*Clemens Fuest, Felix Hugger* und *Florian Neumeier*

# Gewinnverlagerung deutscher Großunternehmen in Niedrigsteuerländer – wie hoch sind die Steueraufkommensverluste?


## IN KÜRZE

**Im vorliegenden Beitrag untersuchen wir, wie hoch die Gewinne sind, die multinationale Unternehmen aus Deutschland in Niedrigsteuerländer (»Steueroasen«) verlagern und wie hoch der Verlust an Steueraufkommen ist, der dem deutschen Fiskus dadurch entsteht. Zu diesem Zweck nutzen wir erstmalig Informationen aus den sogenannten länderbezogenen Berichten, die große multinationale Unternehmen seit 2016 bei den Steuerbehörden einreichen müssen. Diese Berichte zeigen, dass 9% der gesamten globalen Gewinne der größten deutschen multinationalen Unternehmen auf Tochtergesellschaften entfallen, die in Steueroasen ansässig sind. Unseren Schätzungen zufolge lassen sich 62% dieser Gewinne auf realwirtschaftliche Aktivitäten zurückführen, 38% sind das Resultat von Gewinnverlagerung zur Vermeidung von Steuern. Dem deutschen Fiskus entgehen dadurch jährlich Steuereinnahmen in Höhe von etwa 1,6 Mrd. Euro. Bezieht man zusätzlich die Aktivitäten von kleineren deutschen multinationalen Unternehmen sowie von deutschen Tochtergesellschaften ausländischer multinationaler Unternehmen ein, ergibt sich ein Steueraufkommensverlust von 5,7 Mrd. Euro pro Jahr.**


Multinationale Unternehmen (MNU) spielen in der globalisierten Wirtschaft eine immer bedeutendere Rolle. Laut OECD (2018) tragen MNU mittlerweile fast ein Drittel zum globalen Bruttoinlandsprodukt und mehr als die Hälfte zu den globalen Exporten bei. Die zunehmende Bedeutung von MNU stellt dabei die noch weitgehend national organisierte Unternehmensbesteuerung vor große Herausforderungen. In den vergangenen Jahren wurden immer wieder Fälle öffentlich, in denen MNU Gestaltungsspielräume in internationalen Besteuerungsregeln, Inkonsistenzen zwischen nationalen Steuergesetzen und Lücken in Doppelbesteuerungsabkommen genutzt haben, um Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern und so ihre Steuerbelastung zu reduzieren. In den Blickpunkt von Politik und Öffentlichkeit sind dabei vor allem die Aktivitäten von MNU in sogenannten Steueroasen geraten – das sind Länder, die aufgrund sehr niedriger Gewinnsteuersätze oder steuerlicher Ausnahmeregelungen für besonders mobile Einkünfte wie Lizenzeinnahmen als Ziel für Gewinnverlagerungen besonders attraktiv sind. Da diese Länder jedoch in der Regel keine Informationen über die Aktivitäten der dort ansässigen Unternehmen preisgeben, ist über das Ausmaß an Gewinnverlagerung hin zu Steueroasen bislang wenig bekannt.

In einem aktuellen Forschungsprojekt haben wir untersucht, wie hoch die Gewinne sind, die die größten deutschen MNU in Steueroasen verlagern, und wie viele Steuereinnahmen dem deutschen Fiskus dadurch entgehen (Fuest et al. 2021). Für das Projekt nutzen wir erstmalig Informationen aus den sogenannten länderbezogenen Berichten der 333 größten deutschen multinationalen Kapitalgesellschaften. In den länderbezogenen Berichten legen MNU, die weltweit einen Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro erzielen, unter anderem dar, in welchen Ländern sie operieren, wie hoch die Gewinne sind, die die dort ansässigen Tochtergesellschaften erzielen, wie viele Steuern diese zahlen, wie viele Mitarbeiter*innen sie beschäftigen und wie hoch der Wert ihres Sachanlagevermögens ist. Diese Berichte gehen auf eine Initiative der OECD und G-20-Staaten zurück. In Deutschland wurde eine entsprechende Berichtspflicht im Jahr 2015 eingeführt und galt erstmalig für das Jahr 2016 (siehe §138a AO). Auf Grundlage der in den länderbezogenen Berichten enthaltenen Informationen ermitteln wir, (i) wie profitabel die in Steueroasen ansässigen Tochtergesellschaften großer deutscher MNU im Vergleich zu den in anderen Ländern ansässigen Töchtern sind, (ii) wie hoch die Gewinne sind, die die größten deutschen MNU in Steueroasen ausweisen und (iii) wie hoch der Anteil an diesen Gewinnen ist, der aus steuerlichen Gründen dorthin verlagert wird. Durch Rückgriff auf andere Datenquellen schätzen wir außerdem, wie viel Steueraufkommen der deutsche Staat durch Gewinnverlagerung von multinationalen Unternehmen insgesamt verliert.

