



G8: Steuerumgehung durch internationale Unternehmen

von Christian Keuschnigg, Direktor des IHS, 17.06.2013

Um Steuern zu sparen, wollen multinationale Unternehmen ihre Gewinne oft von Hoch- in Niedrigsteuerrländer verschieben. Die globalen Steuerausfälle können erheblich sein. Daher wollen Hochsteuerrländer der Gewinnverschiebung einen Riegel vorschieben. Das Problem ist jedoch, dass nicht jede Gewinnverschiebung schlecht ist. Ein deutscher Multi kann den Weltgewinn steigern, indem er Kapital in Deutschland aufnimmt, wo der Zugang zu Krediten leicht und die Zinsen niedrig sind, und dann diese Mittel innerhalb des Konzerns an Töchter in Ländern weitergibt, wo der Kapitalmarkt unterentwickelt ist und Kredite teuer sind. In diesem Fall zielt ein interner Kredit weniger auf Steuerumgehung, sondern vielmehr auf eine Absenkung der Kapitalkosten. Eine solche Strategie steigert das Welteinkommen, da sie das Kapital dorthin lenkt, wo es die höchsten Erträge erzielt. Ähnliche Argumente gelten für Transferpreise, die unabhängig von ihren steuerlichen Folgen eine wichtige wertsteigernde Rolle für die Konzernsteuerung spielen. Selbst für ein Hochsteuerland kann Gewinnverschiebung ins Ausland attraktiv sein, da sie die Steuerlast der heimischen Gesellschaft verringert und eine niedrigere Steuerlast ein wichtiger Standortvorteil für ausländische Direktinvestitionen ist. Da Multis zu den innovativsten, produktivsten und profitabelsten Unternehmen zählen, ist ihre Präsenz äusserst begehrt. Sowohl in globaler als auch nationaler Hinsicht kann also ein gewisses Ausmass von Gewinnverschiebung durchaus vorteilhaft sein. Der Kampf gegen Gewinnverschiebung sollte nicht übertrieben werden und sich vornehmlich auf die Bekämpfung des Missbrauchs von Steueroasen konzentrieren.

Die jüngste Debatte zu Quellensteuer, Bankgeheimnis und automatischem Informationsaustausch konzentrierte sich vor allem auf die Durchsetzung des Wohnsitzlandprinzips der Besteuerung persönlicher Kapitalerträge, wonach die Eigentümer die persönlichen Steuern auf weltweite Kapitaleinkünfte in ihrem Heimatland abzuführen haben. Mittlerweile richtet sich die Aufmerksamkeit auf das Quellenlandprinzip der Körperschaftssteuer, wonach jedes Unternehmen, sei es nun eigenständig oder eine Zweigstelle, die Steuer im Quellenland abführen soll. Das Quellenlandprinzip erlaubt es den Multis, internationale Steuerunterschiede auszunutzen. Einige der profitabelsten Unternehmen zahlen lächerlich geringe Steuern in Hochsteuerländern und mindern damit Steuereinkommen. Niedrigsteuerrländer erzielen dagegen beträchtliche Einnahmen trotz niedriger Steuersätze, weil grosse Konzerne den Grossteil der Gewinne in den dortigen Tochterfirmen deklarieren.

Um die globale Steuerschuld zu verringern, verschieben multinationale Unternehmen ihre Profite oft von Hochsteuer- in Niedrigsteuerrländer. Die Steuerersparnisse können beträchtlich sein. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, Transferpreisgestaltung und interne Kredite. Angenommen ein Konzern liefert von einer Fabrik in Deutschland an eine Tochterfirma in Irland, wo das Produkt weiterverarbeitet oder auf dem Markt verkauft wird. Wird ein Transferpreis unter den Kosten angesetzt, führt das zweifellos zu einer Minderung der Einnahmen und Gewinne der deutschen Tochterfirma und treibt die Gewinne der irischen Gesellschaft in die Höhe. Ein niedriger Transferpreis verschiebt in diesem Fall den Gewinn vom deutschen zum irischen Unternehmen und bringt beträchtliche Steuerersparnisse, da die Steuersätze in Irland viel niedriger sind als in Deutschland. Gäbe es ‚korrekte‘ Transferpreise, wie z.B. die Marktpreise im Handel zwischen unabhängigen Unternehmen (Fremdvergleichspreise), dann könnten diese einen objektiven



Benchmark für die Ermittlung von steuerpflichtigen Gewinnen in jedem Land darstellen. Jede Abweichung davon käme einer Steuerumgehung gleich.

Die gleiche Logik gilt für interne Kapitalmärkte von grossen Konzernen. Die irische Firma könnte dem deutschen Unternehmen einen Kredit gewähren. Zinseinnahmen würden zu einer Steigerung des Gewinns in Irland führen, wo er niedrig besteuert wird. In Deutschland führt der Zinsaufwand zu einer Minderung des Gewinns. Der interne Kredit verringert eindeutig die globale steuerliche Belastung des Konzerns, führt zu Mehreinnahmen aus der Körperschaftssteuer in Irland, während die Steuereinnahmen in Deutschland geringer ausfallen. Nationale Firmen, die nur im Inland operieren, haben solche Steuergestaltungsmöglichkeiten nicht. Tochterfirmen von multinationalen Konzernen zahlen in Hochsteuerländern signifikant weniger Steuern als heimische Firmen, was unfair erscheinen mag. Empirisch ist die Auswirkung von Steuersatzdifferenzen gross, so dass beträchtliche Gewinne und damit Steuereinnahmen zwischen Ländern verschoben werden. Dies ist einer der treibenden Faktoren des Steuerwettbewerbs, der den Trend zu fallenden Körperschaftssteuersätzen verursacht.

