

Steuervermeidung von Konzernen: 734 Millionen Euro sind der Allgemeinheit entgangen /

AutorInnen: Lisa Hanzl (Universität Duisburg-Essen), Konstantin Wacker (Universität Groningen), Alexander Huber, Oliver Picek (Momentum Institut)

Jedes Jahr entgehen dem österreichischen Staat Körperschaftssteuereinnahmen von international tätigen Konzernen. Diese verschieben einen Teil ihrer Gewinne in „Steuersümpfe“ mit niedrigen Steuersätzen und senken damit künstlich ihre heimischen Steuerzahlungen. Im Jahr 2020 sind es rund 734 Millionen Euro, die durch legale Steuerverschiebungstricks fehlen. Das entspricht rund 11 % der voraussichtlich bezahlten Körperschaftssteuereinnahmen 2020. Insgesamt jeder zehnte Steuereuro aus Unternehmensgewinnen wird somit im Ausland versteckt. Der coronabedingte Wirtschaftseinbruch lässt die Schätzung zwar niedriger und unsicherer als sonst ausfallen. Gerade für die Zeit nach der Krise wird jedoch die Frage nach einem fairen Beitrag aller multinationalen in Österreich tätigen Unternehmen umso relevanter.

/ Politikempfehlungen

/ Österreichs Regierung sollte auf EU-Ebene aktiv Vorstöße zur Erhöhung der Transparenz (länderweise Berichterstattung von Umsatz, Gewinn, und Beschäftigten pro Konzern) unterstützen

/ Umsatzorientierte Steuern oder Gesamtkonzernbesteuerung („Unitary Tax“) als Möglichkeit, gegen Steuervermeidung vorzugehen

/ Abbildung 1: Konzernsteuerverluste durch Gewinnverschiebungen (Schätzung für 2020)

11% der Unternehmenssteuer-Einnahmen werden durch Steuertricks verweigert



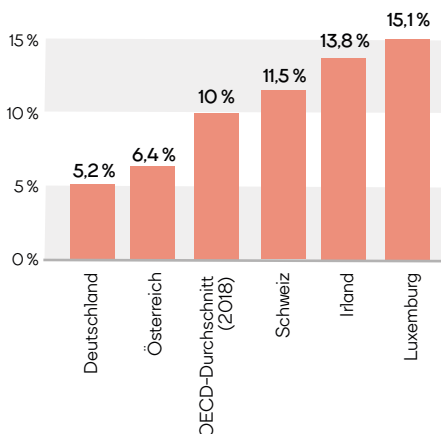
Die Körperschaftssteuereinnahmen – die Steuern auf Gewinne von Unternehmen – werden im Jahr 2020 voraussichtlich um rund ein Drittel geringer ausfallen als noch im Jahr zuvor.¹ Doch der österreichische Staat verliert nicht nur durch die Corona-Krise Steuereinnahmen. Schon in den vergangenen Jahren verschoben in Österreich tätige Konzerne jedes Jahr rund EUR 1 Mrd. ihrer Gewinne in sogenannte „Steuersümpfe“ inner- und außerhalb Europas. Auf diese Gewinne fallen im Ausland niedrigere Steuersätze an, wodurch der heimischen Finanz entsprechend hohe Steuerzahlungen entgehen.

Trotz des starken Rückgangs der Körperschaftssteuereinnahmen liegt der geschätzte Steuerverlust durch die Verschiebung von Profiten im vergangenen Jahr bei circa EUR 734 Mio. Die Corona-Krise erschwert Schätzungen allerdings, da noch nicht endgültig klar ist, wie hoch die Umsätze und Gewinne im letzten Jahr tatsächlich eingebrochen sind. Bleibt die Schätzung anhand des Budgetvollzugs aktuell, so fällt der Verlust an verschobenen Gewinnen und den dazugehörigen Steuereinnahmen trotzdem höher aus als noch im Jahr 2015.

