



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

DOKUMENTE

DIE GEMEINSCHAFTSAKTION GEGEN DIE INTERNATIONALE STEUERHINTERZIEHUNG UND STEUERFLUCHT

(Mitteilung der Kommission an den Rat und
das Europäische Parlament)

DE

05 13

28.11.1984

KOM(84) 603 endg.

Katalognummer: CB-CO-84-540-DE-C

ISBN: 92-77-03201-4

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(84) 603 endg.

Brüssel, den 28. November 1984

DIE GEMEINSCHAFTSAKTION GEGEN
DIE INTERNATIONALE STEUERHINTERZIEHUNG UND STEUERFLUCHT
(Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament)

KOM(84) 603 endg.

DIE GEMEINSCHAFTSAKTION GEGEN
DIE INTERNATIONALE STEUERHINTERZIEHUNG UND STEUERFLUCHT

(Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament)

I. EINFÜHRUNG

1. Die internationale Steuerhinterziehung und Steuerflucht sind Erscheinungen, deren Tragweite für die Gemeinschaft nicht bestritten werden kann und für die ein gemeinschaftlicher Lösungsansatz mit der fortschreitenden wirtschaftlichen und finanziellen Integration immer dringlicher wird. Es liegt auf der Hand, dass, wenn Steuerpflichtige sich erfolgreich ihren steuerlichen Verpflichtungen entziehen, Verzerrungen des Wettbewerbs und des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft die Folge sind.

Diese Probleme sind gegenwärtig besonders deutlich zu spüren. Alle Mitgliedstaaten haben budgetäre Schwierigkeiten. Die Steuerhinterziehung und Steuerflucht haben nicht nur direkte Auswirkungen - obwohl ihre Wirkungen auf den Haushalt nur schwer abzuschätzen sind -, sondern auch einen beträchtlichen psychologischen Effekt unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit: Wenn der Masse der Bevölkerung oft schmerzhafte finanzielle Opfer abverlangt werden müssen, ist es unerträglich, dass es einer begrenzten Anzahl von Steuerpflichtigen gelingt, sich von der gemeinsamen Solidaritätsanstrengung abzukoppeln.

Im übrigen besteht unbestreitbar ein enger Zusammenhang zwischen der Ehrlichkeit der Steuerpflichtigen und der Höhe ihrer Belastung. Steuerhinterziehung und Steuerflucht sind umso geringer, je mehr die Steuerpflichtigen ihre Belastung als tragbar und angemessen empfinden, was wiederum nur möglich ist, wenn alle ihren steuerlichen Pflichten nachkommen.

2. Auf der anderen Seite dürfen den Unternehmen nicht neuer Pflichten auferlegt werden, die ihre Wettbewerbsfähigkeit ernsthaft beeinträchtigen könnten.

Es muss daher bei jeder in Betracht kommenden Massnahme zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerflucht darauf geachtet werden, dass ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht in krassem Missverhältnis zum angestrebten Erfolg steht.

3. Schliesslich ist die Bedeutung der Steuerharmonisierung in diesem Zusammenhang hervorzuheben: Jede Angleichung der Steuervorschriften in der Gemeinschaft verringert den Anreiz, aber auch die Möglichkeit zur Steuerhinterziehung und Steuerflucht.

4. Die Gemeinschaft hat sich den Problemen der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht bereits seit einer Reihe von Jahren zugewandt.

1973 hat die Kommission dem Rat einen Bericht über die Steuerregelung für Holding-Gesellschaften (1) zugeleitet, der u.a. die Ausnutzung dieses Gesellschaftstyps zur Steuerflucht untersucht und die geeigneten Massnahmen zu ihrer Bekämpfung aufgezeigt hat.

Am 10. Februar 1975 hat der Rat auf Vorschlag der Kommission eine Entschliessung gefasst (2), die angesichts der internationalen Tragweite der Steuerhinterziehung und Steuerflucht die Notwendigkeit engerer Zusammenarbeit zwischen den nationalen Steuerverwaltungen unterstrichen hat.

Im Gefolge dieser Entschliessung hat der Rat am 19. Dezember 1977 einen Richtlinien-Vorschlag der Kommission über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der direkten Steuern angenommen (3).

Diese Amtshilfe besteht im wesentlichen im Austausch von Auskünften auf Ersuchen oder von Amts wegen durch den auskunftgebenden Staat.

