Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 21. September 2017
(OR. en)

12429/17

FISC 197

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	21. September 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 547 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Ein faires und effizientes Steuersystem in der Europäischen Union für den digitalen Binnenmarkt

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 547 final.

Anl.: COM(2017) 547 final

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.9.2017
COM(2017) 547 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Ein faires und effizientes Steuersystem in der Europäischen Union für den digitalen Binnenmarkt

Einleitung

Der digitale Binnenmarkt ist eine der zehn zentralen politischen Prioritäten der Kommission. Die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt[1] zielt darauf ab, digitale Möglichkeiten für Menschen und Unternehmen in einem Markt mit mehr als 500 Millionen Verbrauchern zu eröffnen. Die Vollendung des digitalen Binnenmarktes könnte jährlich bis zu 415 Milliarden EUR zur europäischen Wirtschaft beitragen, Arbeitsplätze schaffen und unsere öffentlichen Dienstleistungen verändern. Innerhalb von 18 Monaten nach der Annahme der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt hat die Europäische Kommission die von ihr angekündigten Vorschläge vorgelegt. In der Halbzeitüberprüfung der Strategie[2] hat sie ihre Analyse überprüft und den Blick auf die nächsten Herausforderungen gerichtet. Digitale Technologien verändern unsere Welt und haben große Auswirkungen auf unsere Steuersysteme. Sie tragen zu einer besseren Verwaltung bei, weil sie Lösungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands, zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung bieten. Sie verändern jedoch auch Geschäftsmodelle, da immaterielle Vermögenswerte eine immer wichtigere Rolle spielen, wodurch die Steuersysteme Europas zunehmend unter Druck geraten.

Der digitale EU-Binnenmarkt erfordert ein modernes und stabiles Steuerrecht für die digitale Wirtschaft, das es erlaubt, Innovation anzuregen und der Marktzersplitterung entgegenzuwirken, und das es allen Marktteilnehmern ermöglicht, unter fairen und ausgewogenen Bedingungen ihren Platz in der neuen Marktdynamik zu finden. Es braucht Rechtssicherheit im Steuerbereich für Unternehmensinvestitionen und um der Entstehung neuer Steuerschlupflöcher im Binnenmarkt vorzubeugen.

Im Steuerbereich haben die politischen Entscheidungsträger Mühe, Lösungen für eine faire und wirksame Besteuerung zu finden, da der digitale Wandel der Wirtschaft immer rascher voranschreitet. Die internationalen Steuervorschriften weisen Schwächen auf, weil sie ursprünglich für „herkömmliche Unternehmen“ gedacht waren und mittlerweile überholt sind. Die geltenden Steuervorschriften sind nicht mehr zeitgemäß, da die Unternehmen zunehmend von schwer zu beziffernden immateriellen Vermögenswerten, Daten und Automatisierung abhängen, die den grenzüberschreitenden elektronischen Handel ohne physische Präsenz erleichtern. Diese Fragen beschränken sich nicht auf die digitale Wirtschaft, sondern wirken sich potenziell auf sämtliche Unternehmen aus. So sind einige Unternehmen in mehreren Ländern präsent, bieten Verbrauchern dort ihre Dienstleistungen an, schließen Verträge mit ihnen ab und nutzen so umfassend die Infrastruktur und die Institutionen des Rechtsstaates, während sie aus steuerlicher Sicht als nicht präsent gelten. Dadurch profitieren diese Trittbrettfahrer von günstigeren Wettbewerbsbedingungen im Vergleich zu herkömmlichen Unternehmen.

Es konnte bisher keine angemessene Lösung für diese immer größere Herausforderung – d. h. die faire Besteuerung der digitalen Wirtschaft – gefunden werden. Dies liegt in erster Linie an einem fehlenden Konsens auf internationaler Ebene und der Vielschichtigkeit des Problems. In einer zunehmend globalisierten und digital vernetzten Welt, in der immer mehr Aktivitäten in den digitalen Raum rücken, ist diese Situation untragbar. Untätigkeit bedeutet mehr Möglichkeiten der

[1] COM(2015) 192.
[2] COM(2017) 228.

Steuerumgehung und geringere Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte, weniger soziale Gerechtigkeit, zum Beispiel durch die Erosion der Sozialhaushalte, und verzerrte Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen. Dies beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der EU, verhindert eine faire Besteuerung und gefährdet die Nachhaltigkeit der Haushalte der Mitgliedstaaten. In seiner Rede zur Lage der Union 2017[3] unterstrich Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker die Forderung der Kommission nach einer gerechten Besteuerung für die Digitalwirtschaft. Beim informellen ECOFIN-Rat in Tallinn[4] forderte der Ratsvorsitz mit Unterstützung zahlreicher Mitgliedstaaten die Kommission auf, Optionen zu prüfen und wirksame Lösungen vorzuschlagen, damit bis Ende des Jahres ein EU-Fahrplan für die nächsten Schritte vereinbart werden kann.