## WIE KANN MAN STEUERVERMEIDUNG UND GEWINNVERLAGERUNG MESSEN?

Um zu messen, ob und in welchem Umfang Gewinne verlagert und Steuern vermieden werden, muss man die beobachtete Verteilung der steuerpflichtigen Gewinne mit einer hypothetischen Verteilung vergleichen, die sich ohne Gewinnverlagerung ergeben hätte. Zur Ermittlung dieser hypothetischen Gewinnverteilung gibt es verschiedene Methoden. Wir verwenden einen Ansatz, bei dem angenommen wird, dass die Gewinne ohne Steuervermeidung der Verteilung der »realwirtschaftlichen« Aktivität folgen, dass Gewinne also dort ausgewiesen würden, wo die Unternehmen ihre physischen Produktionsanlagen, ihre Labore für Forschung und Entwicklung und ihre Beschäftigten haben.[1] Die genaue Berechnungsweise wird im Folgenden noch näher erläutert.

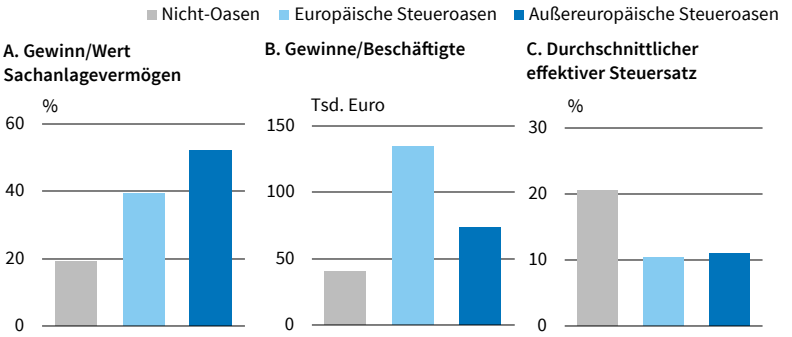
## WIE HOCH SIND PROFITABILITÄT UND GEWINNE DEUTSCHER MNU IN STEUEROASEN?

Ein häufig herangezogenes Indiz dafür, dass Gewinne zum Zweck der Steuervermeidung in Niedrigsteuerländer verlagert werden, ist ein Ungleichgewicht zwischen dem Niveau an realwirtschaftlicher Aktivität und der Höhe der in diesen Ländern ausgewiesenen Gewinne. Abbildung 1 zeigt, dass ein solches Ungleichgewicht in der Tat auch bei den hier betrachteten deutschen MNU existiert. Die Abbildung vergleicht die Ausprägungen von zwei häufig verwendeten Profitabilitätsindikatoren – Kapitalrentabilität (Verhältnis aus Gewinnen und dem Wert des Sachanlagevermögens)[2] und Gewinne pro Beschäftigtem – für drei Ländergruppen: Steueroasen innerhalb Europas (u.a. Irland, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Zypern), Steueroasen außerhalb Europas (u.a. Bermudas, Britische Jungferninseln, Kaiman-Inseln) sowie Länder, die nicht als Steueroasen gelten (inklusive Deutschland).[3] Zusätzlich zeigt die Abbildung die durchschnittliche effektive Gewinnsteuerbelastung in den drei Ländergruppen, definiert als Summe der in den jeweiligen Ländergruppen geleisteten Steuerzahlungen geteilt durch die Summe der dort berichteten Gewinne.