Diese Amtshilfe ist später durch die Richtlinie vom 6. Dezember 1979 (4) auf die Mehrwertsteuer ausgedehnt worden. Ausserdem hat eine weitere Richtlinie vom 6. Dezember 1979 (5) eine Amtshilfe für die Beitreibung von Mehrwertsteuerforderungen eingeführt.

5. Die Probleme der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht werden auch vom Europäischen Parlament besonders aufmerksam verfolgt, das in seiner Entschliessung vom 17. November 1983 zur Steuerharmonisierung in der Gemeinschaft (6) die Kommission erneut aufgefordert hat, ihre Tätigkeit in diesem Bereich zu intensivieren und ihm über den Anwendungsstand der bereits zitierten Richtlinie vom 19. Dezember 1977 zu berichten.

Die vorliegende Mitteilung ist daher, um dieser Aufforderung nachzukommen, auch an das Europäische Parlament gerichtet.

-
- (1) Dok. KOM(73)1008 endg. vom 18.6.1973
(2) ABL Nr. C 35 vom 14.2.1975, S. 1
(3) ABL Nr. L 336 vom 27.12.1977, S. 15
(4) ABL Nr. L 331 vom 27.12.1979, S. 8
(5) ABL Nr. L 331 vom 27.12.1979, S. 10
(6) ABL Nr. C 342 vom 19.12.1983, S. 73

II. GEGENWÄRTIGER SACHSTAND UND VORSCHLÄGE ZUR ENTWICKLUNG DER GEMEINSCHAFTSAKTION

6. Die von der Gemeinschaft noch durchzuführenden Aktionen haben zum Gegenstand:
 - a) die Verbesserung, Intensivierung und Ausdehnung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen:
 - innerhalb der Gemeinschaft
 - zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern
 - b) die Problematik der Steueroasen;
 - c) das Problem der Gewinnverlagerung innerhalb eines Unternehmenskonzerns
 - d) die Beseitigung der Doppelbesteuerung.

Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten

7. Wie bereits in Tz. 4 dargelegt, hat die Richtlinie vom 19. Dezember 1977 eine gemeinschaftliche Amtshilfe eingeführt, die sich im wesentlichen auf den Austausch bezieht.

In diese Richtlinie ist eine Bestimmung aufgenommen worden, die der Verbesserung der Amtshilfe dienen soll. Artikel 10 bestimmt, dass "die Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Kommission die Zusammenarbeit prüfen und die Erfahrungen austauschen, insbesondere auf dem Gebiet der Konzernverrechnungspreise, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zu verbessern und gegebenenfalls Regelungen für die genannten Bereiche auszuarbeiten".

Dass der Kampf gegen die Steuerhinterziehung und Steuerflucht ein erklärtes politisches Ziel aller Mitgliedstaaten darstellt, hat einige Mitgliedstaaten nicht gehindert, die Frist bis zum 1. Januar 1979 verstreichen zu lassen, innerhalb deren sie der Richtlinie nachkommen sollten. So hat Belgien sie erst durch Gesetz vom 8. August 1980 in nationales Recht umgesetzt. Frankreich durch Gesetz vom 31. Dezember 1981. Italien hat die erforderlichen Massnahmen erst durch Erlass vom 5. Juni 1982 getroffen. Deutschland ist nach Auffassung der Kommission der Richtlinie noch nicht nachgekommen, und die Kommission hat daher gegen Deutschland das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 eingeleitet. Der Fall Griechenlands, wo die Richtlinie ebenfalls noch nicht umgesetzt ist, wird zur Zeit von der Kommission geprüft.

8. Unter diesen Umständen kann es nicht überraschen; dass nach dem Ergebnis des Erfahrungsaustauschs nach Artikel 10 die Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit bei weitem nicht ausgeschöpft sind. Die Mitgliedstaaten praktizieren offenbar die gegenseitige Amtshilfe weiterhin ausschliesslich bilateral nach den herkömmlichen Doppelbesteuerungsabkommen und vernachlässigen die Möglichkeiten multinationaler Zusammenarbeit, die doch gerade mit den Gemeinschaftsrichtlinien geschaffen und entwickelt werden sollten.