Seit Beginn ihrer Amtszeit hat diese Kommission sich für die Gewährleistung des Grundsatzes eingesetzt, dem zufolge alle in der EU tätigen Unternehmen ihre Steuern am Ort der Gewinnerwirtschaftung und der Wertschöpfung zahlen. Dieser Grundsatz ist entscheidend für eine faire und wirksame Besteuerung im Binnenmarkt, und er kann nur durch gemeinsame und koordinierte Maßnahmen durchgesetzt werden. Unterschiedliche nationale Ansätze innerhalb der EU können den Binnenmarkt aufbrechen, die Rechtsunsicherheit im Steuerbereich erhöhen, die Wettbewerbsbedingungen verzerren und neue Schlupflöcher für Steuermissbrauch schaffen. Die Kommission hat bereits in ihrem Bericht vom Mai 2014[5] erkannt, dass das internationale Steuerrecht der Reformen bedarf, damit es die durch die neuen Geschäftsmodelle geschaffenen Werte wirksam erfassen kann. Leider hat sich die Einigung auf weltweiter Ebene als sehr schwierig erwiesen, wie aus dem Bericht der OECD vom Oktober 2015[6] hervorgeht. Es ist nun an der Zeit zu handeln. Die Kommission möchte eine ehrgeizige EU-Agenda in dieser Angelegenheit und einen gemeinsamen EU-weiten Ansatz, um dafür zu sorgen, dass die Digitalwirtschaft wirksam und in einer Weise besteuert wird, die Gerechtigkeit gewährleistet und Wachstum fördert.

Diese neue Agenda wird die großen Fortschritte ergänzen, die sowohl auf EU- als auch auf internationaler Ebene bereits in den letzten Jahren zur Verbesserung der Unternehmensbesteuerung erzielt wurden. Innerhalb der EU haben sich die Mitgliedstaaten auf eine Reihe ehrgeiziger neuer Vorschriften zur Eindämmung aggressiver Steuerplanung und zur Verbesserung der Steuertransparenz geeinigt. Auf internationaler Ebene haben sie durch ihre externe Strategie für effektive Besteuerung deutlicher Stellung in Bezug auf das verantwortungsvolle Handeln im Steuerbereich bezogen. Die Kommission hat auf dem Gebiet der Beihilfenkontrolle eine allgemeine Untersuchung der Steuervorbescheidpraxis der Mitgliedstaaten durchgeführt und prüft derzeit Steuervorbescheide, die einige Unternehmen steuerlich bevorteilen. In mehreren Fällen hat die Kommission die Rückforderung der Beihilfe angeordnet. Auch im Bereich der Mehrwertsteuer geht die Kommission mit ihrem Vorschlag zum elektronischen Handel[7] die Herausforderungen durch die digitale Wirtschaft direkt an. Die Verhandlungen über die gemeinsame konsolidierte

[3] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm
[4] https://www.eu2017.ee/political-meetings/ECOFIN
[5] Siehe Bericht der Expertengruppe der Europäischen Kommission zum Thema „Besteuerung der digitalen Wirtschaft“, Mai 2014.
[6] Siehe „Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy“, OECD, Base Erosion and Profit Shifting Project – Action 1 Report (Oktober 2015).
[7] COM(2016) 757.

Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)[8], die die Kommission im Jahr 2016 wiederaufgenommen hat, machen Fortschritte. Sobald die GKKB angenommen ist, wird sie einen wettbewerbsfähigen, fairen und stabilen Rahmen für die Besteuerung von Unternehmen im Binnenmarkt bieten.

Die Unternehmen sind heute stärker digitalisiert als je zuvor.

Wir bewegen uns in einer globalisierten Welt ohne Grenzen. Der steigende Konsum geht einher mit intensiverem Handel und steigenden Handelsvolumen. Gleichzeitig wird der Handel immer internationaler. Das Wachstum der digitalen Wirtschaft führt zu einer Revolution des täglichen Lebens und der Geschäftsmodelle, wovon nicht nur die herkömmlichen Strukturen der Wirtschaft, Politik, Governance, Rechtsdurchsetzung und der Unternehmen betroffen sind, sondern auch die Steuer- und Zollverwaltung.

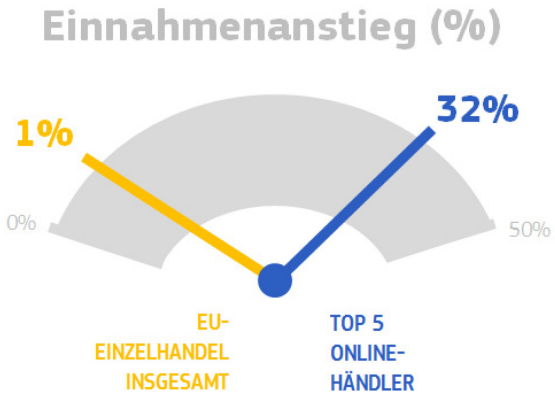
Die Digitalisierung hat den grenzüberschreitenden Handel begünstigt und beschleunigt. Die Entwicklung von Geschäftsmodellen bedeutet, dass Unternehmen heute ganz anders funktionieren als zu dem Zeitpunkt, als die internationalen Steuer- und Zollvorschriften ausgearbeitet wurden – eine physische Präsenz beispielsweise ist nicht mehr notwendig, um Waren und Dienstleistungen in einem Markt zu verkaufen. Das heißt, es kann schwierig sein, die Steuerbemessungsgrundlage in dem betreffenden Markt oder den Ursprung der Waren zu Zollzwecken zu bestimmen. Mit einem Klick kann man in der ganzen Welt einkaufen. Dies führt zu einer größeren Marktreichweite, einem niedrigeren Preisniveau und neuen Möglichkeiten. Herkömmliche Geschäftsmodelle werden zerstört, und Online-Plattformen reagieren wirksamer auf die Nachfrage. Dabei ist von Belang, dass diese Entwicklung nicht nur eine Steigerung des Handels bewirkt, sondern auch dessen Fragmentierung; neue Akteure treten auf, die sich nicht immer mit Steuer- und Zollverpflichtungen auskennen oder die ihr Unternehmen nicht so aufbauen können, dass sie diese Verpflichtungen umgehen können.

