

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Verhinderung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke und zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU
COM(2021) 565 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Das Europäische Parlament und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: Drucksache 149/09 = AE-Nr. 090125;
 Drucksache 48/16 = AE-Nr. 160060;
 Drucksache 444/21 = AE-Nr. 210399



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.12.2021
COM(2021) 565 final

2021/0434 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**zur Festlegung von Vorschriften zur Verhinderung der missbräuchlichen Nutzung von
Briefkastenfirmen für Steuerzwecke und zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU**

{SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} - {SWD(2021) 578 final} -
{SWD(2021) 579 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 18. Mai 2021 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung über die Unternehmensbesteuerung für das 21. Jahrhundert¹ angenommen, um ein solides, effizientes und faires Unternehmenssteuersystem in der Europäischen Union zu fördern. Darin werden sowohl eine langfristige als auch eine kurzfristige Vision skizziert, wie die Erholung Europas nach der COVID-19-Pandemie unterstützt und angemessene öffentliche Einnahmen in den kommenden Jahren gewährleistet werden können. Ziel ist, ein gerechtes und stabiles Unternehmensumfeld zu schaffen, mit dem ein nachhaltiges und beschäftigungsintensives Wachstum in der Union gefördert werden kann. Dieser Vorschlag zählt zu den kurzfristigen gezielten Initiativen, die in der Mitteilung als Mittel zur Verbesserung des derzeitigen Steuersystems angekündigt wurden, wobei der Schwerpunkt auf der Gewährleistung einer fairen und effektiven Besteuerung liegt.

Zwar wurden in den letzten Jahren in diesem Bereich bedeutende Fortschritte erzielt, insbesondere mit der Annahme der Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung (ATAD-Richtlinie)² und der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung³, doch besteht nach wie vor die Gefahr, dass Rechtsträger ohne minimale Substanz und wirtschaftliche Tätigkeit zu unangemessenen Steuerzwecken wie Steuerhinterziehung und Steuervermeidung genutzt werden, was durch jüngste massive Enthüllungen in den Medien⁴ bestätigt wurde. Auch wenn es triftige Gründe für die Nutzung derartiger Rechtsträger geben kann, sind weitere Maßnahmen erforderlich, um Situationen anzugehen, in denen Steuerpflichtige ihren steuerlichen Verpflichtungen entgehen oder gegen den eigentlichen Zweck des Steuerrechts verstoßen, indem sie Unternehmen, die keine tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, missbräuchlich nutzen. Durch derartige Handlungen sinkt die Gesamtsteuerschuld der Steuerpflichtigen. In der Folge wird die Steuerlast auf ehrliche Steuerzahler verlagert, und Geschäftsentscheidungen im Binnenmarkt werden verzerrt. Sofern dieser Umstand nicht wirksam bekämpft wird, entsteht hierdurch ein Umfeld mit unlauterem Steuerwettbewerb und einer unfairen Verteilung der Steuerlast. Diese Richtlinie ist auf alle Unternehmen anwendbar, die als steuerlich ansässig gelten und Anspruch auf einen Nachweis über die steuerliche Ansässigkeit in einem Mitgliedstaat haben.

Mit dem Ziel der Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, die sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken, werden mit dieser Richtlinie Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung in einem bestimmten Bereich festgelegt. Damit wird auf eine Forderung des Europäischen Parlaments nach Maßnahmen der Union zur Bekämpfung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke sowie allgemein auf die Forderung mehrerer Mitgliedstaaten, Unternehmen und der Zivilgesellschaft nach einem stärkeren und

¹ COM(2021) 251 final.

² Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts (ABl. L 193 vom 19.7.2016, S. 1).

³ Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1).

⁴ Siehe z. B. die OpenLux-Untersuchung und in jüngerer Zeit die Pandora-Papiere.

kohärenteren Ansatz der Union gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung eingegangen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Diese Richtlinie ist Teil der zentralen EU-Strategie für die direkte Besteuerung von Unternehmen, mit der sichergestellt werden soll, dass jeder seinen gerechten Anteil zum Steueraufkommen beiträgt. Die Kommission hat in den letzten zehn Jahren konsequent politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung ergriffen.

So veröffentlichte die Kommission 2012 eine Empfehlung betreffend aggressive Steuerplanung, in der sie den Mitgliedstaaten spezifische Maßnahmen gegen die doppelte Nichtbesteuerung und künstliche Vorkehrungen für Steuerzwecke empfahl. Im Jahr 2016 wurde die Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidung (ATAD) angenommen, um die koordinierte Umsetzung der wichtigsten Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung durch das internationale Projekt zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Parallel dazu wurde die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung seit ihrer Annahme im Jahr 2011 mehrfach überarbeitet und erweitert, um einen umfassenden und zeitnahen Austausch steuerbezogener Informationen in der gesamten EU zu ermöglichen, unter anderem über Steuervorbescheide und die obligatorische Berichterstattung zu Gestaltungen durch Steuerintermediäre. In internationaler Hinsicht besteht seit 2017 die EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke, um die Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten unter anderem vor schädlichen Steuerpraktiken von Drittländern zu schützen.

Die auf EU-Ebene bestehenden Steuerinstrumente enthalten jedoch keine ausdrücklichen Bestimmungen für Briefkastenfirmen, d. h. Rechtsträger, die keine tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit ausüben – selbst wenn sie den Anschein einer solchen Tätigkeit erwecken – und zu Zwecken der Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung missbraucht werden können. Welche Gefahr von solchen Rechtsträgern für den Binnenmarkt und insbesondere die Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten ausgehen kann, wurde durch die jüngsten Steuerskandale deutlich.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen (mögliche künftige Initiativen von Relevanz für den Politikbereich)**

Diese Richtlinie knüpft an die Mitteilung der Kommission über die Unternehmensbesteuerung für das 21. Jahrhundert für ein solides, effizientes und faires Unternehmenssteuersystem in der EU an und greift eine der in dieser Mitteilung vorgesehenen politischen Initiativen auf. Damit ergänzt sie eine Reihe anderer politischer Initiativen, die von der Kommission parallel kurz- und langfristig gefördert werden. Dazu gehört ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Gewährleistung eines globalen Mindestbesteuerungssatzes für multinationale Gruppen in der Union. Diese Richtlinie, mit der verhindert werden soll, dass in der Union niedergelassene Briefkastenfirmen zu Steuerzwecken genutzt werden, besitzt einen breiteren Anwendungsbereich als die Richtlinie über einen Mindestbesteuerungssatz, da sie alle in der Union steuerlich ansässigen Rechtsträger und Rechtsvereinbarungen erfasst, ohne dass ein einkommenbasierter Schwellenwert gilt. Andererseits gilt der Rechtsrahmen für den Mindestbesteuerungssatz nur für multinationale Unternehmensgruppen und große inländische Gruppen mit Gesamteinnahmen von mehr als 750 Mio. EUR. Solche Gruppen fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie. Dies liegt daran, dass mit den beiden Initiativen unterschiedliche Ziele verfolgt werden.

Der Rechtsrahmen für den Mindestbesteuerungssatz bezieht sich ausschließlich auf den Steuersatz. Potenziell schädliche Merkmale der Steuerbemessungsgrundlage bleiben hiervon unberührt. Ebenso geht es nicht um die Klärung der Frage, ob ein Rechtsträger über genügend Substanz verfügt, um die von ihm erklärte Tätigkeit auszuüben. Zwar kann die Umsetzung der Vorschriften über den Mindestbesteuerungssatz schrittweise bis zu einem gewissen Grad davon abschrecken, Briefkastenfirmen zu errichten. Doch diese Wirkung ist ungewiss und kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht garantiert werden.

Darüber hinaus würde ein Ausschluss der Gruppen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie über den Mindestbesteuerungssatz fallen, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie zu einer Ungleichbehandlung von Briefkastenfirmen kleinerer Unternehmen führen, die den Schwellenwert von 750 Mio. EUR nicht erreichen. Vor allem große multinationale Unternehmensgruppen würden im Rahmen dieser Richtlinie von den Transparenzanforderungen und den steuerlichen Folgen befreit.

Weitere angekündigte Initiativen umfassen Vorschläge, mit denen alle Unternehmen in der EU verpflichtet werden sollen, jährlich ihren effektiven Steuersatz zu veröffentlichen, und die steuerliche Diskriminierung zum Vorteil von Fremdkapitalfinanzierungen angegangen werden soll, indem im Binnenmarkt Eigenkapitalfinanzierungen steuerlich genauso behandelt werden wie Fremdkapitalfinanzierungen. Darüber hinaus steht diese Richtlinie im Einklang mit der Politik der Union in Bezug auf die Transparenz von Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer und ergänzt diese.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Rechtsvorschriften im Bereich der direkten Steuern fallen unter Artikel 115 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Demnach erfolgen legislative Maßnahmen zur Angleichung von Vorschriften gemäß diesem Artikel in Form einer Richtlinie.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Dieser Vorschlag steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip. Aufgrund der Art des Gegenstands ist eine gemeinsame Initiative für den gesamten Binnenmarkt erforderlich.

Die Vorschriften dieser Richtlinie zielen darauf ab, Praktiken der grenzüberschreitenden Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu bekämpfen, und bieten einen gemeinsamen Rahmen, der in koordinierter Weise in die nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten integriert werden soll. Diese Ziele können nicht in zufriedenstellender Weise durch Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden.

Die Nutzung von Rechtsträgern und Rechtsvereinbarungen ohne minimale Substanz zu Zwecken der Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung ist in der Regel nicht auf das Hoheitsgebiet eines einzigen Mitgliedstaats beschränkt. Ein Hauptmerkmal einschlägiger Regelungen besteht darin, dass sie jeweils die Steuersysteme von mehr als einem Mitgliedstaat betreffen. Daher könnten mehrere Mitgliedstaaten von einer Regelung betroffen sein, in der die Nutzung einer Briefkastenfirma mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat eingeschlossen wäre.

Bei einer Überprüfung der Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zeigt sich eine Fragmentierung. Einige Mitgliedstaaten haben gezielte Vorschriften oder Praktiken, einschließlich Substanzkriterien,

entwickelt, um die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen zu Steuerzwecken zu bekämpfen. Die meisten Mitgliedstaaten wenden jedoch keine gezielten Vorschriften an, sondern können sich auf allgemeine Vorschriften zur Bekämpfung von Missbrauch stützen, die in der Regel von Fall zu Fall angewandt werden. Selbst unter den wenigen Mitgliedstaaten, die gezielte Vorschriften auf nationaler Ebene entwickelt haben, unterscheiden sich die Vorschriften erheblich voneinander und spiegeln eher nationale Steuersysteme und Prioritäten wider, anstatt auf die Dimension des Binnenmarkts abzu zielen.

Werden die Mitgliedstaaten einzeln tätig, könnte die bestehende Fragmentierung reproduziert und möglicherweise noch verschlimmert werden. Mit einem solchen Ansatz würden die derzeitigen Ineffizienzen und Verzerrungen bei der Wechselwirkung verschiedener Maßnahmen fortbestehen. Wenn Lösungen gefunden werden sollen, die für den Binnenmarkt insgesamt funktionieren und dessen (interne und externe) Widerstandsfähigkeit gegen Praktiken der Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, die alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betreffen oder betreffen können, verbessern, ist eine koordinierte Initiative auf EU-Ebene angezeigt.

Darüber hinaus würde eine EU-Initiative im Vergleich zu dem, was mit einer Vielzahl von Maßnahmen auf nationaler Ebene erreicht werden kann, einen Mehrwert schaffen. Da die geplanten Vorschriften eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen und Briefkastenfirmen üblicherweise zur Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage eines anderen Mitgliedstaats als des Mitgliedstaats verwendet werden, in dem die Briefkastenfirma ihren Sitz hat, müssen in allen Vorschlägen divergierende Interessen im Binnenmarkt gegeneinander abgewogen und das Gesamtbild berücksichtigt werden, um gemeinsame Ziele und Lösungen zu ermitteln. Dies ist nur bei einer zentralen Ausarbeitung der Rechtsvorschriften möglich. Darüber hinaus würde ein gemeinsamer Ansatz gegenüber Briefkastenfirmen Rechtssicherheit gewährleisten und die Befolgungskosten für in der EU tätige Unternehmen senken.

Ein solches Vorgehen entspricht daher dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die vorgesehenen Maßnahmen gehen nicht über die Gewährleistung eines erforderlichen Mindestmaßes an Schutz für den Binnenmarkt hinaus. Daher ist nach der Richtlinie keine vollständige Harmonisierung, sondern lediglich ein Mindestschutz für die Steuersysteme der Mitgliedstaaten vorgeschrieben.

In der Richtlinie ist insbesondere ein Test vorgesehen, der es den Mitgliedstaaten erleichtern soll, offenkundige Fälle von Briefkastenfirmen, die für Steuerzwecke missbraucht werden, in der gesamten Union koordiniert aufzuspüren. Es gelten weiterhin nationale Vorschriften, einschließlich der Vorschriften zur Umsetzung des EU-Rechts, um Briefkastenfirmen zu identifizieren, die nicht unter diese Richtlinie fallen. Die Anwendung dieser nationalen Vorschriften sollte auch durch die Maßnahmen dieser Richtlinie erleichtert werden, da die Mitgliedstaaten Zugang zu neuen Informationen über Briefkastenfirmen erhalten werden. Darüber hinaus sind in der Richtlinie Folgen für Briefkastenfirmen festgelegt, wobei Vereinbarungen und Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern zur Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls Kapital gebührend zu berücksichtigen sind.

Damit wird mit der Richtlinie jenes Maß an Koordinierung innerhalb der Union sichergestellt, das zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich ist. Der Vorschlag bleibt somit im Rahmen

des für seine Ziele Erforderlichen und steht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

- **Wahl des Instruments**

Der Vorschlag für eine Richtlinie ist das einzige auf der Rechtsgrundlage des Artikel 115 AEUV verfügbare Instrument.

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

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

In den bestehenden Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Steuervermeidung sind keine Maßnahmen vorgesehen, die auf Unternehmen ohne minimale Substanz für Steuerzwecke abzielen. Daher ist eine Bewertung nicht relevant.

- **Konsultation der Interessenträger**

Am 4. Juni 2021 leitete die GD TAXUD eine öffentliche Konsultation zu einer möglichen Initiative zur Bekämpfung der Nutzung von Briefkastenfirmen und Regelungen für Steuerzwecke ein. Die Konsultation umfasste 32 Fragen, die u. a. darauf abzielten, das Problem und seine Ursachen einzugrenzen und die geeignete Form des Tätigwerdens der Union sowie die wesentlichen Merkmale von Briefkastenfirmen zu ermitteln, bei denen die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung für Steuerzwecke besteht. Die Konsultation endete am 27. August 2021 mit insgesamt 50 Antworten.

Alle Befragten räumen ein, dass das Problem der Steuervermeidung und Steuerhinterziehung trotz der jüngsten Maßnahmen der Union zur Bekämpfung der Steuervermeidung fortbesteht, unter anderem durch die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen. Während einige Befragte neue gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch im Steuerbereich begrüßen, halten andere diese für potenziell verfrüht.

Als wesentliche Ursachen für das Problem führen die Befragten die geringe Kapazität der Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten und die unzureichende Verwaltungszusammenarbeit an.

Was die üblichen Merkmale von Briefkastenfirmen betrifft, die die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung für Steuerzwecke mit sich bringen, besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass das Fehlen eines eigenen Bankkontos zu solchen Merkmalen zählt und als Indiz dienen kann. Auch dass die Mitglieder der Geschäftsleitung mehrheitlich nicht in dem Land ansässig sind, in dem der Rechtsträger seinen Sitz hat, gilt allgemein als weiteres übliches Merkmal. Kein breiter Konsens besteht hingegen hinsichtlich der Relevanz anderer Faktoren wie der Zahl der Beschäftigten.

Darüber hinaus stimmen die Befragten darin überein, dass Briefkastenfirmen, bei denen die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung besteht, zumeist unter jenen zu finden sind, die sich mit dem Halten und Verwalten von Beteiligungen oder geistigem Eigentum oder mit Finanzierungs- und Leasingtätigkeiten befassen. Obwohl die Befragten der Ansicht sind, dass eine für eine missbräuchliche Nutzung anfällige Briefkastenfirma in jeder Rechtsform errichtet werden kann, halten sie das Risiko bei Trusts für leicht höher. Ob es sich bei einem Rechtsträger um ein kleines oder mittleres Unternehmen (KMU) handelt, ist kein ins Gewicht fallendes Merkmal, das zu berücksichtigen ist.

Insbesondere 33 Befragte, darunter überwiegend Wirtschafts- und Berufsverbände, lieferten ausführliche Rückmeldungen, die den Umfang der Fragen der Konsultationen überstiegen. Im Gegensatz zu den anderen Befragten hegt ein erheblicher Teil dieser Befragten Bedenken, dass neue EU-Rechtsvorschriften, die auf Steuervermeidung und Steuerhinterziehung durch die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen abzielen, auch vor dem Hintergrund der internationalen Diskussionen über eine globale effektive Mindestbesteuerung möglicherweise nicht rechtzeitig erlassen werden.

Darüber hinaus betonen diese Befragten, dass die Definition einer Briefkastenfirma schwierig ist und die Klärung der Frage, ob eine unzureichende Substanz vorliegt, von den Fakten und Umständen des jeweiligen Rechtsträgers abhängt. In diesem Zusammenhang betonen sie, dass Steuerpflichtige ein effektives Recht haben sollten, ihre besonderen Umstände nachzuweisen. Sinnvollerweise führten diese Befragten auch konkrete Beispiele für Strukturen an, die zwar als substanzlos und folglich als Briefkastenfirma betrachtet werden könnten, aber nicht mit Blick auf Steuervorteile, sondern aus triftigen wirtschaftlichen Gründen eingerichtet wurden.

Neben der öffentlichen Konsultation wurden auch nationale Sachverständige für direkte Besteuerung gezielt konsultiert. Am 22. Juni 2021 fand eine Sitzung der Arbeitsgruppe IV zu Steuerfragen statt, auf die bilaterale Konsultationen folgten. Insgesamt brachten die Mitgliedstaaten ihre Unterstützung für eine neue EU-Initiative zum Ausdruck, die auf die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen zur Erlangung von Steuervorteilen abzielt. Die Mitgliedstaaten begrüßten die Festlegung gemeinsamer Regeln für die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen in Kombination mit einem Rahmen für die Verwaltungszusammenarbeit. Ebenso plädierten sie für einen breiten Anwendungsbereich der neuen Maßnahmen und betonten, dass KMU gleichermaßen einbezogen werden sollten. Unter den verfügbaren politischen Optionen bekundeten die Mitgliedstaaten ihre Unterstützung für regulatorische Maßnahmen.

Bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags berücksichtigte die Kommission die Ergebnisse der Konsultation. Unter den verschiedenen politischen Optionen beschloss die Kommission insbesondere, einen Vorschlag für regulatorische und verbindliche Maßnahmen, d. h. eine Richtlinie gemäß Artikel 115 AEUV, vorzulegen. Darüber hinaus wird in der vorgeschlagenen Richtlinie – unter Bezugnahme auf eine Reihe üblicher Merkmale von Rechtsträgern – zwischen Rechtsträgern, bei denen die Gefahr einer Briefkastenfirma besteht, und Rechtsträgern unterschieden, die zur Erlangung von Steuervorteilen missbraucht werden. Gleichwohl werden bestimmte Briefkastenfirmen von vornherein ausgesondert, da sie gewöhnlich für triftige wirtschaftliche Gründe genutzt werden. Bei der Gestaltung der besonderen Kriterien, auf deren Grundlage risikobehaftete Rechtsträger ausgeschlossen würden, und bei der Abgrenzung der Fälle, die ausgeschlossen werden sollten, weil sie nicht mit der Gefahr von Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung verbunden sind, stützte sich die Kommission auf die Rückmeldungen der Interessenträger. KMU sind nicht von dem Vorschlag ausgeschlossen, da weitgehend Einigkeit darüber besteht, dass sie ins Gewicht fallende Risiken mit sich bringen. In Anerkennung der Tatsache, dass Substanz letztlich eine Frage von Tatsachen und Umständen ist, umfasst die Richtlinie eine Regelung, die es Steuerpflichtigen ermöglicht, das Ergebnis des darin vorgesehenen Tests anzufechten, unter anderem durch den Nachweis der einer bestimmten Struktur zugrunde liegenden wirtschaftlichen, nichtsteuerlichen Motive. Ebenso können Strukturen, die nicht zu dem Hauptzweck geschaffen werden, einen Steuervorteil zu erlangen, eine Regelung für die Beantragung einer Vorabbefreiung in Anspruch nehmen.