Mehr noch als für die direkten Steuern ist diese Feststellung zu bedauern für den Bereich der Mehrwertsteuer, der nicht durch bilaterale Abkommen abgedeckt ist und für die die Richtlinie das einzige Instrument internationaler Zusammenarbeit bildet.

9. Die Frage stellt sich also, wie die Möglichkeiten der Richtlinien besser genutzt und wie die gegenseitige Amtshilfe verbessert werden kann. Dabei sollte nach Auffassung der Kommission unter den verschiedenen in Betracht kommenden Massnahmen das Schwergewicht auf die nachfolgenden Punkte gelegt werden, wobei zu unterstreichen ist, dass das aufgeführte Ziel in erster Linie eine Anpassung der nationalen Verwaltungsmentalitäten an die neue Lage erfordert, die nicht mehr die gleiche ist wie zu einer Zeit, als die Beziehungen zwischen den Staaten ausschliesslich bilateraler Natur waren.

Selbstverständlich ist zu vermeiden, den Steuerpflichtigen weitere Mitteilungspflichten aufzuerlegen, wenn die Verwaltungen sich die notwendigen Auskünfte selbst beschaffen können.

Interne organisatorische Massnahmen

10. Das gute Funktionieren des internationalen Auskunftsaustausches verlangt, dass jeder Mitgliedstaat intern die dafür erforderlichen Voraussetzungen schafft.

Zunächst sollten die Mitgliedstaaten alle für die Steuerfestsetzung geeigneten nationalen Auskunftsquellen ausnutzen. Dies schliesst nicht nur eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der direkten und der indirekten Steuern ein - dort, wo die beiden Verwaltungen getrennt sind -, sondern auch zwischen Steuer- und anderen Behörden (z.B. in Bezug auf Arzthonorare mit den Organen der Sozialversicherung oder in bezug auf die öffentlichen Märkte mit den Dienststellen des öffentlichen Bauwesens).

11. Eine weitere wichtige Massnahme besteht in der Auswertung der Informationen durch Computer. Wenn die unter dem Aspekt der internationalen Zusammenarbeit interessanten Auskünfte zentral zusammengefasst wären, könnten sie auf diese Weise ohne Zeitverlust ausgewertet werden. Die meisten Mitgliedstaaten haben bereits

entsprechende zentrale Dienststellen eingerichtet, doch sind diese noch zu häufig nicht mit den notwendigen technischen Mitteln ausgestattet.

Grenzen für den Austausch von Auskünften

12. Gemäss Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie vom 19. Dezember 1977 kann die Auskunftserteilung verweigert werden, wenn sie zur Preisgabe eines Geschäfts-, Industrie- oder Berufsgeheimnisses oder eines Geschäftsverfahrens führen oder wenn die Weitergabe der betreffenden Auskunft gegen die öffentliche Ordnung verstossen würde.

Bei der Annahme der Richtlinie wurde eine Erklärung in das Protokoll über die Sitzung des Rates aufgenommen, wonach der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Ablauf eines Zeitraums von fünf Jahren prüfen wird, ob diese Bestimmung beibehalten werden muss.

Die Kommission holt gegenwärtig bei den Mitgliedstaaten die Angaben ein, die für die Überprüfung dieser den Auskunftsaustausch einschränkenden Bestimmung benötigt werden.

Gleichzeitige Betriebsprüfungen

13. Unter wirtschaftlichen und steuerlichen Aspekten ist im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerflucht zweifellos der Bereich der Unternehmen, namentlich der verbundenen Unternehmen, am wichtigsten. Die einzige Möglichkeit, die durch die enge Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen erleichterten Praktiken der Steuerhinterziehung und der Gewinnverlagerung wirksam einzudämmen, besteht in der Intensivierung der Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen. Die Richtlinie vom 19. Dezember 1977 sieht bereits den spontanen Austausch von Auskünften in solchen Fällen vor (siehe Art. 4 Buchstabe d), doch erweist sich eine noch engere Zusammenarbeit als immer dringlicher. Entsprechende Massnahmen werden hier und da bereits ergriffen, doch müssen sie auf Gemeinschaftsebene systematischer abgestimmt werden.