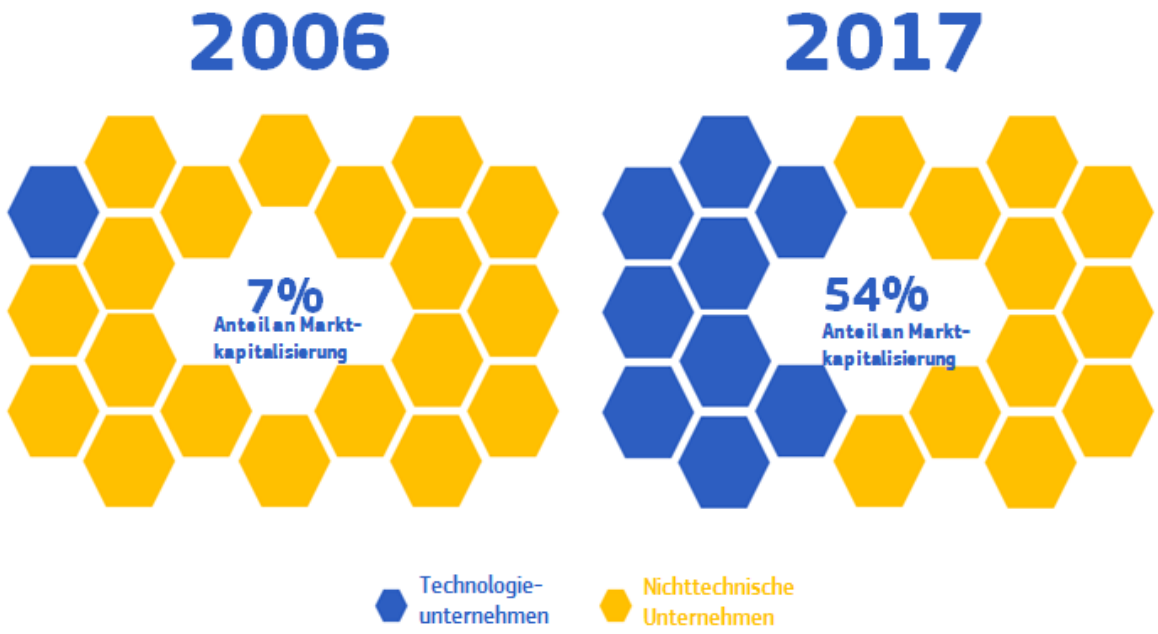
Die Digitalisierung verändert das Wesen des Handels; die Grenzen zwischen Waren und Dienstleistungen verlaufend zunehmend fließend, weil Produkte in eine digitale Form umgewandelt (z. B. e-books) oder unter Verwendung von möglichst wenig Material hergestellt werden (z. B. 3D-Druck). Die Wirtschaft ist zunehmend digitalisiert; die Geschäftsmodelle werden sich dieser neuen Realität anpassen müssen, neue Geschäftsmodelle entstehen. Hauptmerkmale dieser neuen Geschäftsmodelle sind beispielsweise die Fähigkeit, eine Tätigkeit aus der Ferne auszuüben, die Marktvolatilität (d. h. der schnelle Gewinn und Verlust von Marktanteilen), Monopolisierungs-/Oligopolisierungstendenzen oder Netzeffekte.[9]

Die Digitalisierung der globalen Wirtschaft erfolgt rasch und flächendeckend und durchdringt nahezu alle Bereiche der Gesellschaft. Fast ein Drittel des Wachstums der gesamten Industrieproduktion in Europa ist bereits auf die Nutzung digitaler Technologien zurückzuführen.[10] Im Jahr 2006 befand sich unter den führenden zwanzig Unternehmen nur ein Technologieunternehmen, auf das lediglich 7 % der Marktkapitalisierung entfielen. 2017 waren neun der zwanzig nach Marktkapitalisierung führenden Unternehmen Technologieunternehmen, auf die 54 % der gesamten

[8] COM(2016) 683 und COM(2016) 685.
[9] Siehe „Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy“, OECD, Base Erosion and Profit Shifting Project – Action 1 Report (Oktober 2015).
[10] COM(2016) 180.

