

betroffen, denn ihnen fehlen oft die Möglichkeiten, Steuervermeidung in großem Stil zu betreiben. Spektakuläre Einzelfälle wie beispielsweise Apple, Starbucks, Google, McDonald's oder IKEA sind allerdings nur die Spitze des Eisberges. Transnationale Unternehmen zahlen im Schnitt 30 % weniger Gewinnsteuern als national agierende (vgl. European Commission 2016). Letztere können deswegen oft mit den großen Konzernen nicht mehr mithalten.

Insgesamt wird das Ausmaß des Problems von der Europäischen Kommission mit einem jährlichen Einnahmenverlust (innerhalb der EU) von einer Billion Euro beziffert (vgl. Europäische Kommission 2012a). Das ist ca. das dreifache Bruttoinlandsprodukt Österreichs. Die OECD geht in ihren Berechnungen davon aus, dass durch die Steuertricks multinationaler Unternehmen den Staaten jährlich bis zu 240 Mrd. US-Dollar an Körperschaftsteuereinnahmen entgehen, das entspricht bis zu 10 % des jährlichen weltweiten Körperschaftsteueraufkommens (vgl. OECD 2015). Durch die fortschreitende Digitalisierung der Wirtschaft hat sich diese Entwicklung noch verstärkt. Die Europäische Kommission verweist auf aktuelle Untersuchungen, die deutlich zeigen, dass die effektive Körperschaftsteuerbelastung für Unternehmen der digitalen Wirtschaft mit 9 % nur halb so hoch ist wie in der traditionellen Wirtschaft, wo die effektive Steuerbelastung rund 18 % beträgt (vgl. Europäische Kommission 2017).

Mit den steuerlichen Schieflagen zwischen und innerhalb von Staaten steht darüber hinaus natürlich eine ganze Reihe an Folgeerscheinungen in Verbindung. So ergeben sich dadurch direkte und indirekte Verschärfungen in der Verteilung von Einkommen und Vermögen. Aber auch Legitimationskrisen staatlicher Institutionen, wie auch der EU, stehen damit in Verbindung. All das macht die aktuelle Dimension des Problems deutlich und zeigt auf, dass im Bereich der Steuerpolitik der Europäischen Union dringender Handlungsbedarf herrscht.

4 DIE STEUERPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Konsequenzen von Steuerwettbewerb und Steuervermeidung wurden bereits im vorigen Abschnitt dargestellt. In den letzten Jahren ist vieles in Bewegung geraten. Mögliche Lösungsansätze werden bereits diskutiert. Es ist erfreulich, dass in wichtigen Teilbereichen bereits einiges umgesetzt wurde, was vor einigen Jahren noch undenkbar war. Bis dato hat in wesentlichen Bereichen allerdings die Bereitschaft zahlreicher Regierungen im Rat zur Umsetzung der notwendigen großen Reformen gefehlt – bei einigen Regierungen aufgrund deren neoliberaler Ausrichtung, bei anderen wiederum aufgrund der Angst vor dem Verlust der Souveränität in Steuerangelegenheiten.

4.1 Unternehmensbesteuerung: Systemumstellung vs. Reparatur

Die Kommission beschäftigt sich seit Anfang 2000 intensiver mit Harmonisierungsüberlegungen zur Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union. Anfänglich argumentierte die Kommission, dass eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU insbesondere für die Unternehmen ein Vorteil sei, weil die Befolgungskosten gesenkt und Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden (vgl. Europäische Kommission 2001b). Die Eindämmung

des schädlichen Steuerwettbewerbes und die Bekämpfung der Steuertricks der Konzerne spielten bei diesen Überlegungen ursprünglich nur eine untergeordnete Rolle. Will man diese Tricks bekämpfen, gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Man kann im bisherigen System bleiben und rein steuerlich motivierte Gewinnverlagerungen mittels entsprechender Regelungen (Abzugsverbote für überhöhte Zinsen u. Ä. m.)² einschränken. Damit können die Steuervermeidungsstrategien eingeschränkt werden. Es wird allerdings nicht möglich sein, diese Probleme völlig zu lösen.

