



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION FÜR STEUERN UND ZOLLUNION

Direkte Steuern, Steuerkoordinierung, wirtschaftliche Analyse und Bewertung
Steuerpolitik & Zusammenarbeit bei den direkten Steuern

Brüssel, den 25. Februar 2013
TAXUD.D.2.002 (2013) 276134

KONSULTATIONSPAPIER

– NUTZUNG EINER EUROPÄISCHEN STEUERIDENTIFIKATIONSNUMMER (TIN)–

Note:

Dieses Dokument wird zur Konsultation aller interessierten Kreise veröffentlicht.

Die Kommissionsdienststellen zielen mit der Sammlung der Beiträge aller betroffenen Interessensgruppen darauf ab, die vorgeschlagene Aktion in einer konkreten Initiative umzusetzen. Ein separater Online-Fragebogen zeigt die Inhalte und einzelnen Fragen auf, auf die die Kommission gerne Beiträge erhalten würde.

Dieses Dokument gibt nicht unbedingt die Auffassung der Europäischen Kommission wieder und sollte nicht als Festlegung der Kommission auf eine offizielle Initiative in diesem Bereich verstanden werden.

Die betroffenen Interessensgruppen werden gebeten, Ihre Beiträge nicht später als dem 17. Mai 2013 zu übermitteln. Die Übermittlung soll ausschließlich¹ über den unter nachfolgendem Link verfügbaren Fragebogen, erfolgen:

<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=EUTIN>.

Anderenfalls werden die Beiträge weder veröffentlicht noch deren Inhalte grundsätzlich berücksichtigt.

¹ Falls Sie eine Behinderung haben oder sich in einer besonderen Situation befinden, die möglicherweise Schwierigkeiten beim Zugang zum Online-Fragebogen führt, teilen Sie uns bitte mit, welche Vorkehrungen Ihrer Ansicht nach zu treffen sind, um es Ihnen zu ermöglichen Ihre Antworten zur Verfügung zu stellen.

1. EINFÜHRUNG

In ihrem Aktionsplan² vom 06. Dezember 2012 schlägt die Kommission die Einführung einer Europäischen Steueridentifikationsnummer (EU TIN) vor. Der Vorschlag lautet wie folgt:

"TINs are considered as providing the best means of identifying taxpayers under automatic exchange of information. The national TINs are however built according to national rules which differ considerably and make it difficult for third parties (financial institutions, employers, other) to correctly identify and register foreign TINs and for the tax authorities to report back this information to the other tax jurisdictions.

The creation of an EU TIN might constitute the best solution to overcome the current difficulties faced by Member States in properly identifying all their taxpayers (natural and non-natural persons) engaged in cross border operations. Whether this could be a unique EU number or the addition of an EU identifier to existing national TINs is an issue which should be further explored, as should be explored links with the other existing EU registration and identification systems.

Although the concept of an EU TIN is simple, its implementation is a complex issue which calls for a step-by-step approach. A public consultation will be launched by March 2013. The presentation of a subsequent legislative proposal requires further in-depth studies and the strong support of the Member States. As a first step, a possibility would be to further develop the "TIN on EUROPA" portal, by making it possible to check the validity of national TINs by linking this application with Member States' databases."

Diese Konsultation der Öffentlichkeit zielt darauf, Beiträge aller betroffenen Interessensgruppen zu erfassen, um womöglich die vorgeschlagenen Maßnahmen in eine konkrete Gesetzesinitiative umzusetzen.

Ein separater Onlinefragebogen³ ermittelt die Inhalte und einzelnen Fragen, zu denen die Kommissionsdienste gerne Beiträge erhalten würden. Die Fragen untersuchen den möglichen Umfang einer EU TIN (sowohl hinsichtlich Transaktionen als auch betroffener Steuerpflichtiger), deren praktische Gesichtspunkte (mögliche Vereinfachungen und schrittweise Ansätze eingeschlossen), deren Gestaltung und Funktionsweise sowie unterschiedliche rechtliche Erwägungen (zum Beispiel Datenschutz).

