

Wie multinationale Konzerne Steuern vermeiden und was dagegen zu tun ist

/

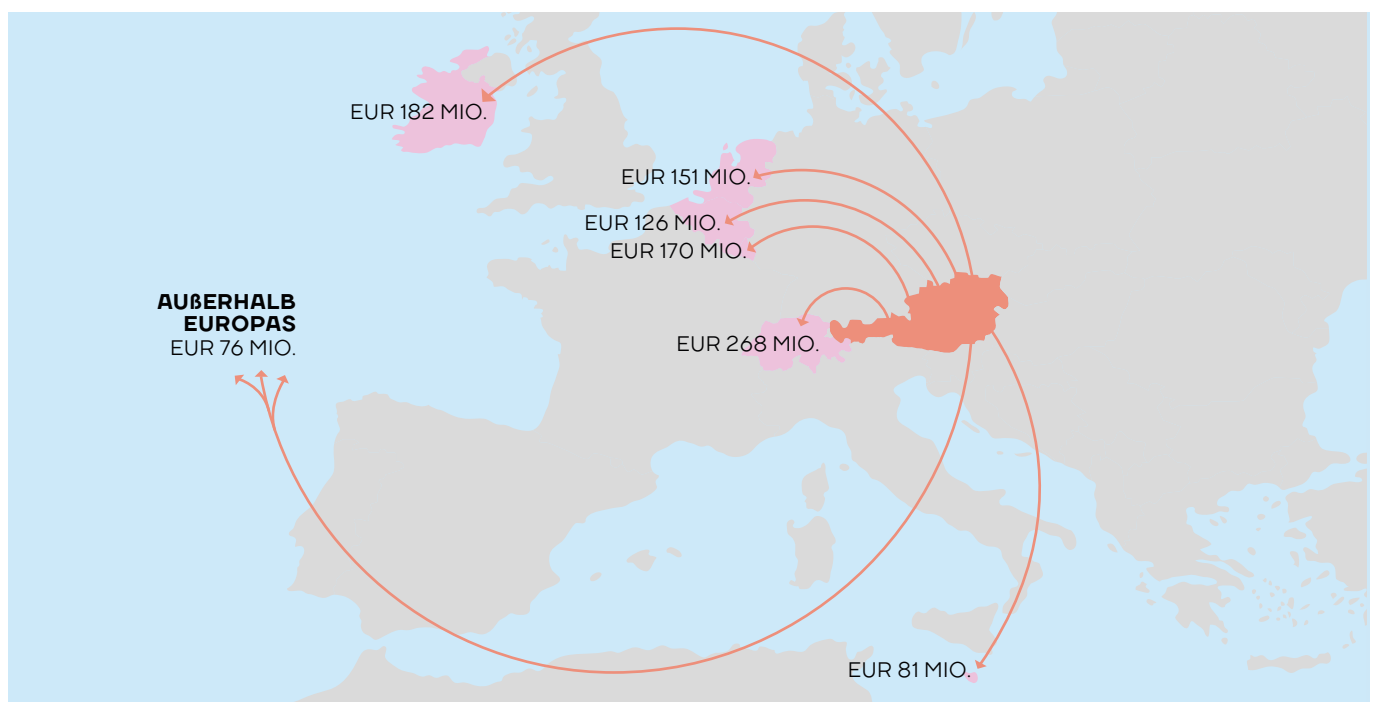
Steuervermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen kosten den österreichischen Staat jährlich EUR 1,3 Mrd. Dieser Policy Brief beleuchtet die wirtschaftlichen und verrechnungstechnischen Grundlagen für diese Steuervermeidung. Außerdem werden Politikansätze diskutiert, um Steuervermeidung einzudämmen. Neben der internationalen Koordinierung und Reform von Steuerberechnungsformeln wird dabei die Rolle einer aktiveren Wettbewerbspolitik betont.

