Transaktionen und aller Produkte, einschließlich Versicherungen und Dividenden, ausgeweitet. Fortschritte wurden auch bei den Pflichten zum automatischen Austausch von Informationen über Steuervereinbarungen (tax rulings) und die Rechnungslegung von Großunternehmen nach Ländern (CBCR)²⁶ erzielt. Die Verwendung von Finanz- und sonstigen Informationen zur Strafverfolgung wurde in der Richtlinie 2019/1153 geregelt.

22 Die Richtlinie (EU) 2016/1164 (ATAD) trat am 1. Januar 2020 in den Mitgliedstaaten ohne eigene Rechtsvorschriften in Kraft (im Jahr 2024 in den anderen Mitgliedstaaten). Die Richtlinie (EU) 2017/952 (ATAD-II) tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

23 Richtlinie (EU) 2017/1852.

24 Verordnung (EU) 2018/1672.

25 Steht für: *Automatic exchange of information* – AEOI.

26 Steht für: *Country by country reporting*– CBCR.

- 2.12 Die Juncker-Kommission ging das Problem der geheimen Absprachen einiger Mitgliedstaaten mit multinationalen Unternehmen an, wonach diese dort kaum Steuern zahlen. Es ist ihr auch gelungen, im Europäischen Semester Steuerindikatoren einzuführen. Aus den jüngsten länderspezifischen Empfehlungen geht hervor, dass die Durchsetzung der Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten in Bezug auf aggressive Steuerplanung oder die Ermittlung der wirtschaftlichen Eigentümer nicht zufriedenstellend ist. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist äußerst verbesserungsfähig. Trotz gewisser Fortschritte nimmt das Ausmaß an Betrug, Geldwäsche und Steuervermeidung nicht grundsätzlich ab, in einigen Fällen – wie z.B. den Kapitalflüssen zu Briefkastenfirmen – nimmt es sogar zu.
- 2.13 Der EWSA hat in den letzten fünf Jahren 25 Stellungnahmen zu diesen Themen verabschiedet. Er hat darin die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen im Großen und Ganzen unterstützt. In einigen Fällen ging er jedoch mit seinen Forderungen – in Übereinstimmung mit dem Standpunkt des Europäischen Parlaments – weiter.

3. **Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen**

- 3.1 Die Coronavirus-Pandemie, die schwerste Krise seit dem Ende des 2. Weltkriegs, muss im Mittelpunkt aller wirtschaftlichen und sozialen Überlegungen und Vorschläge stehen. Bezogen auf diese Stellungnahme liegt es auf der Hand, dass eine drastische Verringerung des finanziellen Volumens der Steuerstraftaten und der Steuervermeidung den Mitgliedstaaten und der EU einen Teil der zur Bewältigung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie benötigten finanziellen Mittel verschafft. Nach Auffassung des EWSA müssen die EU-Institutionen, die nationalen Regierungen und die Zivilgesellschaft an allen notwendigen Maßnahmen zur dauerhaften und wirksamen Bekämpfung von Steuerbrechen und Steuervermeidung beteiligt sein. Dies ist heute mehr denn eine unabdingbare politische und moralische Notwendigkeit und ein dringendes Thema.
- 3.2 Hauptziel dieser Stellungnahme ist es, ausgehend von einem Gesamtüberblick und den in früheren Stellungnahmen des EWSA zum Ausdruck gebrachten Standpunkten Vorschläge zu unterbreiten, um Steuerstraftaten wirksamer zu bekämpfen. Die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Steuerstraftaten und der Steuervermeidung über gemeinsame Kanäle, die in den Steueroasen zusammenfließen, müssen berücksichtigt werden.
- 3.3 Der EWSA begrüßt die Bereitschaft der Kommission und des Europäischen Parlaments, Initiativen zur Bekämpfung von Steuerstraftaten, Steuervermeidung und unlauterem Steuerwettbewerb zu ergreifen. Er bedauert, dass einige der wichtigsten Initiativen, wie z. B. im Bereich der Unternehmensbesteuerung, des Mehrwertsteuerbetrugs und der aggressiven Steuerplanung, von einigen Mitgliedstaaten und durch mangelnde zwischenstaatliche Zusammenarbeit blockiert werden oder unterminiert werden könnten.

