

## Einführung eines “Country-by-Country-Reportings”:

- **Nicht über BEPS-Grundsätze hinausgehen!**
- **Wettbewerbsnachteile für die Wirtschaft vermeiden!**

## Zusammenfassung

Das deutsche Aktieninstitut setzt sich für eine zielorientierte, interessensgerechte und verhältnismäßige Umsetzung der G20/OECD-Beschlüsse zur internationalen Steuertransparenz ein.

Diesem Anliegen wird mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom 12. April 2016 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragssteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen nicht Rechnung getragen.

Der Vorschlag sieht vor, zur Bekämpfung von „aggressiver Steuerplanung“ in der EU tätige multinationale Unternehmen mit weltweiten Einnahmen von jährlich mehr als 750 Mio. EUR pro Jahr zu verpflichten, nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt Gewinne und darauf gezahlte Steuern gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen (öffentliche länderspezifische Berichterstattung, bzw. sogenanntes „Public Country-by-Country-Reporting“).

**Eine solche Darlegung sollte jedoch aus Sicht des Deutschen Aktieninstituts keinesfalls öffentlich, d.h. im Geschäftsbericht oder auf der Webpage der Unternehmen, sondern einzig gegenüber den Steuerbehörden erfolgen!**

Dafür gibt es gute Gründe:

- Auf Grund der mangelnden Aussagekraft der anzugebenden Informationen sowie des Risikos von Fehlinterpretationen wird das Ziel der tatsächlichen Erhöhung der Steuertransparenz nicht erreicht. Zudem werden durch die einseitige Einführung eines „Public CBCR“ durch die EU Anreize für Drittstaaten zur Schaffung von mehr Steuertransparenz verringert.
- Mit einer Veröffentlichung drohen europäischen Unternehmen Wettbewerbsnachteile gegenüber ihren Konkurrenten auf dem Weltmarkt.
- Mit der Veröffentlichung müssten sich die europäischen Unternehmen nicht nur auf hohe Compliance Kosten einstellen, sondern wären ungerechtfertigten Reputationsschäden in nicht absehbarer Höhe gegebenenfalls hilflos ausgesetzt.
- Eine Angleichung der Besteuerung wird sich auch mit öffentlich zugänglichen länderspezifischen Berichten voraussichtlich nicht erreichen lassen.

- Mit zu veröffentlichenden länderspezifischen Berichtspflichten wird faktisch das Steuergeheimnis abgeschafft.
- Eine Überwachung der Einhaltung der Steuergesetze und eine Sicherstellung der Fairness der Steuersysteme ist primär Aufgabe der Mitgliedstaaten.
- Die Einführung einer zu veröffentlichen länderspezifischen Berichterstattung birgt die Gefahr von vermehrten Doppelbesteuerungen und somit eine Mehrbelastung der europäischen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb.

## 1. Das Ziel der tatsächlichen Erhöhung der Steuertransparenz wird durch den Vorschlag zum „Public CBCR“ nicht erreicht

Nach den Ausführungen der Europäischen Kommission soll durch ein „Public CBCR“ mehr Steuertransparenz geschaffen werden.<sup>1</sup>

Jedoch ist dies aus Sicht des Deutschen Aktieninstituts durch den vorliegenden Vorschlag aus mehreren Gründen nicht zu erreichen:

### a) Mangelnde Aussagekraft der anzugebenden Steuerinformationen

Die anzugebenden Informationen haben gerade im internationalen Kontext, in dem sich multinationale Unternehmen befinden, nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft.

Dies fängt bereits damit an, dass ein weltweiter handels- und steuerrechtlicher Gleichlauf fehlt. Zudem gibt es keinen international einheitlichen Rechnungslegungsstandard. Zwar werden die IFRS auf einer breiten Basis international genutzt. Aber bspw. amerikanische Unternehmen bilanzieren weiterhin nach den US GAAPs. Ebenso wie jedes Unternehmen, das an einer von der SEC beaufsichtigten Börse Wertpapiere emittiert. Dies führt zu einer eingeschränkten Aussagekraft der veröffentlichten Daten und schlimmstenfalls dazu, dass „Äpfel mit Birnen verglichen werden“.

