Bayerischer Landtag

18. Wahlperiode 22.06.2021 **Drucksache** 18/**16616**

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen

Europaangelegenheit des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen
Drs. 18/**15370**

Konsultationsverfahren der Europäischen Union;

Steuern
Steuerbetrug und Steuerhinterziehung – Verstärkung der Vorschriften für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und Ausweitung des Informationsaustauschs
10.03.2021 - 02.06.2021

I. Beschlussempfehlung:

Der Bayerische Landtag nimmt das Konsultationsverfahren zum Anlass, folgende Stellungnahme abzugeben:

1. Die zunehmende Globalisierung und Digitalisierung der Wirtschaft stellt nationale Steuerverwaltungen, aber auch Unternehmer vor große Herausforderungen. Ein erhöhtes Risiko von Doppelbesteuerung für Unternehmen und die Gefahr von Besteuerungslücken zulasten des Fiskus sind die Folge. Sowohl Doppelbesteuerungen als auch Nichtbesteuerung verzerren den Wettbewerb zwischen international tätigen Unternehmen. Oberstes Ziel muss die Bewirkung der sachgerechten Einmalbesteuerung sein. Dies ist sowohl im Interesse der Unternehmen, als auch im Interesse der nationalen Haushalte, denn es vermeidet langwierige Rechtsbehelfs- und Verständigungsverfahren und somit Bürokratieaufwand. Um eine zutreffende Besteuerung der international agierenden Unternehmen sicherzustellen, müssen sich die Steuerverwaltungen international miteinander vernetzen und zusammenarbeiten.
2. Die europäische Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit der Finanzbehörden der Mitgliedstaaten ist die Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung. Diese Richtlinie wurde durch das Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz (Gesetz vom 26. Juni 2013, BGBl. I 2013, S. 1809) mit Wirkung vom 1. Januar 2013 in nationales Recht umgesetzt und ist seither von den Finanzbehörden anzuwenden.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de - Dokumente abrufbar. Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de – Aktuelles/Sitzungen zur Verfügung.

3. Die Sicherstellung einer sachgerechten Besteuerung erfordert in erster Linie effiziente Prüfmechanismen. Im Zentrum steht dabei die steuerliche Betriebsprüfung. Diese darf nicht an den Staatsgrenzen enden, sondern muss auch über internationale, abgestimmte Ermittlungsmöglichkeiten verfügen. Die kürzlich beschlossene 7. Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung ist als wichtiger Schritt sehr zu begrüßen. Positiv hervorzuheben ist die Aufnahme einer neuen Rechtsvorschrift für grenzüberschreitende Betriebsprüfungen, die wichtige Grundfragen dieses Instruments verbindlich für den europäischen Wirtschaftsraum regelt. Die Verbesserungen, die durch diesen Legislativakt für die Praxis erzielt werden, schaffen Rechtssicherheit für Verwaltung und Unternehmen.
4. Insgesamt müssen die Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Zusammenarbeit weiter verbessern. Effiziente gemeinsame Betriebsprüfungen erfordern eine fundierte Vorbereitung – insbesondere die gemeinsame Auswahl von Prüfungsschwerpunkten. Die richtige Definition der Prüfungsschwerpunkte bildet den Grundstein dafür, dass Ressourcen zielführend eingesetzt werden. Unnötige Prüfungen bzw. falsche Schwerpunktsetzung bewirken überflüssigen Compliance-Aufwand. Daher sollten nicht nur der Rechtsrahmen für gemeinsame Prüfungen, sondern auch die rechtlichen Grundlagen für die vorherige gemeinsame Risikoanalyse stärker in den steuerpolitischen Fokus gerückt werden.
5. In diesem Zusammenhang ist die Cooperative Compliance Initiative der Europäischen Kommission zu begrüßen, die im „Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbaustrategie“ enthalten ist und auf mehr Zusammenarbeit, Vertrauen und Transparenz zwischen den Steuerverwaltungen beruht. Sie soll einen Rahmen für einen Dialog zwischen den Steuerverwaltungen im Hinblick auf die gemeinsame Lösung grenzübergreifender Steuerfragen im Bereich der Unternehmensbesteuerung definieren und im Jahr 2021 vorbereitet werden.
6. Mit der Gründung des Internationalen Steuerzentrums (IStZ) im Jahr 2013 hat sich Bayern der internationalen Zusammenarbeit angenommen und bereits wertvolle Erfahrungen sammeln können. Die Arbeit des IStZ fokussierte sich in den ersten Jahren vorwiegend darauf, internationale Betriebsprüfungen zu pilotieren. In jüngster Zeit stand für Bayern aber nicht nur die direkte Zusammenarbeit von internationalen Prüferteams im Fokus. Auch die aktive Mitwirkung an Pilotprojekten für eine frühzeitige gemeinsame Risikoanalyse war ein Schwerpunkt.
7. Die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) hat 2019 das „International Compliance Assurance Programme 2.0“ (ICAP 2.0) ins Leben gerufen. Im Rahmen des ICAP 2.0 bewerten die teilnehmenden Steuerverwaltungen auf Basis der länderbezogenen Berichte (Country-by-Country Reports) eines Unternehmens die Verrechnungspreis- und Betriebsstättenrisiken einer multinationalen Unternehmensgruppe und tauschen sich hierüber zwischenstaatlich aus. Im besten Fall stellt sich am Ende heraus, dass alle beteiligten Steuerverwaltungen keinen Anhaltspunkt für Beanstandungen erkennen und die steuerlichen Sachverhalte vom Unternehmen zutreffend erklärt wurden. Dann erteilen die Verwaltungen - sofern das nationale Verfahrensrecht dies zulässt - dem Unternehmen eine Bestätigung („Assurance“). Bei Betriebsprüfungen können diese Sachverhalte anschließend ausgespart oder nur noch in der gebotenen Kürze geprüft werden. Umgekehrt können auch frühzeitig Prüfungsschwerpunkte identifiziert werden, wenn sich im Rahmen des ICAP-Prozesses herausstellt, dass nicht alle Finanzverwaltungen mit der Darstellung des grenzüberschreitenden Sachverhalts einverstanden sind. Die frühzeitige Identifikation eines Problembereichs noch vor dem Beginn von Prüfungen ist zu begrüßen, weil abgestimmte internationale Bewertungen zu einer korrekten Einmalbesteuerung führen. Hierdurch können langwierige und ressourcenintensive Streitigkeiten zwischen den betroffenen Steuerverwaltungen im Vorfeld vermieden werden. Davon profitiert nicht nur der Fiskus, sondern auch die Unternehmen, die andernfalls

