

## Abschließender Sachbericht

# **Steuerpolitik in der EU im Umfeld neuer Fiskalinstitutionen und Abstimmungsverfahren**

Leibniz-Einrichtung: ZEW Mannheim  
Aktenzeichen: SAW-2012-ZEW-3  
Projektlaufzeit: 01.05.2012 – 30.04.2016  
Ansprechpartner: Prof. Dr. Friedrich Heinemann

## Executive Summary

Die übergreifende Zielsetzung dieses Vorhabens war es, Reformoptionen für die europäische Fiskal- und Steuerpolitik zu entwickeln, welche immanente Defizite des institutionellen Status quo in der EU und der Eurozone adressieren. Eine besondere Aufmerksamkeit galt dabei sowohl den sich in den letzten Jahren krisenbedingt stark wandelnden Fiskalinstitutionen in Europa (z.B. Rettungsschirme; verschärfte fiskalische Regeln und Überwachung) als auch den neu zu Tage getretenen Formen aggressiven Steuerwettbewerbs und komplexer Steuervermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen.

Zu diesen Themenkomplexen haben die im Projekt erarbeiteten Studien eine Fülle von neuen Einsichten und Reformvorschläge geliefert, die von den Projektpartnern in die steuer- und finanzpolitische Diskussion in Europa eingebracht worden sind. Zu diesen Einsichten zählen:

- Eine international koordinierte verstärkte Erhebung von Quellensteuern auf Zins- und Lizenzzahlungen würde effektiv prominente Steuerplanungsstrategien multinationaler Konzerne angreifen. Gleichzeitig könnten Doppelbesteuerung und eine weitere Verletzung der Steuerneutralität verhindert werden. Die Einführung einer länderbezogenen Berichterstattung (Country-by-Country Reportings: CbCR) ist hingegen wenig geeignet, um die Gewinnverlagerungsaktivitäten multinationaler Unternehmen zu verhindern.
- Einige IP-Box Regime führen zu negativen Effektivsteuersätzen. Der von der OECD verfolgte Nexus-Ansatz ist geeignet, um Steuerplanungsmodelle unter Ausnutzen der IP-Box Regime zu verhindern.
- Steuerharmonisierungsschritte über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKB) sind wünschenswert. Im Vergleich zum Kommissionsvorschlag aus 2011 würde der Übergang hin zu einer zahlungsorientierteren Gewinnermittlung innerhalb eines solchen Systems mehr Klarheit und Vereinheitlichung schaffen.
- Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist nur bedingt geeignet, die Verletzungen der Steuerneutralität bei grenzüberschreitenden Investitionen im Binnenmarkt zu begrenzen.
- Fiskalregeln entfalten eine restringierende Wirkung auf die Defizite von Staaten. Die Verabschiedung des Fiskalpakts kann daher zur Stabilisierung und zum Abbau der langfristigen Staatsschuldenquoten beitragen. Zur Bewältigung akuter Krisen kann die Etablierung eines vorübergehenden fiskalischen Zinsausgleichsmechanismus helfen, um die Refinanzierungskosten hochverschuldeter Länder zeitlich zu begrenzen, ohne dabei marktgerechte Risikoprämien zu verzerren.
- Um auch in Nicht-Krisenzeiten stärkere Zinsdifferenzierung bei Staatsanleihen im Euroraum gemäß ihrem tatsächlichen Ausfallrisiko zuzulassen, wurde ein umsetzbarer Insolvenzmechanismus für Staaten in der Eurozone entwickelt (Viable Insolvency Procedure for Sovereigns, VIPS). Dieses Konzept bindet den permanenten Rettungsschirm ESM ausdrücklich in den institutionellen Rahmen mit ein.
- Steuerpolitische Rechtsakte auf europäischer Ebene haben weder durch eine mögliche Themenverknüpfung nach dem Vertrag von Lissabon noch durch den Reformdruck des Fiskalpakts und der Etablierung von EFSF/ESM zugenommen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangsfragen und Zielsetzung</b> .....	4
<b>2</b>	<b>Entwicklung der durchgeführten Arbeiten</b> .....	5
2.1	Anpassungen der Forschungsagenda .....	5
2.2	Zentrale Veranstaltungen .....	6
<b>3</b>	<b>Ergebnisse</b> .....	9
3.1	Gewinnverlagerung internationaler Unternehmen.....	9
3.2	Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb .....	12
3.3	Steuerneutralität im Binnenmarkt.....	13
3.4	Fiskalregeln .....	14
3.5	Zinsausgleichsmechanismus und Umschuldung.....	15
3.6	Steuerpolitik nach Lissabon und der Staatsschuldenkrise .....	16
<b>4</b>	<b>Beiträge Kooperationspartner im In- und Ausland</b> .....	17
<b>5</b>	<b>Qualifikationsarbeiten</b> .....	17
<b>6</b>	<b>Publikationsliste</b> .....	18
<b>7</b>	<b>Pressemitteilungen und Medienberichte</b> .....	20

# 1 Ausgangsfragen und Zielsetzung

Trotz der fortgeschrittenen Integration im Bereich des Binnenmarkts und der Währungspolitik ist die Steuerpolitik in der EU nach wie vor durch eine weitgehende nationale Autonomie im Bereich der direkten Steuern gekennzeichnet. Die Ursachen sind vielfältig. So betrachten nicht wenige Mitgliedstaaten die steuerpolitische Autonomie als zentral für die Sicherung ihrer Standorte oder verweisen auf besondere steuerpolitische Präferenzen ihrer Bevölkerung. Die Steuerautonomie verursacht jedoch auch zahlreiche Herausforderungen etwa im Bereich der Aufkommenssicherung und der Neutralität für grenzüberschreitende Investitionen. Gerade in Zeiten hoher internationaler Mobilität führt dies zu besonderen Anforderungen an eine nachhaltige Steuer- und Fiskalpolitik.

Allerdings hat sich der institutionelle Rahmen für Steuerpolitik in den letzten Jahren krisenbedingt deutlich verändert. Die Etablierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus' (ESM), die Weiterentwicklung der wirtschaftspolitischen Koordination (Europäisches Semester), verschärfte Schuldenregeln und deren Verankerung in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten (Fiskalpakt) haben die Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Einflussnahme in nationale Politik erhöht. Die verbindlichen Fiskalregeln stellen dabei die Finanzierbarkeit bisher verfolgter Niedrigsteuerstrategien zumindest in fiskalisch geschwächten Staaten in Frage. Für einzelne – vor allem kleinere – Länder ergeben sich trotzdem weiterhin Anreize eine Niedrigsteuerpolitik zu verfolgen, um ihre Standortattraktivität zu erhöhen und Steuersubstrat anzulocken. Eine solche Strategie verfolgen insbesondere Staaten in Osteuropa, aber auch in Westeuropa (Irland).

Die momentan verfolgten Steuerstrategien innerhalb der EU sind daher durch ein hohes Maß an Heterogenität gekennzeichnet. Dabei sind die Mitgliedstaaten einfallsreich in Bezug auf neue und zielgerichtete Niedrigsteuerregime. In Kombination mit heterogenen und nicht aufeinander abgestimmten Gewinnermittlungsvorschriften in den Mitgliedsländern eröffnet dies multinationalen Unternehmen Möglichkeiten komplexer Steuervermeidungsstrategien, wie dies zuletzt etwa durch den Fall Apple bekannt wurde. In dieser Situation sind multilaterale Reformansätze aufgrund der unterschiedlichen Interessen und Politiken der Mitgliedstaaten nicht leicht zu entwickeln und umzusetzen.

Ziel des Vorhabens war es, Reformoptionen für die europäische Fiskal- und Steuerpolitik zu entwickeln, welche die skizzierten Defizite korrigieren können. Dafür sollten zum einen Beiträge entwickelt werden, die innerhalb des bestehenden (neuen) institutionellen Rahmens umsetzbar sind. Zum anderen sollte das Vorhaben Studien zu weitergehenden und systematischeren Reformmöglichkeiten verfassen. In Summe liefert das Netzwerk übergreifende Erkenntnisse zu mittel- und langfristigen Reformoptionen für eine nachhaltige Steuer- und Fiskalpolitik in Europa. Im Forschungsdesign wurden die folgenden Ausgangsfragen mit berücksichtigt:

- Inwieweit reichen die Reformen am Ordnungsrahmen der Eurozone aus, um Finanzmärkte und öffentliche Finanzen resistenter gegen künftige Schocks zu machen?
- Hat der mit der Finanzkrise verbundene budgetpolitische Schock die steuerpolitische Strategie der bisherigen Niedrigsteuerstaaten und insbesondere der Schuldenkrisenstaaten beeinflusst und damit zu einem veränderten Wettbewerbsgleichgewicht in der europäischen Steuerpolitik geführt?

