

STELLUNGNAHME

Öffentliches Country by Country Reporting Zum Vorschlag der Europäischen Kommission vom 12. April 2016 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen

DIE FAMILIENUNTERNEHMER unterstützen das Ziel der Bekämpfung internationaler Gewinnverlagerung und Erosion der Steuerbasis (BEPS) im Wege eines ganzheitlichen Ansatzes, der von einer breiten Mehrheit der OECD, EU und G20 Staaten getragen wird. Deswegen wird eine eigene – weder international für alle Staaten verbindliche, noch mit ihnen abgestimmte – öffentliche länderspezifische Berichterstattung abgelehnt.

Einerseits liegt in dem Denkansatz, alle großen Unternehmen unter den Generalverdacht der Steuervermeidung zu stellen, eine nicht hinzunehmende Pauschalierung. Familienunternehmen sind sich ihrer Pflichten als Steuerzahler bewusst. Sie sichern Arbeitsplätze und investieren nachhaltig. Andererseits ist der Nutzen einer Offenlegung basierend auf dem sozial-moralischen Konzept der Fairness anstatt der Wahrung rechtlicher Grundprinzipien wie dem Steuergeheimnis weder erforderlich oder geeignet noch verhältnismäßig.

Insbesondere der Kostenschätzung seitens der EU-Kommission ist in mehreren Punkten zu widersprechen. So mag es zwar nicht zu nennenswerten Bürokratielasten im Rahmen der Aufstellung des CbCR kommen, der bereits durch die EU-Amtshilferichtlinie (DAC IV) beschlossen wurde. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand einer Veröffentlichung resultiert vielmehr aus dem mangelnden Informationsgehalt der Daten, daraus folgenden Risiken der Fehlinterpretation und der fehlenden Vergleichbarkeit. Familienunternehmen müssen mehr Zeit und Geld in Aufklärungen, Erläuterungen und Risikomanagement investieren.

Die Aufschlüsselung der angeführten Daten nach Ländern können auch Wettbewerbsnachteile nach sich ziehen. Es gibt viele Familienunternehmen, die Nischen besetzt halten und auf die Bewahrung ihres Wissens angewiesen sind. Die Informationen des CbCR mögen zwar für die breite Öffentlichkeit wenig Aussagekraft haben, Konkurrenten, Lieferanten und Kunden können aber gerade in Ländern, in denen das Unternehmen nur mit einem bestimmten operativen Geschäft, Projekt oder Vertragsbeziehung tätig ist, auf Margen und Strukturen schließen.

Schließlich ist auch die Einschätzung der EU-Kommission eines nur geringen Streit- und Doppelbesteuerungspotenzials höchst fragwürdig. Durch die Veröffentlichung unterläuft der Vorschlag das gesamte OECD BEPS-Projekt. Drittstaaten werden weniger Anreize haben, die vereinbarten Standards umzusetzen, da sie die notwendigen Informationen für EU Länder im Internet erhalten und mit den lokal abgegebenen Steuererklärungen vergleichen können.

I. Ausgangspunkt und Zielsetzung

Am 12. April 2016 hat die Kommission einen Änderungsvorschlag für die EU-Bilanzrichtlinie 2013/34/EU angenommen, die multinationalen Konzernen aus EU- und Nicht-EU-Ländern die Veröffentlichung eines jährlichen Berichts über ihren Gewinn und die gezahlten Steuern sowie weiterer Informationen auferlegt. DIE FAMILIENUNTERNEHMER stimmen der EU-Kommission in ihrer Einschätzung zu, dass ein gesunder Binnenmarkt eine faire, effiziente und wachstumsfreundliche Unternehmensbesteuerung erfordert.

Wie die EU-Kommission aber auch schreibt, betreiben die meisten Unternehmen keine aggressive Steuerplanung. Diese wiederum sind nicht nur kleinere und mittlere Betriebe. Auch sehr große deutsche Familienunternehmen leiden unter Steuervermeidungspraktiken ausländischer Mitbewerber und multinationaler Konzerne, die sich lückenhafte Steuervorschriften anderer Länder zu Nutze machen. Dazu zählen unter anderem mangelnde Hinzurechnungs- und Wegzugsbesteuerung, keine Zinsschranke oder detaillierte, wie auch allgemeine Missbrauchsvermeidungsregelungen, die in Deutschland seit Jahren Anwendung finden. DIE FAMILIENUNTERNEHMER weisen in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die Notwendigkeit eines „Level Playing Field“ für alle Unternehmen, unabhängig von Größe oder Ansässigkeitsstaat, hin.