2. HINTERGRUND UND ZUSAMMENHANG

2.1. Aktuelle internationale Entwicklungen und Herausforderungen für Finanzverwaltungen

In den vergangenen Jahren erhöhte sich die Mobilität der Steuerpflichtigen, die Anzahl grenzüberschreitender Geschäfte und die Internationalisierung von

² Mitteilung ([COM\(2012\)722 final](#)) der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zum Aktionsplan zur Stärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung

³ <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=EUTIN>

Finanzinstrumenten spürbar. Diese Entwicklung erschwert den Mitgliedstaaten, Steuerschulden zu veranlagern und beizutreiben. Dies höhlt das Besteuerungssystem der Mitgliedstaaten aus und kann eine doppelte (Nicht-)Besteuerung zur Folge haben, die schon alleine einen Anreiz für Steuerhinterziehung sowie Steuerumgehung schafft. So etwas gefährdet die reibungslose Funktionsweise des Binnenmarktes.

Als ein Ergebnis dieser Entwicklungen sind die Mitgliedstaaten bei der Verwaltung ihrer einzelstaatlichen Steuersysteme, gerade im Bereich der direkten Besteuerung, zunehmend auf den Erhalt von Informationen anderer Steuerverwaltungen angewiesen. Um auf den gestiegenen Bedarf für Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Besteuerung zu reagieren, wurden in den vergangenen Jahren neue Maßnahmen entwickelt.

2.2. Erweiterte Meldepflichten für Wirtschaftsbeteiligte

Die Richtlinie 2011/16/EU⁴ veränderte und erneuerte vollständig die Mittel für die Verwaltungszusammenarbeit und führte neue Regelungen, Verpflichtungen und Ansprüche für sämtliche Mitgliedstaaten ein. Die Richtlinie beinhaltet Informationsaustausch (auf Ersuchen, spontan oder automatisch) genauso wie andere Formen der Zusammenarbeit zwischen Steuerverwaltungen (Anwesenheit in behördlichen Amtsräumen und Teilnahme an behördlichen Ermittlungen, gleichzeitige Prüfungen, behördliche Rückmeldungen und der Austausch bewährter Praktiken und Erfahrungen).

Die Entwicklung hin zu mehr Verwaltungszusammenarbeit zwischen Mitgliedsstaaten betrifft nicht nur Steuerverwaltungen sondern möglicherweise auch eine wachsende Anzahl an Wirtschaftsbeteiligten. Derzeit ist die Zinsbesteuerungsrichtlinie 2003/48/EG das einzige Besteuerungsinstrument⁵ auf europäischer Ebene, welches Zahlstellen dazu verpflichtet, systematisch die Identität ihrer wirtschaftlichen Eigentümer festzustellen und nachzuweisen und diese Informationen den einzelstaatlichen Finanzverwaltungen jährlich zu erteilen.

Die Einführung neuer Regelungen, der verbesserten Verwaltungszusammenarbeit folgend, wird nicht nur die bestehenden Verpflichtungen ändern aber, noch wichtiger, könnte die Mitgliedstaaten dazu bewegen, neue Melde- und Verwaltungspflichten auf andere Wirtschaftsbeteiligte aufzuerlegen, die bisher nur beschränkten Pflichten unterlagen (vor allem im MwSt.-Bereich).

⁴ Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG.

⁵ Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung führt ähnliche Aufzeichnungs- und Meldepflichten für Banken, Immobilienmakler und viele andere Unternehmen ein, um Kriminalität durch Ermittlungen und Auskünfte beim Einsatz von Bargeld über 15.000 € zu verhindern. Jedoch ist die Wirkweise nicht genau die gleiche und umfasst insbesondere keine Finanzbehörden.

Selbst wenn dies nur diejenigen speziellen, grenzüberschreitenden Geschäfte beträfe, die vom automatischen Informationsaustausch erfasst sind, könnte dies womöglich eine sehr große Anzahl von Wirtschaftsbeteiligten umfassen. Die Richtlinie 2011/16/EU sieht den automatischen Austausch vorhandener Informationen in fünf neuen Kategorien vor und die Möglichkeit, die Voraussetzung der Verfügbarkeit zu überprüfen und in einem späteren Zeitpunkt den Umfang des Informationsaustauschs auf andere Arten von Einkünften und Vermögen (Dividenden, Veräußerungsgewinne, Lizenzgebühren) zu erweitern.

Als Ergebnis können in Zukunft mehr Kategorien von Wirtschaftsbeteiligten verpflichtet sein, Auskünfte über grenzüberschreitende Geschäfte zu erteilen und die Identität ihrer Kunden und Vertragspartner festzustellen und Auskunft darüber zu erteilen.