- Wie stark ist der Steuerwettbewerb innerhalb und zwischen den Wirtschaftsregionen und welchen Einfluss hat er auf die Harmonisierungsinteressen in der EU?
- Welche Effekte hätten vor diesem Hintergrund konkrete steuerliche Harmonisierungskonzeptionen, wie etwa die von der EU-Kommission vorgeschlagene gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)?
- Wie hat sich die EU-Gesetzgebung im Bereich der Steuerpolitik seit dem Lissabon-Vertrag und mit den neuen Fiskalinstitutionen verändert? Wird die Möglichkeit einer Ausweitung der EU-Steuerpolitik über Themenverknüpfungen wahrgenommen? Geben die Kreditkonditionalität bei Nutzung der Rettungsschirme (EFSF/ESM) sowie die Anforderungen des Fiskalpakts Impulse für eine umfassendere EU-Steuerpolitik?

## **2 Entwicklung der durchgeführten Arbeiten**

### **2.1 Anpassungen der Forschungsagenda**

Seit der Antragstellung im Jahr 2011 hat sich der Forschungsgegenstand dieses Vorhabens durch die krisenbedingten vielfältigen Reformen des EU-Fiskalsystems und vielfältige neue steuerpolitische Trends stark gewandelt. Das Netzwerk hat auf diese Entwicklungen reagiert, die Fragestellungen entsprechend aktualisiert und Analysen und Politikempfehlungen auf diese neuen Entwicklungen ausgerichtet.

So ergaben sich in den letzten Jahren im Bereich der Steuerpolitik neue Erkenntnisse über aggressive Steuervermeidungsstrategien von multinationalen Unternehmen. Multinationale Konzerne können mit Hilfe komplexer Steuerplanungsstrategien Gewinne aus Hoch- in Niedrigsteuere Länder verlagern und dadurch ihre weltweite Steuerlast signifikant reduzieren. Sowohl OECD als auch EU haben begonnen, steuerpolitische Strategien gegen diese aggressiven aber durchaus legalen Steuervermeidungspraktiken zu entwickeln.

Bei der Vielzahl an möglichen Handlungsoptionen für die Staaten stellt sich dabei die Frage, welche Reformoptionen zur Verhinderung von Steuervermeidung und Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen tatsächlich geeignet, wirtschaftlich unschädlich und praktisch umsetzbar sind. Gleichzeitig sind Mitgliedstaaten selbst involviert, neue Instrumente des Steuerwettbewerbs einzuführen, zum Beispiel durch niedrigere Steuersätze für Einkünfte aus immateriellen Vermögenswerten (sogenannte „IP-Box Regime“).

Das Forschungsnetzwerk hat zu diesen Themen in großer Breite Analysen geleistet und Politikempfehlungen gegeben, die Eingang in die wissenschaftlichen, politischen und gesetzgeberischen Diskussionen gefunden haben. Langfristig bleiben weitreichendere Reformen, etwa eine EU-weite Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung, auf der Tagesordnung. Auch hierzu hat das Netzwerk empirische und normative Analysen verfasst, die für die praktische Umsetzung von Reformen wichtige Hinweise liefern.

Solange keine weitgehenden Harmonisierungsschritte unternommen werden, stellen die ausgeprägten Steuerniveauunterschiede jedoch weiterhin beträchtliche Herausforderungen für die grenzüberschreitende Steuerneutralität dar. Daher hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in den letzten Jahren eine prominente Rolle beim Abbau grenzüberschreitender Hindernisse eingenommen und eine zunehmende Anzahl an Urteilen gefällt. Vor diesem aktuellen Hintergrund hat das Netzwerk auch die Rolle des EuGHs näher untersucht und ist der

Frage nachgegangen, inwieweit seine Rechtsprechung tatsächlich zu mehr Steuerneutralität im Binnenmarkt führt.

In Bezug auf die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise ist es seit der Antragstellung zu einer substanziellen Fortentwicklung im Ordnungsrahmen der Eurozone gekommen. So wurde der im Jahr 2010 eingeführte temporäre Eurorettungsschirm EFSF durch den permanenten ESM ersetzt. Des Weiteren wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert sowie der sogenannte Fiskalpakt vereinbart. Letzterer sieht strengere Regeln zur Begrenzung staatlicher Defizite vor. Die einfachgesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Regeln, auf welche sich die Unterzeichnerstaaten des Fiskalpakts verpflichtet haben, sollen dabei von unabhängigen nationalen Fiskalräten überwacht werden.

Darüber hinaus wurde die Europäische Bankenunion geschaffen, die einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus für die größten systemrelevanten Banken sowie einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus für insolvente Banken umfasst. Trotz dieser weitreichenden Veränderungen bleiben wichtige institutionelle Strukturen unvollendet: So wurde weiterhin kein verlässlicher Mechanismus für die Umschuldung staatlicher Schulden im Euroraum geschaffen. Dies macht zukünftige Krisen wahrscheinlicher und würde ihre Bewältigung erschweren. Das Netzwerk hat die Diskussionen um die notwendigen institutionellen Reformprozesse eng begleitet und sich aktiv mit erarbeiteten Reformvorschlägen („FIRE“: Fiscal Interest Rate Equalization, „VIPS“: Viable Insolvency Procedure for Sovereigns) an der wirtschaftspolitischen Diskussion beteiligt.

## **2.2 Zentrale Veranstaltungen**

Die Netzwerk-Partner pflegten über die Dauer der Projektlaufzeit hinweg einen kontinuierlichen engen Austausch. Neben der engen Zusammenarbeit auf Arbeitsebene waren regelmäßige interne Workshops wichtige Meilensteine, die der Präsentation und Diskussion von Forschungsideen und Zwischenergebnissen dienten. Die Workshops fanden sowohl am ZEW in Mannheim als auch am Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen (MPI) in München und dem Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer statt.

Wissenschaftliche Publikationen in den führenden Zeitschriften der beteiligten Disziplinen stellten das zentrale wissenschaftliche Output-Ziel des Vorhabens dar. Darauf aufbauend wurden aber auch wichtige Beiträge zur Beratung der europäischen Politik erbracht. Zu diesem Zweck haben die Projektpartner die folgenden politikberatenden Veranstaltungen in Brüssel durchgeführt und dem Kooperationsprojekt auf diese Weise eine große europäische Sichtbarkeit gebracht:

- **Corporate Taxation - the Next Building Block of a Future Fiscal Union?**  
am 18.04.2013 in der Landesvertretung Baden-Württemberg in Brüssel

Bei diesem halbtägigen Workshop haben Christoph Spengel (Universität Mannheim und ZEW) und Erik Röder (MPI) die Implementierung einer gemeinsamen (konsolidierten) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (G(G)KB) sowohl aus betriebswirtschaftlicher als auch aus rechtlicher Perspektive diskutiert. Die Veranstaltung wurde ergänzt durch eine ökonomische Einschätzung von Clemens Fuest (ZEW Präsident) sowie einer Panneldiskussion mit Philip Kermode (Direktor Generaldirektion Steuern und Zollunion, Eu-

ropäische Kommission), Martina Baumgärtel (Leiterin Regulatory Policy, Allianz SE) und Christoph Spengel (Universität Mannheim).

- **How Should We Cope With the Problem of Legacy Sovereign Debt in the Euro Area?**

am 04.03.2015 in der Landesvertretung Baden-Württemberg in Brüssel

Dieser Experten-Workshop behandelte die Altschuldenproblematik in der Eurozone. Die fünf Experten Daniel Gros (Direktor, Centre for European Policy Studies), Lee C. Buchheit (Partner, Anwaltskanzlei Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP), John Ryan (Professor, University of Cambridge), Jeromin Zettelmeyer (Leiter Abteilung Wirtschaftspolitik, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) und Clemens Fuest (Präsident ZEW) trugen ihre Analysen zum Altschuldenproblem sowie ihre entwickelten Lösungsansätze vor den geladenen Sachverständigen aus Politik und Wirtschaft vor. Clemens Fuest präsentierte dabei ein im Rahmen des Projektvorhabens entwickeltes Konzept zur Insolvenzordnung für Staaten (VIPS). Das VIPS-Konzept geht auf ein mögliches Verfahren sowie auf notwendige institutionelle Veränderungen im Bereich der europäischen Finanzmarktregulierung ein.

