

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke,
Kerstin Andreae, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/4111 –**

Rechtliche Grundlagen für den Informationsaustausch über schädliche Steuer-Absprachen von Einzelunternehmen mit Mitgliedstaaten der EU

Vorbemerkung der Fragesteller

Durch die Veröffentlichungen zu den so genannten Luxemburg-Leaks wurde der europäischen Öffentlichkeit bekannt, dass steuerschädliche Vereinbarungen von Unternehmen mit Mitgliedstaaten (sogenannte Cross-Border-Rulings oder Tax-Rulings) zu erheblichen Steuerausfällen in diversen Mitgliedstaaten und beträchtlichen Steuerersparnissen insbesondere internationaler Großkonzerne geführt haben. Seit dem Jahr 1977 ist innerhalb der EU (damals EG) ein Austausch von Informationen über steuerschädliche Sachverhalte durch die Richtlinie 77/799/EWG, die von der Richtlinie 2011/16/EU ersetzt wurde, die wiederum durch das Gesetz über die Durchführung der gegenseitigen Amtshilfe in Steuersachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-Amtshilfegesetz – EUAHiG) in deutsches Recht umgesetzt wurde, in folgenden Fällen gemäß § 8 Absatz 2 EUAHiG, Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 2011/16/EU verpflichtend:

- „a) die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats hat Gründe für die Vermutung einer Steuerverkürzung in dem anderen Mitgliedstaat;
- b) ein Steuerpflichtiger erhält eine Steuerermäßigung oder Steuerbefreiung in einem Mitgliedstaat, die eine Steuererhöhung oder eine Besteuerung in dem anderen Mitgliedstaat zur Folge haben würde;
- c) Geschäftsbeziehungen zwischen einem Steuerpflichtigen eines Mitgliedstaats und einem Steuerpflichtigen eines anderen Mitgliedstaats werden über ein oder mehrere weitere Länder in einer Weise geleitet, die in einem der beiden oder in beiden Mitgliedstaaten zur Steuerersparnis führen kann;
- d) die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats hat Gründe für die Vermutung einer Steuerersparnis durch künstliche Gewinnverlagerungen innerhalb eines Konzerns;

e) in einem Mitgliedstaat ist im Zusammenhang mit Informationen, die ihm von der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaats übermittelt worden sind, ein Sachverhalt ermittelt worden, der für die Steuerfestsetzung in dem anderen Mitgliedstaat erheblich sein könnte.“

Insbesondere können die von den Punkten b und d erfassten Sachverhalte auf problematische Cross-Border-Rulings zutreffen, denn die bekannt gewordenen Tax-Rulings Luxemburgs führen potenziell zu einer Veränderung der Steuerlast der betroffenen Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten. Außerdem animieren derartige Tax-Rulings-Unternehmen, (künstliche) Gewinnverlagerungen in die Länder vorzunehmen, in denen die Tax-Rulings bestehen.

Bereits die Richtlinie aus dem Jahr 1977, Richtlinie 77/799/EWG, sah in Artikel 4 Absatz 1 einen zwingenden Informationsaustausch vor. Der Europäische Gerichtshof bestätigte in einem Urteil aus dem Jahr 2000 den verpflichtenden Charakter dieser Vorschrift (Az C-420/98, Urteil vom 13. April 2000).

Im Jahr 1997 wurde vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) der Verhaltenskodex Unternehmensbesteuerung beschlossen und im Jahr 1998 eine Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ eingesetzt. Ziel war es, schädliche Steuerpraktiken in Mitgliedstaaten der EU zu identifizieren und abzuschaffen. Auch sollten keine neuen schädlichen Steuermodelle eingeführt werden (Hintergründe: www.ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_de.htm). Im Juni 2012 hat die Gruppe „Verhaltenskodex“ auch einen Beschluss zu Tax-Rulings gefasst (www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2015/02/CodeOfConductTaxRulings4.6.2012.pdf). Hier heißt es unter anderem: „With respect to improving exchange of information for cross boarder rulings, the Group agreed the following: – If a Member State provides advance interpretation or application of a legal provision for a cross border situation or transaction of an individual taxpayer (hereafter cross border ruling), which is likely to be relevant for the tax authorities of another Member State, the tax authorities of the first Member State will spontaneously exchange the relevant information regarding this cross border ruling in accordance with the provisions of the Directive on Mutual Assistance with the latter Member State in order to assure coherent overall taxation.“