### b) Risiko der Fehlinterpretation der Informationen durch die Öffentlichkeit

Das Deutsche Aktieninstitut sieht in dem Zusammenhang die Möglichkeit einer Fehlinterpretation der veröffentlichten länderspezifischen Informationen als hoch an. Nur wenige Steuerbehörden besitzen die entsprechende Expertise, um die komplexen Unternehmensdaten zu analysieren und vor allem auch in den Konzernkontext zu stellen. Noch fraglicher ist daher ein Verständnis der Daten durch die breite Öffentlichkeit. Gerade Einzelinformationen über Konzerngesellschaften können den Gesamtüberblick über den multinational agierenden Konzern beeinträchtigen und zu falschen Rückschlüssen führen.

Fehlinterpretationen durch die Öffentlichkeit können aber z.B. auch dann entstehen, wenn Unternehmen hohe Gewinne aber vergleichbar niedrige Steuerzahlungen ausweisen, weil vorhandene Verlustvorträge (z.B. infolge einer Investitionsphase, Gründungsphase etc.) genutzt werden. Dies hätte mit

---

<sup>1</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016) 198/2, S. 2.

Steuervermeidung nichts zu tun, würde aber Unternehmen mit großer Wahrscheinlichkeit in Erklärungsnot gegenüber der nicht in Steuerfragen versierten Öffentlichkeit bringen.

Ferner ist auch zu beachten, dass durch länderspezifische Berichtspflichten das Volumen von Geschäftsberichten, die oft bereits einen Umfang von mehreren hundert Seiten haben, weiter wachsen wird. Die geht zu Lasten der Lesbarkeit, Übersichtlichkeit und Klarheit von Geschäftsberichten. Geschäftsberichtsleser, die kein fundiertes Bilanz- oder Rechnungslegungswissen haben, werden sich da nicht mehr zurechtfinden.

Steuertransparenz, die der Öffentlichkeit erlaubt, sich einen guten Eindruck über die steuerlichen Gestaltungen multinationaler Unternehmen zu machen, wird aus Sicht des Deutschen Aktieninstituts durch den vorliegenden Vorschlag insofern nicht geschaffen.

**c) „Public CBCR“ führt zu geringerem Anreiz für Drittstaaten, sich international in Sachen Steuertransparenz zu engagieren**

Die Schaffung von mehr Steuertransparenz zur Vermeidung von „aggressiver Steuerplanung“ multinationaler Unternehmen ist ein Projekt, das die Europäische Union nur zusammen mit der internationalen Gemeinschaft erreichen kann.

Durch die Einführung eines „Public CBCR“ im Alleingang beraubt sich die EU jedoch selbst ihrer Verhandlungsstärke gegenüber Drittstaaten. Dies vor allem deshalb, weil Drittstaaten jetzt ohne weitere Konsultationen mit den Sitzstaaten der EU-Unternehmen wesentliche Informationen ohne Hindernisse oder Zugeständnisse erhalten. Hierdurch verringert sich der Anreiz für diese Staaten, sich aktiv beim Thema Steuertransparenz und speziell am Informationsaustausch zu beteiligen. Andererseits fehlt damit der EU der notwendige Druck in entsprechenden bi- oder multilateralen Verhandlungen.

Folglich kann der vorliegende Vorschlag sogar kontraproduktiv wirken, was die Schaffung von mehr Steuertransparenz angeht.

## 2. Wettbewerbsnachteile der europäischen Wirtschaft:

Auf OECD- und EU-Ebene wurde eine strikte Vertraulichkeit hinsichtlich der länderspezifischen Berichterstattung nach BEPS-Aktionspunkt 13 vereinbart, d. h. ausschließlich Steuerbehörden sollen Zugang zu den Informationen und Daten haben. Es wurde hier bewusst auf eine Offenlegung von steuerlichen Informationen verzichtet. Wettbewerbspositionen durch Rückschlüsse auf betriebswirtschaftliche Strukturen sollen durch den OECD-Aktionspunkt nicht berührt werden. Durch eine einseitige Einführung eines öffentlichen CBCRs auf europäischer Ebene würden daher europäische Unternehmen Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Unternehmen aus nicht der EU angehörigen OECD Staaten erfahren. Dagegen würde eine Kohärenz Chancengleichheit und Rechtssicherheit gewährleisten.

### ➤ **Problem bei Joint Ventures**

Über die Wettbewerbsnachteile im internationalen Umfeld hinaus, ist eine Offenlegung länderspezifischer Informationen gerade im Bereich von Joint Ventures problematisch, zumal dann für den Joint-Venture-Partner die Gewinnmarge des offenlegenden Unternehmens mehr oder weniger direkt ersichtlich sein kann.