Diese Steuervermeidungsstrategien laufen allerdings dann ins Leere, wenn man die steuerlichen Regelungen den wirtschaftlichen Gegebenheiten anpasst und anstelle der einzelnen Gesellschaften den Konzern als eine Einheit sieht und besteuert. Solche Modelle einer Konzernbesteuerung („unitary taxation“) sind bereits bekannt. Dieses Konzept wurde von der Europäischen Kommission mittels der sogenannten Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) – auf Englisch: Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) – aufgegriffen (vgl. Europäische Kommission 2003). Im Jahr 2011 hat die Kommission einen ersten Richtlinien-Vorschlag zur Einführung der GKKB vorgelegt (vgl. Europäische Kommission 2011). In diesem Fall soll der Konzerngewinn, d. h. die Summe aller Gewinne und Verluste sämtlicher Konzerngesellschaften, besteuert werden. Dieser Gewinn soll anhand bestimmter Parameter wie Umsatz, Vermögen und Personal auf die einzelnen Staaten, in denen der Konzern wirtschaftlich aktiv ist, aufgeteilt werden. Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerränder innerhalb der EU werden damit unmöglich. Mit entsprechenden Antimissbrauchsbestimmungen können auch Gewinnverlagerungen in Steueroasen unterbunden werden. Aber auch hier wurde relativ rasch klar, dass eine Implementierung auf absehbare Zeit wegen des Widerstandes einiger Mitgliedstaaten nicht zu erwarten ist.

Unabhängig von der GKKB hat die Kommission aber auch erkannt, dass Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung, zur Eindämmung aggressiver Steuerplanung und zur Bekämpfung von Steuervermeidung dringend notwendig sind. In mehreren Mitteilungen (z. B. im Aktionsplan für eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung im Juni 2015, vgl. Europäische Kommission 2015) wurden mehr oder weniger umfangreiche Maßnahmen als mögliche Optionen angekündigt.

Parallel dazu hat sich auch die OECD im Auftrag der G20 im Rahmen des BEPS- Projektes (Base Erosion and Profit Shifting) mit den Steuervermeidungsstrategien der Konzerne auseinandergesetzt. Bereits 2013 wurde von den Staats- und RegierungschefInnen der G20 der BEPS-Aktionsplan zur gemeinsamen Vorgehensweise gegen Gewinnverkürzung und -verlagerung beschlossen. Und schließlich wurde im Herbst 2015 ein 15 Punkte umfassendes Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Gewinnverlagerungen und Gewinnverkürzungen vorgelegt (vgl. OECD 2015). Es ist erfreulich, dass die OECD hier innerhalb kurzer Zeit umfangreiche Maßnahmen ausgearbeitet und präsentiert hat. Aber man muss auch festhalten, dass diese – zum Teil sehr umfangreichen und technischen Maßnahmen, wie die Einführung einer

² Das Ziel der Steuervermeidungsstrategien ist es regelmäßig, die Gewinne der Konzerngesellschaften, die in sogenannten „Hochsteuerländern“ angesiedelt sind, möglichst gering zu halten. Das erreicht man beispielsweise dadurch, dass Konzerngesellschaften in Niedrigsteuerrändern oder Steueroasen Darlehen an Konzerngesellschaften in Hochsteuerländern vergeben. Die Zinszahlungen in diesem Zusammenhang vermindern den steuerlichen Gewinn in den „Hochsteuerländern“. Vice versa erhöhen sich die Gewinne der Gesellschaften in den Steueroasen. Diese werden allerdings dort regelmäßig nicht oder nur sehr niedrig besteuert. Die Modelle, die in der Praxis zur Anwendung kommen, sind sehr vielfältig. Ähnliche Ergebnisse erzielt man auch, indem Lizenzgebühren oder Ähnliches an die Steueroasengesellschaften gezahlt werden. Der steuerliche Abzug derartiger Zahlungen kann auch auf nationaler Ebene beschränkt werden (Zinsschranke).