- **Europe's New Fiscal Governance: a Quantum Leap or Not Worth the Paper It's Written on?**

am 16.09.2015 in der Landesvertretung Baden-Württemberg in Brüssel

Diese „Lunch Debate“ thematisierte die zahlreichen neuen Institutionen und Regelwerke, auf die man sich in Folge der Krise auf europäischer Ebene geeinigt hat. Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg) stellte eine im Netzwerk erarbeitete Meta-Studie zur Effektivität von Schuldenregeln vor und zeigte auf, dass diese geeignet sind, um Überschuldungen zu verhindern. Albert Solé-Ollé (Professor, University of Barcelona) betonte anhand der Entwicklungen im spanischen Immobiliensektor die Wichtigkeit sinnvoller Regeln und guter Governance vor allem in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs. Nicolas Carnot (Europäische Kommission) machte den damit verbundenen Vorschlag, dass Fiskalregeln zwingend Budgetüberschüsse in ökonomisch guten Zeiten vorsehen sollten, um im Falle breitflächiger Schocks in der Eurozone die Handlungsfähigkeit der Regierungen sicherzustellen.

Neben der Dissemination der Arbeiten in die Politik und den internen Workshops hat das Netzwerk zwei große wissenschaftliche Konferenzen am ZEW ausgerichtet. Ziel dieser Konferenzen war es, den wissenschaftlichen Austausch und die internationale Vernetzung der Projektpartner zu stärken und nachhaltig zu sichern. Darüber hinaus konnten auf den Konferenzen die Arbeiten der Projektpartner vorgestellt und diskutiert werden.

- **Taxing Multinational Firms**

18.-19.11.2013, ZEW Mannheim

Diese Konferenz am ZEW wurde gemeinsam im Netzwerk mit dem Centre for Business Taxation der Oxford University organisiert. Mit über 30 Fachvorträgen in parallelen Sessions gelang es, sowohl etablierte als auch aufstrebende internationale Forscher im Bereich der Besteuerung von multinationalen Unternehmen ans ZEW zu bringen. Harry Huizinga (Tilburg University) hielt einen Keynote-Vortrag zum Effekt der internationalen Besteuerungssysteme auf die Nutzung von Fremdkapital multinationaler Unternehmen. Die Konferenz wurde ergänzt durch ein Rundgespräch zum Thema aggressive Steuerplanung mit Experten aus Praxis, Wissenschaft und Verwaltung (Ina Schlie, Leiterin Glo-

bal Tax, SAP; Katharina Becker, Referentin, Bundesministerium für Finanzen; Michael Devereux, Direktor, Oxford University Centre for Business Taxation; Clemens Fuest, Präsident, ZEW; Heinz-Klaus Kroppen, Partner, Deloitte; Michael Schaden, Partner, Ernst & Young; Gregory Abate, Referent, OECD; Christoph Spengel, Professor, Universität Mannheim).

- **European Tax Policy**

27.04.2015, ZEW Mannheim

Ziel dieser ZEW Public Finance Conference war es, die zentralen Herausforderungen und Reformoptionen der europäischen Wirtschafts- und Steuerpolitik zu diskutieren und zu evaluieren. In mehr als 50 Fachvorträgen wurden aktuelle wissenschaftliche Arbeiten zu diesen Themen diskutiert. Konkret behandelten die Sessions die folgenden Themen (mit jeweils mind. vier Papierbeiträgen):

- Konsolidierungsmaßnahmen und ihre Wirksamkeit
- Einkommensteuerelastizitäten
- Wirkung der Besteuerung auf unternehmerisches Entscheidungsverhalten
- Fiskal- und Steuerpolitik im europäischen Kontext
- Fiskalföderalismus
- Steuerpolitische Anreize für Investitionen
- Internationaler Steuerwettbewerb
- Steuervermeidung und Steuerverwaltung
- Ungleichheit und Umverteilung
- Optimalität, Inzidenz, und Perzeption der Besteuerung
- Theoretische Analyse des Fiskalföderalismus und der Bereitstellung öffentlicher Güter
- Politökonomische Analyse der Fiskalpolitik
- Langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Verschuldung
- Regionaler Steuerwettbewerb

Wolfgang Schön (MPI München) analysierte in seiner Keynote den fundamentalen Konflikt, der sich aus der Koexistenz eines immer stärker integrierten europäischen Binnenmarktes und der Souveränität in Steuerangelegenheiten auf Seiten der Mitgliedstaaten ergibt. Dieser Konflikt verdeutlicht sich unter anderem entlang der Konzepte der Neutralität und Territorialität der Besteuerung. Während die Neutralität die gleiche steuerliche Behandlung wirtschaftlicher Aktivitäten unabhängig von ihrer regionalen Struktur beschreibt, beschränkt das Konzept der Territorialität die Besteuerungsrechte auf Aktivitäten auf dem Territorium eines Mitgliedstaates.

Schön zeigte auf, dass die Schwierigkeit, ein ausgewogenes Gleichgewicht zu erreichen, sich insbesondere in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Fragen der direkten Besteuerung verdeutlicht. Angesichts einer fehlenden klaren Linie in den Entscheidungen der letzten zehn Jahre werde oftmals eine gewisse Unberechenbarkeit des EuGH in diesen Fragen kritisiert. Um die Anforderungen der Neutralität und die Einschränkungen, die sich aus dem Territorialitätskonzept ergeben, zu versöhnen, argumentiert Schön, könne die Kohärenz nationaler Steuersysteme ein sinnvolles Konzept sein.

## 3 Ergebnisse

### 3.1 Gewinnverlagerung internationaler Unternehmen

Dieser Themenbereich hat aufgrund der drängenden steuerpolitischen Bedeutung des Themas im Projekt eine große Aufmerksamkeit erfahren, sodass eine Fülle an neuen Erkenntnissen erarbeitet werden konnte. So zeigt zum Beispiel eine empirische Studie (Pfeiffer et al., 2015), dass bilaterale Lizenzzahlungen eine große Rolle bei der Steuervermeidung multinationaler Unternehmen spielen. Die Analyse beruht auf einem OECD-Datensatz mit über 3.400 Länderpaaren für den Zeitraum von 1995 bis 2012. Die Ergebnisse zeigen, dass höhere Steuern die bilateralen Lizenzströme in den entsprechenden Ländern reduzieren und dass der von der OECD vorgeschlagene Nexus-Ansatz für IP-Box Regime eine hilfreiche Option zur Eindämmung von Gewinnverlagerung darstellt. Dieses Ergebnis wird von weiteren Analyseperspektiven im Netzwerk bestätigt, etwa wenn grenzüberschreitende Neutralitätsüberlegungen im Binnenmarkt berücksichtigt werden (Bräutigam et al., 2015).

Ganz allgemein stellt sich bei der Vielzahl an aktuell diskutierten Reformvorschlägen jedoch die Frage, welche Reformoptionen zur Verhinderung von Steuervermeidung und Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen tatsächlich geeignet und umsetzbar sind. Ein gemeinsamer Beitrag des ZEWs und der Universität Mannheim (Fuest et al., 2013) erörtert diese Frage unter Berücksichtigung der bekannten Steuervermeidungskanäle und gibt entsprechende Handlungsempfehlungen. Das Papier erläutert prominente Steuerplanungsstrategien multinationaler Unternehmen (z.B. Google) und zeigt die entscheidenden Schwachstellen im bestehenden Steuersystem auf. Dabei wird auf die empirischen Erkenntnisse zu Existenz und Ausmaß von Gewinnverlagerung durch internationale Konzerne zurückgegriffen. Die Autoren zeigen, dass eine stärkere Besteuerung multinationaler Unternehmen im Wohnsitzstaat, zum Beispiel durch strengere Regelungen zur Hinzurechnungsbesteuerung, ein effektiver Ansatz zur Bekämpfung von Steuervermeidung wäre. Der Beitrag zeigt jedoch auch, dass einige Länder aus nationalem Interesse ihre Wohnsitz- und Hinzurechnungsbesteuerung absichtlich schwächen, um dadurch Investitionen anzuziehen oder ihren Unternehmen im Ausland einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Auf die freiwillige Umsetzung von Reformmaßnahmen zur Stärkung der Wohnsitz- und Hinzurechnungsbesteuerung in diesen Ländern zu setzen, stellt daher wegen der heterogenen Interessenlage keine realistische Handlungsoption dar. Ein Papier im Kontext der EuGH-Rechtsprechung (Bräutigam et al., 2015) zeigt zudem, dass eine Stärkung der Hinzurechnungsbesteuerung in der EU zweifelhafte Effekte auf die grenzüberschreitende Steuerneutralität im Binnenmarkt nach sich ziehen würde.

Als eine weitere effektive Handlungsalternative wird in Politik und Wissenschaft die Stärkung der Quellenbesteuerung diskutiert. Die Debatte fokussiert sich diesbezüglich stark auf unilaterale Maßnahmen, wie zum Beispiel nationale Abzugsbeschränkungen für Zins- und Lizenzzahlungen sowie generelle Anti-Missbrauchsklauseln wie von der EU-Kommission vorgeschlagen. Der oben erwähnte Beitrag (Fuest et al., 2013) zeigt jedoch, dass beide Handlungsoptionen nicht empfehlenswert sind: Abzugsbeschränkungen führen unweigerlich zu einer Doppelbesteuerung und generelle Anti-Missbrauchsklauseln entfalten im Kampf gegen aggressive Steuerplanungsmodelle keine hinreichende Wirkung.

