

// 24.01.2019

Rainer Bräutigam/ Christopher Ludwig/ Christoph Spengel

**STUDIE ZUR
STEUERVERMEIDUNG VON
KONZERNEN WEIST
GRAVIERENDE METHODISCHE
MÄNGEL AUF**

STELLUNGNAHME ZUR STUDIE IM
AUFTRAG DER GRÜNEN-FRAKTION IM
EUROPAPARLAMENT

1. EINLEITUNG

Die am 22. Januar 2019 veröffentlichte Studie im Auftrag der Grünen-Fraktion im Europaparlament hat europaweit für öffentliches Aufsehen gesorgt und die Debatte über Steuervermeidungsstrategien multinationaler Konzerne erneut befeuert. Allerdings weist die Untersuchung gravierende methodische Mängel auf und ist in ihren Schlussfolgerungen nach mehr Steuertransparenz fragwürdig. Das ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim, das in Kooperation mit der Universität Mannheim seit mehreren Jahrzehnten Effektivsteuersätze im Auftrag der Europäischen Kommission berechnet, hat sich intensiv mit der Studie befasst und weist auf kritikwürdige Punkte hin, um einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte zu leisten.

2. STELLUNGNAHME ZUR METHODIK

In der Studie werden Effektivsteuersätze anhand des Verhältnisses des Steueraufwands zum Vorsteuergewinn für bestimmte Unternehmen aus der Datenbank ORBIS abgeleitet. Dabei bleibt es unklar, wie die Verfasser ein multinationales Unternehmen genau definieren.

2.1. UNTERSCHIEDE ZWISCHEN STEUER- UND HANDELSBILANZ

Die verwendeten Daten aus ORBIS enthalten stets Handelsbilanzdaten. Die Verfasser der Studie stellen lediglich heraus, dass sich der Gewinn nach der Handelsbilanz und die Steuerbemessungsgrundlage (nicht öffentlich zugänglich) grundsätzlich unterscheiden, gehen darauf aber nicht näher ein. Gründe für Abweichungen zwischen handelsrechtlichem und steuerpflichtigem Gewinn ergeben sich stets aufgrund steuerlich nicht abziehbarer Aufwendungen sowie steuerfreier Einnahmen. Ferner unterliegen nicht alle Einnahmen dem allgemeinen Steuertarif, viele Länder besteuern offen und völlig legitim vor allem Lizenzeinnahmen mit einem sehr geringen Steuersatz. Hinzu kommen in vielen Ländern besondere Abzüge von der Steuerschuld, sogenannte „tax credits“, für Ausgaben im Zusammenhang mit Forschungsprojekten. Dennoch sehen die Verfasser der Studie ihre Ergebnisse als geeignet an, um Rückschlüsse auf Steuervermeidungsstrategien multinationaler Konzern zu ziehen und das Plädoyer für mehr Steuertransparenz zu befeuern. Diese weitreichenden Schlussfolgerungen sind jedoch nicht haltbar.

Unterschiede zwischen dem zu versteuernden Einkommen und dem in der Handelsbilanz ausgewiesenen Gewinn können sehr vielfältig sein. Sie wirken sich auch auf die Berechnung der Effektivsteuersätze aus. So ist es etwa innerhalb der EU verpflichtend, dass Dividenden, die eine Muttergesellschaft von einer Tochtergesellschaft erhält, freizustellen sind (sogenannte Mutter-Tochter-Richtlinie). Dies soll eine Doppelbesteuerung der Erträge vermeiden, steuertechnisch handelt es sich um eine steuerfreie Einnahme. Die Auswirkungen werden anhand des folgenden Beispiels verdeutlicht, bei der eine Muttergesellschaft ausschließlich Dividendenerträge erzielt:

	Steuerberechnung	Erfassung in "ORBIS"/Handelsbilanz
(1) Vorsteuergewinn	100 €	100 €
(2) Freistellung (100%)	100 €	
(3) Bemessungsgrundlage	0 €	
(4) Steuerzahlung (30%-Satz)	0 €	0 €
Effektivsteuersatz (4)/(1)		0.00%