/ Politikempfehlungen

/ Internationale Koordinierung wäre die wirkungsvollste Maßnahme, um Steuerschlupflöcher für multinationale Unternehmen zu schließen.

/ Bleibt diese Koordinierung aus, bieten nationale umsatzorientierte Steuern in manchen Bereichen eine Alternative.

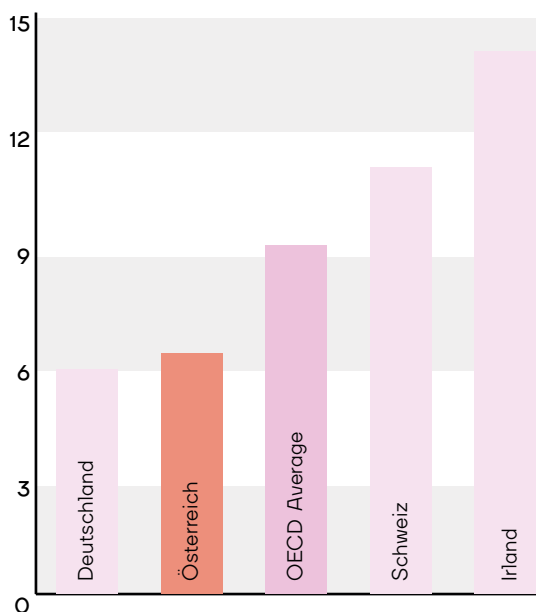
/ Eine aktivere Wettbewerbspolitik kann als ergänzende Maßnahme wirken.



/ Eine Frage der Steuergerechtigkeit

Steuern sind die wichtigsten Einnahmen von Staaten, um öffentliche Investitionen und Dienstleistungen zu finanzieren. Multinationale Konzerne profitieren von diesen staatlichen Investitionen: sie nutzen die Verkehrsinfrastruktur, um ihre Produkte zu transportieren, das staatliche Bildungssystem stellt ihnen gut ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung und die öffentliche Sicherheit kommt ihnen ebenso zugute wie den BürgerInnen.

/Abbildung 1: Staatseinnahmen aus Konzernsteuern (als Prozentsatz der gesamten Steuereinnahmen)

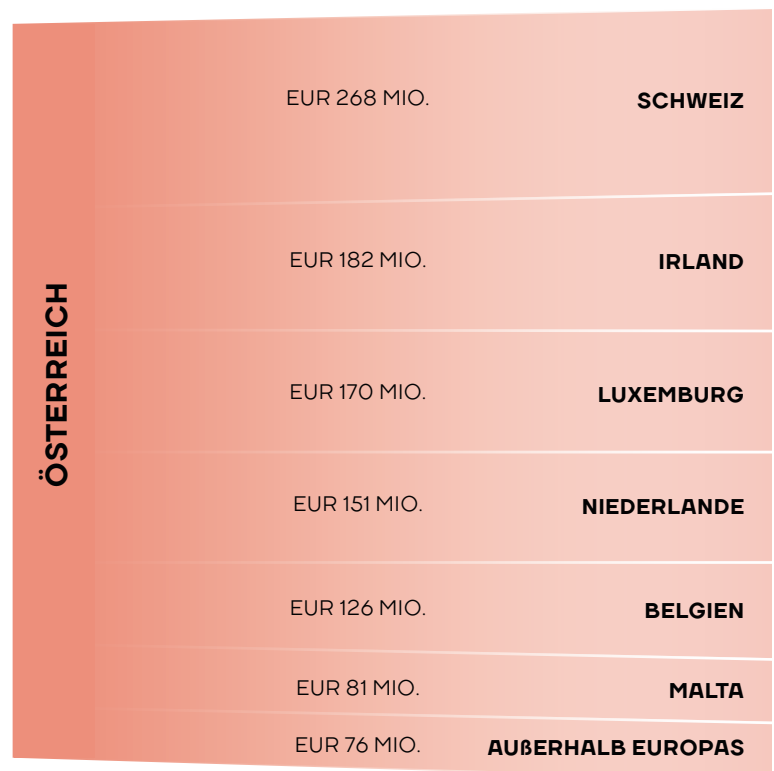


Quelle: OECD (2018)