Als besonders empfehlenswerte Reformoption wird hingegen eine *international koordinierte verstärkte Erhebung von Quellensteuern auf Zins- und Lizenzzahlungen* herausgearbeitet. In einem Folgepapier (Fuest et al., 2014) wird hierzu gezeigt, dass eine solche Maßnahme effektiv prominente Steuerplanungsstrategien multinationaler Konzerne angreift und gleichzeitig Doppelbesteuerung und eine Beeinträchtigung von Steuerneutralität verhindert. Dafür müssen bereits bestehende Zinsabzugsbeschränkungen bilateral ausgestaltet werden, so dass nicht abzugsfähige Zinsen nicht erneut auf Ebene des Empfängers besteuert werden. Gleichzeitig muss gemäß der Analyse ein Konsens darüber entwickelt werden, ab welchem Niveau es sich um eine übermäßige Fremdfinanzierung handelt und damit um einen Umfang an Zinsaufwendungen, ab dem ein Abzug unzulässig ist.

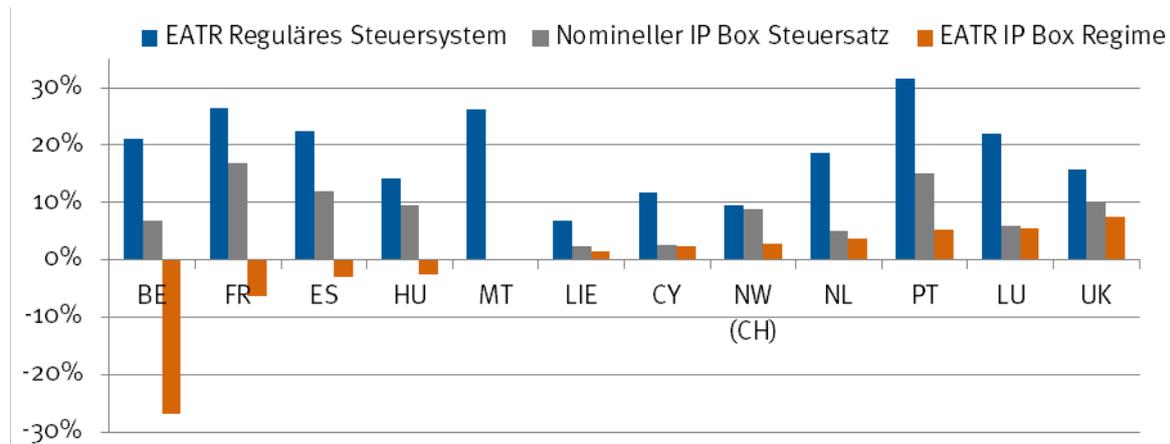
Anders als bei Zinszahlungen gibt es bei Lizenzzahlungen momentan Situationen, die oftmals zu einer doppelten Nichtbesteuerung führen. Dies wird dadurch forciert, dass in jüngster Zeit viele Länder Sonderregime eingeführt haben (IP-Box Regime), unter denen Lizenz Einkünfte günstiger besteuert werden als reguläre Einkünfte. In Kombination mit der verbreiteten Abzugsfähigkeit von Lizenzzahlungen kann es somit vielfach zu doppelter Nichtbesteuerung kommen. Die Analyse (Fuest et al., 2014) spielt Möglichkeiten durch, die eine einmalige Besteuerung von Lizenzen an der Quelle sicherstellen können. Dabei werden vier Optionen betrachtet: (i) eine bilaterale Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Lizenzzahlungen, (ii) ein umgekehrtes Anrechnungsverfahren („inverted tax credit“), (iii) eine einheitliche, anrechenbare Quellensteuer auf alle Lizenzzahlungen und (iv) Quellensteuern auf Lizenzzahlungen als Antimissbrauchsvorschrift. Auf Basis von OECD-Daten für länderspezifische Lizenzströme haben die Autoren Aufkommenswirkungen für die vier Reformszenarien simuliert. Die Resultate zeigen zum Beispiel, dass die Einführung einer einheitlichen, anrechenbaren Quellensteuer auf alle Lizenzzahlungen von 10 Prozent (Szenario iii) zu einer starken Umverteilung des Aufkommens insbesondere auf Kosten der USA führen würde. Neben den Nettolizenzströmen spielt die Höhe der im gegenwärtigen Recht erhobenen bilateralen Quellensteuern für die länderspezifischen Ergebnisse eine große Rolle. Die signifikanten Umverteilungseffekte werden eine Übereinstimmung zu dieser Reform ohne weitere Kompensationsmechanismen erschweren.

Insgesamt wurde das Problem der Gewinnverlagerung durch Lizenzzahlungen aufgrund der Einführung von IP-Box Regimen in verschiedenen EU Mitgliedstaaten verstärkt. Als steuerpolitische Instrumente sehen IP-Box Regime einen reduzierten Steuersatz für Einkünfte aus der Verwertung immaterieller Wirtschaftsgüter wie Patente, Marken oder Urheberrechte vor. Seit dem Jahr 2000 haben dreizehn europäische Staaten IP-Box Regime eingeführt. Auch der Gesetzgeber in der Schweiz hat jüngst die Voraussetzungen für IP-Box Regime auf Kantonsebene geschaffen. Die Steuersätze der dreizehn EU-Regime variieren deutlich: Sie liegen zwischen null Prozent in Malta und 16,76 Prozent – einschließlich Aufschlägen – in Frankreich.

Neben der Höhe des IP-Box Steuersatzes unterscheiden sich die einzelnen Regime auch durch den Umfang der begünstigten IP-Arten, der begünstigten Arten von IP-Einkünften, durch die Ermittlung der IP-Box Bemessungsgrundlage sowie durch die Behandlung erworbener immaterieller Wirtschaftsgüter. Forscher des Netzwerks haben die effektive Steuerbelastung bei Nutzung von IP-Box Regimen unter Berücksichtigung der steuerlichen Details ermittelt (Evers et al., 2015). Abbildung 1 weist die effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR) einer Investition in ein selbsterstelltes Patent aus und zeigt, dass sämtliche europäi-

sche IP-Box Regime mit einem deutlichen Rückgang der effektiven Durchschnittssteuerbelastung verbunden sind.

**Abbildung 1:** Effektive Durchschnittssteuerbelastung (EATR) für eine eigenkapitalfinanzierte Investition in ein selbsterstelltes Patent



Die Steuervergünstigungen sind in einigen Fällen jedoch nicht nur auf selbsterstellte immaterielle Wirtschaftsgüter beschränkt. Daher eröffnen sich Möglichkeiten für Unternehmen, die IP-Box Regime für Steuerplanungsmodelle mit entsprechend niedrigen Effektivsteuersätzen zu nutzen. Der von der OECD vorgeschlagene Nexus-Ansatz würde diese Möglichkeit beschränken und die Effektivsteuersätze für diese Fälle steigen lassen. Dass höhere Steuern bilaterale Lizenzzahlungen reduzieren, hat ein weiteres empirisches Papier im Netzwerk bestätigt (Pfeiffer et al., 2015).

Als weiterer Ansatzpunkt werden in der politischen und wissenschaftlichen Debatte zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung verschärfte Berichts- und Transparenzvorschriften diskutiert. Die prominenteste Möglichkeit dafür ist das sogenannte country-by-country Reporting (CbCR), welches nun bereits von mehreren Ländern (z.B. Frankreich) eingeführt wurde. Kürzlich wurde zudem eine entsprechende Richtlinie auf EU Ebene verabschiedet, die das CbCR in allen Mitgliedstaaten vorsieht. Eine Forschergruppe des Netzwerks hat sich daher explizit mit CbCR als ein Instrument erhöhter Transparenz auseinandergesetzt. Dabei sollen Berichts- und Offenlegungsvorschriften multinationaler Unternehmen, insbesondere in Hinblick auf bestimmte steuerliche Informationen, verschärft werden. Das normative Papier (Spengel et al., 2014) kommt zu dem Ergebnis, dass weder Konzern- noch Einzelabschlüsse eine angemessene Plattform für solch länderbezogene Informationen darstellen. Prinzipiell ist das CbCR nur bedingt geeignet, die Gewinnverlagerungsaktivitäten multinationaler Unternehmen zu verhindern, da deren Steuerminimierungsstrategien – anders als illegale Steuerhinterziehung – nicht gegen geltendes Recht verstoßen, sondern vorteilhafte Steuerregime, Schlupflöcher und Gesetzeslücken im Steuerrecht ausnutzen. Das CbCR stellt also lediglich Informationen dar, die in allgemeinerer Weise bereits bekannt sind. In dieser Hinsicht wird auch gezeigt, dass die erwarteten Kosten eines CbCR den erwarteten Nutzen übersteigen und dass ein CbCR daher nicht als überzeugende Maßnahme gegen internationale Gewinnverlagerung angesehen werden kann.

