

DIE VORGESCHLAGENE EU-STEUER AUF DIGITALE DIENSTLEISTUNGEN:

Auswirkungen auf Gemeinwohl, Wachstum und
Einkommen

Autoren:

Helge Sigurd Næss-Schmidt

Marin H. Thelle

Dr. Bruno Basalisco

Dr. Palle Sørensen

Bjarke Modvig Lumby

September 2018

Kurzfassung

Im März 2018 schlug die Europäische Kommission eine Digital Services Tax (DST) als neue Steuer auf Einnahmen aus bestimmten digitalen Geschäftsaktivitäten vor. Konkret geht es um eine Steuer von 3 % auf: (i) Online-Werbeeinnahmen, (ii) Verkäufer-/Käufergebühren aus Geschäften, die über Online-Vermittlungen/-Portale zustande kommen und (iii) Einnahmen aus dem Verkauf von Nutzerdaten. Wir haben die Faktengrundlage und analytische Logik des Vorschlags überprüft.¹ Wir sind folgender Auffassung:

1. Die Begründung zur Einführung der DST berücksichtigt nicht, dass digitale Unternehmen durchschnittliche Körperschaftsteuersätze zahlen.
2. In der Folgenabschätzung für die DST werden die erheblichen Verzerrungen und Kosten für die Verbraucher und Unternehmen in der EU durch diese neue Steuer nicht vollständig berücksichtigt.
3. Die tatsächlichen Einnahmen aus dem Vorschlag dürften wesentlich niedriger sein als behauptet.

Fehlende wirtschaftliche Rechtfertigung für die DST

Die Folgenabschätzung stützt sich hauptsächlich auf drei Argumente für die digitale Steuer. Diese stehen im Gegensatz zu empirischen Daten und soliden wirtschaftlichen Überlegungen:

Digitale Unternehmen sind nicht unterbesteuert: Die Folgenabschätzung bezieht sich auf Simulationen, bei denen für digitale Unternehmen ein theoretisch niedrigerer Steuersatz als bei durchschnittlichen Unternehmen (effektiver Steuersatz) ausgewiesen wird. Die Berechnung stützt sich hauptsächlich auf digitale Unternehmen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an F&E-Ausgaben, was auch für andere Branchen gilt, wie beispielsweise die Pharmaindustrie. In Branchen mit hohen F&E-Ausgaben sind Unternehmen jedoch viel stärker auf Eigenkapitalfinanzierungen angewiesen. Dies erhöht tendenziell den effektiven Steuersatz – ein Faktor, der in den Simulationen fehlt, auf die sich die Folgenabschätzung bezieht. Tatsächlich weisen aktuelle Branchendaten effektive Steuersätze für digitalisierte Unternehmen aus, die mit traditionellen Unternehmen in der EU vergleichbar sind.

¹ Die Studie wurde von der Computer & Communications Industry Association (CCIA) in Auftrag gegeben.

Die Steuerbemessungsgrundlage ist nicht geringer: In der Folgenabschätzung wird betont, dass die EU an wirtschaftlicher Aktivität verliert. Die Steuerbemessungsgrundlage sei geringer, da die traditionellen Vertriebskanäle mit Sachanlagen und Personal den innovativen Vertriebsmodellen weichen. Die Folgenabschätzung ignoriert jedoch einen wesentlichen Aspekt der Innovation: Der digitale Vertrieb steigert die Produktivität in der gesamten Wertschöpfungskette der EU, was das BIP und die Steuerbemessungsgrundlage erhöht. Darüber hinaus sind die Unternehmenssteuern als Anteil am BIP in den letzten Jahrzehnten trotz der Senkung der Steuersätze und der zunehmenden Digitalisierung der EU-Wirtschaft bemerkenswert stabil geblieben.

Nutzergebühren sind keine stabile oder sinnvolle Steuerbasis: Der Vorschlag, digitale Geschäftsaktivitäten zu besteuern, basiert auf einem neuartigen Konzept. Nach diesem schaffen digitale Nutzer lediglich durch den Zugriff auf Online-Plattformen steuerpflichtige wirtschaftliche Aktivitäten für das Land, in dem sich der Nutzer befindet.

In der Folgenabschätzung werden jedoch einige der Schlüsselfragen, die zum Beispiel in den Gesprächen der OECD über mögliche digitale Steuern angesprochen wurden, nicht behandelt. Wie kann man beispielsweise die Nutzergebühren in einer Vielzahl von Kombinationen konsequent und stabil bewerten, wenn Nutzer mit verschiedenen digitalen Plattformen interagieren? Wie kann man die anvisierten digitalen Aktivitäten eingrenzen, damit keine großen Verzerrungen zwischen verschiedenen Geschäftsmodellen entstehen?

Wir argumentieren, dass die Wertschöpfung aus Sicht der Einkommensteuer in dem Land entsteht, in dem Produktion, Investitionen sowie Innovation stattfinden und nicht dort, wo Produkte konsumiert werden.

Erhebliche Kosten für Verbraucher und Unternehmen in der EU

Die DST-Folgenabschätzung vernachlässigt die Risiken für den digitalen Binnenmarkt (DSM) aufgrund von Kostensteigerungen für EU-Verbraucher und KMU sowie Verzerrungen, die digitale Innovationen und einen gut funktionierenden EU-DSM einschränken.