Zu der Frage, ob Maßnahmen, die auf die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke abzielen, rechtzeitig oder verfrüht wären, vertritt die Kommission die Auffassung, dass ein eindeutiger Bedarf an solchen Maßnahmen besteht. Die Notwendigkeit

solcher Maßnahmen ergibt sich ohne Frage aus den anhaltenden Skandalen über die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen weltweit und insbesondere im Binnenmarkt. Die künftige Anwendung der Vorschriften über die globale effektive Mindestbesteuerung würde das Problem der Briefkastenfirmen nicht vollständig lösen, da diese Vorschriften nur für multinationale Unternehmen gelten würden, die den Schwellenwert von 750 Mio. EUR erreichen, so dass alle Unternehmen, die diesen Schwellenwert unterschreiten, nicht in den Anwendungsbereich fielen. Ebenso begrüßt die Kommission, dass der Schutz der Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten umso wichtiger ist, als unter den außergewöhnlichen Umständen infolge der Gesundheitskrise eine nachhaltige Wirtschaft zu gewährleisten ist.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Bei der Ermittlung geeigneter Maßnahmen zur Bekämpfung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke stützte sich die Kommission auf eine umfangreiche Studie des International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD). Die Studie wurde der Kommission im Rahmen der öffentlichen Konsultation vorgelegt. In der Studie wird zu dem Schluss gekommen, dass die bestehenden EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuervermeidung nicht ausreichen, um steuerliche Fragen im Zusammenhang mit Briefkastenfirmen anzugehen, und dass koordinierte Maßnahmen zur Förderung der grenzübergreifenden Konsistenz bei der geltenden steuerlichen Behandlung von Briefkastenstrukturen zu begrüßen sind. Ferner wird in der Studie darauf hingewiesen, dass es in den Mitgliedstaaten vergleichsweise wenig Regelungen gibt, die speziell auf Briefkastenfirmenstrukturen abzielen. Darüber hinaus stützte sich die Kommission auf eine Studie über Briefkastenfirmen, die von einem externen Auftragnehmer durchgeführt und unabhängig von dieser Initiative in Auftrag gegeben wurde.

Die Kommission zog die Ergebnisse dieser Studien für die Festlegung der spezifischen Merkmale heran, anhand deren die Rechtsträger eingegrenzt werden sollten, die ein klares Risiko aufweisen, als Briefkastenfirma zu dienen und zur Erlangung von Steuervorteilen missbraucht zu werden.

- **Folgenabschätzung**

Im Rahmen der Vorbereitung dieser Initiative wurde eine Folgenabschätzung vorgenommen.

Am 22. Oktober 2021 gab der Ausschuss für Regulierungskontrolle eine befürwortende Stellungnahme mit Vorbehalten zu der vorgelegten Folgenabschätzung in Bezug auf den vorliegenden Vorschlag ab, einschließlich mehrerer Verbesserungsvorschläge.⁵ Der Bericht über die Folgenabschätzung wurde in diesem Sinne weiter überarbeitet, wie nachstehend erläutert.

In der Folgenabschätzung werden zusätzlich zum Basisszenario vier politische Optionen geprüft, d. h. keine Maßnahmen. Option 1 bestand in der Verfolgung nicht zwingender Rechtsvorschriften (Soft Law) durch Ausweitung des Mandats eines bestehenden Peer-Review-Instruments, des Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung). Alternativ wurde in der Folgenabschätzung geprüft, ob die Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten abgeben kann. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nicht zwingende Rechtsvorschriften nur begrenzt Wirkung zeigen, wenn es um die Lösung des Problems der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke geht; dies ist ein grenzüberschreitendes

⁵ [AV, bitte Links zur Zusammenfassung und der positiven Stellungnahme des RSB nach ihrer Veröffentlichung einfügen.]

Problem und erfordert einen einheitlichen Ansatz in der gesamten Union, der nicht durch Soft Law umgesetzt werden kann.

Die Optionen 2, 3 und 4 betreffen Regulierungsmaßnahmen und legen eine Reihe von Vorschriften fest, die in allen Mitgliedstaaten eingeführt werden sollten. Sie unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs, in dem eine Koordinierung angestrebt wird. Mit Option 2 wurde eine Koordinierung der Kriterien und Verfahren zur Ermittlung von Briefkastenfirmen sowie eine Koordinierung ihrer Behandlung ins Auge gefasst. Option 3 sieht zusätzlich zu Option 2 einen Mechanismus für den automatischen Informationsaustausch vor. Option 4 ergänzt Option 3 um die Verhängung von Sanktionen gegen Rechtsträger, die die Vorschriften nicht einhalten.

Die verschiedenen Optionen wurden anhand folgender Kriterien verglichen: a) Wirksamkeit bei der Verringerung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen, b) Steuermehreinnahmen der öffentlichen Hand, c) Befolgungskosten für Unternehmen, d) Befolgungskosten für die Steuerverwaltungen, e) indirekte Auswirkungen auf den Binnenmarkt, f) indirekte Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen, g) indirekte Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU, h) indirekte Auswirkungen – soziale Auswirkungen und i) Kohärenz. Der Vergleich ergab, dass bei den Optionen 2, 3 und 4 trotz ihrer Kosten davon auszugehen ist, dass mit ihnen die Ziele dieser Initiative wirksam erreicht werden können. Unter diesen scheint Option 4 die beste Wirkung zu erzielen. Es wird insbesondere erwartet, dass sie ein Höchstmaß an Einhaltung seitens der in den Anwendungsbereich fallenden Rechtsträger gewährleistet, wobei sie mit der derzeitigen EU-Agenda zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung im Einklang steht und auf bestehenden Systemen für den Informationsaustausch aufbaut.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen wurde durch einen Mangel an Daten beeinträchtigt, da die Initiative eine Art von Rechtsträgern betrifft, zu denen kaum Daten vorhanden sind und keine allgemein annehmbare Definition besteht.

Nutzen

Dennoch dürfte die bevorzugte Option (Option 4) positive wirtschaftliche Auswirkungen nach sich ziehen. Als wichtigster direkter Nutzen wird erwartet, dass mehr Steuern eingezogen werden, wenn die missbräuchliche Nutzung von Briefkastenfirmen in der EU verringert wird. Selbst eine geringfügige Verringerung der derzeit geschätzten Steuerausfälle (in der EU schätzungsweise rund 20 Mrd. EUR) wird mit erheblichen zusätzlichen öffentlichen Mitteln verbunden sein. Option 4 ist am wirksamsten, da das Ergebnis der Feststellung des Bestehens einer Briefkastenfirma implizit verstärkt wird: Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und eine gemeinsame Sanktionsregelung auf EU-Ebene. Einige zusätzliche direkte Vorteile könnten sich aus den regulatorischen Gebühren aufgrund der Sanktionen ergeben. Die Initiative wird auch erhebliche indirekte Vorteile mit sich bringen. Dank dieser Maßnahme werden wertvolle Informationen gesammelt, um das Phänomen der Briefkastenfirmen für Steuerzwecke besser zu verstehen. Ebenso wird die Maßnahme signalisieren, dass die EU entschlossen ist, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung innerhalb ihrer Grenzen zu beenden und die Einhaltung der Steuervorschriften zu fördern.

Kosten

Die wesentlichen Kosten im Zusammenhang mit der gewählten Option betreffen die höheren Befolgungskosten für Unternehmen und Steuerverwaltungen. Es wird davon ausgegangen, dass die Befolgungskosten für Unternehmen im Steuerbereich in begrenztem Maße steigen werden. Insgesamt dürften die Kosten vergleichsweise begrenzt sein, da die Zahl der

Unternehmen, die Gegenstand dieser Initiative sind, voraussichtlich gering sein wird (weniger als 0,3 % aller EU-Unternehmen); zudem sollten die zusätzlichen Daten, die von den in den Anwendungsbereich fallenden Unternehmen vorgelegt werden müssen, leicht abzurufen und vergleichsweise einfach zu liefern sein. Auch für die Steuerverwaltungen wird mit einem leichten Anstieg der Kosten gerechnet. Die Steuerverwaltungen sollten ihre Kapazitäten zur Verwaltung der Informationen, zu denen sie Zugang haben, ausbauen, die Systeme zur Unterstützung des Informationsaustauschs umsetzen und die vorgeschlagenen Sanktionen durchsetzen. Ziel dieses Vorschlags ist es, konzeptionell für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen positiven Auswirkungen und zusätzlichem Aufwand zu sorgen. Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, sich mit den neuen Zuständigkeiten zu befassen, z. B. bei der Verwaltung von Steuervorbescheiden, birgt Risiken.

Wichtigste umgesetzte Änderungen

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle gab eine befürwortende Stellungnahme mit Vorbehalten zu der Folgenabschätzung ab. Insbesondere stellte der Ausschuss für Regulierungskontrolle fest, dass in der Folgenabschätzung nicht klar ist, warum Steuervermeidung und Steuerhinterziehung gemeinsam angegangen werden sollten und worin sich legale Briefkastenfirmen von solchen unterscheiden, die für Steuerzwecke missbraucht werden. Ferner stellte der Ausschuss für Regulierungskontrolle fest, dass die Folgenabschätzung keinen ausreichenden Überblick über mögliche alternative und/oder ergänzende Maßnahmen verschafft, die über die Einführung von EU-Rechtsvorschriften hinausgehen. Darüber hinaus wies der Ausschuss für Regulierungskontrolle darauf hin, dass die Folgenabschätzung in Bezug auf quantitative Schätzungen, insbesondere die Befolgungskosten für Unternehmen, verbessert und die unterschiedlichen Ansichten der Interessenträger in der Hauptanalyse besser berücksichtigt werden sollten. In Anhang I der Folgenabschätzung wird erläutert, wie auf die Anmerkungen des Ausschusses für Regulierungskontrolle eingegangen wurde. Mehrere Teile der Folgenabschätzung wurden überarbeitet, und es wurden neue Teile hinzugefügt, um den Bedenken des Ausschusses für Regulierungskontrolle Rechnung zu tragen. Erstens wurde ein neuer Abschnitt hinzugefügt, um auch anhand von Beispielen zu erläutern, wie Briefkastenfirmen in ähnlicher Weise sowohl für Steuervermeidungs- als auch Steuerhinterziehungspraktiken genutzt werden können und warum daher Spielraum für eine gemeinsame Behandlung besteht. Darüber hinaus wurde die Folgenabschätzung überarbeitet, um klarzustellen, dass sich die Unterscheidung zwischen rechtmäßigen und nicht rechtmäßigen Briefkastenfirmen eher an ihrer Nutzung als an ihrer Konstruktion orientiert. Zweitens wurde die Folgenabschätzung erweitert, um die verschiedenen, zu einem frühen Zeitpunkt erwogenen Alternativen im Detail zu berücksichtigen, damit die problematische Nutzung von Briefkastenfirmen im Steuerbereich angegangen wird. In diesem Zusammenhang wurde dargelegt, warum die Option der Regulierung von Trust- und Unternehmensdienstleistern nicht als eigenständige oder ergänzende Maßnahme vorangetrieben wurde. Auch wurden die Gründe, aus denen die Einführung von Anforderungen an die Substanz als geeignete Option erachtet wurde, weiter untersucht. Drittens wurde die Folgenabschätzung überarbeitet, um weitere Einzelheiten zu den geschätzten Befolgungskosten für Unternehmen und Verwaltungen aufzunehmen, insbesondere Einzelheiten zur Berechnung der Schätzungen, zusätzliche Argumente und neue Beweise. Darüber hinaus wurden mehrere Abschnitte im Hauptteil der Folgenabschätzung überarbeitet, um einschlägige Beiträge der Interessenträger einzubeziehen, die im Rahmen öffentlicher und spezifischer Konsultationsverfahren gesammelt wurden.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Siehe Finanzbogen zu Rechtsakten.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Sobald dieser Vorschlag als Richtlinie angenommen wurde, sollte er bis zum 30. Juni 2023 in nationales Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden und am 1. Januar 2024 in Kraft treten. Für die Zwecke der Überwachung und Bewertung der Umsetzung der Richtlinie übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich die einschlägigen Angaben für jedes Steuerjahr, einschließlich einer Liste statistischer Daten. Die einschlägigen Angaben sind in Artikel 12 der Richtlinie aufgeführt.

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat alle fünf Jahre nach dem [1. Januar 2024] einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vor. Die Ergebnisse dieses Vorschlags fließen in den Bewertungsbericht an das Europäische Parlament und den Rat ein, der bis zum [1. Januar 2029] veröffentlicht wird.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Die Richtlinie ist weitgehend inklusiv und zielt darauf ab, alle Unternehmen zu erfassen, die unabhängig von ihrer Rechtsform als steuerlich in einem Mitgliedstaat ansässig angesehen werden können. In diesem Sinne erfasst sie auch Rechtsvereinbarungen wie Personengesellschaften, die in einem Mitgliedstaat steuerlich ansässig sind.

Die Richtlinie zielt auf eine spezifische Regelung ab, die für Zwecke der Steuervermeidung bzw. Steuerhinterziehung verwendet wird. Diese Regelung umfasst die Gründung von Unternehmen innerhalb der Union, die den Anschein einer wirtschaftlichen Tätigkeit erwecken, diese aber in Wirklichkeit nicht ausüben. Vielmehr soll ihre Existenz ermöglichen, ihrem wirtschaftlichen Eigentümer oder der Gruppe, der sie angehören, insgesamt bestimmte Steuervorteile zugute kommen zu lassen. So kann ein Finanzholdingunternehmen beispielsweise alle Zahlungen aus Finanztätigkeiten von Unternehmen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten einziehen und dabei die Befreiung von der Quellensteuer gemäß der Zins- und Lizenzrichtlinie⁶ in Anspruch nehmen und diese Einkünfte dann an ein verbundenes Unternehmen in einem niedrig besteuerten Drittgebiet weitergeben, wobei vorteilhafte Steuerabkommen oder sogar das nationale Steuerrecht eines bestimmten Mitgliedstaats ausgenutzt werden. Um dieser Praxis entgegenzuwirken, ist in dieser Richtlinie ein Test dargelegt, anhand dessen Mitgliedstaaten Unternehmen ermitteln können, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, aber keine minimale Substanz aufweisen und zur Erlangung von Steuervorteilen missbraucht werden. Dieser Test kann gemeinhin als „Substanztest“ bezeichnet werden. Darüber hinaus sind in der Richtlinie für Unternehmen, die keine minimale Substanz aufweisen (Briefkastenfirmen), steuerliche Konsequenzen festgeschrieben. Ferner sind in ihr ein automatischer Informationsaustausch sowie die Möglichkeit vorgesehen, dass ein Mitgliedstaat einen anderen um eine Steuerprüfung für eine größere Gruppe von Unternehmen ersucht, die (da sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen)

⁶ Richtlinie 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten (ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 49).

zwar als risikobehaftet betrachtet werden, aber für die Zwecke dieser Richtlinie nicht unbedingt eine unzureichende Substanz aufweisen. Durch die Definition der angemessenen steuerlichen Behandlung und den Informationsaustausch sollte der betroffenen Regelung entgegengewirkt werden, indem erzielte oder potenziell erzielte Steuervorteile neutralisiert werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Richtlinie so strukturiert, dass sie die einzelnen Schritte des oben genannten Substanztests im Wesentlichen in ihrer logischen Reihenfolge widerspiegelt. Der Test umfasst sieben Schritte: Unternehmen, die Bericht erstatten sollten (aufgrund der Feststellung, dass sie „risikobehaftet“ sind); Berichterstattung; Möglichkeit der Befreiung von der Meldepflicht wegen fehlender steuerlicher Motive; Vermutung des Fehlens einer minimalen Substanz; Möglichkeit der Widerlegung; steuerliche Folgen; automatischer Informationsaustausch durch Bereitstellung von Daten in einem Zentralverzeichnis sowie durch mögliche Ersuchen um Durchführung einer Steuerprüfung.

Unternehmen, die Bericht erstatten sollten

Im ersten Schritt werden die verschiedenen Arten von Unternehmen in zwei Gruppen eingeteilt: zum einen in Unternehmen, die eine unzureichende Substanz aufweisen und für Steuerzwecke missbraucht werden könnten, sowie in Unternehmen mit geringem Risiko. Risikofälle sind Fälle, die gleichzeitig mit einer Reihe von Merkmalen einhergehen, die üblicherweise in Unternehmen ermittelt werden, denen es an Substanz mangelt. Diese Kriterien werden gemeinhin als „Gateway“ bezeichnet. Fälle mit geringem Risiko sind Fälle, die keine oder nur bestimmte dieser Kriterien aufweisen, d. h. solche, die die Gateways nicht passieren.

Mit den einschlägigen Kriterien für die Einrichtung der Gateways wird darauf abgezielt, solche Unternehmen als risikobehaftet einzustufen, die dem Anschein nach grenzüberschreitende Tätigkeiten ausüben, geografisch mobil sind und darüber hinaus für ihre eigene Verwaltung auf andere Unternehmen, insbesondere professionelle Drittanbieter oder Ähnliches, zurückgreifen.

Fälle mit geringem Risiko, die den Gateway nicht passieren, sind für die Zwecke der Richtlinie irrelevant. Folglich können die Ressourcen auf die risikoreichsten Fälle gelenkt werden, d. h. auf diejenigen, die alle relevanten Merkmale aufweisen und somit den Gateway passieren.

Aus Gründen der Steuersicherheit werden Unternehmen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, ausdrücklich ausgegrenzt und daher von Anfang an als Unternehmen mit geringem Risiko und ohne Bedeutung für die Zwecke der Richtlinie angesehen. Dazu gehören Unternehmen, die entweder den Gateway nicht passieren oder, wenn sie dies tun, in einem späteren Schritt des Tests für die Zwecke der Richtlinie als irrelevant erachtet würden. Unternehmen, die in den Anwendungsbereich einer der Ausnahmeregelungen fallen, müssen nicht prüfen, ob sie den Gateway passieren oder nicht.

Berichterstattung

Nur die im ersten Schritt als risikobehaftet eingestuften Unternehmen gehen zum zweiten Schritt und damit dem Kern des Substanztests selbst über. Da sie risikobehaftet sind, werden diese Unternehmen aufgefordert, in ihrer Steuererklärung über ihre Substanz Bericht zu erstatten.

Die Berichterstattung über die Substanz bedeutet, dass spezifische Informationen, die sich normalerweise bereits aus der Steuererklärung des Unternehmens ergeben, in einer Weise bereitgestellt werden, die die Beurteilung der von dem Unternehmen ausgeübten Tätigkeit

erleichtert. Der Schwerpunkt liegt auf besonderen Umständen, die normalerweise in einem Unternehmen gegeben sind, das eine wesentliche wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

Drei Aspekte werden dabei als wichtig erachtet: erstens die für die ausschließliche Nutzung durch das Unternehmen zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten; zweitens mindestens ein eigenes und aktives Bankkonto in der Union; drittens mindestens ein Mitglied der Unternehmensleitung, das in der Nähe des Unternehmens ansässig und für dessen Tätigkeiten zuständig ist, oder eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern des Unternehmens, die sich mit dessen wesentlichen einkunftsgenerierenden Tätigkeiten befassen und in der Nähe des Unternehmens ansässig sind. Die Einbindung eines Geschäftsleitungsmitglieds in die Tätigkeit des Unternehmens kann mit dessen Qualifikation nachgewiesen werden, die es dem Mitglied ermöglichen sollte, eine aktive Rolle in den Entscheidungsprozessen und die ihm übertragenen formalen Befugnisse auszuüben und tatsächlich an der laufenden Geschäftsführung des Unternehmens beteiligt zu sein. Ist kein Geschäftsleitungsmitglied mit den erforderlichen Qualifikationen in der Nähe des Unternehmens ansässig, wäre zu erwarten, dass das Unternehmen mit dem Mitgliedstaat, in dem es seine steuerliche Ansässigkeit geltend macht, in angemessener Weise verbunden ist, wenn die meisten seiner Beschäftigten für die tägliche Verwaltung in der Nähe dieses Mitgliedstaats steuerlich ansässig sind. Auch die Entscheidungsfindung sollte im Mitgliedstaat des Unternehmens erfolgen. Diese spezifischen Aspekte wurden auf der Grundlage des internationalen Standards für wesentliche wirtschaftliche Tätigkeiten für Steuerzwecke ausgewählt.

Zu berücksichtigen ist, dass diese Aspekte in Bezug auf Unternehmen mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten festgelegt werden, die geografisch mobil sind und nicht über eigene Ressourcen für ihre eigene Verwaltung verfügen.