Die Abbildung verdeutlicht, dass die in Steueroasen ansässigen Tochtergesellschaften großer deutscher MNU wesentlich profitabler sind als Tochtergesellschaften, die nicht in Steueroasen sitzen. Die Kapitalrentabilität ist in europäischen Steueroasen

Abb. 1

**Profitabilität deutscher MNU und durchschnittlicher effektiver Steuersatz[a]**




[a] Die Angaben beziehen sich auf die Jahre 2016 und 2017. Informationsquelle sind die länderbezogenen Berichte der 333 größten deutschen multinationalen Kapitalgesellschaften.
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

etwa doppelt so hoch wie in Ländern, die nicht zu den Steueroasen zählen. In den außereuropäischen Steueroasen ist die Kapitalrentabilität gar um den Faktor 2,5 höher. Ein ähnliches Muster zeigt sich bei den Gewinnen pro Beschäftigtem. Während die Tochtergesellschaften großer deutscher MNU in Nicht-Oasen einen Gewinn von etwa 41 000 Euro pro Beschäftigtem erzielen, sind es in den europäischen Steueroasen rund 130 000 Euro und in den außereuropäischen Steueroasen 73 000 Euro. Diese Zahlen zeigen, dass es ein deutliches Ungleichgewicht zwischen der globalen Verteilung der Gewinne großer deutscher MNU auf der einen Seite und der Verteilung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital auf der anderen Seite gibt. In der Tendenz sind dort, wo relativ wenige Mitarbeiter*innen sitzen und die Kapitalausstattung gering ist, die Gewinne überproportional hoch. Ein Blick auf die durchschnittliche Gewinnsteuerbelastung lässt vermuten, dass dieses Ungleichgewicht eine Folge von Steuergestaltungen ist. So ist die durchschnittliche Gewinnsteuerbelastung in Steueroasen mit 10% bis 11% gerade einmal halb so hoch wie in Ländern, die nicht zu den Steueroasen zählen.

Aber wie hoch sind die Gewinne, die die größten deutschen MNU insgesamt in Steueroasen ausweisen? In Anbetracht der beträchtlichen Profitabilitätsunterschiede sind es überraschend wenig, wie Abbildung 2 zeigt. In den Jahren 2016 und 2017 zusammengenommen erzielten die in Steueroasen ansässigen Tochtergesellschaften der 333 größten deutschen MNU etwa 47 Mrd. Euro an Gewinnen; das sind gerade einmal rund 9% der globalen Gewinne dieser Unternehmen insgesamt. Von diesen 47 Mrd. Euro entfallen etwa 41 Mrd. Euro auf Steueroasen innerhalb Europas und nur 6 Mrd. Euro auf Steueroasen außerhalb Europas.

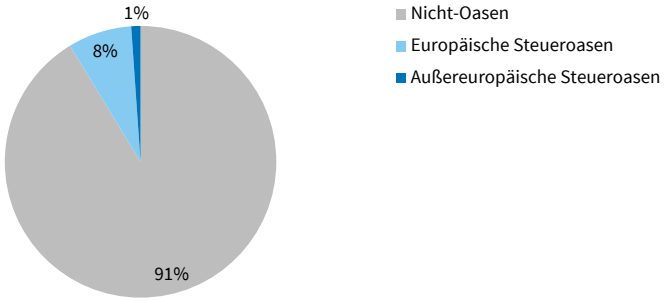
## WELCHER ANTEIL DER GEWINNE IST AUS STEUERLICHEN GRÜNDEN VERLAGERT?

Nicht alle Gewinne, die in Steueroasen ansässige Tochtergesellschaften deutscher MNU erzielen, werden dorthin zum Zweck der Reduzierung der Gewinnsteuerbelastung verlagert. Steueroasen können ebenso

[1] Für eine Diskussion unterschiedlicher Methoden zur empirischen Analyse der steuerlichen Gewinnverlagerung siehe Dharmapala (2014).
[2] Üblicherweise wird bei der Berechnung der Kapitalrentabilität auch der Wert immaterieller Vermögenswerte miteinbezogen. Die länderbezogenen Berichte enthalten jedoch lediglich Informationen zum Sachanlagevermögen.
[3] Für die Berechnung der Indikatoren wurden die in den Ländergruppen ausgewiesenen Gewinne aller MNU aufaddiert und anschließend durch die Summe der Beschäftigten bzw. den Wert des Sachanlagevermögens geteilt. Bei der Definition von Steueroasen orientieren wir uns eng an aktuellen akademischen Veröffentlichungen sowie einer Publikation des Internationalen Währungsfonds. Für Details siehe Fuest et al. (2021).

