



EINE GEMEINSAME QUELLENSTEUER AUF DIVIDENDEN, ZINSEN UND LIZENZGEBÜHREN IN DER EUROPÄISCHEN UNION



Zusammenfassung

Die Vermeidung von Körperschaftssteuern steht auf der politischen Agenda weit oben. Unterschiedliche Schätzungen gehen von einer Verminderung staatlicher Steuereinnahmen in Höhe einiger hundert Milliarden Euro durch die Vermeidungsstrategien multinationaler Konzerne aus. Sowohl die Unternehmen als auch jene Länder, die diese Steuerplanungsstrategien unterstützen, sind verstärkt ins Rampenlicht gerückt. Auch verschiedene EU-Mitgliedstaaten gelten als Steuerparadiese.

Die multinationalen Konzerne machen sich die Unterschiede in den nationalen Steuersystemen zunutze, einschließlich der Unterschiede bei den Quellensteuern auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren auf abfließende Einkommensströme innerhalb des Unternehmens. Dies wird als »Treaty-Shopping« bezeichnet. Die Mutter-/Tochter-Richtlinie (MTR) und die Zinsen- und Lizenzgebühren-Richtlinie (ZLR) werden von multinationalen Unternehmen genutzt, um ihre Einkommensströme in die Mitgliedstaaten mit den niedrigsten oder gar keinen Quellensteuern zu lenken. Beide Richtlinien wurden erfolgreich umgesetzt, um grenzüberschreitende Einkommensströme innerhalb des Binnenmarktes zu erleichtern. Die Bedingungen dieser Richtlinien werden jedoch auch genutzt, um die steuerliche Belastung durch Quellensteuern, die auf aus der EU hinausfließende Erträge erhoben werden, zu reduzieren.

Die Autoren argumentieren, dass diese Richtlinien in Verbindung mit gemeinsamen Quellensteuern an den Außengrenzen der EU wirksame Instrumente gegen die Vermeidung der Körperschaftsteuer sein können. Die Analogie zu den Außengrenzen und gemeinsamen Importzöllen des Binnenmarktes scheint eindeutig zu sein. Ein Binnenmarkt ohne Import- und Exportzölle auf grenzüberschreitende Waren- und Dienstleistungsströme würde nicht richtig funktionieren, wenn jeder Mitgliedstaat seine eigenen Zölle an den Außengrenzen erheben würde. Deshalb haben sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Außenzölle geeinigt. Allerdings wurde dies bei der MTR und der ZLR vernachlässigt. Dies kann mit gemeinsamen Quellensteuern korrigiert werden. Darüber hinaus steht dieser Steuervorschlag in engem Zusammenhang mit den jüngsten Diskussionen über die Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen zur Eindämmung der Steuervermeidung und des Steuerwettbewerbs im Rahmen des BEPS-Projekts.

Die Einnahmen aus gemeinsamen Quellensteuern könnten in den Haushalt der Europäischen Union fließen, wie dies auch bei den Steuereinnahmen aus Importzöllen der Fall ist. Jüngst ist eine intensive Diskussion über den Umfang und die Finanzierung des neuen EU-Haushalts 2021-2027 und des Notfallfonds zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise entstanden. In diesem Zusammenhang wurden vor kurzem auch eigene Steuern der Europäischen Union vorgeschlagen. Eine gemeinsame Quellensteuer auf ausgehende Ertragsströme könnte aus dieser Perspektive eine gute Lösung sein.

Über die Autoren

Arjan Lejour

Niederländisches Büro für wirtschaftspolitische Analysen (Centraal Planbureau – CPB) & Universität Tilburg

Maarten van 't Riet

Niederländisches Büro für wirtschaftspolitische Analysen (Centraal Planbureau – CPB) & Universität Tilburg

In Kooperation mit

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

1. INTRODUCTION

Die Vermeidung von Körperschaftssteuern steht auf der politischen Agenda weit oben. Verschiedenen Schätzungen zufolge könnten die Vermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen die Staatseinnahmen um einige hundert Milliarden Euro verringern. Auch wenn diese Strategien legal sind, wird vielen multinationalen Unternehmen dabei unethisches Handeln zur Last gelegt, denn sie nutzen die Unterschiede in den nationalen Steuersystemen aus, um Steuerzahlungen zu reduzieren oder ganz zu vermeiden.

Auch jene Länder, die diese Steuerplanungsstrategien unterstützen, sind ins Rampenlicht gerückt. Im vergangenen Jahr hat das Europäische Parlament (EP) Länder wie Zypern, Ungarn, Irland, Luxemburg, Malta und die Niederlande als Steuerparadiese bezeichnet.¹ Zudem warf die Europäische Kommission (EK) diesen Ländern eine aggressive Steuerpolitik vor.² Gemäß Torslov et al. (2018) geben Kommission und Parlament an, dass jedes Jahr etwa 50 bis 70 Milliarden Euro durch die Vermeidung von Körperschaftssteuern verloren gehen, wobei diese Zahlen noch als konservative Schätzungen gelten.³ Diesen als Steuerparadiese bezeichneten Mitgliedstaaten wird vorgeworfen, für die entgangenen Staatseinnahmen verantwortlich zu sein.