Darüber hinaus muss der Berichterstattung ein zufriedenstellender Nachweis beigelegt werden, der auch der Steuererklärung beizufügen ist, sofern er nicht bereits enthalten ist. Die erforderlichen Nachweise sollen es den Steuerverwaltungen ermöglichen, die Richtigkeit der vorgelegten Angaben direkt zu überprüfen und sich einen allgemeinen Überblick über die Umstände des Unternehmens zu verschaffen, um die Einleitung einer Steuerprüfung zu prüfen.

Vermutung des Fehlens einer minimalen Substanz und des Steuermisbrauchs

Im dritten Schritt des Tests ist eine angemessene Bewertung der Angaben vorgeschrieben, die das Unternehmen im zweiten Schritt in Bezug auf die Substanz übermittelt hat. In dieser wird dargelegt, wie das Ergebnis der Berichterstattung, d. h. die Erklärung des Unternehmens, dass es über die relevanten Aspekte verfügt oder nicht, zumindest auf den ersten Blick einzustufen ist.

Bei einem Unternehmen, das einen Risikofall darstellt, da es den Gateway passiert hat, und aus dessen Berichterstattung sich auch ergibt, dass mindestens ein relevanter substanzbezogener Aspekt fehlt, sollte davon ausgegangen werden, dass es sich um eine „Briefkastenfirma“ im Sinne der Richtlinie handelt, d. h., dass diese eine unzureichende Substanz aufweist und für Steuerzwecke missbraucht wird.

Ein Unternehmen, bei dem es sich um einen Risikofall handelt, aus dessen Berichterstattung sich aber ergibt, dass es alle relevanten substanzspezifischen Aspekte aufweist, sollte nicht als „Briefkastenfirma“ im Sinne der Richtlinie angesehen werden. Diese Annahme schließt jedoch nicht die weitere Feststellung durch die Steuerverwaltungen aus, dass ein solches Unternehmen:

- eine Briefkastenfirma im Sinne der Richtlinie ist, da die vorgelegten Nachweise die vorgelegten Angaben nicht bestätigen; oder

- unter Berücksichtigung der vorgelegten Nachweise und/oder zusätzlichen Aspekte gemäß anderen innerstaatlichen Vorschriften als dieser Richtlinie eine Briefkastenfirma darstellt oder keine wesentliche wirtschaftliche Tätigkeit ausübt; oder
- nicht wirtschaftlicher Eigentümer von Einkünften ist, die an das Unternehmen gezahlt werden.

Widerlegung

Der vierte Schritt umfasst das Recht des Unternehmens, das den Anschein erweckt, eine Briefkastenfirma darzustellen und für Steuerzwecke missbraucht zu werden, im Sinne der Richtlinie den Gegenbeweis zu erbringen, d. h. nachzuweisen, dass es Substanz besitzt bzw. nicht für Steuerzwecke missbraucht wird. Diese Möglichkeit ist sehr wichtig, da der Substanztest auf Indikatoren beruht und als solcher die spezifischen Fakten und Umstände jedes Einzelfalls möglicherweise nicht erfasst. Daher haben die Steuerpflichtigen ein effektives Recht, geltend zu machen, dass sie keine Briefkastenfirma im Sinne der Richtlinie sind.

Um die Vermutung einer Briefkastenfirma zu widerlegen, sollten die Steuerpflichtigen konkrete Beweise dafür vorlegen, welche Tätigkeiten sie auf welche Weise ausüben. In Bezug auf die vorgelegten Nachweise wird erwartet, dass sie Angaben zu den wirtschaftlichen (d. h. nichtsteuerlichen) Gründen für die Gründung und Erhaltung des Unternehmens enthalten, das keine eigenen Räumlichkeiten und/oder kein eigenes Bankkonto und/oder keine speziellen Führungskräfte oder Mitarbeiter benötigt. Ebenso sollten die Nachweise Angaben über die Ressourcen enthalten, die dieses Unternehmen für die tatsächliche Ausübung seiner Tätigkeit einsetzt. Auch sollten Angaben enthalten sein, anhand deren der Zusammenhang zwischen dem Unternehmen und dem Mitgliedstaat, in dem es nach eigenen Angaben steuerlich ansässig ist, überprüft werden kann, d. h., ob die wesentlichen Entscheidungen über die wertschöpfenden Tätigkeiten des Unternehmens dort getroffen werden.

Diese Angaben sind zwar von wesentlicher Bedeutung und müssen von dem widerlegenden Unternehmen vorgelegt werden, doch steht es dem Unternehmen frei, zusätzliche Angaben vorzulegen, um seinen Standpunkt geltend zu machen. Im Anschluss sollten diese Unternehmen von der Steuerverwaltung des Staates geprüft werden, in dem das Unternehmen steuerlich ansässig ist. Ist die Steuerverwaltung davon überzeugt, dass ein Unternehmen die Vermutung widerlegt, dass es eine Briefkastenfirma im Sinne der Richtlinie darstellt, sollte sie das Ergebnis des Verfahrens für die Widerlegung für das betreffende Steuerjahr bestätigen können. Da das Verfahren der Widerlegung für das Unternehmen und die Steuerverwaltung aufwendig sein dürfte, während es zu dem Schluss führt, dass eine minimale Substanz für Steuerzwecke besteht, ist es möglich, die Gültigkeit des Gegenbeweises um weitere fünf Jahre (d. h. insgesamt höchstens sechs Jahre) nach dem betreffenden Steuerjahr zu verlängern, sofern sich die vom Unternehmen belegten rechtlichen und tatsächlichen Umstände nicht ändern. Nach Ablauf dieser Frist muss das Unternehmen das Verfahren für die Widerlegung verlängern, sofern es dies wünscht.

Befreiung wegen fehlender steuerlicher Gründe

Ein Unternehmen, das den Gateway passieren könnte und/oder nicht die minimale Substanz aufweist, könnte für echte Geschäftstätigkeiten genutzt werden, ohne für sich selbst, die Unternehmensgruppe, zu der es gehört, oder den eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümer einen Steuervorteil zu schaffen. Ein solches Unternehmen sollte jederzeit die Möglichkeit haben, dies nachzuweisen und eine Befreiung von den Auflagen dieser Richtlinie zu beantragen.

Um eine solche Befreiung in Anspruch nehmen zu können, wird von dem Unternehmen die Vorlage von Anhaltspunkten erwartet, die es ermöglichen, die Steuerpflicht der Struktur oder der Gruppe, zu der es gehört, mit und ohne dessen Zwischenschaltung zu vergleichen. Dies ähnelt der Empfehlung zur Bewertung jeglicher Art aggressiver Steuerplanungsmodelle (Empfehlung der Kommission vom 6. Dezember 2012 betreffend aggressive Steuerplanung⁷).

Wie bei der Widerlegung der Vermutung kann davon ausgegangen werden, dass die Steuerverwaltung des Ortes, an dem das Unternehmen seinen Steuersitz geltend macht, am besten in der Lage ist, die vom Unternehmen vorgelegten einschlägigen Beweise zu beurteilen. Hat sich die Steuerverwaltung vergewissert, dass die Zwischenschaltung eines bestimmten Unternehmens innerhalb der Gruppe keine Auswirkungen auf die Steuerpflicht der Gruppe hat, sollte sie bestätigen können, dass das Unternehmen nicht Gefahr läuft, für ein Steuerjahr als „Briefkastenfirma“ im Sinne dieser Richtlinie betrachtet zu werden. Da das Verfahren für die Bewilligung einer Befreiung für das Unternehmen als auch für die Steuerverwaltung einen Aufwand darstellen könnte, während es gleichzeitig zu dem Schluss führt, dass keine Steuervermeidungs- oder Steuerhinterziehungszwecke bestehen, ist es möglich, die Gültigkeit der Befreiung um weitere fünf Jahre (d. h. insgesamt höchstens sechs Jahre) zu verlängern, sofern sich die vom Unternehmen belegten rechtlichen und tatsächlichen Umstände nicht ändern. Nach Ablauf dieser Frist muss das Unternehmen das Verfahren zur Beantragung einer Befreiung erneut durchlaufen, wenn es weiterhin ausgenommen werden möchte und nachweisen kann, dass der Anspruch auf eine Befreiung bestehen bleibt.

Folgen

Sobald ein Unternehmen als Briefkastenfirma im Sinne der Richtlinie gilt und diese Vermutung nicht widerlegt, sollten steuerliche Folgen greifen. Diese Folgen sollten verhältnismäßig sein und darauf abzielen, dessen steuerliche Wirkung zu neutralisieren, d. h. der Entzug jeglicher Steuervorteile, die das Unternehmen gemäß den in seinem Mitgliedstaat geltenden Vereinbarungen oder Übereinkommen oder den einschlägigen EU-Richtlinien, insbesondere der Richtlinie 2011/96/EU des Rates über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten und der Richtlinie 2003/49/EG des Rates über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten, erlangt hat oder erlangen könnte. Diese Vorteile würden de facto entzogen werden, wenn die einschlägigen Abkommen, Übereinkommen und EU-Richtlinien in Bezug auf das Unternehmen, das nachweislich keine minimale Substanz aufweist und nicht das Gegenteil bewiesen hat, missachtet würden.

Da ein Unternehmen zur Erlangung dieser Vorteile in der Regel einen Nachweis über die steuerliche Ansässigkeit vorlegen muss, um ein effizientes Verfahren zu ermöglichen, stellt der Mitgliedstaat, in dem die Briefkastenfirma steuerlich ansässig ist, entweder keine Bescheinigung über die steuerliche Ansässigkeit oder eine Bescheinigung mit einem Warnhinweis aus, d. h. einschließlich einer ausdrücklichen Erklärung, um deren Nutzung für die Zwecke zu verhindern, die vorgenannten Vorteile zu erlangen. Die Nichtausstellung eines Nachweises über die steuerliche Ansässigkeit oder die Ausstellung einer besonderen Bescheinigung, einschließlich des oben beschriebenen Warnhinweises, setzt die nationalen Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Briefkastenfirma steuerlich ansässig ist, in Bezug auf etwaige steuerliche Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Briefkastenfirma nicht außer Kraft. Dies dient lediglich als Verwaltungspraxis, um das ursprüngliche

⁷ ABl. L 338 vom 12.12.2012, S. 41.

Steuerhoheitsgebiet darüber zu unterrichten, dass es die Vorteile seines Steuerabkommens mit dem Mitgliedstaat, in dem die Briefkastenfirma ansässig ist, (oder der geltenden EU-Richtlinien) nicht für Zahlungen an die Briefkastenfirma gewähren sollte.

Werden Steuervorteile, die dem Unternehmen gewährt werden, entzogen, sollte bestimmt werden, wie die Einkünfte in das Unternehmen und aus diesem Unternehmen fließen und wie jegliche dem Unternehmen gehörenden Vermögenswerte tatsächlich zu besteuern sind. Insbesondere sollte bestimmt werden, welches Steuergebiet das Recht erhalten sollte, diese Einkunftsströme und/oder Vermögenswerte zu besteuern. Diese Bestimmung sollte sich nicht auf etwaige Steuern auswirken, die auf Ebene der Briefkastenfirma selbst erhoben werden können; dem Mitgliedstaat der Briefkastenfirma stünde es somit weiterhin frei, die Briefkastenfirma wie bisher als in seinem Steuergebiet steuerlich ansässig zu betrachten und die relevanten Einkunftsströme und/oder Vermögenswerte nach seinem nationalen Recht zu besteuern.

Bei der Zuordnung von Besteuerungsrechten sollten alle Steuergebiete berücksichtigt werden, die von Transaktionen mit Beteiligung der Briefkastenfirma betroffen sein könnten. Mit Ausnahme des Mitgliedstaats, in dem sich die Briefkastenfirma befindet, sind diese Steuergebiete:

- i) bei Einkunftsströmen: auf der einen Seite das ursprüngliche Steuerhoheitsgebiet oder das Steuergebiet, in dem der Zahler der Einkünfte ansässig ist, und zum anderen das Land der endgültigen Bestimmung des Finanzstroms, d. h. das Steuergebiet des Anteilseigners des Unternehmens;
- ii) im Falle von Immobilien: auf der einen Seite das ursprüngliche Steuerhoheitsgebiet oder das Steuergebiet, in dem sich die Immobilien befinden, und zum anderen das Steuergebiet, in dem der Eigentümer ansässig ist, d. h. das Steuergebiet des Anteilseigners des Unternehmens;
- iii) im Falle werthaltiger beweglicher Güter wie Kunstsammlungen, Jachten usw.: das Steuergebiet des Eigentümers, d. h. des Anteilseigners des Unternehmens.

Die Zuordnung von Besteuerungsrechten betrifft zwangsläufig nur die Mitgliedstaaten, die durch diese Richtlinie gebunden sind, d. h. Drittländer sind und können nicht betroffen sein. Es ist jedoch durchaus wahrscheinlich, dass Fälle mit Beteiligung von Drittländern auftreten, z. B. wenn Einkünfte aus einem Drittland in die Briefkastenfirma fließen oder wenn sich der/die Anteilseigner der Briefkastenfirma in einem Drittland befindet/befinden oder wenn die Briefkastenfirma Eigentümer von Vermögenswerten ist, die sich in einem Drittland befinden. In diesen Fällen sollten Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland in Bezug auf die Zuordnung von Besteuerungsrechten gebührend beachtet werden. In Ermangelung solcher Vereinbarungen wendet der betreffende Mitgliedstaat sein nationales Recht an.

Im Einzelnen sind vier Szenarien denkbar:

- (1) Ursprüngliches Steuerhoheitsgebiet des Zahlers in Drittland – Steuergebiet der Briefkastenfirma in der EU – Steuergebiet des Anteilseigners in der EU

In diesem Fall ist das ursprüngliche Steuerhoheitsgebiet nicht an die Richtlinie gebunden, während die Steuergebiete der Briefkastenfirma und des Anteilseigners in den Anwendungsbereich fallen.

- o Ursprung/Zahler in Drittland: kann auf die ausgehende Zahlung inländische Steuern erheben oder beschließen, das mit dem Steuergebiet des EU-Anteilseigners geltende Abkommen anzuwenden.

- o Briefkastenfirma in der EU: bleibt in dem jeweiligen Mitgliedstaat steuerlich ansässig und muss einschlägigen Verpflichtungen nach nationalem Recht nachkommen, auch durch Meldung der erhaltenen Zahlung; kann unter Umständen in der Lage sein, die auf die Zahlung erhobene Steuer nachzuweisen.
 - o Anteilseigner in der EU: nimmt/nehmen die von der Briefkastenfirma erhaltene Zahlung gemäß dem nationalen Recht in seine/ihre steuerpflichtigen Einkünfte auf und kann/können gemäß dem anwendbaren Abkommen mit dem ursprünglichen Steuerhoheitsgebiet in einem Drittland Anspruch auf eine Entlastung von an der Quelle gezahlten Steuern geltend machen. Dabei werden ebenfalls von der Briefkastenfirma gezahlte Steuern berücksichtigt und in Abzug gebracht.
- (2) Ursprüngliches Steuerhoheitsgebiet des Zahlers in der EU – Steuergebiet der Briefkastenfirma in der EU – Steuergebiet des Anteilseigners in der EU
- In diesem Fall fallen alle Steuergebiete in den Anwendungsbereich der Richtlinie und sind daher an diese gebunden.
- o Ursprung/Zahler in der EU: hat kein Recht, die Zahlung zu besteuern, kann aber auf die ausgehende Zahlung eine inländische Steuer erheben, soweit nicht feststellbar ist, ob sich der/die Anteilseigner des Unternehmens in der EU befindet/befinden.
 - o Briefkastenfirma in der EU: bleibt in dem jeweiligen Mitgliedstaat steuerlich ansässig und muss einschlägigen Verpflichtungen nach nationalem Recht nachkommen, auch durch Meldung der erhaltenen Zahlung; kann unter Umständen in der Lage sein, die auf die Zahlung erhobene Steuer nachzuweisen.
 - o Anteilseigner in der EU: nimmt/nehmen die von der Briefkastenfirma erhaltene Zahlung gemäß dem nationalen Recht in seine/ihre steuerpflichtigen Einkünfte auf und kann/können eine Entlastung von an der Quelle gezahlten Steuern geltend machen, auch nach EU-Richtlinien. Dabei werden ebenfalls von der Briefkastenfirma gezahlte Steuern berücksichtigt und in Abzug gebracht.
- (3) Ursprüngliches Steuerhoheitsgebiet des Zahlers in der EU – Steuergebiet der Briefkastenfirma in der EU – Steuergebiet des/der Anteilseigner(s) in Drittland
- In diesem Fall sind nur das ursprüngliche Steuerhoheitsgebiet und das Steuergebiet der Briefkastenfirma durch die Richtlinie gebunden, nicht jedoch das Steuergebiet des Anteilseigners.
- o Ursprung/Zahler in der EU: besteuert die ausgehende Zahlung gemäß dem geltenden Vertrag mit dem Drittland des/der Anteilseigner(s) oder in Ermangelung eines solchen Vertrags im Einklang mit seinem nationalen Recht.
 - o Briefkastenfirma in der EU: bleibt in einem Mitgliedstaat steuerlich ansässig und muss einschlägigen Verpflichtungen nach nationalem Recht nachkommen, auch durch Meldung der erhaltenen Zahlung; kann in der Lage sein, die auf die Zahlung erhobene Steuer nachzuweisen.
 - o Anteilseigner in Drittland: auch wenn das Drittland des/der Anteilseigner(s) zu keinen Folgemaßnahmen gezwungen ist, kann es aufgefordert werden, ein mit dem Ursprungsmitgliedstaat geltendes Steuerabkommen anzuwenden, um Steuererleichterungen zu gewähren.

- (4) Ursprüngliches Steuerhoheitsgebiet des Zahlers in Drittland – Steuergebiet der Briefkastenfirma in der EU – Steuergebiet des Anteilseigners in Drittland
- o Ursprung/Zahler in Drittland: kann eine inländische Steuer auf die ausgehende Zahlung erheben oder beschließen, Steuern gemäß dem geltenden Steuerabkommen mit dem Drittland des/der Anteilseigner(s) zu erheben, wenn diese(r) auch die EU-Briefkastenfirma prüfen möchte.
 - o Briefkastenfirma in der EU: bleibt in einem Mitgliedstaat steuerlich ansässig und muss einschlägigen Verpflichtungen nach nationalem Recht nachkommen, auch durch Meldung der erhaltenen Zahlung; kann unter Umständen in der Lage sein, die auf die Zahlung erhobene Steuer nachzuweisen.
 - o Anteilseigner in Drittland: Auch wenn das Steuergebiet des Anteilseigners in einem Drittland zu keinen Folgemaßnahmen gezwungen ist, kann es erwägen, ein mit dem ursprünglichen Steuerhoheitsgebiet geltendes Steuerabkommen anzuwenden, um Steuererleichterungen zu gewähren.

Szenarien, in denen Briefkastenfirmen außerhalb der EU ansässig sind, fallen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Informationsaustausch

Alle Mitgliedstaaten haben jederzeit Zugang zu Informationen über EU-Briefkastenfirmen, ohne dass ein Auskunftersuchen eingereicht werden muss. Zu diesem Zweck tauschen die Mitgliedstaaten ab dem ersten Schritt, d. h., wenn ein Unternehmen für die Zwecke dieser Richtlinie als risikobehaftet eingestuft wird, Informationen aus. Ein Austausch findet auch dann statt, wenn die Steuerverwaltung eines Mitgliedstaats eine Beurteilung auf der Grundlage von Tatsachen und Umständen des Einzelfalls vornimmt und beschließt zu bestätigen, dass ein bestimmtes Unternehmen die Vermutung, als Briefkastenfirma betrachtet zu werden, widerlegt hat oder von den Verpflichtungen in der Richtlinie befreit werden sollte. Dadurch wird sichergestellt, dass alle Mitgliedstaaten rechtzeitig Kenntnis von dem ausgeübten Ermessen und den Gründen für jede einzelne Bewertung erlangen können. Die Mitgliedstaaten können den Mitgliedstaat des Unternehmens auch zur Durchführung von Steuerprüfungen auffordern, wenn sie Grund zu der Annahme haben, dass dem Unternehmen möglicherweise eine minimale Substanz im Sinne der Richtlinie fehlt.

