

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/27993 –**

Zukunft des Einstimmigkeitserfordernisses im Europäischen Steuerrecht

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 25. Februar 2021 wurde im Ministerrat der Europäischen Union über den Vorschlag der Kommission beraten, ein öffentliches Country-by-Country-Reporting einzuführen. Während bereits jetzt ein Country-by-Country-Reporting gegenüber den Finanzbehörden gilt und umgesetzt wird, zielt der Kommissionsvorschlag von 2016 darauf ab, diese Daten offenzulegen.

Unter den Mitgliedstaaten ist zum einen noch fraglich, ob eine Offenlegung sensibler Unternehmensdaten und Geschäftszahlen den Zweck der Verhinderung von Steuerhinterziehung effizient erreichen kann. Zum anderen besteht Uneinigkeit über die Mehrheitserfordernisse im Ministerrat.

Während einige Stimmen in der Literatur die Ansicht der Kommission teilen, es handele sich beim öffentlichen Country-by-Country-Reporting um eine Regelung i. S. d. Artikels 116 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zur Behandlung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, die lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat erfordert, sprechen sich andere Stimmen dafür aus, dass das Offenlegen des Country-by-Country-Reportings eine Ausgestaltung und Umsetzung steuerrechtlicher Vorschriften ist, die eine einstimmige Entscheidung im Rat erfordern (vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/country-by-country-reporting-konzerne-muessen-gewinn-fuer-jedes-eu-land-veroeffentlichen-17216429.html>).

Die Europäische Kommission hat in einer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat bereits 2019 ein Konzept vorgelegt, wie das Einstimmigkeitserfordernis schrittweise hin zu einem Mehrheitserfordernis abgeschwächt werden könnte (Mitteilung der Kommission vom 15. Januar 2019, COM (2019), 8 final).

Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass in einem ersten Schritt das qualifizierte Mehrheitserfordernis für Fragen des Steuerbetrugs, der Steuerhinterziehung und der administrativen Initiativen der Unternehmensbesteuerung eingeführt werden solle (ebd., S. 13). In einem zweiten Schritt würde das Einstimmigkeitserfordernis für steuerpolitische Maßnahmen (ebd., S. 14) und in einem dritten Schritt für die indirekte Besteuerung abgeschafft (ebd.). Schließlich sei in einem vierten Schritt die Einstimmigkeit durch qualifizierte Mehr-

heitsentscheidungen bei solchen Steuermaßnahmen zu ersetzen, die den Binnenmarkt betreffen (ebd., S. 15). Dabei führt die Kommission aus, dass sich ihr weniger die Frage stelle „ob eine Abkehr von der einstimmigen Beschlussfassung in der Steuerpolitik erfolgen sollte, sondern vielmehr, wie und wann dies geschehen soll“ (ebd., S. 13). Problematisch ist daran insbesondere der fehlende Harmonisierungsauftrag der Union auf dem Gebiet der direkten Steuern (vgl. Marquardsen, ifst-Schrift 534 (2020), S. 9, 31 f.).

Eine der Grundlagen der EU ist ihre fehlende Kompetenz-Kompetenz; die Europäische Union ist also nicht in der Lage, sich eigenständig Gesetzgebungskompetenzen zu schaffen. Vielmehr ist in Artikel 5 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verankert, wonach die Mitgliedstaaten Teile ihrer Kompetenzen verlagern (vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim, 2020, AEUV, Artikel 1 Rn. 18).

Würde die Entscheidung Deutschlands auf europäischer Ebene überstimmt, so könnte die EU über einen Teil des deutschen Steuersubstrats und mithin das Deutschland zur Verfügung stehende Budget bestimmen, was die Entscheidungsfreiheit und das Budgetrecht des Deutschen Bundestages nach Artikel 110 des Grundgesetzes (GG) zumindest berühren könnte (vgl. Marquardsen, a. a. O., S. 54 f.).