### 3.2 Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb

Neben der schrittweisen und diskretionären Beseitigung von Schlupflöchern und Gesetzeslücken bleiben weitreichende und systematische Harmonisierungsschritte bei der Unternehmensbesteuerung auf der politischen Agenda. Die Europäische Kommission hat 2015 das Konzept der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) offiziell wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Eine GKKB würde einen Paradigmenwechsel darstellen hin zur Besteuerung eines Konzerns in seiner Gesamtheit, statt der Besteuerung seiner einzelnen Teilgesellschaften. Die GKKB würde Steuerplanung im herkömmlichen Sinne erschweren, weil sie das Konzernergebnis über die Teilgesellschaften hinweg konsolidiert. Der Richtlinienentwurf der Kommission für eine GKKB aus dem Jahr 2011 weist jedoch zahlreiche Regelungslücken und offene Auslegungsfragen auf, welche die Funktionsweise der GKKB in Frage stellen würden. Vor diesem Hintergrund haben Forscher des Netzwerks den Vorschlag einer modifizierten Einnahmeüberschussrechnung entwickelt, welche die Periodisierung im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung stärker als bisher an Zahlungsvorgänge knüpft (Evers M. T. et al., 2015). Der Übergang hin zu einer zahlungsorientierteren Gewinnermittlung würde mehr Klarheit und Vereinheitlichung mit sich bringen. Eine quantitative Simulation der effektiven Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in allen 28 EU-Mitgliedstaaten zeigt zudem, dass die Gewinnermittlung sowohl nach dem Richtlinienentwurf der Kommission als auch nach Zugrundelegung der modifizierten Einnahmeüberschussrechnung nur geringe materielle Belastungskonsequenzen nach sich zieht, sodass von einer hohen politökonomischen Umsetzbarkeit des Reformvorschlags auszugehen ist.

Insgesamt kann jedoch die GKKB Steuerwettbewerbseffekte zwischen den Mitgliedstaaten nicht verhindern. Nur eine vollständige Harmonisierung und damit auch eine Vereinheitlichung der Steuersätze würde Wettbewerb über die Steuersysteme vermeiden. Solch eine weitgehende Reformoption weist jedoch auch Nachteile auf. Die Mitgliedsländer wären in ihrer Flexibilität eingeschränkt, entsprechend ihrer unterschiedlichen Präferenzen Steuern zu erheben oder gegenüber Wettbewerbsdruck von außerhalb Europas zu reagieren. Andererseits würde eine Harmonisierung die EU als Ganzes wettbewerbsfähiger gegenüber anderen Weltwirtschaftsregionen machen, da Befolgungskosten für Unternehmen deutlich sinken würden. Vor diesem Hintergrund hat ein weiteres empirisches Papier (Streif, 2015) untersucht, inwieweit die EU Mitgliedstaaten auf die Steuerniveaus in anderen Weltwirtschaftsregionen reagieren und wie sehr sie untereinander im Steuerwettbewerb stehen. Die Analyse basiert auf Daten für 44 Staaten der Jahre 1996 bis 2012 und deckt die vier Weltregionen Europa, Nordamerika, Lateinamerika und den Asien-Pazifik-Raum ab. Um mögliche Wettbewerbsinteraktionen zwischen den Staaten zu identifizieren, verwendet die Studie sogenannte Steuerreaktionsfunktionen, die den effektiven Durchschnittssteuersatz eines Landes als Funktion der gewichteten effektiven Durchschnittssteuersätze der anderen Länder modellieren. Die Ergebnisse der Studie deuten darauf hin, dass die sinkenden Unternehmenssteuersätze der vergangenen Jahrzehnte auf Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zurückzuführen sind. Jedoch findet sich keine Evidenz dafür, dass die EU-Mitgliedstaaten auf die Steuerniveaus im außereuropäischen Ausland reagieren. Der Beitritt der neuen EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2004 hat dabei zu einer zusätzlichen Steuerwettbewerbsdynamik geführt.

Ist Steuerharmonisierung schließlich die beste Antwort auf die schädlichen Auswirkungen von Steuerwettbewerb? Eine vollständige Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung in Europa scheint in Anbetracht der empirischen Erkenntnisse und der normativen Abwägungen nicht vorteilhaft: Zum einen ist die empirische Evidenz für starke Steuerwettbewerbsinteraktionen innerhalb der EU nicht restlos überzeugend. Zum anderen ergeben sich signifikante Nachteile einer vollständigen Harmonisierung. Stattdessen erscheinen wohl dosierte Harmonisierungsschritte vorteilhafter, etwa die Umsetzung einer G(G)KB wie von der Europäischen Kommission in ihrem Aktionsplan 2015 vorgeschlagen. Dabei verbliebe den Ländern ausreichend Flexibilität, um ihr optimales Steuerniveau zu bestimmen. Gleichzeitig reduziert ein solches System die Befolgungskosten für Unternehmen deutlich. Die EU als Ganzes würde im Vergleich zu anderen Wirtschaftsregionen an Attraktivität für Direktinvestitionen gewinnen.

### **3.3 Steuerneutralität im Binnenmarkt**

Solange jedoch keine Schritte in Richtung einer GKKB unternommen werden, spielen die Urteile des Europäischen Gerichtshof (EuGH) eine wichtige Rolle beim Abbau grenzüberschreitender Diskriminierungen. Ein weiteres Papier (Bräutigam et al, 2015) thematisiert daher die Rolle des EuGHs bei der Herstellung von Steuerneutralität für grenzüberschreitende Investitionen im Binnenmarkt. Die Studie argumentiert, dass die vom EuGH vorgenommene Beseitigung grenzüberschreitender Diskriminierungen nicht zwingend zu mehr Steuerneutralität im Binnenmarkt führt. Grund hierfür sind die allgemeinen Steuerniveauunterschiede und die unterschiedliche Umsetzung der Urteile durch die Mitgliedstaaten. Dieser Frage wird anhand eines Grundsatzurteils im Bereich der Hinzurechnungsbesteuerung (Cadbury-Schweppes) nachgegangen.

Konkret schränkte der EuGH im Jahr 2006 die Anwendung der Hinzurechnungsbesteuerung (CFC Regeln) für ausländische Tochtergesellschaften innerhalb der EU ein. Aus dem Urteil folgt, dass die Vorschriften nur dann anwendbar sind, wenn es sich bei den Tochtergesellschaften um rein künstliche Konstruktionen handelt, die keine eigene wirtschaftliche Tätigkeit entfalten. Im Anschluss an dieses Urteil änderten die EU/EWR-Mitgliedstaaten ihre Vorschriften, wodurch die Hinzurechnungsbesteuerung innerhalb der EU heutzutage keine große Rolle mehr spielt. Die Studie berücksichtigt zudem, dass IP-Box Regime in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren auf dem Vormarsch sind. Das Entstehen der IP-Boxen speziell auch für erworbene Patente kann im Zusammenhang mit der EuGH-Entscheidung gesehen werden. Vor dem Urteil hätten niedrigere Steuersätze auf erworbene Patente wegen der Hinzurechnungsbesteuerung keine Wirkung erzielt.

Die Studie errechnet auf Basis des Devereux-Griffith Models Effektivsteuersätze für grenzüberschreitende Investitionen. Dabei simuliert die Studie vier verschiedene Szenarien für mehrere Jahre, bei denen CFC-Regeln und IP-Boxen jeweils greifen und/oder nicht greifen. Anhand der (kontrafaktischen) Szenarien für die verschiedenen Jahre erlaubt die Studie Rückschlüsse über die Auswirkungen des EuGH-Urteils in einem dynamischen steuerpolitischen Umfeld. Die Simulationen zeigen, dass das EuGH-Urteil zwar eine Stärkung der Kapitalimportneutralität bewirkt hat, sich die Kapitalexportneutralität allerdings deutlich verschlechtert hat. Durch das Aufkommen der IP-Box Regime für erworbene Patente ergeben sich überdies für beide Maßgrößen erhöhte Verzerrungen für grenzüberschreitende Investi-

onsentscheidungen. Die Ergebnisse erlauben direkte Einschätzungen zu den aktuellen Reformdiskussionen in der EU und OECD:

(1) Eine Wiedereinführung der Hinzurechnungsbesteuerung im EU Kontext hätte nach den Modellierungen der Studie zweifelhafte Effekte auf die Steuerneutralität im Binnenmarkt. Das unterstützt die kritische Haltung der EU Kommission gegenüber einer Stärkung der Hinzurechnungsbesteuerung für inner-europäische Vorgänge. Dies ist auch im Einklang mit einem anderen Papier im Netzwerk (Fuest et al., 2013), das argumentiert, dass einzelne Länder kein Interesse an einer Stärkung ihrer Hinzurechnungsbesteuerung haben.

