

Aggressive Steuervermeidung – ein Weckruf aus dem Europäischen Parlament

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Hufeld¹



Die Debatte über „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS) hat bewusst gemacht, dass aggressive Steuerplanung einerseits auf transnationaler Reichweite und grenzübersteigender Gestaltungskreativität aufbaut, andererseits mehr oder minder erfolgreich bekämpft werden kann im Zusammenwirken der Staaten. So steht BEPS heute nicht mehr nur für raffinierte Modelle der privaten Schuldner, sondern auch für kunstvolle Reaktionsmuster der öffentlichen Gläubiger. Deren Antworten finden sich im Außensteuerrecht. Wo aber steht die Europäische Union? Will sie sich – als Gemeinwesen – den Maßstäben des Verfassungsrechts annähern: dem Prinzip der Gleichbelastung und Wettbewerbsneutralität? Oder will sie waghalsig das Unvereinbare kombinieren: Binnenmarkt und Außensteuerrecht? Ihre ATA-Richtlinien, das Recht der „Anti Tax Avoidance Directives“, hat sie nicht als Binnenmarktsteuerrecht angelegt, sondern als koordiniertes Außensteuerrecht. Das ist ein Anfang. Dennoch ist zu fragen, ob nicht ihre wichtigste Errungenschaft auf umfassendere Verantwortung drängt. Das Unionsrecht der Freizügigkeit, der freien Niederlassung und des freien Kapitalverkehrs darf nicht in Verruf geraten als „Tax-Avoidance-Begünstigungsrecht“! Die Union sucht nach einer neuen Balance.

In dieser Lage veröffentlicht das Europäische Parlament das Dokument A8-0357/2017 – den deprimierenden „Bericht über die Untersuchung von Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung“ vom 16. 11. 2017. Der PANA-Untersuchungsausschuss, eingerichtet nach Bekanntwerden der „Panama-Papers“, schont niemanden – nicht die „Erfüllungsgehilfen“ auf Seiten der „Banken, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Steuerberater, Vermögensverwalter und Anwälte“, noch weniger aber die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Aggressive Steuervermeidung führt er als „systemisches Problem“ auf „die mangelnde Zusammenarbeit und Koordinierung“ der Unionsstaaten zurück. Der Untersuchungsausschuss beklagt Wettbewerbsnachteile „in erster Linie für kleine und mittlere Unternehmen und große Unternehmen, die keine komplexen Strukturen einsetzen“. Und er „bedauert, dass Maßnahmen auf dem Gebiet der Steuerpolitik oft von einzelnen Mitgliedstaaten blockiert werden, um Steueroasen zu schützen; fordert daher, dass der Grundsatz der Einstimmigkeit bei den Abstimmungen der Mitgliedstaaten in Steuerfragen abgeschafft wird“.

Diese Passagen aus dem 131-seitigen Ausschussbericht zielen auf das Kompetenzrecht der Union. Die binnenmarktliche Generalermächtigung, Art. 114 AEUV, verschließt sich den „Bestimmungen über die Steuern“ (Abs. 2). Art. 115 AEUV ermöglicht Abhilfe (so für ATAD I und II), sein Einstimmigkeitserfordernis schützt aber die staatlichen Vetopositionen auch derjenigen, die der Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments in aller Offenheit als Interessenten und Begünstiger aggressiver Steuerplanung anspricht. Dass der Ausschuss nunmehr die Aufmerksamkeit auf Art. 116 AEUV lenkt, verdient besondere Beachtung. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kann der Rat einzelne Veto-Staaten majorisieren. Der – in der Praxis bisher bedeutungslose – Art. 116 will mehr sein als Ermächtigungspotential. Er fordert „Beseitigung“ akuter Wettbewerbsverfälschungen. Seine Referenz ist nicht wie im Beihilferecht das innerstaatliche Normalsystem. Art. 116 AEUV stemmt sich gegen Unterschiede im Recht der Mitgliedstaaten und gegen die Verzerrung der „Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt“. Sein ordnungsrechtlicher Anspruch ergreift den Binnenmarkt insgesamt; das zeichnet ihn aus im Vergleich mit steuerlich „differenzierter Integration“ (Verstärkte Zusammenarbeit, Art. 20 EUV), in der Segmente der Privilegierung möglich bleiben.

Kritisch zu vermerken ist, dass der parlamentarische Untersuchungsbericht die Steuervermeidung in direkten Zusammenhang stellt mit kriminellen Machenschaften. Zustimmung verdient aber die Initiative, gegen die Vielheit von „verschiedenen Onshore- und Offshore-Rechtsordnungen“ in einem Raum der Freizügigkeit die Einheit der Union und deren Verpflichtung auf Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) stark zu machen. Außensteuerliche Missbrauchsbekämpfung greift im unierten Raum zu kurz. Die Europäische Union benötigt ein allgemeines Steuerrecht, abgestimmt auf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ (Art. 3 Abs. 2 EUV). Die Verantwortung der Union und ihrer Mitglieder, das Binnenmarktsteuerrecht privilegienfeindlich und wettbewerbsneutral zu gestalten, ist nicht moralisches Gebot, sondern rechtsstaatliche Pflicht.

¹ Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Steuerrecht an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.