/Abbildung 2: Staatseinnahmen aus Konzernsteuern (als Prozentsatz der gesamten Steuereinnahmen)

Staatseinnahmen aus Konzernsteuern 2019

(als Prozentsatz der gesamten Steuereinnahmen)



Quelle: OECD (2019), eigene Darstellung

In Österreich ist der Anteil der Körperschaftssteuer (KÖSt) an den Gesamteinnahmen vergleichsweise niedrig: im Jahr 2019 betrug er lediglich knapp über 6 Prozent. Dies entspricht etwa 2,7 Prozent der Wirtschaftsleistung und liegt deutlich unter dem Schnitt der Mitgliedsstaaten der OECD. Der Vergleich mit anderen Ländern liefert bereits einen Hinweis darauf, warum diese als „Steuer-

oasen“ gelten. Damit sind nicht nur Kleinstaaten wie etwa die Cayman Islands gemeint, sondern auch europäische Länder wie die Schweiz, Irland, die Niederlande oder Luxemburg oder Luxemburg. Dort zahlen Konzerne entweder wesentlich niedrigere Steuern auf ihre Gewinne, oder die Bemessungsgrundlage wird durch verschiedenste Abzüge künstlich geschmälert. Dennoch sorgt ein ungesunder Steuerwettbewerb dafür, dass u.a. aufgrund der Gewinnverschiebungen in besagte Länder letztlich ein wesentlich höherer Anteil der gesamten Steuereinnahmen aus Konzernsteuern stammt. In Luxemburg etwa waren es 2019 über 15 Prozent, so viel wie in keinem anderen europäischen OECD-Mitgliedsstaat. Eine Analyse des Momentum Instituts hat bereits gezeigt, dass auch österreichische Unternehmen über Niederlassungen in Niedrigsteuerländern verfügen. 17 von 20 ATX-Unternehmen haben insgesamt 188 Tochterfirmen in Niedrigsteuerländern (Hanzl et al. 2020). Da rein national operierende Unternehmen diese Möglichkeit zur aggressiven Steuerplanung nicht nutzen (können), besitzen sie einen Wettbewerbsnachteil: sie führen einen deutlich höheren Teil ihrer Gewinne ans Finanzamt ab, während multinationale Konzerne diese in Steueroasen parken (vgl. Bilicka, 2019). Empirische Untersuchungen zeigen außerdem, dass Direktinvestitionen österreichischer Konzerne in den europäischen Steueroasen Luxemburg, Niederlande und Schweiz deutlich höher sind, als sich durch realwirtschaftliche Faktoren erklären lässt und der Anteil der Beschäftigten im Verhältnis zur formellen Investitionssumme in diesen Ländern auffallend gering ist (Wacker 2020a).

/ Wie verschieben Unternehmen ihre Gewinne und warum ist das legal?

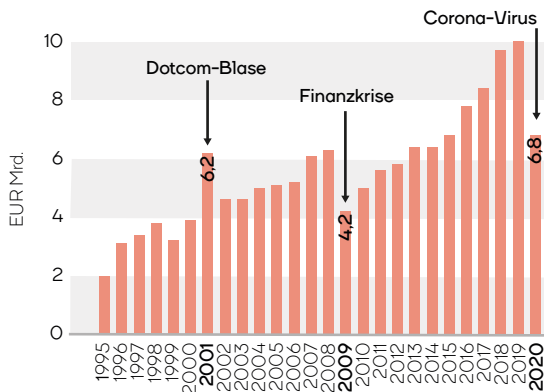
Wichtig zu erwähnen ist stets, dass es eine klare Trennung zwischen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung gibt. Während letzteres illegal ist, lohnt es sich für Unternehmen häufig, gezielte geöffnete Schlupflöcher auszunutzen, um den versteuerten Gewinn in Ländern mit höherer Konzernbesteuerung zu schmälern. Auch heimische Unternehmen machen sich solche Praktiken zu Nutze und bringen die Republik um Steuereinnahmen.³

