

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Position

EU-Steuerpolitik – Auftrag und Grenzen

Stand: Mai 2018

www.vbw-bayern.de/Steuern

Vorwort

Gemeinschaftliche Steuerpolitik wieder auf die Zukunft ausrichten

Die Steuerpolitik der EU konzentrierte sich lange auf den Abbau steuerpolitischer Hürden im Binnenmarkt. Zuletzt übernahm sie allerdings eine führende Rolle in der Umsetzung des auf Ebene der OECD international vereinbarten Maßnahmenkatalogs gegen steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten und fügte dem dazu international abgestimmten Maßnahmenkatalog eigene Vorstellungen hinzu, die zwar international nicht konsensfähig sind, aber in der EU umgesetzt werden sollen. Aktuell kommen – unter dem Stichwort „Besteuerung der digitalen Wirtschaft – innergemeinschaftliche Umverteilungsinteressen dazu.

Damit rückt das zentrale Anliegen an die europäische Steuerpolitik in den Hintergrund: Sie muss die Wachstumskräfte und die wirtschaftlichen Möglichkeiten in der EU stärken und die Stellung der Europäischen Union in der Welt absichern.

Unter dem Strich lässt sich sagen: Die mit immer neuem Fokus um den Kampf gegen (vermeintlichen) steuerlichen Missbrauch und nationale steuerliche Gestaltungsangebote kreisende Debatte lenkt ab von dem aus Sicht der europäischen Wirtschaft und der gemeinsamen Wohlstandsperspektive bestehenden eigentlichen Handlungsbedarf. Kommission, Rat und Parlament sollten gemeinsam und nach außen sichtbar den Abbau steuerlicher Hindernisse im Binnenmarkt und die Bedürfnisse der auf den Weltmärkten tätigen europäischen Unternehmen wieder stärker in den Vordergrund stellen.

Unsere vorliegende Position zeigt auf, wie die aktuellen steuerpolitischen Vorhaben der EU auf dieses Ziel hin angepasst und weiterentwickelt werden müssen.

Bertram Brossardt
22. Mai 2018

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Grundausrichtung europäischer Steuerpolitik	3
2 Harmonisierung bei der Körperschaftsteuer	5
3 Besteuerung der digitalen Wirtschaft.....	7
3.1 Digital services tax.....	7
3.2 Signifikante digitale Präsenz – virtuelle Betriebsstätte	9
4 Beihilfe- und Steuerrecht	11
5 Missbrauchs- und Streit anfälligkeit international.....	13
6 Offenlegungsansätze und Steuergeheimnis.....	15
6.1 Anzeigepflicht für Steuergestaltungen.....	15
6.2 Öffentliches Country-by-Country-reporting	16
6.3 Whistleblower-Regelungen	17
7 Mehrwertsteuer	19
8 Finanztransaktionsteuer.....	21
Ansprechpartner / Impressum.....	23

Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Position auf einen Blick

Neun Kernanliegen der Wirtschaft an die europäische Steuerpolitik

Die Europäische Union richtet ihre steuerpolitischen Ziele in den letzten Jahren einseitig auf Kampf gegen Missbrauch und nationale steuerpolitische Gestaltungsspielräume sowie zuletzt auch auf die Umverteilung von Steueraufkommen in der EU aus. Das grundlegende Ziel europäischer Politik, die Weiterentwicklung des Binnenmarktes, bleibt darüber auf dem Feld der Steuerpolitik auf der Strecke. Das geht an den Interessen der Union und der in ihr beheimateten Unternehmen vorbei. Um die gemeinschaftliche Steuerpolitik wieder auf die Zukunft auszurichten, sind aus Sicht der Wirtschaft folgende Schritte erforderlich:

1. Die Europäische Steuerpolitik muss grundlegend auf Wachstum ausgerichtet werden.
2. Die Bemessungsgrundlage und das Erhebungssystem der Körperschaftsteuer müssen binnenmarktgerecht harmonisiert, die Gewinne international tätiger Unternehmen EU-weit konsolidiert werden. In dem Zusammenhang müssen Steuerbürokratie zurückgedrängt, die Verlustverrechnung über Grenzen zugelassen und ein verlässlicher Rahmen für steuerliche Forschungsförderung geschaffen werden.
3. Überlegungen zur besonderen Besteuerung der digitalen Wirtschaft müssen eingestellt werden. Verwerfungen im Binnenmarkt, die solche Überlegungen rechtfertigen könnten, gibt es nicht. Die Steuerpolitik darf einem Auf- und Ausbau großer digitaler Plattformen in der EU nicht im Wege stehen. Eine etwaige Neuaufteilung des Steueraufkommens aus digitalen Geschäften darf jedenfalls weder zu Doppelbesteuerung noch zu überbordender Bürokratie führen.
4. Mit der beihilferechtlichen Aufsicht verbundene steuerrechtliche Risiken müssen begrenzt werden. Dazu gilt es, beihilferechtliche Genehmigungstatbestände zu erweitern, Anforderungen an beihilferechtliche Eingriffe der EU-Kommission zu erhöhen, den Rat in Streitige Beihilfeentscheidungen einzubeziehen und Rechtsfolgen beihilferechtlicher Entscheidungen durch Veränderung der Risikoverteilung zwischen Mitgliedsstaaten und Unternehmen zu begrenzen.
5. Bei steuerlichen Missbrauchsvorschriften muss das rechte Maß gehalten werden. Vorschriften und Verfahren müssen sicherstellen, dass doppelte Nichtbesteuerung ebenso vermieden wird wie Doppelbesteuerung. Die derzeit die Agenda bestimmenden Anti-Missbrauchs-Maßnahmen müssen so gestaltet werden, dass sie die Steuerzahler insgesamt nicht unverhältnismäßig belasten. Missbrauchsvorschriften dürfen nicht zur Substanzbesteuerung führen.

