

Besteuerung multinationaler Unternehmen: keine Alleingänge!

Die Besteuerung multinationaler Unternehmen ist ein komplexes Thema, das normalerweise nur Spezialisten interessiert. Trotzdem ist es in den letzten Monaten in die Schlagzeilen geraten. In Großbritannien gab es öffentliche Proteste gegen die Firma Starbucks, die den Briten zwar seit vielen Jahren Kaffee (und Tee) verkauft, dort aber kaum Gewinne ausweist und entsprechend geringe Steuern zahlt. Starbucks hat dort seit 1998 zwar 735 Läden eröffnet und mehr als 3 Mrd. £ Umsatz gemacht, aber nur 8,6 Mio. £ Ertragsteuern bezahlt. Firmen wie Google oder Amazon müssen sich ähnlichen Vorwürfen stellen. Die Regierungen von Deutschland, Großbritannien und Frankreich haben gemeinsam eine Initiative zur Bekämpfung von Missständen bei der Besteuerung multinationaler Unternehmen angekündigt.

Wo liegt das Problem? Es liegt nicht darin, dass die Unternehmen insgesamt zu wenig Steuern zahlen. Der Anteil der Unternehmensteuern am Bruttoinlandsprodukt liegt im OECD-Durchschnitt bei rund 3% und ist trotz sinkender Steuersätze seit Jahrzehnten stabil. Das Problem liegt darin, dass es einigen international tätigen Unternehmen zu gelingen scheint, Lücken im Steuersystem zu nutzen, um einen Großteil ihrer Gewinne in Ländern auszuweisen, die diese Gewinne niedrig oder gar nicht besteuern. Gibt es belastbare Beweise für diese These? Eine Vielzahl wissenschaftlicher Untersuchungen dokumentiert, dass multinationale Unternehmen in ihren Entscheidungen auf steuerliche Anreize reagieren. Beispielsweise werden Aktivitäten in Hochsteuerländern stärker mit Krediten als mit Eigenkapital finanziert, weil Zinsen meistens abzugsfähig sind, die Entlohnung des Eigenkapitals in Form von Gewinnausschüttungen hingegen nicht. Lieferungen zwischen Unternehmen, die zu einem Konzern gehören, werden so bewertet, dass Gewinne eher in Ländern mit niedrigeren Steuersätzen verbucht werden. Unternehmen steigern ihre Investitionen in Ländern, die ihre Steuern senken, und bauen Aktivitäten dort ab, wo Steuern erhöht werden.

Dass Unternehmen nicht mehr Steuern zahlen, als die Gesetze vorschreiben, und dass sie bei ihren Entscheidungen Steuersparpotenziale ausschöpfen, ist im Prinzip nicht zu beanstanden. Die aktuelle Kritik richtet sich allerdings weniger gegen alltägliche Steuerplanung oder dagegen, dass Unternehmen auf steuerliche Anreize für Investitionen reagieren. Die Kritik konzentriert sich auf Fälle, in denen Gesetzeslücken gezielt und gegen die Absichten des Gesetzgebers genutzt werden und ein krasses Missverhältnis zwischen vermuteten „realen“ Unternehmensgewinnen und Steuerzahlungen entsteht. Derartige Fälle zu diagnostizieren, ist nicht ganz einfach. Wenn ein Unternehmen hohe Umsätze in einem Land erzielt, heißt das noch nicht, dass es dort auch jedes Jahr Gewinne macht. Bei dauerhafter Präsenz mit Nullgewinnen liegt allerdings schon die Vermutung nahe, dass etwas nicht stimmt.

Welche Nachteile entstehen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, wenn es einzelnen Unternehmen gelingt, in großem Umfang Steuern zu vermeiden? Erstens kommt es zu einer ungerechten Verteilung der Steuerlast, auch wenn es nicht einfach ist zu klären, wer die Last der Unternehmensbesteuerung letztlich trägt – die Anteilseigner, die Beschäftigten, die Zulieferer oder die Kunden. Zweitens wird der Wettbewerb verzerrt. Firmen, für deren Wertschöpfung geistiges Eigentum eine große Rolle spielt, die ihre Produkte stark über das Internet vertreiben oder Firmen, die in ihren Finanzierungsstrukturen sehr flexibel sind und leicht Schulden in Hochsteuerländern verlagern können, können deutlich leichter Steuern vermeiden als Firmen,



Clemens Fuest ist
Präsident des Zentrums
für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
in Mannheim.

die diese Eigenschaften nicht haben. Kapital fließt dorthin, wo Steuervermeidung leicht ist, nicht in die gesamtwirtschaftlich produktivste Verwendung. Drittens können krasse Fälle der Steuervermeidung die Steuermoral aller Steuerzahler untergraben.

