

## Gegen Steuervermeidungsstrategien

# OECD und EU sagen den Steuertricks der Konzerne den Kampf an

**OECD und EU nehmen die Steuervermeidungsstrategien der großen international tätigen Konzerne nun endlich als schwerwiegendes Problem für die Nationalstaaten wahr und prä-sentieren Maßnahmen, wie dagegen angekömpft werden kann. Nur eine grundlegende, länderüber-greifende Reform bei der Besteuerung international tätiger Unternehmen kann dafür sorgen, dass auch diese Unternehmen ihren angemessenen Beitrag zum Steueraufkommen leisten.**

Martin Saringer

### Aktionsplan der EU gegen Steuerhinterziehung und Steuerumgehung

■ „Etwa eine Billion Euro gehen in der EU Jahr für Jahr durch Steuerhinterziehung und Steuerumgehung verloren“, sagte der für die Steuern zuständige Kommissar Algirdas Semeta am 6. Dezember 2012 anlässlich der Vorstellung eines Aktionsplanes für ein effektiveres Vorgehen der EU gegen Steuerhinterziehung und Steuerumgehung.<sup>1</sup> „Dies ist nicht nur ein skandalöser Verlust an dringend benötigten Einnahmen, sondern auch eine Gefahr für die Steuergerechtigkeit“ führt Kommissar Semeta weiter aus.<sup>2</sup> Die Auswirkungen der Finanz- und der damit in ursächlichem Zusammenhang stehenden Schuldenkrise und die angespannte Haushaltslage der meisten EU-Mitgliedstaaten haben offensichtlich dazu beigetragen, dass die EU im Kampf gegen Steuerbetrug, Steuerumgehung und Steueroasen nun doch energischer vorgehen will. Dazu kommt die späte Erkenntnis, dass einseitige Sparmaßnahmen alleine nicht der geeignete Weg zur Krisenbewältigung sind. Um die Krise in den Griff zu bekommen und gleichzeitig aber auch für Wachstum und Beschäftigung zu sorgen, wird es vielmehr auch notwendig sein, dass den Mitgliedstaaten auch ausreichend Steuereinnahmen zufließen, um entsprechende konjunk-

turpolitisch sinnvolle Maßnahmen setzen zu können. Neben dem schon erwähnten Aktionsplan hat die Kommission am 6. Dezember 2012 auch zwei Empfehlungen angenommen, mit denen die Mitgliedstaaten zu einem sofortigen und abgestimmten Handeln bei bestimmten vordringlich aktuellen steuerlichen Problemen aufgefordert werden. Die erste Emp-

**„Etwa eine Billion Euro gehen in der EU Jahr für Jahr durch Steuerhinterziehung und Steuerumgehung verloren.“**

EU-Steuerkommissar  
Algirdas Semeta

fehlung beschäftigt sich mit Maßnahmen, durch die Drittländer zur Anwendung von Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich veranlasst werden sollen.<sup>3</sup> Der Titel klingt auf den ersten Blick zwar unspektakulär, aber die Brisanz erkennt man, wenn man weiß, dass es hier um den Umgang der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit sogenannten Steueroasen geht. Die zweite Empfehlung beschäftigt sich mit Maßnahmen gegen aggressive Steuerplanung.<sup>4</sup> Sie beinhaltet Vorschläge, wie sich die Mitgliedstaaten gegen die – zumeist durchaus legalen Konstruktionen – der Unter-

nehmen zur Steuervermeidung wirkungsvoll schützen können.

### Warum zahlen die Konzerne so wenig Gewinnsteuern?

■ Der Kampf gegen die Steuertricks der großen international tätigen Konzerne zur Minimierung ihrer Gewinnsteuerbelastung und der Kampf gegen Steueroasen wurden in der Vergangenheit nicht mit der notwendigen Entschlossenheit geführt. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen hat die Globalisierung der letzten Jahrzehnte zu immer größeren Unternehmensgruppen geführt, die weltweit tätig sind. Außerdem spielen immaterielle Vermögensgegenstände im Wirtschaftsleben eine immer größere Rolle und neue Entwicklungen wie etwa der Onlinehandel führen zu Entwicklungen, die mit den derzeit geltenden Regelungen, deren Grundprinzipien zumeist zu Beginn des vorigen Jahrhunderts aufgestellt wurden, überhaupt nicht mehr sinnvoll geregelt werden können. Die Nationalstaaten sind mit dieser Entwicklung und den steuerlichen Entwicklungen aber schlichtweg überfordert. Für die Gewinnbesteuerung bei Unternehmen gilt grundsätzlich, dass die Gewinne in den Ländern besteuert werden, in denen sie anfallen. Das macht auch Sinn und sollte zu einer gerechten Gewinnsteuervertei- ➤

