

Was wirkt gegen Gewinnverlagerung?

Evidenz und Erkenntnisse aus der Umsetzung von Anti-Steuervermeidungsregeln in Österreich

Policy Brief

Harald Amberger, Ruby Doeleman, Stefanie Pendl

1. Zusammenfassung

Auf Initiative der OECD und der Europäischen Union hat Österreich im vergangenen Jahrzehnt eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung internationaler Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) umgesetzt. Ob diese Maßnahmen ihre Zielsetzung erreichen, ist von zentraler Bedeutung für die Ausgestaltung künftiger Reformen, einschließlich aktueller Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung.¹

Neue Erkenntnisse auf Basis österreichischer Körperschaftsteuerdaten ermöglichen Einblicke sowohl in das Ausmaß grenzüberschreitender Gewinnverlagerung als auch in die Wirksamkeit der in Österreich umgesetzten Anti-Steuervermeidungsregeln.

Aus der Analyse ergeben sich vier zentrale Ergebnisse:

1. **Gewinnverlagerung bleibt relevant, fällt jedoch geringer aus als in internationalen Studien angenommen.** Multinationale Unternehmen reagieren auf internationale Steuersatzunterschiede. Im Durchschnitt verlagern sie rund 2 % ihres steuerpflichtigen Gewinnes, wobei die Effekte bei Unternehmen mit Verbindungen zu Steueroasen stärker ausgeprägt sind.
2. **Gezielte Anti-Steuervermeidungsregeln erweisen sich als wirksam.** Regelungen, die spezifische Kanäle der Gewinnverlagerung beschränken, wie etwa die österreichische Abzugsbeschränkung für Zins- und Lizenzzahlungen, reduzieren Gewinnverlagerung nachweislich.
3. **Transparenzmaßnahmen sowie Regelungen mit Ausnahmen zeigen eine geringere Wirksamkeit und können unbeabsichtigte Anpassungsreaktionen auslösen.** Maßnahmen, die primär auf eine Erhöhung der steuerlichen Transparenz abzielen oder umfangreiche Ausnahmen enthalten, können Unternehmen dazu veranlassen, ihre Strukturen anzupassen sowie wirtschaftliche Aktivität in Niedrigsteuermöändern auszuweiten, ohne die Gewinnverlagerung wesentlich einzuschränken.
4. **Qualitativ hochwertige Steuerdaten sind eine wesentliche Grundlage für evidenzbasierte Steuerpolitik.** Die Bereitstellung pseudonymisierter Körperschaftsteuerdaten über das Austrian Micro Data Center (AMDC) ermöglicht präzisere Schätzungen von Gewinnverlagerung und eine verlässlichere Evaluierung steuerpolitischer Maßnahmen.

¹ [Besteuerung: Aufforderung zur Stellungnahme zur Vereinfachung der EU-Vorschriften über direkte Steuern – Steuern und Zollunion](#)

2. Die Bedeutung von Gewinnverlagerung

Multinationale Unternehmen spielen für die österreichische Wirtschaft eine zentrale Rolle. Trotz ihres geringen Anteils an der Gesamtzahl der Unternehmen leisten sie einen überproportionalen Beitrag zur Wertschöpfung, Beschäftigung und Investitionstätigkeit. Zugleich eröffnen ihre grenzüberschreitenden Strukturen Möglichkeiten zur Verlagerung von Gewinnen, wodurch die steuerliche Bemessungsgrundlage in Österreich reduziert werden kann. Zu den wichtigsten Kanälen zählen konzerninterne Fremdfinanzierung, Lizenzzahlungen, die Ausgestaltung von Verrechnungspreisen sowie die Verlagerung immaterieller Vermögenswerte.

Schätzungen auf Basis administrativer Körperschaftsteuerdaten zeigen, dass österreichische Konzerngesellschaften zwischen 2012 und 2019 durchschnittlich rund 2 % ihres steuerpflichtigen Gewinns aufgrund internationaler Steuersatzunterschiede aus Österreich verlagert haben. Besonders ausgeprägt sind diese Effekte bei Unternehmen mit Verbindungen zu Steueroasen.

Im Vergleich zu internationalen Studien erscheint dieses Ausmaß moderat. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass österreichische Unternehmen Gewinnverlagerungsstrategien weniger intensiv nutzen als Unternehmen in anderen Ländern oder dass die in Österreich geltenden Anti-Steuervermeidungsregeln die Möglichkeit zur Gewinnverlagerung bereits wirksam eingeschränkt haben.

3. Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Anti-Steuervermeidungsregeln

3.1. Abzugsbeschränkungen wirken

Im Jahr 2014 führte Österreich eine Beschränkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zins- und Lizenzzahlungen an niedrig besteuerte konzernzugehörige Gesellschaften ein (§ 12 Abs. 1 Z 10 KStG).

Die Analyse zeigt, dass diese Regelung die Gewinnverlagerung der betroffenen Unternehmen deutlich reduzierte und zu höheren in Österreich ausgewiesenen steuerlichen Gewinnen führte. Gleichzeitig finden sich keine Hinweise darauf, dass Unternehmen die eingeschränkten Abzugsmöglichkeiten durch ein Ausweichen auf alternative Gewinnverlagerungskanäle kompensierten.

Die Befunde legen nahe, dass gezielte Anti-Steuervermeidungsregeln Gewinnverlagerungsmöglichkeiten wirksam begrenzen können, ohne wesentliche Ausweichreaktionen in andere Verlagerungskanäle auszulösen.

3.2. Steuerliche Transparenzmaßnahmen zeigen begrenzte Wirkung

Mit dem Verrechnungspreisdokumentationsgesetz wurde im Jahr 2016 die länderbezogene Berichterstattung (Country-by-Country Reporting) eingeführt. Ziel war es, die steuerliche Transparenz zu erhöhen und den Finanzverwaltungen eine gezieltere Identifikation von Gewinnverlagerungsrisiken zu ermöglichen.

Obwohl die Reform den Informationsstand der Finanzverwaltung verbesserte, lassen die Befunde keinen Rückgang der Gewinnverlagerung erkennen. Stattdessen erhöhten potenziell betroffene Unternehmen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten in Niedrigsteuerländern.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Transparenzmaßnahmen allein nicht zwangsläufig zu einer Verringerung der Gewinnverlagerung führen. Unternehmen können ihre Organisationsstrukturen und Geschäftsaktivitäten an veränderte Berichtserfordernisse anpassen und dadurch die intendierten Wirkungen der Maßnahmen abschwächen.

3.3. Hinzurechnungsbesteuerung kann Anpassungsreaktionen auslösen

Mit § 10a KStG führte Österreich eine Hinzurechnungsbesteuerung ein, die bestimmte passive Einkünfte niedrig besteuert ausländischer Tochtergesellschaften unmittelbar der österreichischen Besteuerung unterwirft.

Die Befunde zeigen, dass betroffene Unternehmen nach Einführung der Regelung höhere Umsätze in ausländischen Niedrigsteuerstandorten erfassten. Gleichzeitig findet Gewinnverlagerung auch nach Einführung der Maßnahme weiterhin statt.

Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass Unternehmen ihre Aktivitäten derart angepasst haben, dass sie von den Ausnahmen für aktive Einkünfte oder vom Erfordernis ausreichender wirtschaftlicher Substanz profitieren konnten.

Obwohl solche Ausnahmen dazu dienen, wirtschaftlich begründete Aktivitäten von rein steuerlich motivierten Strukturen zu unterscheiden, legen die Ergebnisse nahe, dass sie zugleich Anreize zur Ausweitung wirtschaftlicher Aktivitäten in Niedrigsteuerländern schaffen können.

Die Befunde unterstreichen damit die Bedeutung einer sorgfältigen Ausgestaltung von Ausnahmeregelungen und Safe-Harbour-Bestimmungen, um unbeabsichtigte Anreize möglichst gering zu halten.

4. Die Bedeutung administrativer Steuerdaten

Eine verlässliche Bewertung von Anti-Steuervermeidungsregeln setzt genaue Informationen über steuerliche Bemessungsgrundlagen voraus. Zahlreiche Studien greifen auf öffentlich verfügbare Jahresabschlussdaten zurück, da Steuerklärungsdaten für Forschungszwecke häufig nicht zugänglich sind. Jahresabschlüsse dienen jedoch primär Rechnungslegungszwecken und nicht der Bestimmung der steuerlicher Bemessungsgrundlage.

Auf Basis österreichischer Körperschaftsteuerdaten zeigt sich, dass Schätzungen der grenzüberschreitenden Gewinnverlagerung auf Grundlage von Jahresabschlussdaten um mehr als 50 % niedriger ausfallen als Schätzungen auf Basis steuerlicher Daten.