Was kann die Politik dagegen tun? Zum einen können Staaten unilateral handeln, um Steuervermeidung einzudämmen. Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass Staaten gemeinsam das internationale Steuersystem reformieren. Die unilaterale Strategie hat den Vorteil, dass man sich nicht mit anderen einigen muss und schnell reagieren kann. Sie hat aber eine Reihe von Nachteilen. Erstens können neue Diskriminierungen entstehen. Ein Beispiel dafür ist die 2008 in Deutschland eingeführte Zinsschranke, mit der die Abzugsfähigkeit von Finanzierungskosten begrenzt wird. Es kann leicht dazu kommen, dass beim Kreditnehmer Zinsausgaben nicht abgezogen werden dürfen, beim Kreditgeber die Zinseinnahmen aber steuerpflichtig sind, im Ergebnis also doppelt besteuert wird. Da Unternehmen je nach Ertragslage und Kapitalausstattung davon unterschiedlich betroffen sind, entstehen neue Wettbewerbsverzerrungen und neue Ungerechtigkeiten. Zweitens wird die Konsistenz des internationalen Steuersystems gestört. Bei grenzüberschreitenden Zinszahlungen bedeutet ein Abzugsverbot, dass im Empfängerland die Zinseinnahmen unbesteuert bleiben müssen oder Doppelbesteuerung in Kauf zu nehmen ist. Das verzerrt Investitionen und schafft zwischenstaatliche Auseinandersetzungen über die Verteilung der Besteuerungsrechte. Unilaterale Maßnahmen geraten außerdem leicht in Konflikt mit europäischem Recht und Doppelbesteuerungsabkommen.

Eine international koordinierte Reform der Besteuerung multinationaler Firmen erlaubt es, schädliche Nebenwirkungen unilateraler Maßnahmen zu vermeiden. Es gibt dazu verschiedene Vorschläge. Denkbar wäre eine grundlegende Neuordnung des internationalen Steuersystems. Ein viel diskutierter Ansatz besteht darin, die globalen oder zumindest die europaweiten Gewinne multinationaler Unternehmen nach einheitlichen Regeln zu ermitteln und sie dann für Zwecke der Besteuerung nach einer Formel auf die Länder, in denen die Firma ihre Produktionsstätten oder ihre Kunden hat, zu verteilen. Unternehmen würden dann tendenziell dort Steuern zahlen, wo sie realwirtschaftlich präsent sind, nicht dort, wo sie Briefkastenfirmen unterhalten. Der Vorteil wäre, dass Steuervermeidung z.B. durch das Verlagern von Patenten oder Markenrechten in Tochtergesellschaften in Steueroasen ohne realwirtschaftliche Aktivität erschwert wird. Allerdings entstehen neue Umgehungsmöglichkeiten, beispielsweise durch die gezielte Restrukturierung von Konzernen. Hinzu kommt, dass eine so grundlegende Reform zum einen das Steueraufkommen unter den beteiligten Ländern erheblich umverteilt und zum anderen einen hohen administrativen Umstellungsaufwand mit sich bringt. Um das zu rechtfertigen, müssen die absehbaren Vorteile groß sein. Bislang sind Vorschläge, dieses System in Europa einzuführen, an mangelnder politischer Unterstützung gescheitert.

Ein pragmatischer Ansatz würde darin bestehen, Doppelbesteuerungsabkommen so zu reformieren, dass mehr Spielraum für Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzgebühren entsteht. Diese Quellensteuern müssen im Empfängerland anrechenbar sein, damit keine Doppelbesteuerung entsteht. Damit wäre zumindest einigen Formen der internationalen Gewinnverlagerung ein Riegel vorgeschoben. Freilich müssen die Länder, die derzeit von der internationalen Gewinnverlagerung profitieren, Nachteile in Kauf nehmen. Dass divergierende Interessen der beteiligten Länder internationale Politikkoordination erschweren, ist jedoch kein Grund, es nicht zu versuchen. Wenn das Zurückdrängen der Steuervermeidung gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne erzeugt, sollte es möglich sein, die Nachteile für die Verlierer der Reformen zumindest teilweise zu kompensieren.

Clemens Fuest
ZEW
fuest@zew.de