6. Die Aufteilung der steuerlichen Bemessungsgrundlage internationaler Unternehmen zwischen den beteiligten Staaten muss so geregelt werden, dass das Steuerrecht nachvollziehbar und vollziehbar bleibt. Soweit es dennoch zu Streit kommt, muss dieser rasch und effizient aufgearbeitet werden. Dazu muss ein Rechtsrahmen für gemeinsame Betriebsprüfungen geschaffen werden.
7. Berechtigte Schutzinteressen der Unternehmen müssen auch im Zusammenhang mit steuerrechtlichen Verfahren geachtet werden. Bei aktuellen EU-Projekten zur Eindämmung steuerlicher Gestaltungsspielräume ist das zu wenig der Fall. So muss das Country-by-Country-Reporting zu steuerrelevanten Daten – wie international vereinbart – auf Auskünfte zwischen Finanzverwaltungen beschränkt bleiben. Die neu geplanten Whistleblowerregeln dürfen keine unbegründeten rufschädigenden Anzeigen und öffentlichen Bekanntgaben eigentlich vom Steuergeheimnis geschützter Sachverhalte provozieren.
8. Das Dauerprojekt „weitergehende Harmonisierung der Mehrwertsteuer in der EU“ muss mit Nachdruck weitergetrieben werden. Hier geht es darum, Bürokratie abzubauen, indem der Handel innerhalb der EU insgesamt mehrwertsteuerlich über die One stop shops abgewickelt wird, die bisher nur für grenzüberschreitenden elektronischen Handel eingerichtet sind. Zudem muss die Satzstruktur deutlich einfacher werden und jedenfalls bei den Waren und Leistungen auf Optionen zu Satzermäßigungen verzichten, die grenzüberschreitend im Wettbewerb stehen. Mehrwertsteuerlich bedingter Wettbewerbsverzerrungen auf gleichen Märkten, etwa zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen, müssen abgebaut werden.
9. Von einer Finanztransaktionsteuer ist Abstand zu nehmen. Die mit ihr verbundenen regulatorische Ziele werden in anderen Regelwerken wirksam verfolgt. Der mit einer Finanztransaktionsteuer verbundene Schaden für Altersvorsorge, Währungsabsicherungen und Finanzplatz muss vermieden werden.

1 Grundausrichtung europäischer Steuerpolitik

Wachstum im Fokus

Europäische Steuerpolitik grundlegend auf Wachstum ausrichten

- *EU-Steuerpolitik als Wachstumspolitik und binnenmarktgerecht weiterentwickeln. Nur so kann nachhaltig substanzielles Mehraufkommen generiert werden.*
 - *Maßnahmen, die verhindern, dass sich Steuerzahler einem angemessenen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens entziehen, so austarieren, dass sie die Steuerzahler insgesamt nicht unverhältnismäßig belasten.*
-

Die Steuerhoheit gehört zu den zentralen Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten der EU. Diese haben der EU nur eingeschränkte steuerpolitische Kompetenzen übertragen. Die steuerpolitischen Kompetenzen der EU stützen sich auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der einzige unmittelbare Bezug zum Steuerrecht gilt dort dem Auftrag zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern (Art. 110 bis 113).

Der über Jahrzehnte von Harmonisierung und dem Ausbau des Binnenmarktes bestimmte Fokus europäischer Steuerpolitik verschiebt sich deutlich, seit die staatlichen Finanzen vieler Mitgliedstaaten im Zuge der Finanzmarkt- und der folgenden Wirtschaftskrise zunehmend ins Defizit rutschten. Die EU widmet sich immer stärker dem Kampf gegen schädlichen Steuerwettbewerb, Steuervermeidung und Steuerbetrug sowie der Förderung einer engeren Zusammenarbeit zwischen den nationalen Steuerbehörden.

Daraus erklären sich auch wesentliche Leitlinien, die die Debatte seit einigen Jahren bestimmen:

- Das Steueraufkommen soll insgesamt erhöht werden, und zwar insbesondere indem Steuerwettbewerb und steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten zurückgedrängt werden.
- Die Mitgliedstaaten der EU setzen sich damit auseinander, wer bei internationalen Geschäften welche Gewinnanteile besteuern darf.

Die Auseinandersetzung dazu wird in der Öffentlichkeit vor allem mit dem Etikett „Steuergerechtigkeit“ versehen. Soweit tatsächlich steuerlicher Missbrauch und überzogene Gestaltungsmöglichkeiten angegangen bzw. sinnvolle

Harmonisierungsschritte eingeleitet würden, wäre das absolut im Sinn der Wirtschaft. Der Ansatz der EU ist allerdings im Kern etatistisch geprägt. Das führt zu politischen Positionen und Initiativen, die stark belastend auf die Wirtschaft insgesamt und auf einzelne Unternehmen durchschlagen:

- Durch die Verschiebung des Fokus von Binnenmarkt und Wachstumsorientierung zu Einnahmeorientierung und Umverteilung rücken die steuerlichen Standortqualitäten der EU und ihrer Mitgliedsstaaten im Vergleich zum Rest der Welt aus dem Blick – durchaus auch zum Nachteil deutscher und europäischer Unternehmen.
- Eine weitere Entwicklung sind beihilferechtliche Angriffe der EU-Kommission auf einzelstaatlich gewährte Steuererleichterungen. Hierdurch zwingt die EU-Kommission die Nationalstaaten oft viele Jahre nach Bestandkraft der Steuerbescheide von Unternehmen, erhebliche Steuernachzahlungen zu verlangen, die existenzbedrohend sein können.
- Auf EU-Ebene gibt es zudem große Bereitschaft, unter Verletzung des Steuergeheimnisses und wettbewerbsrelevanter Datenschutzinteressen von Unternehmen umfassend in Rechte von Steuerpflichtigen einzugreifen.