Hieraus ergeben sich zwei wesentliche Implikationen. Erstens kann das tatsächliche Ausmaß der Gewinnverlagerung von den Ergebnissen jener Studien abweichen, die ausschließlich auf Rechnungslegungsdaten beruhen. Zweitens kann die

Verwendung unternehmensrechtlicher anstatt steuerlicher Größen zu einer Fehleinschätzung der Wirksamkeit von Anti-Steuervermeidungsregeln führen.

Der Zugang zu administrativen Steuerdaten über das AMDC ist daher eine zentrale Grundlage für evidenzbasierte Steuerpolitik.

5. Implikationen für die österreichische Steuerpolitik

Die Ergebnisse legen fünf Schlussfolgerungen für die österreichische Steuerpolitik nahe:

1. Fokus auf gezielte Anti-Steuervermeidungsregeln
Regelungen, die spezifische Gewinnverlagerungskanäle adressieren, erscheinen wirksamer als Maßnahmen, die primär auf eine Erhöhung der Transparenz abzielen.
2. Verhaltensanpassungen berücksichtigen
Multinationale Unternehmen reagieren auf regulatorische Veränderungen. Eine wirksame Steuerpolitik sollte daher mögliche Anpassungen von Unternehmensstrukturen, wirtschaftlicher Aktivität und Finanzierungsentscheidungen im Vorhinein berücksichtigen.
3. Ausnahmeregelungen kritisch evaluieren
Substanzbasierte Ausnahmen und Ausnahmen für aktive Einkünfte können Gestaltungsmöglichkeiten bieten und dadurch Anreize zur Verlagerung realwirtschaftlicher Aktivitäten (zB Investitionen, Beschäftigung) in Niedrigsteuerländer schaffen.
4. Evidenzbasierte Steuerpolitik stärken
Österreich verfügt mit seinen administrativen Steuerdaten über ausgezeichnete Voraussetzungen für die wissenschaftliche Evaluierung steuerpolitischer Maßnahmen. Dieses Potenzial sollte bei der Bewertung bestehender und zukünftiger Reformen verstärkt genutzt werden.
5. Zugang zu administrativen Daten langfristig sichern
Administrative Daten bilden eine wertvolle Grundlage für die Analyse und Evaluierung von Steuerreformen. Ein langfristiger Zugang der universitären und außeruniversitären Forschung kann dazu beitragen, zukünftige Reformen auf belastbare empirische Evidenz zu stützen.

6. Schlussfolgerungen

Die Auswertung österreichischer Körperschaftsteuerdaten zeigt, dass die Ausgestaltung von Anti-Steuervermeidungsregeln entscheidend für deren Wirksamkeit ist. Die zentrale Herausforderung besteht darin, Gewinnverlagerung wirksam zu begrenzen, ohne neue Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen oder unerwünschte wirtschaftliche Verzerrungen auszulösen.

Die Evidenz zu den in Österreich umgesetzten Regelungen deutet darauf hin, dass gezielte Maßnahmen zur Beschränkung spezifischer Gewinnverlagerungskanäle die steuerliche Bemessungsgrundlage wirksam schützen können. Demgegenüber können Maßnahmen, die vor allem auf Transparenz setzen oder umfangreiche Ausnahmeregelungen enthalten, Anpassungsreaktionen hervorrufen, welche die

angestrebten Wirkungen abschwächen oder Anreize zur Verlagerung realwirtschaftlicher Aktivitäten schaffen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass neben den unmittelbaren steuerlichen Effekten auch die Anpassungsreaktionen der Unternehmen berücksichtigt werden sollten. Mit der fortlaufenden Umsetzung internationaler Steuerreformen, einschließlich der globalen Mindestbesteuerung im Rahmen von Pillar Two, gewinnt eine systematische Evaluierung auf Basis administrativer Steuerdaten weiter an Bedeutung.

Quellen

Amberger, Harald, Doeleman, Ruby, und Pendl, Stefanie (2026). *(Mis)measurement of Income Shifting*. WU International Taxation Research Paper Series No. 2026-01. Link: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6134787>.

Amberger, Harald, und Pendl, Stefanie (2026). *Multinationals' Responses to Anti-Base Erosion and Profit Shifting Policies: Evidence from Tax Returns*. WU International Taxation Research Paper Series No. 2026-07. Link: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6873238>.

Förderung

Die diesem Policy Brief zugrunde liegende Forschung wurde durch das Programm Data:Research:Austria der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW) gefördert.

Kontakt

Prof. PD Harald Amberger, PhD
Abteilung für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre
Wirtschaftsuniversität Wien
Tel: + 43 1 31336 5656
E-Mail: harald.amberger@wu.ac.at