Als Teil einer umfassenderen Strategie für eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung meint die EU-Kommission, dass öffentliche Kontrolle sicherstellen und helfen könne, dass Gewinne tatsächlich dort besteuert werden, wo sie entstehen. Öffentliche Kontrolle könne das Vertrauen der Öffentlichkeit stärken und bewirken, dass Unternehmen mehr soziale Verantwortung übernehmen, indem sie Steuern dort zahlen, wo sie ihre Geschäfte betreiben und so zum Wohlstand des betreffenden Landes beitragen. Darüber hinaus könne öffentliche Kontrolle auch eine sachkundigere Debatte über mögliche Mängel im Steuerrecht befördern.

Diese Debatte wird aber bereits von vornherein weder sachlich noch objektiv geführt. Bereits die Diskussion der Fairness – keinem rechtlichen, sondern sozial moralischen Konzept – fußt auf einem äußerst subjektiv auszulegenden Begriff. Des Weiteren führen die Vermengung von Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und Steuerplanung sowie der nicht klar definierte Begriff des multinationalen Konzerns zu einem höchst verzerrten öffentlichen Bild. Die Steuerplanung an sich gleicht in den Augen der Öffentlichkeit fast einer Straftat.

Viel schwerer wiegt aber die Tatsache, dass das verstärkte öffentliche Interesse mittlerweile dazu führt, dass große Unternehmen unter Generalverdacht gestellt werden. Die Vielzahl an Gesetzesinitiativen, wie auch der vorliegende Vorschlag, nähren diese Verdachtsmomente, indem sie weit über das verhältnismäßig notwendige Maß hinausgehen. Zum Beispiel traut die EU-Kommission den Unternehmen noch nicht einmal zu, das CbCR auf der Webseite wahrheitsgemäß zu veröffentlichen. Vielmehr muss ein Wirtschaftsprüfer verpflichtet werden, die Offenlegung zu attestieren – obwohl die Finanzverwaltung dieselben Daten auch erhält und sie gegebenenfalls vergleichen könnte.

Für DIE FAMILIENUNTERNEHMER liegt in diesem Denkansatz eine nicht hinzunehmende Pauschalvorverurteilung, denn sie sind sich ihrer Pflichten und Verantwortung bewusst und

STELLUNGNAHME

leisten einen substantiellen Beitrag zum Steueraufkommen in Deutschland und anderen Ländern, in denen sie tätig sind. Sie sind nicht, wie angeprangert, notorische Steuer- vermeider, Familienunternehmen denken in Generationen. Langfristiger Erfolg ist entscheidender als kurzfristige Gewinnmaximierung z.B. im Wege aggressiver Steuerplanung. Ihr Stammhaus ist meistens in ländlichen Regionen ansässig. Stabile Eigentümerstrukturen und die tiefe Verwurzelung sorgen für eine enge Bindung zu Kommunen aber auch lokalen Steuerverwaltungen.

Gerade auch deshalb sollte darauf hingewiesen werden, dass es sich aus unternehmerischer Sicht bei Steuern um Kosten handelt. Da Unternehmen zwangsläufig einem Wettbewerb ausgesetzt sind, müssen auch „Steuerkosten“ berücksichtigt werden.

Nochmals sei gesagt, dass auch die EU-Kommission nur von einer Minderheit ausgeht, die nicht „fair“ ihre Steuern zahlt. Dennoch werden alle Unternehmen zusätzlicher Berichts- pflichten unterworfen, die zu verhältnismäßig höheren Kosten gegenüber dem eigentlichen Nutzen führen. Große deutsche Familienunternehmen, die den Motor der deutschen Wirtschaft bilden, werden so im Kreuzfeuer des Kampfes gegen Steuertricks sogenannter multinationaler Konzerne getroffen.

II. Informationsgehalt, Fehlinterpretation und Kosten

Familienunternehmen sind gegenüber der Finanzverwaltung bereits transparent. Sie nehmen ihre Mitwirkungspflichten mit der Offenlegung aller steuerrelevanten Daten gegenüber der zuständigen Steuerverwaltung umfänglich wahr und können im Gegenzug auf die vertrauliche und ordnungsgemäße Behandlung ihrer Daten vertrauen.

