EUROPÄISCHE INTEGRATION 18.09.2017 | Lukas Hakelberg

Keine halben Sachen bei der Steuer

Wie die EU-Finanzminister die Steuervermeidung von Großkonzernen verhindern könnten.

Egal ob sie digitale oder analoge Geschäftsmodelle verfolgen, multinationale Unternehmen, die es drauf anlegen, zahlen in der Europäischen Union wenig bis keine Steuern. Das liegt an der Diskrepanz zwischen fortgeschrittener Binnenmarktintegration und weiterhin nationaler Steuerhoheit. Dank der Niederlassungsfreiheit können Unternehmen aus jedem Mitgliedstaat Kunden in der gesamten EU bedienen. Der freie Kapitalverkehr ermöglicht ihnen zudem, Zahlungen zwischen ihren europäischen Tochterfirmen barrierefrei abzuwickeln. Gleichzeitig bestehen Unterschiede in den nationalen Steuersystemen fort. Die Unternehmen haben also einen Anreiz, ihre besteuerbaren Gewinne in den Mitgliedstaat zu verschieben, der ihnen die niedrigsten Sätze und die großzügigsten Absprachen anbietet. Dies geschieht meist über konzerninterne Zins- und Lizenzzahlungen, die von der realwirtschaftlichen Aktivität in einem Land weitgehend entkoppelt sind.

Für ein Symptom dieses strukturellen Problems haben die Finanzminister der vier großen Eurostaaten in der vergangenen Woche eine angeblich schnelle Lösung präsentiert. Das Recht auf Besteuerung setzt eine lokale Betriebsstätte voraus. Viele Unternehmen der Digitalwirtschaft verkaufen ihren Kunden aber Waren und Dienstleistungen, ohne im Land physisch präsent zu sein. Sie machen beispielsweise in Frankreich große Umsätze, verbuchen die Einnahmen aber im steuergünstigen Luxemburg. Daher wollen die Finanzminister Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Spaniens nun eine Quellensteuer auf Zahlungen inländischer Kunden an nichtansässige Unternehmen erheben. Damit soll der Wettbewerbsnachteil, den ein in Deutschland voll steuerpflichtiger Plattenladen gegenüber dem steuerlich bisher nicht greifbaren Musikstreamingdienst hat, zumindest teilweise ausgeglichen werden. Diese Lösung wäre technisch leicht machbar. Einige Schwellenländer praktizieren sie bereits. Im europäischen Kontext ist sie aber weder gerichtsfest noch schnell durchsetzbar.

Betroffene Unternehmen

Zunächst kollidiert die Quellensteuer mit den

würden gegen eine entsprechende Richtlinie vermutlich vor dem Europäischen Gerichtshof klagen.

Grundfreiheiten des Binnenmarkts. Besteuere ich die Zahlung eines französischen Kunden an eine irische Firma, nicht aber die Zahlung an eine französische Firma, kommt es aus Sicht des Europarechts zu einer Diskriminierung. Betroffene Unternehmen würden gegen eine entsprechende Richtlinie also vermutlich vor dem Europäischen Gerichtshof klagen. Die Folge wäre ein jahrelanger Rechtsstreit. In Steuerangelegenheiten gilt für Ratsentscheidungen zudem das Einstimmigkeitsprinzip. Einzelne Holdingstandorte können den Vorstoß somit langfristig blockieren. Beim informellen Treffen der EU-Finanzminister am Wochenende in Tallin äußerten Irland, Malta und Zypern bereits ihren Widerstand, und selbst Wolfgang Schäuble und Kollegen erwarten von der Europäischen Kommission keine konkreten Umsetzungsvorschläge vor Ende 2018. Die Quellensteuer wird die Nichtbesteuerung der Digitalwirtschaft also so schnell nicht beseitigen.