Um sicherzustellen, dass die Informationen allen potenziell interessierten Mitgliedstaaten rechtzeitig zur Verfügung stehen, werden die Informationen automatisch über ein Zentralverzeichnis ausgetauscht, indem der bestehende Mechanismus für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in Steuersachen angewandt wird. Die Mitgliedstaaten tauschen die Informationen in allen oben genannten Szenarien unverzüglich, in jedem Fall aber innerhalb von 30 Tagen nach dem Zeitpunkt, zu dem die Verwaltung über diese Informationen verfügt, aus. Dies bedeutet innerhalb von 30 Tagen nach Eingang der Steuererklärungen oder innerhalb von 30 Tagen, nachdem die Verwaltung eine Entscheidung erlassen hat, mit der bestätigt wird, dass ein Unternehmen eine Vermutung widerlegt hat oder befreit werden sollte. Der automatische Austausch findet auch innerhalb von 30 Tagen nach Abschluss einer Prüfung bei einem im Sinne der Richtlinie risikobehafteten Unternehmen statt, wenn das Ergebnis dieser Prüfung Auswirkungen auf die Informationen über das Unternehmen hat, die bereits ausgetauscht wurden oder hätten ausgetauscht werden müssen. Die auszutauschenden Informationen sind in Artikel 13 dieser Richtlinie festgelegt. Grundsätzlich sollten diese Informationen allen Mitgliedstaaten ermöglichen, die Informationen zu erhalten, die von risikobehafteten Unternehmen für die Zwecke dieser Richtlinie vorgelegt werden. Wenn die Verwaltung eines Mitgliedstaats eine Widerlegung einer Vermutung oder eine Befreiung von

den Verpflichtungen in der Richtlinie prüft, sollten die ausgetauschten Informationen den anderen Mitgliedstaaten außerdem ermöglichen, die Gründe für diese Bewertung nachzuvollziehen. Andere Mitgliedstaaten sollten stets die Möglichkeit haben, von einem anderen Mitgliedstaat eine Steuerprüfung bei jedem Unternehmen zu verlangen, das den Gateway dieser Richtlinie passiert, wenn nicht zweifelsfrei geklärt ist, ob das Unternehmen die erforderliche minimale Substanz aufweist oder nicht. Der ersuchte Mitgliedstaat sollte die Steuerprüfung innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens durchführen und dem ersuchenden Mitgliedstaat das Ergebnis mitteilen. Wird festgestellt, dass es sich um eine Briefkastenfirma handelt, sollte der Informationsaustausch gemäß Artikel 13 dieser Richtlinie automatisch erfolgen.

Sanktionen

Gemäß den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, Sanktionen festzulegen, die bei Verstößen gegen die Meldepflichten gemäß dieser Richtlinie in der in nationales Recht umgesetzten Form zu verhängen sind. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Durch die Festlegung einer Mindestgeldstrafe gemäß den geltenden Bestimmungen im Finanzsektor sollte ein Mindestmaß an Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden. Die Sanktionen sollten eine Geldbuße in Höhe von mindestens 5 % des Umsatzes des Unternehmens umfassen. Dieser Mindestbetrag sollte den Umständen des jeweiligen berichtenden Unternehmens Rechnung tragen.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Festlegung von Vorschriften zur Verhinderung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke und zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 115,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments¹,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses²,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Gewährleistung einer fairen und wirksamen Besteuerung im Binnenmarkt und die Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung bleiben hohe politische Prioritäten in der Union. Zwar wurden in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte in diesem Bereich erzielt, insbesondere durch die Annahme der Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidung³ und die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden⁴, doch sind weitere Maßnahmen erforderlich, um gegen speziell ermittelte Praktiken der Steuervermeidung und Steuerhinterziehung vorzugehen, die durch den bestehenden Rechtsrahmen der Union nicht vollständig erfasst werden. Insbesondere gründen multinationale Konzerne häufig Unternehmen ohne minimale Substanz, um ihre Gesamtsteuerschuld zu senken, unter anderem durch die Verlagerung von Gewinnen aus bestimmten Mitgliedstaaten mit hohem Steuersatz, in denen sie eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben und eine Wertschöpfung für ihr Unternehmen erzielen. Mit diesem Vorschlag werden die Fortschritte bei der Unternehmenstransparenz ergänzt, die durch über den Rahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche eingeführte Anforderungen an Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer erzielt wurden; diese Anforderungen erfassen Fälle, in denen Unternehmen zur Verschleierung echten Eigentums gegründet wurden – ob mit

¹ ABl. C vom , S. . Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

² ABl. C vom , S. . Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

³ Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts (ABl. L 193 vom 19.7.2016, S. 1).

⁴ Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1).

Blick auf die Unternehmen selbst oder die Vermögenswerte, die sie verwalten und besitzen, wie Immobilien oder stark werthaltige Güter.

- (2) Es wird eingeräumt, dass Unternehmen ohne minimale Substanz in einem Mitgliedstaat gegründet werden können, um in erster Linie einen Steuervorteil zu erlangen, insbesondere durch Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage eines anderen Mitgliedstaats. Während bestimmte Mitgliedstaaten einen Rechts- oder Verwaltungsrahmen entwickelt haben, um ihre Steuerbemessungsgrundlage vor solchen Regelungen zu schützen, haben die einschlägigen Vorschriften häufig nur begrenzte Wirkung, da sie nur im Hoheitsgebiet eines einzigen Mitgliedstaats anwendbar sind und Fälle, die mehr als einen Mitgliedstaat betreffen, nicht wirksam erfassen. Darüber hinaus unterscheiden sich die in diesem Bereich geltenden nationalen Vorschriften in der Union erheblich, wobei in bestimmten Mitgliedstaaten überhaupt keine Vorschriften zur Bekämpfung der missbräuchlichen Nutzung von Unternehmen mit keiner oder minimaler Substanz für Steuerzwecke bestehen.
- (3) Es ist notwendig, einen gemeinsamen Rahmen festzulegen, um die Widerstandsfähigkeit der Mitgliedstaaten gegen Steuervermeidungs- und Steuerhinterziehungspraktiken im Zusammenhang mit der Nutzung von Unternehmen zu stärken, die keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, selbst wenn sie den Anschein einer wirtschaftlichen Tätigkeit erwecken, und daher keine oder nur eine minimale Substanz für Steuerzwecke aufweisen. Damit soll sichergestellt werden, dass Unternehmen ohne minimale Substanz nicht als Instrumente für Steuerhinterziehung oder Steuervermeidung eingesetzt werden. Da diese Unternehmen in einem Mitgliedstaat niedergelassen sein, aber mit dem Ergebnis genutzt werden können, dass die Steuerbemessungsgrundlage eines anderen Mitgliedstaats ausgehöhlt wird, ist es von entscheidender Bedeutung, sich auf ein gemeinsames Regelwerk zu einigen, um zu bestimmen, was im Binnenmarkt als unzureichende Substanz für Steuerzwecke anzusehen ist, und spezifische steuerliche Folgen im Zusammenhang mit einer solch unzureichenden Substanz abzugrenzen. Wenn festgestellt wird, dass ein Unternehmen über genügend Substanz ausweislich dieser Richtlinie verfügt, so sollte dies die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, weiterhin Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung anzuwenden, sofern diese mit dem Unionsrecht vereinbar sind.
- (4) Um einen umfassenden Ansatz zu gewährleisten, sollten die Vorschriften auf alle Unternehmen in der Union, die in einem Mitgliedstaat steuerpflichtig sind, unabhängig von ihrer Rechtsform und ihrem rechtlichen Status anwendbar sein, solange diese Unternehmen in einem Mitgliedstaat steuerlich ansässig sind und Anspruch auf einen Nachweis über ihre steuerliche Ansässigkeit in diesem Mitgliedstaat haben.
- (5) Um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, die Verhältnismäßigkeit und die Wirksamkeit potenzieller Vorschriften zu gewährleisten, wäre es wünschenswert, ihren Anwendungsbereich auf Unternehmen zu beschränken, bei denen die Gefahr besteht, dass sie keine minimale Substanz aufweisen und in erster Linie zur Erlangung eines Steuervorteils eingesetzt werden. Daher wäre die Festlegung eines Gateway-Kriteriums in Form dreier kumulativer indikativer Bedingungen von Bedeutung, um festzustellen, welche Unternehmen wie oben erwähnt hinreichend risikobehaftet sind, sodass die Verhängung von Berichtspflichten gerechtfertigt ist. Eine erste Bedingung sollte die Ermittlung von Unternehmen ermöglichen, die den Anschein hauptsächlich geografisch mobiler wirtschaftlicher Tätigkeiten erwecken, da der Ort, an dem diese Tätigkeiten tatsächlich ausgeübt werden, in der Regel schwieriger zu ermitteln ist. Solche Tätigkeiten führen in der Regel zu umfassenden passiven Einkunftsströmen.

Folglich würden Unternehmen, deren Einkünfte überwiegend aus passiven Einkunftsströmen besteht, diese Bedingung erfüllen. Ebenso sollte berücksichtigt werden, dass Rechtsträger, die Vermögenswerte für den privaten Gebrauch halten, wie Immobilien, Yachten, Flugzeuge, Kunstwerke oder Eigenkapital, möglicherweise über längere Zeiträume keine Einkünfte haben, aber durch das Eigentum an diesen Vermögenswerten dennoch erhebliche Steuervorteile erlangen. Da rein inländische Fälle kein Risiko für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts darstellen und am besten auf nationaler Ebene angegangen werden, sollte sich eine zweite Bedingung auf Unternehmen konzentrieren, die grenzüberschreitend tätig sind. Die Ausübung grenzüberschreitender Tätigkeiten sollte unter Berücksichtigung der Art der Transaktionen des in- oder ausländischen Unternehmens einerseits und des Vermögens des Unternehmens andererseits festgestellt werden, da Rechtsträger, die Vermögenswerte nur für private, unternehmensfremde Zwecke halten, möglicherweise über einen längeren Zeitraum keine Transaktionen tätigen. Darüber hinaus sollte mit einer dritten Bedingung auf die Unternehmen abgezielt werden, die über keine oder unzureichende Ressourcen verfügen, um wesentliche Leitungsaufgaben auszuüben. In diesem Zusammenhang neigen Unternehmen, die nicht über ausreichende eigene Ressourcen verfügen, dazu, Drittanbieter von Verwaltungs-, Management-, Korrespondenz- und Rechtskonformitätsdiensten in Anspruch zu nehmen oder einschlägige Vereinbarungen mit verbundenen Unternehmen über die Erbringung solcher Dienstleistungen zu schließen, um eine rechtliche und steuerliche Präsenz zu begründen und aufrechtzuerhalten. Werden nur bestimmte Nebendienstleistungen wie Buchhaltungsdienstleistungen ausgelagert, während die Kerntätigkeiten weiter vom Unternehmen ausgeführt werden, reicht dies für sich genommen nicht aus, um diese Bedingung zu erfüllen. Obwohl solche Dienstleister möglicherweise für andere Nicht-Steuerzwecke reguliert werden, können ihre Verpflichtungen für solche anderen Zwecke nicht immer das Risiko mindern, dass sie die Gründung und Aufrechterhaltung von Unternehmen ermöglichen, die für Praktiken der Steuervermeidung und Steuerhinterziehung missbraucht werden.

- (6) Es wäre angemessen, Unternehmen, die Tätigkeiten mit einem angemessenen Maß an Transparenz ausführen und daher nicht die Gefahr einer unzureichenden Substanz für Steuerzwecke mit sich bringen, von den vorgesehenen Vorschriften auszunehmen. Unternehmen, deren übertragbare Wertpapiere zum Handel zugelassen oder an einem geregelten Markt oder einem multilateralen Handelssystem notiert sind, sowie bestimmte Finanzunternehmen, die direkt oder indirekt in der Union stark reguliert sind und strengeren Transparenz- und Aufsichtsanforderungen unterliegen, sollten ebenfalls vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen werden. Auch reine Holdinggesellschaften, die sich im selben Steuergebiet wie die operative Tochtergesellschaft und ihre wirtschaftlichen Eigentümer befinden, dürften nicht dem Zweck dienen, einen Steuervorteil zu erhalten. Ähnlich verhält es sich bei Subholding-Unternehmen, die sich im selben Steuergebiet befinden wie ihr Anteilseigner oder die oberste Muttergesellschaft. Auf dieser Grundlage sollten sie ebenfalls ausgeschlossen werden. Auch bei Unternehmen, die eine angemessene Zahl von Personen (Vollzeit und ausschließlich) beschäftigen, um ihre Tätigkeiten auszuüben, sollte nicht davon ausgegangen werden, dass sie keine minimale Substanz aufweisen. Während vernünftigerweise nicht davon auszugehen ist, dass sie das Gateway-Kriterium passieren, sollten sie aus Gründen der Rechtssicherheit ausdrücklich ausgeschlossen werden.
- (7) Um zwischen Unternehmen zu unterscheiden, bei denen die Gefahr besteht, dass sie eine unzureichende Substanz für Steuerzwecke aufweisen, und sicherzustellen, dass

die Vorschriften nur Unternehmen erfassen, die eine unzureichende Substanz für Steuerzwecke aufweisen, sollten Unternehmen Informationen über ihre Ressourcen in dem Mitgliedstaat vorlegen, in dem sie steuerlich ansässig sind. Diese Informationen sind erforderlich, um zu überprüfen, ob das Unternehmen im Mitgliedstaat seiner steuerlichen Ansässigkeit über Ressourcen verfügt und tatsächlich eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt und ob ein hinreichender Zusammenhang zwischen den Einkünften oder dem Vermögen des Unternehmens und diesem Mitgliedstaat besteht.

- (8) Um die Umsetzung dieser Richtlinie zu erleichtern, sollten Unternehmen, die die Gefahr einer unzureichenden Substanz mit sich bringen und in erster Linie zur Erlangung eines Steuervorteils genutzt werden, in ihrer jährlichen Steuererklärung darlegen, dass sie über ein Mindestmaß an Ressourcen wie in Form von Personal und Räumlichkeiten im Mitgliedstaat der steuerlichen Ansässigkeit verfügen, und gegebenenfalls entsprechende Nachweise vorlegen. Auch wenn bekannt ist, dass unterschiedliche Tätigkeiten möglicherweise einen anderen Umfang oder eine andere Art von Ressourcen erfordern, wäre unter allen Umständen ein gemeinsames Mindestmaß an Ressourcen zu erwarten. Diese Bewertung sollte ausschließlich darauf abzielen, die Substanz von Unternehmen für Steuerzwecke zu ermitteln, und stellt nicht die Rolle in Frage, die „Dienstleister für Trusts oder Gesellschaften“ im Sinne der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ bei der Ermittlung von Geldwäsche, ihren Vortaten und der Terrorismusfinanzierung spielen. Umgekehrt kann das Fehlen minimaler Ressourcen als Hinweis auf eine unzureichende Substanz angesehen werden, wenn ein Unternehmen bereits Gefahr läuft, eine unzureichende Substanz für Steuerzwecke aufzuweisen. Um die Vereinbarkeit mit den einschlägigen internationalen Standards zu gewährleisten, sollte sich ein gemeinsames Minimum auf die bestehenden unionsweiten und internationalen Standards für wesentliche wirtschaftliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit Steuervergünstigungsregelungen oder in Ermangelung einer Unternehmensbesteuerung⁶ stützen, wie sie im Rahmen des Forums „Schädliche Steuerpraktiken“ ausgearbeitet wurden. Zur Begründung der Erklärung des Unternehmens, dass es über ein Minimum an Ressourcen verfügt, sind der Steuererklärung Belege beizufügen. Dies ist ebenfalls erforderlich, um der Verwaltung die Möglichkeit einzuräumen, sich auf der Grundlage der Tatsachen und Umstände des Unternehmens einen Überblick zu verschaffen und über die Einleitung einer Prüfung zu entscheiden.
- (9) Zur Gewährleistung der Steuersicherheit ist es unerlässlich, gemeinsame Regeln für den Inhalt der Erklärungen der Unternehmen festzulegen. Bei Unternehmen, die das Gateway-Kriterium passieren und daher Berichtspflichten unterliegen, sollte davon ausgegangen werden, dass ihre Substanz für Steuerzwecke unzureichend ist, wenn sie auch erklären, nicht über eines oder mehrere der Elemente zu verfügen, die

⁵ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

⁶ Generalsekretariat des Rates, 9637/18 FISC 241 ECOFIN 555, Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung), Leitlinien für die Auslegung des dritten Kriteriums; OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 (OECD/G20-Projekt zur Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, wirksamere Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken, Berücksichtigung von Transparenz und Substanz, Maßnahme 5): Abschlussbericht.

zusammengenommen eine minimale Substanz ergeben, oder die erforderlichen Nachweise nicht vorlegen. Bei Unternehmen, die erklären, über alle Elemente für eine minimale Substanz zu verfügen, und die erforderlichen Belege vorlegen, sollte stattdessen davon ausgegangen werden, dass sie eine minimale Substanz für Steuerzwecke aufweisen, und sie sollten keinen weiteren Verpflichtungen und Folgen im Rahmen dieser Richtlinie unterliegen. Dies sollte jedoch anwendbares Recht und das Recht der Verwaltung unberührt lassen, eine Prüfung, auch auf der Grundlage der Belege, durchzuführen und gegebenenfalls zu einer anderen Schlussfolgerung zu gelangen.

- (10) Es ist bekannt, dass die Frage, ob ein Unternehmen tatsächlich eine wirtschaftliche Tätigkeit für Steuerzwecke ausübt oder hauptsächlich Zwecken der Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung dient, letztlich von Tatsachen und Umständen abhängt. Dies sollte von Fall zu Fall für jedes einzelne Unternehmen geprüft werden. Daher sollten Unternehmen, von denen angenommen wird, dass sie keine minimale Substanz für Steuerzwecke aufweisen, berechtigt sein, das Gegenteil zu beweisen, einschließlich des Nachweises, dass sie nicht in erster Linie Steuerzwecken dienen, und diese Vermutung zu widerlegen. Nachdem Unternehmen ihren Berichtspflichten gemäß dieser Richtlinie nachgekommen sind, sollten sie der Verwaltung des Mitgliedstaats, in dem sie steuerlich ansässig sind, zusätzliche Informationen zur Verfügung stellen. Auch wenn sie alle zusätzlichen Informationen vorlegen können, die sie für angemessen halten, ist es von wesentlicher Bedeutung, gemeinsame Anforderungen festzulegen, was als geeignete zusätzliche Beweise gelten kann und daher in allen Fällen erforderlich sein sollte. Gelangt der Mitgliedstaat auf der Grundlage dieser zusätzlichen Beweise zu der Auffassung, dass ein Unternehmen die Vermutung unzureichender Substanz in zufriedenstellender Weise widerlegt hat, so sollte er in der Lage sein, einen Beschluss zu erlassen, mit dem bestätigt wird, dass das Unternehmen eine minimale Substanz für Steuerzwecke im Einklang mit dieser Richtlinie aufweist. Ein solcher Beschluss kann in dem Zeitraum, in dem die tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Unternehmens unverändert bleiben, und bis zu sechs Jahre nach Erlass des Beschlusses gültig bleiben. Dadurch können die Ressourcen auf Fälle beschränkt werden, in denen nachweislich keine Briefkastenfirma im Sinne der Richtlinie besteht.
- (11) Da das Ziel dieser Richtlinie darin besteht, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu verhindern, die durch Aktivitäten von Unternehmen ohne minimale Substanz gefördert werden dürften, und um Steuersicherheit zu gewährleisten und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, ist es von entscheidender Bedeutung, die Möglichkeit von Steuerbefreiungen für Unternehmen vorzusehen, die zwar das Gateway-Kriterium erfüllen, deren Zwischenschaltung sich jedoch nicht wirklich vorteilhaft auf die steuerliche Gesamtposition der Gruppe des Unternehmens oder des/der wirtschaftlichen Eigentümer(s) auswirkt. Aus diesem Grund sollten diese Unternehmen berechtigt sein, die Verwaltung des Mitgliedstaats, in dem sie steuerlich ansässig sind, um eine Entscheidung zu ersuchen, mit der sie vorab von der Einhaltung der vorgeschlagenen Vorschriften befreit werden. Eine solche Befreiung sollte auch zeitlich begrenzt sein, damit die Verwaltung regelmäßig überprüfen kann, ob die tatsächlichen und rechtlichen Umstände, die die Entscheidung über die Befreiung rechtfertigen, weiterhin Bestand haben. Gleichzeitig ermöglicht eine mögliche Verlängerung dieser Entscheidung, die zugewiesenen Ressourcen auf Fälle zu beschränken, die vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden sollten.