Sollte nun der Adressatenkreis von Unternehmensdaten bis auf das äußerste erweitert werden, indem sie jedem potentiellen Interessierten über das Internet zur Verfügung stehen, steigen die Risiken. Dies betrifft dann nicht nur das Unternehmen sondern auch die Familien. Denn diese sind eng – oft noch über den eigenen Namen – mit dem Unternehmen verbunden. Und wie in jeder anderen Familie haben auch die Gesellschafter des Familien- unternehmens gleichartiges Interesse an Datenschutz und einem vertraulichen Umgang ihrer steuerlichen Verhältnisse.

Mangelnder Informationsgehalt

Die von der EU-Kommission geforderten Daten müssen nach Ländern aufgeschlüsselt werden, in denen der Konzern tätig ist. Hierbei ist zu beachten, dass verschiedene nationale Rechnungslegungsstandards in Frage kommen und Steuer- und Finanzdaten nicht auf denselben Prinzipien basieren. So wird es zwangsläufig bereits bei der Aufstellung des CbCR zu Verzerrungen kommen.

Zusätzlich zu den offensichtlichen Unterschieden nationaler Rechnungslegungsvorschriften und Abweichungen zur Steuerbilanz, hat auch die Rechtsform des Unternehmens einen großen Einfluss auf die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der veröffentlichten Daten. Dies ist für Familienunternehmen ein wichtiges Thema, da sie in der Spitzeneinheit oft als Personengesellschaft organisiert sind.

STELLUNGNAHME

Bei Personengesellschaften kann aber die Steuerermittlung nicht in dem Umfang vorgenommen werden, wie sie bei Kapitalgesellschaften stattfindet. Denn Personengesellschaften sind nach deutschem Steuerrecht weder einkommen- noch körperschaftsteuerpflichtig und werden als steuerlich transparent behandelt. Da die Einkommensteuer von Gesellschaftern einer Personengesellschaft in der Regel nicht im Abschluss der Gesellschaft verbucht wird, die Gesellschaft aber auch bei Ausweis der Einkommensteuer in ihrer Gewinn- und Verlustrechnung nicht Steuerschuldner ist, wird in den meisten Fällen überhaupt nur die Gewerbesteuer der Personengesellschaft abgegrenzt. Und hinsichtlich der Gewerbesteuer ist weiterhin unklar, ob diese im Rahmen des CbCR überhaupt ausgewiesen werden soll. Deshalb kann die effektive Steuerbelastung oder gar die Steuerquote von Personengesellschaften nicht hinreichend bestimmt werden.

Aber selbst wenn es gelingen würde, die tatsächliche Steuerbelastung der Gesellschaft zu ermitteln, werden bei der Ermittlung jeweils die persönlichen Steuervoraussetzungen der Gesellschafter angewendet. Insofern wird es bei jedem Familienunternehmen entscheidend auf die einzelnen Verhältnisse ankommen, die auf die Daten Einfluss nehmen. Es besteht des Weiteren langfristig schon allein in dem mangelnden Informationsgehalt der Daten die Gefahr, dass man hiermit die Tür für eine weitaus breitere steuerliche Berichterstattung aufmacht. Dann wäre der Weg hin zur Veröffentlichung der Steuererklärung des Unternehmens und vielleicht sogar der individuellen Einkommensteuererklärung der Gesellschafter nicht mehr weit.

Schließlich beinhaltet auch die Auswahl an Daten, die veröffentlicht werden, weitere Problemquellen. Das CbCR blendet z.B. die immateriellen Vermögenswerte, die einen großen Anteil an der Wertschöpfung haben und bei Familienunternehmen vorherrschend in Deutschland angemeldet sind, vollständig aus. Auch die elementare Unterscheidung zwischen (Personal-) Funktionen und Routinefunktionen wird unterschlagen, wenn man die Arbeitnehmer nach Köpfen zählt. Die im CbCR abgefragten quantitativen Indikatoren entsprechen insofern nicht den üblichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen und bieten keinen Maßstab, um die Gewinnallokation darzustellen, denn eine verursachungsgerechte Zuordnung von Einkommen im Konzern ist damit nicht möglich.

Potential für Fehlinterpretationen

Der durch die verschiedenen Datenquellen bzw. Berechnungsmethoden und Rechtsformen verursachte mangelnde Informationsgehalt des CbCR, führt zwangsläufig zu einem hohen Potential an Fehlinterpretationen – insbesondere wenn die Adressaten keine sachkundigen Steuerrechtler sind.¹ So kann die Tatsache, dass die Daten pro Land aggregiert angegeben werden sollen, trügerische Rückschlüsse zulassen. Dies gilt unter anderem für die Höhe der konzerninternen Transaktionen zwischen verbundenen Unternehmungen in einem bestimmten Staatsgebiet.