In Österreich stammen nur knapp über 6 Prozent der Steuereinnahmen aus direkten Konzernsteuern, der sogenannten Körperschaftssteuer (KÖST) (siehe Abbildung 1). ArbeitnehmerInnen stemmen demgegenüber den Großteil der Steuerlast. Konzerne, die in mehreren Ländern aktiv sind, finden durch kreative Finanzkonstruktionen oft Wege, ihre Steuerlast zu vermindern. Weltweit wird geschätzt, dass etwa 40% der Profite, die multinationale Konzerne im Ausland erwirtschaften, in Steueroasen verschwinden (Tørsløv, Wier & Zucman, 2018). Auch Österreich verliert durch diese Praxis EUR 1,1 Mrd. jährlich (Stand: 2016), wobei hiervon der Großteil in innereuro-

päische Steueroasen wie die Schweiz, Irland und Luxemburg fließt (siehe Abbildung 2). Wenn man diese Daten auf das Jahr 2018 hochrechnet, entgeht Österreich sogar schon EUR 1,3 Mrd. jährlich wegen den in diesem Zeitraum gestiegenen KÖST-Einnahmen. Zum Vergleich: EUR 1,1 Mrd. entspricht ziemlich genau den Gesamtausgaben für die über 300.000 MindestsicherungsbezieherInnen des Jahres 2017 oder den gesamten Ausgaben für das Kinderbetreuungsgeld im Jahr 2019.

/Abbildung 2: Österreich verliert jährlich EUR 1,1 Mrd. an Steuern durch Profit Shifting (Stand: 2016)



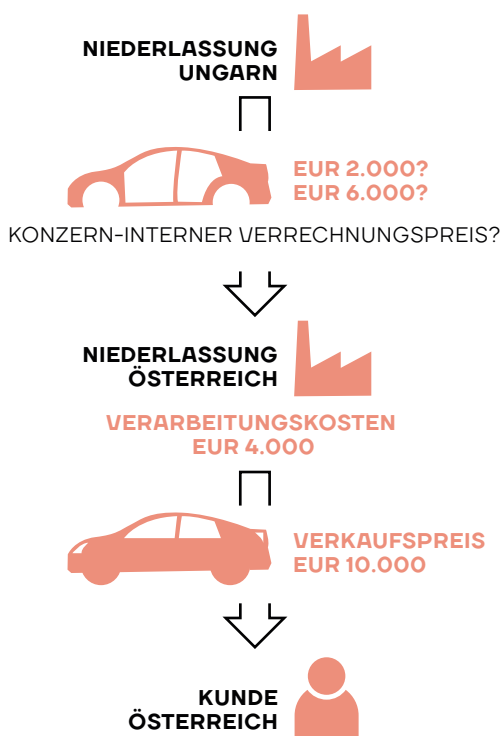
Quelle: Tørsløv, Wier & Zucman (2018) / www.missingprofits.world

Für den entstandenen Steuerschaden muss natürlich jemand anderes aufkommen. Das wirft die Frage nach einer gerechten Verteilung der Steuerlast zwischen ArbeitnehmerInnen und multinationalen Konzernen auf. Darüber hinaus stellen die Steuervermeidungsstrategien von Konzernen aber auch die Legitimität des Steuersystems im Allgemeinen auf den Prüfstand: wenn ein Unternehmen wie Starbucks, das in Österreich einen Umsatz von etwa EUR 17 Mio. erwirtschaftet, hierzulande knapp EUR 1.000 an Körperschaftssteuer zahlt, dann fragen sich ArbeitnehmerInnen mit einem Jahreseinkommen von EUR 40.000 zurecht, wieso sie über EUR 5.000 an Lohnsteuer zahlen sollen.