### ➤ **Auch mittelständische EU- Zweigniederlassungen/Betriebsstätten werden erfasst:**

Auch für mittelständische Unternehmen ist der EU-Vorschlag mit Nachteilen verbunden. Nach dem Vorschlag sollen EU Konzernmuttergesellschaften mit einem Jahresumsatz von > 750 Mio. € unter die Regelung fallen. Zusätzlich ist jedoch noch ein sog. „Secondary Mechanism“ vorgesehen, so dass auch mittelgroße in der EU-situierte Tochtergesellschaften sowie Betriebsstätten/Zweigniederlassungen der öffentlichen Berichterstattung entsprechen müssen, wenn deren Konzernmutter außerhalb der EU ihren Hauptsitz hat und kein den EU-Vorgaben entsprechendes CBCR veröffentlicht wurde. Die Größe des Unternehmens richtet sich nach Art. 3 Abs. 3 der Bilanzierungsrichtlinie (2013/34/EU) und würde daher auch mittelgroße Unternehmen verpflichten. Dies würde allerdings zu einer erheblichen Belastung für genannte Unternehmen führen, die -anders als multinationale Unternehmen- nicht über entsprechende Reporting-Systeme verfügen. Eine zusätzliche Belastung für den Mittelstand würde daher die Folge sein.

### 3. Kosten von Reputationsschäden nicht absehbar; hohe Compliance Kosten

Die Compliance Kosten werden in dem Impact Assessment der Europäischen Kommission zur Einführung einer öffentlichen länderspezifischen Berichterstattung vom 12.4.2016 (SWD (2016) 117 final, S. 42) für die Unternehmen mit durchschnittlich 100 T€ jedoch bis zu 1,8 Mio € angegeben. Die niedrige Taxierung der Compliance Kosten mit durchschnittlich 100 T€ ist dadurch zu erklären, dass lediglich die Zusatzkosten angeführt werden, die über das OECD CBCR hinaus entstehen.

Unkalkulierbar sind dagegen die Kosten und insbesondere die Schäden, die durch die mögliche fehlerhafte Interpretation in der Öffentlichkeit entstehen können. Werden Unternehmen unberechtigt „an den Pranger“ gestellt, bleiben wenige Möglichkeiten der Verteidigung: Das Unternehmen könnte öffentlich erläutern, warum es sich dennoch im Einklang mit den Steuergesetzen verhält. Hierzu wären in der Öffentlichkeit komplexe steuerrechtliche Erläuterungen notwendig und die Offenlegung der zugrunde liegenden steuerlich relevanten Sachverhaltsdetails. Im Zuge einer Sachverhaltsdarstellung würden gegebenenfalls auch Geschäftsgeheimnisse öffentlich gemacht werden müssen, was zu weiterem Schaden für das betroffene Unternehmen führen würde. De facto kann sich somit ein ehrbares Unternehmen nur sehr eingeschränkt gegen unlautere Angriffe wehren.

Es ist daher nicht zutreffend, dass Reputationsrisiken und –schäden nur bei denjenigen Unternehmen entstünden, bei welchen es auch gerechtfertigt sei (so aber Impact Assessment, S.42). Alleine aus dem Umstand der schwierigen Quantifizierbarkeit lässt sich ferner nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass diese Risiken bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Public CBCR Initiative keine ungebührlichen Belastungen für die Unternehmen mit sich brächten (so aber S. 4).

## 4. Angleichung internationaler Besteuerungssätze bleibt Wunschdenken

Befürworter eines öffentlichen Country by Country Reportings erhoffen sich davon einen stärkeren Dialog zur schrittweisen Annäherung und Angleichung der Unternehmensbesteuerung auf internationaler Ebene.

Es ist jedoch zu befürchten, dass dies ein Wunschtraum bleiben wird. Allein auf europäischer Ebene sind die vergangenen Verhandlungen um gemeinschaftliche Steuerinitiativen stets zäh und oft ohne belastbares Ergebnis verlaufen. Die Diskussionen um die gemeinschaftliche Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage ist ein Beleg dafür. Ein weiterer Beleg ist derzeit die Finanztransaktionssteuer. Immer mehr EU-Mitgliedsstaaten verabschieden sich hier aus dem Kreis der Befürworter, so dass, sofern die Voraussetzungen für die verstärkte Zusammenarbeit überhaupt noch bestehen, am Ende ein Minimalkonsens bleiben wird.