Wie ist dies möglich? Grundvoraussetzung für effiziente Steuervermeidung ist stets die Tätigkeit eines Konzerns in mehreren Ländern. Dabei werden Subunternehmen gegründet, welche beispielsweise Patente und Markenrechte erhalten und nicht zwingend einer operativen Tätigkeit nachgehen müssen – letztlich handelt es sich dabei um Briefkastenfirmen. Dem eigentlichen Unternehmen – das produziert und bei dem die Beschäftigten angestellt sind – wird die Nutzung dieser Rechte mittels Lizenzgebühren verrechnet. Ein Teil des Gewinns fließt so in das Land mit der niedrigeren Konzernbesteuerung. Doch nicht nur solche künstlich aufgesetzten Zahlungsströme sind ein gängiges Mittel der Gewinnverschiebung. Auch internationaler unternehmensinterner Handel mit Gütern oder Dienstleistungen zwischen Konzernniederlassungen kann den Gewinn im Land mit der höheren Besteuerung schmälern. Ein weiteres gängiges Mittel der Gewinnschmälerung im Inland ist die unternehmensinterne Querfinanzierung. Die produktiven Niederlassungen leihen sich Geld und bezahlen dafür konzernintern hohe Zinsen an die Niederlassung in der „Steueroase“, wo diese Zinseinkünfte zusätzlich oftmals noch steuerbegünstigt sind. Bereits im letzten Jahr hat das Momentum Institut im Rahmen eines Policy Brief Wege der Steuervermeidung anhand praktischer Beispiele erklärt (Wacker 2020b).

/Abbildung 3: Höhe des Körperschaftsteueraufkommens im Zeitverlauf

Unternehmensgewinne stiegen zwischen 2009 und 2019 stetig

KÖSt-Einnahmen in EUR Mrd., 1995 bis 2020



Quelle: Statistik Austria, Budgetdienst (2021)

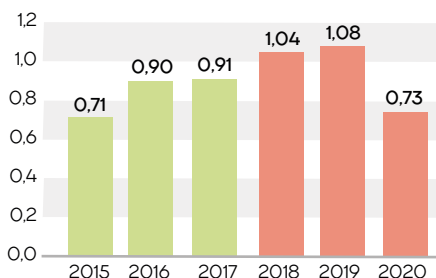
/ Profit Shifting im Zeitverlauf

Tørslev, Wier & Zucman (2020) schätzen die Höhe der verlorenen Einnahmen durch Unternehmenssteuern für 2015 bis 2017 auch für Österreich.² Von den fast EUR 1 Mrd. Verlust an Steuereinnahmen aus dem Jahr 2017 ist der Großteil an Steueroasen innerhalb der EU geflossen, wie Luxemburg oder Irland. Unter der Annahme, dass die Höhe der verschobenen Gewinne proportional mit der Höhe der Körperschaftssteuereinnahmen steigt, lassen sich die Steuerverluste bis ins Jahr 2020 fortschreiben. In den vergangenen sechs Jahren haben sich multinationale Konzerne aus verschiedenen Ländern kumuliert knapp EUR 5,4 Mrd. gespart, die sie nicht an Steuern im Inland bezahlt haben.

/Abbildung 4: Verlust von Körperschaftssteuereinnahmen zwischen 2015 und 2020

Seit 2015 verlor Österreich über EUR 5 Mrd. an Steuereinnahmen durch Gewinnverschiebung in „Steuersümpfe“

■ Berechnet von Tørslev, Wier und Zucman (2020)
 ■ Fortschreibung Momentum Institut (Annahme: verschobene Gewinne wachsen gleich viel wie KÖSt)



Quellen: Tørslev, Wier und Zucman (2020), Statistik Austria



Österreichische Konzerne verschieben den Großteil ihrer Gewinne in Steuersümpfe innerhalb Europas. Die Top 5-Länder, in die österreichische Unternehmenssteuer-Einnahmen „verschwinden“ sind Luxemburg, Irland, die Schweiz, die Niederlande und Belgien. Somit sind vier der Top 5 EU-Mitgliedsstaaten. Laut den aktuellsten Schätzungen aus dem Jahr 2017 sind allein rund EUR 745 Mio. an Unternehmensgewinnen nach Luxemburg geflossen – das bedeutet einen Verlust an Körperschaftssteuern von fast EUR 190 Mio. durch eine einzige Steueroase (Tørsløv, Wier & Zucman 2020). Während 2016 Irland an der Spitze der für österreichischen relevanten „Steuersümpfe“ lag, ist mit den letztverfügbaren Zahlen aus 2017 nun Luxemburg auf Platz 1 (siehe Tabelle 1 im Appendix und Grafik 1).