Ebenso gibt es einen erhöhten Deutungsspielraum für die zwei Posten „Betrag noch zu zahlender Ertragsteuer“ und „Betrag der gezahlten Ertragsteuer“. Diese können neben Steuervorauszahlungen für das laufende Jahr auch für Folgejahre Abschlusszahlungen für

¹ Auch die EU-Kommission weist auf diese Gefahr hin. Seite 36 (SWD(2016)117)

STELLUNGNAHME

frühere Perioden oder Nachzahlungen/Erstattungen umfassen. Ebenso haben Verlustvorträge einen signifikanten Einfluss auf die Steuerlast. Geringe oder keine Steuerzahlung bedeuten auch nicht notwendigerweise, dass hier Steuervermeidung oder gar Steuerhinterziehung betrieben wurde. Die EU-Kommission weist selbst darauf hin, dass die Höhe der berichteten Steuerzahlungen merkwürdig niedrig erscheinen kann, wenn man sie mit dem Ergebnis aus der Multiplikation von ausgewiesenem Gewinn mal tariflichem Steuersatz vergleicht.²

Keine Vergleichbarkeit

In diesem Zusammenhang liegt das weitaus größte Risiko in der Tatsache, dass es zu öffentlichen Gegenüberstellungen der Unternehmensberichte kommen wird. Aufgrund des mangelnden Informationsgehalts und Fehlinterpretationen der Daten des CbCR kommen dann auch noch auffallend substanzarme Vergleiche und Anschuldigungen, wo welche Unternehmen zu viel oder zu wenig Steuern zahlen.

Wieder ist dieses Gefahrenpotenzial besonders hoch für Familienunternehmen: Die oben beschriebenen unterschiedlichen Vorschriften für Personengesellschaften gegenüber Kapitalgesellschaften machen einen Vergleich unmöglich. Auch ein zwischenbetrieblicher Vergleich der Daten verschiedener Personengesellschaften ist nicht aussagekräftig, da die Gesellschafterstrukturen und deren Verhältnisse sowie Einflussnahme auf die Steuerquoten sich nicht in den Daten widerspiegeln. Schließlich ist die Rechtsform der Personengesellschaft im Ausland weitaus weniger gebraucht, so dass auch internationale Gegenüberstellungen eines multinationalen Konzerns mit einem Familienunternehmen mit einer Personengesellschaft als Spitzeneinheit, sprichwörtlich zu einem Vergleich von Äpfeln und Birnen führen. Wenn hingegen nicht eine Personengesellschaft berichtspflichtig sein soll, wäre zu klären, ob eine Tochtergesellschaft das CbCR vorlegen müsste und welche hierzu im Unternehmensverbund in Frage käme.

Zusammenfassend wird damit deutlich, dass ein Nutzen der Daten für die Öffentlichkeit so gut wie nicht existiert. Eine Veröffentlichung von Steuerdaten bringt keinerlei Vorteile, da die Daten für sich betrachtet, d. h. ohne ein genaueres Verständnis des jeweiligen Kontextes, keine belastbaren Schlussfolgerungen erlauben. Das CbCR einzelner Konzerne lässt sich außerdem weder auf Landesebene noch auf Ebene der Muttergesellschaft mit anderen national oder international vergleichen.

Hohe Reputationskosten

Nichts desto trotz kann eine Anschuldigung schon im Raum stehen, bevor das Unternehmen Zeit hat, die Informationen zu erklären.³ Insofern müssen sie schon im Vorfeld jegliche falsch zu interpretierende Zahlen identifizieren und ausreichend erläutern. Dies führt einerseits zu fortwährender Risikoanalyse und –monitoring sowie zu mangelnder Planungssicherheit. Andererseits würden Informationspflichten über die eigenen Steuerdaten gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit personelle Ressourcen binden und die Kosten bei den Unternehmen

² Impact Assessment, SWD(2016)117, Seite 122

³ Die EU spricht von unbegründeten Behauptungen, die die Reputation des Unternehmens schädigen können. Impact Assessment, SWD(2016)117, Seite 36.

STELLUNGNAHME

steigen lassen. Mit dem Erläuterungsbedarf steigt dann auch der Informationsgehalt für Mitbewerber. Dadurch würde die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen geschwächt.