»

lung zwischen den betroffenen Nationalstaaten führen. In der Praxis sind damit aber erhebliche Schwierigkeiten verbunden und für international agierende Unternehmen ist es problemlos möglich, die Gewinne dorthin zu verschieben, wo die Gewinnsteuerbelastung gering ist, oder wo überhaupt keine Gewinnsteuern anfallen. Steueroasen spielen hier ebenfalls eine bedeutende Rolle und praktisch keiner der Global Player hat nicht auch Niederlassungen in Steueroasen. Konzerninterne Umsätze werden dann ohne realwirtschaftlichen Hintergrund über diese Steueroasen verrechnet, um Gewinne dorthin verlagern zu können, oder es werden Lizenzgebühren und ähnliche Zahlungen für immaterielle Werte, deren Werthaltigkeit de facto nicht zu überprüfen ist, an Konzernniederlassungen bezahlt, die in Steueroasen ansässig sind. Die Fantasie der Unternehmen scheint hier keine Grenzen zu kennen und internationale Beratungsunternehmen bieten maßgeschneiderte Lösungen an, die es ermöglichen trotz

### **In den letzten Jahren war die Europäische Union der Wirtschaftsraum mit dem weltweit stärksten Steuerwettbewerb.**

realer Gewinne praktisch keine oder tatsächlich keine Gewinnsteuern zu zahlen. Und für den modernen Onlinehandel beispielsweise ist überhaupt eine grundlegende Reform der Gewinnbesteuerung notwendig, um sicherzustellen, dass auch diese Unternehmen angemessene ihrer Leistungsfähigkeit entsprechende Gewinnsteuern leisten, die zudem noch auf die betreffenden Staaten verteilt werden. So ist es auch kein Zufall, dass ein Unternehmen wie Amazon beispielsweise seine Umsätze über Luxemburg abwickelt und nur dort Gewinnsteuern zahlt.

Aber auch die Nationalstaaten selbst sind zu einem beträchtlichen Teil für die aktuelle Entwicklung mitverantwortlich. In der EU wurde zwar der grenzenlose Binnenmarkt geschaffen, zu einer Koordinierung oder gar Harmonisierung der Regelungen bei der Unternehmensbesteuerung ist es allerdings bis dato nicht gekommen. Das hat dazu geführt, dass die Europäische Union in den letzten Jahren sogar jener Wirtschaftsraum mit dem stärksten Steuerwettbewerb weltweit war.<sup>5</sup> Zwischen 1995 und 2010 beispielsweise ist der durchschnittliche nominelle Körperschaftsteuersatz in den EU-Mitgliedstaaten von 34,8% auf 23% gesunken.<sup>6</sup> Die einzelnen Mitgliedstaaten haben ihre Körperschaftsteuersätze in den letzten Jahren zum Teil massiv gesenkt und durch die EU-Osterweiterung wurde dieser Prozess noch einmal verstärkt, denn gerade die neuen EU-Mitgliedstaaten zeichnen sich durch besonders niedrige Körperschaftsteuersätze aus.<sup>7</sup>

Dass Gewinnverlagerungen international agierender Konzerne in Niedrigsteuerländer und Steueroasen problematisch sind, ist schon lange bekannt und die OECD hat sogenannte Verrechnungspreisgrundsätze erlassen, die regeln sollen, wie Leistungsbeziehungen zwischen Konzernunternehmen zu bewerten sind, um solche willkürlichen Gewinnverlagerungen zu unterbinden.<sup>8</sup> In der Praxis ist es allerdings aufgrund der komplexen Organisationsstrukturen praktisch nicht möglich, die Einhaltung dieser Regelungen wirkungsvoll zu überwachen. Zum einen sind die Firmengeflechte und die sich daraus ergebenden Transaktionen so komplex, dass eine Überprüfung durch die Finanzbehörden fast nicht mehr möglich ist und zum anderen gibt es für viele immaterielle Vermögensgegenstände oftmals keine Möglichkeit, die angesetzten Werte zu verifizieren. So wundert es auch nicht, wenn man die Presseberichte der letzten Mona-