/ Wie vermeiden multinationale Konzerne Steuern?

Multinationale Konzerne haben Niederlassungen in verschiedenen Ländern. Diese betreiben Handel untereinander – etwa wenn Einzelteile von einer Niederlassung in Ungarn zur Weiterverarbeitung nach Österreich geliefert werden. Dieser unternehmensinterne Handel ist sehr bedeutend – er macht etwa ein Drittel aller internationalen Handelsströme aus.

/Abbildung 3: Wie multinationale Unternehmen Steuern vermeiden können



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 3 illustriert, wie multinationale Unternehmen durch ihre Tätigkeit in mehreren Ländern Steuern sparen können. Nehmen wir an, eine Autokarosserie kostet in der Produktion in Ungarn EUR 2.000 und wird zur Weiterverarbeitung nach Österreich geliefert. Diese Weiterverarbeitung kostet EUR 4.000, bevor das fertige Auto in Österreich um EUR 10.000 verkauft wird. Der Konzernprofit beträgt also EUR 4.000 (10.000-4.000-2.000).

Doch wo wird er versteuert? Entweder in Österreich, mit einem Steuersatz von 25 Prozent (Szenario 1 in Tabelle 1)? Oder in Ungarn, mit einem Steuersatz von 9 Prozent (Szenario 2 in Tabelle 1)? Das hängt davon ab, welchen Preis die Niederlassung in Ungarn an die Niederlassung in Österreich für die Karosserie verrechnet. Wäre dieser konzerninterne Verrechnungspreis EUR 2.000, so fällt der Konzernprofit ausschließlich in Österreich an und das Unternehmen müsste EUR 1.000 Steuern zahlen. Verrechnet es aber EUR 6.000 für die Karosserie, so beträgt der Gewinn in Österreich EUR 0 (10.000-4.000-6.000), womit hierzulande auch keine Steuern anfallen. Durch den internen Verkauf um EUR 6.000, fällt der Profit von 4.000 (6.000-2.000) ausschließlich in Ungarn an, sodass der Konzern dort EUR 360 Steuern zahlt – eine deutliche Ersparnis von EUR 640 gegenüber dem ersten Szenario.

/Tabelle 1: Wie multinationale Unternehmen Steuern vermeiden können

	Szenario 1	Szenario 2
Produktionskosten Ungarn	EUR 2.000	EUR 2.000
Verrechnungspreis Ungarn · Österreich	EUR 2.000	EUR 6.000
Profit Ungarn	EUR 0	EUR 4.000
Gewinnsteuern Ungarn (9%)	EUR 0	EUR 360
Verarbeitungskosten Österreich	EUR 4.000	EUR 4.000
Verkaufspreis Österreich	EUR 10.000	EUR 10.000
Profit Österreich	EUR 4.000	EUR 0
Gewinnsteuern Österreich (25%)	EUR 1.000	EUR 0
Gewinnsteuern gesamt	EUR 1.000	EUR 360
Konzerngewinn nach Steuern	EUR 3.000	EUR 3.640

In der Praxis funktioniert diese Steuervermeidung durch interne Verrechnungspreise vor allem über Patente und Markenrechte. Viele multinationale Konzerne melden ihre Patente und Marken zum Beispiel bei Briefkastenfirmen in Irland an, wo der internationale Konzernsteuersatz gering ist und viele Steuervorteile geltend gemacht werden können. Wenn dieses Unternehmen dann in Österreich produziert, zahlt es fiktive Patentgebühren und/oder Markenrechte nach Irland, wodurch der Gewinn in Österreich vermindert wird und stattdessen im Niedrigsteuerland Irland aufscheint.