- 3.4 Der EWSA schlägt vor, einen Europäischen Pakt zur wirksamen Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und Geldwäsche auf den Weg zu bringen. Er fordert die Kommission auf, eine politische Initiative zu fördern mit dem Ziel, die nationalen Regierungen und die anderen EU-Institutionen für die Umsetzung dieses Pakts zu gewinnen. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten muss eine der Säulen des Paktes sein.
- 3.5 Die wirksame Umsetzung des Pakts sollte der EU und den Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel als Wachstumsförderer bereitstellen, um die Pläne zur Bewältigung der Pandemie-Krise, die ökologische und digitale Wende der Volkswirtschaften der Union und den Aufbau einer starken europäischen Säule sozialer Rechte zu finanzieren. Der EWSA fordert die politischen Entscheidungsträger in der EU und die nationalen Regierungen auf, unter Wahrung der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten und mit der in der gegenwärtigen dramatischen Lage gebotenen Verantwortung und Großzügigkeit einen Konsens über den vom ihm vorgeschlagenen Pakt zu erzielen. Nach Ansicht des EWSA sollte die Entwicklung eines Konsenses für einen europäischen Pakt gegen Steuerstraftaten, Steuervermeidung und Geldwäsche sowie Terrorismusfinanzierung auf folgenden Punkten basieren:
- a) der Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der europäischen Institutionen, alle erforderlichen zusätzlichen legislativen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um solche Straftaten und missbräuchlichen Praktiken wirksam zu bekämpfen;
 - b) einem stärkeren politischen Willen zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den EU-Institutionen. Es gilt, wirksame Verfahren für die Zusammenarbeit der Verwaltungen, der Polizei und der Justiz zu schaffen, um die Ziele des Pakts zu verwirklichen;
 - c) der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den unlauteren Steuerwettbewerb aufzugeben und die mit den Zielen des Pakts zusammenhängenden Richtlinien endgültig anzunehmen; und
 - d) der Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Organisationen an dem Pakt.
- 3.6 Die Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft an dieser Vereinbarung und an der Schaffung eines stärkeren sozialen Bewusstseins im Steuerbereich ist von entscheidender Bedeutung. Die Unionsbürger sind sehr daran interessiert, dass ausreichend Mittel für hochwertige öffentliche Dienste – derzeit insbesondere für Gesundheit und Forschung – und für ausreichende Sozialschutzsysteme vorhanden sind. Die meisten Unternehmer, die ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen, wollen der Steuerhinterziehung und der Steuervermeidung, die einige Unternehmen betreiben und die zu unlauterem Wettbewerb mit ihnen führt, ein Ende setzen.
- 3.7 Der EWSA stimmt mit dem EP überein, dass „eine faire Besteuerung und die entschlossene Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, aggressiver Steuerplanung und Geldwäsche eine zentrale Rolle bei der Gestaltung einer gerechten Gesellschaft und starken Wirtschaft sowie bei der Wahrung des sozialen Vertrags und der Rechtsstaatlichkeit spielen.“²⁷ Er betrachtet die Höhe der Steuerlücke daher mit Sorge, die diese Straftaten und missbräuchlichen Praktiken bei den Steuereinnahmen verursachen, sowie die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Besteuerung, durch die sich die Steuerbelastung auf die

²⁷ Europäisches Parlament, ebenda, Ziff. 328.

Arbeitseinkommen und vom Finanzsektor auf die Realwirtschaft verlagert hat. Dort ist die Steuerlast für KMU höher als für multinationale Unternehmen.