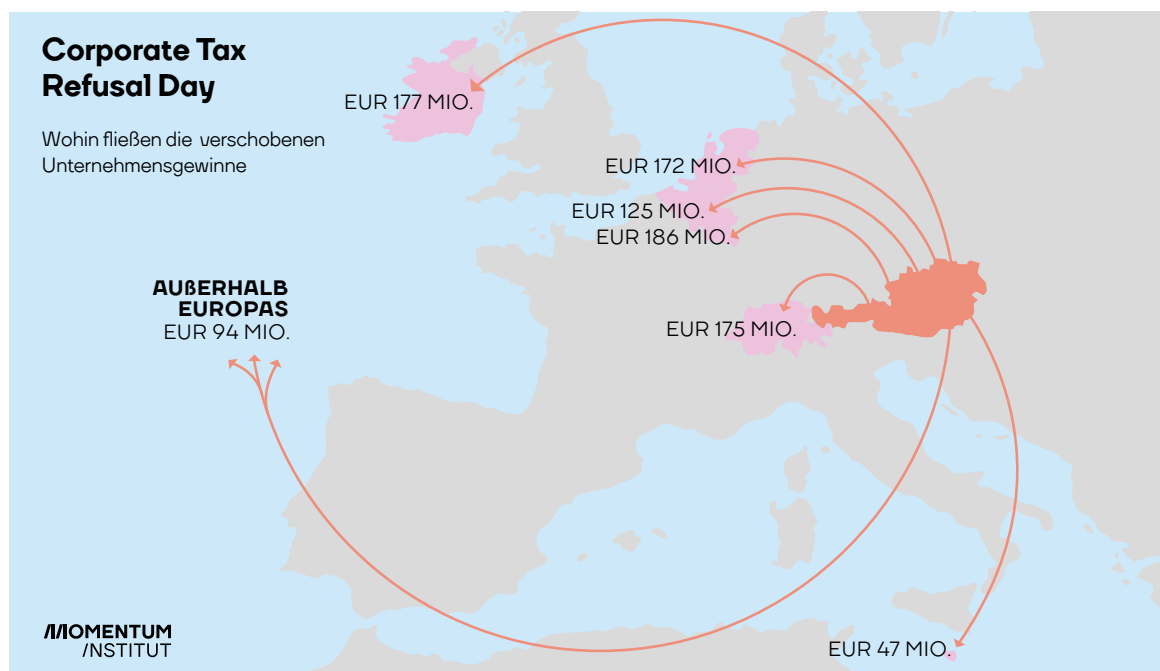
/ Wie Steuervermeidung besser in den Griff bekommen?

Vor allem in Krisenzeiten, die häufig einen Einbruch der Steuereinnahmen mit sich bringen, stellt sich natürlich die Frage, warum die Politik nicht längst Mittel gefunden hat, Steuervermeidungspraktiken effizient einzudämmen. Zwar haben etwa zuletzt die OECD und G20-Staaten 15 Vorschläge zur Eindämmung von Steuervermeidung erarbeitet, bekannt als BEPS-Initiative. Die Umsetzung gestaltete sich bislang allerdings als schwierig. Hierfür gibt es zahlreiche Gründe. Zunächst ist es vielfach schwierig festzustellen, in welchem Land nun tatsächlich die zu versteuernde Wertschöpfung generiert wurde. Wäre im (digitalen) Dienstleistungsbereich noch eine Orientierung am Endkon-

sum relativ schlüssig, oder zumindest praktikabel – hier gibt es auch bereits zahlreiche Vorschläge – erschwert die internationale Arbeitsteilung im produzierenden Bereich die räumliche Zuordnung des Gewinns. Eine reine Orientierung am Endkonsum würde hier vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer treffen, in denen auf Grund niedriger Löhne ein großer Teil der Produktionstätigkeiten stattfindet. Eine Unternehmensbesteuerung, die sich verstärkt daran orientiert, in welchen Ländern vorrangig Kapital und Arbeit eingesetzt werden, würde wiederum Anreize schaffen, Unternehmenstätigkeiten zu verlagern. Der internationale Wettbewerb würde damit vermutlich noch befeuert. Umso wichtiger scheint daher die internationale Koordinierung der Unternehmensbesteuerung, um Tendenzen zum „Race to the bottom“ entgegenzuwirken.