**„Der Zorn über die ungerechte Lastenteilung wächst. Das Vertrauen vieler Bürger in die Institutionen zerbricht. Ich fürchte wenn wir nicht handeln, könnte es zu Ausschreitungen in den Innenstädten kommen.“**

**OECD Generalsekretär Angel Gurría**

te verfolgt, in denen dargestellt wird, dass große Konzerne wie Starbucks, Amazon, Ikea, Apple oder Google praktisch keine oder zumindest eine unglaublich niedrige Gewinnsteuerbelastung vorweisen können. In einem Spiegel Online Artikel wird beispielsweise angeführt, dass die Gewinnsteuerbelastung von Google bei unglaublich niedrigen 3,2% liegt. In diesem Artikel wird auch ausgeführt, dass General Electric im Jahr 2011 trotz eines Konzerngewinnes von 14 Mrd.€ durch entsprechende Bilanztricks überhaupt keine Gewinnsteuern bezahlen musste.<sup>9</sup> Der Standard wiederum berichtet in einem Artikel vom 13. Februar 2013, dass Starbucks in Großbritannien trotz eines Marktanteiles von 30% in 14 der 15 Jahre seines Bestehens in Großbritannien überhaupt keine Gewinne, sondern lediglich Verluste erwirtschaften konnte. Möglich wird das dadurch, dass hohe Lizenzgebühren an die niederländische Niederlassung bezahlt werden und dass die Kaffeebohnen teuer über die Schweizer Niederlassungen eingekauft werden. Letztendlich führt dies zu Gewinnverlagerungen in Länder, in denen keine nennenswerten Gewinnsteuern anfallen.<sup>10</sup>

### **OECD Bericht über die Steuertricks der Großkonzerne** ■ Diese

dramatische Entwicklung hat letztendlich zumindest dazu geführt, dass die Öffentlichkeit durch vermehrte Medienberichte sensibilisiert wurde. Und neben der EU hat sich auch die OECD in der jüngeren Vergangenheit intensiv mit diesem Problem auseinandergesetzt. In einem im Februar 2013 veröffentlichten Bericht<sup>11</sup> wurde auf diese Missstände ungewohnt

»

»

deutlich hingewiesen, und es wurde auch die Ankündigung gemacht, dass die OECD einen Aktionsplan zur Beseitigung dieser Missstände entwickeln will. Wie genau diese Vorschläge aussehen sollen, ist noch unklar, aber es wurde zumindest angekündigt, dass die Regeln für die Transferpreise grundlegend neu gestaltet werden sollen. Der Bericht weist auch darauf hin, dass die Steuervermeidungsstrategien der internationalen Konzerne in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben und dass die Steuerplanung immer aggressiver wird. Die OECD kommt auch zur wichtigen Erkenntnis, dass die derzeit international gültigen steuerlichen Standards mit den massiven Änderungen, die sich durch die zunehmende Globalisierung und Digitalisierung ergeben, nicht mehr zeitgemäß sind, um sicherzustellen, dass auch diese Unternehmen einen angemessenen Beitrag zum Steueraufkommen leisten.<sup>12</sup>

Ungewöhnlich deutlich waren auch die Worte von OECD Generalsekretär Angel Gurría anlässlich der Präsentation dieses Berichtes, wo er vor einem riesigen gesellschaftlichen Problem warnte und weiter ausführte: „Der Zorn über die ungerechte Lastenverteilung wächst. Das Vertrauen vieler Bürger in die Institutionen zerbricht. Ich fürchte wenn wir nicht handeln, könnte es zu Ausschreitungen in den Innenstädten kommen.“<sup>13</sup>

Die OECD kritisiert in dem Bericht auch die Steuerpolitik ihrer Mitgliedstaaten. Vielfach ermöglichen auch erst Schlupflöcher in Doppelbesteuerungsabkommen (das sind Abkommen, die zwischen Staaten abgeschlossen werden, um bei grenzüberschreitenden Sachverhalten eine Doppelbesteuerung zu verhindern), dass bestimmte Sachverhalte überhaupt nicht besteuert werden. Hier gibt es großen Handlungsbedarf, der wohl nur in einer gemeinsamen abgestimmten Vorgehensweise der einzelnen Staaten bewältigt werden kann. Unabhängig davon, welche Lösungs-

vorschläge die OECD präsentieren wird, zeigt sich aber deutlich, dass innerhalb der EU ebenfalls Handlungsbedarf herrscht.