Tabelle 1: Dividendenfreistellung bei einer Muttergesellschaft

Wenn man davon ausgeht, dass ein multinationales Unternehmen Gewinne aus der Beteiligung an einer Tochtergesellschaft erzielt, erhält die Konzernspitze Dividenden, im Beispiel in Höhe von 100 Euro. Diese Dividenden werden aus Gewinnen gezahlt, welche die Tochtergesellschaft bereits versteuert hat. Um eine Doppelbesteuerung dieser Gewinne zu vermeiden, werden deshalb Dividenden bei der Konzernspitze nicht noch einmal besteuert, so auch in Deutschland. Die Konzernspitze erhält 100 Euro, zahlt darauf aber völlig zu Recht keine Steuern mehr. Nach der in der Studie angewandten Methodik ergibt sich ein Effektivsteuersatz von 0 Prozent. Dies deutet jedoch nicht auf eine bevorzugte Besteuerung einzelner Steuerpflichtiger hin.

Grundsätzlich verringern gesetzlich vorgesehene steuerfreie Einnahmen die steuerliche Bemessungsgrundlage und die im Verhältnis zum handelsbilanziell ausgewiesenen Gewinn ermittelte effektive Steuerbelastung erscheint in diesem Fall geringer als der nominale Steuersatz. Im umgekehrten Fall kann durch nichtabzugsfähige Ausgaben die Steuerbemessungsgrundlage erhöht werden. Dies gilt etwa für nicht abziehbare Zinszahlungen oder Aufwendungen für die Bewirtung von Geschäftsfreunden. Hier ist die effektive Steuerbelastung im Vergleich zum Handelsbilanzgewinn höher als der nominale Steuersatz.

Neben der Freistellung von Dividenden oder nicht abzugsfähigen Betriebsausgaben können eine Vielzahl weiterer Gründe zu Unterschieden zwischen der steuerlichen Bemessungsgrundlage und dem Handelsbilanzgewinn führen.

2.2. BERECHNUNG DES EFFEKTIVSTEUERSATZES

Für die Berechnung des Effektivsteuersatzes eines Landes werden in der Studie die Gesamtsteuerzahlungen ins Verhältnis zu den Gesamtvorsteuergewinnen der betrachteten Unternehmen eines Landes gesetzt. Dadurch wird ein gewichteter Effektivsteuersatz ermittelt.

Anstelle der gewählten Vorgehensweise ist es vielmehr korrekt, zunächst den Effektivsteuersatz eines Unternehmens zu ermitteln und dann den Durchschnitt aller Effektivsteuersätze zu bilden. Das in der Studie gewählte Vorgehen führt zu einer systematischen Verzerrung der Ergebnisse, da Steuerzahlungen und Gewinne verschiedener Unternehmen miteinander vermischt werden. Dies soll im folgenden Beispiel anhand zweier fiktiver Unternehmen verdeutlicht werden:

	Unternehmen A	Unternehmen B	Summe
(1) Steuerzahlung	30 €	0 €	30 €
(2) Gewinn vor Steuern	100 €	200 €	300 €
(3) Effektivsteuersatz (1)/(2)	30%	0%	10%
Korrektter Effektivsteuersatz	= (30%+0%)/2		15%

Tabelle 2: Berechnung des durchschnittlichen Effektivsteuersatzes mehrerer Unternehmen

Unternehmen A zahlt bei einem Gewinn von 100 Euro einen Steuerbetrag von 30 Euro, woraus sich ein Effektivsteuersatz von 30 Prozent ergibt. Unternehmen B zahlt bei einem Gewinn von 200 Euro keinerlei Steuern, was unter anderem durch die oben angesprochenen Befreiungsvorschriften möglich ist. Der Effektivsteuersatz des Unternehmens B beträgt somit 0 Prozent. Der Mittelwert der Effektivsteuerbelastungen beider Unternehmen beträgt folglich 15 Prozent.

In der Studie werden die Steuerzahlungen (30 Euro und 0 Euro) und die Gewinne der beiden Unternehmen (100 Euro und 200 Euro) zunächst summiert und aus den Summen der kombinierte Effektivsteuersatz berechnet. Dieser beträgt somit fälschlicherweise 10 Prozent. Die Verzerrung nach unten kommt durch die unzulässige Vermischung der Steuerzahlungen und Gewinne der zwei Unternehmen zustande. Der korrekte Effektivsteuersatz beträgt 15 Prozent.