aufwendige Verständigungsverfahren einleiten müssen, um die Doppelbesteuerung zu beseitigen.

8. Das Pilotprojekt hat vielfältige Vorteile dieses neuartigen Verfahrens aufgezeigt. Für ein zukunftsfähiges und flächendeckend angewandtes Instrument fehlt es jedoch an einem einheitlichen internationalen Rechtsrahmen. Unternehmen und Verwaltung benötigen mehr als faktische Rechtssicherheit in internationalen Rechtsfragen. Eine gemeinsame Risikoanalyse durch zwei oder mehr Steuerverwaltungen, die zusammen mit einem transparent agierenden Unternehmen betrieben wird, muss in standardisierte Resultate münden, um eine zweckdienliche Überleitung in die nationalen Prüfverfahren zu ermöglichen.
9. Die Problematik des fehlenden Rechtsrahmens stellt sich auch beim sog. „Cross-Border-Dialogue“, einem finnischen Instrument der Risikoanalyse, welches von Bayern als neue Form der länderübergreifenden Zusammenarbeit pilotiert wurde. Anders als ICAP ist der Cross-Border-Dialogue nicht an die länderbezogenen Berichte gebunden. Er steht daher grundsätzlich allen Unternehmen offen, die grenzüberschreitende Sachverhalte aufweisen. Auf die Größe des Unternehmens kommt es nicht an. Das Verfahren eignet sich daher insbesondere auch für kleinere bis mittelgroße Unternehmen.
10. Beim Cross-Border-Dialogue beantragt das Unternehmen bei den betroffenen Steuerverwaltungen eine gemeinsame Einschätzung eines steuerlich bedeutsamen Sachverhalts im aktuellen Veranlagungszeitraum. Ziel ist es, durch die Risikoabschätzung den Finanzverwaltungen einerseits erhöhte Informationssicherheit und dem Unternehmen andererseits eine gewisse Rechtssicherheit zu gewähren. Am Ende des Verfahrens gibt es keine verbindliche Vereinbarung zwischen den Finanzverwaltungen, sondern jede Verwaltung überführt die Erkenntnisse ins nationale Besteuerungsverfahren. Somit profitieren die Unternehmen unilateral jeweils im Verhältnis zu ihrer nationalen Steuerverwaltung. Verbesserte Transparenz und die Möglichkeit zur Abstimmung mit den ausländischen Kollegen im Vorfeld einer nationalen Entscheidung über die weitere Prüfung des Unternehmens, sind Pluspunkte für die Steuerverwaltungen.
11. Die internationale Zusammenarbeit in den Pilotverfahren war auf Basis des EU-Amtshilfegesetzes und der Informationsaustauschklauseln in den Doppelbesteuerungsabkommen möglich. Einheitliche Maßstäbe für den Abschluss der Verfahren am Ende des Informationsaustauschs fehlen bislang. Mit einheitlichen EU-weiten Verfahrensregelungen könnte diesem Problem entgegengewirkt und eine europäische gemeinsame Risikoanalyse effizienter ausgestaltet werden.
12. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Europäische Kommission die Themenbereiche „Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit“ und „Verbesserung der Situation von Steuerbürgern in der EU“ – insbesondere auch Vermeidung der Doppelbesteuerung - weiter in den Fokus rückt und wichtige steuerpolitische Verbesserungen erreichen will. Gerade die Verbindung der Themen unter dem Arbeitstitel „cooperative compliance“ kann wichtige Synergieeffekte heben. Die Kommission betritt hier einen zukunftsweisenden Weg.
13. Die Richtlinie, die insbesondere die Ausweitung des Informationsaustauschs zum Ziel hatte, hält die Datenschutz-Standards der jeweiligen Mitgliedstaaten ein. Diese müssen den Standards der DSGVO entsprechen. Zudem muss sichergestellt sein, dass die neuen Verfahren zu keiner Mehrbelastung der Wirtschaft und der Bürger führen.