Die EK hat verschiedene Initiativen zur Eindämmung der Steuervermeidung ergriffen. Eine davon war die Wiederbelebung der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage für multinationale Unternehmen, die ursprünglich 2011 vorgeschlagen worden war. Mit einer konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage in der EU hätten Steuervermeidungsstrategien innerhalb der EU keine Auswirkungen auf die Bemessungsgrundlage. Die EU beteiligte sich auch aktiv an den BEPS-Diskussionen der OECD und setzte verschiedene 2015 formulierte BEPS-Aktionspunkte aktiv um, wie z.B. die Richtlinien (1 und 2) zur Bekämpfung der Steuervermeidung.⁴ Als Reaktion auf die Initiativen einzelner Mitgliedstaaten schlug die EK auch eine gemeinsame Steuer auf den Verkauf von digitalen Dienstleistungen multinationaler Unternehmen vor, die in den Mitgliedstaaten keine physische Präsenz aufweisen.

Im Folgenden soll nun die Erhebung einer gemeinsamen Quellensteuer auf ausgehende Dividenden-, Zins- und Lizenzgebühreneinnahmen an der gemeinsamen EU-Außengrenze erörtert werden. In diesem Policy Brief werden wir argumentieren, dass die Mutter-/Tochter-Richtlinie (MTR) und die Zinsen-und-Lizenzgebühren-Richtlinie (ZLR) nur mit Hilfe gemeinsamer Quellensteuern an den Außengrenzen der EU wirksam gegen Steuervermeidung sein können. Beide Richtlinien wurden eigentlich umgesetzt, um grenzüberschreitende Ertragsströme innerhalb des Binnenmarktes zu erleichtern. Die Bedingungen die-

ser Richtlinien werden jedoch auch zur Reduzierung der steuerlichen Belastung durch Quellensteuern, die auf aus der EU hinausfließende Erträge erhoben werden, genutzt. Die Richtlinien machten es möglich, dass multinationale Unternehmen nach Mitgliedstaaten mit den niedrigsten oder sogar Null-Steuersätzen auf ausgehende Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren suchten. Gemeinsame Quellensteuern könnten dies verhindern. Diese könnten den Umfang der vermiedenen Körperschaftssteuern innerhalb der EU enorm reduzieren, wie wir später zeigen werden.

Die hier diskutierte Steuer ist eine Mindeststeuer an der gemeinsamen Außengrenze, die es den Mitgliedstaaten erlauben würde, auch höhere Steuersätze anzuwenden. Eine solche Steuer steht im Einklang mit den OECD/G20-Diskussionen über eine Mindestbesteuerung, um eine gemeinsame Untergrenze bei der Besteuerung passiver Einkommen zu schaffen. Diese Initiativen zielen darauf ab, sowohl die Steuervermeidung als auch den Steuerwettbewerb einzudämmen.

Zusätzlich könnten die Einnahmen aus gemeinsamen Quellensteuern in den Haushalt der Europäischen Union fließen, wie dies bereits bei den Steuereinnahmen aus Importzöllen der Fall ist. Aktuell ist die Diskussion über den Umfang und die Finanzierung des neuen EU-Haushalts 2021–2027 sowie über die Finanzierung der Notfallfonds zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Krise voll im Gange. Eine entscheidende Frage ist dabei, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten zu diesen Haushaltsmitteln beitragen müssen. Eine neue EU-Steuer könnte eine Lösung für Mitgliedstaaten sein, die niedrigere nationale Beiträge befürworten, und sie könnte mehr Flexibilität beim Einsatz von EU-Haushaltsmitteln schaffen. Eigene Steuern der Europäischen Union wurden ebenfalls kürzlich vorgeschlagen, um den Notfallfonds bis zu einem gewissen Grad zu finanzieren. Eine gemeinsame Quellensteuer auf ausgehende Ertragsströme könnte aus dieser Perspektive eine gute Lösung sein.

2. EIGENMITTEL FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION

Der Haushalt der Europäischen Union wird hauptsächlich durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Bereits seit Jahrzehnten gibt es Diskussionen über die Erweiterung der eigenen finanziellen Mittel der EU, insbesondere durch die Erhebung eigener Steuern. Dann wäre die EU finanziell weniger abhängig von den Beiträgen der Mitgliedstaaten und könnte eine flexiblere Haushaltspolitik betreiben, die es der EU erlauben würde, sich an die sich verändernden wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen anzupassen, anstatt sich den siebenjährigen Perioden der detaillierten Haushaltsplanung zu unterwerfen. In der Vergangenheit wurden viele Vorschläge für eigene Steuern formuliert, wie z.B. Einfuhrabgaben, die Besteuerung multinationaler Unternehmen, die CO₂-Steuer und eine Digitalsteuer (DST).

Vor kurzem schlug die Europäische Kommission eine neue Steuer für im Binnenmarkt tätige multinationale Unternehmen vor, um den Aufbaufonds zu finanzieren. Dieser Fonds setzt einen enormen Wirtschaftsimpuls in Höhe von 750 Milliarden Euro zur Überwindung der COVID-19-Krise in Eu-

¹ Europäisches Parlament, 2019, Beschluss des Europäischen Parlaments vom 26. März 2019 zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (2018/2121(INI)).

² Europäische Kommission, 2018, Europäisches Semester: Länderberichte.