Abb. 2

**Globale Verteilung der Gewinne[a] großer deutscher MNU**




[a] Die Angaben beziehen sich auf die Jahre 2016 und 2017. Informationsquelle sind die länderbezogenen Berichte der 333 größten deutschen multinationalen Kapitalgesellschaften.
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gut Produktions- und Absatzort für große deutsche MNU sein, so dass sich ein Teil der dort erzielten Gewinne auf realwirtschaftliche Aktivitäten zurückführen lässt. Das gilt insbesondere für größere Länder wie Irland und die Schweiz, die hier auch als Steueroasen klassifiziert sind. In der Literatur zur internationalen Gewinnverlagerung ist es üblich, den gesamten in einem Sitzland ausgewiesenen Gewinn eines MNU in zwei Komponenten zu zerlegen: Den sogenannten »realen« Gewinn, der sich auf realwirtschaftliche Aktivitäten zurückführen lässt, und den »verlagerten« Gewinn, der als Resultat von Steuergestaltungspraktiken interpretiert wird (Dharmapala 2014, S. 424 f.). Der reale Gewinn wird dabei in der Regel auf Grundlage eines Regressionsmodells ermittelt. Die wichtigsten erklärenden Variablen in diesen Regressionsmodellen sind der Wert des in den Sitzländern eingesetzten Kapitals, die Anzahl der dort beschäftigten Mitarbeiter*innen sowie Indikatoren, die die Bedeutung des Sitzlandes als Absatzmarkt widerspiegeln. Der verlagerte Gewinn entspricht dann einfach der Differenz aus dem tatsächlichen in einem Land ausgewiesenen Gewinn und dem auf Basis des Regressionsmodells geschätzten realen Gewinn.

Folgen wir diesem Ansatz, so kommen wir zu dem Ergebnis, dass etwa 40% der von großen deutschen MNU in den europäischen Steueroasen ausgewiesenen Gewinne das Resultat von Gewinnverlagerungen sind (vgl. Tab. 1). Bei den außereuropäischen Steueroasen beträgt das Verhältnis aus verlagerten Gewinnen zu den berichteten Gewinnen etwa 29%. Umgekehrt lassen sich rund 60% der Gewinne, die die größten deutschen MNU in europäischen Steueroasen berichten, auf realwirtschaftliche Aktivitäten zurückführen. Bei den außereuropäischen Steueroasen beträgt dieser Anteil 71%. Insgesamt betrachtet sind unseren Schätzungen zufolge damit etwa 18 Mrd. Euro von den insgesamt 47 Mrd. Euro, die die in Steueroasen ansässigen Tochtergesellschaften der größten deutschen MNU 2016 und 2017 berichtet haben, das Resultat von Gewinnverlagerung. Das entspricht einem Anteil von etwa 38%.

Nicht alle Gewinne, die in Steueroasen verlagert werden, würden ohne Steuervermeidung in Deutschland ausgewiesen werden. Um zu bestimmen, wie viel von den 18 Mrd. Euro an verlagerten Gewinnen aus Deutschland abfließt und wie viel davon aus anderen Ländern, nehmen wir an, dass in einer Welt ohne Steuervermeidung die verschobenen Gewinne auf Deutschland und andere Länder entsprechend der Verteilung des Sachanlagevermögens aufgeteilt werden würden. Unter dieser Annahme kommen wir zu dem Ergebnis, dass 11 Mrd. Euro von den insgesamt 18 Mrd. Euro, die zu Steueroasen hin verlagert werden, aus Deutschland abfließen. Das bedeutet, dass die von den größten deutschen MNU in Deutschland berichteten Gewinne etwa 4% höher wären, würden diese Unternehmen keine Gewinne in Steueroasen verschieben.

## WIE VIELE STEUEREINNAHMEN VERLIERT DER DEUTSCHE STAAT?

Multipliziert man die rund 11 Mrd. Euro an Gewinnen, die von großen deutschen MNU aus Deutschland heraus in Steueroasen verlagert werden, mit dem tariflichen Gewinnsteuersatz von 30%[4], so erhält man einen geschätzten Steueraufkommensverlust in Höhe von 3,2 Mrd. Euro für 2016 und 2017 zusammengenom-

[4] Der hier verwendete Steuersatz setzt sich aus dem Körperschaftsteuersatz plus Solidaritätszuschlag plus dem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz zusammen.