Ein wichtiger Baustein dieser Koordinierung, aber auch des notwendigen öffentlichen Drucks, wäre das sogenannte „Country-by-country reporting“ („Länderbezogene Berichterstattung“), welches seit einigen Jahren auf auf EU-Ebene und in der OECD diskutiert wird. Dabei geht es um eine Richtlinie, welche Konzerne mit mehr als 750 Millionen Euro Jahresumsatz dazu verpflichten würde, länderspezifische Informationen zu Steuerzahlungen und Konzernaktivitäten offenzulegen und mehr Transparenz hinsichtlich Tochterunternehmen und Konzernverstrickungen zu schaffen. Jeder Konzern müsste demnach wichtige Kennzahlen wie Wertschöpfung, Umsätze, Gewinne, oder Anzahl

/ Grafik 1: Wohin fließen die Steuereinnahmen ab?



Quelle: Tørsløv, Wier & Zucman (2020) / www.missingprofits.world



der Beschäftigten für jedes Land, in dem er tätig ist, offenlegen. Dadurch könnte die interessierte Öffentlichkeit einfach erkennen, wenn Gewinnverschiebungen stattfinden, und beispielsweise in einem „Steuersumpf“ mit 2 Beschäftigten eine dreistellige Millionensumme an Gewinn „erzielt“ wurde. Bislang ist das – wenn überhaupt – nur mittels Indizien und aufwendigen Bilanzrecherchen für einzelne Unternehmen konkret nachvollziehbar, etwa für die Lufthansa (Trautvetter & Redeker 2020). Entsprechende Schritte zur verpflichtenden Veröffentlichung wurden jedoch von einigen Mitgliedsstaaten, darunter auch Österreich, bislang blockiert. So stimmte die damalige Wirtschaftsministerin Elisabeth Udolf-Strobl der Übergangsregierung 2019 im EU-Wettbewerbsrat einer Richtlinie zur Änderung der Regelungen bei der Steueroffenlegung nicht zu. In Folge dessen beschloss der österreichische Nationalrat, dass zuständige Mitglieder der Bundesregierung künftig aufgefordert sind, „jegliche Maßnahmen zur Steuergerechtigkeit auf europäischer Ebene zu forcieren und bei der nächsten Abstimmung im Rat dem Dossier für die transparente (veröffentlichte) länderspezifische Berichterstattung (englisch: public Country-by-Country-Reporting) ihre Zustimmung zu erteilen [...]“ (Nationalrat 2019). Trotz dieses klaren Auftrags des österreichischen Parlaments blieb das künftige Abstimmungsverhalten Österreichs uneindeutig – auch während der aktuellen Ratspräsidentschaft Portugals, wie aus Medienberichten hervorging (Law360 2021, Melchior et al. 2021, Agence Europe 2021).

Generell zeigt sich anhand dieses Beispiels, wie schwierig sich eine effiziente Bekämpfung von Steuervermeidung politisch gestaltet. Während von Konzernseite intensives Lobbying betrieben wird, um den Status Quo aufrechtzuerhalten und die Schließung von Steuerschlupflöchern zu verhindern, herrscht zwischen den Ländern Uneinigkeit. Schließlich profitieren nicht zuletzt „Steueroasen“ selbst von ihrer Attraktivität im internationalen Vergleich und sitzen als EU Mitgliedsstaaten selbst am Verhandlungstisch. Briefkastenfirmen benötigen kaum Infrastruktur, der Mutterkonzern operiert größtenteils andernorts, das Niedrigsteuerland erzielt aber dennoch Einnahmen. Anstatt eine Erhöhung der Konzernsteuern von Europas „Steuersümpfen“ zu verlangen, drängen selbst manche Regierungen der „Normalsteuerländern“ darauf, die Konzernsteuern im eigenen Land ebenfalls nach unten zu nivellieren. So wird etwa auch im türkisch-grünen Regierungsprogramm eine Senkung der Körperschaftssteuer von 25 auf 21 Prozent angekündigt, obwohl 2004/2005 erst unlängst eine Senkung von 34 auf 25 Prozent erfolgte. In diesem Zusammenhang fast noch wichtiger erscheint die

internationale Mindestbesteuerung von multinationalen Unternehmen, welche die „Effizienz und Effektivität der internationalen Besteuerung deutlich steigern und den Steuerwettbewerb abmildern“ könnte (Becker & Englisch 2019).