1. Hat die Bundesregierung geprüft, ob nach ihrer Ansicht Kollisionen zwischen dem deutschen Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung (AO) und dem geplanten europäischen Public-Country-by-Country-Reporting zu erwarten sind?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

- a) Wenn nach Ansicht der Bundesregierung keine Kollision zu erwarten ist, warum nicht?
- b) Wenn nach Ansicht der Bundesregierung Kollisionen zu erwarten sind, welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus, bzw. wie können diese nach Ansicht der Bundesregierung gelöst werden?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Kollisionen zwischen dem deutschen Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung (AO) und dem auf europäischer Ebene diskutierten Richtlinien-Entwurf für ein public Country-by-Country Reporting sind nicht zu erwarten. Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen sollen bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen verpflichtet werden, einen länderspezifischen Ertragsteuerinformationsbericht zu veröffentlichen. Das Steuergeheimnis nach § 30 AO gilt nur für Amtsträger bzw. gleichgestellte Personen. Der Anwendungsbereich des § 30 AO ist durch die eigene Veröffentlichung des Ertragsteuerinformationsberichts durch die Unternehmen oder Zweigniederlassungen daher nicht eröffnet.

2. Teilt die Bundesregierung grundsätzlich die Ansicht der Europäischen Kommission, dass das Einstimmigkeitserfordernis zugunsten einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung in steuerpolitischen Fragen aufgegeben werden sollte?

 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, welche Schritte unternimmt oder plant die Bundesregierung, um die Einstimmigkeitserfordernisse beizubehalten?

3. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Europäischen Kommission, dass nur eine schrittweise Umstellung des Konsultationsverfahrens auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren geeignet sei, das Potenzial der Steuerpolitik der EU voll auszuschöpfen (vgl. Mitteilung der Kommission, a. a. O., S. 13)?
 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus, bzw. welche Schritte sind geplant?
4. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Europäischen Kommission, dass das Einstimmigkeitserfordernis zugunsten einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung aufgegeben werden sollte bei der „Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sowie für die Erleichterung der Steuerehrlichkeit der Unternehmen im Binnenmarkt“ (vgl. Mitteilung der Kommission, a. a. O., S. 13)?
 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, welche Maßnahmen oder Schritte plant die Bundesregierung, um die Einstimmigkeitserfordernisse beizubehalten?
5. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Europäischen Kommission, dass das Einstimmigkeitserfordernis zugunsten einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung aufgegeben werden sollte bei Maßnahmen, „die überwiegend steuerlicher Art sind und andere politische Ziele unterstützen sollen“ (ebd., S. 14)?
 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, welche Maßnahmen oder Schritte plant die Bundesregierung, um die Einstimmigkeitserfordernisse beizubehalten?
6. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Europäischen Kommission, dass das Einstimmigkeitserfordernis zugunsten einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung aufgegeben werden sollte in Steuerbereichen, „die bereits weitgehend harmonisiert sind, und die weiterentwickelt und an neue Gegebenheiten angepasst werden müssen“ und damit insbesondere Verbrauchsteuern betreffen würden (ebd., S. 14)?
 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, welche Maßnahmen oder Schritte plant die Bundesregierung, um die Einstimmigkeitserfordernisse beizubehalten?
7. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Europäischen Kommission, dass das Einstimmigkeitserfordernis zugunsten einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung aufgegeben werden sollte in „anderen Initiativen im Steuerbereich [...], die für den Binnenmarkt und für eine faire und wettbewerbsorientierte Besteuerung in Europa notwendig sind“ (ebd., S. 15)?
 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, welche Maßnahmen oder Schritte plant die Bundesregierung, um die Einstimmigkeitserfordernisse beizubehalten?

Die Fragen 2 bis 7b werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich für eine effizientere Beschlussfassung im Bereich der europäischen Steuerpolitik ein, um Steuereinnahmen zu sichern und den Binnenmarkt zu stärken. Diese Themen bildeten ein Schwerpunktthema im Rahmen der informellen Sitzung des ECOFIN am 11. und 12. September 2020 während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Die Bundesregierung wird zusammen mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten den Diskussionsprozess weiterhin engagiert führen.