Die nationale Perspektive ist, dass Hochsteuerländer Gewinnverschiebungen bekämpfen wollen, um so ihre Steuereinnahmen zu verteidigen, während Niedrigsteuerländer davon profitieren, dass sie mit niedrigen Steuersätzen hohe Einnahmen erzielen können. Im Vergleich mit den Status Quo wird der Kampf gegen Gewinnverschiebung zu einer Umverteilung von Steuereinnahmen von Niedrig- zu Hochsteuerländern führen und gleichzeitig die weltweiten Steuereinnahmen erhöhen. Dennoch ist nicht klar, wie weit Hochsteuerländer tatsächlich von der Bekämpfung der Gewinnverschiebung profitieren werden. Wenn sie erfolgreich sind, steigt die durchschnittliche effektive Steuerbelastung der inländischen Tochtergesellschaften. Eine hohe durchschnittliche Steuerbelastung ist aber ein klarer Standortnachteil im Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen. Da multinationale Firmen für gewöhnlich zu den innovativsten, produktivsten und profitabelsten Unternehmen zählen, ist ihre Präsenz äusserst begehrt. Sie sind bedeutende Arbeitgeber, zahlen höhere Gehälter und steigern damit die steuerbare Lohnsumme. Obwohl die Gewinnverschiebung die Einnahmen aus der Körperschaftssteuer verringert, könnte dieser Verlust durch höhere Einnahmen aus anderen Steuern teilweise kompensiert werden. Die Tolerierung einer begrenzten Gewinnverschiebung ermöglicht es den Standortländern, hoch mobile und produktive Firmen besser zu behandeln als lokale Unternehmen, weil sie ein grösseres Potenzial für die Wirtschaft darstellen. Die ökonomische Logik legt nahe, mobile Firmen massvoller zu belasten als weniger mobile. Das Akzeptieren einer begrenzten Gewinnverschiebung ermöglicht eine differenzierte steuerliche Belastung verschiedener Unternehmenstypen, ohne mit unterschiedlichen Steuersätzen offen zu diskriminieren.

Bis zu einem gewissen Grad ist Gewinnverschiebung auch in weltweiter Perspektive vorteilhaft. Multinationale Unternehmen können interne Kapitalmärkte und Transferpreise nutzen, um knappe Ressourcen auf jene Unternehmenseinheiten zu lenken, wo sie am produktivsten genutzt werden und den höchsten Gewinn erzielen. Ein deutscher Multi könnte z.B. Fremdkapital in Deutschland aufnehmen, wo der Zugang zu Krediten leicht und die Zinsen niedrig sind, und dann diese Mittel an Tochterunternehmen in Ländern weitergeben, in denen der Kapitalmarkt unterentwickelt und Fremdfinanzierung teuer ist. In diesem Fall zielen interne Kredite nicht auf eine Steuerumgehung ab, sondern vielmehr auf eine Verringerung der Kapitalkosten. So können multinationale Unternehmen profitable Investitionen realisieren, die ansonsten durch Marktfriktionen in finanziell



unterentwickelten Ländern verhindert würden. Unabhängig von den steuerlichen Auswirkungen steigert eine solche Strategie das Welteinkommen, da sie das Kapital dorthin lenkt, wo es die höchsten Erträge erzielt. Transferpreise für interne Lieferungen sind wichtige Instrumente der Konzernsteuerung, um dem Management von Tochtergesellschaften die richtigen Informationen und Anreize zu geben. Nicht zuletzt aus diesen Gründen ist ein multinationales Unternehmen mehr wert als die Summe seiner Teile.

Ohne Zweifel findet ein Teil der Gewinnverschiebungen aus Gründen der Steuerumgehung unter Einbeziehung zwielichtiger Steueroasen statt und hat keine nützliche wirtschaftliche Funktion. Dann sorgen sie nicht nur für eine Umverteilung der Steuereinnahmen zwischen den Standortländern, sondern führen auch zu einer Verminderung der weltweiten Steuereinnahmen. Ein Teil der Gewinnverschiebungen multinationaler Unternehmen erfolgt jedoch unabhängig von steuerlichen Motiven aus guten wirtschaftlichen Gründen und trägt zu einer Steigerung des globalen Einkommens bei. Die G8 sollte wohl ein Forum sein, in welchem internationale Wirtschaftspolitik koordiniert und Strategien zur Steigerung des Welteinkommens diskutiert werden sollten. Aus globaler Sicht sollte der Kampf gegen Gewinnverschiebungen nicht übertrieben werden, besonders da es schwierig ist, zwischen ökonomischen und rein steuerlich motivierten Gewinnverschiebungen zu unterscheiden. Letztendlich läuft es darauf hinaus, nicht jede Gewinnverschiebung als Steuerumgehung zu werten, sondern aus ökonomischen Überlegungen ein gewisses Ausmass zu akzeptieren.

Literatur

Egger, Peter, Wolfgang Eggert, Christian Keuschnigg und Hannes Winner (2010), Corporate Taxation, Debt Financing and Foreign Plant Ownership, *European Economic Review* 54, 96-107.

Egger, Peter, Christian Keuschnigg, Valeria Merlo und Georg Wamser (2013), *Corporate Taxes and Internal Borrowing Within Multinational Firms*, NBER WP 18415 und Universität St. Gallen, www.alexandria.unisg.ch/publications/206357.

Keuschnigg, Christian und Michael Devereux (2013), The Arm's Length Principle and Distortions to Multinational Firm Organization, *Journal of International Economics* 89, 432-440.

Christian Keuschnigg
Institut für Höhere Studien (IHS)
direktion@ihs.ac.at