/ Handlungsempfehlungen

/ Österreich sollte innerhalb der EU die Verhinderung von Steuervermeidung konstruktiv unterstützen. Als erster Schritt ist dabei eine Erhöhung der Transparenz hinsichtlich Gewinnverschiebung bei Konzernsteuern unumgänglich. Das oben erwähnte öffentliche „Country-by-Country Reporting“ würde der Öffentlichkeit innerhalb der EU Klarheit bringen, wie viele Steuereinnahmen jährlich wohin abwandern. Gegenüber Nicht-EU-Staaten müssten derartige Berichtspflichten in Handelsverträge aufgenommen werden.

/ Eine gut ausgestaltete internationale effektive Mindestbesteuerung von Unternehmen kann den Steuerwettbewerb nach unten begrenzen und die schlimmsten Auswüchse der Steuervermeidung verhindern. Österreich kann auch hier international eine unterstützende Rolle einnehmen. Um den Steuerwettbewerb nicht weiter anzufachen, sollte die Bundesregierung auf die im Regierungsprogramm genannte Körperschaftsteuersenkung verzichten.

/ Ein mögliches alternatives Steuersystem, welches „Steuertricks“ erschwert und innerhalb einiger US-amerikanischen Bundesstaaten angewandt wird, stellt die umsatzorientierte Besteuerung bzw. Gesamtkonzernbesteuerung („Unitary Tax“) dar. In deren Rahmen wird die gesamte Wirtschaftsleistung von multinationalen Konzernen konsolidiert erfasst. Anschließend wird unter den teilnehmenden Staaten mittels einer Aufteilungsformel, welche bestimmte Faktoren berücksichtigt (u.a. Umsatz, Immobilien, Lohnsumme, investiertes Kapital, Herstellungskosten), der Gewinn geteilt.

/ Aktive Wettbewerbspolitik stellt einen weiteren wichtigen Hebel dar. Zum einen wird dadurch die Gefahr verringert, dass Konzerne etwaige höhere Steuerausgaben durch Preiserhöhungen auf die KonsumentInnen umwälzen. Des Weiteren trägt eine Reduktion der Marktkonzentration auch dazu bei, konzerninterne Verrechnungspreise weniger beliebig gesetzt werden können oder Vor- und Finanzdienstleistungen gar über Marktstrukturen außerhalb des eigenen Unternehmens bezogen werden, wodurch sich der Spielraum zu aggressiver Steuerplanung innerhalb von Konzernen verringert.