Im Übrigen wird für Einzelheiten zu den bisherigen Erörterungen zu der Initiative der Europäischen Kommission und den Stellungnahmen der Bundesregierung auf die jeweiligen Hauptstadtbereiche sowie auf den Berichtsbogen zu der Mitteilung der Kommission verwiesen.

8. Hat die Bundesregierung geprüft, ob die aktuell fehlende Verpflichtung zum Country-by-Country-Reporting nach Ansicht der Bundesregierung eine Wettbewerbsverzerrung i. S. d. Artikels 116 AEUV ist, die den Erlass von Richtlinien im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und damit mit qualifizierter Mehrheit zuließe?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis (bitte begründen)?

Die Europäische Kommission hat ihren Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen auf Artikel 50 Absatz 1 Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützt, der ebenfalls den Erlass von Richtlinien im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlaubt.

9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass im Lichte der jüngsten Entwicklungen auf europäischer Ebene um das Public-Country-by-Country-Reporting die Gefahr einer tatsächlichen Schaffung von Kompetenz-Kompetenzen zu sehen ist?
 - a) Wenn ja, welche Schritte plant die Bundesregierung dagegen zu unternehmen?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Nein. Eine Kompetenz-Kompetenz würde bedeuten, dass die EU eine den Mitgliedstaaten vorbehaltene Kompetenz an sich ziehen könnte.

Ob hingegen jeweils eine Kompetenz der EU besteht, richtet sich nach der Auslegung der jeweiligen Rechtsgrundlage. Diesbezüglich achten die Bundesregierung und der Rat darauf, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gewahrt wird.

10. Hat die Bundesregierung geprüft, ob in der Harmonisierungsmöglichkeit zur Durchsetzung des Binnenmarktes des Artikels 115 AEUV nach Ansicht der Bundesregierung ein Harmonisierungsauftrag der Europäischen Union auf dem Gebiet der direkten Steuern zu sehen ist?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis (bitte begründen)?

Die Frage nach der tauglichen Rechtsgrundlage für Harmonisierungsmaßnahmen kann nicht abstrakt beantwortet werden, sondern ist jeweils im Hinblick auf die konkrete Sachlage und angestrebte Maßnahme zu beantworten. Soweit steuerrechtliche Regelungen (materielle oder Verfahrensregeln) sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken, kann – unter Beachtung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – eine Harmonisierung auf Grundlage des Artikels 115 AEUV erfolgen.

11. Hat die Bundesregierung geprüft, ob einer Beschlussfassung auf EU-Ebene in Steuersachen mit qualifizierter Mehrheit nach Ansicht der Bundesregierung das Budgetrecht des Deutschen Bundestages nach Artikel 110 GG entgegensteht?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis (bitte begründen)?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf die Festlegung über Art und Höhe der den Bürger treffenden Abgaben als Teil des für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Staates besonders bedeutenden Budgetrechts im Rahmen der europäischen Integration nicht „in wesentlichem Umfang“ supranationalisiert werden (BVerfGE 123, 267 [361]). Einen partiellen Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in Steuerfragen schließt das nicht aus.

12. Setzt sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür ein, dass Alternativen einer effizienten unionsrechtlichen Angleichung der Steuergesetze gefunden werden können (wie z. B. eine Aufhebung oder Änderung steuerlicher Rechtsakte mit qualifizierter Mehrheit oder eine vereinfachte Austrittsmöglichkeit von Mitgliedstaaten, sich von Richtlinien zu lösen, vgl. *Marquardsen*, a. a. O., S. 44 ff.)?
 - a) Wenn ja, welche, und wie sieht dieser Einsatz aus?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 12 bis 12b werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 2 bis 7 wird verwiesen.