³ Europäisches Parlament, 2015, Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union, Study of the European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit, PE 558.776 – October 2015.

⁴ OECD, 2015, Base Erosion and Profit Shifting, Paris.

ropa. Um diesen zu finanzieren, will die EK die Mittel auf den Finanzmärkten aufnehmen, aber auch jährlich rund 50 Milliarden Euro über die Einnahmen aus neuen EU-Steuern beschaffen. Dazu gehören die Kohlenstoffsteuer, eine Abgabe auf Einwegkunststoffprodukte, die Ausweitung des Emissionshandelssystems und die europäische Digitalsteuer. Die fünfte ist eine neue Steuer, die von auf dem Binnenmarkt tätigen multinationalen Unternehmen mit weltweiten Umsätzen von mindestens 750 Millionen Euro zu zahlen wäre.

Die Einzelheiten dieser neuen Steuer sind noch nicht klar, es wurde noch nicht einmal entschieden, ob es sich um eine direkte Steuer auf erzielte Gewinne oder um eine indirekte Steuer handeln soll. Eine mögliche Auslegung einer neuen Steuer, die von multinationalen Unternehmen zu zahlen wäre, könnte eine EU-weite Quellensteuer auf Zinsen, Lizenzgebühren und Dividenden sein, die an den Außengrenzen auf Zahlungen innerhalb des Unternehmens erhoben wird. Dabei würde es sich um eine direkte Steuer auf erzielte Gewinne handeln, die in Länder außerhalb der EU überwiesen werden. Sie würde nicht für Transaktionen zwischen Mitgliedstaaten gelten. Wir werden die Vorteile einer gemeinsamen Quellensteuer hier im Weiteren erläutern.

3. TREATY-SHOPPING INNERHALB DER EU

Die gemeinsame Quellensteuer ist eine Lösung für die Praxis des so genannten »Treaty-Shopping«. Der Begriff wird neutral im Sinne der indirekten Weiterleitung verwendet. »Treaty-Shopping« ist daher nicht als »Abkommensmissbrauch« zu verstehen, wie er zwischen zwei Gerichtsbarkeiten definiert wird, ohne in einer dieser Jurisdiktionen ansässig zu sein.⁵ Wäre die jeweilige natürliche oder juristische Person in einer der am Abkommen beteiligten Jurisdiktion ansässig, würden die Vorteile des Vertrages automatisch Anwendung finden.

Doppelbesteuerungsabkommen zielen darauf ab, Doppelbesteuerung zu vermeiden oder diese zumindest zu verringern. Tax-Treaty-Shopping ist eine Methode, weniger Quellensteuern zu zahlen, indem die im Abkommen vereinbarten niedrigeren Steuersätze anstelle der höheren Standardsteuersätze verwendet werden. Dies kann finanziell und wirtschaftlich vorteilhaft sein, nicht nur für Einzelpersonen oder Unternehmen, sondern auch für eine Jurisdiktion. Quellensteuern auf Dividenden bestimmen zusammen mit der Körperschaftsteuer die Steuerlast auf Kapitalerträge von Aktionären. Treaty-Shopping könnte eine Strategie zur Senkung der Steuerbelastung sein.

Van 't Riet und Lejour (2018)⁶ formalisieren die Idee, den aus dem Treaty-Shopping in einer großen Anzahl von Gerichtsbarkeiten erzielten potentiellen Gewinn in vollem Umfang zu realisieren. Sie betrachten das internationale Körperschaftsteuersystem als ein Transportnetz. In der Netzwerkanalyse werden »kürzeste« Wege berechnet, die die Steuer-

zahlungen von multinationalen Unternehmen (MNU) bei der Rückführung von Gewinnen minimieren. Die steuerlichen »Unterschiede« zwischen den Ländern werden aus Körperschaftsteuersätzen, Quellensteuern auf Dividenden und Methoden zur Vermeidung der Doppelbesteuerung berechnet. Auch die wechselseitig reduzierten Quellensteuersätze in bilateralen Steuerabkommen werden einbezogen. Multinationale Unternehmen können die Steuerlast auf repatriierte Dividenden verringern, indem sie den »billigsten« Steuerweg im Netzwerk wählen. Dies kann ein indirekter Weg sein, der ein Durchgangsland und Treaty-Shopping einschließt. MNU können Vertragsbestimmungen nutzen, die zwischen dem letztendlichen Gast- und Heimatland ihrer Investition nicht gefunden wurden.

In einem Netzwerk von 108 Ländern und mit Daten aus dem Jahr 2013 kommen van 't Riet und Lejour (2018)⁷ zu dem Schluss, dass Treaty-Shopping zu einer durchschnittlichen potenziellen Senkung der Steuerlast auf repatriierte Dividenden von 6 Prozentpunkten führt. Für zwei Drittel aller Länderpaare im Netzwerk ist ein indirekter Steuerweg günstiger als der direkte Weg. Anhand eines Zentralitätsindikators aus der Netzwerkanalyse werden die wichtigsten Durchgangsländer identifiziert: Großbritannien, Luxemburg und die Niederlande. Die Top 10 der Durchgangsländer umfassen neun europäische Länder (siehe Tabelle 3).