Solche Schwerpunkte sind vor allem aufgrund ihrer Einseitigkeit weder für die EU und ihre Mitgliedstaaten noch für die Unternehmen in Deutschland und der EU förderlich. Die Steuerpolitik der EU muss grundlegend auf wachstums- und binnenmarktgerechte Strukturen ausgerichtet werden. Systemlosigkeit und Unvorhersehbarkeit gilt es zu vermeiden.

2 Harmonisierung bei der Körperschaftsteuer

Vorfahrt für den Binnenmarkt

Binnenmarktgerechte Körperschaftsteuer in der EU

- *Im Binnenmarkt durch unterschiedliche nationale Besteuerungsregeln für Unternehmen verursachte Steuerbürokratie zurückdrängen.*
 - *Die gegenwärtig für die gemeinsame Bemessungsgrundlage geplanten Regelungen im Hinblick auf einfachere bürokratische Verfahren überarbeiten.*
 - *Verluste steuerlich grenzüberschreitend verrechenbar machen und steuerlicher Diskriminierung bestimmter Finanzierungsoptionen entgegenwirken, um das Investitionsgeschehen innerhalb der EU zu beflügeln.*
 - *Mit der gemeinsamen Bemessungsgrundlage nachhaltig verlässliche Instrumente zur steuerlichen Forschungsförderung schaffen oder zulassen.*
 - *Konsolidierung als Ziel der Harmonisierung der Körperschaftsteuer in der EU mit Nachdruck weiter verfolgen.*
-

Die EU arbeitet seit Jahren an der Entwicklung einer gemeinsamen und konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer. Ursprünglich ging es dabei um den Abbau steuerlicher Hindernisse im Binnenmarkt. Mittlerweile wird vorrangig daran gearbeitet, Steuerwettbewerb einzudämmen. In dem Zusammenhang kam es zu folgenden Schritten:

- In einem ersten Schritt soll eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer entstehen. Die Konsolidierung soll erst in einem zweiten Schritt erfolgen.
- Die Regeln zur gemeinsamen Bemessungsgrundlage werden um Missbrauchsvorschriften ergänzt, die deutlich schärfer sind als dazu auf OECD-Ebene vereinbarten Konzepte. Dadurch wird der Aufwand, der in der EU mit grenzüberschreitenden Sachverhalten verbunden ist, immer größer statt kleiner. Die damit verbundenen Probleme treffen aufgrund fehlender Skaleneffekte kleine und mittlere Unternehmen relativ gesehen deutlich stärker als große.

Insgesamt ist noch kein Konsens der Mitgliedsstaaten zur gemeinsamen Bemessungsgrundlage abzusehen. Das gilt insbesondere auch für die darin vorgesehenen Regelungen zur steuerlichen Forschungsförderung. Die Konsolidierung stößt auf noch mehr Widerstand. Konsolidierung heißt: ein internationales Unternehmen weist seinen in der EU entstandenen steuerlichen Gewinn nicht in jedem betroffenen Mitgliedsstaat einzeln, sondern insgesamt an seinem europäischen Stammsitz aus. Dieser Gewinn wird nach sachgerecht abgestimmten Kriterien auf die

Mitgliedstaaten, in denen der Konzern tätig ist, verteilt und dort jeweils zum nationalen Steuersatz versteuert. Erst mit diesem Vorgehen erübrigen sich die mit hohem Aufwand verbundenen Missbrauchsregeln innerhalb der EU.

Ergänzend zur gemeinsamen Bemessungsgrundlage werden von Teilen der europäischen Politik Mindeststeuersätze für die Körperschaftsteuer gefordert.

Die vbw lehnt Mindeststeuersätze ab. Für Deutschland wären sie besonders problematisch. Sie beträfen steuersystematisch lediglich die Körperschaftsteuer, die hier mit 15 Prozent weit unter dem europäischen Durchschnitt liegt. Die vergleichsweise hohe Belastung der Unternehmen resultiert aber erst aus der zusätzlichen Belastung mit der Gewerbesteuer. Wenn der Körperschaftsteuersatz nach unten gedeckelt würde, hätte Deutschland keine Möglichkeit mehr, von den Kommunen durch die schleichende Erhöhung von Gewerbesteuer-Hebesätzen verursachte zu hohe Belastungen auf nationaler Ebene auszugleichen. Zudem ergibt sich in der Praxis des Steueralltags die endgültige Steuerbelastung aus dem Zusammenwirken der Bemessungsgrundlage mit der Steuerermittlung und –festsetzung und der Frage der Intensität der Kontrolle einer Unternehmensteuer. Es wäre unrealistisch, zu glauben, alle EU-Länder würden die Erhebung der Körperschaftsteuer in der gleichen Intensität nachprüfen.

3 Besteuerung der digitalen Wirtschaft

Kein Vorgehen zu Lasten europäischer Wettbewerbsperspektiven

Überlegungen zur besonderen Besteuerung der digitalen Wirtschaft einstellen

- *Verwerfungen im Binnenmarkt, die die zentrale Voraussetzung für ein Harmonisierungsprojekt zur besonderen Besteuerung der digitalen Wirtschaft wären, sind nicht ersichtlich. Auch Anzeichen für eine digitalisierungsbedingte Erosion nationaler Steuerbasen fehlen.*
 - *Das mit der digital services tax angestrebte Besteuerungsniveau ist prohibitiv, kann zur Substanzbelastung führen und gefährdet die Entwicklung eigenen digitalen Geschäfts europäischer Unternehmen. Das ist nicht akzeptabel. Der Auf- und Ausbau großer digitaler Plattformen muss auch in der EU möglich bleiben.*
 - *Vorstellungen zur Neuaufteilung des Steueraufkommens über digitale Betriebsstätten dürfen weder zu Doppelbesteuerung noch zu überbordender Bürokratie führen. Beides ist mit dem vorliegenden Konzept nicht gewährleistet.*
-