Für Familienunternehmen stellt sich darüber hinaus ein weiteres Problem. Falsche Anschuldigungen oder Schmutzkampagnen auf Basis dieser Zahlen mögen zwar kurzfristig aufgeklärt werden, können aber langfristig das Unternehmensprofil schädigen. Und die Reputationskosten gehen auch immer auf die Inhaberfamilie zurück. Eine lange Unternehmenstradition und der „gute Name“ könnten beträchtlich darunter leiden, was sich auch auf zukünftige Geschäfte und Investitionen auswirkt. Denn im Gegensatz zu einem Familienunternehmen kann ein anonymer, multinationaler Konzern, der seinen verantwortlichen Finanzvorstand zwar auf Druck der Öffentlichkeit, aber wahrscheinlich ungerechtfertigt entlässt, schnell die „Gesichter“ austauschen.

Verschärft wird diese Situation durch die Tatsache, dass es in einem solchen Fall kaum Rechtsschutz bzw. Entschädigungsmöglichkeiten gibt. Unternehmen werden also verpflichtet Berichte der gesamten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, die auf unterschiedlichsten rechtlichen Grundlagen beruhen, nicht vergleichbar sind und einen sehr geringen Informationsgehalt vorweisen, um sich dann gegenüber Fehlinterpretationen, falschen Anschuldigungen oder schlimmstenfalls Schmutzkampagnen ohne Rechtsschutz zu verteidigen und ständige Imagepflege betreiben zu müssen.

III. Wettbewerb und Doppelbesteuerung

Das Spannungsverhältnis zwischen den Zielen Selbstinformation, Finanz- und Fremdinformation hat gerade für die führenden, international durchsetzungsstärkeren unter den deutschen Familienunternehmen einen besonderen Bedeutungsgehalt: Wer auf einem eng begrenzten Feld (Nischen-) Weltmarktführer ist, hat ein besonderes Wissenskapital zu hüten. Dieses ist oftmals das Ergebnis der Arbeit von Generationen einer Unternehmerfamilie. Familienunternehmen schätzen insbesondere die Eigenschaft des „Hidden“ Champion. Jede unerwünschte öffentliche Nennung läuft dem Streben, die Erfolgsstrategien vertraulich zu halten, entgegen. In diesen Nischen kann das Marktvolumen begrenzt sein, deshalb ist die Wettbewerbsfähigkeit bzw. das Level-Playing-Field aller Teilnehmer umso entscheidender.

Das CbCR kann zwar einen geringen Informationsgehalt für die Öffentlichkeit und Zielsetzung der Sicherstellung einer „fairen Besteuerung“ haben, Konkurrenten, Lieferanten und Kunden mögen dennoch Rückschlüsse ziehen können.⁴ So kann man in bestimmten Fällen auf Unternehmensstrukturen und Margen schließen, z.B. wenn in einem bestimmten Land nur eine Konzerngesellschaft tätig ist, nur ein Teil der Wertschöpfungskette erfolgt oder ein neuer Markt erschlossen wird. Das würde nur Mitbewerbern in genau diesem Segment Vorteile bringen, da sie anhand der Kennzahlen mehr ablesen können. Verschärft wird die Wettbewerbsverzerrung, wenn es sich bei Konkurrenten um etwas kleinere, regionale Betriebe handelt, welche unter der für das CbCR maßgeblichen Grenze von 750 Mio. Euro Umsatz liegen. Auf der anderen Seite stellt sich dasselbe Fehlinterpretationsrisiko, wenn der Konzern mit mehreren Gesellschaften in einem Land tätig ist und diese alle konsolidiert

⁴ Auch die EU-Kommission weist auf diese Gefahr hin. Seiten 36 und 121 (SWD(2016)117)

STELLUNGNAHME

werden. Unklar ist z.B. wie Umsätze zwischen verbundenen Unternehmen in dem Land, aber auch außerhalb dann berücksichtigt werden sollen.

Von diesem Phänomen wäre der Wirtschaftsstandort Deutschland innerhalb der EU überproportional betroffen. Denn auch wenn andere, in der EU ansässige Konzerne, die Berichtspflichten erfüllen müssen, ist Deutschland die größte Volkswirtschaft des Europäischen Wirtschaftsraums und hat schon deshalb am meisten zu verlieren. Dies wird bereits daran deutlich, dass ca. 1.200 der geschätzten 2.000 Konzerne mit einer in der EU ansässigen Muttergesellschaft über 750 Mio. Euro Umsatz in Deutschland beheimatet sind.⁵