Die Tatsache, dass nun die Initiative für das Country by Country Reporting von der Generaldirektion Justiz ausgeht und nicht vom Steuerbereich -bei welchem Einstimmigkeit erforderlich ist- obwohl es sich um ein steuerbezogenes Thema handelt, deutet darauf hin, dass eine große Uneinigkeit unter den Mitgliedsstaaten über die länderspezifische Berichte besteht.

Noch schwieriger wird eine Angleichung auf außer-europäischer Ebene. Bereits die Bereitschaft zwischen Staaten, länderspezifische Steuerinformationen miteinander auszutauschen, ist gering: Unseres Wissens nach haben z.B. die USA bereits ihre Skepsis gegenüber einem Austausch von Steuerdaten erkennen lassen.<sup>2</sup> Sofern hier der Austausch behindert wird, werden die dem Country by Country Reporting zugeschriebenen Zwecke bereits im Ansatz nicht erreicht werden können.

---

<sup>2</sup> [www.internationaltaxreview.com](http://www.internationaltaxreview.com), 15 March 2016.



## 5. Faktische Aufgabe des Steuergeheimnisses

Aus Sicht des Deutschen Aktieninstituts wird durch den Vorschlag der EU-Kommission faktisch der Schutz des Steuergeheimnisses, welches nach deutschem Recht als Bestandteil des informationellen Selbstbestimmungsrechts Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist, aufgehoben. Eine Veröffentlichung der steuerrelevanten Informationen macht es Dritten sowie Staaten, die nicht der EU angehören möglich, Zugang zu steuerlichen Informationen von Unternehmen zu bekommen, die keine Verwaltungsvereinbarung zum automatischen Informationsaustausch und der Einhaltung bestimmter gesetzlicher Regelungen unterzeichnet haben. Eine Kontrolle der Informationen und ein Schutz des Steuergeheimnisses würden damit unmöglich werden.

## 6. Überwachung der Einhaltung der Steuergesetze und Sicherstellung der Fairness der Steuersysteme ist primär Aufgabe der Mitgliedstaaten

Nach den Ausführungen der Europäischen Kommission soll Sinn und Zweck des Public CBCR sein, den Bürgern die Beurteilung zu ermöglichen, ob Unternehmen Gewinne tatsächlich dort besteuern, wo sie entstehen.<sup>3</sup> Hintergrund ist, dass nach Ansicht der EU-Kommission multinationale Unternehmen durch Steuerplanungsstrukturen und Verrechnungspreisvereinbarungen Steuerbemessungsgrundlagen problemlos von einem Rechtsraum in einen anderen verschieben können.<sup>4</sup>

- a) Die Ausgestaltung von Verrechnungspreisen folgt in jedem Land dem Steuerrecht. Sie richtet sich nach dem Fremdvergleichsgrundsatz, der im lokalen Recht zumeist sehr umfangreich konkretisiert wird. Gerade Großunternehmen unterliegen in Deutschland der permanenten Prüfung durch die Finanzbehörden. Hierzu gibt es umfangreiche Dokumentations- und Nachweispflichten für die Unternehmen gegenüber den Finanzverwaltungen. Es ist daher keinesfalls zutreffend, dass Steuerbemessungsgrundlagen durch Unternehmen beliebig verschiebbar seien. Dasselbe gilt für sog. „Steuerplanungsstrukturen“.

---

<sup>3</sup> Siehe bereits oben, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016) 198/2, S. 2, 8.

<sup>4</sup> Ibid, S. 4.

Steuergesetze und die Überwachung von deren Einhaltung obliegen dem staatlichen Gewaltmonopol. Um eine faire Behandlung sicherzustellen, können Konflikte zwischen Steuerpflichtigem und der Exekutive, hier: der Finanzverwaltung, vor Gerichten ausgetragen werden.

- b) Schließlich soll nach dem Vorschlag Sinn und Zweck des Public CBCR sein, das „Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fairness der Steuersystem zu erhöhen“<sup>5</sup>. Für ein solches Vertrauen sind allerdings durch die Regelungshoheit in Steuerfragen primär die Regierungen und Finanzverwaltungen verantwortlich. Bei Defiziten liegt es insofern im Zuständigkeitsbereich dieser staatlichen Institutionen, Verbesserungen herbei zu führen. Mit einem „Public Country-by-Country Reporting“ würde hingegen diese Aufgabe auf die stark überwiegende Mehrheit der sich redlich verhaltenden Unternehmen abgewälzt- mit der Folge von negativen Auswirkungen für die europäische Wirtschaft wie oben dargestellt.