3. EINSCHÄTZUNG DER ERGEBNISSE

3.1. ERKLÄRUNG DER DIFFERENZEN IN DEN EINZELNEN LÄNDERN

Anhand ihrer Methodik finden die Autoren der Studie im Auftrag der Grünen-Fraktion im EU-Parlament erhebliche Differenzen zwischen den tariflichen Körperschaftsteuersätzen und dem von ihnen errechnete Effektivsteuersätzen. Aufgrund der erheblichen Mängel in der Studie lassen sich grundsätzlich keine haltbaren Aussagen treffen.

Ordnet man die Länder nach der Höhe der Differenz, ergibt sich für die ersten zehn Länder folgendes Bild:

Land	Ergebnisse der Studie (2011-2015)		Differenz in Prozentpunkten
	Effektivsteuersatz	Nominalsteuersatz	
Luxemburg	2%	29%	-27
Belgien	14%	34%	-20
Malta	16%	35%	-19
Frankreich	17%	33%	-16
Niederlande	10%	25%	-15
Österreich	13%	25%	-12
Finnland	12%	23%	-11
Ungarn	8%	19%	-11
Schweden	13%	24%	-11
Deutschland	20%	30%	-10

Tabelle 3: Differenzen zwischen Effektivsteuersätzen und Nominalsteuersätzen gemäß der Studie im Auftrag der Europäischen Grünen

Am auffälligsten ist die hohe Differenz in Luxemburg, Belgien und Malta mit einem Unterschied von bis zu 27 Prozentpunkten zwischen tariflichem und effektivem Steuersatz. Diese drei Länder sind seit Jahrzehnten als Standorte für Holdinggesellschaften bekannt, sodass sich die erheblichen Abweichungen in erster Linie durch die oben angesprochene Dividendenfreistellung ergeben könnten. Auf den weiteren Plätzen folgen entweder weitere Länder, die als Holdingstandort bekannt sind und spezifische Steueranreize für Investitionen in Forschung und Entwicklung vorsehen (zum Beispiel die Niederlande) oder wirtschaftsstarke Länder, in denen eine Vielzahl von Konzernen ihren Sitz haben. Dementsprechend dürften auch dort erhebliche (steuerfreie Dividendenerträge) anfallen. Weitergehende Aussagen können aufgrund der dargelegten Kritik an der angewandten Methodik nicht getroffen werden.

3.2. WEITERE ANMERKUNGEN

In der Studie wird der Zeitraum von 2011 bis 2015 betrachtet, in der das Thema der Gewinnverlagerung stetig an Bedeutung gewann und erste internationale Bestrebungen für Reformmaßnahmen in Angriff genommen wurden. In Reaktion auf den 2015 finalisierten BEPS-Aktionsplan der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben eine Vielzahl von Staaten Steuerreformen zur Vermeidung extensiver Gewinnverlagerung umgesetzt. Innerhalb der EU wurde durch die 2016 von der EU verabschiedete „Anti-Tax-Avoidance“-Richtlinie ein starkes Instrument zur Bekämpfung von Steuervermeidung eingeführt, das alle EU-Mitgliedstaaten zur Einführung gewisser Anti-Missbrauchsregeln verpflichtend. All diese Maßnahmen und deren Wirkungsweise sind in der veröffentlichten Studie nicht berücksichtigt.

Die Studie mit ihren gravierenden methodischen Mängeln und veralteten Daten rechtfertigt somit nicht die vorliegende Forderung zur weiteren Verschärfung steuerlicher Regularien. Der europäischen Steuerpolitik ist dringend angeraten, vor weiteren gesetzgeberischen Schritten zunächst die seit 2016 vorgenommenen Maßnahmen mit angemessenen Methoden zu evaluieren. Sonst besteht die Gefahr, dass der Standort Europa nachhaltig Schaden erleidet.

AUTORENTEAM

Prof. Dr. Christoph Spengel*

Universität Mannheim und ZEW
Schloss
68131 Mannheim
Tel.: +49 (0)621 181-1704
spengel@uni-mannheim.de

Christopher Ludwig

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
christopher.ludwig@zew.de

Dr. Rainer Bräutigam

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de

*Ansprechpartner für Rückfragen