Marktkapitalisierung dieser Top 20 entfielen.[11] Zwischen 2008 und 2016 stiegen die Einnahmen der fünf größten Online-Händler durchschnittlich um 32 % pro Jahr. Im gleichen Zeitraum stiegen die Einnahmen des gesamten Einzelhandels in der EU im Durchschnitt um 1 % pro Jahr.[12] Eine neue Generation von Informationstechnologien wie das Internet der Dinge, künstliche Intelligenz, Robotik und virtuelle Realität wird schnell neue Fortschritte bringen. Digitale Lösungen werden immer stärker genutzt und schaffen neue Möglichkeiten für Menschen, Unternehmen, Investoren und öffentliche Verwaltungen. Die EU-Unternehmen müssen diese Gelegenheiten nutzen, um im Wettbewerb zu bleiben, und die Start-ups in der EU müssen in der Lage sein, schnell zu expandieren und Cloud-Computing, Big-Data-Lösungen, Robotik und Breitbandnetze in vollem Umfang zu nutzen. Die Herausforderung für Europa besteht darin, all diese digitalen Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten, gleichzeitig aber für eine gerechte Besteuerung zu sorgen.





Die Digitalisierung betrifft alle Unternehmen, wenn auch nicht im gleichen Maße. Eine Herausforderung für die Steuerpolitik ist die Vielfalt der Geschäftsmodelle, die durch die Technologie und die Auswertung großer Datenmengen möglich werden. Kunden können Waren und Dienstleistungen aus der ganzen Welt im Internet bestellen, statt in den Fußgängerzonen

[11] Global Top 100 Companies by market capitalisation, PWC (2017); Financial Times Global 500 database (2006).
[12] Datenbanken Bloomberg und Eurostat, abgerufen am 13. September 2017.

einzukaufen. Neue Generationen von Verbrauchern ziehen den unmittelbaren Zugriff dem Eigentum vor. Asset-light-Plattformen stellen die Verbindung zwischen freien Kapazitäten und Nachfrage her und ermöglichen große Mengen an kollaborativen Transaktionen, die Prognosen zufolge in den nächsten zehn Jahren jährlich um 35 % wachsen sollen.[13] Der Wert von Unternehmen aller Art gründet sich heutzutage großenteils auf immaterielle Vermögenswerte, Informationen und Daten. Es gibt nicht nur ein einziges charakteristisches Merkmal für die neuen Formen der Geschäftstätigkeit im digitalen Raum, und ein Unternehmen kombiniert häufig mehrere Aspekte. Aufgrund dieser Vielfalt muss jede potenzielle Lösung sorgfältig daraufhin geprüft werden, welche unterschiedlichen digitalen Tätigkeiten und Dienstleistungen erfasst werden. In der folgenden, nicht abschließenden Liste sind einige neue Geschäftstätigkeiten in der digitalen Wirtschaft aufgeführt, bei denen sich die Frage nach dem Ort und dem Gegenstand der Besteuerung stellt. Diese neuen Paradigmen erfordern neue politische Maßnahmen.

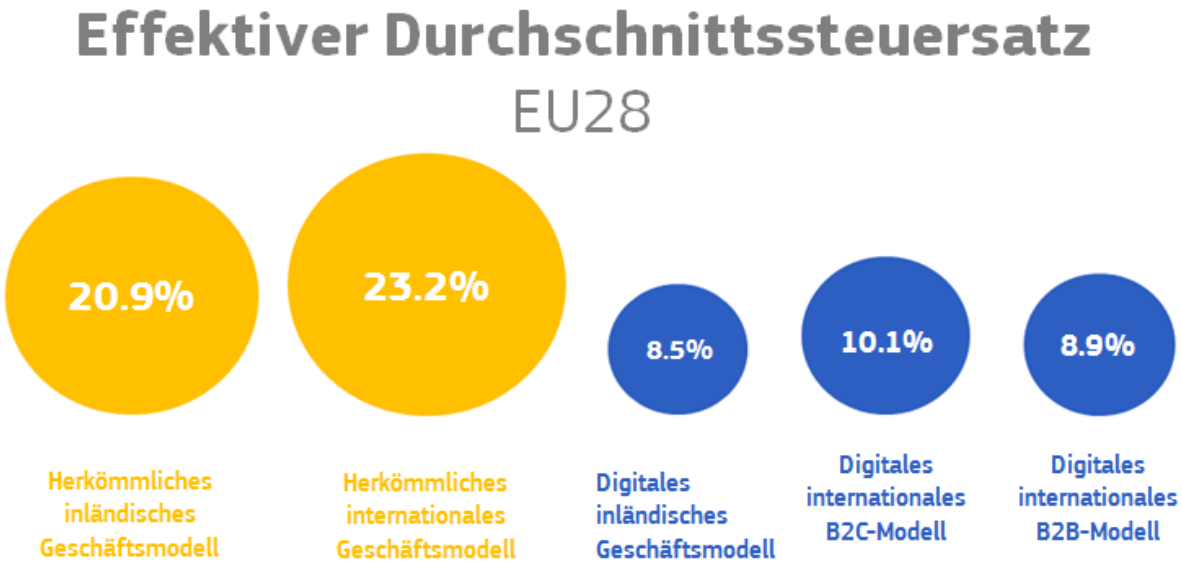
Beispiele neuer Formen der Geschäftstätigkeit

- **Online-Händler-Modell:** Online-Plattformen verkaufen Waren oder stellen die Verbindung zwischen Verkäufern und Käufern her und erhalten im Gegenzug eine Transaktionsgebühr oder Platzierungskommission. Beispiele für dieses Modell sind Amazon, Zalando, Alibaba.
- **Social-Media-Modell:** Der Besitzer eines Netzwerks erzielt Werbeeinnahmen, indem er Verbrauchern gezielte Werbebotschaften sendet. Beispiele dafür sind Facebook, Xing, Qzone.
- **Abonnementen-Modell:** Plattformen erheben Abonnement-Gebühren für den ständigen Zugang zu einer digitalen Dienstleistung (z. B. Musik oder Videos). Beispiele hierfür sind Netflix, Spotify, iQiyi.
- **Kooperationsplattform:** Digitale Plattformen stellen die Verbindung zwischen freien Kapazitäten und Nachfrage her, verwenden Reputationsmechanismen zur Stützung des Konsums und versetzen die Menschen in die Lage, den „Zugang“ zu Vermögenswerten zu teilen, statt diese nur zu besitzen. Auf jeden Umsatz entfällt eine feste oder variable Gebühr. Beispiele sind Airbnb, Blablacar, Didi Chuxing.