- (12) Um Steuersicherheit und eine gerechte Besteuerung im Binnenmarkt zu gewährleisten, sollten ausdrücklich die Regeln festgelegt werden, die die steuerliche Behandlung von Einkunftsströmen an oder von Unternehmen regeln, die keine minimale Substanz für Steuerzwecke aufweisen und weder das Gegenteil bewiesen noch nachgewiesen haben, dass sie nicht dem Ziel der Erlangung eines Steuervorteils dienen. Diese Einkünfte sollten in dem Mitgliedstaat besteuert werden, in dem der/die Anteilseigner des Unternehmens steuerlich ansässig ist/sind – so als ob sie direkt an diese(n) Anteilseigner gezahlt würden. Um die Gefahr einer Doppelbesteuerung zu vermeiden, sollte die gegebenenfalls auf diese Einkünfte im Mitgliedstaat des Unternehmens entrichtete Steuer berücksichtigt und von der Steuer abgezogen werden, die im Mitgliedstaat des/der Anteilseigner(s) des Unternehmens geschuldet wird. Sind die Anteilseigner des Unternehmens nicht steuerlich in einem Mitgliedstaat ansässig, so sollten diese Einkünfte im Steuergebiet des Zahlers besteuert werden – so als ob sie unmittelbar an den/die Anteilseigner des Unternehmens gezahlt würden. In Fällen ohne Einkunftsströme sollten Vorschriften gleicher Wirkung gelten. Dies könnte insbesondere der Fall sein, wenn unbewegliches Vermögen oder sonstige stark werthaltige Güter allein für private Zwecke oder reine Kapitalbeteiligungen gehalten werden. Da die Gefahr besteht, dass mehrere Unternehmen ohne minimale Substanz in einer Kettenstruktur gegründet werden, muss auch ausgeschlossen werden, dass die Einkünfte im Steuergebiet eines Anteilseigners, der selbst ein Unternehmen ohne minimale Substanz ist, als steuerpflichtig gelten. Die Zuordnung von Besteuerungsrechten gemäß Abkommen und Übereinkünften, die die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls von Kapital vorsehen und zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland geschlossen wurden, sollte von dieser Richtlinie nicht berührt werden.
- (13) Um die Wirksamkeit des vorgeschlagenen Rahmens zu gewährleisten, müssen angemessene steuerliche Folgen für Unternehmen festgelegt werden, die keine minimale Substanz für Steuerzwecke aufweisen. Unternehmen, die das Gateway-Kriterium erfüllt haben und den Anschein erwecken, zu wenig Substanz für Steuerzwecke aufzuweisen, und gleichzeitig weder das Gegenteil bewiesen noch nachgewiesen haben, dass sie nicht dem Ziel der Erlangung eines Steuervorteils dienen, sollten nicht die Bestimmungen von Abkommen und Übereinkünften in Anspruch nehmen dürfen, die die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls Kapital vorsehen und bei denen der Mitgliedstaat ihrer steuerlichen Ansässigkeit Vertragspartei ist; Gleiches gilt für andere Abkommen, einschließlich Bestimmungen in internationalen Abkommen zur Förderung und zum Schutz von Investitionen mit gleichwertigem Zweck oder gleicher Wirkung. Solche Unternehmen sollten nicht in den Genuss der Richtlinie 2011/96/EU des Rates⁷ und der Richtlinie 2003/49/EG des Rates⁸ kommen können. Zu diesem Zweck sollten diese Unternehmen keinen Anspruch auf einen Nachweis über die steuerliche Ansässigkeit haben, insofern dieser dazu dient, diese Vorteile zu erhalten. Der Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen steuerlich ansässig ist, sollte daher die Ausfertigung eines Nachweises über die steuerliche Ansässigkeit verweigern. Alternativ sollte dieser Mitgliedstaat in der Lage sein, einen solchen Nachweis auszustellen und gleichzeitig

⁷ Richtlinie 2011/96/EU des Rates vom 30. November 2011 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten (ABl. L 345 vom 29.12.2011, S. 8).

⁸ Richtlinie 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten (ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 49).

mittels eines Warnhinweises deutlich zu machen, dass dieser von dem Unternehmen nicht verwendet werden sollte, um Steuervorteile wie oben beschrieben zu erhalten. Durch die Nichtausstellung eines Nachweises über die steuerliche Ansässigkeit oder alternativ die Ausstellung einer besonderen Bescheinigung über die steuerliche Ansässigkeit sollten die nationalen Vorschriften des Mitgliedstaats des Unternehmens in Bezug auf die steuerliche Ansässigkeit und die damit verbundenen Verpflichtungen nicht außer Kraft gesetzt werden. Vielmehr würde dies dazu dienen, anderen Mitgliedstaaten und Drittländern mitzuteilen, dass auf der Grundlage eines Vertrags mit dem Mitgliedstaat des Unternehmens oder gegebenenfalls einer Richtlinie der Union keine Befreiung oder Erstattung für Transaktionen gewährt werden sollte, an denen dieses Unternehmen beteiligt ist.

- (14) Da Unternehmen ohne minimale Substanz für die Erlangung eines Steuervorteils zum Nachteil eines anderen Mitgliedstaats als des Mitgliedstaats, in dem sie steuerlich ansässig sind, genutzt werden können, sollten die einschlägigen Informationen an die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten weitergegeben werden. Um sicherzustellen, dass alle interessierten Mitgliedstaaten rechtzeitig Zugang zu diesen Informationen haben, sollten die Informationen automatisch über das von der Union entwickelte Gemeinsame Kommunikationsnetz (CCN) ausgetauscht werden. Vor diesem Hintergrund sollten die Informationen in einem gesicherten Zentralverzeichnis über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Steuerbereich erfasst werden, das allen Mitgliedstaaten zur Verfügung steht. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem eine Reihe praktischer Regelungen umsetzen müssen, einschließlich der Erstellung eines Standardformulars für die einheitliche Übermittlung der geforderten Informationen. Dabei sollte auch die Sprachenregelung für den geplanten Informationsaustausch festgelegt und das CCN entsprechend aktualisiert werden. Im Anschluss an die Phase des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs gemäß dieser Richtlinie sollte sich ein Mitgliedstaat in Bezug auf den Informationsaustausch auf Ersuchen erforderlichenfalls auf Artikel 5 der Richtlinie 2011/16/EU des Rates berufen können, um zusätzliche Informationen über meldende Unternehmen von dem Mitgliedstaat zu erhalten, an den diese Unternehmen diese Informationen übermitteln müssen. Da Antworten auf Auskunftersuchen umso wirksamer sind, je schneller sie eintreffen, sollte sichergestellt werden, dass Antworten auf Auskunftersuchen rasch übermittelt werden.
- (15) Die Richtlinie 2011/16/EU sollte daher entsprechend geändert werden.
- (16) Um die Wirksamkeit zu verbessern, sollten die Mitgliedstaaten Sanktionen für Verstöße gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie festlegen. Diese Sanktionen sollten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Um Steuersicherheit und ein Mindestmaß an Koordinierung zwischen allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, ist die Festlegung einer Mindestgeldstrafe erforderlich, wobei auch die Umstände jedes einzelnen Unternehmens zu berücksichtigen sind. Die vorgesehenen Vorschriften stützen sich auf eine Selbstbewertung der Unternehmen zur Klärung der Frage, ob sie die Gateway-Kriterien erfüllen oder nicht. Um die Wirksamkeit der Bestimmungen zu erreichen, Anreize für deren angemessene Einhaltung in der gesamten Union zu schaffen und zu berücksichtigen, dass eine Briefkastenfirma in einem Mitgliedstaat dazu genutzt werden kann, die Steuerbemessungsgrundlage eines anderen Mitgliedstaats auszuhöhlen, muss jeder Mitgliedstaat das Recht haben, einen anderen Mitgliedstaat aufzufordern, Steuerprüfungen in Unternehmen durchzuführen, bei denen das Risiko besteht, dass sie die in dieser Richtlinie festgelegte minimale Substanz nicht

aufweisen. Um die Wirksamkeit zu erhöhen, ist es daher unerlässlich, dass der ersuchte Mitgliedstaat verpflichtet ist, eine solche Prüfung durchzuführen und Informationen über das Ergebnis auszutauschen, selbst wenn keine Anhaltspunkte für eine Briefkastenfirma vorliegen.

- (17) Da die ordnungsgemäße Um- und Durchsetzung der vorgeschlagenen Vorschriften in jedem Mitgliedstaat für den Schutz der Steuerbemessungsgrundlage anderer Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung ist, sollte diese Umsetzung und Durchsetzung von der Kommission überwacht werden. Daher sollten die Mitgliedstaaten der Kommission regelmäßig spezifische Informationen, einschließlich Statistiken, über die Umsetzung und Durchsetzung der gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Maßnahmen in ihrem Hoheitsgebiet übermitteln.
- (18) Um die Wirksamkeit der vorgeschlagenen neuen Vorschriften zu bewerten, sollte die Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen und anderer verfügbarer Daten eine Bewertung vornehmen. Der Bericht der Kommission sollte veröffentlicht werden.
- (19) Um einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieser Richtlinie und der Richtlinie 2011/16/EU insbesondere für den automatischen Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden zu gewährleisten, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden, um ein Standardformular mit einer begrenzten Anzahl von Komponenten, einschließlich der Sprachenregelung und der erforderlichen praktischen Modalitäten zur Aktualisierung des Zentralverzeichnisses für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung, anzunehmen. Diese in der Richtlinie 2011/16/EU vorgesehenen Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates⁹ ausgeübt werden.
- (20) Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde gemäß Artikel 42 der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁰ angehört.
- (21) Die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Richtlinie 2011/16/EU sollte unter Einhaltung der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates¹¹ und der Verordnung (EU) 2018/1725 erfolgen. Die Datenverarbeitung ist in der Richtlinie 2011/16/EU ausschließlich zu dem Zweck geregelt, einem allgemeinen öffentlichen Interesse zu dienen, nämlich der Frage der Besteuerung und dem Zweck der Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung, der Sicherung der Steuereinnahmen und der Förderung einer gerechten Besteuerung, welche die Möglichkeiten für die soziale, politische und wirtschaftliche Integration in den Mitgliedstaaten verbessert.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

¹⁰ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

¹¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

- (22) Da die Ziele dieser Richtlinie von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern aufgrund der Tatsache, dass solche Unternehmen in der Regel in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, aber in einer Weise genutzt werden, die die Steuerbemessungsgrundlage eines oder mehrerer anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigt, auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

KAPITEL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1 **Gegenstand**

Mit dieser Richtlinie werden Indikatoren für die minimale Substanz von Unternehmen in den Mitgliedstaaten sowie Vorschriften für die steuerliche Behandlung derjenigen Unternehmen festgelegt, die diesen Indikatoren nicht gerecht werden.

Artikel 2 **Anwendungsbereich**

Diese Richtlinie ist auf alle Unternehmen anwendbar, die als steuerlich ansässig gelten und Anspruch auf einen Nachweis über die steuerliche Ansässigkeit in einem Mitgliedstaat haben.

Diese Richtlinie lässt andere Rechtsakte der Union unberührt.

Artikel 3 **Begriffsbestimmungen**

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- (1) „Unternehmen“ jeden Rechtsträger, der eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von seiner Rechtsform, d. h. mit steuerlicher Ansässigkeit in einem Mitgliedstaat;
- (2) „Steuerjahr“ ein Steuerjahr, Kalenderjahr oder jeden anderen sachdienlichen Zeitraum für Steuerzwecke;
- (3) „Einnahmen“ die Summe der Nettoumsatzerlöse, der sonstigen betrieblichen Erträge, der Erträge aus Beteiligungen, einschließlich der von verbundenen Unternehmen erhaltenen Dividenden, der Erträge aus sonstigen Wertpapieren und Forderungen des Anlagevermögens, der sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträge gemäß den Anhängen V und VI der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹²;

¹² Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments

- (4) „Mitgliedstaat des Unternehmens“ den Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen steuerlich ansässig ist;
- (5) „wirtschaftlicher Eigentümer“ den wirtschaftlichen Eigentümer im Sinne des Artikels 3 Nummer 6 der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates;
- (6) „Anteilseigner des Unternehmens“ die natürlichen oder juristischen Personen, die unmittelbar Aktien, Anteile, Beteiligungen, Mitgliedschaftsrechte, Ansprüche auf Leistungen oder gleichwertige Rechte oder Ansprüche am Unternehmen halten, und im Falle indirekter Beteiligungen diejenigen natürlichen oder juristischen Personen, die an dem Unternehmen über ein oder eine Kette von Unternehmen Beteiligungen halten, von denen keines den in Artikel 7 Absatz 1 dieser Richtlinie festgelegten Indikatoren für die minimale Substanz gerecht wird.

Artikel 4

Relevante Einkünfte

Für die Zwecke der Kapitel II und III gelten als „relevante Einkünfte“ Einkünfte, die unter eine der folgenden Kategorien fallen:

- a) Zinsen oder sonstige Erträge aus finanziellen Vermögenswerten, einschließlich Kryptowerten im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Nummer 2 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937¹³;
- b) Lizenzgebühren oder sonstige Einkünfte aus geistigem oder immateriellem Eigentum oder handelbaren Zertifikaten;
- c) Dividenden und Einkünfte aus der Veräußerung von Anteilen;
- d) Einkünfte aus Finanzierungsleasing;
- e) Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen;
- f) Einkünfte aus beweglichem Vermögen außer Bargeld, Aktien oder Wertpapieren, die zu privaten Zwecken gehalten werden und deren Buchwert mehr als eine Million Euro beträgt;
- g) Einkünfte aus Tätigkeiten von Versicherungen und Banken und aus anderen finanziellen Tätigkeiten;
- h) Einkünfte aus Dienstleistungen, die das Unternehmen an andere verbundene Unternehmen ausgelagert hat.

Artikel 5

Verbundenes Unternehmen

- (1) Für die Zwecke der Artikel 4 und 7 bezeichnet „verbundenes Unternehmen“ eine Person, die mit einer anderen Person auf eine der folgenden Arten verbunden ist:
 - a) Eine Person ist an der Geschäftsleitung einer anderen Person insofern beteiligt, als sie erheblichen Einfluss auf diese ausüben kann;

und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates (ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 19).
COM(2020) 593 final.

- b) eine Person ist über eine Holdinggesellschaft, die über mehr als 25 % der Stimmrechte verfügt, an der Kontrolle einer anderen Person beteiligt;
 - c) eine Person ist über ein Eigentumsrecht, das unmittelbar oder mittelbar mehr als 25 % des Kapitals beträgt, am Kapital einer anderen Person beteiligt;
 - d) eine Person hat Anspruch auf mindestens 25 % der Gewinne einer anderen Person.
- (2) Beteiligt sich mehr als eine Person an der Geschäftsführung, der Kontrolle, dem Kapital oder den Gewinnen derselben Person im Sinne von Absatz 1, so gelten alle betroffenen Personen als verbundene Unternehmen.
- Sind dieselben Personen an der Geschäftsführung, der Kontrolle, dem Kapital oder den Gewinnen von mehr als einer Person im Sinne von Absatz 1 beteiligt, so gelten alle betroffenen Personen als verbundene Unternehmen.
- (3) Für die Zwecke der Absätze 1 und 2 bezeichnet der Ausdruck „Person“ sowohl juristische als auch natürliche Personen. Eine Person, die in Bezug auf die Stimmrechte oder die Kapitalbeteiligung an einem Unternehmen gemeinsam mit einer anderen Person handelt, wird so behandelt, als hielte sie eine Beteiligung an allen Stimmrechten oder dem gesamten Kapital dieses Unternehmens, die bzw. das von der anderen Person gehalten werden/wird.
- (4) Bei mittelbaren Beteiligungen wird die Erfüllung der genannten Kriterien gemäß Absatz 1 Buchstabe c durch Multiplikation der Beteiligungsquoten an den nachgeordneten Unternehmen ermittelt. Eine Person mit einer Stimmrechtsbeteiligung von mehr als 50 % gilt als Halter von 100 % der Stimmrechte.
- Eine natürliche Person, ihr(e) Ehepartner(in) und ihre Verwandten in aufsteigender oder absteigender gerader Linie werden als eine einzige Person behandelt.

KAPITEL II

ERMITTLUNG VON UNTERNEHMEN, DIE DEN INDIKATOREN FÜR DIE MINIMALE SUBSTANZ ZU STEUERZWECKEN NICHT GERECHT WERDEN

Artikel 6 **Die meldenden Unternehmen**

- (1) Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass Unternehmen, die die folgenden Kriterien erfüllen, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 Bericht erstatten müssen:
- a) Mehr als 75 % der Einnahmen, die das Unternehmen in den beiden vorangegangenen Steuerjahren erzielt hat, sind relevante Einkünfte;
 - b) das Unternehmen übt eine grenzüberschreitende Tätigkeit aus einem der folgenden Gründe aus:
 - i) Mehr als 60 % des Buchwerts der Vermögenswerte des Unternehmens, die in den Anwendungsbereich von Artikel 4 Buchstaben e und f fallen,

befanden sich in den beiden vorangegangenen Steuerjahren außerhalb des Mitgliedstaats des Unternehmens;

- ii) mindestens 60 % der relevanten Einkünfte des Unternehmens werden durch grenzüberschreitende Transaktionen erzielt oder gezahlt;
- c) das Unternehmen hat die Verwaltung des Tagesgeschäfts und die Entscheidungsfindung in Bezug auf wichtige Funktionen in den beiden vorangegangenen Steuerjahren ausgelagert.

Bei einem Unternehmen, das Vermögenswerte hält, die in den Anwendungsbereich von Artikel 4 Buchstaben e und f fallende Einkünfte generieren können, wird auch davon ausgegangen, dass es das in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Kriterium erfüllt, unabhängig davon, ob das Unternehmen in den vorangegangenen zwei Steuerjahren Einkünfte aus diesen Vermögenswerten erzielt hat, wenn der Buchwert dieser Vermögenswerte mehr als 75 % des gesamten Buchwerts der Vermögenswerte des Unternehmens beträgt.

Bei einem Unternehmen, das Vermögenswerte hält, die in den Anwendungsbereich von Artikel 4 Buchstabe c fallende Einkünfte generieren können, wird auch davon ausgegangen, dass es das in Unterabsatz 1 Buchstabe a genannte Kriterium erfüllt, unabhängig davon, ob das Unternehmen in den beiden vorangegangenen Steuerjahren Einkünfte aus diesen Vermögenswerten erzielt hat, wenn der Buchwert dieser Vermögenswerte mehr als 75 % des gesamten Buchwerts der Vermögenswerte des Unternehmens beträgt.

- (2) Abweichend von Absatz 1 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Unternehmen, die unter eine der folgenden Kategorien fallen, nicht den Anforderungen des Artikels 7 unterliegen:

- a) Unternehmen, deren übertragbare Wertpapiere zum Handel zugelassen oder an einem geregelten Markt oder einem multilateralen Handelssystem im Sinne der Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁴ notiert sind;
- b) beaufsichtigte Finanzunternehmen;
- c) Unternehmen, deren Haupttätigkeit im Halten von Anteilen an operativen Unternehmen im selben Mitgliedstaat besteht, während ihre wirtschaftlichen Eigentümer auch in demselben Mitgliedstaat steuerlich ansässig sind;
- d) Unternehmen mit Beteiligungen, die steuerlich in demselben Mitgliedstaat ansässig sind wie die Anteilseigner des Unternehmens oder die oberste Muttergesellschaft im Sinne von Anhang III Abschnitt I Nummer 7 der Richtlinie 2011/16/EU;
- e) Unternehmen mit mindestens fünf eigenen Beschäftigten (Vollzeitäquivalenten) oder Beschäftigten, die ausschließlich die Tätigkeiten ausüben, die die relevanten Einkünfte generieren;

¹⁴ Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349).

Unterabsatz 1 Buchstabe b ist auf die folgenden „beaufsichtigten Finanzunternehmen“ anwendbar:

- a) ein Kreditinstitut im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nummer 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁵;
- b) eine Wertpapierfirma im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Nummer 1 der Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁶;
- c) einen Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM) im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2011/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (2), einschließlich eines EuVECA-Verwalters gemäß der Verordnung (EU) Nr. 345/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁷, eines EaSEF-Verwalters gemäß der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁸ und eines ELTIF-Verwalters gemäß der Verordnung (EU) 2015/760 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁹;
- d) eine Verwaltungsgesellschaft für Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates²⁰;
- e) ein Versicherungsunternehmen im Sinne von Artikel 13 Nummer 1 der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates²¹;
- f) ein Rückversicherungsunternehmen im Sinne von Artikel 13 Nummer 4 der Richtlinie 2009/138/EG;
- g) eine Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung im Sinne von Artikel 1 Nummer 6 der Richtlinie 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates²²;
- h) eine Einrichtung der Altersversorgung, die Altersversorgungssysteme betreibt, die als Systeme der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates²³ und der

¹⁵ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

¹⁶ Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 349).

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 345/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 über Europäische Risikokapitalfonds (ABl. L 115 vom 25.4.2013, S. 1).

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 346/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum (ABl. L 115 vom 25.4.2013, S. 18).

¹⁹ Verordnung (EU) 2015/760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über europäische langfristige Investmentfonds (ABl. L 123 vom 19.5.2015, S. 98).

²⁰ Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) (ABl. L 302 vom 17.11.2009, S. 32).