Die Investition politischen Kapitals in diesen neuen Vorstoß ist umso erstaunlicher, als dass eine umfassende und binnenmarktkonforme Maßnahme gegen die Steuervermeidung seit Jahren vorliegt. Die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) wurde von der Europäischen Kommission bereits 2001 ins Spiel gebracht und seitdem in Zusammenarbeit mit nationalen Experten zu einem umsetzungsbereiten Richtlinienentwurf ausgearbeitet. Die GKKB ersetzt die rechtliche Fiktion eines aus weitgehend unabhängig voneinander agierenden Untergesellschaften bestehenden Konzerns mit dem realistischen Bild eines integrierten und zentral gesteuerten multinationalen Unternehmens. Dementsprechend soll nicht länger der Gewinn jeder nationalen Tochterfirma sondern der konsolidierte Gewinn der europäischen Unternehmensgruppe besteuert werden. Hierzu würden die Einnahmen und Verluste aller in der EU-ansässiger Konzernteile zunächst am europäischen Hauptsitz zusammengefasst. Der errechnete Gewinn würde dann entsprechend einer Formel aus den Faktoren Umsatz, Lohnsumme, Arbeitsplätze und Betriebsvermögen auf die Mitgliedstaaten verteilt, die ihren Gewinnanteil schließlich zum national gültigen Satz besteuern könnten. Angewandt auf ein Unternehmen der Digitalwirtschaft mit Umsatz, aber ohne physische Präsenz in Frankreich, würde dies bedeuten, dass die Einnahmen aus

Geschäften mit dort ansässigen Kunden immer dem europäischen Hauptsitz zugerechnet würden, egal in welchem Mitgliedstaat der Konzern die Zahlung empfängt. Über die formelhafte Aufteilung würde dem stark am Umsatz beteiligten Frankreich dann ein Anteil am besteuerbaren Konzerngewinn zuerkannt, den es mit seinem nationalen Steuersatz belegen könnte.

Steuervermeidung ist keine Frage des Wirtschaftssektors.

Die Vorteile dieser Lösung liegen auf der Hand. Erstens liegt den Finanzministern bereits ein fertiger Entwurf vor. Es müsste nicht erst bis Ende 2018 auf eine Initiative der Europäischen Kommission gewartet werden. Zweitens wären die Grundfreiheiten des Binnenmarkts vollkommen gewährleistet. Untergesellschaften einer europäischen Unternehmensgruppe könnten ihren Zahlungsverkehr weiterhin ohne nationale Quellensteuern abwickeln und unabhängig von ihrem Standort Kunden in der gesamten EU bedienen. Drittens beträfe die GKKB nicht nur Unternehmen der Digitalwirtschaft, sondern alle multinationalen Konzerne im Binnenmarkt. Denn Steuervermeidung ist keine Frage des Wirtschaftssektors. Apple, Facebook und Google mögen auch bei der Steuervermeidung die erfolgreichsten sein, die E.ONs, Fiats und Starbucks' dieser Welt nutzen die gegenwärtigen Schlupflöcher aber fast ebenso gekonnt.

Warum halten sich die Finanzminister der großen Eurostaaten also mit der Quellensteuer auf, statt ihre Kräfte für die Umsetzung einer grundlegenden Reform zu bündeln? Der Widerstand der EU-Holdingstandorte gegen ihr neues Konzept ist nicht geringer, und sie alle befürworten die GKKB. Zudem ist mit Großbritannien ein Hauptgegner aus der Diskussion ausgeschieden. Der wahrscheinlichste Grund ist die Angst vor dem innenpolitischen Echo auf die mit der GKKB einhergehende Kompetenzverlagerung nach Europa. Mit der Steuerhoheit würden die Mitgliedstaaten einen Kernbereich staatlicher Souveränität zukünftig gemeinsam ausüben. Das könnte rechtspopulistischen und euroskeptischen Diskursen neues Futter geben. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die Mitgliedstaaten mit der GKKB vor allem Souveränität zurückgewinnen. Über die Regeln zur Berechnung und Verteilung der besteuerbaren Unternehmensgewinne würden sie zwar gemeinsam entscheiden. Bei den Steuersätzen hätten sie

aber mehr Spielraum als vorher, da die GKKB den Zusammenhang zwischen Steuererhöhungen und Kapitalflucht brechen würde. Egal, wohin die Gewinne verlagert würden, solange ein Mitgliedstaat viel Produktion und Konsum vorweisen kann, müsste er sich dank der Formel um seine Steuereinnahmen nicht sorgen. Über die Höhe der Steuern für Konzerne entschiede nicht der Sachzwang sondern der demokratische Prozess. Das wäre für die Legitimität der EU sicher ein weit größerer Erfolg als die Abschaffung der Roaminggebühren.



Lukas Hakelberg
Bamberg

Nach seinem Masterabschluss in Politikwissenschaft und Europastudien war Dr. Lukas Hakelberg als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungszentrum für Umweltpolitik an der FU Berlin tätig. Anschließend promovierte er in Politik und Sozialwissenschaften in Florenz. Zur Zeit ist er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Otto-Friedrich-Universität in Bamberg tätig.