4. DIE ROLLE DER MUTTER-/TOCHTER- RICHTLINIE UND DER ZINSEN- UND LIZENZGEBÜHREN-RICHTLINIE

Warum werden so viele Mitgliedstaaten als Durchgangsländer identifiziert? Die Hauptgründe dafür sind erstens, dass die Länder auf eingehende Dividenden volle Doppelbesteuerungserleichterungen anwenden, wenn die ansässige Holding einen wesentlichen Geschäftsanteil an der ausländischen Holding hält. Dies bedeutet, dass keine Körperschaftsteuer auf eingehende Dividenden erhoben wird. Zweitens dürfen die Mitgliedstaaten keine Quellensteuer auf Dividenden erheben, die in andere Mitgliedstaaten fließen, wenn es sich um einen unternehmensinternen Einkommensfluss handelt.

Diese beiden Bedingungen wurden von den Mitgliedstaaten in der EU- Mutter-/Tochter-Richtlinie (MTR) von 1991 festgelegt.⁸ Diese Richtlinie wurde eingeführt, um den Binnenmarkt in Europa anzukurbeln und für die Ausschüttung innerbetrieblicher Gewinne schuf sie Bedingungen, die mit denen innerhalb der Mitgliedstaaten vergleichbar sind. Ab 2004 wurden diese beiden Bedingungen auch auf Zins- und Lizenzgebührenflüsse zwischen den EU-Mitgliedstaaten (ZLR) angewandt.⁹ Aufgrund beider Richt-

⁷ Wir ignorieren hierbei den Brexit: Das Vereinigte Königreich war 2018 Mitglied der EU und ist es im Grunde noch.

⁸ Mutter-/Tochter-Richtlinie – Richtlinie 90/435/EWG des Rates vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Besteuerungssystem von Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten. Geändert durch die Richtlinie 2003/123/EG des Rates vom 22. Dezember 2003.

⁹ Zinsen-und-Lizenzgebühren-Richtlinie – Richtlinie 2003/49/EG des Rates vom 3. Juni 2003 über eine gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen verschiedener Mitgliedstaaten.

⁵ Für eine gründliche Diskussion über das »Treaty-Shopping« siehe S. van Weeghel: *The Improper Use of Tax Treaties*, Kluwer, 1998.

⁶ Van 't Riet M. und A. Lejour, 2018, *Optimal Tax Routes: A network analysis of FDI diversion*, *International Tax and Public Finance* 25(5), 321–1371.

linien unterlagen grenzüberschreitende Transaktionen in Bezug auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren nicht mehr der Besteuerung, sofern es sich dabei um innerbetriebliche Zahlungsströme handelt.

Dadurch entstanden interessante Steuerplanungskonstruktionen. Nehmen wir das Beispiel der Lizenzgebühren der weltberühmten Popband U2. Sie waren in Irland ansässig, aber Irland führte 2006 eine Quellensteuer von 20% auf abfließende Lizenzgebühren ein. Es wurde viel teurer, die Lizenzgebühren an andere Länder zu zahlen. Das Management von U2 beschloss, ein Büro in den Niederlanden einzurichten, das an der Herengracht, einem der schönen Grachten in Amsterdam, gelegen ist. Warum? Die Niederlande erheben keine Quellensteuer auf Zinsen und Lizenzgebühren (bis 2021¹⁰) und die irische Quellensteuer galt nicht für Lizenzgebührenflüsse innerhalb der EU. Die Rolling Stones haben ein Büro unter der gleichen Adresse. Von den Niederlanden aus konnten die Lizenzgebühren etwa steuerfrei in Steuerparadiese in der Karibik fließen, wo Mick Jagger einen Wohnsitz hat.

Große amerikanische MNU mit Beteiligungen in Irland, wie z.B. Google, verhielten sich auf vergleichbare Weise. Nach der Einführung der ZLR boomten die internationalen Lizenzgebühren. Im Jahr 2015 verbot Irland diese Steuerplanungskonstruktion für neue Fälle, gewährte aber eine Fünfjahresfrist für bestehende Fälle. Ein weiteres Beispiel sind amerikanische MNU mit Be-

teiligungen in Südamerika, z.B. Chile. Diese Länder erheben in der Regel hohe Quellensteuern von etwa 30% auf abfließende Dividenden. Aufgrund eines günstigen Steuerabkommens mit Spanien, dem ehemaligen Koloniasator, wird diese Steuer jedoch nicht auf die nach Spanien fließenden Dividenden erhoben. Darüber hinaus sind die Niederlande eines der wenigen europäischen Länder, das aufgrund des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen den USA und den Niederlanden unter verschiedenen Bedingungen keine Quellensteuer auf Dividenden erhebt, die in die USA fließen. Damit ist es viel billiger, die Dividenden über Spanien und die Niederlande an den Hauptsitz des MNU in die USA umzuleiten.