1. Teilt die Bundesregierung die Rechtsauffassung, dass die Richtlinie 77/799/EWG des Rates der Europäischen Union und ihrer geänderten neuen Fassungen bzw. des EUAHiG in Verbindung mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Sache C-420/98 eine Muss-Vorschrift für die Weitergabe von steuerschädlichen Tax-Rulings ist?

Auf EU-Ebene tauschen die Mitgliedstaaten steuerliche Informationen untereinander gemäß der EU-Amtshilferichtlinie aus. Diese sieht den Informationsaustausch auf Ersuchen, den automatischen Informationsaustausch sowie den spontanen Informationsaustausch vor.

Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich auf EU-Ebene dafür ein, die Vorgaben für den spontanen Informationsaustausch in der Amtshilferichtlinie so zu fassen, dass deren einheitliche Anwendung durch die Mitgliedstaaten sichergestellt wird.

Artikel 9 der Amtshilferichtlinie 2011/16/EU (sowie deren Vorgängerversion 77/799/EG) enthält Regelungen zum spontanen Informationsaustausch (Informationsaustausch ohne Anfrage) zwischen den EU-Staaten. Artikel 9 Absatz 1 listet Sachverhalte auf, bei denen eine Spontanauskunft erfolgen soll. Tax-Rulings sind in dem Katalog des Absatzes 1 nicht ausdrücklich aufgeführt. Die in Absatz 1 genannten Tatbestände haben die Gemeinsamkeit, dass sie steuerliche Sachverhalte beschreiben, die auch im anderen Staat potentiell steuerlich relevant sein können. Dies kann auch bei Tax-Rulings mit grenzüberschreitendem Bezug der Fall sein. Zwar haben die EU-Mitgliedstaaten in der Gruppe Verhal-

tenskodex (Unternehmensbesteuerung) zunächst die Absicht bekundet, Informationen auch über Tax-Rulings, die grenzüberschreitende Sachverhalte betreffen, nach den Vorgaben der EU-Amtshilfe-Richtlinie auszutauschen. Bei den im Rahmen dieser Gruppe getroffenen Vereinbarungen handelt es sich um politische Absichtserklärungen ohne rechtsverbindlichen Charakter.

Zum Teil sehen EU-Mitgliedstaaten die Einbeziehung von TaxRulings als eine zu weitgehende Interpretation des Artikels 9 Absatz 1 der Amtshilferichtlinie an. Um ein einheitliches Verständnis über Voraussetzungen und Umfang der auszutauschenden Informationen über Rulings zu schaffen, soll daher eine Neufassung der Richtlinie erfolgen. Die Kommission beabsichtigt 2015 einen Richtlinien-Vorschlag vorzulegen, der den Informationsaustausch bei der Erteilung von Tax-Rulings, die möglicherweise die Besteuerung in einem anderen EU-Staat tangieren, verbindlich und eindeutig für alle EU-Staaten regelt. Die Bundesregierung begrüßt dies.

2. Wurden auf Basis der Richtlinie 77/799/EWG des Rates der Europäischen Union und ihrer geänderten neuen Fassungen bzw. des EUAHiG-Tax-Rulings von anderen EG- bzw. EU-Mitgliedstaaten an das Bundeszentralamt für Steuern oder anderer deutscher Finanzbehörden übermittelt (bitte Anzahl pro Jahr und jeweils das übermittelnde Land angeben)?

Dem für die Durchführung des steuerlichen Informationsaustauschs zuständigen Bundeszentralamt für Steuern ist ein Herausfiltern von Spontanauskünften im Sinne der Fragestellung nicht möglich.

3. Wurden Informationen über die in der Voruntersuchung der Europäischen Kommission als aus wettbewerbsrechtlicher Sicht besonders problematisch eingestuften Tax-Rulings der Firmen Apple (Irland 1991), Amazon (Luxemburg 2003) und Starbucks (2008) an die Bundesregierung übermittelt (www.ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254685/254685_1614265_70_2.pdf, www.ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253200/253200_1582634_87_2.pdf, www.ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253201/253201_1596706_60_2.pdf)?