## 7. Gefahr der Doppelbesteuerung

Der CBCR Informationsaustausch zwischen den internationalen Finanzbehörden nach der OECD ist daran geknüpft, dass sich diese Staaten an wichtige Regeln halten. Zu diesen zählt insbesondere die Geheimhaltung der Daten und der ausschließlichen Verwendung der Daten zur alleine zur Risikoabschätzung. Eine unmittelbare Verwendung von CBCR für Steueranpassungen ist dagegen nicht zulässig und es sind Sanktionen gegen Staaten vorgesehen, die diese Regeln nicht einhalten. Durch dieses Konzept der OECD soll eine rechtsstaatliche Steuerfestsetzung gewährleistet und ein Missbrauch der CBCR Daten unterbunden werden. Auch Streitbeilegungsvereinbarungen zwischen den Ländern sind aus Industrie-Sicht einer der wichtigsten Bestandteile des OECD-Konzepts.

Mit einem Public CBCR werden diese Prinzipien über Bord geworfen. Ausländische Fisci werden ohne jegliche Bedingung Zugang zu den Informationen haben. Bereits jetzt argumentieren außer-europäische Fisci in Steuerprüfungen mit Profit-Splits anstelle des Fremdvergleichsgrundsatzes. Die europäische Wirtschaft steht im harten Wettbewerb mit anderen Regionen dieser Welt, zu welchen teils keine Doppelbesteuerungsabkommen mit in der Praxis wirksamen Streitbeilegungsmechanismen bestehen. Es ist zu erwarten, dass Verrechnungspreis-Konfliktfälle mit gerade solchen Staaten zunehmen werden, insbesondere wenn deren Fisci über die europäische Steuer- und Gewinnsituation über die Veröffentlichung noch detailliertere Daten erhalten

---

<sup>5</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016) 198/2, S. 6.

als bisher. Dies würde zu einer einseitigen Belastung der europäischen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb führen.

## 8. Fairer Steuerbeitrag: Public CBCR trifft die Falschen

Ein Blick in die Vergangenheit verdeutlicht, dass weder die Entstehung noch die Notwendigkeit eines Public CBCR in Europa ihren Grund findet.

Die OECD Diskussion und Notwendigkeit der Steuerverschärfungen wurde insbesondere mit sehr niedrigen Steuerquoten einzelner Konzerne begründet. Die Muttergesellschaften dieser Konzerne sitzen vor allem in den USA. Durch ein Public CBCR wird dieses Problem jedoch nicht gelöst, da es auf die Ausgestaltung des US-Steuerrechts zurück zu führen ist, das der Souveränität der USA unterliegt.

Demgegenüber würden durch das Public CBCR primär europäische Konzerne mit unverhältnismäßigen Kosten und Risiken überzogen werden.

Die Konzernsteuerquote ist bereits aus Konzernabschlüssen für die Öffentlichkeit erkennbar. Für eine faire Besteuerung europäischer Aktivitäten von nicht-europäischen Konzernen zu sorgen ist und bleibt dagegen Aufgabe der europäischen Finanzverwaltungen. Sollte es ungewünschte Gesetzeslücken geben, obliegt es den Staaten diese per Gesetzgebung zu schließen.

## Kontakt

---

Maximilian Lück, LL.M.  
Leiter Europarecht  
Deutsches Aktieninstitut e.V.  
Rue du Luxembourg 23/2  
B-1000 Brüssel  
Telefon +32 2 5030164  
Fax +32 2 5030165  
lueck@dai.de  
www.dai.de

Jan Bremer  
Rechtsanwalt  
Leiter des EU-Verbindungsbüros  
Deutsches Aktieninstitut e.V.  
Rue du Luxembourg 23/2  
B-1000 Brüssel  
Tel. +49 30 25899774  
Fax +32 2 5030165  
bremer@dai.de  
www.dai.de

Sven Erwin Hemeling  
Referent Kapitalmarktrecht  
Deutsches Aktieninstitut e.V.  
Senckenberganlage 28  
60325 Frankfurt am Main  
Telefon + 49 69 92915 - 27  
Fax + 49 69 92915 - 12  
hemeling@dai.de  
www.dai.de