Zwar sieht der Gesetzesvorschlag einen Sekundärmechanismus für Tochtergesellschaften und Niederlassungen von im Ausland ansässigen Konzernen vor. Unklar bleibt aber, wie die Verpflichtung rechtlich durchgesetzt werden soll – insbesondere vor dem Hintergrund streng vertraulicher Berichterstattung im Wege des von der G20 und DAC IV vereinbarten CbCR und deren Rechtsschutz über Doppelbesteuerungsabkommen, Multilateral Competent Authority Agreement und weiteren multinationalen Abkommen. Da die ausländische Firma deshalb selbst mit der Veröffentlichung gegen höheres Recht verstoßen könnte, würde sie eventuell gar nicht veröffentlichen und die EU könnte die Veröffentlichung auch nicht durchsetzen.⁶

Hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit geht die EU-Kommission außerdem davon aus, dass das Risiko weiterer Steuerkonflikte und Doppelbesteuerung sich in Grenzen hielte, da die öffentlich zugänglichen steuerlichen Informationen nur für eine begrenzte Zahl von Steuergebieten aufgeschlüsselt würden. Hierbei wird deutlich verkannt, dass Drittstaaten bzw. deren Finanzverwaltungen dieselben Informationen bereits über das CbCR im Wege des G20 Beschlusses erhalten. Selbst wenn dies nicht geschehen sollte, wird das Land entscheidende Daten des Konzerns für sein Hoheitsgebiet über Steuererklärungen erhalten und kann sie dann mit den zusätzlichen öffentlichen Daten für den EU-Raum gegenüberstellen.

Zwar wird der Drittstaat keinen Vergleich zu anderen Drittstaaten, in dem der Konzern tätig ist, anstellen können. Er hat aber alle notwendigen Daten, um eine Risikoanalyse der Verrechnungspreise vorzunehmen und gegebenenfalls Anpassungen zu fordern, welche zwangsläufig zu Steuerkonflikten und Doppelbesteuerung führen. Zum Beispiel könnten die Technologiestärke deutscher Familienunternehmen und die fehlenden Bezugnahmen des CbCR auf immaterielle Wirtschaftsgüter vermutlich dazu führen, dass Drittstaaten höhere Besteuerungsansprüche geltend machen. Auch die EU gibt in ihrer Beurteilung an, dass die Doppelbesteuerung zunehmen könne.⁷

Genau diese Drittstaaten sind es aber, die sich keiner verpflichtenden Streitbeilegung unterwerfen. Insofern läuft das Argument, dass die Streitbeilegungsmechanismen innerhalb Europas ausreichend für das vorgeschlagene öffentliche CbCR sind, ins Leere.

⁵ COM(2016)198, Seite 6; Tobias Hentze: Country-by-Country Reporting – The pros and cons of more tax transparency, IW Köln, <https://www.iwkoeln.de/infodienste/iw-kurzberichte/beitrag/country-by-country-reporting-the-pros-and-cons-of-more-tax-transparency-277141>

⁶ Die EU-Kommission zählt außerdem mehrere Fälle auf, in denen der Sekundärmechanismus ins Leere läuft, Impact Assessment Seite 35 (SWD(2016)117)

⁷ Impact Assessment Seite 31 und Seiten 105 ff. (SWD(2016)117)

STELLUNGNAHME

Die reine ex-post Betrachtung führt bei Familienunternehmen verstärkt zu mangelnder Planungs- und Rechtssicherheit. Besteuerungskonflikte entstehen erst Jahre nach dem steuerlichen Tatbestand. Aufklärung sowie Nachzahlungen bzw. Erstattungen sind mit hohen Kosten, wie z.B. für Zinsen und Beratung, verbunden. Für die Steuerplanung wird dies zu einer noch stärkeren Ausrichtung auf die Abwehr von Doppelbesteuerungsrisiken führen. Instrumente zur ex-ante Klärung, wie die Einholung von Advance Pricing Agreements (APA), weisen hingegen dieselben Mängel wie die Streitbeilegung auf: aufwändige, ineffiziente, lange Verfahren ohne Einigungszwang.

IV. Steuergeheimnis

Weitaus ungeachtet bleibt in der Beurteilung der EU-Kommission der Verstoß gegen das nationale und internationale Steuergeheimnis. Nach § 30 AO sollen die persönlichen, betrieblichen, unternehmerischen oder sonstigen wirtschaftlichen Verhältnisse geschützt werden, die der Steuerpflichtige bei der Erfüllung seiner steuerlichen Auskunft- und Mitwirkungspflichten gegenüber der Finanzverwaltung offenbaren muss.