Stimmt die Bundesregierung damit überein, dass diese Rulings der Informationsaustauschpflicht der Richtlinie 77/799/EWG (und ihrer geänderten neuen Fassungen bzw. des EUAHiG) erfüllen und eine Nichtübermittlung somit EU-Rechtsbruch bedeuteten würde?

Gemäß § 30 Absatz 1 der Abgabenordnung haben Amtsträger das Steuergeheimnis zu wahren. Dies gilt auch für die zwischenstaatliche Amtshilfe auf Grund innerstaatlich anwendbarer völkerrechtlicher Vereinbarungen, innerstaatlich anwendbarer Rechtsakte der Europäischen Union sowie des EU-Amtshilfegesetzes. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Hat die Bundesregierung sich in Bezug auf die genannten Richtlinien bei anderen EU-Mitgliedstaaten je über fehlende Informationsübermittlung beklagt oder gar rechtliche Schritte eingelegt?

Wenn ja, in welchen Fällen, und wenn nein, warum nicht?

Vor dem Hintergrund, dass durch Rulings aggressive Steuerplanung seit Jahren praktiziert wird und die Informationspflicht seit 1977 gilt, teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass sie im Falle von grober Verletzung der Informationspflicht hätte tätig werden müssen?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

5. Sieht die Bundesregierung im Hinblick auf die Veröffentlichungen durch Luxemburg-Leaks, einer Enthüllung über steuerschädliche Absprachen zwischen Luxemburg und einzelnen Unternehmen, Handlungsbedarf, europäische Richtlinien zum Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf Tax-Rulings weiter zu konkretisieren?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

6. Welche Bindungswirkung haben nach Rechtsauffassung der Bundesregierung die Arbeit bzw. die Beschlüsse der Gruppe „Verhaltenskodex“ der Unternehmensbesteuerung für die Mitgliedstaaten der EU?

Die Arbeit der Gruppe Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung) mündet regelmäßig in Empfehlungen gegenüber den Mitgliedstaaten. Dabei handelt es sich um Empfehlungen, die zwar rechtlich nicht bindend sind, von denen aber eine politische Bindungswirkung ausgeht.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die in der Gruppe „Verhaltenskodex“ getroffene Aussage, „spontaneous information is legal where there is the serious possibility that the other contracting state has the contractual right to tax but would know nothing of the object of this right to tax without this information“ (Quelle: www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2015/02/CodeOfConductTaxRulings4.6.2012.pdf, S. 15) in Bezug auf das deutsche Steuergeheimnis bzw. die Weitergabe von Informationen, die dem Steuergeheimnis unterliegen?

Auf die Antworten zu den Fragen 1 und 3 wird verwiesen.

8. Sollten die Beschlüsse der Gruppe „Verhaltenskodex“ nach Auffassung der Bundesregierung keine Bindungswirkung für die EU-Mitgliedstaaten haben, hält die Bundesregierung die Gruppe „Verhaltenskodex“ dennoch für ein wirksames Gremium im Kampf gegen Gewinnverlagerung und Steuergestaltung?

Die Gruppe konnte bereits kurz nach ihrer Gründung Erfolge erzielen. So nannte die Gruppe in ihrem Bericht vom November 1999 66 steuerliche Maßnahmen mit schädlichen Elementen (davon 40 in EU-Mitgliedstaaten, drei in Gibraltar und 23 in abhängigen oder assoziierten Gebieten). Die Mitgliedstaaten und ihre abhängigen und assoziierten Gebiete haben die genannten 66 Maßnahmen in der Folgezeit geändert oder ersetzt.

Aus der jüngeren Zeit sind etwa die folgenden Erfolge zu nennen:

Die Schweiz hat sich als Ergebnis von Verhandlungen mit der Gruppe im Juni 2014 dazu verpflichtet, fünf als schädlich eingestufte Regime abzuschaffen.