Die EU-Kommission befasst sich intensiv mit der Besteuerung der sogenannten digitalen Wirtschaft. Mit zwei Richtlinienentwürfen greift sie der OECD vor, die bereits den Auftrag hat, Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des internationalen Steuerrechts bzgl. digitaler Geschäftsmodelle zu prüfen und ggf. Lösungen zu entwickeln. Die OECD will sich dafür zwei Jahre Zeit nehmen. Es ist zu hoffen, dass sie, soweit sich Handlungsbedarf bestätigt, dazu praxistaugliche, wettbewerbsgerechte Lösungsansätze findet. Die von der EU-Kommission vorgelegten Entwürfe erreichen das nicht.

3.1 Digital services tax

Die EU-Kommission schlägt eine neue dreiprozentige Steuer auf Umsätze aus bestimmten digitalen Geschäftsmodellen vor.

- Erstens soll damit der Umsatz aus der Vermarktung von Werbeflächen auf digitalen Schnittstellen besteuert werden.
- Zweitens sollen Umsätze digitaler Plattformen steuerlich erfasst werden, die Dritte zusammenbringen oder Geschäfte zwischen Dritten vermitteln.
- Drittens ist die Besteuerung von Umsätzen aus der Verkauf auf digitalen Schnittstellen gesammelter Daten über Nutzer und deren Verhalten geplant, bei weitreichenden Ausnahmen für das Angebot digitaler Inhalte, Kommunikationsdienstleistungen, Zahlungsdienstleistungen und digitale Finanzgeschäfte.

- Das Aufkommen aus dieser sogenannten „digital services tax“ soll zwischen EU-Staaten nach dem Standort der Endgeräte aufgeteilt werden, auf denen die jeweiligen Anwendungen genutzt werden. Die Besteuerung soll oberhalb weltweiter Umsätze aus diesen Geschäftsmodellen von 750 bzw. EU-weiter Umsätze von 50 Millionen Euro einsetzen. Dabei bleibt unklar, wie der Begriff „Umsatz“ in dem Zusammenhang zu verstehen ist.

Die digital services tax besteuert zwar den Umsatz, zielt aber eigentlich auf den Ertrag ab. Sie kennt keines der Elemente, die Umsatz- und Ertragsteuer mit unserem Wirtschaftssystem verträglich machen. Besonders wichtige Beispiele dafür sind der Vorsteuerabzug in der Umsatzsteuer und die Anrechnung von Vorbelastungen der Gewinne in der Ertragsteuer. Damit ist die digital services tax nicht praxistauglich.

Bei einer Umsatzrendite von fünf Prozent und durchschnittlicher deutscher Ertragsteu-erlast käme es mit der digital services tax, falls sie zum Betriebsausgabenabzug zuge-lassen wird, auf Unternehmensebene zu einer Steuerlast auf den Gewinn von 72 Pro-zent. Bei Ausschüttung fallen zusätzlich Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag an, wodurch die Gesamtlast auf fast 80 Prozent ansteige. Bei Umsatzrenditen unter drei Prozent stiege die Steuerlast auf über 100 Prozent. Bei einer Umsatzrendite von 30 Prozent wäre der Gewinn im Unternehmen dagegen nur mit 37 Prozent belastet, bei Ausschüttung stiege die Last auf 54 Prozent. Im Ergebnis führt die vorgeschlagene digital services tax also zu einer Überbesteuerung von Unternehmen mit niedrigen Um-satzrenditen. Ein solcher Besteuerungsansatz ist völlig unverträglich.

Das Vorhaben soll laut EU-Kommission die Integrität des Binnenmarktes schützen, eine Erosion nationaler Steuerbasen verhindern, in der EU soziale Fairness und glei-che Wettbewerbsvoraussetzungen sicherstellen und aggressive Steuerplanung einiger digitaler Unternehmen bekämpfen. Tatsächlich geht das Besteuerungskonzept an die-sen Zielen vorbei:

- Anzeichen für eine Erosion durch die Digitalisierung bedingten nationaler Steuerba-sen gibt es nicht. Von der EU-Kommission aufgestellte Behauptungen, digitale Un-ternehmen würde insgesamt deutlich weniger Steuern zahlen als andere, stützen sich vor allem auf die Annahme, diese Unternehmen könnten immer alle Vorteile steuerlicher Forschungsförderung nutzen. Tatsächlich gilt das allerdings nur für digi-tale Innovationen, die entsprechend förderfähig sind, und gleichzeitig steht die For-schungsförderung auch außerhalb digitaler Geschäftsmodelle zur Verfügung. Inso-fern führt schon die Grundannahme der Kommission in die Irre. Der Richtlinienvor-schlag der Kommission macht die besondere Besteuerung dann auch gar nicht da- von abhängig, ob Niedrigbesteuerung vorliegt oder nicht.
- Die Integrität des Binnenmarktes wäre allenfalls berührt, soweit einzelne Länder eine entsprechende Steuer einführen und sich damit im Wettbewerb um die digitale Zukunft unattraktiv machen. Es wäre absurd, solche Fehlentscheidungen dadurch abzufedern, dass die ganze EU den gleichen Fehler macht und damit die Wettbe-werbsstellung europäischer Unternehmen auf den Weltmärkten deutlich verschlech-tert.