Steuerliche Offenlegungspflichten und das damit korrespondierende Steuergeheimnis sind mit Blick auf die damit verfolgten Interessen auszutarieren. Diese Interessen sind die Durchsetzung des Steueranspruchs auf der einen Seite und Schutz der Daten der Steuerpflichtigen auf der anderen Seite. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fairness der Steuersysteme zu erhöhen ist hieraus nicht abzuleiten. Vielmehr dient das Steuergeheimnis dem öffentlichen Interesse, indem es bezweckt, das Vertrauen der Steuerbürger in die Verschwiegenheit der Finanzbehörden zu stärken. Wie die Bundesregierung selbst festhält, gehört dabei die Herstellung einer Öffentlichkeit nicht zu den Instrumenten, derer sich die Finanzverwaltung bei der Durchführung von Steueransprüchen bedient.⁸

Auch das Finanzgericht Köln hat jüngst die Bedeutung und Tragweite des Steuergeheimnisses im Rahmen des BEPS Projekts hervorgehoben.⁹ Vergleichbar mit den Voraussetzungen und Zielen des vorliegenden Gesetzentwurfs diene im Streitfall die beabsichtigte Informationsweitergabe der bloßen Analyse von Geschäftsmodellen diverser Unternehmen, um hiernach gegebenenfalls in Zukunft Anpassungen in der Gesetzgebung vornehmen zu können. Sie diene nach Ansicht des Gerichts gerade nicht den Zwecken der tatsächlichen Besteuerung der Antragstellerin.

Es sollte deshalb weiterhin sichergestellt werden, dass die Daten allein von Finanzverwaltungen genutzt werden und eine Veröffentlichung gegenüber Dritten nicht stattfindet. Verhältnismäßigkeit und Steuergeheimnis müssen gewahrt bleiben. Die Privatsphäre für Unternehmen ist ein hohes Gut und auch mit Blick auf Steuerfragen zu respektieren.

Für Familienunternehmen ist das Steuergeheimnis umso wichtiger, da das Unternehmen als Alter Ego der Unternehmerfamilie agiert. Die Aufgabe des Steuergeheimnisses verletzt den einzelnen Gesellschafter, wie die Veröffentlichung seiner eigenen Steuererklärung genauso –

⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zu Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, Drucksache 18/6230

⁹ FG Köln Beschluss vom 7.9.2015, Az. 2 V 1375/15

erst recht in Fällen, in denen die Spitzeneinheit des Unternehmens eine Personengesellschaft ist. Genau diesen Fall hat die EU-Kommission aber in ihrer Beurteilung zum Schutz persönlicher Daten ausgeblendet.¹⁰

Weitere Fragen bestehen auch hinsichtlich des Datenschutzes und der Publizitätspflicht, die grundsätzlich mit einer Haftungsbegrenzung des Unternehmens korrespondieren, welche aber bei Personengesellschaften nicht unbedingt vorliegen.¹¹ Schließlich ist die Maßnahme auch gegenüber einem Eingriff in die Grundrechte informeller Selbstbestimmung bzw. in den Gewerbebetrieb des Steuerpflichtigen gemäß Art. 12 und 14 GG zu prüfen¹², sowie gegen das Gleichheitsgebot, in dem die genannten Rechtsgrundlagen zwar für kleinere und mittlere Unternehmen gelten, nicht aber für große.

V. Weitere Bedenken

Kohärenz mit dem OECD/G20 BEPS Projekt

Der Kampf gegen BEPS hat ihren Ursprung in der OECD bzw. bei den G20 Staaten. Diese haben im Oktober 2015 ein umfassendes Paket verabschiedet und sich zur Umsetzung verpflichtet. Hierbei handelt es sich um einen ganzheitlichen Ansatz, der u.a. auch ein CbCR vorsieht und in der EU über das DAC IV beschlossen wurde. Dieser Bericht soll ausdrücklich von den jeweiligen Steuerverwaltungen vertraulich behandelt werden. Eine automatische Verteilung an die beteiligten Finanzbehörden soll zur Sicherstellung der Vertraulichkeit unter dem Vorbehalt stehen, dass ein mit OECD-Abkommen im Einklang stehender Vertrauensschutz beachtet wird.