Tab. 1

**Die globale Verteilung der ausgewiesenen und verlagerten Gewinne großer deutscher MNU**
(Summe der Jahre 2016 und 2017)

| | Ausgewiesene Gewinne (Mrd. Euro) | Verlagerte Gewinne (Mrd. Euro) | Verlagerte Gewinne/ Ausgewiesene Gewinne |
|---|---|---|---|
| Deutschland | 247,6 | – 10,7 | – 4,3% |
| Andere Nicht-Steueroasen | 250,4 | – 7,6 | – 3,0% |
| Europäische Steueroasen | 41,4 | + 16,6 | + 40,1% |
| Außereuropäische Steueroasen | 5,9 | + 1,7 | + 28,8% |
| Summe | 545,3 | 0 | – |

Anmerkungen: Die erste Spalte zeigt die in den länderbezogenen Berichten ausgewiesenen Vorsteuergewinne. Die zweite Spalte zeigt die geschätzte Höhe der verlagerten Gewinne (positiv: Ländergruppe gewinnt an Bemessungsgrundlage durch Gewinnverlagerung; negativ: Ländergruppe verliert an Bemessungsgrundlage durch Gewinnverlagerung).

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 2

**Steueraufkommensverlust durch Gewinnverschiebung 2016 und 2017**

| | In Deutschland ausgewiesene Gewinne (Mrd. Euro) | Verschobene Gewinne (Mrd. Euro) | Steueraufkommensverlust |
|---|---|---|---|
| Große deutsche MNU | 247,6 | – 10,7 | – 3,2 |
| Kleinere deutsche MNU | 406,9 | – 17,4 | – 5,2 |
| Ausländische MNU | 233,9 | – 10,1 | – 3,0 |
| Summe | 1044,4 | – 38,2 | – 11,4 |

Anmerkungen: Die erste Spalte zeigt die Vorsteuergewinne der drei Unternehmenstypen. Informationsquelle für die Gewinne der großen deutschen MNU sind die länderbezogenen Berichte, Informationsquelle für die anderen beiden Unternehmenstypen sind die Sektorkonten des Statistischen Bundesamts. Die zweite Spalte zeigt die verschobenen Gewinne aus Tabelle 1.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

men bzw. 1,6 Mrd. Euro pro Jahr. In dieser Schätzung unberücksichtigt ist jedoch der Aufkommensverlust, der dadurch entsteht, dass auch jene deutschen MNU, die keine länderbezogenen Berichte ausfüllen müssen, weil sie unterhalb der Umsatzschwelle von 750 Mio. Euro liegen, sowie die in Deutschland ansässigen Tochtergesellschaften ausländischer MNU Gewinne aus Deutschland heraus in Steueroasen verlagern. Um den Aufkommensverlust insgesamt abzuschätzen, nehmen wir an, dass kleinere deutsche sowie ausländische MNU einen ebenso großen Anteil ihrer Gewinne aus Deutschland heraus verlagern, wie es die größten deutschen MNU tun.[5] Unter dieser Annahme kommen wir zu dem Ergebnis, dass der gesamte Verlust an Bemessungsgrundlage durch Gewinnverlagerung hin zu Steueroasen 2016 und 2017 zusammengenommen bei 38,2 Mrd. Euro lag (also etwa 19,1 Mrd. Euro pro Jahr). Für den deutschen Staat bedeutet dies über die beiden Jahre hinweg einen Verlust an Steueraufkommen in Höhe von 11,4 Mrd. Euro bzw. einen durchschnittlichen jährlichen Aufkommensverlust in Höhe von 5,7 Mrd. Euro.

Vor zwei Jahren haben Tørsløv et al. (2018) einen Aufsatz veröffentlicht, der sowohl in der Fachwelt als auch in den Medien große Aufmerksamkeit erhalten hat. In diesem Aufsatz schätzen die Autoren das Ausmaß an Gewinnverlagerung hin zu Steueroasen sowie die dadurch entstehenden Steueraufkommensverluste sowohl im globalen Maßstab als auch für einzelne Länder separat. Für Deutschland kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass multinationale Unternehmen jährlich Gewinne im Umfang von etwa 50 Mrd. Euro (55 Mrd. US-Dollar) aus Deutschland heraus hin zu Steueroasen verlagern. Nach unseren Schätzungen ist das Ausmaß an Gewinnverlagerung mit 19 Mrd. Euro pro Jahr jedoch nicht einmal halb so groß. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Ansatz von Tørsløv et al. (2018) und unserem besteht darin, dass Tørsløv et al. (2018) für ihre Schätzungen Makrodaten nutzen, die nur bedingt Aufschluss über die realwirtschaftlichen Aktivitäten multinationaler Unternehmen in den Sitzländern geben. Auch fehlt Tørsløv et al. (2018) die eigentlich relevante Größe, nämlich die Vorsteuergewinne multinationaler Unternehmen in den Sitzländern, weshalb diese unter einer Reihe von Annahmen von den Autoren geschätzt werden müssen. Die abweichenden Ergebnisse könnten durch die unterschiedlichen Datengrundlagen zustande kommen oder auch Unterschiede im Hinblick auf die Annahmen reflektieren, die bei den Schätzungen getroffen wurden.