Die EU benötigt ein modernes Steuerrecht, das es erlaubt, digitale Möglichkeiten zu ergreifen, aber gleichzeitig eine faire Besteuerung gewährleistet. Gleiche Wettbewerbsbedingungen sind für alle Unternehmen die Voraussetzung für Innovation, Entwicklung und Wachstum, damit Produktivität, Beschäftigungsniveau und Wohlstand wachsen. Der Stand der Digitalisierung variiert jedoch von Branche zu Branche, so gibt es insbesondere Unterschiede zwischen High-Tech-Branchen und eher traditionellen Sektoren, aber auch zwischen Mitgliedstaaten und Regionen. Auch bestehen große Unterschiede zwischen Großunternehmen und KMU. Im Durchschnitt unterliegen inländische digitale Geschäftsmodelle einem effektiven Steuersatz von lediglich 8,5 % – das ist weniger als die Hälfte im Vergleich zu herkömmlichen Unternehmen[14] (siehe Schaubild weiter unten). Dies liegt vor allem am

[13] Siehe die Literaturauswertung zum Thema Besteuerung, Unternehmertum und kollaborative Wirtschaft – Abschlussbericht von Dondena & IHS, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, noch nicht erschienen.
[14] Siehe Digital Tax Index, PWC und ZEW, 2017. Herkömmliches Geschäftsmodell: Es wird davon ausgegangen, dass die Vermögenswerte zu gleichen Teilen aufgeteilt sind in Gebäude, Maschinen, Lagerbestände, finanzielle und immaterielle Vermögenswerte. „Digitales Geschäftsmodell“ bezeichnet den Durchschnitt dreier unterschiedlicher Modelle („inländisch“, „B2C“, „B2B“). Die Grundannahme für alle drei ist, dass die Vermögenswerte zu gleichen Teilen aufgeteilt sind in erworbene immaterielle Vermögenswerte, selbst geschaffene immaterielle Vermögenswerte, IT-Hardware, erworbene Software und selbst geschaffene

Wesen der digitalen Geschäftsmodelle, die in erster Linie auf immateriellen Vermögenswerten beruhen und von steuerlichen Anreizen profitieren. Grenzüberschreitend tätige digitale Unternehmen haben eine ähnlich niedrige Steuerbelastung, selbst wenn man die aggressive Steuerplanung nicht mitzählt, durch die die Effektivbesteuerung auf Null gesenkt werden kann[15].



Quelle: Digital Tax Index, (2017), PWC und ZEW.

Entscheidende Herausforderungen

Die größte Herausforderung ist die Reform des internationalen Steuerrechts, das zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts ausgearbeitet wurde und nicht länger zeitgemäß ist. Für die herkömmlichen Unternehmen eignete es sich gut; mit der zunehmenden Globalisierung und Digitalisierung der Unternehmensaktivitäten funktionieren die alten Vorschriften weniger gut.

Die Unternehmensbesteuerung folgt dem Grundsatz, dass Gewinne am Ort der Wertschöpfung besteuert werden sollten. In einer digitalisierten Welt ist jedoch nicht immer eindeutig, was dieser Wert ist, wie man ihn messen kann oder wo er geschaffen wird.

Die beiden größten Herausforderungen, mit denen es sich auseinanderzusetzen gilt, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- **der Ort der Besteuerung (Nexus)** – Wie können Besteuerungsrechte in einem Land begründet und geschützt werden, in dem Unternehmen ganz ohne oder mit geringer physischer, dafür mit kommerzieller Präsenz ihre Dienstleistungen auf digitalem Wege anbieten können?

Software. Die B2C- und B2B-Modelle nutzen Tochterunternehmen für die Organisation ihres Vertriebs und ihres Marketings.

[15] Siehe „The Impact of Tax-planning on Forward-looking Effective Tax Rates“, ZEW, Taxation paper Nr. 64, GD TAXUD, Europäische Kommission.

- **der Gegenstand der Besteuerung (Wertschöpfung)** – Wie kann der Gewinn neuer digitaler Geschäftsmodelle ermittelt werden, die auf immateriellen Vermögensgegenständen, Daten und Wissen beruhen?

Diese Herausforderungen sind gemeinsam anzugehen, um eine sinnvolle Lösung dafür zu finden, wie der Ort, an dem eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird, und der Wert, der geschaffen wird, zu Steuerzwecken bestimmt werden können. Die Frage des Ortes der Besteuerung – d. h. die Begründung der Besteuerungsrechte in einem Land, in dem ein Unternehmen nur über eine digitale, nicht aber über eine physische Präsenz verfügt – kann anhand des folgenden theoretischen Beispiels illustriert werden.