- Aggressiver Steuergestaltung wird seit Jahren in internationaler Abstimmung konsequent entgegengewirkt. Hier wurde auch schon sehr viel erreicht. Eines der wesentlichen Ziele ist es dabei, neben Steuervermeidung auch Doppelbesteuerung zu verhindern. Die „digital services tax“ führt jedoch zwingend zu Doppelbesteuerung und würde damit die hart erarbeiteten steuerpolitischen Fortschritte der letzten Jahre konterkarieren.
- Die von der Europäischen Kommission konzipierte Besteuerung wäre für die europäische Wirtschaft ein massiver Hemmschuh. Die bekannten großen Plattformen kämen damit dank ihrer weltweiten Marktstellung weit besser zurecht als Unternehmen, die aus der EU heraus ähnliche Angebote neu aufbauen wollen. Solche Vorhaben verlören mit Überschreiten vorgesehenen Schwellenwertes im erfolgsentscheidenden Heimatmarkt dringend benötigte Mittel für weiteres Wachstum und würden in ihrer Wettbewerbsfähigkeit umfassend geschwächt. Markteffekte dieser Art darf sich die EU nicht leisten. Der Auf- und Ausbau auch großer europäischer Plattformen muss möglich bleiben.

3.2 Signifikante digitale Präsenz – virtuelle Betriebsstätte

Ein gleichzeitig vorgelegter zweiter Richtlinienentwurf der EU-Kommission will das Recht zur Besteuerung des Gewinns international tätiger Unternehmen zwischen den Mitgliedsstaaten der EU neu aufteilen. Ergänzend wird den Mitgliedsstaaten empfohlen, über Doppelbesteuerungsabkommen das Gleiche im Verhältnis zu Drittstaaten anzustreben. Die Entwürfe beziehen sich ausschließlich auf die Körperschaftsteuer.

Die Kommission begründet ihre Initiative damit, in der digitalen Wirtschaft würden der Ort der Besteuerung und derjenige der Wertschöpfung auseinanderfallen, und zwar speziell durch Geschäftsmodelle, die sich gründen auf Online-Handel, schwer bewertbare immaterielle Wirtschaftsgüter, durch Nutzer geschaffene Inhalte sowie Datensammlung, Datenanalyse und Wertschöpfung aus Daten. Die Kommission meint, die bisherigen Regeln seien nicht auf digitale Geschäftsmodelle zugeschnitten, was den Wettbewerb störe und die öffentlichen Einnahmen beeinträchtige.

Deshalb schlägt sie vor, die Gewinne aus bestimmten digitalen Geschäften mittels virtueller Betriebsstätten aufzuteilen, die eine „signifikante digitale Präsenz“ abbilden sollen. Hinzu treten neue Regeln, wie diesen Betriebsstätten Gewinne zugeordnet werden. Erfasst werden sollen vollständig oder teilweise mittels digitaler Schnittstellen erbrachte Dienstleistungen, wenn der Jahresumsatz daraus im entsprechenden Land sieben Millionen Euro oder die Zahl der Nutzer im Land 100.000 oder die Zahl der durch Nutzer in dem Land abgeschlossenen Verträge 3.000 übersteigt. Der lokale Bezug wird durch den Standort des Geräts, über das auf die Dienstleistungen zugegriffen wird, bzw. durch den steuerlichen Sitz des Nutzers hergestellt. Die Gewinnzuordnung richtet sich danach, wie oft die Schnittstellen genutzt werden, nach konzerninternen Verrechnungspreisen, zu denen eigene Vorgaben gemacht werden, und nach der wirtschaftlichen Signifikanz digitaler Aktivitäten. Als wirtschaftlich signifikant gelten die folgenden Tätigkeiten:

- sammeln, speichern, verarbeiten, analysieren, bereitstellen und verkaufen nutzergenerierter Daten
- sammeln, speichern, verarbeiten und anzeigen nutzergenerierter Inhalte,
- verkaufen von Online-Werbeflächen
- anbieten von Dritten geschaffener Inhalte auf einem digitalen Marktplatz
- bereitstellen jeder Art weiterer digitaler Dienstleistungen.

Dazu liegt eine ausführliche Positiv- und Negativliste vor.

Bei der Einrichtung virtueller Betriebsstätten geht es im Wesentlichen darum, Steueraufkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der EU anders zu verteilen. Letztlich soll dadurch erreicht werden, dass Gewinne – vergleichbar mit der Planung für die digital services tax – nicht mehr am Ort der Wertschöpfung, sondern an dem des digitalen Verbrauchs besteuert werden. Das wäre eine Abkehr von bewährten Prinzipien der Unternehmensbesteuerung.

Es ist offensichtlich, dass dadurch auf dem Feld digital erbrachter Leistungen exportstarke Mitgliedsstaaten Steueraufkommen verlieren würden. Nachdem die innereuropäische Verschiebung voraussichtlich zu Lasten des Hochsteuerlandes Deutschland ginge, dürfte das Gesamtaufkommen sinken. Mehraufkommen ist nur dort zu erwarten, wo in Drittstaaten ansässige Unternehmen in der EU zusätzlich steuerpflichtig würden. Solche Umverteilungs- und Aufkommenseffekte müssen zwischen Staaten verhandelt und von ihnen verantwortet werden. Folgeeffekte, die zu Steuererhöhungen in einzelnen Mitgliedsstaaten führen, müssen vermieden werden.

Aus Sicht der Wirtschaft kommt es bei der Konzeption von Regelungen zur Neuauftellung der steuerlichen Bemessungsgrundlage zwischen Staaten entscheidend darauf an, dass steuerliche Doppelbelastungen ebenso vermieden werden wie überbordender bürokratischer Aufwand. Der vorliegende Richtlinienentwurf wird diesen Maßstäben nicht gerecht. Um ihnen für eine weltweit vernetzte Wirtschaft zu genügen, muss eine Neuverteilung von Besteuerungsrechten zwischen den Staaten zwingend auf Basis einfach handhabbarer, global abgestimmter Regelungen erfolgen, die eine eindeutige Zuordnung von Gewinnen ermöglichen. Der richtige Koordinator dafür ist die OECD.