- 3.8 Die Einführung von Steuerindikatoren in den Länderberichten im Rahmen des Europäischen Semesters ist ein Fortschritt. Die Bewertung der Ergebnisse zeigt jedoch, dass die Funktionsweise der FIU, der automatische Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Steuerbehörden in einem Teil der EU-Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend sind, weder in Bezug auf Geldwäsche noch bei Steuerhinterziehung und -vermeidung. Der EWSA fordert die Kommission auf, den Steuerindikatoren im Europäischen Semester den gleichen Rang wie den übrigen Indikatoren zuzuweisen und ein Verfahren zur Bewertung der Effizienz, Gerechtigkeit, Hinlänglichkeit und ordnungsgemäßen Funktionsweise der Steuersysteme einzuführen.
- 3.9 Der EWSA unterstützt den neuen Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und ist der Ansicht, dass er dringend umgesetzt werden muss. Er unterstützt die Schaffung einer europäischen Aufsichtsbehörde, die eine maximale Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten sicherstellt und über bestimmte direkte Befugnisse zur Überwachung und Untersuchung der Verpflichteten aller Bereiche und über ausreichende personelle und technische Mittel verfügen sollte, um sich an die sich ständig weiterentwickelnden Straftaten anzupassen. Er schlägt der Kommission als geeignetste Lösung die Einrichtung einer Europäischen Agentur zur Bekämpfung von Steuer-, Wirtschafts- und Finanzkriminalität sowie Geldwäsche vor, die auch die Durchsetzung der Rechtsvorschriften und die Wirksamkeit der Verwaltungsmaßnahmen überwachen sollte. Der EWSA hält es für erforderlich, dass die EU in internationalen Foren – z. B. FATF (OECD), G20 und Vereinte Nationen – mit einer Stimme spricht. Nach Auffassung des EWSA sollte die Kommission die Mitgliedstaaten auch durch Ausbildungsmechanismen wie die von ihm vorgeschlagene Europäische Steuerakademie (Stellungnahme zum Programm Fiscalis vom Oktober 2018)²⁸ unterstützen.
- 3.10 Der Rechtsrahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche sollte unter Einhaltung der Datenschutzvorschriften und der diesbezüglichen Rechtsprechung des EuGH den Zugang zu Informationen über Kontoinhaber, Unternehmen und Treuhänderschaften ermöglichen. Der Schutz derjenigen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verdächtige Geldwäscherpraktiken aufdecken und diese anzeigen müssen, muss gewährleistet sein. Der EWSA begrüßt, dass in dem Aktionsplan eine neue Regelung zum Schutz der Informanten vorgeschlagen wird, und fordert, diese nicht auf Dezember 2021 zu verschieben. Der EWSA teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass der zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand für die Mitgliedstaaten und die Verpflichteten infolge der neuen Maßnahmen auf ein Minimum beschränkt sein muss.
- 3.11 Kontrollmaßnahmen gegenüber Dritten gemäß fünften Geldwäscherichtlinie werden nur wirksam sein, wenn eine realistische Liste von Hochrisikoländern aufgestellt wird. Der EWSA spricht sich für eine transparente und klare Methodik und kürzere Bewertungszeiträume aus. Er ist der Ansicht, dass die neue Liste mit nur 20 Ländern und Territorien so schnell wie möglich

²⁸ Stellungnahme ECO/470 „Fiscalis 2021-2027“, [ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 118](#).

angenommen werden sollte. Sie sollte um einige Länder ergänzt werden, die bei den jüngsten Skandalen eine vorrangige Rolle spielten. Er bedauert, dass einige EU-Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen über Transaktionen in Steueroasen behindern.