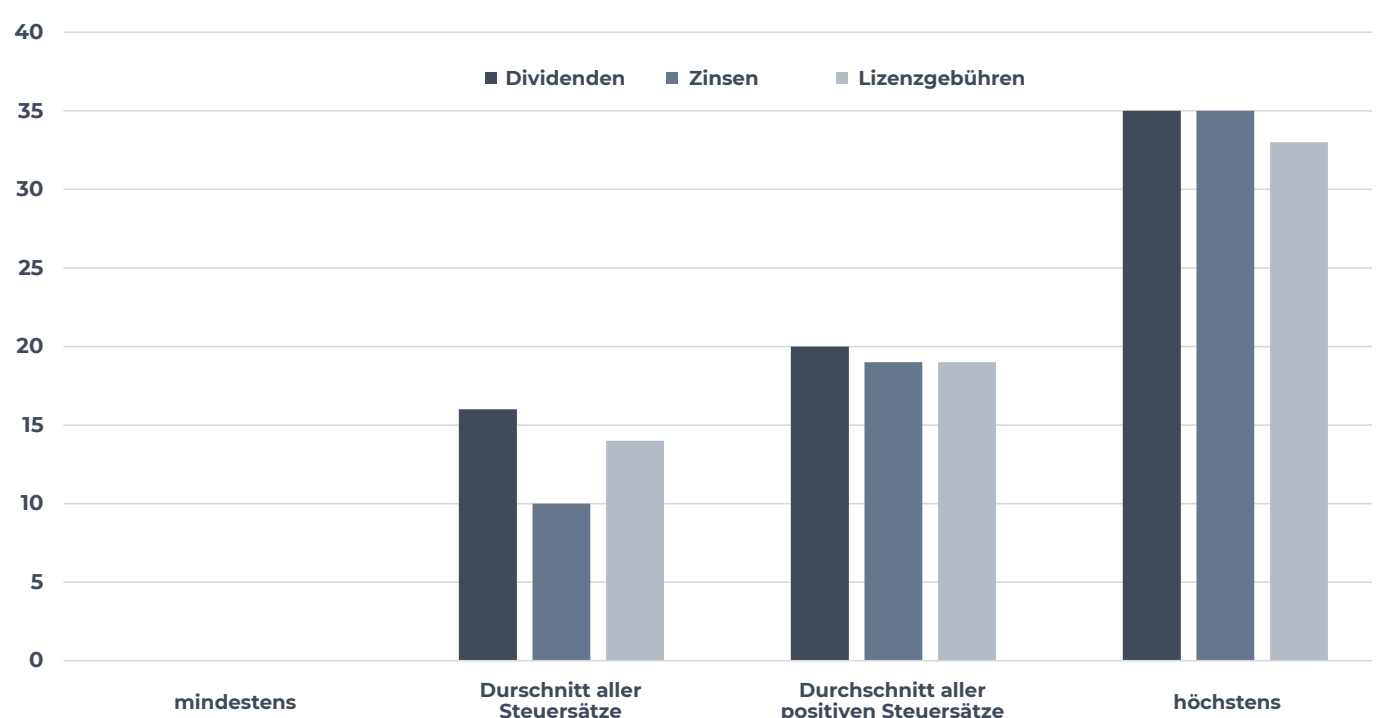
5. VERGLEICH MIT DEM BINNENMARKT

Diese Beispiele entsprechen nicht dem Unternehmensverhalten, das mit der Einführung dieser Richtlinien beabsichtigt war. Es ist jedoch nicht verwunderlich, dass solcherlei Steuerplanungsstrategien entworfen werden. Dies wäre jedoch vorhersehbar gewesen, insbesondere wenn man sich die Analogie mit dem Binnenmarkt in der EU vor Augen führt.

Aus der Handelstheorie wissen wir, dass Zollunionen und der Binnenmarkt eine gemeinsame Grenze für importierte Waren und Dienstleistungen mit gemeinsamen Importzöllen haben sollten. Ist dies nicht der Fall, wie in einer Freihandelszone, müssen Regeln entworfen werden, um den Missbrauch der vereinbarten Abschaffung der Einfuhrzölle an der Binnengrenze der beteiligten Länder, der so genannten Ursprungsregeln, zu verhindern. Diese Regeln sollen ga-

¹⁰ Ab 2021 werden die Niederlande eine Quellensteuer von 21,7% auf Zins- und Lizenzgebührenflüsse an eine Reihe von Niedrigsteuerjurisdiktionen erheben. Dies wird als bedingte Quellensteuer bezeichnet.

Abbildung 1: Standard-Quellensteuersätze in der EU auf abfließende Zahlungen, 2018*



* Diese Tabelle basiert auf den Quellensteuern in den 27 Mitgliedstaaten sowie in Island, Norwegen und der Schweiz, da sich auch diese EFTA-Länder der MTR und der ZLR unterworfen haben. Datenquelle: IBFD.

Tabelle 1: EU-Mitgliedstaaten ohne Quellensteuer im Jahr 2018

Null-Steuersatz	Mitgliedstaaten
Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren	Zypern, Ungarn, Litauen und Malta
Dividenden	Estland, Slowakei
Zinsen und Lizenzgebühren	Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden
Zinsen	Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland

rantieren, dass ein wesentlicher Teil des Produkts in einem Mitgliedstaat der Freihandelszone hergestellt wird, bevor es die Binnengrenze überschreitet. Dadurch wird die Möglichkeit verhindert, dass multinationale Unternehmen außerhalb der Freihandelszone über Länder mit den niedrigsten Einfuhrzöllen in Mitgliedstaaten der Freihandelszone exportieren. Im Falle von gemeinsamen Zöllen an den Außen Grenzen sind diese Ursprungsregeln nicht notwendig.