4 Beihilfe- und Steuerrecht

Steuerrechtliche Risiken begrenzen

Mit beihilferechtlicher Aufsicht verbundene steuerrechtliche Risiken begrenzen

- *Beihilferechtliche Genehmigungstatbestände erweitern*
 - *Anforderungen an die Darlegung durch die EU-Kommission erhöhen*
 - *Rat der Europäischen Union in streitige Beihilfeentscheidungen einbeziehen*
 - *In ausgewählten Bereiche sekundärrechtliche Vorgaben schaffen*
 - *Rechtsfolgen begrenzen durch Veränderung der Risikoverteilung zwischen Mitgliedsstaaten und bisher einseitig belasteten Unternehmen bzw. durch Gewährung von Vertrauensschutz für Unternehmen*
-

Die EU-Kommission überprüft neben direkten Beihilfen auch steuerliche Maßnahmen der Mitgliedsstaaten auf Konformität mit dem EU-Beihilferecht. Dem Grunde nach ist das richtig, denn andernfalls könnte das Beihilfeverbot über das Steuerrecht systematisch unterlaufen werden. Allerdings birgt der Ansatz auch erhebliche Risiken für die auch für Unternehmen wichtige Konsistenz des nationalen Steuerrechts.

Der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums hat dazu festgestellt:

- Erstens muss ein Steuersystem, das vorrangig auf beihilferechtliche Erfordernisse ausgerichtet wird, andere notwendige Anliegen vernachlässigen.
- Zweitens ergibt sich der beihilferechtliche Tatbestand daraus, was Ausnahme und was Regel ist – und die Definition dazu, die praktisch jedes Steuergesetz oder jede steuerliche Praxis als Beihilfe werten kann, behält die EU-Kommission sich vor.
- Drittens ist die EU-Kommission gar nicht in der Lage, das Steuerrecht der Mitgliedsstaaten insgesamt nach ihren Maßstäben zu überprüfen. Den von ihr aufgegriffenen Aspekten haftet also ein hohes willkürliches Moment an.
- Viertens müssen sich Unternehmen dann, wenn Regeln keine erkennbaren Mängel aufweisen, auf das Steuerrecht verlassen können. Wenn beihilferechtliche Verstöße festgestellt werden, muss aber zehn Jahre rückwirkend korrigiert werden, und zwar zu Lasten der Unternehmen, die nach Auffassung der EU-Kommission von der angegriffenen Regelung profitiert haben. Das ist jedenfalls bei nicht erkennbaren Mängeln nicht zumutbar.

Die vbw schließt sich an der Stelle den oben zusammengefassten Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats des Bundesfinanzministeriums an.

5 Missbrauchs- und Streitfähigkeit international

Rechtes Maß halten – Streitfälle aufarbeiten – Substanzbesteuerung vermeiden

Bei Missbrauchsvorschriften rechtes Maß halten – Streit effizient aufarbeiten

- *Jeden Gewinn einmal besteuern – doppelte Nichtbesteuerung und Doppelbesteuerung vermeiden.*
 - *Aufteilung der steuerlichen Bemessungsgrundlage internationaler Unternehmen zwischen den beteiligten Staaten regeln; dabei das Steuerrecht nachvollziehbar und vollziehbar halten und Streitfälle rasch und effizient aufarbeiten.*
 - *Durch Missbrauchsvorschriften keine Substanzbesteuerung verursachen.*
 - *Rechtsrahmen für gemeinsame Betriebsprüfungen schaffen.*
-

Vorschriften gegen steuerlichen Missbrauch international aufgestellter Unternehmen sind richtig, wenn sie einen legitimen Zweck erfüllen, diesen auch erreichen, dafür erforderlich sind, bzgl. der Nebenwirkungen verhältnismäßig bleiben und den durch Verfassungen, Diskriminierungsverbote und WTO-Abkommen geprägten Rechtsrahmen respektieren. Keinesfalls dürfen sie zu Doppelbesteuerung und unverhältnismäßigem bürokratischem Aufwand führen. Ebenfalls inakzeptabel sind Regelungen, die sich als Missbrauchsvorschrift ausgeben, aber tatsächlich protektionistischen Charakter haben.

In diesem Zusammenhang ein Hinweis zur Debatte um Besteuerung am Ort der Wertschöpfung: Diese Auseinandersetzung scheint auch von der Vorstellung geprägt zu sein, Steuern müssten dort gezahlt werden, wo die Produktion stattfindet. Das blendet aus, dass Wertschöpfung auch den Einsatz von Kapital und Wissen voraussetzt. Beides wird womöglich nicht am Ort der Produktion, sondern anderswo generiert und hat einen Preis, der dort bezahlt werden muss – mit entsprechenden Folgen für den Anfall von Gewinn und Steuern. Wenn das, wie bei der gewerbesteuerlichen Hinzurechnung in Deutschland und bei der neu eingeführten Base erosion and anti-abuse-tax der USA, teilweise ignoriert wird, kommt es zu Doppelbesteuerung, die wichtige Wertschöpfungsverbände in Frage stellt und als Markteintrittsbarriere wirken kann.

Jedenfalls solange es eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer nicht gibt, werden Unternehmen regelmäßig durch unterschiedliche Auffassungen der nationalen Steuerbehörden zur Gewinnzuordnung belastet. Das führt ggf. zu langwierigen Streitigkeiten und potenziell zur Doppelbesteuerung. Ein erfolgreicher Weg zu einem abgestimmten Verständnis führt über gemeinsame Betriebsprüfungen bei grenzüberschreitend tätigen Unternehmen. Um dieses bereits praktizierte Vorgehen auf breitere Füße zu stellen, wäre ein europäischer Rechtsrahmen hilfreich.