- 3.12 Die Liste der Steueroasen des Rates (Wirtschaft und Finanzen) von 2017 im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung und -vermeidung wurde im Februar dieses Jahres aktualisiert. Im Gegensatz zu anderen Listen hat diese Liste den Vorteil, dass sie sowohl diejenigen Länder und Gebiete erfasst, die einen automatischen Informationsaustausch nicht akzeptieren, als auch diejenigen, die besondere Steuerregelungen für Unternehmen anbieten. Bedauerlicherweise schließt die europäische Liste die Existenz von Steueroasen in der EU aus. In den länderspezifischen Empfehlungen zum Europäischen Semester hat die Kommission jedoch einige Mitgliedstaaten herausgestellt, die die Steuerbemessungsgrundlagen anderer Mitgliedstaaten aushöhlen. Obwohl die Drohung, auf die schwarze Liste zu kommen, eine abschreckende Wirkung in Bezug auf den Ruf hat, sind die Sanktionen nicht wirksam genug.
- 3.13 Damit die in der Liste aufgeführten Länder und Gebiete die erforderlichen Reformen in Angriff nehmen, schlägt der EWSA vor, bei der nächsten Überprüfung die Verordnung dahingehend zu ändern, dass diejenigen Länder und Gebiete, die diese Reformen nicht durchgeführt haben, keine finanziellen Transaktionen mit der EU tätigen dürfen. Die Maßnahmen müssen auch Unternehmen treffen, die sich der Entrichtung von Steuern entziehen. Eine wirksame Maßnahme wäre, Unternehmen, die nicht gerechtfertigte Geschäfte mit den in der Liste aufgeführten Ländern oder Gebieten tätigen, keine staatlichen COVID-19-Beihilfen zu gewähren, wie dies einige Mitgliedstaaten beschlossen haben. Der EWSA fordert ferner zu prüfen, ob diese Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden sollten.
- 3.14 Multinationale Unternehmen operieren global und unter einer gemeinsamen Leitung. Die Steuervorschriften werden jedoch auf nationaler Ebene erlassen, ohne ihre Wechselwirkung mit den Systemen anderer Länder zu berücksichtigen, oder sie treten sogar in einen offenen Steuerwettbewerb mit anderen Staaten. Einige Länder oder Gebiete erlassen Steuerregelungen, die darauf ausgelegt sind, die Steuerbemessungsgrundlagen anderer Gebiete auszuhöhlen. Zusammen mit einer allgemeinen Senkung der Steuersätze hat dies zu einem Steuerdumping der Länder geführt, um ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, was zu Gesetzeslücken und Diskrepanzen führte. Viele multinationale Konzerne führen eine Umstrukturierung ihrer Geschäftstätigkeit durch, um ihre Steuerlast erheblich zu senken. Dazu greifen sie auf bestimmte konzerninterne Transaktionen zurück, um einen Großteil der Ausgaben künstlich in Gebiete mit mittlerem oder hohem Steuersatz zu verlagern, während die Gewinne in Ländern mit niedriger oder ohne Besteuerung deklariert werden, in denen sie geheime Steuervereinbarungen (tax rulings) mit den Regierungen treffen. Die Gewinnverlagerung von Großunternehmen der digitalen Wirtschaft ist in diesem Umfeld besonders einfach. Der EWSA hofft, dass die Anwendung der BEPS-Vorschriften und der ATAD-Richtlinien eine Änderung dieser Lage ermöglicht. Für eine Bewertung der Ergebnisse ist es noch zu früh. Für die Wirksamkeit der Maßnahmen ist die Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten – Hauptziel des Europäischen Pakts – unerlässlich.

- 3.15 Die EU ist ein für Steuervermeidung anfälliger Raum²⁹. Die Mobilität von Kapital, Waren und Personen im Binnenmarkt steht im Gegensatz zur mangelnden Koordinierung der Steuerpolitik. Nach der Krise von 2008 konzentrierten sich die Fortschritte bei der wirtschaftspolitischen Steuerung auf die Ausgabenkontrolle. Die Situation hat sich in den letzten Jahren geändert, aber die Koordinierung der Steuerpolitik ist nach wie vor unzureichend. Die Einführung von Steuerindikatoren im Europäischen Semester ist ein Fortschritt, der es ermöglicht hat, die Steuersysteme einiger Mitgliedstaaten als schädigend anzuprangern.
- 3.16 2009 begannen die G20, bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zusammenzuarbeiten. Die OECD hat einen neuen globalen gemeinsamen Meldestandard, den Common Reporting Standard (CRS), angenommen, der auf dem automatischen Austausch von Steuerinformationen (AEOI) beruht. Die meisten Länder der internationalen Gemeinschaft haben sich verpflichtet, dieses System ab Januar 2018 anzuwenden. Eine allgemeine Bewertung der Einhaltung der Vorschriften steht noch aus.
- 3.17 In der EU wird der AEOI durch die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden geregelt, die mehrmals reformiert wurde, um sie mit dem CRS in Einklang zu bringen. Die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden hat die AEOI-Verpflichtung auf natürliche und juristische Personen und die wichtigsten Arten von Einkünften ausgeweitet. Es gibt jedoch noch Lücken, die geschlossen werden müssen. Die Informationen über die tatsächlichen Inhaber von Vermögenswerten und Fonds, von undurchsichtigen Zwischeninstrumenten (bestimmte Treuhänderschaften oder Trusts, Scheinfirmen, Stiftungen usw.), sind nach wie vor ungelöst, wie der Skandal um die „Panama Papers“ gezeigt hat. Auch das Problem der Anonymität der in einigen Ländern noch erlaubten „Inhaberaktien“, bei denen der Eigentümer nicht öffentlich bekannt ist, wurde nicht gelöst. Der Anwendungsbereich der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden sollte auf Kunstwerke und andere Anlagen mit hohem Wert ausgeweitet werden, die sich in Freihäfen und Zolllagern befinden. Auch das Problem der in 19 Mitgliedstaaten bestehenden Regelungen, die für Investitionen die Staatsbürgerschaft oder ein Aufenthaltsrecht gewähren, sollte gelöst werden. In zahlreichen Fällen werden dabei Steuerdelikte begangen.
- 3.18 Der BEPS-Aktionsplan der OECD ist die globale Initiative zur Bekämpfung der Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und der Gewinnverlagerung. Die Fortschrittsberichte verweisen auf den unterschiedlichen Rechtscharakter der einzelnen 15 Maßnahmen. Einige sind bewährte Verfahren, während andere den Rang von Mindeststandards haben, die die Staaten dazu verpflichten können, ihren Inhalt in ihr Gesellschaftsrecht aufzunehmen. Einige grundlegende Fragen wie die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft oder die länderspezifische Zuweisung der Besteuerungsrechte müssen auf globaler Ebene gelöst werden. Einige Länder und Organisationen der Zivilgesellschaft haben den BEPS-Prozess kritisiert und gefordert, die Reform der internationalen Steuerarchitektur dem UN-Sachverständigenausschuss für Steuern zu übertragen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die OECD ihre Arbeit abschließen und mit dem UN-Ausschuss zusammenarbeiten muss, um zu gemeinsamen Schlussfolgerungen zu gelangen und diese zu verbreiten.