Bei grenzüberschreitenden Dividenden-, Zins- und Lizenzgebühreneinzahlungen ist dies jedoch völlig anders, wie die obigen Beispiele veranschaulichen. Die Quellensteuern auf diese ausgehenden Zahlungen unterscheiden sich innerhalb der EU erheblich. Im Folgenden stellen wir die Standard-Quellensteuern in den Mitgliedstaaten vor. Die Steuersätze bei bilateralen Steuerabkommen sind oft niedriger, aber nicht im Falle von Steueroasen, da die meisten Länder keine Abkommen mit diesen Jurisdiktionen haben.

Die Steuersätze variieren zwischen 0% und 35%. Im Durchschnitt liegt der Steuersatz auf Zinszahlungen bei 10% und ist damit um 4 Prozentpunkte höher als der Steuersatz auf Dividenden- und Lizenzgebühreneinzahlungen, der bei 6 Prozentpunkten liegt. Der für Zinsen geltende niedrige durchschnittliche Steuersatz ist auf die relativ große Zahl von Ländern ohne Quellensteuer zurückzuführen. Korrigiert man dies, so liegt der durchschnittliche Steuersatz in Ländern, die eine Quellensteuer erheben, bei etwa 20%.

Obwohl die Quellensteuersätze in Steuerabkommen oft 5 bis 10 Prozentpunkte unter den Standardsätzen liegen, lassen sich ähnliche Muster finden. Länder, die kaum Quellensteuern erheben, sind auch bedeutende Durchgangsländer.

Die MTR und die ZLR sahen keine gemeinsamen Quellensteuern vor und das schuf Steuerplanungsmöglichkeiten für multinationale Unternehmen. Die Analogie zum Binnenmarkt verlangt jedoch gemeinsame Quellensteuern auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren.

6. EINE GEMEINSAME QUELLENSTEUER AUF DIVIDENDEN, ZINSEN UND LIZENZGEBÜHREN

Eine gemeinsame Quellensteuer auf Lizenzgebühren, die die EU verlassen, hätte die Anreize für multinationale Konzerne und Popbands wie die Rolling Stones und U2 gemindert, eine niederländische Holding zu gründen, da

es keinen steuerlichen Gewinn bei der Überweisung von Lizenzgebühren in Länder außerhalb der EU gegeben hätte. Eine gemeinsame Quellensteuer auf Dividenden hätte den gleich wirkenden Anreiz für andere multinationale Unternehmen eliminiert. Multinationale Unternehmen hätten keine Motivation, Zypern, Ungarn, Lettland oder Malta als Durchgangsländer zu nutzen. Dies gilt auch für Estland und die Slowakei im Hinblick auf Dividenden und Länder wie Luxemburg und die Niederlande bei Zins- und Lizenzgebühreneinzahlungen.

Die möglichen „Steuereinnahmeverluste“ wurden auch in einem kürzlich ergangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu den dänischen Fällen des wirtschaftlichen Eigentums (im Folgenden „die dänischen BO-Fälle“) betont, in denen es um die Befreiung von Quellensteuern auf der Grundlage der MTR und der ZLR in missbräuchlichen Situationen ging.¹¹ Die dänischen Steuerbehörden argumentierten in den Fällen, dass die Richtlinien keine Anwendung fänden, und die Steuerbefreiung verweigert wurde, weil die entsprechenden Zahlungen schließlich in Dritt- und Nicht-EU-Ländern landeten, so dass die dazwischengeschalteten EU-Holdinggesellschaften reine Durchgangsgesellschaften seien. Die Fälle wurden von den dänischen nationalen Gerichten an den Europäischen Gerichtshof mit der Bitte um eine Vorabentscheidung zur Festlegung der Auslegung des EU-Rechts verwiesen. Der Gerichtshof entschied 2019 zu Gunsten der dänischen Steuerbehörde.

Die Idee der gemeinsamen Quellensteuern ist nicht völlig neu. Bereits 1997 analysierten Huizinga und Nielsen¹² eine gemeinsame Quellensteuer auf Zinsen. Diese wurde bereits 1989 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen.¹³ Die EK schlug eine Steuer von 15% vor, der damaligen Durchschnittssteuer der Mitgliedsstaaten, um den Problemen einer Verzerrung, Steuervermeidung und Steuerumgehung entgegenzuwirken. Huizinga und Nielsen kamen in einem theoretischen Modell mit zwei EU-Ländern und einem Nicht-EU-Steuerparadies zu dem Schluss, dass die Auswirkungen für das Niedrigsteuerland in der EU negativ sein könnten. In jüngerer Zeit untersu-

¹¹ Baerentzen, S., A. Lejour und M. van 't Riet, 2020, Limitation of holding structures for intra-EU dividends: A blow to tax avoidance?, *World Tax Journal*, Februar 2020.

¹² Huizinga, H. und S.B. Nielsen, 1997, The taxation of Interest in Europe: a minimum withholding tax?, *CentER Discussion Paper*, 1997-73.

¹³ EG, 1989, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinserträge, KOM(89) 60/3/Revision final, Brüssel.

chen Finke et al. (2014)¹⁴ die Möglichkeiten einer auf Zinsen und Lizenzgebühren erhobenen Quellensteuer zur Begrenzung der Vermeidung von Körperschaftssteuern in den Herkunftsländern. In ihren Simulationen schlagen sie eine Steuer von 10 % auf abfließende Lizenzgebühren vor.¹⁵

Das Europäische Parlament schlug 2016 eine gemeinsame EU-Quellensteuer auf abfließende Gewinne vor.¹⁶ Die-

14 Finke, K., C. Fuest, H. Nusser und C. Spengel, 2014, Extending Taxation of Interest and Royalty Income at Source – an Option to Limit Base Erosion and Profit Shifting?, ZEW Discussion Paper No. 14-073.