Hinzurechnungsbesteuerung (CFC-Rules)³ oder die Country-by-Country-Reports (CbCR)⁴ – zwar ein Schritt in die richtige Richtung sind, letztendlich aber nicht ausreichen werden, um die aktuellen Probleme der internationalen Konzernbesteuerung wirklich in den Griff zu bekommen. Der ursprünglich angekündigte Paradigmenwechsel in der Unternehmensbesteuerung ist ausgeblieben, und die OECD hat keine Modelle einer Konzernbesteuerung („unitary taxation“) ausgearbeitet bzw. vorgelegt. Zur Verteidigung der OECD muss man allerdings auch erwähnen, dass die Mitgliedstaaten dazu keine Maßnahmen wollten.

Im Anschluss an die vorgestellten BEPS-Aktionspunkte hat die Europäische Union im Jänner 2016 ihr Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung (vgl. Europäische Kommission 2016a) vorgestellt.

Im Juni 2016 wurde die Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken (auf Englisch: Anti Tax Avoidance Directive, kurz: ATAD) mit wesentlichen Punkten zur Missbrauchsbekämpfung, wie etwa CFC-Regeln, Regeln zur Wegzugsbesteuerung, Regelungen für eine Zinsschranke und eine allgemeine Anti-Missbrauchs Klausel, beschlossen (vgl. Rat der Europäischen Union 2016, RL 2016/1164).

Im Oktober 2016 hat die Kommission schließlich auch einen zweiten Anlauf zur Einführung der GKKB gestartet. Die Kommission hat zwei Richtlinien-Vorschläge vorgelegt und einen zweistufigen Implementierungsprozess vorgeschlagen. In einem ersten Schritt sollen einheitliche Gewinnermittlungsvorschriften in der EU eingeführt werden (vgl. Europäische Kommission 2016b), und erst in einem darauffolgenden zweiten Schritt soll die Konsolidierung (also die Gesamtbetrachtung des Konzerngewinns über Ländergrenzen hinweg) erfolgen. Aber auch hier ist eine rasche Umsetzung nicht zu erwarten (vgl. Europäische Kommission 2016c). Ohne eine Systemumstellung in der Gewinnbesteuerung wird ein effektiver Kampf gegen Steuervermeidung jedoch nicht möglich sein.

4.2 Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung

Im Bereich der Steuerhinterziehung sind die internationalen Reformmaßnahmen bereits weiter fortgeschritten. Im Juni 2003 wurde in der Europäischen Union nach jahrelangen Verhandlungen mit der Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen eine erste EU-weite Maßnahme beschlossen, die Steuerhinterziehung im Bereich von grenzüberschreitenden Kapitaleinkünften unterbinden sollte (vgl. Rat der Europäischen Union 2003b, RL 2003/48/EG). Die Richtlinie erwies sich jedoch insgesamt als zahnlos und blieb wegen zahlreicher Ausnahmen erfolglos.

Jedoch hat die OECD im Jahr 2014 den sogenannten Common Reporting Standard als Grundlage für den automatischen grenzüberschreitenden Austausch von Finanzinformationen verabschiedet. Über 100 Länder und Wirtschaftsräume, darunter auch die EU-Mitgliedstaaten, nehmen mittlerweile am automatischen Informationsaustausch teil. Die Europäische Union hat ihn durch entsprechende Änderungen in der Amtshilferichtlinie entsprechend den OECD-Vorgaben übernommen und als Standard in der EU festgelegt. Die Zinsenrichtli-

³ Bei der Hinzurechnungsbesteuerung (CFC-Rules) werden Einkünfte einer ausländischen Gesellschaft unter bestimmten Voraussetzungen wie etwa der Ansässigkeit in einer Steueroase, Passiveinkünften (Einkünften aus Kapitalvermögen ...) etc. bei der inländischen Gesellschaft (Muttergesellschaft) besteuert.