Auch durch unternehmensinterne Querfinanzierung lässt sich der Gewinn in Österreich mit einem ähnlichen Prinzip verringern. Nehmen wir an, ein multinationaler Konzern aus der Schweiz borgt

seiner Niederlassung in Österreich Geld. Die Verrechnung eines hohen Zinssatzes für diesen unternehmensinternen Kredit schmälert den Gewinn der österreichischen Niederlassung und lässt den Gewinn stattdessen in der Bilanz des Schweizer Mutterkonzerns aufscheinen. Zusätzliche Steuerschlupflöcher ergeben sich aus der steuerlichen Ungleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital und diesbezüglichen Unterschieden zwischen Ländern.

/ Monopolmacht als Grundlage für Steuervermeidung

Eigentlich müssen multinationale Konzerne ihren konzerninternen Handel mit „typischen Marktpreisen“ abrechnen. Das ist aber ein schwammiges Konzept. Was ist beispielsweise der „typische Marktpreis“ eines Autos ohne Motor, Bordelektronik und Innenausstattung? Hinzu kommt, dass multinationale Konzerne oft eine marktbeherrschende Stellung einnehmen und es so keinen vollständigen Wettbewerb für deren Produkte gibt. Nike produziert nicht einfach nur Sportschuhe, es produziert „Nike“-Sportschuhe, für die KäuferInnen gerne das Doppelte dessen ausgeben, was sie für vergleichbare Nicht-Marken-Ware zahlen würden. Wo entsteht dieser Monopolprofit? Durch das Aufnähen des Nike-Logos auf das Rohmaterial in Bangladesch? Durch die Zahlungsbereitschaft österreichischer Kunden? Die Bedeutung nicht-greifbarer Anlagegüter wie Patente oder Markenrechte, durch welche Marktmacht entsteht, gibt multinationalen Unternehmen also viel Freiraum, wo sie ihre Gewinne verbuchen und macht es für Steuerbehörden schwierig festzulegen, was ein „marktüblicher“ Preis ist.

Damit wird auch deutlich, dass es sich bei der Steuervermeidung multinationaler Konzerne nicht um primär illegales oder kriminelles Vorgehen handelt (auch wenn dieses vorkommen mag). Es geht letztlich um die Ausnutzung eines juristischen Graubereichs bezüglich der Auslegung „marktüblicher Verrechnungspreise“. Um diese juristischen Schlupflöcher möglichst kreativ und gewinnbringend auszunutzen, greifen multinationale Unternehmen auf ein Heer von Beratern zurück: so waren zum Beispiel Mitte Dezember 2019 über 1.600 Jobs mit dem Schlagwort „Transfer Pricing“ auf dem Karriereportal stepstone.de ausgeschrieben – fast die Hälfte davon innerhalb einer Woche.

/ Welche politischen Lösungen zur Steuervermeidung werden derzeit diskutiert?

Die wichtigste internationale Koordinierung zur Vereinheitlichung von Konzernbesteuerung findet innerhalb der OECD statt, der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, in der sich zahlreiche Industriestaaten zusammengeschlossen haben. Die dortigen Diskussionen lassen sich in zwei breitere Themenfelder gruppieren. Ein Themenfeld betrifft die Frage nach Mindestgrenzen, was unter Konzernbesteuerung fallen soll und welche Mindeststeuersätze zur Anwendung kommen sollen („Global Anti-Base Erosion“). Das andere, ökonomisch brisantere, Themenfeld betrifft die internationale Konsolidierung und Zuordnung von Unternehmensgewinnen. Dabei ist zu klären, wie der globale Konzerngewinn jenen Ländern zugeordnet und der Besteuerung unterworfen wird, in denen der Konzern aktiv ist. Im vorherigen Beispiel der Autoproduktion in Ungarn und Österreich stellt sich etwa die Frage, nach welchem Schlüssel eine möglichst klare Aufteilung des Gewinns von EUR 4.000 festgelegt werden kann.