6 Offenlegungsansätze und Steuergeheimnis

Schutzinteressen der Unternehmen achten

Berechtigte steuerliche Schutzinteressen der Unternehmen achten

- *Statt neuer Offenlegungspflichten und Eingriffe in das Steuergeheimnis gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer und weitere Harmonisierung der Mehrwertsteuer vorantreiben.*
 - *Country-by-Country-Reporting zu steuerrelevanten Daten – wie international abgestimmt – nicht veröffentlichen, sondern auf Auskünfte zwischen Finanzverwaltungen beschränken.*
 - *Whistleblowerregelungen vermeiden, die rufschädigende Anzeigen bei unbegründetem Verdacht und die öffentliche Bekanntgabe eigentlich vom Steuergeheimnis geschützter Sachverhalte provozieren.*
-

Die EU-Kommission verfolgt diverse Ansätze zur Offenlegung steuerlicher Sachverhalte. Aus Sicht der Betroffenen sind die dazu verfolgten Überlegungen nicht angemessen. Sie beschädigen teils unmittelbar schützenswerte Steuerzahlerinteressen, teils auch wirtschaftliche Belange der EU und das Verhältnis zwischen Steuerzahlern und Finanzbehörden. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die im Weiteren beschriebenen Maßnahmen davon ablenken sollen, dass es bei den steuerpolitischen Kernprojekten der EU keine bemerkenswerten Fortschritte gibt: der binnenmarktgerechten weiteren Harmonisierung der Mehrwertsteuer und der Harmonisierung der gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer. Dabei wären es genau diese beiden Projekte, die in den steuerlichen Regimen der Mitgliedsstaaten angelegte Gestaltungs- und Missbrauchsmöglichkeiten binnenmarktverträglich eindämmen würden.

6.1 Anzeigepflicht für Steuergestaltungen

Am 13. März 2018 hat der ECOFIN den Weg für eine europaweit einheitliche Anzeigepflicht grenzüberschreitender Steuergestaltungsmodelle frei gemacht. Die Richtlinie muss nach Veröffentlichung im EU-Amtsblatt bis Ende 2019 national umgesetzt werden. Angezeigt werden müssen danach ab Mitte 2020, teilweise rückwirkend

- mit einer Verschwiegenheitsklausel versehene Beratungsmodelle,
- Übernahmen, bei denen es vor allem um steuerliche Verlustnutzung oder um Umwandlung von Einkünften in eine niedriger besteuerte Einkunftsart geht,
- Modelle, die auf doppelte Abschreibung oder bei drohender Doppelbesteuerung auf Befreiung von der Besteuerung in beiden Staaten abzielen,
- Vermögensübertragungen zwecks niedrigerer Vermögensbesteuerung,

- Modelle, die Offenlegungspflichten ausweichen,
- Verrechnungspreisgestaltungen und
- Funktionsverlagerungen.

Die Anzeigepflicht greift nur bei grenzüberschreitenden Fällen und wenn der Steuervorteil ein angestrebter Hauptvorteil ist. Anzeigepflichtig sind Berater. Falls diese zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, geht die Pflicht auf die Steuerpflichtigen über. In Deutschland wird das aufgrund der berufsständischen Verschwiegenheitspflicht der Steuerberater der Regelfall sein.

Diese Anzeigepflicht ist unangemessen. Sie bringt hohen Aufwand mit sich, und hohe Rechtsunsicherheit, denn die Fragen, was angezeigt werden muss, wie Modelle zu bewerten sind, wie ein Hauptvorteil bestimmt wird und anderes mehr sind nicht ausreichend klar beantwortet. Die unbestimmten Vorgaben führen zu einem erheblichen Risiko, dass es bei Steuerpflichtigen zu Unsicherheiten in der Steuerfestsetzung oder Betriebsprüfung kommt – auch wenn keine unerwünschten Gestaltungen getätigt wurden. Zudem ist eine vom Anwendungsbeginn aus rückwirkende Meldepflicht vorgesehen, zu der die notwendigen Konkretisierungen ausstehen.

Insgesamt ist es höchst zweifelhaft, ob die Anzeigepflicht in einem Maß, das zu dem Eingriff in Relation steht, zu neuen Erkenntnissen über steuerliche Gestaltungen führt. Aus deutscher Sicht muss jedenfalls sichergestellt werden, dass die auf Unternehmen durchschlagenden Berichtspflichten praktikabel bleiben. Eine über das EU-rechtlich vorgegebene Maß hinaus schärfere Umsetzung im deutschen Recht wäre keinesfalls hinnehmbar.

6.2 Öffentliches Country-by-Country-reporting

Die Europäische Kommission betreibt mit großer Unterstützung aus dem Europäischen Parlament eine Änderung der EU-Rechnungslegungs-Richtlinie, die eine jährliche Veröffentlichung steuerrelevanter Daten sowohl für jedes EU-Land einzeln als auch für von der EU über eine Schwarze Liste als solche definierte Steueroasen vorsieht. Das Vorhaben lehnt sich an neue steuerrechtliche Vorschriften an, die entsprechende Offenlegungspflichten gegenüber den Finanzbehörden der Mitgliedsstaaten vorsehen.

Der Vorstoß der Europäischen Kommission zu einer Veröffentlichung dieser Zahlen schert aus dem internationalen Konsens zur Eindämmung von Steuervermeidungsstrategien aus und gefährdet ihn damit. Er umgeht gezielt und bewusst Vorgaben der europäischen Verträge zum Einstimmigkeitsprinzip in steuerpolitischen Fragen. Er beschädigt sowohl die wirtschaftlichen Interessen der EU als auch berechnete Schutzinteressen in ihr beheimateter Unternehmen, die wettbewerbsrelevante Steuerdaten öffentlich preisgeben müssten.