(2) Das Zurückdrängen der IP-Box Regime für nicht selbst-erstellte immaterielle Vermögenswerte (Nexus-Ansatz) weist vorteilhafte Eigenschaften sowohl bezüglich Kapitalimport als auch Kapitalexportneutralität auf und stellt damit eine wünschenswerte Reform dar.

### **3.4 Fiskalregeln**

Ein zentrales Element der europäischen Reformpolitik im Rahmen der Schuldenkrise war die Stärkung von Fiskalregeln durch die Ratifizierung des Fiskalpaktes. Zwar wurden Fiskalregeln bereits vor der Staatsschuldenkrise zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung als Werkzeug der Fiskalpolitik genutzt, jedoch waren diese der Kritik ausgesetzt nur unbeständig eine Bindungswirkung zu entfalten. Ein häufiger Kritikpunkt lautete, dass Regeln mit Hilfe kreativer Buchführung in ihrer Bindungswirkung gehindert werden könnten, je schwächer ihre rechtliche Grundlage sei. Des Weiteren wurden selbst auferlegte Regeln dahingehend kritisiert, dass ihre Ausgestaltung derart gewählt sein konnte, dass sie zwar ein Signal hinsichtlich nachhaltiger Fiskalpolitik an die Wähler senden sollten, jedoch nicht intendiert gewesen sind eine wirkliche Bindungswirkung zu entfalten. Vor diesem Hintergrund wurden die ratifizierenden Mitgliedstaaten im Fiskalpakt zur Einführung von Fiskalregeln verpflichtet, die automatische Korrekturmechanismen aufweisen. Darüber hinaus hat der Fiskalpakt die Verpflichtung vorgesehen, Fiskalregeln eine verfassungsrechtliche Grundlage zu geben.

Im Rahmen des Projektes sind insgesamt drei wissenschaftliche Arbeiten entstanden, welche den Themenkomplex Fiskalregeln untersuchen. So analysiert ein Forscherteam den Einfluss der rechtlichen Grundlage von Fiskalregeln auf ihre Wirksamkeit (Asatryan et al, 2016). Auf Basis von historischen Daten, die zurück bis in das 19. Jahrhundert reichen, zeigt sich, dass vor der Staatsschuldenkrise nur wenige industrialisierte Länder Fiskalregeln mit einer verfassungsrechtlichen Basis aufwiesen. Im Gegensatz hierzu hatten zeitgleich bereits mehr als drei Dutzend Länder in den anderen Teilen der Welt Fiskalregeln mit einer solchen rechtlichen Grundlage. Die Ergebnisse der empirischen Analyse zeigen dabei, dass mit Saldoregeln, die eine verfassungsrechtliche Grundlage aufweisen, im Durchschnitt eine um 11 Prozentpunkte niedrigere Staatsschuldenquote sowie drei Prozentpunkte niedrigere Staatsausgabenquote einhergehen. Darüber hinaus dokumentieren die Analyseergebnisse, dass Fiskalregeln mit solch einer rechtlichen Basis die Wahrscheinlichkeit für Staatsschuldenkrisen reduzieren.

In einer weiteren Studie wurde untersucht, ob die Wirksamkeit von Fiskalregeln empirisch festgestellt werden kann, wenn explizit für Verzerrungswirkungen kontrolliert wird, die durch selbst gegebene Regeln entstehen können (Heinemann und Yeter, 2016). Vor diesem Hintergrund wurde eine neue empirische Identifikationsstrategie entwickelt und mit Hilfe eines theoretischen Modells unterstützt. Zentrales Element der Identifikationsstrategie ist dabei die

Bestimmung von unerwarteten fiskalischen Schocks und deren Interaktion mit Fiskalregeln. Auf Basis von Daten für OECD Länder und einem Zeitraum von 1986 bis 2012 zeigen die Ergebnisse, dass im Durchschnitt eine schwach restringierende Wirkung von Fiskalregeln dokumentiert werden kann. Diese besteht fort, wenn mit Hilfe der neu entwickelten Identifikationsstrategie für eine mögliche Verzerrung in der empirischen Analyse explizit kontrolliert wird.

Um neben den länder- sowie zeitraum-spezifischen Ergebnissen der ersten beiden Studien eine Gesamtaussage hinsichtlich der Wirksamkeit von Fiskalregeln treffen zu können, wurde eine Meta-Analyse (Heinemann et al., 2016) durchgeführt. Im Falle einer solchen Analyse wird die bestehende empirische Evidenz für einen Strang in der wissenschaftlichen Literatur systematisch erfasst und ausgewertet. Dabei ist es das übergeordnete Ziel eine Konsenschätzung herzuleiten, welche abstrahierend von expliziten Eigenschaften der jeweiligen Studien eine empirische Gesamteinschätzung zur Wirksamkeit von Fiskalregeln liefert. Auf Basis von 35 Studien dokumentieren die Ergebnisse der Meta-Analyse, dass im Durchschnitt für europäische Länder eine restringierende Wirkung von Fiskalregeln ausgeht. In diesem Zusammenhang ist jedoch hervorzuheben, dass die Meta-Analyse Evidenz dafür liefert, dass empirische Ergebnisse verzerrt sind, wenn nicht explizit für den möglichen Bias aus selbstgegebenen Fiskalregeln kontrolliert wird. Mit zunehmender Strenge der dabei verwendeten Verfahren zeigt sich, dass die restringierende Wirkung von Fiskalregeln abnimmt und gegebenenfalls empirisch nicht mehr festgestellt werden kann.

### **3.5 Zinsausgleichsmechanismus und Umschuldung**

Neben der Forschung zu Fiskalregeln, die ein präventives Instrument darstellen, um Überschuldungs- und Finanzierungskrisen zu vermeiden, hat das Netzwerk Konzepte erarbeitet, die in einer akuten Staatsschuldenkrise greifen könnten. Zwar sollen die Institutionen der Konzepte nur in Krisensituationen zum Einsatz kommen, jedoch soll bereits ihre Existenz präventive Anreize für die Marktteilnehmer und Staaten setzen, um Überschuldungen und kurzfristige Finanzierungsprobleme im Vorhinein zu verhindern.

Zum Zeitpunkt der Staatsschuldenkrise waren die Risiken staatlicher Umschuldungen und Bankenpleiten im Euroraum so stark ausgeprägt, dass sich politische Mehrheiten für die Etablierung der Rettungsschirme EFSF und ESM ergaben, obwohl diese ein beträchtliches Maß an Umverteilung implizieren. Mittlerweile wird der ESM jedoch in Teilen der Wissenschaft und Politik für seine Rolle als Bail-out-Institution kritisiert. Bail-out Erwartungen setzen Anreize für eine übermäßige Verschuldung und untergraben daher Bemühungen zur mittel- und langfristigen Haushaltskonsolidierung. Der ESM selbst kann daher zu einer höheren Verschuldung der Mitgliedstaaten führen.

Um diesen destruktiven Tendenzen der Rettungsschirme entgegenzuwirken, hat das Netzwerk zwei Reformvorschläge erarbeitet:

Ein Papier hat das Konzept des vorübergehenden fiskalischen Zinsausgleichsmechanismus (Fiscal Interest Rate Equalization, FIRE) entwickelt, welches die Refinanzierungskosten hochverschuldeter Länder zeitlich begrenzt reduzieren soll, ohne dabei die tatsächlichen, marktgestützten Risikoprämien zu verzerren (Heinemann, 2012). Grundidee ist, dass die Euro-Mitgliedstaaten, denen in der Krise Kapital zufließt, einen Teil ihrer Einsparungen aufgrund sinkender Zinsen als Transfer an die Krisenstaaten weiterleiten. Die Krisenstaaten

erhalten mit diesen zufließenden Transfers eine partielle Kompensation für die steigenden Zinsen auf ihre Staatsanleihen. Während das FIRE-Konzept auf die gleiche Konditionalität wie der ESM setzt und den Zinsausgleich an die Erfüllung von Konsolidierungs- und Reformbemühungen knüpft, vermeidet er im Unterschied zum ESM die umfangreichen impliziten Garantien der umfassenden Kreditfazilität.