Theoretisches Beispiel eines Unternehmens, das ein soziales Netzwerk bereitstellt, welches durch gezielte Werbebotschaften an die Nutzer in der EU Werbeeinnahmen erzielt:

In der EU befindliche Nutzer haben kostenlosen Zugang zu einem Netzwerk, das von einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU betrieben wird. Das Unternehmen sammelt Daten über seine Nutzer, beispielsweise Informationen über ihre Konsumgewohnheiten, ihren Geschmack und ihre Vorlieben. Obwohl das Unternehmen seine Einnahmen in erster Linie aus dem Verkauf von Werbeflächen an andere Unternehmen erzielt, um seinen Nutzern in der EU gezielte Werbebotschaften über sein Netzwerk zu senden, ist es denkbar, dass es nach geltendem internationalen Steuerrecht keine steuerpflichtige Präsenz in der EU hat und daher nicht der Körperschaftsteuer in der EU unterliegt.

Theoretisches Beispiel eines Unternehmens, das seinen Kunden in der EU über eine Online-Plattform digitale Dienstleistungen anbietet:

Verbraucher in der EU zahlen eine Gebühr für den Zugang zu digitalen Diensten (z. B. Musik oder Videos) auf einer Online-Plattform, die von einem Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU betrieben wird. Obwohl das Unternehmen seine Einnahmen in erster Linie aus den Gebühren der Verbraucher in der EU erzielt, hat es nach geltendem internationalen Steuerrecht keine steuerpflichtige Präsenz in der EU und unterliegt daher nicht der Körperschaftsteuer in der EU.

Es ist entscheidend, in diesen Fragen auf internationaler Ebene politische Impulse zu geben und aufrechtzuerhalten, was bisher aufgrund der Vielzahl der Akteure und eines fehlenden Konsens in der internationalen Debatte nicht möglich war. Angesichts der globalen Dimension dieses Problems wäre es ideal, wenn multilaterale, internationale Lösungen für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft gefunden werden könnten.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die EU-Mitgliedstaaten einen koordinierten Ansatz verfolgen sollten, um stärker auf die Arbeiten auf internationaler Ebene einzuwirken. Sie sollten sich einander annähern und einen Ansatz verfolgen, der ein ehrgeiziges Ziel anstrebt. Das Ergebnis sollte die Steuerbemessungsgrundlage der einzelnen Mitgliedstaaten stabilisieren sowie einen fairen Wettbewerb und die Entfaltung der im Binnenmarkt tätigen Unternehmen gewährleisten. In den internationalen Beratungen sollte die EU dafür sorgen, dass die in der EU erwirtschafteten Gewinne wirksam von den EU-Mitgliedstaaten besteuert und gerecht verteilt werden.

Eine wichtige Etappe wird 2018 erreicht, wenn die OECD den G20 einen Zwischenbericht über die Besteuerung der digitalen Wirtschaft vorlegen wird. Dieser Bericht muss angemessene und

realistische Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Zukunft ziehen und echte Politikoptionen zur Bewältigung der Herausforderungen anbieten.

Parallel dazu muss die EU alle verfügbaren Optionen prüfen und neue Vorschriften für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft im Binnenmarkt erlassen. Falls die Fortschritte auf internationaler Ebene auf sich warten lassen, sollte sie sich auf EU-weite Lösungen konzentrieren.

Ziele

Es bedarf eines umfassenden, modernen Konzepts für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft, um das Ziel einer gerechteren und wirksameren Besteuerung zu erreichen und um das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der EU durch den digitalen Binnenmarkt zu fördern. Dieses Konzept sollte folgenden Zielen gerecht werden:

- **Gerechtigkeit** – Es ist dafür zu sorgen, dass Unternehmensgewinne am Ort der Wertschöpfung besteuert werden. Es müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen, und es bedarf eines Systems, das widerstandsfähig gegenüber Missbrauch ist, damit alle Unternehmen ihren fairen Anteil leisten, unabhängig von ihrer Größe, dem Grad der Digitalisierung oder dem Ort ihrer Niederlassung.

- **Wettbewerbsfähigkeit** – Es muss das richtige Steuerumfeld geschaffen werden, damit Start-ups expandieren und Unternehmen in unserem Binnenmarkt florieren können. Um die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu verbessern, müssen bestehende Hindernisse beseitigt und die Bildung neuer Steuerhemmnisse verhindert werden, damit neue Unternehmen entstehen können, die Innovation fördern und Arbeitsplätze schaffen.

- **Integrität des Binnenmarkts** – Es müssen eine gemeinsame Lösung gefunden und einseitige Maßnahmen vermieden werden, die die Funktionsweise des Binnenmarktes beeinträchtigen würden. Unkoordinierte Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten führen zur Zersplitterung des Binnenmarkts, weiteren Verzerrungen und Steuerhemmnissen, die das Wachstum und Investitionen der Unternehmen im Binnenmarkt verhindern.