Ein einfacher Ansatz wäre es, den globalen Unternehmensgewinn einzelnen Ländern entsprechend des Endkonsums zuzuordnen. Dies ist vor allem im Bereich digitaler Dienstleistungen sinnvoll. Hier lässt sich schwer ausmachen, wo Wertschöpfung erzielt wird. Wo jemand ein digitales soziales Netzwerk nutzt, ist hingegen einfacher nachzuvollziehen. Und darüber hinaus kann argumentiert werden, dass durch die damit verbundene Dateninformation selbst Wertschöpfung stattfindet. Eine solche Zuteilung nach EndverbraucherInnen hätte den Vorteil, dass es für die Steuerlast eines Konzerns keinen Unterschied macht, in welchen Briefkastenfirmen immaterielle Anlagegüter geparkt werden. Auch der juristische Firmensitz hätte für die Besteuerung keine Auswirkung, wodurch Steuerschlupflöcher geschlossen würden.

Im Bereich von Fertiggütern, die in konzerninterner internationaler Arbeitsteilung produziert werden, ist dieser Ansatz aber nicht unproblematisch. Denken wir an das Beispiel mit der Autoproduktion. Hier findet in Ungarn eindeutige Wertschöpfung statt, wenn auch nicht gesagt werden kann, wie hoch diese ist. Soll tatsächlich der gesamte Konzerngewinn in Österreich versteuert werden, nur weil dort das fertige

Auto vom Konsumenten gekauft wird? Solch ein Aufteilungsschlüssel nach Endkonsum würde vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer treffen, da diese stark in die reale Fertigung von Zwischengütern involviert sind, jedoch um Konzernsteuern umfallen würden. Ein alternativer Vorschlag sieht daher eine etwas komplexere Formelaufteilung vor („formulary apportionment“). Demnach werden für die Zurechnung des globalen Konzerngewinns neben dem Endkonsum auch andere Faktoren herangezogen, etwa in welchen Ländern der Konzern Anlagegüter besitzt oder ArbeitnehmerInnen einstellt. Dies schafft wiederum Anreize für Konzerne, Aktivitäten real oder fiktiv in Niedrigsteuerländer zu verlagern.

/ Warum ist die Schließung von Steuerschlupflöchern in der Praxis so schwierig?

Multinationale Konzerne haben großes Interesse daran, für das Weiterbestehen von Steuerschlupflöchern zu lobbyieren. Für sie ist der Profit, der durch Besteuerung geschmälert wird, der Geschäftszweck. Für den Staat sind multinationale Konzernprofite jedoch lediglich eine Steuerquelle von vielen. Für etablierte Parteien erscheint es daher attraktiv, lieber Lobbyingmittel von Konzernen einzustreifen und die entgangenen Steuern dann auf das Gros der SteuerzahlerInnen abzuwälzen.

Aber auch die Steueroasen profitieren vom gegenwärtigen System. Der Großteil der Profite, die multinationale Konzerne am österreichischen Steuersystem vorbeischleusen, landen in kleinen europäischen Ländern wie der Schweiz, Irland und Luxemburg. Obwohl diese niedrige Konzernsteuersätze veranschlagen bzw. großzügige Abzüge bei der effektiven Steuerbemessungsgrundlage erlauben, macht diese geringe Versteuerung einen beträchtlichen Anteil der nationalen Steuereinnahmen aus, weil diese Länder relativ klein im Verhältnis zur enormen Höhe von multinationalen Konzerngewinnen sind. Dies ist zum Beispiel für Irland und die Schweiz aus Abbildung 1 ersichtlich. Diese Länder haben daher ein starkes Interesse daran, internationale Koordinierungsmaßnahmen zu untergraben. Auch der Plan der türkis-grünen Regierung, die Körperschaftssteuer in Österreich bis 2023 von 25 auf 21% zu senken, befeuert eher den „Wettlauf nach unten“ zwischen europäischen Staaten als auf eine sinnvolle Koordinierung hinzuwirken.