²¹ Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (ABl. L 335 vom 17.12.2009, S. 1).

²² Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 37).

²³ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1).

Verordnung (EG) Nr. 987/2009²⁴ des Europäischen Parlaments und des Rates gelten, sowie jede juristische Person, die für die Anlagezwecke solcher Systeme gegründet wurde;

- i) einen alternativen Investmentfonds (AIF), der von einem AIFM im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2011/61/EU verwaltet wird, oder einen AIF, der nach geltendem nationalen Recht beaufsichtigt wird;
- j) einen OGAW im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 der Richtlinie 2009/65/EG;
- k) eine zentrale Gegenpartei im Sinne von Artikel 2 Nummer 1 der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁵;
- l) einen Zentralverwahrer im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Nummer 1 der Verordnung (EU) Nr. 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁶;
- m) eine Zweckgesellschaft für Versicherungen oder Rückversicherungen, die gemäß Artikel 211 der Richtlinie 2009/138/EG zugelassen wurde;
- n) eine „Verbriefungszweckgesellschaft“ im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 der Verordnung (EU) Nr. 2017/2402 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁷;
- o) eine Versicherungs-Holdinggesellschaft im Sinne von Artikel 212 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie 2009/138/EG oder eine gemischte Finanzholdinggesellschaft im Sinne von Artikel 212 Absatz 1 Buchstabe h der Richtlinie 2009/138/EG, die Teil einer Versicherungsgruppe ist, die der Gruppenaufsicht gemäß Artikel 213 der genannten Richtlinie unterliegt, und die nicht gemäß Artikel 214 Absatz 2 der Richtlinie 2009/138/EG von der Gruppenaufsicht ausgenommen ist;
- p) ein Zahlungsinstitut im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁸;
- q) ein E-Geld-Institut gemäß der Definition in Artikel 2 Nummer 1 der Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates²⁹;

²⁴ Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1).

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 1).

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) Nr. 236/2012 (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 1).

²⁷ Verordnung (EU) 2017/2402 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für Verbriefungen und zur Schaffung eines europäischen spezifischen Rahmens für eine einfache, transparente und standardisierte Verbriefung und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG, 2009/138/EG, 2011/61/EU und der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009 und (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 347 vom 28.12.2017, S. 35).

²⁸ Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35).

²⁹ Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG (ABl. L 267 vom 10.10.2009, S. 7).

- r) einen Schwarmfinanzierungsdienstleister im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2020/1503 des Europäischen Parlaments und des Rates³⁰;
- s) einen Anbieter von Krypto-Dienstleistungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Nummer 8 des [Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937³¹], wenn er eine oder mehrere Krypto-Dienstleistungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Nummer 9 des [Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937] erbringt.

Artikel 7

Indikatoren für die minimale Substanz zu Steuerzwecken

- (1) Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass Unternehmen, die die Kriterien des Artikels 6 Absatz 1 erfüllen, in ihrer jährlichen Steuererklärung für jedes Steuerjahr angeben, ob sie den folgenden Indikatoren für die minimale Substanz gerecht werden:
- a) Das Unternehmen verfügt über eigene Räumlichkeiten in dem Mitgliedstaat oder über Räumlichkeiten zur ausschließlichen Nutzung;
 - b) das Unternehmen hat mindestens ein eigenes und aktives Bankkonto in der Union;
 - c) einem der folgenden Indikatoren:
 - i) Eines oder mehrere Geschäftsleitungsmitglieder des Unternehmens
 1. sind im Mitgliedstaat des Unternehmens steuerlich ansässig oder nicht weiter von diesem Mitgliedstaat entfernt, als mit der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben vereinbar ist;
 2. sind qualifiziert und befugt, Entscheidungen in Bezug auf die Tätigkeiten zu treffen, die relevante Einkünfte für das Unternehmen erwirtschaften, oder in Bezug auf die Vermögenswerte des Unternehmens;
 3. machen von der unter Nummer 2 genannten Genehmigung regelmäßig aktiv und unabhängig Gebrauch;
 4. sind bei keinem Unternehmen beschäftigt, das kein verbundenes Unternehmen ist, und üben nicht die Funktion eines Geschäftsleitungsmitglieds oder eine gleichwertige Funktion in anderen Unternehmen aus, bei denen es sich nicht um verbundene Unternehmen handelt;
 - ii) die Mehrheit der als Vollzeitäquivalente beschäftigten Arbeitnehmer des Unternehmens ist steuerlich im Mitgliedstaat des Unternehmens ansässig oder nicht weiter von diesem Mitgliedstaat entfernt, als mit der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben vereinbar ist, und diese

³⁰ Verordnung (EU) 2020/1503 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Oktober 2020 über Europäische Schwarmfinanzierungsdienstleister für Unternehmen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1129 und der Richtlinie (EU) 2019/1937 (ABl. L 347 vom 20.10.2020, S. 1).

³¹ COM(2020) 593 final.

Arbeitnehmer sind qualifiziert für die Ausübung der Tätigkeiten, die relevante Einkünfte für das Unternehmen generieren.

- (2) Die in Absatz 1 genannten Unternehmen müssen ihrer Steuererklärung Belege beifügen. Die Belege müssen die folgenden Angaben umfassen:
- a) Anschrift und Art der Räumlichkeiten;
 - b) Betrag und Art der Bruttoeinnahmen;
 - c) Höhe und Art der Betriebsaufwendungen;
 - d) Art der Geschäftstätigkeiten, die zur Erwirtschaftung der relevanten Einkünfte ausgeübt werden;
 - e) die Zahl der Geschäftsleitungsmitglieder, ihre Qualifikationen, Zulassungen und ihren steuerlichen Wohnsitz oder die Zahl der als Vollzeitäquivalente beschäftigten Arbeitnehmer, die die Geschäftstätigkeiten zur Generierung der relevanten Einkünfte ausüben, sowie ihren steuerlichen Wohnsitz;
 - f) ausgelagerte Geschäftstätigkeiten;
 - g) Kontonummer, erteilte Vollmachten für den Zugang zum Bankkonto und zur Verwendung oder Erteilung von Zahlungsanweisungen sowie Belege für die Kontotätigkeit.

Artikel 8

Vermutung der minimalen Substanz zu Steuerzwecken

- (1) Bei einem Unternehmen, das erklärt, allen in Artikel 7 Absatz 1 genannten Indikatoren für die minimale Substanz gerecht zu werden, und die zufriedenstellenden Belege gemäß Artikel 7 Absatz 2 vorlegt, wird davon ausgegangen, dass es für das Steuerjahr eine minimale Substanz aufweist.
- (2) Bei einem Unternehmen, das erklärt, einem oder mehreren der in Artikel 7 Absatz 1 genannten Indikatoren nicht gerecht zu werden, oder keine zufriedenstellenden Belege gemäß Artikel 7 Absatz 2 vorlegt, wird davon ausgegangen, dass es für das Steuerjahr keine minimale Substanz aufweist.

Artikel 9

Widerlegung der Vermutung

- (1) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, damit Unternehmen, die nicht die Vermutung einer minimalen Substanz gemäß Artikel 8 Absatz 2 erwecken, diese Vermutung widerlegen können, indem sie zusätzliche Nachweise für die Geschäftstätigkeiten vorlegen, die sie zur Erzielung relevanter Einkünfte ausüben.
- (2) Für die Zwecke des Absatzes 1 legen die Unternehmen folgende zusätzliche Nachweise vor:
- a) ein Dokument, anhand dessen die wirtschaftlichen Gründe für die Gründung des Unternehmens ermittelt werden können;
 - b) Informationen über die Profile der Mitarbeiter, einschließlich ihres Erfahrungsstands, ihrer Entscheidungsbefugnis in der Gesamtorganisation, ihrer Rolle und Position im Organigramm, der Art ihres Arbeitsvertrags, ihrer Qualifikationen und der Dauer der Beschäftigung;

- c) konkrete Beweise dafür, dass die Entscheidungsfindung betreffend die Tätigkeit, die die relevanten Einkünfte hervorbringt, im Mitgliedstaat des Unternehmens stattfindet.
- (3) Ein Mitgliedstaat betrachtet die Vermutung als von einem Unternehmen widerlegt, wenn aus den von dem Unternehmen gemäß Absatz 2 vorgelegten Nachweisen hervorgeht, dass das Unternehmen die Geschäftstätigkeiten, mit denen die relevanten Einkünfte oder – falls keine Einkünfte erzielt werden – das Vermögen des Unternehmens erwirtschaftet wurden, kontinuierlich kontrolliert und die Risiken dieser Tätigkeiten getragen hat.
- (4) Nach Ablauf des Steuerjahres, für das das Unternehmen die Vermutung gemäß Absatz 3 erfolgreich widerlegt hat, kann ein Mitgliedstaat während eines Zeitraums von fünf Jahren davon ausgehen, dass das Unternehmen die Vermutung widerlegt hat, sofern die tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Unternehmens während dieses Zeitraums unverändert bleiben.

Artikel 10
Befreiung

- (1) Ein Mitgliedstaat trifft geeignete Maßnahmen, um einem Unternehmen, das die Kriterien des Artikels 6 Absatz 1 erfüllt, zu ermöglichen, eine Befreiung von seinen Verpflichtungen aus dieser Richtlinie zu beantragen, wenn das Bestehen des Unternehmens die Steuerschuld seines/seiner wirtschaftlichen Eigentümer(s) oder der Gruppe insgesamt, der das Unternehmen angehört, nicht verringert.
- (2) Ein Mitgliedstaat kann diese Befreiung für ein Steuerjahr gewähren, wenn das Unternehmen hinreichende und objektive Nachweise dafür erbringt, dass seine Zwischenschaltung zu keinem Steuervorteil für seine(n) wirtschaftlichen Eigentümer bzw. die Gruppe insgesamt führt. Dieser Nachweis umfasst Informationen über die Struktur der Gruppe und ihre Tätigkeiten. Der Nachweis muss ermöglichen, den Gesamtbetrag der vom/von den wirtschaftlichen Eigentümer(n) bzw. von der Gruppe insgesamt unter Berücksichtigung der Zwischenschaltung des Unternehmens geschuldeten Steuer mit dem Betrag zu vergleichen, der unter den gleichen Umständen ohne das Unternehmen geschuldet würde.
- (3) Nach Ablauf des Steuerjahres, für das eine Befreiung gemäß Absatz 2 gewährt wurde, kann ein Mitgliedstaat die Befreiung um fünf Jahre verlängern, sofern die tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Unternehmens, einschließlich des/der wirtschaftlichen Eigentümer(s) und der Gruppe, in dem betreffenden Zeitraum unverändert bleiben.

KAPITEL III

STEUERLICHE BEHANDLUNG VON UNTERNEHMEN, DIE KEINE MINIMALE SUBSTANZ FÜR STEUERZWECKE AUFWEISEN

Artikel 11

Steuerliche Folgen des Nichtvorhandenseins einer minimalen Substanz in anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat des Unternehmens

- (1) Die anderen Mitgliedstaaten als der Mitgliedstaat des Unternehmens lassen alle mit dem Mitgliedstaat des Unternehmens geltenden Abkommen und Übereinkünfte, die die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls Kapital vorsehen, sowie die Artikel 4, 5 und 6 der Richtlinie 2011/96/EU und Artikel 1 der Richtlinie 2003/49/EG außer Acht, insoweit diese Richtlinien anwendbar sind, weil das Unternehmen als in einem Mitgliedstaat steuerlich ansässig gilt, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:
 - a) Ein Unternehmen erweckt den Anschein, keine minimale Substanz aufzuweisen;
 - b) ein Unternehmen widerlegt die unter Buchstabe a genannte Vermutung für ein Steuerjahr nicht.
- (2) Der Mitgliedstaat des/der Anteilseigner(s) des Unternehmens besteuert die relevanten Einkünfte des Unternehmens im Einklang mit seinen nationalen Rechtsvorschriften so, als ob wären sie unmittelbar dem/den Anteilseigner(n) des Unternehmens zugeflossen, und bringt die auf diese Einkünfte im Mitgliedstaat des Unternehmens entrichtete Steuer in Abzug, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:
 - a) Die entsprechenden Einkünfte fließen einem Unternehmen zu, bei dem vermutet wird, dass es keine minimale Substanz aufweist;
 - b) das Unternehmen widerlegt die unter Buchstabe a genannte Vermutung nicht;
 - c) sowohl die Anteilseigner des Unternehmens als auch der Zahler sind steuerlich in einem Mitgliedstaat ansässig.

Unterabsatz 1 gilt ungeachtet aller Abkommen oder Übereinkünfte, in denen die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls von Kapital vorgesehen ist, die mit einem anderen Mitgliedstaat in Kraft sind.

Ist der Zahler nicht in einem Mitgliedstaat steuerlich ansässig, so besteuert der Mitgliedstaat des/der Anteilseigner(s) des Unternehmens die relevanten Einkünfte, die dem Unternehmen nach seinem innerstaatlichen Recht zufließen, so als ob sie unmittelbar dem oder den Anteilseigner(n) des Unternehmens zugeflossen wären; dies gilt unbeschadet etwaiger Abkommen oder Übereinkünfte, in denen die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls von Kapital vorgesehen ist, die zwischen dem Mitgliedstaat der Anteilseigner des Unternehmens und dem Drittland des Zahlers in Kraft sind.

Ist der bzw. sind die Anteilseigner des Unternehmens nicht in einem Mitgliedstaat steuerlich ansässig, so wendet der Mitgliedstaat des Zahlers dieser Einkünfte unbeschadet etwaiger Abkommen oder Übereinkünfte, die die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls Kapital vorsehen und im

Drittland des/der Anteilseigner(s) des Unternehmens in Kraft sind, im Einklang mit seinem innerstaatlichen Recht Quellensteuer an.

- (3) Wenn die in Artikel 4 genannten Vermögenswerte Eigentum eines Unternehmens sind, das den Anschein erweckt, keine minimale Substanz aufzuweisen, und diese Vermutung nicht widerlegt, so gilt:
- a) Der Mitgliedstaat, in dem das in Artikel 4 Buchstabe e genannte Vermögen besteuert wird, besteuert dieses Vermögen nach seinem innerstaatlichen Recht so, als ob es unmittelbares Eigentum des/der Anteilseigner(s) des Unternehmens wäre, und zwar unbeschadet etwaiger Abkommen oder Übereinkünfte, die die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls von Kapital vorsehen und im Steuergebiet des/der Anteilseigner(s) des Unternehmens in Kraft sind.
 - b) Der Mitgliedstaat, in dem der/die Anteilseigner des Unternehmens ansässig ist bzw. sind, besteuert dieses Vermögen nach Maßgabe seines innerstaatlichen Rechts unbeschadet etwaiger Abkommen oder Übereinkünfte, die die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls von Kapital vorsehen und im Steuergebiet des Vermögens in Kraft sind, so, als ob es unmittelbares Eigentum der Anteilseigner des Unternehmens wäre.

Artikel 12

Steuerliche Folgen des Nichtvorhandenseins einer minimalen Substanz im Mitgliedstaat des Unternehmens

Besitzt ein Unternehmen in dem Mitgliedstaat, in dem es steuerlich ansässig ist, keine minimale Substanz für Steuerzwecke, so trifft dieser Mitgliedstaat eine der folgenden Entscheidungen:

- a) Er lehnt den Antrag des Unternehmens auf Ausstellung eines Nachweises über die steuerliche Ansässigkeit für die Verwendung außerhalb des Steuergebiets dieses Mitgliedstaats ab;
- b) Er stellt einen Nachweis über die steuerliche Ansässigkeit aus, dem zufolge das Unternehmen keinen Anspruch auf die Vorteile hat, die sich aus Abkommen und Übereinkünften, die die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Einkünften und gegebenenfalls Kapital vorsehen, und aus internationalen Abkommen mit ähnlichem Zweck oder ähnlicher Wirkung sowie aus Artikel 4, 5 und 6 der Richtlinie 2011/96/EU und Artikel 1 der Richtlinie 2003/49/EG ergeben.

KAPITEL IV INFORMATIONSAUSTAUSCH

Artikel 13

Änderungen der Richtlinie 2011/16/EU

Die Richtlinie 2011/16/EU wird wie folgt geändert:

- (1) Artikel 3 Nummer 9 wird wie folgt geändert:
 - a) Buchstabe a erhält folgende Fassung:

- „a) für die Zwecke des Artikels 8 Absatz 1 und der Artikel 8a bis 8ad die systematische Übermittlung zuvor festgelegter Informationen an einen anderen Mitgliedstaat ohne dessen vorheriges Ersuchen in regelmäßigen, im Voraus bestimmten Abständen; für die Zwecke von Artikel 8 Absatz 1 sind verfügbare Informationen solche, die in den Steuerakten des die Informationen übermittelnden Mitgliedstaats enthalten sind und die im Einklang mit den Verfahren für die Erhebung und Verarbeitung von Informationen des betreffenden Mitgliedstaats abgerufen werden können;“
- b) Buchstabe c erhält folgende Fassung:
 - „c) für die Zwecke anderer Bestimmungen dieser Richtlinie als Artikel 8 Absatz 1, Artikel 8 Absatz 3a und Artikel 8a bis 8ad die systematische Übermittlung zuvor festgelegter Informationen gemäß den Buchstaben a und b dieser Nummer.“
- (2) In Kapitel II Abschnitt II wird folgender Artikel 8ad angefügt:

„Artikel 8ad

Umfang und Bedingungen des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs über Unternehmen, die über Indikatoren für die minimale Substanz Bericht erstatten müssen

- (1) Die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, die von einem in seinem Hoheitsgebiet niedergelassenen Unternehmen Informationen gemäß Artikel 7 der Richtlinie [AV] des Rates (vollständiger Titel und Verweis auf das Amtsblatt einfügen)* erhält, übermittelt diese Informationen im Wege des automatischen Austauschs innerhalb von 30 Tagen nach Eingang dieser Informationen den zuständigen Behörden aller anderen Mitgliedstaaten gemäß Absatz 4 und den gemäß Artikel 21 erlassenen anwendbaren praktischen Regelungen.
- (2) Die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, die bestätigt, dass ein Unternehmen die Vermutung gemäß Artikel 9 der Richtlinie [AV] widerlegt hat oder dass ein Unternehmen gemäß Artikel 10 der genannten Richtlinie befreit ist, übermittelt diese Informationen im Wege des automatischen Austauschs innerhalb von 30 Tagen nach dieser Bestätigung den zuständigen Behörden aller anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit den nach Artikel 21 erlassenen anwendbaren praktischen Regelungen.
- (3) Die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, die nach dem nationalen Recht dieses Mitgliedstaats – auch im Wege einer Prüfung – zu dem Schluss kommt, dass ein Unternehmen den in Artikel 7 der Richtlinie [AV] festgelegten Indikatoren für die minimale Substanz nicht gerecht wird, übermittelt diese Informationen im Wege des automatischen Austauschs innerhalb von 30 Tagen nach dem Zeitpunkt, zu dem das Ergebnis der Prüfung endgültig ist, den zuständigen Behörden aller anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit den nach Artikel 21 erlassenen geltenden praktischen Regelungen.
- (4) Die von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats gemäß Absatz 1 über jedes Unternehmen zu übermittelnden Informationen umfassen Folgendes:
 - a) die Steuer-Identifikationsnummer (TIN) des Unternehmens, das gemäß Artikel 6 der Richtlinie [AV] zur Meldung verpflichtet ist;

- b) gegebenenfalls die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer des Unternehmens, das gemäß Artikel 6 der Richtlinie [AV] zur Meldung verpflichtet ist;
 - c) die Bezeichnung der Anteilseigner und des/der wirtschaftlichen Eigentümer(s) des Unternehmens im Sinne des Artikels 3 Nummern 5 und 6;
 - d) gegebenenfalls die Bezeichnung der anderen Mitgliedstaaten, die von der Meldung des Unternehmens betroffen sein dürften;
 - e) die Bezeichnung etwaiger anderer Personen in den anderen Mitgliedstaaten, die von der Meldung des Unternehmens betroffen sein dürften;
 - f) die vom Unternehmen gemäß Artikel 7 Absatz 1 abgegebene Erklärung;
 - g) die Auflistung der vom Unternehmen gemäß Artikel 7 Absatz 2 vorgelegten Belege.
- (5) Unbeschadet des Absatzes 4 umfassen die von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats gemäß Absatz 2 über jedes Unternehmen zu übermittelnden Informationen Folgendes:
- h) die Bestätigung der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, dass das Unternehmen die Vermutung gemäß Artikel 9 der Richtlinie [AV] widerlegt hat oder dass das Unternehmen gemäß Artikel 10 der genannten Richtlinie von der Meldepflicht befreit ist;
 - i) eine Auflistung der zusätzlichen Belege, die die zuständige Behörde für die Ausstellung der Bestätigung für relevant hält, dass die Vermutung gemäß Artikel 9 der Richtlinie [AV] widerlegt wurde oder dass das Unternehmen von der Meldepflicht gemäß Artikel 10 der genannten Richtlinie befreit ist.
- (6) Unbeschadet des Absatzes 4 umfassen die von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats gemäß Absatz 3 zu übermittelnden Informationen auch den Prüfbericht, wenn dieser Bericht von der zuständigen Behörde erstellt wird.
- (7) Um den Informationsaustausch gemäß den Absätzen 4, 5 und 6 zu erleichtern, erlässt die Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten die für die Durchführung der Absätze 1 bis 6 dieses Artikels erforderlichen praktischen Regelungen, einschließlich der Erstellung eines Standardformulars für die einheitliche Übermittlung der in den Absätzen 4, 5 und 6 dieses Artikels genannten Informationen. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem Prüfverfahren nach Artikel 26 Absatz 2 erlassen.
- (8) Für die Zwecke der Absätze 1 bis 5 dieses Artikels bezeichnet der Ausdruck „Unternehmen“ ein Unternehmen im Sinne von Artikel 3 Nummer 1 der Richtlinie [AV].
- (9) Verarbeitete Informationen werden fünf Jahre lang aufbewahrt, keinesfalls aber länger als für die Zwecke dieser Richtlinie erforderlich.
- (10) Die zuständigen Behörden jedes Mitgliedstaats gelten als für die Verarbeitung Verantwortliche, und die Kommission gilt als Auftragsverarbeiter.
- (11) Im Falle einer unbefugten Offenlegung von Informationen gemäß Absatz 4 Buchstaben a bis f können die Mitgliedstaaten beschließen, den Informationsaustausch im Rahmen dieser Richtlinie mit dem Mitgliedstaat, in dem die unbefugte Offenlegung erfolgt ist, als Risikominderungsmaßnahme auszusetzen.“
- (3) Artikel 20 Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Für folgende Fälle nimmt die Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten Standardformblätter, einschließlich der Sprachenregelung, an:

- a) für den automatischen Informationsaustausch über grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung gemäß Artikel 8a vor dem 1. Januar 2017;
- b) für den automatischen Informationsaustausch über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen gemäß Artikel 8ab vor dem 30. Juni 2019;
- c) für den automatischen Informationsaustausch über Unternehmen, die Indikatoren für die minimale Substanz gerecht werden müssen, gemäß Artikel 8ad vor dem 1. Januar 2024.

Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem Prüfverfahren nach Artikel 26 Absatz 2 erlassen.

Diese Standardformblätter dürfen nicht über die in Artikel 8a Absatz 6, Artikel 8ab Absatz 14 und Artikel 8ad Absätze 4, 5 und 6 aufgelisteten Elemente des Informationsaustauschs und andere mit diesen Elementen zusammenhängende Felder hinausgehen, die zur Erreichung der in den Artikeln 8a, 8ab und 8ac genannten Ziele erforderlich sind.

Die in Unterabsatz 1 genannte Sprachenregelung hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, die Informationen nach den Artikeln 8a, 8ab und 8ad in einer beliebigen Amtssprache der Union zu übermitteln. In dieser Sprachenregelung kann jedoch vorgesehen werden, dass die Schlüsselemente dieser Informationen auch in einer anderen Amtssprache der Union zu übermitteln sind.“

(4) Artikel 21 Absatz 5 erhält folgende Fassung:

„(5) Die Kommission richtet bis zum 31. Dezember 2017 ein sicheres Zentralverzeichnis der Mitgliedstaaten über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung ein, in dem die gemäß Artikel 8a Absätze 1 und 2 zu übermittelnden Informationen erfasst werden, um das Erfordernis des automatischen Austauschs gemäß diesen Absätzen zu erfüllen, und stellt die entsprechende technische und logistische Unterstützung bereit.

Die Kommission richtet bis zum 31. Dezember 2019 ein sicheres Zentralverzeichnis der Mitgliedstaaten über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung ein, in dem die gemäß Artikel 8ab Absätze 13, 14 und 16 zu übermittelnden Informationen erfasst werden, um das Erfordernis des automatischen Austauschs gemäß diesen Absätzen zu erfüllen, und stellt die entsprechende technische und logistische Unterstützung bereit.

Die Kommission richtet bis zum 30. Juni 2024 ein sicheres Zentralverzeichnis der Mitgliedstaaten über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung ein, in dem die gemäß Artikel 8ad Absätze 1, 2 und 3 zu übermittelnden Informationen erfasst werden, um das Erfordernis des automatischen Austauschs gemäß diesen Absätzen zu erfüllen, und stellt die entsprechende technische und logistische Unterstützung bereit.

Die zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten haben Zugang zu den in diesem Verzeichnis erfassten Informationen. Auch die Kommission hat Zugang zu den in diesem Verzeichnis erfassten Informationen, allerdings innerhalb der in Artikel 8a Absatz 8 und Artikel 8ab Absatz 17 festgelegten Grenzen. Die Kommission erlässt im Wege von Durchführungsrechtsakten die erforderlichen praktischen Regelungen für die Durchführung der Unterabsätze 1, 2 und 3 dieses Absatzes. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem Prüfverfahren nach Artikel 26 Absatz 2 erlassen.

Bis dieses sichere Zentralverzeichnis funktionsfähig ist, erfolgt der in Artikel 8a Absätze 1 und 2, Artikel 8ab Absätze 13, 14 und 16 sowie Artikel 8ad Absätze 1, 2 und 3 genannte automatische Informationsaustausch gemäß Absatz 1 dieses Artikels und gemäß den einschlägigen praktischen Regelungen.“

KAPITEL V DURCHSETZUNG

Artikel 14 **Sanktionen**

Die Mitgliedstaaten erlassen Vorschriften über Sanktionen, die bei Verstößen gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind, und treffen alle für die Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese Sanktionen eine Geldbuße in Höhe von mindestens 5 % des Umsatzes des Unternehmens im betreffenden Steuerjahr umfassen, wenn das Unternehmen, das gemäß Artikel 6 meldepflichtig ist, diese Anforderung für ein Steuerjahr nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erfüllt oder in der Steuererklärung gemäß Artikel 7 eine falsche Angabe macht.

Artikel 15 **Antrag auf Steuerprüfungen**

Hat die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats Grund zu der Annahme, dass ein Unternehmen, das in einem anderen Mitgliedstaat steuerlich ansässig ist, seinen Verpflichtungen aus dieser Richtlinie nicht nachgekommen ist, so kann der erstgenannte Mitgliedstaat die zuständige Behörde des letztgenannten Mitgliedstaats ersuchen, in diesem Unternehmen eine Steuerprüfung durchzuführen.

Die zuständige Behörde des ersuchten Mitgliedstaats leitet diese Steuerprüfung innerhalb eines Monats nach Eingang des Ersuchens ein und führt sie gemäß den Vorschriften für Steuerprüfungen im ersuchten Mitgliedstaat durch.

Die zuständige Behörde, die die Steuerprüfung durchgeführt hat, übermittelt der zuständigen Behörde des ersuchenden Mitgliedstaats so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat, nachdem das Ergebnis der Steuerprüfung bekannt ist, eine Rückmeldung über das Ergebnis dieser Prüfung.

Artikel 16
Überwachung

- (1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission für jedes Steuerjahr folgende Angaben:
- a) die Zahl der Unternehmen, die die Bedingungen des Artikels 6 Absatz 1 erfüllen;
 - b) die Zahl der Unternehmen, die gemäß Artikel 7 Bericht erstattet haben;
 - c) Sanktionen, die gemäß Artikel 14 wegen Nichteinhaltung der Anforderungen dieser Richtlinie verhängt werden;
 - d) die Zahl der Unternehmen, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie keine minimale Substanz gemäß Artikel 8 aufweisen, und die Zahl der Unternehmen, die diese Vermutung gemäß Artikel 9 widerlegt haben;
 - e) die Zahl der Unternehmen, die gemäß Artikel 10 von den Anforderungen dieser Richtlinie befreit sind;
 - f) die Zahl der Unternehmen, die die Bedingungen des Artikels 6 Absatz 1 erfüllen, durchgeführten Prüfungen;
 - g) die Zahl der Fälle, in denen ein Unternehmen, das den Anschein erweckt, keine minimale Substanz aufzuweisen, nachweislich keine wesentliche Tätigkeit ausübt, insbesondere nach einer Prüfung;
 - h) die Zahl der übermittelten Ersuchen um Informationsaustausch sowie die Zahl der eingegangenen Ersuchen;
 - i) die Zahl der übermittelten Ersuchen um eine Steuerprüfung und die Zahl der eingegangenen Ersuchen.

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission auf deren Aufforderung alle sonstigen Informationen, die für die Überwachung und Bewertung der Umsetzung dieser Richtlinie erforderlich sind.

- (2) Die Mitgliedstaaten übermitteln die in Absatz 1 genannten Informationen einmal pro Halbjahr bis zum 31. Dezember des Steuerjahres, das auf das Ende des Halbjahreszeitraums folgt.

Artikel 17
Berichterstattung

- (1) Bis 31. Dezember 2028 übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie.
- (2) Bei der Erstellung des Berichts berücksichtigt die Kommission die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 15 übermittelten Informationen.
- (3) Die Kommission veröffentlicht den Bericht auf ihrer Website.

KAPITEL VI SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 18

Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens am [30. Juni 2023] die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Sie wenden diese Rechtsvorschriften ab dem [1. Januar 2024] an.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 19

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 20

Adressaten der Richtlinie

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident/Die Präsidentin

FINANZBOGEN**1. RAHMEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE****1.1 Bezeichnung des Vorschlags/der Initiative**

UNSHELL

1.2. Politikbereich(e)

Steuerpolitik.

1.3. Der Vorschlag/Die Initiative betrifft**X eine neue Maßnahme**

☐ eine neue Maßnahme im Anschluss an ein Pilotprojekt/eine vorbereitende Maßnahme¹

☐ die Verlängerung einer bestehenden Maßnahme

☐ die Zusammenführung mehrerer Maßnahmen oder die Neuausrichtung mindestens einer Maßnahme

1.4. Ziel(e)**1.4.1. Allgemeine(s) Ziel(e)**

Mit dem Vorschlag sollen Steuerausfälle im Zusammenhang mit Steuervermeidung und Steuerhinterziehung aufgrund der Nutzung von Briefkastenfirmen in der EU verringert werden. Darüber hinaus ermöglicht der Vorschlag den Mitgliedstaaten, das Ausmaß der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke in der EU genau zu beschreiben und zu quantifizieren. Letztendlich sollte mit dem Vorschlag der Gründung von Briefkastenfirmen in der EU weiter entgegengewirkt werden.

1.4.2. Einzelziel(e)Einzelziele

1) Ermittlung von Briefkastenfirmen in der EU, bei denen das Risiko einer missbräuchlichen Nutzung für Steuerzwecke besteht, anhand objektiver Substanzkriterien. Wenn bei einer Briefkastenfirma die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung für Steuerzwecke ermittelt wurde, sind in dem Vorschlag klare, vorab festgelegte und gemeinsame steuerliche Folgen in der gesamten EU festgeschrieben, um Steuerverluste zu vermeiden;

2) Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sollten über Informationen verfügen, anhand deren sich in anderen Mitgliedstaaten ansässige/niedergelassene Briefkastenfirmen ermitteln lassen, damit sie grenzüberschreitenden Steuermisbrauch verhindern können, indem sie beispielsweise aus Steuerabkommen erwachsende Steuervergünstigungen bei Quellensteuern ablehnen;

3) Mit dem Vorschlag soll in erster Linie verhindert werden, dass Dienstleister für Trusts oder Gesellschaften Briefkastenfirmen in der EU gründen. Die unter 1) genannten Substanzkriterien dienen der Bekämpfung der von Dienstleistern für

¹ Im Sinne von Artikel 58 Absatz 2 Buchstabe a oder b der Haushaltsordnung.

Trusts oder Gesellschaften angebotenen Dienste, wie der Einrichtung von Postanschriften, die der Dienstleister Briefkastenfirmen anbietet.

1.4.3. Erwartete Ergebnisse und Auswirkungen

Die betroffenen Rechtsträger müssen den Steuerverwaltungen mitteilen, ob sie Indikatoren für die minimale Substanz gerecht werden oder nicht. Unternehmen, die diesen Indikatoren nicht gerecht werden, werden mit steuerlichen Folgen belegt.

1.4.4. Leistungsindikatoren

Bitte geben Sie an, anhand welcher Indikatoren sich die Fortschritte und Ergebnisse verfolgen lassen.

Ziele	Indikatoren	Messinstrumente/Datenquellen
Verwendung gemeinsamer Substanzkriterien zur Ermittlung von Briefkastenfirmen, um Steuerausfälle aufgrund von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung zu verhindern.	Zusätzliche Steuereinnahmen, die dank der Initiative erzielt wurden, die verhindert, dass Briefkastenfirmen auf nationaler oder grenzüberschreitender Ebene einen Steuervorteil erhalten.	Jährliche Bewertung des automatischen Informationsaustauschs (Quelle: Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten)
Bereitstellung von Informationen an die Mitgliedstaaten zur Ermittlung von Briefkastenfirmen, die für Zwecke des Steuermisbrauchs verwendet werden.	Anzahl der durchgeführten Austausche über Briefkastenfirmen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung.	Daten, die der Kommission jährlich von den Mitgliedstaaten zu Überwachungszwecken zu übermitteln sind (Quelle: Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten)
Abschreckende Wirkung auf Dienstleister für Trusts und Gesellschaften für die Gründung von Briefkastenfirmen in der EU.	Qualitative Bewertung durch die Mitgliedstaaten, was die Auswirkungen der Initiative angeht, Dienstleister für Trusts und Gesellschaften davon abzuhalten, Dienstleistungen für die Gründung von Briefkastenfirmen anzubieten.	Jährliche Bewertung des automatischen Informationsaustauschs (Quelle: Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten)

1.5. Begründung des Vorschlags/der Initiative

1.5.1. Kurz- oder langfristig zu deckender Bedarf, einschließlich eines ausführlichen Zeitplans für die Durchführung der Initiative

Rechtsträger und Rechtsvereinbarungen, die gemäß dem Vorschlag Bericht erstatten müssen, nehmen Selbstbewertungen anhand der Substanzkriterien vor, um zu bestimmen, ob bei ihnen die Gefahr des Steuermisbrauchs besteht. Informationen über Rechtsträger und Rechtsvereinbarungen, die in einem Mitgliedstaat zur Selbstbewertung verpflichtet sind, werden automatisch an die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten übermittelt. In diesem Zusammenhang müssen die zuständigen Behörden die offengelegten Informationen an ein Zentralverzeichnis übermitteln, zu dem alle Mitgliedstaaten Zugang haben. Der Kommission wird ein eingeschränkter Zugang zu diesem Verzeichnis gewährt, um sicherzustellen, dass sie für die Überwachung des Funktionierens der Richtlinie ausreichend unterrichtet werden kann. Der Vorschlag wird sich auf die praktischen Regelungen stützen, die derzeit im Rahmen der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der direkten Besteuerung (im Folgenden „DAC“) vorgesehen sind.

Was den Zeitplan für die Einrichtung anderer Zentralverzeichnisse für den Steueraustausch wie DAC3 und DAC6 betrifft, so müssten die Mitgliedstaaten und die Kommission mindestens 18 Monate nach Annahme des Vorschlags die Systeme einrichten, die einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen. Die Umsetzung mit einer Anlaufphase beginnt voraussichtlich im Januar 2024.

1.5.2. Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union (kann sich aus unterschiedlichen Faktoren ergeben, z. B. Vorteile durch Koordinierung, Rechtssicherheit, größere Wirksamkeit oder Komplementarität). Für die Zwecke dieser Nummer bezeichnet der Ausdruck „Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union“ den Wert, der sich aus dem Tätigwerden der Union ergibt und den Wert ergänzt, der andernfalls allein von den Mitgliedstaaten geschaffen worden wäre.

Der Vorschlag zielt nicht darauf ab, bestehende nationale und internationale Vorschriften zur Bekämpfung des Steuermisbrauchs mit Briefkastenfirmen in der EU zu ersetzen. Vielmehr sollen bestehende Maßnahmen mit dem Vorschlag gestärkt und ergänzt werden, indem objektive Substanzkriterien zur Vermeidung von Steuermisbrauch im grenzüberschreitenden Kontext eingeführt werden. Einheitliche Vorschriften würden die Kohärenz der Anforderungen an die Substanz für Steuerzwecke in der EU sowie der anzuwendenden Gegenmaßnahmen, einschließlich steuerlicher Folgen und Sanktionen bei Verstößen, gewährleisten.

Für Gruppenunternehmen in der gesamten EU würden Skaleneffekte erzielt, da nur eine Reihe von Substanzvorschriften angewandt werden müsste. Im Gegenzug würde dies gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen fairen Wettbewerb für Unternehmen in der EU gewährleisten.

1.5.3. Aus früheren ähnlichen Maßnahmen gewonnene Erkenntnisse

Die Initiative ist ein neuer Mechanismus. Die bevorzugte Option in der Folgenabschätzung stützt sich auf den Ansatz, den die EU bei der Substanzbewertung in relevanten Drittländern im Rahmen des Verfahrens zur Erstellung und Aktualisierung der EU-Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete

für Steuerzwecke verfolgt. Sie zielt darauf ab, einige der Merkmale dieses Prozesses zu reproduzieren.

1.5.4. *Vereinbarkeit mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen sowie mögliche Synergieeffekte mit anderen geeigneten Instrumenten*

In ihrer Mitteilung über die Unternehmensbesteuerung für das 21. Jahrhundert verpflichtete sich die Kommission, bis Ende 2021 einen Legislativvorschlag mit Unionsvorschriften zur Bekämpfung der missbräuchlichen Nutzung von Briefkastenfirmen für Steuerzwecke vorzulegen. Im Rahmen des Vorschlags werden die Verfahren, Regelungen und IT-Instrumente genutzt, die bereits eingeführt wurden oder derzeit im Rahmen der DAC entwickelt werden.

1.5.5. *Bewertung der verschiedenen verfügbaren Finanzierungsoptionen, einschließlich der Möglichkeiten für eine Umschichtung*

Die Durchführungskosten für die Initiative werden aus dem EU-Haushalt finanziert, die ausschließlich die zentralen Komponenten des Systems des automatischen Informationsaustauschs betreffen. Andernfalls obliegt es den Mitgliedstaaten, die geplanten Maßnahmen durchzuführen.

1.6. Laufzeit und finanzielle Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative☐ **befristete Laufzeit**

- ☐ Laufzeit: [TT.MM.]JJJJ bis [TT.MM.]JJJJ
- ☐ Finanzielle Auswirkungen auf die Mittel für Verpflichtungen von JJJJ bis JJJJ und auf die Mittel für Zahlungen von JJJJ bis JJJJ.

☒ **unbefristete Laufzeit**

- Anlaufphase von JJJJ bis JJJJ,
- anschließend reguläre Umsetzung.

1.7. Vorgeschlagene Methode(n) der Mittelverwaltung²☒ **Direkte Mittelverwaltung** durch die Kommission

- ☒ durch ihre Dienststellen, einschließlich ihres Personals in den Delegationen der Union;
- ☐ durch Exekutivagenturen

☐ **Geteilte Mittelverwaltung** mit Mitgliedstaaten☐ **Indirekte Mittelverwaltung** durch Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben an:

- ☐ Drittländer oder die von ihnen benannten Einrichtungen;
- ☐ internationale Organisationen und deren Agenturen (bitte angeben);
- ☐ die EIB und den Europäischen Investitionsfonds;
- ☐ Einrichtungen im Sinne der Artikel 70 und 71 der Haushaltsordnung;
- ☐ öffentliche Einrichtungen;
- ☐ privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden, sofern sie ausreichende finanzielle Garantien bieten;
- ☐ privatrechtliche Einrichtungen eines Mitgliedstaats, die mit der Umsetzung einer öffentlich-privaten Partnerschaft betraut werden und denen ausreichende finanzielle Garantien bereitgestellt werden;
- ☐ Personen, die mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen im Bereich der GASP im Rahmen des Titels V EUV betraut und in dem maßgeblichen Basisrechtsakt benannt sind.