Ein weiterer Beitrag (Fuest et al., 2016) hat einen umsetzbaren Insolvenzmechanismus für Staaten in der Eurozone entwickelt (Viable Insolvency Procedure for Sovereigns, VIPS). Dieses Konzept bindet den permanenten Rettungsschirm ESM ausdrücklich mit in den institutionellen Rahmen ein. Das VIPS-Konzept bietet dabei ein mögliches Verfahren zur Umschuldung und identifiziert die dafür notwendigen institutionellen Veränderungen im Bereich der europäischen Finanzmarktregulierung. Die Möglichkeit einer staatlichen Umschuldung soll von allen Marktteilnehmern als realistisch wahrgenommen werden, was zu einer stärkeren Zinsdifferenzierung bei Staatsanleihen im Euroraum gemäß ihrem tatsächlichen Ausfallrisiko beitragen soll. Dies gibt einerseits Anreize zur Haushaltskonsolidierung auf Seiten der Staaten und andererseits verringert es die Anreize auf Seiten der Investoren, zu günstigen Konditionen Kredite an Staaten zu vergeben. Eine wesentliche Innovation von VIPS im Vergleich zu bestehenden Blaupausen für Staats-Insolvenzsysteme ist die explizite Berücksichtigung der Übergangszeit. Über das Modell der verzögerten Implementation wird ein Insolvenzsystem für die Eurozone gemäß VIPS-Konzeption zwar in der Gegenwart auf den Weg gebracht, das Inkrafttreten erfolgt aber erst zu einem klar definierten Zeitpunkt, zu dem die Risiken für neue Systeminstabilität stark verringert sein werden.

### **3.6 Steuerpolitik nach Lissabon und der Staatsschuldenkrise**

Die Einrichtung des ESM und die Verabschiedung des Vertrages von Lissabon haben die Abstimmungshürden für steuerpolitische Vorhaben rechtlich nicht verändert. Jedoch wurden in anderen Rechts- und Politikbereichen die Hürden mit Lissabon deutlich gesenkt. Spieltheoretische Arbeiten zeigen, dass dies auch Auswirkungen auf die Steuergesetzgebung haben könnte, da strategisches Abstimmungsverhalten im Ministerrat Vorhaben über verschiedene Rechtsbereiche hinweg strategisch verknüpft. Hinzu kommen nun neue unmittelbar wirksame Kanäle der Einflussnahme, die sich für die durch EFSF und ESM gestützten Euro-Mitgliedstaaten im Kontext der Kreditkonditionalität ergeben.

Forscher des Netzwerks haben daher eine Studie durchgeführt, welche die Auswirkungen der Themenverknüpfung im Rat sowie des Reformdrucks durch den Fiskalpakt und EFSF/ESM auf die Steuerpolitik empirisch untersucht (Luig, 2015). Zur Beantwortung dieser Fragen verfolgte das Teilprojekt einen umfassenden quantitativen Ansatz: Ziel war die Erfassung des Arbeitsprogramms der EU-Kommission, der politischen und bürokratischen Gesetzgebung (Junge et al., 2015), der für Richtlinien erforderlichen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts auf der nationalen Ebene und schließlich der Rechtsdurchsetzung. Abgesehen von der Erfassung aller Prozessmerkmale war für die Untersuchung einer möglichen Themenverknüpfung sowie der Einordnung der steuerpolitischen Aktivitäten in die verschiedenen Phasen des Politikprozesses eine vollständige Text- und Datenextraktion zu Kommissionsdokumenten, Gesetzgebungsverläufen, Rechtsakten sowie Umsetzungsmaßnahmen sämtlicher Politikbereiche erforderlich.

Aus der Studie geht hervor, dass sekundäre Rechtsakte auch nach der Zäsur des Jahres 2009 speziell im Bereich der direkten Steuern nur eine marginale Bedeutung besitzen. An-

gesichts erfolgloser oder beschränkter Kommissionsvorschläge wird deutlich, dass die ausbleibende Dynamik weniger mit fehlenden primärrechtlichen Grundlagen, sondern vielmehr mit der großen Interessenvielfalt im Rat der EU bei gleichzeitig hoher Abstimmungshürde (Einstimmigkeit) zusammenhängt. Eine mögliche Themenverknüpfung zur Steigerung steuerpolitischer Aktivitäten hat nach dem Vertrag von Lissabon ebenso wenig stattgefunden wie ein Durchbruch aufgrund der Euro-Rettungspolitik. Die ebenfalls vorgenommene Analyse der Umsetzung des Steuerrechts in nationales Recht (Luig, 2014; vgl. König und Luig, 2014) führt mit Blick auf die eventuelle Wirkung der Staatsschuldenkrise zu einem gemischten Bild. Während sich die in Angriff genommenen Umsetzungsaktivitäten in allen Krisenländern beschleunigt haben, stehen sich beim Volumen der Implementationsleistung Griechenland (weiter zurückgefallen) und Irland (reformorientiert) diametral gegenüber.

## **4 Beiträge Kooperationspartner im In- und Ausland**

Die Kooperationspartner haben vielfältige Beiträge geleistet:

- Mehrere im Netzwerk entstandene Papiere sind maßgeblich von Partnern vorangetrieben worden. So sind etwa die politikwissenschaftlichen Studien zum Einfluss der neuen strategischen Situation nach Lissabon und der Rettungsschirme auf die europäische Steuerpolitik von Wissenschaftlern des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (FÖV) in Speyer entwickelt worden.
- Die Partner haben interne Workshops an ihren Instituten für die Forscher des Netzwerks ausgerichtet. Sie haben zudem die vom ZEW organisierten Workshops besucht und sich dort mit Beiträgen eingebracht.
- Die Kooperationspartner haben das ZEW bei der Durchführung von politikberatenden Veranstaltungen und wissenschaftlichen Konferenzen unterstützt. So wurde zum Beispiel die Konferenz „Taxing Multinational Firms“ gemeinsam von ZEW und CBT Oxford organisiert und ausgerichtet. Vertreter des Max-Planck-Instituts haben Beiträge als Keynotes und Vortragende auf Konferenzen und politikberatenden Veranstaltungen geleistet.

## **5 Qualifikationsarbeiten**

Die folgenden erfolgreichen Promotionen haben von Analysen profitiert, die im Rahmen dieses Projekts erarbeitet werden konnten:

Lisa Evers, Intellectual Property (IP) Box Regimes. Tax Planning, Effective Tax Burdens, and Tax Policy Options, Universität Mannheim, 25.11.2014.

Andreas Waltrich, Cross-border Taxation of Permanent Establishments: an International Comparison, Universität Mannheim, 04.03.2016.

Katharina Richter, Research and Development. Tax Planning of Multinational Firms, Universität Mannheim, 22.05.2015.

Marc-Daniel Moessinger, Politicians' Characteristics, Fiscal Institutions, and Political Budget Cycles – Three Politico-economic Essays, 29.10.2015.

Zareh Asatryan, Direct Democracy and Local Public Finances: The German Experience, Universität Freiburg, 11.2015.

Unmittelbar vor dem Abschluss:

Maria Theresia Evers, Zum Themenbereich: Tax Accounting and Reporting Behaviour, Universität Mannheim, voraussichtl. Frühjahr 2017.

Ina Meier, Zum Themenbereich: Tax Accounting and Reporting Behaviour, Universität Mannheim, voraussichtl. Frühjahr 2017.

Hannah Nusser, Arbeitstitel: Profit Shifting within Multinational Firms – Tax Minimizing Potential and Possible Consequences of Strengthening Source-based Taxation, voraussichtl. Frühjahr 2017.

Frank Streif, Fiscal Policy in Europe: Taxation, Debt and Direct Democracy With Multiple Jurisdictions, Universität Mannheim, voraussichtl. 25.10.2016.