## FAZIT

Wie hoch sind die Gewinne, die multinationale Unternehmen aus Deutschland heraus in Steueroasen verschieben? Wie hoch ist der Verlust an Steueraufkommen, den der deutsche Staat dadurch erleidet? Obwohl diese Fragen seit geraumer Zeit auf ein großes öffentliches Interesse stoßen, konnten sie bislang nicht überzeugend beantwortet werden, weil die Datengrundlagen fehlten. Neu verfügbare Daten aus den länderbezogenen Berichten, die deutsche multinationale Unternehmen mit einem globalen Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro seit 2016 ausfüllen müssen, haben es jetzt ermöglicht, zur Klärung dieser Frage beizutragen.

Unsere Auswertungen zeigen, dass die in Steueroasen ansässigen Tochtergesellschaften der 333 größten deutschen multinationalen Kapitalgesellschaften deutlich profitabler sind als die Töchter, die ihren Sitz nicht in einer Steueroase haben. Gleichzeitig ist die Gewinnsteuerbelastung in Steueroasen nur etwa halb so hoch wie in Ländern, die nicht als Steueroasen gelten. Dies spricht dafür, dass deutsche multinationale Unternehmen Steueroasen dazu nutzen, um ihre Steuerlast zu reduzieren.

Insgesamt jedoch entfallen auf die in Steueroasen ansässigen Tochtergesellschaften nur etwa 9% der globalen Gewinne der größten deutschen multinationalen Unternehmen. Darüber hinaus lässt sich ein Teil dieser Gewinne durchaus auf realwirtschaftliche Aktivitäten zurückführen. Unseren Schätzungen zufolge sind etwa 38% der in Steueroasen ausgewiesenen Gewinne großer deutscher multinationaler Unternehmen das Resultat von steuermotivierter Gewinnverlagerung. Im Umkehrschluss lassen sich 62% der Gewinne, den die größten deutschen multinationalen

[5] Steuervermeidung durch internationale Gewinnverlagerung ist bei kleineren Unternehmen in der Regel geringer ausgeprägt, insofern überzeichnen wir in diesem Punkt tendenziell die Gewinnverlagerung vermutlich.

Unternehmen in Steueroasen ausweisen, auf realwirtschaftliche Aktivitäten zurückführen.

Auf der Grundlage dieser Zahlen kommen wir zu dem Schluss, dass dem deutschen Staat pro Jahr etwa 1,6 Mrd. Euro an Steuereinnahmen dadurch verlorengehen, dass große deutsche multinationale Unternehmen einen Teil ihrer Gewinne aus Deutschland heraus in Steueroasen verschieben. Berücksichtigt man in diesen Schätzungen auch kleinere deutsche multinationale Unternehmen sowie die in Deutschland ansässigen Tochtergesellschaften ausländischer multinationaler Unternehmen, so ergibt sich ein Steueraufkommensverlust von insgesamt 5,7 Mrd. Euro jährlich.

## LITERATUR

Dharmapala, D. (2014), »What Do We Know about Base Erosion and Profit Shifting? A Review of the Empirical Literature«, *Fiscal Studies* 35(4), 421–448.

Fuest, C., F. Hugger und F. Neumeier (2021), »Corporate Profit Shifting and the Role of Tax Havens: Evidence from German Country-by-Country Reporting Data«, CESifo Working Paper, im Erscheinen.

OECD (2018), »Multinational Enterprises in the Global Economy«, OECD Note, verfügbar unter: https://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdfhttps://www.oecd.org/industry/ind/MNEs-in-the-global-economy-policy-note.pdf, aufgerufen am 11. Dezember 2020.

Tørsløv, T. R., L. S. Wier und G. Zucman (2018), »The Missing Profits of Nations«, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 24701.