So haben die Verwaltungen innerhalb der jeweiligen Grenzen ihrer Gebietshoheit gleichzeitig Betriebsprüfungen verbundener Unternehmen mit Sitz in verschiedenen Ländern vorgenommen, um anschliessend die so erlangten Auskünfte auszutauschen. Solche gleichzeitigen Betriebsprüfungen müssen vervielfacht und auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden. Je grösser die Zahl der beteiligten Verwaltungen, desto effizienter sind die Betriebsprüfungen.

Eine solche Zusammenarbeit wird indessen dadurch behindert, dass eine Betriebsprüfung der Unternehmen in Gesetzgebung oder Praxis einiger Mitgliedstaaten nicht vorgesehen ist. Daher gilt es zunächst, in diesen Mitgliedstaaten die Voraussetzungen hierfür zu schaffen.

Ausserdem darf nicht übersehen werden, dass die gleichzeitige steuerliche Betriebsprüfung auch im Interesse der Unternehmen selbst liegen könnte, da die Abstimmung der Verwaltungen in einigen Fällen von Anfang an eine Doppelbesteuerung verhindern dürfte.

14. Ferner wäre zu wünschen, dass die Mitgliedstaaten in grösserem Umfang von den Möglichkeiten Gebrauch machen, die ihnen Artikel 6 der Richtlinie bietet, der die Anwesenheit von Beamten anderer Mitgliedstaaten bei den von einer Verwaltung durchgeführten steuerlichen Betriebsprüfungen vorsieht.

Ins Ausland fliessende Zahlungen

15. Für die Kontrolle nicht nur der Unternehmen, sondern auch sonstiger Steuerpflichtiger, scheint eine wirksame und vielversprechende Technik nicht in ausreichendem Masse verwendet zu werden.

Die ins Ausland abfliessenden Zahlungen haben im allgemeinen zwei Merkmale: Zum *einen ist die Identität des ausländischen Empfängers dem Zahlenden bekannt, und zum anderen können die geleisteten Zahlungen vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden. Diese Lage könnte der steuerlichen Kontrolle zunutze gemacht werden, wenn der Abzug von der Voraussetzung abhängig gemacht würde, dass der Zahlende seiner Steuerverwaltung die Identität des Empfängers mitteilt. Die Steuerverwaltung könnte diese Informationen zentralisieren und mit Hilfe von Computern auswerten (siehe Ziff. 11).*

Eine derartige Technik könnte systematischer als gegenwärtig und mit praktisch unbegrenzter Reichweite angewendet werden. Sie würde die automatische oder zumindest spontane Mitteilung für wichtige Einkunftsarten erlauben, wie z.B. Lizenzgebühren, Provisionen, Rückvergütungen, Darlehenszinsen, Aufsichtsratsvergütungen, usw. Ausserdem erscheint sie beim Kampf gegen bestimmte in Krisenzeiten besonders verbreitete Praktiken nützlich wie z.B. die Schattenwirtschaft und die Vermietung von Arbeitskräften über die Grenzen hinweg.

16. Gleichzeitig könnten die Unternehmen der Verpflichtung unterworfen werden, in der Anlage zu ihrer Steuererklärung eingehende Auskünfte über die Geschäfte mit nahestehenden ausländischen Unternehmen zu liefern: Art der Geschäfte, gezahlte oder erhaltene Beträge usw.

Auskünfte über Beteiligungen

17. Für eine bessere Kenntnis steuerlicher Einzelfälle sollten von dem Steuerpflichtigen nicht erst bei der Erzielung von Einkünften bestimmte Auskünfte verlangt werden, sondern bereits bei Einleitung der geschäftlichen Beziehungen, die später zu Einkünften führen. So könnte die Verpflichtung, die Verwaltungen systematisch vom Erwerb einer grösseren Beteiligung an einem anderen Unternehmen (sei es die Beteiligung eines ausländischen Unternehmens oder an einem solchen Unternehmen) zu unterrichten, zu einer Zentralisierung der Informationen über die Unternehmensverflechtung insgesamt führen. Würde jeder Mitgliedstaat diese Informationen sammeln, so wäre die gegenseitige Verflechtung von Unternehmen, einschliesslich der indirekten Beteiligungen über in Steueroasen zwischengeschaltete Gesellschaften, genau durchschaubar. Es liegt auf der Hand, dass ein derartiges System von Anfang an eine bessere Kontrolle der Gewinnverlagerungen ermöglichen würde.