3. EINZELSTAATLICHE TINs UND MEHRWERT EINER EU STEUERIDENTIFIKATIONSNUMMER

Das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes für die Ermittlung der Steuerpflichtigen beeinträchtigt die Effizienz der Verwaltungszusammenarbeit und besonders den (automatischen) Informationsaustausch. Namen, Adressen oder Geburtsdaten verursachen unterschiedliche, praktische Probleme, die es für Dritte (Kreditinstitute, Arbeitgeber, Andere) erschwert, die Daten von Ausländern zutreffend zu identifizieren und zu erfassen sowie für die Steuerbehörden der Quellenstaaten diese Informationen an die Wohnsitzstaaten fehlerlos zu übermitteln.

Heute nutzen fast alle Mitgliedstaaten irgendeine nationale TIN. TINs gelten bei vielen Steuerexperten als die beste Methode Steuerzahler zu identifizieren, speziell im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit und insbesondere vor dem Hintergrund des automatischen Informationsaustauschs.

Derzeitige TINs entsprechen jedoch den einzelstaatlichen Regelungen, die sich zwischen den Staaten beträchtlich unterscheiden. Diese Unterschiede erschweren es, ausländische TINs zutreffend zu identifizieren, zu erfassen und zu übermitteln. Diese Schwierigkeiten tauchen nicht nur bei der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie auf sondern bei allen Arten des (automatischen) Informationsaustauschs und werden auch von Nicht-EU Staaten wahrgenommen.

Die Einführung einer EU-TIN könnte diese Schwierigkeiten bewältigen und die ordnungsgemäße Identifikation von Steuerzahlern vereinfachen, die in grenzüberschreitenden Geschäften tätig sind.

4. VOR DER EINFÜHRUNG EINER EU TIN ZU PRÜFENDE FRAGEN

Nach dem Aktionsplan ist mit der Einführung einer EU TIN keine Ersetzung der bestehenden einzelstaatlichen TINs durch eine einzige EU TIN verbunden. Vielmehr sollen die bestehenden einzelstaatlichen Systeme beibehalten und mit einer EU TIN ergänzt werden, die bei grenzüberschreitenden Geschäften genutzt würde.

Selbst wenn der Nutzen der EU TIN auf grenzüberschreitende Geschäfte beschränkt ist, müssen viele Fragen geklärt werden:

- Was sollte der Umfang einer EU TIN sein? Sollte sie die gesamte Bandbreite grenzüberschreitender Geschäfte umfassen oder nur eine Teilmenge davon? Welche Steuerzahler sollten eine EU TIN zugewiesen bekommen und wie sollten spezielle Fälle (Betriebsstätten, steuerlich transparente Körperschaften, ausländische Unternehmer, ausländische Intermediäre...) behandelt werden?
- Welche praktischen Aspekte sollten bedacht werden hinsichtlich z.B. der Ausgabe von EU TIN, ihre Übertragbarkeit, ihre Erneuerung...?
- Wie sollte die Gestaltung und Funktionsweise einer EU TIN sein? Sollte es eine einzige EU Nummer sein oder sollte eine EU-Kennung zu bestehenden TINs zugefügt werden? Könnte eine Vereinfachung durch die Vereinheitlichung oder Angleichung zwischen der EU TIN und anderen Identifikations- oder Registrierungsnummern geben?
- Welche rechtlichen Erwägungen sollten beachtet werden? Wie kann insbesondere der Datenschutz ordnungsgemäß sichergestellt und gleichzeitig die Wahrung der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten zu ermöglicht werden.

All diese –rechtlichen und praktischen- Fragestellungen müssen geklärt werden, bevor die Kommission jegliche Gesetzesinitiative vorstellen kann. Die Kommission würde die Auffassungen betroffener Kreise begrüßen.

5. MÖGLICHE, SCHRITTWEISE EINFÜHRUNG EINER EU TIN

Wäre schließlich der Nutzen einer EU TIN auf grenzüberschreitende Geschäfte beschränkt, sollten die Auswirkungen ihrer Einführung nicht unterschätzt werden. Es würde eine echte Umwälzung im Bereich der direkten Besteuerung bedeuten, und als Folge beträchtliche Veränderung in allen gegenwärtigen Steuerverfahren und –systemen nach sich ziehen.

Ein schrittweiser Ansatz könnte schneller Verbesserungen herbeiführen als eine vollständige Lösung, deren Umsetzung bedeutend länger beanspruchen könnte.