14. Zusammengefasst ergibt sich aus den Erfahrungen Bayerns, dass eine Erweiterung des Rechtsrahmens für eine gemeinsame Risikoanalyse durch die europäischen Steuerverwaltungen entlang folgender Linien zielführend wäre:
    - In Ergänzung der bisherigen Rechtsinstitute sollte ein neues formalisiertes Verfahren für eine frühzeitige Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen geschaffen werden, das eine Identifikation von Prüfungsschwerpunkten bzw. eine Abschichtung unproblematischer Aspekte vorsieht.
    - Dazu bedarf es klarer und abgestimmter Regeln, nach welchen Grundsätzen und für welche Rechtsfragen dieses Kooperationsverfahren betrieben werden kann.
    - Die Stellung des Unternehmens und seine Beteiligungsmöglichkeiten sind genau zu definieren. Insbesondere ist auch der Grad seiner Mitwirkung zu regeln.
    - Es sollte einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen für den Abschluss dieser Verfahren geben; das europäische Recht sollte eine Regelung enthalten, wie die Ergebnisse im Verhältnis zwischen den Staaten und im Verhältnis zwischen der jeweiligen Steuerverwaltung und den Unternehmen fixiert werden.
    - Eine frühzeitige gemeinsame Analyse von grenzüberschreitenden Sachverhalten darf nicht nur multinationalen Unternehmensgruppen offenstehen, sondern muss auch für europaweit agierende mittelständische Betriebe zugänglich sein. Gerade für mittelständische Betriebe muss die steuerliche Rechtssicherheit gezielt verbessert werden.
    - Von einer frühzeitigen gemeinsamen Analyse sollten auch andere internationale Verfahren – insbesondere Streitbeilegungs- und Streitvermeidungs-verfahren – profitieren, indem die Verwertung der Ergebnisse auch für Vorabverständigungsverfahren (sog. APAs) und Joint Audits vorgesehen wird.

Die Stellungnahme wird unmittelbar an die Europäische Kommission übermittelt.

Berichterstatter: **Bernhard Pohl**
Mitberichterstatter: **Tim Pargent**

II. Bericht:

1. Der EU-Konsultation gemäß § 83d BayLTGeschO wurde dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen federführend zugewiesen. Der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen hat das Konsultationsverfahren endberaten.
2. Der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen hat das Konsultationsverfahren in seiner 100. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten und einstimmig beschlossen, die Federführung zu übernehmen (§83d Abs. 2 BayLTGeschO).
3. Der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen hat das Konsultationsverfahren in seiner 101. Sitzung am 17. Juni 2021 federführend beraten und mit folgendem Stimmergebnis:

   CSU: Zustimmung
   B90/GRÜ: Zustimmung
   FREIE WÄHLER: Zustimmung
   AfD: kein Votum
   SPD: Zustimmung
   FDP: Zustimmung

   zu der in I. enthaltenen Beschlussempfehlung Zustimmung empfohlen.

4. Der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie regionale Beziehungen hat das Konsultationsverfahren in seiner 41. Sitzung am 22. Juni 2021 endberaten und mit folgendem Stimmergebnis:

CSU:	Zustimmung
B90/GRÜ:	Zustimmung
FREIE WÄHLER:	Zustimmung
AfD:	Ablehnung
SPD:	Zustimmung
FDP:	Zustimmung

empfohlen, der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses zuzustimmen mit der Maßgabe, dass folgender Satz angefügt wird: „Der Beschluss des Bayerischen Landtags wird unmittelbar an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Deutschen Bundestag übermittelt.“

Josef Zellmeier
Vorsitzender