²⁹ Cobham A. and Garcia-Bernardo J.; *Time for the EU to close its own tax havens*, Tax Justice Network, 4. April 2020.

- 3.19 Die ATAD-Richtlinien sind die zentralen Elemente der EU-Strategie zur Bekämpfung von Steuerumgehung. Sie sorgen dafür, dass die BEPS-Berichte von den Mitgliedstaaten koordiniert umgesetzt werden. Deren Rechtskraft wird gestärkt, da ihre Einhaltung der Kontrolle durch den EuGH unterliegt. In einigen Fällen gehen die Vorschriften zur Bekämpfung von Missbrauch über das BEPS-System hinaus, etwa bei der „Wegzugsbesteuerung“, den Vorschriften über „beherrschte ausländische Unternehmen“, den Anti-Hybrid-Vorschriften oder der Einführung einer Generalklausel gegen Missbrauch. Die Investitionsklauseln wurden jedoch aufgrund des Widerstands einiger Länder nicht aufgenommen, obwohl die Kommission und die meisten Mitgliedstaaten dafür waren.
- 3.20 Die Untersuchungen der Kommission zu geheimen Steuervereinbarungen, die von einigen großen multinationalen Unternehmen und den Regierungen einiger EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden, haben das Ausmaß der Steuervermeidung aufgezeigt: Steuersätze zwischen 0,05 % und 2 % auf aus anderen europäischen Ländern verlagerte Gewinne. Als Reaktion darauf hat die EU die Richtlinie über die administrative Zusammenarbeit reformiert, um die automatische Mitteilung aller von einem Mitgliedstaat unterzeichneten grenzüberschreitenden Steuervereinbarungen (tax rulings) verbindlich zu machen.
- 3.21 Mit einer neueren Reform der genannten Richtlinie wurde der automatische Austausch auf Kerninformationen über Großunternehmen³⁰ ausgedehnt, entsprechend den Vorgaben der BEPS-Aktion 13 nach Ländern aufgeschlüsselt (Länderberichte -CBCR)³¹. Der öffentliche Zugang zu diesen Informationen ist jedoch immer noch nicht gestattet. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Rechnungslegungsrichtlinie zu reformieren, um die Veröffentlichung der Länderberichte zu ermöglichen. Nach Auffassung des EWSA sollte sie zumindest für Unternehmen gelten, die öffentliche Beihilfen erhalten.
- 3.22 Ein sehr wichtiger Vorschlag der Kommission im Bereich Unternehmensbesteuerung ist die Harmonisierung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage. In der ersten Phase (GKB) würde die Bemessungsgrundlage gemäß einiger gemeinsamer Regeln berechnet. In der zweiten Phase (GKKB) würden die Gewinne und Verluste, die die einzelnen Tochtergesellschaften eines multinationalen Unternehmens oder Konzerns in den verschiedenen Mitgliedstaaten hätten, EU-weit konsolidiert. Der sich daraus ergebende Nettosaldo würde auf die verschiedenen Länder verteilt, in denen das Unternehmen tätig ist, und in jedem Land nach einer vorab festgelegten Formel besteuert (Vermögenswerte, Umsatz und Beschäftigung). Mit der Konsolidierung würde ein Großteil der aggressiven Steuerplanung ausgeschaltet, so die Hoffnung. Der EWSA ist damit einverstanden, dass die Besteuerung auf einer gewichteten Formel basiert, die dem Ort der Umsätze, der Beschäftigung und des Betriebsvermögens Rechnung trägt. Dabei muss der Wert von Rechten des geistigen Eigentums, Daten und anderen immateriellen Vermögenswerten konsequent bewertet werden.