18. Die vorausgegangenen Ziffern behandeln Massnahmen, die die gegenseitige Amtshilfe im Hinblick auf die korrekte Feststellung der Steuer verbessern könnten. Es muss jedoch ebenfalls verhindert werden, dass sich ein Steuerpflichtiger seinen Verpflichtungen zur Zahlung der geschuldeten Steuern entzieht. Aus diesem Grunde ist die Kommission der Auffassung, dass eine gegenseitige Amtshilfe für die zwangsweise Beitreibung von Steuerschulden auf dem Gebiet der Einkommen- und Vermögensteuer nach dem Modell geschaffen werden müsste, das bereits auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer existiert. Sie wird zu gegebener Zeit einen diesbezüglichen Vorschlag vorlegen.

Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Drittländern

19. Die Einführung oder Verbesserung einer Zusammenarbeit mit den Drittländern auf dem Gebiet der gegenseitigen Amtshilfe stösst auf beträchtliche Schwierigkeiten. Diesbezüglich sei an die Entschliessung des Rates vom 10. Februar 1975 (1) über die von der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht zu ergreifenden Massnahmen erinnert. In dieser Entschliessung hat der Rat den internationalen Charakter des Problems anerkannt und bestätigt, dass die Zusammenarbeit mit den Drittländern verstärkt werden muss.

(1) ABl. Nr. C 35 vom 14.2.1975, S. 1

Auf diesem Gebiet laufen z.Z. drei Aktionen teils im Rahmen der Gemeinschaft, teils innerhalb anderer internationaler Organisationen.

20. Finnland, Island, Norwegen und Schweden haben sich 1979 an die Kommission gewandt und darum gebeten, Verhandlungen im Hinblick auf ihre Beteiligung an dem von den Gemeinschaftsrichtlinien vorgesehenen Auskunftsaustausch zu eröffnen. Die Kommission hat mit einer Beschlussempfehlung vom 20. Februar 1980 (1) den Rat um Ermächtigung zur Führung dieser Verhandlungen gebeten.

Bisher ist es jedoch noch zu keinem Ratsbeschluss gekommen, da die meisten Mitgliedstaaten geltend gemacht haben, dass die in ihren bilateralen Abkommen mit den Drittländern enthaltenen Amtshilfe Klauseln ausreichen. Wäre dieses Argument stichhaltig, so hätte es gleichermassen Gültigkeit für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten.

Im übrigen hat diese Haltung die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert, an den Verhandlungen über ein multilaterales Abkommen über die gegenseitige Amtshilfe im Steuerbereich im Rahmen des Europarates (siehe Ziffer 21) teilzunehmen. Unter diesen Umständen scheint es kaum gerechtfertigt, auf das Ersuchen der obengenannten Länder nicht positiv zu reagieren.

Die Kommission drängt daher darauf, dass der Rat sobald wie möglich einen Beschluss fasst.

21. Der Europarat hat die Initiative ergriffen, ein multilaterales Abkommen zur gegenseitigen Amtshilfe im Steuerbereich zu erarbeiten, dem seine Mitgliedstaaten und die Mitgliedstaaten der OECD beitreten können.

Die Kommission begrüsst diese Initiative, vorausgesetzt, dass sie die Zusammenarbeit mit den Drittländern tatsächlich verbessert. Sie hat stets den Standpunkt vertreten, dass die Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht um so wirksamer ist, je grösser ihr geographischer Rahmen ist.

Der in einer Sachverständigengruppe gegenwärtig diskutierte Abkommensentwurf hat einen grösseren sachlichen Anwendungsbereich als die Gemeinschaftsregelungen. Die vorgesehene Amtshilfe deckt die Gesamtheit der Steuern und die Sozialversicherungsbeiträge ab. Ausserdem betrifft sie nicht nur den Auskunftsaustausch, sondern auch die Beitreibung von Steuerforderungen und die Zustellung von Schriftstücken.

(1) Dok. KOM(80)68 endg. vom 20.2.1980

Die Gemeinschaft wird von diesem Abkommen unter zwei Gesichtspunkten betroffen. Soweit es noch keine gemeinsamen Regelungen gibt, muss die Haltung der Mitgliedstaaten koordiniert werden (siehe Artikel 116 des Vertrages). Im Hinblick auf eine solche Koordination haben die Kommissionsdienststellen dem Rat zwei Arbeitsdokumente vorgelegt, die auf Expertenebene erörtert worden sind.