- **Nachhaltigkeit** – Es muss dafür gesorgt werden, dass das System der Unternehmensbesteuerung zukunftsfähig und nachhaltig ist. Mit der zunehmenden Digitalisierung herkömmlicher Geschäftsmodelle könnte die Steuerbemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten nach und nach verschwinden, wenn die Steuervorschriften nicht so angepasst werden, dass sie auch neue, digitalisierte Geschäftsmodelle erfassen. Andernfalls muss die Steuerbelastung an anderer Stelle erhöht werden.

Der Weg vor uns

Die EU-Bürgerinnen und -Bürger und die Regierungen sind zunehmend besorgt angesichts dessen, was sie als Ungleichgewicht bei der Besteuerung neuer, digitaler Geschäftsmodelle wahrnehmen. Gelingt es nicht, sich rechtzeitig auf eine sinnvolle Lösung zu einigen, wird der Druck, auf nationaler Ebene zu handeln, zu groß, und der Binnenmarkt wird untergraben.

Eine Lösung ist die Einbindung der Besteuerung der digitalen Wirtschaft in das allgemeine System der internationalen Unternehmensbesteuerung. Durch eine grundlegende Reform der derzeit für die digitale Wirtschaft geltenden internationalen Unternehmenssteuervorschriften würden Einheitlichkeit und Kohärenz der Steuervorschriften weltweit sowie Stabilität und Rechtssicherheit

für die Unternehmen gewährleistet. Die EU erhofft sich viel von dem Zwischenbericht über die Besteuerung der digitalen Wirtschaft, den die OECD den G20 präsentieren wird. Es ist entscheidend, dass dieser Bericht brauchbare Politikoptionen zur Bewältigung der genannten Herausforderungen enthält.

Es bedarf insbesondere neuer internationaler Vorschriften im Zusammenhang mit den Herausforderungen der digitalen Wirtschaft, was die Bestimmung des Ortes der Wertschöpfung von Unternehmen und die Zuordnung dieses Wertes zu Steuerzwecken angeht. Dies würde eine Reform der für digitale Technologien geltenden internationalen Steuervorschriften bezüglich der Betriebsstätte, der Verrechnungspreisgestaltung und der Gewinnzurechnung erfordern.

Die **Vorschriften zur Betriebsstätte** dienen dazu, einen Schwellenwert der Geschäftstätigkeit festzulegen, die ein Unternehmen in einem Land ausführen muss, um dort steuerpflichtig zu sein. Diese Vorschriften beruhen im Wesentlichen auf der physischen Präsenz. Dank digitaler Technologien können Unternehmen heute jedoch wirtschaftlich sehr präsent im Markt eines Landes sein, ohne zwangsläufig erhebliche physische Präsenz zu zeigen. Es sind daher alternative Indikatoren für eine erhebliche wirtschaftliche Präsenz erforderlich, um Besteuerungsrechte in Bezug auf die neuen digitalen Geschäftsmodelle zu begründen und zu schützen.

Ist erst einmal die Steuerpflicht eines Unternehmens in einem Land festgestellt, bleiben immer noch die von dem Unternehmen erwirtschafteten Gewinne zu ermitteln, die diesem Land zuzuordnen sind. Die **Vorschriften über die Verrechnungspreisgestaltung** dienen dazu, die Gewinne multinationaler Unternehmensgruppen verschiedenen Ländern zuzuordnen, und zwar auf der Grundlage einer Analyse der Funktionen, Vermögenswerte und Risiken innerhalb der Wertschöpfungskette der betreffenden Gruppe. Diese Vorschriften wurden jedoch für herkömmliche Geschäftsmodelle und das traditionelle Wirtschaftsumfeld geschaffen. Die digitale Wirtschaft beruht zum großen Teil auf immateriellen Vermögenswerten, die immer wichtigere Wertschöpfungsfaktoren innerhalb multinationaler Unternehmensgruppen werden, aber nur schwer zu beziffern sind. Die Herausforderung, immaterielle Vermögenswerte zu ermitteln und zu beziffern sowie ihren Beitrag zur Wertschöpfung zu bestimmen, erfordert alternative Methoden der Gewinnzuordnung, die die Wertschöpfung der neuen Geschäftsmodelle besser berücksichtigen. Sie müssen daher mit den Änderungen der Vorschriften zur Betriebsstätte einhergehen. Da zudem Gewinne durch den Missbrauch der Vorschriften für die Betriebsstätte und die Verrechnungspreisgestaltung zwischen den Ländern verschoben werden können, könnten Vorschriften zur Bekämpfung des Missbrauchs in Erwägung gezogen werden, um für die Einhaltung der Vorschriften zu sorgen und zu gewährleisten, dass die in der EU erzielten Gewinne auch in der EU besteuert werden.

Auf EU-Ebene bieten die Vorschläge für die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage eine Grundlage für die Bewältigung dieser zentralen Herausforderungen. Die Kommission ist nach wie vor der Ansicht, dass die GKKB einen EU-Rahmen für die überarbeiteten Vorschriften zur Betriebsstätte und die Zuordnung der Gewinne großer multinationaler Unternehmensgruppen bietet, da sie das Verfahren der Formelzerlegung auf der Grundlage von Vermögenswerten, Arbeitskraft und Umsätzen benutzt, womit sich besser darstellen lassen sollte, wo der Wert geschaffen wird. Der derzeit vorliegende GKKB-Vorschlag bietet Spielraum für weitere Verbesserungen, die sicherstellen, dass auch digitale Aktivitäten effektiv erfasst werden. Es laufen

bereits Beratungen im Rat unter estnischem Vorsitz und im Europäischen Parlament. Die Kommission ist bereit, mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten und diese Optionen im Zuge der laufenden GKKB-Verhandlungen zu prüfen, um einen ehrgeizigen, mit dem EU-Recht vereinbaren Ansatz für den Binnenmarkt zu finden.