³⁰ Wo befinden sich die Mitarbeiter, werden die Umsätze getätigt, die Gewinne deklariert und die Steuern gezahlt.

³¹ Steht für: *Country by country reporting*- CBCR.

- 3.23 Nach Auffassung der Kommission und der OECD hat die Schwierigkeit, die Einnahmen aus den neuen Geschäftsmodellen der digitalen Wirtschaft mit Hilfe von Steuervorschriften zu erfassen, in verschiedenen Situationen und Ländern zu einer zu geringen Besteuerung digitaler Unternehmen im Vergleich zu traditionellen Unternehmen geführt. Die Kommission hat im März 2018 im Einklang mit den Arbeiten der OECD, die 2020 abgeschlossen werden sollen, zwei Richtlinienvorschläge zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft³² angenommen: eine Richtlinie mit einer vorläufigen und eine mit der endgültigen Lösung. Die vorläufige Lösung sieht eine Steuer von 3 % auf den Verkauf digitaler Dienstleistungen von Großunternehmen vor (und nicht auf Gewinne oder am Ort der Wertschöpfung). Das Verfahren ist im Rat blockiert. Die Kommission befürwortet nun eine globale Lösung im Rahmen der OECD-Arbeiten. Falls bis Ende 2020 jedoch keine Einigung erzielt werden kann, wird sie ihre Initiative zur Besteuerung digitaler Großunternehmen wieder aufgreifen.
- 3.24 Sowohl die Kommission als auch der EWSA³³ haben sich dafür ausgesprochen, dass eine Debatte über die nötigen Bedingungen für den schrittweisen Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit in Steuerfragen eingeleitet werden muss. Die Fristen für die Umsetzung dieser Änderung können kürzer oder länger sein, je nachdem, wie sensibel die betreffenden Steuerangelegenheiten für die Mitgliedstaaten sind.
- 3.25 Der EWSA ist der Auffassung, dass die enormen Herausforderungen, vor denen die EU und all ihre Mitgliedstaaten infolge der COVID-19-Pandemie stehen, keinerlei Nachsicht bei Straftaten, die das Wirtschaftswachstum und die öffentlichen Finanzen beeinträchtigen, gestatten. Er betont außerdem, dass die Zusammenarbeit und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, den EU-Institutionen und den Sektoren der europäischen Zivilgesellschaft gestärkt werden müssen.

4. **Besondere Bemerkungen und Empfehlungen**

- 4.1 Der EWSA empfiehlt, die in der fünften Geldwäscherichtlinie vorgesehene Lösung, wonach die Länder verpflichtet sind, ein zentralisiertes und öffentliches Register der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und Treuhänderschaften einzurichten, auf den Bereich der Steuerhinterziehung auszuweiten. Zudem sollte ein geeignetes Verfahren zur Identifizierung der tatsächlichen Eigentümer von in Drittstaaten ansässigen Unternehmen eingeführt werden. Alle Register sollten angemessen und verhältnismäßig funktionieren, um denjenigen Unternehmen, die die Anforderungen erfüllen müssen, die Arbeit zu erleichtern. Dies betrifft insbesondere KMU, die dabei durch Beratung unterstützt werden sollten.
- 4.2 Die Notwendigkeit, die wirtschaftlichen Eigentümer aller Gesellschaften und Treuhänderschaften zu kennen, sollte auf die Feststellung der Inhaber von Inhaberaktien ausgeweitet werden. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Einführung eines Verfahrens zu prüfen, mit dem bei Unmöglichkeit der Ermittlung der Inhaberschaft ein Verbot in der EU ausgesprochen werden kann.