5.1. Erweiterung des 'TIN für EUROPA' Portals auf kurze Sicht

Seit Dezember 2012 ermöglicht es das "TIN für EUROPA" Portal⁶ Dritten, insbesondere Zahlstellen im Sinne der Zinsbesteuerungsrichtlinie⁷, besser eine ausländische TIN zu identifizieren und einzutragen. Dabei handelt es sich um eine zweifache Anwendung die Folgendes enthält:

- Musterformulare amtlicher Dokumente (Personalausweise, Pässe, Führerscheine, Andere), auf denen innerstaatliche TINs vermerkt sind. Deshalb ermöglicht es jedem Dritten und insbesondere Kreditinstituten,

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/tin/index_de.htm

⁷ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/index_de.htm

schnell, einfach und zutreffend eine TIN in einem grenzüberschreitenden Zusammenhang zu erkennen und sie ordnungsgemäß zu erfassen.

- Ein Online Kontrollsystem, ähnlich dem MwSt. Informationsaustauschsystem (MIAS)⁸, welches die Überprüfung der Syntax oder zumindest der Struktur einer bestimmten TIN auf ihre Richtigkeit ermöglicht.

Obwohl das Portal besonders nützlich vor dem Hintergrund der Zinsbesteuerungsrichtlinie ist, ist dessen Nutzen in anderen Bereichen beschränkt, da es nicht alle Staaten umfasst, sich nur auf natürliche Personen bezieht und nicht bestätigt, ob die TIN tatsächlich existiert und keiner bestimmten natürlichen Person zugewiesen ist, da das Portal nicht mit den vorhandenen, innerstaatlichen Datenbeständen verknüpft ist.

Ein erster Schritt hin zur Einführung einer EU TIN könnte darin bestehen, das 'TIN für EUROPA' Portal weiterzuentwickeln, indem die Überprüfung der Gültigkeit innerstaatlicher TINs durch die Verlinkung der Anwendung mit den Datenbeständen der Mitgliedstaaten ermöglicht wird.

Andere sofortige Maßnahmen könnten auch darin bestehen, einen speziell dafür vorgesehenen und unmittelbaren Zugang zu bestimmten Kategorien von Wirtschaftsbeteiligten vor dem Hintergrund ihrer Steuerpflichten zu entwickeln.

5.2. Erstellung einer EU TIN auf mittlere Sicht

Mittelfristig könnte die Erstellung und Nutzung einer EU TIN die beste Lösung sein, um die derzeitigen Schwierigkeiten zu bewältigen, denen Mitgliedstaaten bei der ordnungsgemäßen Identifikation ihrer Steuerzahler bei grenzüberschreitenden Geschäften begegnen. Dies würde den Mitgliedstaaten ermöglichen, auf einer internationalen Ebene effizienter zusammen zu arbeiten, würde das Leben für Wirtschaftsbeteiligte ebenfalls vereinfachen und indirekt Steuerzahlern genauso nützen.

Eine stufenweise Umsetzung eines solchen mittelfristigen Vorhabens könnte auch z.B. zunächst nur für solche grenzüberschreitenden Geschäfte überlegt werden, welche der automatische Informationsaustausch erfasst und danach womöglich auf andere grenzüberschreitende Geschäfte ausgeweitet werden.

6. ZUSAMMENFASSUNG

Die Idee, eine EU TIN zu schaffen, ist außergewöhnlich interessant und muss weiterverfolgt werden. Jedoch ist es von äußerster Wichtigkeit für das Gelingen dieses Vorhabens, alle möglichen Varianten zu beurteilen, einschließlich die Möglichkeit einen schrittweisen Ansatz einzuführen.

Beim Voranschreiten mit diesem Vorhaben wird es wichtig sein, den genauen Umfang zu bestätigen und zusätzlich eine große Anzahl praktischer und rechtlicher

⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/

Fragen zu behandeln, um sicherzustellen, dass jegliche sich daraus ergebende Gesetzesinitiative die Nöte und Sorgen der betroffenen Kreise widerspiegelt.

In einem ersten Schritt und mit dieser Konsultation würde die Kommission gerne Beteiligungen aller interessierten Kreise erhalten.

Die Kommission strebt auch an, eine Machbarkeitsstudie in Auftrag zu geben, um weiterhin die Vor- und Nachteile einer EU TIN zu analysieren, insbesondere rechtliche, praktische und IT Aspekte. Die Erkenntnisse dieser Studie zusammen mit den Beiträgen zu dieser Konsultation werden die Grundlage für eine mögliche Folgenabschätzung und eine mögliche Gesetzesinitiative darstellen.