Der CbCR dient außerdem „nur“ einer adäquaten Risikofallauswahl durch die Steuerverwaltungen. Die Steuerbehörden dürfen die Steuerfaktoren der Steuerpflichtigen auch nicht bloß aufgrund dieser Daten korrigieren. Sie sind dazu nur berechtigt, wenn sie im Einzelfall zusätzlich eine gründliche Prüfung aufgrund des ordentlichen Verfahrensrechts vorgenommen haben und dabei zum Schluss gekommen sind, dass die Verrechnungspreisregeln nicht korrekt angewandt wurden.¹³

Die EU-Kommission greift mit ihrem Gesetzesvorschlag nicht nur der OECD/G20 vor, sondern vermag sogar die Maßnahmen zu unterlaufen. Noch haben nicht alle Staaten mit der Umsetzung der Verpflichtungen begonnen. Ein wichtiges Mittel, um sie von der Implementierung zu überzeugen, ist die Gegenseitigkeit. Hätte z.B. ein anderer Staat nicht die Informationen teilen wollen, hätte Deutschland auch seine Daten vorenthalten können. Andererseits hätte Deutschland den Informationsaustausch zukünftig von sich aus einstellen können, wenn sich herausstellt, dass der andere Staat die Daten nicht wie verabredet benutzt und Besteuerungsrechte ausweitet. Wenn nun aber von europäischer Seite die Daten alle

¹⁰ Impact Assessment, Seite 42 (SWD(2016)117).

¹¹ Das für große Personengesellschaften einschlägige Publizitätsgesetz verpflichtet zur Offenlegung mit der Begründung höchstens eines volkswirtschaftlichen Interesses daran, Rückschlüsse auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu ziehen.

¹² Vgl. BVerfG vom 15. Dezember 1983, 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, S. 1ff.

¹³ OECD BEPS-Abschlussberichte 2015 vom 5. Oktober 2015

STELLUNGNAHME

bereits öffentlich zur Verfügung stehen, hätten Drittstaaten keine Anreize sich an die internationalen Standards zu halten. EU-Staaten könnten diese auch nicht durchsetzen. Durch Änderungen der Rechnungslegungsstandards verliert das CbCR endgültig den Charakter der ergänzten Verrechnungspreisdokumentation.

Würde hingegen das OECD Projekt und ein Großteil seiner 15 Aktionspunkte mit dem ursprünglichen Ziel eines Level Playing Field dem ursprünglichen Beschluss entsprechend umgesetzt, könnte auch dem europäischen Ziel „einer fairen, effizienten und wachstumsfreundlichen Unternehmensbesteuerung, die auf dem Grundsatz fußt, dass Unternehmen Steuern in dem Land entrichten sollten, in dem sie ihre Gewinne erwirtschaften, Rechnung getragen werden – ohne dass die Unternehmen zusätzliche Kosten, Wettbewerbsnachteile und weitere Streitigkeiten aufgrund der Veröffentlichung tragen müssen.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die EU-Kommission bezieht sich in ihrer Beurteilung des Gesetzentwurfs auch auf das Argument, man müsse Drittstaaten beim Aufbau ihrer Steuersysteme helfen und ihnen die Einnahmehasis sichern. Da es nur einen weltweiten „Steuerkuchen“ zu verteilen gibt und Doppelbesteuerung weiterhin vermieden werden muss, wird dies zwangsläufig zu einem Verlust an europäischem Steuersubstrat führen. Würde man das Konzept „Gewinne sind dort zu versteuern, wo sie erwirtschaftet werden“ nämlich konsequent zum internationalen Standard erheben, so müsste man der Position der Schwellenländer angesichts ihres stetig wachsenden Wertschöpfungsbeitrages entgegenkommen. Nicht-EU-Staaten werden auf Basis anderer Analysen der Wertschöpfungsketten über das CbCR höhere Besteuerungsansprüche geltend machen. Aufgrund der bereits genannten Argumente würde durch den Vorschlag die europäische Position somit einseitig geschwächt und Verteilungskämpfe zulasten des europäischen Steuersubstrats verschärft. Der Fremdvergleichsgrundsatz würde unterlaufen.

Anstatt das verlorene, öffentliche Vertrauen in die Steuersysteme durch gesetzliche Reformen, internationale Zusammenarbeit und Modernisierung der Finanzverwaltungen wiederherzustellen, soll sie mit diesem Vorschlag auf dem Rücken der Unternehmer ausgetragen werden. Lösungsansätze können insofern nur erfolgreich sein, wenn sie einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen und von einer breiten Mehrheit der OECD, EU und G20 Staaten getragen werden. Deswegen lehnen DIE FAMILIENUNTERNEHMER eine eigene – weder international für alle Staaten verbindliche, noch mit ihnen abgestimmte – öffentliche länderspezifische Berichterstattung strikt ab. Schließlich bedarf es vielmehr der weiteren Bekämpfung doppelter Besteuerung und der Förderung fairen Steuerwettbewerbs unter Mitgliedsstaaten sowie mit Drittstaaten.