15 Alle diese Vorschläge, einschließlich unseres, verstoßen gegen Vereinbarungen in bestehenden Steuerabkommen und gehen effektiv davon aus, dass eine Außerkraftsetzung des Abkommens möglich ist. Ob dies möglich ist oder nicht, übersteigt den Rahmen dieses Discussion Papers, ist jedoch zu berücksichtigen.

16 Europäisches Parlament, 2016, Abgeordnete fordern Schwarze Liste der Steuer-oasen, Patentbox-Regeln, eine gemeinsame konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage und mehr, Pressemitteilung, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20160701IPR34487/meps-call-for-tax-haven-blacklist-patent-box-rules-ccctb-and-more>

se Ideen sind jedoch noch nicht in Richtlinien umgesetzt worden. Es wird wahrscheinlich schwierig sein, einen Konsens der Mitgliedstaaten zu erreichen, da diese autonome Entscheidungsrechte in der Steuerpolitik haben und gegen jeden Vorschlag zur Steuerpolitik ein Veto einlegen können.

Um die Unterschiede bei den Steuersätzen zwischen den Mitgliedsstaaten zu verringern, sollte die Höhe der Steuersätze denkbar bei mindestens 10 % und höchstens 20 % liegen. 10 % ist der durchschnittliche Quellensteuersatz auf Zinsen und 20 % ist der Durchschnitt bei jenen Ländern, die eine Steuer erheben (siehe Abbildung 1). Beträgt der Steuersatz weniger als 10 %, wird die Steuer kaum wirksam gegen die Vermeidung der Körperschaftsteuer sein. Die meisten Länder erheben zumindest Quellensteuern zu einem Satz von 15 %, ein Satz von 10 % ist eine Ausnahme (sofern eine Steuer erhoben wird).

Tabelle 2: Durchschnittliche Steuerbelastung auf Dividendenrouten (kombinierte Dividendensteuer in %)

	Ausgangslage			Mindestquellensteuer von 5 %		
	Direkt	Optimal	Differenz	Direkt	Optimal	Differenz
Weltweit	11,9	5,9	6,0	12,0	6,6	5,4
EU (abfließend)	12,8	5,5	7,3	13,3	7,8	5,5

Tabelle 3: Die TOP 10 der Durchgangsländer auf Basis eines Zentralitätsmaßes*

Ausgangslage			Mindestquellensteuer von 5%		
1	Vereinigtes Königreich	13,4	1	Australien	9,3
2	Luxemburg	8,4	2	Singapur	8,6
3	Niederlande	7,7	3	Malaysia	7,7
4	Estland	6,7	4	Vereinigtes Königreich	5,9
5	Ungarn	6,2	5	Mauritius	5,8
6	Singapur	6,1	6	Hong Kong	5,6
7	Irland	5,6	7	Vereinigte Arabische Emirate	4,8
8	Slowakei	5,3	8	Brunei	4,7
9	Finnland	4,7	9	Luxemburg	4,3
10	Zypern	4,5	10	Niederlande	4,3

* Das Zentralitätsmaß zählt, wie oft sich ein Land auf den Steerrouten als Zwischenland (keine Quelle oder Endbestimmung) befindet, geteilt durch alle optimalen Steerrouten. Das Vereinigte Königreich ist also in 13,4 % aller optimalen Steuerwege ein Durchgangsländ.

7. BEISPIEL: MINDESTQUELLENSTEUER AUF DIVIDENDEN

Unabhängig davon, ob der Steuersatz einer gemeinsamen Quellensteuer 5, 10 oder 15% beträgt, wird sie einen großen Einfluss auf die Durchleitungsfunktion einer Reihe von Mitgliedstaaten haben. Vor einigen Jahren haben wir die Auswirkungen einer Mindestquellensteuer von 5% auf Dividenden untersucht, u. a. in Norwegen, Island und der Schweiz.¹⁷ Mit einer Mindeststeuer nahmen wir an, dass Mitgliedstaaten mit niedrigeren Steuersätzen den Steuersatz auf 5% erhöhten, während Mitgliedstaaten mit höheren Steuersätzen diese nicht änderten.

Wir verglichen die Gewinne aus dem Tax-Treaty-Shopping bei MNU's vor (Ausgangslage) und nach der Einführung der Mindeststeuer (siehe Tabelle 2). Auf globaler Ebene sind die Auswirkungen trotz der großen Bedeutung der EU in der Weltwirtschaft begrenzt. Die Gewinne aus dem Treaty-Shopping sind lediglich von 6,0 % auf 5,4 % gefallen. Für die EU-Länder sind die Auswirkungen größer. Hier sind die Gewinne aus dem Treaty-Shopping um 1,8 Prozentpunkte von 7,3% auf 5,5% gefallen. Die sich aus dem Treaty-Shopping ergebenden Vorteile bei Dividenden werden unter Anwendung eines Mindeststeuersatzes von nur 5% um 30% herabgesetzt.