Anmerkungen

Dieser Vorschlag baut auf dem bestehenden Rahmen und den bestehenden Systemen für den automatischen Informationsaustausch unter Verwendung eines Zentralverzeichnisses für grenzüberschreitende Vorbescheide (DAC3) und meldepflichtiger grenzüberschreitender Steuermodelle (DAC6) auf, die gemäß Artikel 21 der Richtlinie 2011/16/EU im Zusammenhang mit diesen früheren Änderungen der DAC entwickelt wurden. Die Kommission entwickelt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einheitliche Formblätter

² Erläuterungen zu den Methoden der Mittelverwaltung und Verweise auf die Haushaltsordnung enthält die Website BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/DE/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>.

und Formate für den Informationsaustausch im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen. Die Kommission ist für die Entwicklung des CCN-Netzes für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zuständig, und die Mitgliedstaaten sorgen für den Aufbau einer geeigneten inländischen Infrastruktur für den Informationsaustausch über das CCN-Netz.

2. VERWALTUNGSMABNAHMEN

2.1. Überwachung und Berichterstattung

Die Kommission wird sicherstellen, dass Regelungen für die Überwachung und Bewertung der Funktionsweise der Intervention bestehen und diese anhand der wichtigsten politischen Ziele bewerten. Da „Unshell“ eine Änderung der DAC beinhaltet, könnten Überwachung und Bewertung im Einklang mit den anderen Aspekten der Verwaltungszusammenarbeit durchgeführt werden.

Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission jährlich Daten für die in der vorstehenden Tabelle aufgeführten Informationen über Leistungsindikatoren, die zur Überwachung der Einhaltung des Vorschlags verwendet werden.

Da Überwachungsdaten verfügbar sind, wird die Kommission den Umfang der Intervention überprüfen, um die Möglichkeit zu bewerten, sie auf weitere Sektoren auszuweiten und/oder einige ihrer Merkmale zu überarbeiten.

Fünf Jahre nach der Umsetzung des Vorschlags wird eine Bewertung erfolgen, die der Kommission ermöglichen wird, die Ergebnisse der Politik im Hinblick auf ihre Ziele und die Gesamtauswirkungen auf Steuereinnahmen, Unternehmen und Binnenmarkt zu bewerten.

2.2. Verwaltungs- und Kontrollsystem(e)

2.2.1. Begründung der Methode(n) der Mittelverwaltung, des Durchführungsmechanismus/der Durchführungsmechanismen für die Finanzierung, der Zahlungsmodalitäten und der Kontrollstrategie, wie vorgeschlagen

Die Umsetzung der Initiative wird sich auf die zuständigen Behörden (Steuerverwaltungen) der Mitgliedstaaten stützen. Diese sind für die Finanzierung ihrer eigenen nationalen Systeme und Anpassungen zuständig, die für den Austausch mit dem für die Zwecke des Vorschlags einzurichtenden Zentralverzeichnis erforderlich sind.

Die Kommission wird die Infrastruktur, einschließlich des Zentralverzeichnisses, einrichten, die einen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten über die Identifizierung von Briefkastenfirmen ermöglichen wird. Für die DAC wurden IT-Systeme eingerichtet, die für diese Initiative genutzt werden. Die Kommission wird die für einen Austausch erforderlichen Systeme finanzieren, einschließlich des Zentralverzeichnisses, das den wesentlichen Elementen der Kontrolle unterworfen wird, d. h. für die Auftragsvergabe, die technische Überprüfung der Auftragsvergabe, die Ex-ante-Überprüfung der Mittelbindungen und die Ex-ante-Überprüfung der Zahlungen.

2.2.2. Angaben zu den ermittelten Risiken und dem/den zu deren Eindämmung eingerichteten System(en) der internen Kontrolle

Die vorgeschlagene Maßnahme beruht auf einem deklarativen System, das das Risiko birgt, dass von Rechtsträgern und Rechtsvereinbarungen keine oder falsche Angaben gemacht werden, die erforderlich sind, um sich anhand der

Substanzkriterien des Vorschlags selbst zu bewerten. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, solche Selbstbewertungen zu prüfen und der Kommission jährlich Statistiken zu übermitteln, einschließlich der Zahl der geprüften Unternehmen und der Sanktionen bei Verstößen.

Um dem Risiko der Nichteinhaltung durch Rechtsträger und Rechtsvereinbarungen entgegenzuwirken, enthält der Vorschlag einen Sanktionsrahmen. Die nationalen Steuerbehörden werden für die Durchsetzung von Sanktionen und allgemein für die Einhaltung von „Unshell“ zuständig sein. Die Sanktionen sind so hoch angesetzt, dass sie abschreckend wirken. Darüber hinaus werden die nationalen Steuerverwaltungen in der Lage sein, Prüfungen durchzuführen, um Verstöße aufzudecken und von der Nichteinhaltung abzuschrecken.

Um die ordnungsgemäße Anwendung des Vorschlags zu überwachen, wird die Kommission eingeschränkten Zugang zum Zentralverzeichnis erhalten, in dem die Mitgliedstaaten Informationen über Rechtsträger und Rechtsvereinbarungen austauschen, die im Rahmen des Vorschlags gemeldet werden.

Die wesentlichen Elemente der Kontrollstrategie sind:

Öffentliche Aufträge

Die in der Haushaltsordnung festgelegten Kontrollverfahren für Beschaffungsaufträge: Beschaffungsaufträge werden erteilt, nachdem die Kommissionsdienststellen sie dem üblichen Überprüfungsverfahren für Auszahlungen unterzogen haben; dabei wird den vertraglichen Verpflichtungen und den Anforderungen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung und ordnungsgemäßen allgemeinen Verwaltung Rechnung getragen. In allen Aufträgen zwischen der Kommission und den Begünstigten sind Betrugsbekämpfungsmaßnahmen (Prüfungen, Berichterstattung usw.) vorgesehen. Es werden ausführliche Leistungsbeschreibungen erstellt; sie bilden die Grundlage für jeden einzelnen Auftrag. Das Abnahmeverfahren richtet sich streng nach der TEMPO-Methodik der GD TAXUD: Die Leistungen werden geprüft, gegebenenfalls geändert und letztendlich ausdrücklich angenommen (oder abgelehnt). Keine Rechnung kann ohne eine „Abnahmebestätigung“ beglichen werden.

Technische Überprüfung bei Beschaffungsaufträgen

Die GD TAXUD kontrolliert die erbrachten Leistungen und überwacht die Arbeitsweise und die Dienstleistungen der Auftragnehmer. Sie führt zudem regelmäßig Qualitäts- und Sicherheitsprüfungen ihrer Auftragnehmer durch. Durch Qualitätsprüfungen soll kontrolliert werden, ob die Auftragnehmer in ihrer tatsächlichen Arbeitsweise die in ihren Qualitätsplänen festgelegten Regeln und Verfahren einhalten. Bei den Sicherheitsprüfungen liegt der Schwerpunkt auf bestimmten Vorgängen, Verfahren und Einrichtungen.

Zusätzlich zu den oben genannten Kontrollen führt die GD TAXUD die traditionellen Finanzkontrollen durch:

Ex-ante-Überprüfung der Verpflichtungen

Alle Verpflichtungen werden in der GD TAXUD von der Leiterin des Referats Finanzen und HR Business Correspondent überprüft. Demzufolge werden also 100 % der gebundenen Beträge durch die Ex-ante-Überprüfung abgedeckt. Dieses Verfahren bietet in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen ein hohes Maß an Sicherheit.

Ex-ante-Überprüfung der Zahlungen

100 % der Zahlungen werden ex ante überprüft. Ferner wird jede Woche mindestens eine Zahlung (aus allen Ausgabenkategorien) nach dem Zufallsprinzip für eine Ex-ante-Überprüfung ausgewählt, die die Leiterin des Referats Finanzen und HR Business Correspondent durchführt. Es gibt keine Zielvorgabe bezüglich der Abdeckung, da der Zweck dieser Überprüfung darin besteht, Zahlungen nach dem Zufallsprinzip zu überprüfen, um festzustellen, ob alle Zahlungen gemäß den Anforderungen vorbereitet wurden. Die restlichen Zahlungen werden täglich gemäß den geltenden Regeln bearbeitet.

Erklärungen der bevollmächtigten Anweisungsbefugten

Alle bevollmächtigten Anweisungsbefugten unterzeichnen Erklärungen zugunsten des Tätigkeitsberichts für das betreffende Jahr. Diese Erklärungen decken die Maßnahmen im Rahmen des Programms ab. Die bevollmächtigten Anweisungsbefugten erklären, dass die mit der Ausführung des Haushaltsplans verbundenen Maßnahmen im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung durchgeführt wurden, die bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Bezug auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen eine zufriedenstellende Sicherheit geboten haben und die mit diesen Maßnahmen verbundenen Risiken ermittelt und gemeldet sowie entsprechende Abhilfemaßnahmen ergriffen wurden.

- 2.2.3. *Schätzung und Begründung der Kosteneffizienz der Kontrollen (Verhältnis zwischen den Kontrollkosten und dem Wert der betreffenden verwalteten Mittel) sowie Bewertung des erwarteten Ausmaßes des Fehlerrisikos (bei Zahlung und beim Abschluss)*

Durch die Kontrollen wird sichergestellt, dass das Risiko der Nichteinhaltung der Bestimmungen verringert wird und die GD TAXUD ausreichende Gewissheit über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben hat. Die genannten Kontrollstrategiemeasures verringern das potenzielle Risiko auf 2 % und erreichen alle Begünstigten. Zusätzliche Maßnahmen für eine weitere Risikoverringung würden zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen und sind daher nicht vorgesehen. Die insgesamt für die Durchführung der vorgenannten Kontrollstrategie anfallenden Kosten – für alle Ausgaben im Rahmen des Programms Fiscalis – sind auf 1,6 % der insgesamt geleisteten Zahlungen begrenzt. Für diese Initiative wird dieselbe Quote angestrebt. Die Kontrollstrategie des Programms verringert das potenzielle Risiko einer Nichteinhaltung von Bestimmungen praktisch auf null und steht in einem angemessenen Verhältnis zu den mit dem Programm verbundenen Risiken.

2.3. Prävention von Betrug und Unregelmäßigkeiten

Bitte geben Sie an, welche Präventions- und Schutzmaßnahmen, z. B. im Rahmen der Betrugsbekämpfungsstrategie, bereits bestehen oder angedacht sind.

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) kann gemäß den Bestimmungen und Verfahren der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des

Europäischen Parlaments und des Rates³ und der Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates⁴ Untersuchungen, einschließlich Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, durchführen, um festzustellen, ob im Zusammenhang mit einer Finanzhilfevereinbarung, einem Finanzhilfebeschluss oder einem Finanzierungsvertrag im Rahmen dieser Verordnung ein Betrugs- oder Korruptionsdelikt oder eine sonstige rechtswidrige Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vorliegt.

³ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1).

⁴ Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 des Rates vom 11. November 1996 betreffend die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten (ABl. L 292 vom 15.11.1996, S. 2).

3. GESCHÄTZTE FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS/DER INITIATIVE

3.1. Betroffene Rubrik(en) des Mehrjährigen Finanzrahmens und Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan

- Bestehende Haushaltslinien

In der Reihenfolge der Rubriken des Mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.

Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Beitrag			
	14.03.01.	GM/NGM. ¹	von EFTA-Ländern ²	von Kandidatenländern ³	von Drittländern	nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b der Haushaltsordnung
	Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme	GM/NGM	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

- Neu zu schaffende Haushaltslinien

In der Reihenfolge der Rubriken des Mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltslinien.

Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens	Haushaltslinie	Art der Ausgaben	Beitrag			
	Nummer	GM	von EFTA-Ländern	von Kandidatenländern	von Drittländern	nach Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b der Haushaltsordnung
	Entfällt	GM	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

¹ GM = Getrennte Mittel/NGM = Nichtgetrennte Mittel.

² EFTA: Europäische Freihandelsassoziation.

³ Kandidatenländer und gegebenenfalls potenzielle Kandidaten des Westbalkans.

3.2. Geschätzte finanzielle Auswirkungen des Vorschlags auf die Mittel

3.2.1. Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die operativen Mittel

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine operativen Mittel benötigt.
- ☒ Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden operativen Mittel benötigt:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens		Nummer	14.03.01.					2026	2027	GESAMT
GD: GD TAXUD										
• Operative Mittel										
Haushaltslinie 14.03.01	Verpflichtungen	(1a)	0,680	0,082	0,082	0,082	0,082	0,082	0,082	1,088
	Zahlungen	(2a)		0,680	0,082	0,082	0,082	0,082	0,082	1,008
	Verpflichtungen	=1a+1b +3	0,680	0,082	0,082	0,082	0,082	0,082	0,082	1,088
	Zahlungen	=2a+2b +3		0,680	0,082	0,082	0,082	0,082	0,082	1,008
Mittel INSGESAMT für die GD TAXUD										

Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens	7	Verwaltungsausgaben
---------------------------------------	---	---------------------

Zum Ausfüllen dieses Teils ist die „Tabelle für Verwaltungsausgaben“ zu verwenden, die zuerst in den [Anhang des Finanzbogens](#) zu Rechtsakten (Anhang V der internen Vorschriften), der für die dienststellenübergreifende Konsultation in DECIDE hochgeladen wird, aufgenommen wird.

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen) Jeweilige Preise

	2023	2024	2025	2026	2027	GESAMT MFR 2021–2027
--	------	------	------	------	------	-------------------------

GD: GD TAXUD									
• Personalbedarf			0,300	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,444
• Sonstige Verwaltungsausgaben – Dienstreisen			0,020	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	0,028
GD TAXUD INSGESAMT		Mittelzuweisungen	0,320	0,038	0,038	0,038	0,038	0,038	0,472

Mittel INSGESAMT unter der RUBRIK 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens		(Verpflichtungen insges. = Zahlungen insges.)	0,320	0,038	0,038	0,038	0,038	0,472
--	--	--	-------	-------	-------	-------	-------	-------

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen) Jeweilige Preise

		2023	2024	2025	2026	2027	GESAMT MFR 2021–2027
Mittel INSGESAMT unter den RUBRIKEN 1 bis 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens		1	0,120	0,120	0,120	0,120	1,480
	Zahlungen	0,320	0,718	0,120	0,120	0,120	1,398

3.2.2. Übersicht über die geschätzten Auswirkungen auf die Verwaltungsmittel

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Verwaltungsmittel benötigt.
- ☒ Für den Vorschlag/die Initiative werden die folgenden Verwaltungsmittel benötigt:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr 2023	Jahr 2024	Jahr 2025	Jahr 2026	Jahr 2027	Jahr 2028	Jahr 2029	GESAMT
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------

RUBRIK 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens								
Personalbedarf	0,300	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,036	0,516
Sonstige Verwaltungsausgaben	0,020	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002	0,032
Zwischensumme RUBRIK 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens	0,320	0,038	0,038	0,038	0,038	0,038	0,038	0,548

Außerhalb RUBRIK 7¹ des Mehrjährigen Finanzrahmens								
Personalbedarf								
Sonstige Verwaltungsausgaben								
Zwischensumme außerhalb der RUBRIK 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens								

GESAMT	0,320	0,038	0,038	0,038	0,038	0,038	0,038	0,548
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Der Mittelbedarf für Personal- und sonstige Verwaltungsausgaben wird durch Mittel der GD gedeckt, die bereits für die Verwaltung der Maßnahme zugeordnet sind oder innerhalb der GD umgeschichtet wurden. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die der für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

¹ Technische und/oder administrative Hilfe und Ausgaben zur Unterstützung der Durchführung von Programmen bzw. Maßnahmen der EU (vormalige BA-Linien), indirekte Forschung, direkte Forschung.

3.2.2.1. Geschätzter Personalbedarf

- ☐ Für den Vorschlag/die Initiative werden keine Mittel für Personal benötigt.
- ☒ Für den Vorschlag/die Initiative wird das folgende Personal benötigt:

Schätzung in Vollzeitäquivalenten

	Jahr 2023	Jahr 2024	Jahr 2025	Jahr 2026	Jahr 2027	Jahr 2028	Insgesamt
• Im Stellenplan vorgesehene Planstellen (Beamte und Bedienstete auf Zeit)							
20 01 02 01 (am Sitz und in den Vertretungen der Kommission)	1	1	0,4	0,2	0,1	0,1	2,8
20 01 02 03 (in den Delegationen)							
01 01 01 01 (indirekte Forschung)							
01 01 01 11 (direkte Forschung)							
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)							
• Externes Personal (in Vollzeitäquivalenten: VZÄ)¹							
20 02 01 (VB, ANS und LAK der Globaldotation)							
20 02 03 (VB, ÖB, ANS, LAK und JFD in den Delegationen)							
XX 01 xx yy zz²	- am Sitz						
	- in den Delegationen						
01 01 01 02 (VB, ANS und LAK – indirekte Forschung)							
01 01 01 12 (VB, ANS und LAK – direkte Forschung)							
Sonstige Haushaltslinien (bitte angeben)							
GESAMT	1	1	0,4	0,2	0,1	0,1	2,8

XX steht für den jeweiligen Politikbereich bzw. Haushaltstitel.

Der Personalbedarf wird durch der Verwaltung der Maßnahme zugeordnetes Personal der GD und/oder GD-interne Personalumsetzung gedeckt. Hinzu kommen etwaige zusätzliche Mittel, die den für die Verwaltung der Maßnahme zuständigen GD nach Maßgabe der verfügbaren Mittel im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung zugeteilt werden.

Beschreibung der auszuführenden Aufgaben:

Beamte sowie Bedienstete auf Zeit	Vorbereitung von Sitzungen und Schriftverkehr mit den Mitgliedstaaten, Arbeiten an Formblättern, IT-Formaten und dem Zentralverzeichnis.
Externes Personal	Entfällt

¹ VB = Vertragsbedienstete, ÖB = örtliche Bedienstete, ANS = abgeordnete nationale Sachverständige, LAK = Leiharbeitskräfte, JFD = Juniorfachkräfte in Delegationen.

² Teilobergrenze für aus operativen Mitteln finanziertes externes Personal (vormalige BA-Linien).

3.2.3. *Vereinbarkeit mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen*

Der Vorschlag/Die Initiative

- ☒ kann durch Umschichtungen innerhalb der entsprechenden Rubrik des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) in voller Höhe finanziert werden.

- ☐ erfordert die Inanspruchnahme des verbleibenden Spielraums unter der einschlägigen Rubrik des MFR und/oder den Einsatz der besonderen Instrumente im Sinne der MFR-Verordnung.

Bitte erläutern Sie den Bedarf unter Angabe der betreffenden Rubriken und Haushaltslinien, der entsprechenden Beträge und der vorgeschlagenen einzusetzenden Instrumente.

- ☐ erfordert eine Revision des MFR.

Bitte erläutern Sie den Bedarf unter Angabe der betreffenden Rubriken und Haushaltslinien sowie der entsprechenden Beträge.

3.2.4. *Finanzierungsbeitrag Dritter*

Der Vorschlag/Die Initiative

- ☐ sieht keine Kofinanzierung durch Dritte vor
- ☐ sieht folgende Kofinanzierung durch Dritte vor:

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

	Jahr N ¹	Jahr N+1	Jahr N+2	Jahr N+3	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe Ziffer 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen.			Insgesamt
Kofinanzierende Einrichtung								
Kofinanzierung INSGESAMT								

¹

Das Jahr N ist das Jahr, in dem mit der Umsetzung des Vorschlags/der Initiative begonnen wird. Bitte ersetzen Sie „N“ durch das voraussichtlich erste Jahr der Umsetzung (z. B. 2021). Dasselbe gilt für die folgenden Jahre.

3.3. Geschätzte Auswirkungen auf die Einnahmen

- ☒ Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich nicht auf die Einnahmen aus.
- ☐ Der Vorschlag/Die Initiative wirkt sich auf die Einnahmen aus, und zwar:
 - ☐ auf die Eigenmittel
 - ☐ auf die sonstigen Einnahmen
 - Bitte geben Sie an, ob die Einnahmen bestimmten Ausgabenlinien zugewiesen sind. ☐

in Mio. EUR (3 Dezimalstellen)

Einnahmenlinie:	Für das laufende Haushaltsjahr zur Verfügung stehende Mittel	Auswirkungen des Vorschlags/der Initiative ²						
		Jahr N	Jahr N+1	Jahr N+2	Jahr N+3	Bei länger andauernden Auswirkungen (siehe Ziffer 1.6.) bitte weitere Spalten einfügen.		
Artikel								

Bitte geben Sie für die zweckgebundenen Einnahmen die betreffende(n) Ausgabenlinie(n) im Haushaltsplan an.

Sonstige Anmerkungen (bei der Ermittlung der Auswirkungen auf die Einnahmen verwendete Methode/Formel oder weitere Informationen).

² Bei den traditionellen Eigenmitteln (Zölle, Zuckerabgaben) sind die Beträge netto, d. h. abzüglich 20 % für Erhebungskosten, anzugeben.