Soweit bestimmte Bereiche schon durch Gemeinschaftsakte geregelt sind, obliegt es der Gemeinschaft, an dem multilateralen Abkommen teilzunehmen. Die Kommission hat in jüngster Zeit (1) dem Rat eine Beschlussempfehlung vorgelegt. Angesichts des fortgeschrittenen Stands der Verhandlungen über das multilaterale Abkommen kommt es darauf an, dass der Rat so schnell wie möglich einen Beschluss fasst.

22. Die UNO befasst sich ebenfalls mit der Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung und Steuerflucht durch eine Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen. Eine besondere Sachverständigengruppe im Rahmen dieser Organisation hat in jüngster Zeit die Formulierung von Leitlinien für die Steuerverwaltungen beendet. Diese Leitlinien betreffen die Zusammenarbeit auf den Gebieten des Austauschs von Auskünften, der Ausnutzung von Steueroasen, des Bankgeheimnisses, des Abkommensmissbrauchs und der Beitreibung von Steuern.

In diesem Rahmen stehen die Interessen der Industrieländer häufig im Gegensatz zu denen der Entwicklungsländer, zumal einige der letzteren zumindest tendenziell Steueroasen sind.

Die Steueroasenländer

23. Die in den Steueroasen errichteten "Basisgesellschaften", (d.h. Gesellschaften, die keine echte Wirtschaftstätigkeit ausüben, sondern allein dazu dienen, bestimmte Arten von "passiven Einkünften" anzuhäufen, wie z.B. Dividenden, Zinsen, Lizenzgebühren etc), waren bereits Gegenstand des "Holding-Berichtes" von 1973.

In diesem Bericht hat die Kommission hervorgehoben, dass die Probleme der innerhalb der Gemeinschaft bestehenden Basisgesellschaften nicht von dem allgemeinen Problem der Basisgesellschaften getrennt werden und nur eine über den Gemeinschaftsrahmen hinausgehende abgestimmte Aktion zu einer ausgewogenen Lösung führen kann. Solange eine Aktion dieser Art nicht durchgeführt werden kann, können nur begrenzte Massnahmen erwogen werden.

(1) Dok. KOM(83)685 vom 22.11.1983

Die Kommission hat damals einige Massnahmen dieser Art geprüft, die bereits von Mitgliedstaaten angewendet wurden. Diese Massnahmen bestanden darin, an die Zahlungen aus einem Mitgliedstaat in eine Steueroase bestimmte steuerliche Folgen anzuknüpfen (z.B. Anwendung eines Quellenabzugs auf die Lizenzgebühren, Umkehr der Beweislast). Eine gründlichere Prüfung hat gezeigt, dass die allgemeine Anwendung solcher Massnahmen nach gemeinsamen Modalitäten nur schwer zu erreichen ist.

24. Im übrigen haben im Laufe der letzten Jahre mehrere Mitgliedstaaten eine andere einseitige, aber wesentlich weiter reichende Massnahme, die bereits seit 1962 in den Vereinigten Staaten und seit 1971 in Deutschland Anwendung findet, ergriffen (Frankreich, Japan, Kanada und in jüngster Zeit das Vereinigte Königreich). Diese Massnahme sieht im wesentlichen vor, dass ein gebietsansässiger Steuerpflichtiger für die "passiven Einkünfte" seiner "Basisgesellschaft" in einer Steueroase besteuert wird, selbst wenn diese Einkünfte nicht ausgeschüttet werden, und zwar im Verhältnis der Beteiligung des Steuerpflichtigen an der Gesellschaft.

Jegliche "Anti-Steuroasen-Gesetzgebung" (selbst des weiter oben erörterten begrenzten Typs) würde jedoch Definitions- und Abgrenzungsprobleme aufwerfen, die bereits theoretisch sehr komplex sind, schwieriger aber noch bei der praktischen Anwendung. Diese Probleme betreffen nicht nur die Definition der "Steueroase", sondern vor allem die der zu steuernden "passiven Einkünfte", wobei natürlich jede Behinderung des echten internationalen Wirtschaftsverkehrs strikt zu vermeiden ist.