6.3 Whistleblower-Regelungen

Die Europäische Kommission möchte nach einem am 24. April 2018 vorgelegten Richtlinienentwurf Whistleblower-Regeln einführen, nach denen ein Bruch des Steuergeheimnisses nicht nur bei der Anzeige eines strafwürdigen Verhaltens ungestraft bleibt, sondern schon bei Anzeigen aufgrund der bloßen Annahme, ein Unternehmen betreibt (legale) steuerliche Gestaltung. Das Verfahren sieht eine Anzeige zunächst beim Unternehmen, wenn dieses nicht angemessen reagiert, bei der Finanzverwaltung, und wenn auch diese nicht angemessen reagiert gegenüber der Öffentlichkeit vor. Nachdem die Einschätzung, ob unzureichend reagiert wird, in diesem Verfahren naturgemäß beim Whistleblower liegt, heißt das, dass es dessen Rechtsempfinden überlassen bleibt, ob eine Sachverhalt an die Öffentlichkeit getragen wird.

Dieses Projekt hebt das Steuergeheimnis als ein grundlegendes Element offener Zusammenarbeit zwischen Steuerpflichtigen, Beratern und Finanzbehörden aus. Aller Wahrscheinlichkeit nach würde es zu einer Fülle öffentlicher Vorwürfe führen, von denen fast alle nach näherer Prüfung in sich zusammenfallen – ohne, dass die betroffenen Steuerpflichtigen die Rufschädigung wieder abstreifen könnten. Ein klares Indiz dafür ist die Tatsache, dass ca. 55 Prozent der ca. 73.000 im Jahr 2016 von Buß- und Strafsachstellen in Deutschland abgeschlossenen steuerlichen Strafverfahren ohne Auflagen oder wegen Geringfügigkeit eingestellt wurden. Nur ca. zehn Prozent der Verfahren wurden an Staatsanwaltschaften weitergereicht. Die Sachverhalte waren den Buß- und Strafsachstellen im Rahmen der Restriktionen des Steuergeheimnisses angetragen worden. Bei einer öffentlichen Bekanntgabe wären etliche derjenigen, die unbescholten blieben, möglicherweise dem medialen Pranger ausgesetzt gewesen. Das ist keine Grundlage für rechtsstaatlichen Umgang miteinander. Whistleblowerregeln der hier in den Raum gestellten Qualität darf es nicht geben.

7 Mehrwertsteuer

Harmonisieren, vereinfachen, Wettbewerbsverzerrungen vorbeugen

Weitergehende Harmonisierung der Mehrwertsteuer in der EU: Abwicklung vereinfachen, Wettbewerbsverzerrungen vorbeugen

- *Gesamten Handel über die One stop shops abwickeln, die bisher nur für grenzüberschreitenden elektronischen Handel eingerichtet sind.*
 - *Satzstruktur deutlich vereinfachen; auf Optionen zu Satzermäßigungen jedenfalls bei Waren und Leistungen, die grenzüberschreitend im Wettbewerb stehen, verzichten.*
 - *Mehrwertsteuerlich bedingter Wettbewerbsverzerrungen auf gleichen Märkten, etwa zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen, abbauen.*
-

Die Mehrwertsteuer ist die mit Abstand wichtigste und in absoluten Zahlen am stärksten mit Steuerbetrug verbundene Steuerart in der EU.

Die EU hat sich bei der Mehrwertsteuer zuletzt für das Bestimmungslandprinzip als definitive Grundlage des Besteuerungsmodells entschieden. Dieser Weg muss jetzt konsequent gegangen werden. Im gleichen Zuge muss es darum gehen, die Mehrwertsteuerbürokratie in der EU, speziell im grenzüberschreitenden Handel, umfassend einzudämmen. An dieser Stelle geht es insbesondere darum, Verwaltungsverfahren einzuführen, dank derer Unternehmen ihre mehrwertsteuerlichen Belange in anderen Mitgliedsstaaten bei einem One stop shop im eigenen Heimatland abwickeln können.

Die bisher durch eine Fülle systematisch unstimmgiger, historisch bedingter Ausnahmen geprägte Landschaft der Mehrwertsteuersätze muss deutlich einfacher werden. Ermäßigte Sätze sollten weitestgehend abgeschafft werden. Soweit an ihnen festgehalten wird, darf das den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerren.

Beim Abbau mit der Mehrwertsteuer verbundener Wettbewerbsprobleme geht es auch darum, Unterschiede auf gleichen Märkten einzuebnen, die sich daraus ergeben, ob ein Unternehmen öffentlich oder privat getragen wird.

8 Finanztransaktionsteuer

Projekt ad acta legen

Finanztransaktionsteuer ad acta legen

- *Anerkennen, dass mit der Finanztransaktionsteuer verbundene regulatorische Ziele in anderen Regelwerken wirksam verfolgt werden.*
 - *Schaden für Altersvorsorge, Währungsabsicherungen und Finanzplatz vermeiden.*
-

Die EU arbeitet seit Jahren an der Rechtsgrundlage für die Einführung einer Finanztransaktionsteuer in einigen Mitgliedsstaaten.

Das mittlerweile nur noch mit fiskaltischen Zielen verbundene Projekt kommt nicht weiter, weil viele Mitgliedsstaaten verstanden haben, dass es durch die Belastung von Währungsabsicherungen den internationalen Handel, durch die Belastung von Fonds bei Umschichtungen die private Altersvorsorge und durch den Entzug von Mitteln sowie Bürokratie den durch Regulierung und Digitalisierung sowieso schon hoch belasteten Finanzplatz deutlich zurückwerfen würde.

Es ist daher höchste Zeit, von diesem Regelungsvorhaben Abstand zu nehmen.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Benedikt Rüchardt
Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
Telefax 089-551 78-91252
benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber

vbw
Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de