In den Top 10 der Durchgangsländer bestehen große Unterschiede (siehe Tabelle 3). Bei Einführung einer gemeinsamen Quellensteuer mit einem Steuersatz von 5% würden von 8 europäischen Ländern (ohne Großbritannien) nur noch zwei, nämlich Luxemburg und die Niederlande, zu den Top 10 zählen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse würden Zypern, Ungarn und Irland nicht mehr als Durchgangsländer oder Steuerparadiese gelten. Allerdings würden die Investitionsströme und die Kapitalrenditen dann über andere Durchgangsländer umgeleitet werden. Es gäbe also viele neue Durchgangsländer, wie Australien und Malaysia. Die Verlagerung der Funktion als Durchgangsland in andere Länder erklärt die bescheidenen Auswirkungen auf globaler Ebene.

Dies ist nur ein Beispiel für eine Quellensteuer von 5% auf Dividenden, die einen großen Einfluss auf die Position der europäischen Durchgangsländer hat. Dieser Effekt würde durch höhere Steuersätze und eine gemeinsame Quellensteuer auf Zinsen und Lizenzgebühren verstärkt und die globalen Auswirkungen würden wahrscheinlich noch gewichtiger sein.

8. STEUEREINNAHMEN

Es ist schwierig, die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen abzuschätzen, da die oben angewandte Netzwerkanalyse nur auf den Unterschieden in den Steuersätzen und nicht auf den tatsächlichen Finanzströmen zwischen den Ländern basiert. Auf globaler Ebene beläuft sich der

Umfang der grenzüberschreitenden Dividenden auf 1.250 Milliarden Dollar.¹⁸ Aufgrund von Phantominvestitionen oder umgeleiteten Investitionen werden auch die Kapitalrenditen umgeleitet und doppelt berücksichtigt.¹⁹ Es kann sein, dass zwischen einem Drittel und 50% der bilateralen Dividendenströme nicht doppelt berücksichtigt werden. Geht man davon aus, dass die EU ein Viertel der Weltwirtschaft ausmacht, beliefen sich die jährlichen Einnahmen einer Mindeststeuer auf Dividenden auf 10 bis 15 Milliarden Euro (sofern der Steuersatz 10% betrüge). In diesem Beispiel sind wir davon ausgegangen, dass die Einnahmen aus den höheren Zöllen zusätzlich zu den 10% den Mitgliedstaaten zufließen.

Die Dividendenflüsse sind höher als die Zins- und Lizenzgebührenflüsse, aber gemeinsame Quellensteuern auf diese beiden letztgenannten Einkommensflüsse könnten ebenfalls Einnahmen in der Größenordnung von 10 Milliarden Euro jährlich generieren. Dies legt nahe, dass gemeinsame Quellensteuern auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren eine wichtige Quelle für eigene Einnahmen der Europäischen Union sein könnten.

Natürlich erheben die meisten Mitgliedstaaten bereits Quellensteuern, so dass eine gemeinsame Steuer die Einnahmen dieser Mitgliedstaaten auf die Union verlagern würde. Diese Verlagerung würde dadurch gemindert, dass die Steuereinnahmen der EU nur soweit zugestanden würden, wie sie durch den gemeinsamen Zolltarif generiert werden. Die Einnahmen aus höheren nationalen Zöllen, die zusätzlich zu den gemeinsamen Zöllen erhoben werden, verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus könnte eine Übergangsfrist eingeführt werden, bevor die Einnahmen vollständig der Union zufließen.

¹⁷ A. Lejour und M. van 't Riet, 2017, Effect van een Europese bronbelasting op dividend op belastingontwijking, jaargang 102, 10 Oktober 2017 (auf Niederländisch).

¹⁸ Hanappi, T. A. Lejour und M. van 't Riet, 2015, Network analysis of tax treaty shopping using dividend-based weights, CPB Communication, August 28, 2015.

¹⁹ Damgaard, J., T. Elkjaer and N. Johannesen, 2019, The rise of phantom investments, IMF paper, and Van 't Riet und Lejour, 2018, ibid.

ÜBER DIE AUTOREN



Arjan Lejour

Arjan Lejour ist Professor für Steuern und Öffentliche Finanzen an der Universität Tilburg und Projektleiter im Bereich Öffentliche Finanzen des niederländischen Büros für wirtschaftspolitische Analysen (Centraal Planbureau – CPB). Arjan ist ein Experte für (internationale) Unternehmensbesteuerung, Steuervermeidung und Steuerumgehung. Zuvor spezialisierte er sich auf internationalen Handel. Er hat auch viele EU-Politikbereiche untersucht, wie z.B. den Binnenmarkt, Subsidiaritätsfragen und die Erweiterung, und war Berater für verschiedene Generaldirektionen der Europäischen Kommission.



Maarten van 't Riet

Maarten van 't Riet ist Ökonom und arbeitet als Forscher beim niederländischen Büro für wirtschaftspolitische Analysen (Centraal Planbureau – CPB). Seine Hauptinteressengebiete sind die theoretische und angewandte Analyse der internationalen Besteuerung und der Sozialsysteme. Am CPB beschäftigte er sich mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell für die Analyse der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. Zuvor war Maarten als Berater für die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen tätig.