## 6 Publikationsliste

### Veröffentlicht:

- Asatryan, Z. (2016), The Indirect Effects of Direct Democracy: Local Government Size and Non-Budgetary Voter Initiatives in Germany, *International Tax and Public Finance* 23(3), 580-601.
- Asatryan, Z., T. Baskaran, T. Grigoriadis und F. Heinemann (forthcoming), Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, *Scandinavian Journal of Economics*.
- Asatryan, Z. und L. Feld (2015), Revisiting the Link Between Growth and Federalism: A Bayesian Model Averaging Approach, *Journal of Comparative Economics* 43(3), 772-781.
- Asatryan, Z., L. Feld und B. Geys (2015), Partial Fiscal Decentralization and Sub-National Government Fiscal Discipline: Empirical Evidence from OECD Countries, *Public Choice* 163(3-4), 307-320.
- Asatryan, Z., F. Heinemann und H. Pitlik (forthcoming), Reforming the Public Administration: The Role of Crisis and the Power of Bureaucracy, *European Journal of Political Economy*.
- Asatryan, Z. und K. De Witte (2015), Direct Democracy and Local Government Efficiency, *European Journal of Political Economy* 39, 58-66.
- Asatryan, Z. und M. Yeter (2015), Europäische Steuerpolitik, *integration* 38(4), 361-367.
- Dolls, M., C. Fuest, F. Heinemann und A. Peichl (forthcoming), Reconciling Insurance with Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union, *CESifo Economic Studies*.
- Evers M.T., M. Köstler, I. Meier, K. Nicolay, W. Scheffler und C. Spengel (2015), Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage in der EU: Konkretisierung der Gewinnermittlungsprinzipien und Weiterentwicklungen, *Steuer und Wirtschaft* 92(4), 359-373.
- Evers L., H. Miller und C. Spengel (2015), Intellectual Property Box Regimes: Effective Tax Rates and Tax Policy Considerations. *International Tax and Public Finance* 22(3), 502-530.
- Fuest, C., F. Heinemann und C. Schröder (2016), A Viable Insolvency Procedure for Sovereigns in the Euro Area, *Journal of Common Market Studies* 54(2), 301-317.
- Fuest C., C. Spengel, K. Finke, J. H. Heckemeyer und H. Nusser (2015), Eindämmung internationaler Gewinnverlagerung: Wo steht die OECD und was sind die Alternativen?, *Steuer und Wirtschaft* 92(1), 90-97.
- Fuest C., C. Spengel, K. Finke, J. H. Heckemeyer und H. Nusser (2013), Profit Shifting and 'Aggressive' Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform. *World Tax Journal* 5(3), 307-324.
- Heber C. und C. Sternberg (2014), Over-the-Counter Derivative Markets in the Light of EMIR Clearing Obligations and the Financial Transaction Tax, *Derivatives & Financial Instruments* 16(3), 107-116.
- Heinemann, Friedrich (2012), FIRE for the Euro: A Superior Way to Bond Market Stabilization, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik/Journal of Economics and Statistics* 232(6), 702-709.

- Heinemann, F., S. Osterloh und A. Kalb (2014), Sovereign Risk Premia: The Link Between Fiscal Rules and Stability Culture, *Journal of International Money and Finance* 41, 110-127.
- Heinemann, F., E. Janeba, C. Schröder und F. Streif (2016), Fiscal Rules and Compliance Expectations – Evidence for the German Debt Brake, *Journal of Public Economics* 142, 11-23.
- Junge, D., T. König und B. Luig (2014), Legislative Gridlock and Bureaucratic Politics in the European Union, *British Journal of Political Science* 45(4), 777-797.
- Köhler, S. und T. König (2015), Fiscal Governance in the Eurozone: How Effectively Does the Stability and Growth Pact Limit Governmental Debt in the Euro Countries?, *Political Science Research and Methods* 3(2), 329-351.
- König, Thomas und B. Luig (2012), Party Ideology and Legislative Agendas: Estimating Contextual Policy Positions for the Study of EU Decision-Making, *European Union Politics* 13(4), 604–625.
- König, T. und B. Luig (2014), Ministerial Gatekeeping and Parliamentary Involvement in the Implementation Process of EU Directives, *Public Choice* 160(3/4), 501-519.
- Lohse T., N. Riedel und C. Spengel (2014), The Increasing Importance of Transfer Pricing Regulations – a Worldwide Overview, *Intertax*, 42(6/7), 352-404.
- Röder R. (2014, Co-ordination of Corporate Exit Taxation in the Internal Market and Beyond, *British Tax Review* 5, 574-604.
- Spengel C. und R. Bräutigam (2015), Steuerpolitik in Deutschland - eine Halbzeitbilanz der aktuellen Legislaturperiode im Kontext europäischer Entwicklungen, *Die Unternehmensbesteuerung* 8(10), 569-582.
- Spengel C., Evers M. T. und I. Meier (2014), Transparency in Financial Reporting: Is Country-by-Country Reporting suitable to combat international profit shifting?, *Bulletin for International Taxation* 68(6/7), 295-303.
- Wieland J. (2012), Die Zukunft Europas - Krise als Chance, *JuristenZeitung* 5, 213-219.
- Wieland J. (2012), Macht und Ohnmacht des Bundesverfassungsgerichts in der Finanzkrise: das Urteil vom 12. September 2012, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 10, 303-322.
- Waltrich, A. (2016), Cross-border taxation of permanent establishments: an international comparison, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

#### **Diskussionspapiere im Peer-Review Prozess:**

- Asatryan, Z., T. Baskaran und F. Heinemann (2014), The Effect of Direct Democracy on the Level and Structure of Local Taxes, *ZEW Discussion Paper* 14-003, Mannheim.
- Asatryan, Z., C. Castellon und T. Stratmann (2016), Balanced Budget Rules and Fiscal Outcomes: Evidence from Historical Constitutions, *ZEW Discussion Paper* 16-034, Mannheim.
- Asatryan, Z., A. Havlik und F. Streif (2015), Vetoing and Inaugurating Policy Like Others Do: Evidence on Spatial Interactions in Voter Initiatives, *ZEW Discussion Paper* 15-054, Mannheim.
- Bräutigam, R., C. Spengel und F. Streif (2015), Decline of CFC Rules and Rise of IP Boxes: How the ECJ Affects Tax Competition and Economic Distortions in Europe, *ZEW Discussion Paper* 15-055, Mannheim.
- Evers, M. T., I. Meier und K. Nicolay (2016), Book-Tax Conformity and Reporting Behavior - A Quasi-experiment, *ZEW Discussion Paper* 16-008, Mannheim.
- Fuest C., K. Nicolay, 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* 14-073, Mannheim.
- Heinemann, F., M. -D. Moessinger und M. Yeter (2016), Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis, *ZEW Discussion Paper* 16-027, Mannheim.
- Heinemann, F., und M. Yeter (2016), The Effectiveness of Fiscal Rules: A New Identification Approach using Unexpected Shocks, mimeo.

- Luig, B. (2014), Die Einhaltung des EU-Steuerrechts in den alten und neuen Mitgliedstaaten, mimeo.
- Luig, B. (2015), Vorschläge und Ergebnisse in der EU-Steuerpolitik: Eine Analyse des Gesetzgebungsprozesses, mimeo.
- Pfeiffer, O. und J. Voget (2016), Corporate Taxation and Location of Intangible Assets: Patents vs. Trademarks, *ZEW Discussion Paper* 16-015, Mannheim.
- Pfeiffer, O., C. Spengel und J. Voget (2015), The Impact of Taxes on Bilateral Royalty Flows, *ZEW Discussion Paper* 15-052, Mannheim.
- Streif, F. (2015), Tax Competition in Europe - Europe in Competition with Other World Regions?, *ZEW Discussion Paper* 15-082, Mannheim.

## 7 Pressemitteilungen und Medienberichte

Wissenschaftler des Forschungsnetzwerks waren während der gesamten Projektlaufzeit kontinuierlich und in starkem Umfang in elektronischen Medien und Printmedien zu Fragen der europäischen Steuerpolitik und Schuldenkrise präsent. Im Folgenden sind beispielhaft einige wichtige Beiträge aufgelistet:

- Spengel, C., Maßnahmen gegen aggressive Steuerplanung, *Handelsblatt Steuerblog*, 06.08.2013.
- Spengel, C. und M. T. Evers, Country-by-Country Reporting, *ZEWnews*, September 2014, S. 1-2.
- Fuest, C. und C. Spengel, Zum Thema Abgeltungssteuer, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.01.2016, S. 17.
- Spengel, C., Zum Thema Cum/Ex-Geschäfte, *Handelsblatt*, Nr. 19 vom 28.01.2016, S. 7.
- Heinemann, F., Zur Bewertung von ESM und Fiskalpakt, *ZEWnews*, Juni 2012, S. 6-7.
- Heinemann, F., Fehldiagnose „finanzielle Repression“, *Börsenzeitung*, Nr. 36 vom 21.02.2014, S. 8.
- Heinemann, F. und E. Janeba, Das falsche Ruhekissen, Niedrigzinsen können Konsolidierungsdruck erhöhen, *Handelsblatt* Nr. 129 vom 09.07.2014, S. 13.
- Fuest, C., F. Heinemann und C. Schröder, Geregelt in die Staats-Insolvenz, Die Ordnung der Wirtschaft, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 164 vom 18.07.2014, S. 16.
- Fuest, C. und F. Heinemann, Gegen die griechische Erpressung, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 18 vom 22.01.2015, S. 18.
- Fuest, C. und F. Heinemann, Accountability Bonds: Das Ausmaß der gemeinsamen Haftung begrenzen, *EurActiv.de*, 05.03.2015.