Die Gruppe hat sich Ende vergangenen Jahres auf Substanzerfordernisse für sog. Patentbox-Regime geeinigt. Die weiteren Schritte in Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Einigung durch Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften werden zurzeit beraten.

Grundsätzlich gilt, dass die Gruppe Verhaltenskodex die Einhaltung der sog. Stillhalteverpflichtung sowie die Umsetzung der Verpflichtung zur Rücknahme von als schädlich für den Steuerwettbewerb eingestuften Maßnahmen überwacht und dem Rat regelmäßig Bericht erstattet. Auf diese Weise ist eine Kontrolle der Arbeitsergebnisse sichergestellt.

Über eine mögliche Reform der Arbeit der Gruppe Verhaltenskodex wird zurzeit unter den EU-Mitgliedstaaten beraten.

9. Welche Vertreter der einzelnen EU-Mitgliedstaaten vertreten diese in der Gruppe „Verhaltenskodex“, und wer vertritt die Bundesregierung in der Gruppe?

Die EU-Mitgliedstaaten werden in der Gruppe Verhaltenskodex durch Steuerexperten ihrer Finanzministerien oder durch Mitarbeiter der Ständigen Vertretungen bei der Europäischen Union vertreten. Die Bundesregierung wird regelmäßig durch Fachbeamte des Bundesministeriums der Finanzen vertreten.

10. Hat ein deutscher Finanzminister an einer der Sitzungen der Gruppe „Verhaltenskodex“ teilgenommen (bitte den jeweiligen Termin benennen)?

Es handelt sich um eine Arbeitsgruppe, die auf Referats- bzw. Unterabteilungsleiter-Ebene tagt.

11. Wie oft hat die Gruppe „Verhaltenskodex“ seit ihrer Einsetzung getagt (bitte Monat, Jahr, Thema und jeweiligen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland der jeweiligen Sitzung angeben)?

Die Gruppe Verhaltenskodex tagt regelmäßig ca. vier- bis sechsmal im Kalenderjahr. Seit ihrer Einsetzung im Jahr 1998 kam die Gruppe somit insgesamt rund 85-mal zusammen.

Eine Mitteilung, welche Themen wann genau (in welcher Sitzung) behandelt wurden, ist aufgrund der Vielzahl der Sitzungen sowie der dort behandelten Themen nicht mit zumutbarem Aufwand möglich. Die Ergebnisse der Arbeiten in Form von Berichten an den ECOFIN-Rat (Rat für Wirtschaft und Finanzen) werden regelmäßig veröffentlicht. Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf die ebenfalls regelmäßig erfolgende Unterrichtung des Deutschen Bundestages in Form von Drahtberichten. Zur Beantwortung der Frage, wer die Bundesregierung jeweils vertreten hat, wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

12. Wie oft wurden Tax-Rulings im Allgemeinen und bestimmte Tax-Rulings einzelner Mitgliedstaaten in der Gruppe „Verhaltenskodex“ thematisiert (jeweils den Termin benennen)?

Die Beantwortung der Frage ist der Bundesregierung aufgrund der Vielzahl der Sitzungen sowie der dort behandelten Themen mit zumutbarem Aufwand nicht möglich.

Zuletzt stand das Thema Tax-Rulings in den Sitzungen am 27. Januar 2014 und am 18. März 2014 auf der Tagesordnung.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

13. Welche Beschlüsse wurden neben dem in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Beschluss aus dem Juni 2012 von der Gruppe „Verhaltenskodex“ zum Thema Tax-Rulings gefasst (bitte die Beschlüsse als Anlage beifügen)?

Die Gruppe erstattet regelmäßig im Abstand von sechs Monaten dem ECOFIN-Rat Bericht über den Fortgang der Arbeiten. Zu diesem Bericht ergehen dann

ebenso regelmäßig Schlussfolgerungen des Rates. Sowohl die Berichte als auch die entsprechenden Schlussfolgerungen des Rates (zu den Arbeiten der Gruppe Verhaltenskodex und im Übrigen) sind grundsätzlich – soweit es sich um Gegenstände öffentlicher Beratungen handelt – im Internet auf der Seite des Rates der EU (www.consilium.europa.eu) abrufbar.