Über eine einheitliche Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage innerhalb der EU-Staaten wird schon seit Jahren diskutiert und schließlich hat die Kommission im März 2011 einen Richtlinienvorschlag<sup>14</sup> für die Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB) vorgelegt. Eine rasche Einigung der Mitgliedstaaten ist allerdings auch hier nicht in Sicht. Dass für Steuerfragen in der EU nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip gilt, erschwert eine rasche Einigung zusätzlich. Viele EU-Mitgliedstaaten haben offensichtlich den Ernst der Lage immer noch nicht erfasst und sind nach wie vor der irrigen Ansicht, die Probleme bei der Unternehmensbesteuerung durch einzelstaatliche Maßnahmen besser bewältigen zu können als auf Gemeinschaftsebene. Außerdem glauben auch manche Mitgliedstaaten immer noch, mittels Steuerwettbewerb bei den Unternehmenssteuern einen Standortvorteil schaffen zu können. Dass diese falsche Steuerpolitik letztlich nur den großen Konzernen und deren Anteilseignern nützt, realwirtschaftlich aber weder Wohlstand schafft noch für Beschäftigung sorgt, wird dabei aber vollkommen übersehen.

### **Paradigmenwechsel bei der Unternehmensbesteuerung ist unabdingbar**

■ Die Pläne der EU-Kommission und der OECD lassen aber zumindest Platz für Optimismus, auch wenn eine kurzfristige Einigung, die für mehr Steuergerechtigkeit sorgt, vermutlich nicht zu erwarten ist. Die Probleme sind mittlerweile bekannt und auch Lösungsvorschläge liegen grundsätzlich auf dem Tisch. Was fehlt ist der politische Wille auch tatsächlich zu handeln. Durch die Finanzkrise und die daraus resultieren-

**Will man die Budgets nachhaltig sanieren und gleichzeitig auch für Wachstum und Beschäftigung sorgen, muss sichergestellt werden, dass den Staaten auch ausreichende Steuereinnahmen zufließen.**

de Schuldenkrise sind die Budgets der meisten EU-Mitgliedstaaten in einer angespannten Situation. Will man die Budgets nachhaltig sanieren und gleichzeitig auch für Wachstum und Beschäftigung sorgen, muss sichergestellt werden, dass den Staaten auch ausreichende Steuereinnahmen zufließen und dass auch die Steuersysteme so ausgestaltet sind, dass sie wachstums- und beschäftigungsfördernd wirken. Und dazu ist es unumgänglich, dass auch die großen international tätigen Unternehmen einen angemessenen ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit entsprechenden Anteil an Gewinnsteuern leisten. Außerdem haben die international tätigen Unternehmen durch diese Gestaltungsmöglichkeiten einen zusätzlichen nicht zu rechtfertigenden Wettbewerbsvorteil gegenüber kleinen Unternehmen, die nur lokal tätig sind, der volkswirtschaftlich ebenfalls problematische Auswirkungen mit sich bringt.

Mittel- bis langfristig wird man eine Lösung dieses Problems nur erreichen können, wenn man vom bisherigen System abgeht und nicht mehr die einzelnen Konzerngesellschaften besteuert, sondern den gesamten Konzern als ein Unternehmen behandelt und der Gewinnbesteuerung unterwirft. Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerländer und Steueroasen mittels undurchschaubaren Firmengeflechten und nicht nachvollziehbaren konzerninternen Transaktionen werden dann bedeutungslos und die Gewinnsteuer wird vom tatsächlich erwirtschafteten Konzerngewinn zu zahlen sein. Zusätzlich muss man geeignete Parameter festlegen, wie die Gewinne dann auf die betroffenen Staaten zu verteilen sind. »



Mit kurzfristigen Maßnahmen kann man die Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerrändern und Steueroasen zumindest erschweren. Werden Zahlungen in Steueroasen grundsätzlich nicht mehr als Betriebsausgaben, die den steuerlichen Gewinn mindern, anerkannt, fällt ein wesentliches Element der Gewinnverlagerungen weg. Zusätzlich ist es möglich, Zinszahlungen an (Konzern-)Finanzierungsgesellschaften nicht unbeschränkt als Betriebsausgaben anzuerkennen und generelle Antimissbrauchsregelungen einzuführen, die zur Folge haben, dass rein steuerlich motivierte Konstruktionen ebenfalls nicht mehr anerkannt werden. Wichtig ist jetzt, dass die politischen Entscheidungsträger den Ernst der Lage erkennen und tatsächlich daran interessiert sind, eine gemeinsame länderübergreifende Lösung anzustreben.