Wäre die praktische Anwendung durch die verschiedenen nationalen Verwaltungen unterschiedlich effizient - was sich selbst innerhalb eines Mitgliedstaates als Problem stellen könnte -, so würde dies die Gefahr neuer Wettbewerbsverzerrungen bringen, womit die Lage nicht verbessert, sondern im Gegenteil verschärft würde.

25. Zusammenfassend ist die Kommission der Auffassung, dass gegen die Ausnutzung von Steueroasen Gemeinschaftsmaßnahmen gegenwärtig nur durch verstärkte Kontrolle und gegenseitige Amtshilfe erreicht werden können, vor allem im Rahmen des in Artikel 4 der Richtlinie vom 19. Dezember 1977 vorgesehenen spontanen Auskunftsaustauschs. Die weiter oben behandelte Verbesserung des Auskunftsaustauschs ist hierfür ein Beispiel.

Gewinnverlagerungen

26. Eine besonders bedeutsame und aktuelle Form der internationalen Steuerflucht liegt in der "Gewinnverlagerung" zwischen Gesellschaften, die zum gleichen Konzernverband gehören und in unterschiedlichen Staaten ansässig sind. Durch Über- oder Unterbewertung der grenzüberschreitenden Geschäfte innerhalb des Konzerns werden die Gewinne künstlich von einem Land zum anderen verlagert, um so die Steuerlast des Gesamtkonzerns zu minimieren.

Die Kommission hat diesem Problem stets grosse Bedeutung beigemessen (1). Artikel 10 der Richtlinie von 1977 über die gegenseitige Amtshilfe (siehe Ziffer 4) sieht einen Austausch von Erfahrungen vor allem auf diesem Gebiet vor, damit gegebenenfalls gemeinsame Regelungen erarbeitet werden können. Zwischenzeitlich hat die OECD in ihrem Bericht von 1979 die verschiedenen Probleme der Gewinnverlagerung innerhalb multinationaler Gesellschaften geprüft und für deren Lösung einige "Leitlinien" formuliert. Dieser Bericht hat jedoch nur den Charakter einer Empfehlung und belässt den Mitgliedstaaten dieser Organisation breiten Handlungsspielraum.

Bevor auf diesem Gebiet neue Initiativen ergriffen werden können, sind hinreichende Erfahrungen der Mitgliedstaaten mit der Anwendung der Leitlinien der OECD abzuwarten. Die Gemeinschaft benötigt aber zweifellos zwingende Vorschriften, und dies nicht nur, um die Gewinnverlagerungen wirksamer zu bekämpfen, sondern auch, um für die Unternehmen sicherzustellen, dass in der ganzen Gemeinschaft die gleichen Grundsätze angewandt werden. Damit würde die Gefahr von Doppelbesteuerungen verringert.

Angesichts der zahlreichen komplexen Probleme und der manchmal abweichenden traditionellen Lösungsansätze ebenso wie der entgegengesetzten Interessen einiger Mitgliedstaaten und ihres Zögerns, sich einer Reglementierung zu unterwerfen, wäre es jedoch illusorisch, in naher Zukunft beträchtliche Fortschritte zu erwarten. In der Zwischenzeit muss vermieden werden, dass bilaterale und nicht abgestimmte Aktionen der Mitgliedstaaten zu einer divergierenden Entwicklung führen. Es

(1) Siehe "Aktionsprogramm auf steuerlichem Gebiet" - Dok. KOM(75)391 endg. vom 23.7.1975

erscheint daher als notwendig, die hier beabsichtigten nationalen Massnahmen der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten zur Stellungnahme mitzuteilen. Das Verfahren, das in dem Kommissionsvorschlag vom 3. Dezember 1981 (1) dem Rat zur Entscheidung unterbreitet worden ist, wäre hierfür der geeignete Rahmen.

Beseitigung der Doppelbesteuerung

27. Die zunehmende Zusammenarbeit zwischen den nationalen Steuerverwaltungen erhöht das Risiko der Doppelbesteuerung, namentlich im Fall von Geschäften zwischen nahestehenden Unternehmen, wodurch ebenfalls Wettbewerbsverzerrungen eintreten können. Die Kommission hat daher stets die enge Verbindung hervorgehoben, die zwischen der Bekämpfung der Steuerflucht einerseits und der Notwendigkeit, Doppelbesteuerungen zu vermeiden, andererseits besteht (2).

