

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr, Frank Schäffler, Dr. Florian Toncar, Markus Herbrand, Till Mansmann, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Daniel Föst, Otto Fricke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Torsten Herbst, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Karsten Klein, Michael Georg Link, Dr. Martin Neumann, Matthias Seestern-Pauly, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Linda Teuteberg, Gerald Ullrich, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Zukunft des Einstimmigkeitserfordernisses im Europäischen Steuerrecht

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 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 Mehrstimmigkeitserfordernis 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 Mehrheitsent-

scheidungen 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 solle, 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 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 Bundestages nach Artikel 110 GG zumindest berühren könnte (vgl. *Marquardsen*, a. a. O., S. 54 f.).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Hat die Bundesregierung geprüft, ob nach ihrer Ansicht Kollisionen zwischen dem deutschen Steuergeheimnis nach § 30 AO und den 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?
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?
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 zuliebe?
- Wenn ja, mit welchem Ergebnis (bitte begründen)?
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?
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)?

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

Wenn ja, mit welchem Ergebnis (bitte begründen)?

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 ein 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?

Berlin, den 17. März 2021

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.