**Martin Saringer** ■ AK Wien  
martin.saringer@akwien.at

- 1) COM(2012) 722 vom 6.12.2012.
- 2) IP/12/1325 vom 6.12.2012.
- 3) COM(2012) 8805 vom 6.12.2012.
- 4) COM(2012) 8806 vom 6.12.2012.
- 5) KPMG(2011), Corporate Tax Rate Survey 2010.
- 6) KPMG(2011), Corporate Tax Rate Survey 2010, eigene Berechnungen.
- 7) KPMG(2011), Corporate Tax Rate Survey 2011.
- 8) OECD-Verrechnungspreisgrundsätze.
- 9) <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oecd-chef-blaest-zum-kampf-gegen-die-steuertricks-der-weiltkonzerne-a-883094.html>.
- 10) Der Standard vom 13.2.2013, OECD sagt Steuer-Schlupflöchern den Kampf an.
- 11) OECD (2013), Addressing Base Erosion and Profit Shifting.
- 12) OECD (2013), Addressing Base Erosion and Profit Shifting.
- 13) <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oecd-chef-blaest-zum-kampf-gegen-die-steuertricks-der-weiltkonzerne-a-883094.html>.
- 14) KOM(2011) 121/4.

## Frühjahrgipfel des Europäischen Rates

# Europas mühsamer Lernprozess

**In den letzten Monaten haben sich Arbeitslosigkeit und Armut in Europa massiv verschärft, viele EU-Staaten sind in einer sozialen Abwärtsspirale gefangen. Gleichzeitig kommt die Wirtschaft im Euro-Raum laut EU-Prognose auch 2013 nicht aus der Rezession heraus. Die Folge ist ein rascherer Anstieg der Staatsschulden – trotz oder vielmehr gerade wegen der die Binnennachfrage abwürgenden Sparprogramme.**

Norbert Tempel

Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat einmal mehr nach einer Kompromissformel für die künftige Wirtschafts- und Finanzpolitik gerungen, die Wachstumsförderung und Haushaltssanierung verbindet. Überlagert wurde das Treffen jedoch von der Verschärfung der Krise auf Zypern, das im Juni 2012 als fünftes Land der Euro-Zone in Brüssel einen Antrag auf Finanzhilfen gestellt hatte. Die Euro-Gruppe beschloss ein Hilfspaket mit womöglich weitreichenden Konsequenzen für die gesamte Euro-Zone.

### Haushaltskonsolidierung, Wachstum und Beschäftigung

■ In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wird die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als die „größte soziale Herausforderung“ bezeichnet, vor der Europa steht. Im Kontext mit anderen programmatischen Aussagen lassen sich gewisse Ansätze einer wirtschaftspolitischen Kurskorrektur ableiten:

■ Der Europäische Rat hebt insbesondere die Notwendigkeit einer differenzierten wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung hervor und verweist auf die Möglichkeiten, die sich

durch die geltenden Haushaltsvorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) sowie des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag) ergeben. Hier sind die entsprechenden Ausnahmeregelungen angesprochen, die es den Mitgliedstaaten erlauben, bei einem schweren Konjunkturabschwung im Euro-Raum vom restriktiven Budgetkurs vorübergehend abzuweichen bzw. die Staatsausgaben zu erhöhen, wenn diese Erhöhung durch einnahmenseitige Maßnahmen in gleicher Höhe ausgeglichen würde.

■ Gefordert wird eine geeignete Kombination von Maßnahmen auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite, einschließlich kurzfristiger gezielter Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, insb. für junge Menschen.

■ Im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung soll gewährleistet sein, dass jeder seinen Anteil an Steuern entrichtet (in einer früheren Fassung hieß es noch, dass die Unternehmen ihren fairen Anteil an den Steuern zahlen). Daher muss die