/Literatur

- Agence Europe (2021). *Tax transparency country by country, still no qualified majority in EU Council* [online] <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12642/21> [zugegriffen am 05.02.2021]
- Becker J. & Englisch J. (2019). Internationale Mindestbesteuerung von Unternehmen. *Wirtschaftsdienst* 99, S. 642-649 [online] <https://link.springer.com/article/10.1007/s10273-019-2505-x> [zugegriffen am 05.02.2021]
- Bilicka, K. A. (2019). *Comparing UK Tax Returns of Foreign Multinationals to Matched Domestic Firms*. *American Economic Review* 109(8): 2921–53
- Budgetdienst (2021). *Budgetvollzug Jänner bis November 2020 und COVID-19-Berichterstattung*. [online] <https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2021/BD - Budgetvollzug Jaen bis Nov 2020 und COVID-19 BF.pdf> [zugegriffen am 03.02.2021]
- Hanzl L., Maschke A., Picek O. (2020) *ATX-Konzerne: Mit einem Bein im Steuersumpf?* Momentum Institut Policy Brief 07/2020 [online] https://www.momentum-institut.at/system/files/2020-06/moment_policybrief_steuersenkung_20200605.pdf [zugegriffen am 03.02.2021]
- Law 360 (2021). *Portugal fails to secure EU vote on public tax reporting* [online] <https://www.law360.com/tax-authority/international/articles/1347496> [zugegriffen am 05.02.2021]
- Melchior S., Pena P. & Schumann H. (2021): *Portugal vs Germany clash on EU corporate tax avoidance*. [online] https://euobserver.com/economic/150831?utm_source=euobs&utm_medium=email [zugegriffen am 09.02.2021]
- Nationalrat (2019). *Beratungen des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union, IV-01 der Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrates XXVII. GP* [online] https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/IV/IV_00001/fnameorig_775833.html [zugegriffen am 05.02.2021]
- OECD (2019). Tax on corporate profits as % share of total tax revenue. Year 2019 <https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm>, [zugegriffen am 03.02.2021]
- Tørsløv T. R., Wier L. S., & Zucman, G. (2020a). *The missing profits of nations*. National Bureau of Economic Research. [online] <https://missingprofits.world/wp-content/uploads/2020/05/TWZ2020.pdf> [zugegriffen am 05.02.2021]
- Tørsløv T. R., Wier L. S., & Zucman, G. (2020b). *The missing profits of nations: 2017 figures*. National Bureau of Economic Research. [online] <https://missingprofits.world/wp-content/uploads/2020/04/TWZUpdate.pdf> [zugegriffen am 05.02.2021]
- Trautvetter, C. & Redeker S. (2020). Fallstudie: Lufthansa – Steuertricks und Steuergeld. Kurzanalyse des Netzwerks Steuergerechtigkeit im Auftrag der NGO Finanzwende [online] https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Fallstudie_Lufthansa_final.pdf [zugegriffen am 05.02.2021]
- Wacker, K. (2020a). *Schein und Sein: Auslandsinvestitionen österreichischer Konzerne in Europas Steueroasen*. A&W Blog [online] <https://awblog.at/auslandsinvestitionen-oesterreichischer-konzerne/> [zugegriffen am 08.02.2021]
- Wacker, K. (2020b). *Wie multinationale Konzerne Steuern vermeiden und was dagegen zu tun ist*. Momentum Institut Policy Brief 01/2020 [online] https://www.momentum-institut.at/system/files/2020-02/policybrief_steuervermeidung_20200212_fin_2.pdf [zugegriffen am 05.02.2021]

/ Fußnoten

17

¹ Zwar errechnen sich Steuervorauszahlungen 2020 und damit die vorläufige Höhe des Steueraufkommens 2020 aus den Umsätzen des Vorjahres 2019, das noch nicht von der Krise betroffen war, allerdings gab es krisenbedingte Vorauszahlungsherabsetzungen, die der Hauptgrund für die niedrigeren Steuereinnahmen sind (Budgetdienst 2020).

² Mehr Infos unter <https://www.moment.at/story/konzerne-behalten-die-lizenz-zur-steuerverweigerung-und-ihre-staatshilfen>

³ Seit der ersten Publikation ihrer Studie haben Tørsløv, Wier und Zucman ihre Berechnungen dreimal ergänzt, sowohl auf der Webseite missingprofits.world als auch in zwei zusätzlichen Update-Artikeln, welche die neuesten Auslandsniederlassungsstatistiken 2016 und 2017 berücksichtigen. Das erste Update der Webseite betraf unter anderem eine Abwärtsrevision der Zahlen Österreichs, die in Kombination mit der Fortschreibungsmethode des Momentum Institut zu einer leicht niedrigeren Schätzung für 2019 führen.

/ Appendix

/ Tabelle 1: Wohin fließen die Steuereinnahmen ab? Die wichtigsten für Österreich relevanten „Steuersümpfe“ (Stand: 2017)

	2017	2016
Luxemburg	186.43	172.11
Irland	177.42	183.92
Schweiz	175.11	154.42
Niederlande	172.43	152.56
Belgien	125.40	127.40
Außerhalb Europas	93.78	88.38
Malta	47.05	81.74
Zypern	5.81	2.44
Gesamter Verlust	983.43	962.98

Quelle: Tørsløv, Wier & Zucman (2020) / www.missingprofits.world

/ Kontakt

/ Momentum Institut
Märzstraße 42/1, 1150 Wien, Österreich

kontakt@momentum-institut.at

www.momentum-institut.at