/ Was bleibt zu tun?

Es liegt also im Interesse der SteuerzahlerInnen, eine internationale Koordination der Konzernbesteuerung entlang der skizzierten Überlegungen politisch einzufordern. Bereits eine Einigung auf EU-Ebene könnte hier globale Lenkungseffekte haben.

Sollten bestehende Steueroasen eine solche Einigung weiterhin untergraben, könnte eine Alternative darin bestehen, das Ausnutzen ihrer Steuerschlupflöcher für multinationale Konzerne weniger attraktiv zu machen. Das erscheint insbesondere durch verbrauchsorientierte Besteuerung in Sektoren vielversprechend, in denen immaterielle Anlagegüter eine wichtige Rolle in der globalen konzerninternen Wertschöpfung spielen und zumindest ein Mindestmaß an Wettbewerb herrscht. Bleiben wir beim Beispiel Starbucks. Würde es durch kreative Regelungen gelingen, eine Starbucks-spezifische Endverbrauchssteuer einzuheben, würde dies direkt den globalen Konzerngewinn schmälern, da diese Steuer nicht völlig auf die KonsumentInnen übergewälzt werden könnte. Wegen des verringerten Gewinns bestünde weniger Anreiz zur Ausnutzung von Steuerschlupflöchern. Somit verlieren Steueroasen zunehmend an Attraktivität, was ein Druckmittel für eine internationale Einigung im Bereich der Konzernbesteuerung sein könnte. Ähnliche Ansätze wären zum Beispiel im Bereich digitaler Dienste multinationaler Konzerne vorstellbar, wo etwa nach Nutzungsdauer besteuert werden könnte. Auch das auf EU-Ebene diskutierte, aber von Österreich bisher abgelehnte Country-by-Country-Reporting wäre ein weiterer wichtiger Schritt zur Erhöhung der Konzernsteuertransparenz, um die Schließung durch konzerninterne Verrechnungsmethoden entstandenen Steuerschlupflöcher besser vorantreiben zu können (ORF.at, 2019).

Wichtig ist in diesem Kontext ein Mindestmaß an Wettbewerb zwischen Firmen, da die Steuer sonst einfach an die KonsumentInnen überwälzt werden kann. Eine aktive Wettbewerbspolitik ist daher eine sinnvolle ergänzende Maßnahme. Sie dämmt aber auch direkt die Steuervermeidung multinationaler Konzerne ein, da diese die Möglichkeit der Gewinnverschiebung innerhalb eines existierenden Konzerns zur Voraussetzung hat. Fände die konzerninterne Arbeitsteilung verstärkt über Marktbeziehungen statt, hätte das unmittelbar eine Verrechnung von Leistungen zu Marktpreisen zur Folge und würde daher keinen Spielraum für Transfer Pricing offenlassen.

/ Wo gibt es weitere Information?

16

OECD (2018): Tax on corporate profits as % share of total tax revenue. Year 2018
<https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm>, abgerufen am 07.02.2020.

ORF.at (2019): Österreich weiter gegen öffentliche Konzernsteuertransparenz.
<https://orf.at/stories/3145736/>

Tørsløv, T. R., Wier, L. S., und Zucman, G. (2018): The missing profits of nations.
National Bureau of Economic Research. Used data set available at:
<https://missingprofits.world>

Zucman, G. (2018): Taxing multinational corporations in the 21st century.
econfip research brief, September 2018.

/ Autorenbiografie

Konstantin M. Wacker ist Assistenzprofessor an der Universität Groningen (Niederlande) und war davor unter anderem Ökonom bei der Weltbank. Seine Forschungen zu multinationalen Konzernen und deren internationalen Investitionsstrategien wurden in führenden internationalen Fachzeitschriften publiziert.

/ Kontakt

/ Momentum Institut

Märzstraße 42/1,
1150 Wien, Österreich

kontakt@momentum-institut.at

www.momentum-institut.at