Erstens geht die Folgenabschätzung davon aus, dass die betroffenen digitalisierten Unternehmen die

Kosten weitgehend übernehmen werden. Dies wird durch empirische Untersuchungen zu den Preiseffekten vergleichbarer Steuererhöhungen nicht gestützt. Tatsächlich haben Unternehmen, die Verluste oder niedrige Margen erzielen, keine andere Wahl, als die Kosten weiterzugeben. Es besteht das Risiko, dass sie aus dem Geschäft aussteigen. Wir sehen daher Auswirkungen einer Kettenreaktion bei den KMU, Verbrauchern und Arbeitsplätzen in der EU – eine wichtige Überlegung, die in der Folgenabschätzung fehlt. Aufgrund dieser Auswirkungen wird die DST das Gemeinwohl der EU-Verbraucher beeinträchtigen.

Zweitens wird die DST die weitere Digitalisierung der EU-Wirtschaft verzerren und damit verlangsamen. Wir stellen fünf Arten von Verzerrungen vor, die sich aus dem DST-Vorschlag ergeben:

1. Digitale Plattformen verlieren Marktanteile an nichtdigitale Alternativen.
2. Plattformen oberhalb der Schwellenwerte verlieren Marktanteile an Plattformen, die darunter liegen.
3. Nutzer von Portalen (insbesondere KMU) verlieren Marktanteile an nichtvermittelte Online-Verkäufer.
4. EU-Exporteure verlieren Marktanteile an Wettbewerber aus Drittländern, wenn sie in globalen Märkten tätig sind.
5. Gesetzeskonforme Firmen verlieren aufgrund von Durchsetzungsbeschränkungen Marktanteile an Firmen, die nicht konform sind.

Zusammengefasst stehen Verbraucher und Unternehmen, die Plattformen nutzen oder digitalisierte Unternehmen beauftragen, in Konkurrenz zu Geschäftsmodellen, die nicht in den Anwendungsbereich der DST fallen. Dieses Zusammenspiel aus Konkurrenz und Entscheidung fördert unaufhaltsam Geschäftsmodelle, die nicht der Steuer unterliegen und den Verbrauchern Kosten ersparen. Das ist eine Auswirkung der Verzerrung. Von dieser Schlüsseldynamik sind viele digitale Aktivitäten/Geschäftsmodelle betroffen, die (i) margenschwach sind (z. B. der Einzelhandel) oder (ii) in der Anlaufphase mit negativen Margen rechnen (neue Konzepte/Ventures).

Wenngleich es nicht im Rahmen dieser Studie liegt, jede der fünf aufgeführten Auswirkungen einzeln zu

bewerten, sehen wir dennoch jede von ihnen als bedeutend genug an, um eine gründliche und detaillierte Einschätzung zu fordern, bevor die EU oder ihre Mitgliedstaaten einen solchen Vorschlag umsetzen. Diese Auswirkungen führen wiederum zu Steuereinnahmeverlusten und überschätzten Einnahmen aus der DST.

Es ist daher nicht schlüssig, weshalb die EU eine Steuer einführen sollte, die die gesamte Wertschöpfungskette betrifft, die von digitalen Aktivitäten profitiert, insbesondere europäische Firmen und Verbraucher, und damit die digitale Umstrukturierung Europas in Frage stellt.

Einnahmeschätzungen statisch und optimistisch

Die Kommission schätzt die gesamten Einnahmen aus der DST auf knapp 5 Mrd. Euro. Unter der Annahme, dass eine angemessene Methodik angewandt wurde, handelt es sich um eine statische Berechnung. Sie berücksichtigt keine wesentliche Reaktion der KMU sowie von Verbrauchern auf Preissteigerungen durch die Steuer. Die Folgenabschätzung berücksichtigt auch keine Veränderungen im Kaufverhalten der Verbraucher im Sinne der fünf Verzerrungen, die in dieser Studie aufgeführt wurden.

Unter Berücksichtigung der standardmäßigen dynamischen Auswirkungen, der Umsetzungskosten und eines Ertragsverlusts von 10 bis 40 % aufgrund der fünf in dieser Studie aufgeführten Verzerrungen werden Einnahmen in Höhe von 1,8 Mrd. Euro ermittelt. Dies ist bis zu 59 % weniger als von der Kommission geschätzt. Darüber hinaus wird das Vereinigte Königreich, das die EU verlässt, die obige Schätzung der Einnahmen noch erheblich verringern.

Schlussfolgerungen

Nach Überprüfung der Begründung zur Einführung der DST, ihrer wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen, der Auswirkungen auf die Verbraucher in der EU und die KMU sowie der prognostizierten Einnahmen sehen wir keine Veranlassung bzw. wirtschaftlichen Argumente zur Einführung der DST.

Insbesondere stellen wir fest, dass die DST die Bemühungen der EU zur Unterstützung der Entwicklung der digitalen Wirtschaft untergraben könnte, insbesondere die EU-weite DSM-Strategie. Die im DST-Vorschlag genannten digitalen Geschäftsaktivitäten stehen im Mittelpunkt der digitalen Umstrukturierung und Erschließung der Produktivität in allen Bereichen der EU-Wirtschaft. EU-Unternehmen und Verbraucher profitieren weiterhin von digitalen Lösungen.