Derzeit kann die Doppelbesteuerung lediglich im Wege eines Verständigungsverfahrens beseitigt werden, wie es in den bilateralen Abkommen vorgesehen ist. Indes garantiert dieses Verfahren keineswegs die Beseitigung der Doppelbesteuerung, wenn die beiden beteiligten Verwaltungen sich nicht einigen können.

Um diese Lücke zu schliessen, hat die Kommission dem Rat 1976 einen Richtlinienvorschlag für ein Verfahren (3) vorgelegt, das die Beseitigung der Doppelbesteuerung in allen Fällen garantiert.

Im Anschluss an eine Mitteilung von Herrn TUGENDHAT über die steuerlichen Massnahmen zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen der Mitgliedstaaten (4) hat die Erörterung dieses Vorschlags im Rat zu bemerkenswerten Fortschritten geführt. Die Mehrzahl der Probleme wurde geregelt und die letzten Einzelfragen könnten in naher Zukunft gelöst werden. Offen ist indes noch die wichtige Frage der Rechtsform. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten tritt für ein multilaterales Abkommen gemäss Artikel 220 des Vertrages ein, während die Kommission alle Voraussetzungen des Artikels 100 erfüllt sieht und daher der Ansicht ist, dass allein die Annahme einer Richtlinie mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren ist.

-
- (1) ABI. Nr. C 346 vom 31.12.1981, S. 6
(2) Siehe "Allgemeine Erwägungen" des Richtlinienvorschlags über den Austausch Dok. KOM(76)119 endg. vom 31.3.1976
(3) ABI. Nr. C 301 vom 21.12.1976, S. 4
(4) Dok. SEK(84)77 vom 17.1.1984

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

28. Nach Auffassung der Kommission ist es an der Zeit, dem Kampf gegen internationale Steuerflucht und Steuerhinterziehung neue Impulse zu geben.
 29. Hierfür ist in erster Linie die gegenseitige Amtshilfe innerhalb der Gemeinschaft zu verstärken. Eine Intensivierung ist im wesentlichen dadurch zu erreichen, dass die Möglichkeiten der Zusammenarbeit umfassender genutzt werden, die in den bereits vorhandenen Richtlinien vorgesehen sind; die dortigen Regeln müssten - jedenfalls in der derzeitigen Lage - nur in bezug auf die zwangsweise Beitreibung von Forderungen im Bereich der direkten Steuern ergänzt werden.
 30. Zweitens, wenn man wirksam gegen Praktiken vorgehen will, die mehr und mehr nicht nur über die nationalen Grenzen, sondern auch über die Gemeinschaft hinausreichen, so kann man nicht darauf verzichten, den Anwendungsbereich der Amtshilfe auf Drittstaaten auszudehnen, namentlich auf die hauptsächlichsten Handels- und Finanzpartner der Gemeinschaft. Daher besteht die Kommission auf einer raschen Entscheidung des Rates über den Antrag der nordischen Staaten, deren Beteiligung an den Gemeinschaftsregelungen zur gegenseitigen Amtshilfe die Wirksamkeit dieser Regelungen beträchtlich steigern würde. Aus ähnlichen Gründen muss der Rat unverzüglich über die Empfehlung für einen Beschluss befinden, der die Kommission ermächtigt, das multilaterale Abkommen im Rahmen des Europarates auszuhandeln.
 31. Was den Einsatz von Massnahmen zur Regelung der grundlegenden Probleme anbelangt, etwa das der Ausnutzung von Steueroasen oder das der Verrechnungspreise, muss sehr behutsam vorgegangen werden, damit die Wettbewerbsposition der Gemeinschaft nicht geschwächt und legitime Interessen nicht verletzt werden. Es empfiehlt sich auch abzuwarten, bis gesicherte Ergebnisse aus der Anwendung der OECD-Leitlinien vorliegen.
 32. Schliesslich bekräftigt die Kommission den von ihr seit jeher eingenommenen Standpunkt, dass die Massnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht und Steuerhinterziehung durch Regeln zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen ergänzt werden müssen. Die rasche Einrichtung eines Schiedsverfahrens entspricht daher nicht nur einem Bemühen um gerechte Behandlung der Unternehmen mit grenzüberschreitender Tätigkeit, sondern ist auch geeignet, diese Unternehmen zu einem verantwortlicheren steuerlichen Verhalten zu bewegen.
-