⁴ Mit dem Country-by-Country-Reporting sollen Konzerne zur Veröffentlichung bestimmter länderweiser Informationen (Umsätze, Ergebnisse, bezahlte Steuern ...) über ihre dortigen Aktivitäten verpflichtet werden.

nie wurde aufgehoben. Diese Entwicklung ist grundsätzlich erfreulich. Denn noch vor wenigen Jahren war die OECD der Ansicht, dass ein automatischer Informationsaustausch nicht erforderlich sei.

5 ANFORDERUNGEN AN DIE KÜNFTIGE STEUERPOLITIK DER EU

Im Falle der Betrugsbekämpfung und der Bekämpfung der Steuervermeidungsstrategien ist in der EU-Steuerpolitik einiges in Bewegung geraten. Das Thema wird mittlerweile ernsthaft diskutiert, und wichtige Schritte, wie der automatische Informationsaustausch oder die Richtlinie zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken und andere Maßnahmen zur Beseitigung von Schlupflöchern bei der internationalen Unternehmensbesteuerung, wurden bereits umgesetzt. Die Kommission hat zudem im März 2018 ein Maßnahmenpaket bestehend aus zwei Richtlinienvorschlägen und einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten zur effektiven Besteuerung der digitalen Wirtschaft vorgelegt (vgl. European Commission 2018).

Die großen Reformen fehlen allerdings noch, und wenn man die angemessene Besteuerung multinationaler Konzerne erreichen will, ist die Einführung der GKKB in Verbindung mit einem Mindeststeuersatz unumgänglich. Für wirkungsvolle Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuererosen ist es unabdingbar, ein zentrales (und öffentlich einsehbares) Register einzuführen, in dem die wirtschaftlichen EigentümerInnen angeführt werden.

Überlegungen für weiter reichende Steuerstrukturreformen in der EU fehlen allerdings vollkommen. Wenn man ein Steuersystem schaffen will, das wachstums- und beschäftigungsfreundlich ausgestaltet sein und auch für mehr Verteilungsgerechtigkeit sorgen soll, ist eine einheitliche Strategie zum Ausbau vermögensabhängiger Abgaben unumgänglich. Die zunehmende Vermögenskonzentration und auch die hohen Arbeitslosenraten in einigen EU-Mitgliedstaaten zeigen hier einen dringenden Handlungsbedarf auf. Hier gibt es allerdings aktuell keine Chance auf eine einheitliche Vorgehensweise.

Die anfangs vielversprechenden Überlegungen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer, zumindest im Wege der verstärkten Zusammenarbeit, sind mittlerweile de facto komplett zum Erliegen gekommen. Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in der Europäischen Union ist trotzdem längst überfällig und würde auch eine gute Möglichkeit zum Ausgleich der budgetären Mindereinnahmen im EU-Haushalt im Zuge des Brexit bieten.

Die aktuellen Probleme zeigen deutlich den Handlungsbedarf auf, um tatsächlich zu einer Steuerpolitik zu gelangen, die den Namen europäische Steuerpolitik auch verdient. Das in den EU-Verträgen verankerte Einstimmigkeitsprinzip im Steuerbereich hat sich in der Vergangenheit als großes Hindernis für dringend notwendige Reformen im Steuerrecht erwiesen, da die Mitgliedstaaten in diesem wichtigen Bereich nicht bereit waren, ihre Souveränität einschränken zu lassen. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, über Änderungen nachzudenken, die mehr Flexibilität im Steuerbereich ermöglichen. Das können sogenannte Brückenklauseln sein, die – sofern vom Rat einstimmig beschlossen – für einzelne Bereiche im Steuerrecht Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit im Rat ermöglichen. Denkbar wäre es beispielsweise,