Es kann lange dauern, bis eine sinnvolle Lösung zur Erfassung und Zuordnung des in der digitalen Wirtschaft in verschiedenen Ländern geschaffenen Wertes gefunden ist. Dies wird noch weiter erschwert durch die Vielschichtigkeit des Problems, den ständigen Wandel der digitalen Wirtschaft, die Vielfalt der Geschäftsmodelle und die Komplexität der Ökosysteme, in denen die Unternehmen Werte schaffen. Je länger jedoch eine Lösung auf sich warten lässt, desto größer sind die Verluste bei den Steuereinnahmen. Deswegen wird es sowohl innerhalb der EU als auch weltweit weiter einseitige Initiativen geben. Seit 2016 haben Länder wie Indien und Israel bereits alternative Ansätze zur Gewährleistung einer wirksamen Besteuerung der digitalen Wirtschaft erprobt.

Neben der Arbeit an dieser längerfristigen Strategie gibt es auch unmittelbare, ergänzende und kurzfristige Maßnahmen, die zum Schutz der direkten und indirekten Steuerbemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden sollten. In der EU und international wurden verschiedene Ideen vorgestellt, wie das internationale Unternehmenssteuerrecht digitale Geschäftstätigkeiten auf alternative Weise erfassen kann, sodass eine Gleichbehandlung und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen gewährleistet sind.

Alternative Lösungen für kurzfristige Lösungen

- **Umsatzausgleichsteuer für digitale Unternehmen** – Eine Steuer auf alle nicht oder unzureichend besteuerten Einnahmen, die aus internetbasierten Unternehmensaktivitäten – B2B und B2C – stammen; diese Steuer kann entweder mit der Körperschaftsteuer verrechnet oder als gesonderte Steuer erhoben werden.
- **Quellensteuer auf digitale Umsätze** – Eine Quellensteuer auf Bruttobasis auf bestimmte Zahlungen, die an nicht in der EU ansässige Anbieter von online erworbenen Waren und Dienstleistungen geleistet wurden.
- **Abgabe auf Einnahmen aus der Erbringung digitaler Dienstleistungen oder Werbeeinahmen** – eine gesonderte Abgabe könnte auf alle Umsätze erhoben werden, die aus der Ferne bei in der EU ansässigen Erwerbern bewirkt werden, wenn ein nicht ansässiges Unternehmen eine signifikante wirtschaftliche Präsenz aufweist.

Alle kurzfristigen Optionen haben ihre Vor- und Nachteile, und weitere Detailarbeiten sind erforderlich, um eine funktionierende Lösung für den Binnenmarkt und die Weltwirtschaft insgesamt zu finden. Die Kompatibilität solcher Konzepte mit den Doppelbesteuerungsabkommen, den Vorschriften über staatliche Beihilfen, den Grundfreiheiten und internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Freihandelsabkommen und der WTO-Regeln müsste geprüft werden. Es muss aber etwas geschehen. Die Kommission ist nach wie vor überzeugt, dass die EU die richtige Handlungsebene dafür ist. Nur durch einen koordinierten EU-Ansatz ist gewährleistet, dass die Lösung für den digitalen Binnenmarkt geeignet ist und den Zielen der Gerechtigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Nachhaltigkeit gerecht wird.

Schlussfolgerung

In dieser Mitteilung wird eine starke und ehrgeizige Position der EU zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft gefordert, die auch in die laufenden internationalen Arbeiten zu einfließen sollte. Außerdem bildet sie die Grundlage für weitere politische Beratungen der Mitgliedstaaten auf dem Digitalen Gipfeltreffen am 29. September in Tallinn, auf dem die Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Standpunkt für die internationalen Diskussionen vereinbaren sollen.

Die Kommission wird den estnischen Vorsitz bei seiner Arbeit zu diesem Thema unterstützen, sodass bis Ende des Jahres die Schlussfolgerungen des Rates für einen koordinierten EU-Ansatz feststehen. Diese Schlussfolgerungen werden die gemeinsame Grundlage für Vorschläge der EU und der Mitgliedstaaten in den internationalen Beratungen bilden.

Die EU erwartet signifikante Fortschritte auf internationaler Ebene und sollte darauf hinwirken, dass dies auch im OECD-Bericht an die Finanzminister der G20 bei deren Treffen im April 2018 zum Ausdruck kommt. Die Kommission wird zum erfolgreichen Abschluss der laufenden globalen Verhandlungen beim G20-Gipfel beitragen.

Solange es keine angemessenen Fortschritte auf globaler Ebene gibt, sollte die EU Lösungen für den Binnenmarkt finden, und die Kommission ist bereit, entsprechende Legislativvorschläge zu unterbreiten. Die Kommission wird die Politikoptionen weiter prüfen und sich mit den einschlägigen Interessenträgern und Industrievertretern über diese wichtige und dringende Frage beraten und möglicherweise bis Frühjahr 2018 einen Vorschlag vorlegen.