Im Jahr 2010 verabschiedete die Gruppe eine Empfehlung zum Thema Informationsaustausch über Tax-Rulings. Diese wird teilweise in dem zitierten Dokument vom Juni 2012 im Wortlaut wiedergegeben. Neben den sog. Cross-Border-Rulings sind hiervon aber auch unilaterale Vorabzusagen in Bezug auf Verrechnungspreise (sog. unilaterale APAs) betroffen. Der Bericht der Gruppe an den ECOFIN-Rat vom 22. November 2010 – 16766/10 – (abrufbar auf der Internetseite des Rates) enthält darüber hinaus weitere Empfehlungen zum Thema Tax-Rulings mit Blick auf deren Wirkungen für den Steuerwettbewerb und Fragen der Transparenz.

In der folgenden Zeit einigte sich die Gruppe weiterhin auf einen Leitfaden für die praktische Umsetzung der Empfehlung zum Informationsaustausch (sog. Model Instruction). Der entsprechende Bericht der Gruppe an den ECOFIN-Rat vom 6. Juni 2014 – 10608/14 – (vgl. Tz. 23) ist ebenfalls auf der Internetseite des Rates abrufbar.

14. Wurden auf Basis des in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Beschlusses der Gruppe „Verhaltenskodex“ aus dem Juni 2012 bestimmte Tax-Rulings in der Gruppe „Verhaltenskodex“ thematisiert, und wenn ja, aus welchen Mitgliedstaaten stammten diese Tax-Rulings?

Es wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

15. Welche Tax-Rulings oder ähnliche Konstrukte oder Elemente von Steuersystemen wurden auf Basis der Arbeit der Gruppe „Verhaltenskodex“ zurückgenommen oder revidiert?

Nach Kenntnis der Bundesregierung wurden auf Basis der Arbeit der Gruppe bisher keine Tax-Rulings oder diesbezügliche Regelungen in den Mitgliedstaaten zurückgenommen oder revidiert.

16. Wann soll die Auswertung der durch Luxemburg-Leaks bekannten Steuerdaten durch die Bundesregierung bzw. die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Thema abgeschlossen sein, und welche Zwischenergebnisse gibt es in Bezug auf die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland durch die luxemburgischen Tax-Rulings Steuereinnahmen verloren hat und deutsche Unternehmen ebenfalls Tax-Rulings mit Luxemburg vereinbart haben?

Wenn es noch keine Zwischenergebnisse gibt, wann sollen welche veröffentlicht werden?

Derzeit erfolgt die Analyse der sog. Lux-Leaks-Daten im Bundesministerium der Finanzen auf Basis der Vorarbeiten der Länder und eines Berichts des Bundeszentralamts für Steuern. Im Anschluss erfolgt eine Unterrichtung durch die Bundesregierung.

17. Wird die Bundesregierung den vom Europäischen Parlament eingesetzten Sonderausschuss zur Aufarbeitung der Luxemburg-Leaks-Dokumente unterstützen, sofern dieser Dokumente und andere Hilfen aus dem Bundesministerium der Finanzen anfordern wird?

Die Bundesregierung begrüßt den vom Europäischen Parlament eingesetzten Sonderausschuss zur Aufarbeitung der Luxemburg-Leaks-Dokumente. Die Frage der Unterstützung des Sonderausschusses durch die Bundesregierung stellt sich derzeit nicht.

18. Unterstützt die Bundesregierung die Anträge aus dem Europäischen Parlament, große Unternehmen über die Bilanzierungsrichtlinie (die derzeit über die Richtlinie zu Aktionärsrechten abgeändert wird) darauf zu verpflichten, Kernelemente von Tax-Rulings in ihren Jahresberichten offenzulegen?

Die angesprochenen Anträge sind Gegenstand der Beratungen innerhalb des Europäischen Parlaments zur Reform der Aktionärsrechterichtlinie. Sobald das Europäische Parlament eine Position für die Verhandlungen mit dem Rat zur Überarbeitung der Aktionärsrechterichtlinie eingenommen hat, wird die Bundesregierung die entsprechenden Positionen prüfen.