³² [COM\(2018\) 147 final](#), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften für die Unternehmensbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz; und [COM\(2018\) 148 final](#), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum gemeinsamen System einer Digitalsteuer auf Erträge aus der Erbringung bestimmter digitaler Dienstleistungen.

³³ [COM\(2019\) 8 final: Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik](#).

- 4.3 Die noch bestehenden Lücken im Text der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden müssen geschlossen werden, um den automatischen Informationsaustausch auch auf Kunstwerke und andere hochwertige Anlagen auszuweiten, die sich in Freihäfen, Zolllagern und Sonderwirtschaftszonen befinden.
- 4.4 Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, Regelungen schrittweise abzuschaffen, mit denen für Investitionen die Staatsbürgerschaft bzw. ein Aufenthaltsrecht gewährt wird, da dadurch Steuerstraftaten erleichtert werden. Dies ist der Standpunkt des Europäischen Parlaments und des EWSA in seiner Stellungnahme SOC/618³⁴. Solange solche Regelungen noch bestehen, sollten die erforderlichen Kontrollmaßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Investoren ihren steuerlichen Verpflichtungen nachkommen.
- 4.5 Es müssen Maßnahmen eingeführt werden, die in der OECD und im integrierten Rahmen für technische Hilfe im Zusammenhang mit der Zuweisung von Steuereinnahmen an Länder wie Indien und China vereinbart wurden. Die ATAD-Richtlinie muss reformiert werden, um Vorschriften für die steuerliche Behandlung von Ländern mit niedriger Besteuerung aufzunehmen, insbesondere über die Rückführung von Dividenden oder Kapitalgewinnen von Tochtergesellschaften im Ausland, wenn diese nicht im Ausland mit dem Mindestsatz besteuert wurden.
- 4.6 Im Einklang mit der Entschließung des Europäischen Parlaments vom März 2019³⁵ fordert der EWSA die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, das Konzept einer effektiven Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen und seine mögliche Anwendung zu prüfen.
- 4.7 Die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich der Steuerkriminalität und der Geldwäsche, muss ausgebaut und die Zusammenarbeit zwischen Europol und den nationalen Polizeikräften verstärkt werden.
- 4.8 Die einzelstaatlichen FIU müssen finanziell und technisch unterstützt werden, damit sie ihre Aufgaben wirksam erfüllen können.
- 4.9 Das enorme Volumen des Kapitalflusses durch Briefkastenfirmen mit Sitz in der EU erfordert ein entschlossenes Vorgehen der politischen Entscheidungsträger. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine Studie über die Rolle von „Briefkastenfirmen“ im Zusammenhang mit Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (nach der Umsetzung von ATAD I und II) und Geldwäsche zu erarbeiten und entsprechend den Schlussfolgerungen dieser Studie alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen werden, um die genannten Straftaten und missbräuchlichen Praktiken durch solche Unternehmen zu verhindern. Die ATAD-Richtlinien, die Richtlinie über eine angemessene Eigenkapitalausstattung und die Geldwäscherichtlinie sollten gegebenenfalls geändert werden.

³⁴ EWSA-Stellungnahme „Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der EU“ (SOC/618), [ABl. C 47 vom 11.2.2020, S. 81](#).

³⁵ Europäisches Parlament, ebenda, Ziffern 78 bis 85.

4.10 Der EWSA schlägt vor, in künftige Handels-, Investitions- oder Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder bei der Überprüfung bestehender Abkommen der EU gemäß den WHO-Grundsätzen und -Regeln Folgendes aufzunehmen: Ein Steuerkapitel, das die Ergebnisse des BEPS-Programms der OECD enthält, sowie Klauseln zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, aggressiver Steuerplanung und Geldwäsche und zur Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden.

Brüssel, den 18. September 2020

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
