



Stiftung  
Familienunternehmen

# Der EU-Vorschlag zum Country-by-Country Reporting im Internet

Kosten, Nutzen, Konsequenzen



# Impressum

**Herausgeber:**



Stiftung Familienunternehmen  
Prinzregentenstraße 50  
D-80538 München

Tel.: +49 (0) 89 / 12 76 400 02  
Fax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09  
E-Mail: [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)  
[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

**Bearbeitet von:**

Verena Dutt, ZEW  
Prof. Dr. Christoph Spengel, Universität Mannheim und ZEW  
Heiko Vay, Universität Mannheim

**ZEW**

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH  
Prof. Dr. Christoph Spengel  
L 7,1  
D-68161 Mannheim

Tel.: +49 (0) 621 / 181 1705  
Fax: +49 (0) 621 / 181 1706  
E-Mail: [spengel@uni-mannheim.de](mailto:spengel@uni-mannheim.de)  
[www.zew.de](http://www.zew.de)

© Stiftung Familienunternehmen, München 2017  
Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-52-0



# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>III</b>
<b>Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse</b> .....	<b>V</b>
<b>A. Zielsetzung</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Aktueller Stand des Country-by-Country Reporting</b> .....	<b>3</b>
I. Motivation und Grundgedanken des Country-by-Country Reporting .....	3
II. Sektorspezifische Entwicklungen.....	4
1. Entwicklungen in der Rohstoffindustrie.....	4
a) Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) .....	4
b) Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Abs. 1504) .....	4
c) EU-Bilanzrichtlinie (Kapitel 10 2013/34/EU) und EU-Transparenzrichtlinie (2013/50/EU).....	5
2. Entwicklungen im Bankensektor .....	5
III. Sektorübergreifende Entwicklungen.....	6
1. OECD BEPS Aktionspunkt 13 .....	6
2. EU-Entwurf zur Bilanzrichtlinie .....	8
IV. Vergleich der Initiativen von OECD und EU.....	10
<b>C. Analyse von Informationsgehalt sowie Kosten und Nutzen des Country-by-Country Reporting</b> .....	<b>13</b>
I. Analyse des Informationsgehalts.....	13
1. Heterogenität der Berichte und Interpretationsschwierigkeiten .....	13
2. Problematik der Beurteilung der Wertschöpfung anhand von Schlüsselgrößen .....	15
II. Analyse der Kosten.....	16
1. Direkte Kosten .....	16
2. Implizite Kosten .....	18
a) Reputationsverluste .....	18
b) Einschränkung des Steuergeheimnisses.....	18
c) Risiko einer Doppelbesteuerung .....	19
d) Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile.....	20

III. Analyse des Nutzens.....	24
1. Nutzen für die Finanzverwaltungen.....	24
2. Nutzen für den Gesetzgeber .....	25
3. Nutzen für Analysten bzw. Investoren.....	26
4. Nutzen für die Öffentlichkeit und die Konsumenten.....	27
5. Mögliche gegenteilige Effekte.....	30
IV. Ergebnis der Kosten-Nutzen-Abwägung.....	31
<b>D. Schlussfolgerungen und Alternativen .....</b>	<b>33</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>37</b>

## Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Multinationale Unternehmen nutzen auf legalem Weg grenzüberschreitende Steuersatz- und Steuersystemdifferenzen, um Teile ihrer Gewinne in Niedrigsteuerränder zu verlagern und auf diese Weise ihre Gesamtsteuerlast zu verringern. Im politischen Bestreben nach mehr Steuergerechtigkeit hat sich auf Ebene der OECD-, G20- und EU-Mitgliedstaaten die Forderung nach mehr Transparenz als eine zentrale Maßnahme herauskristallisiert. Eine solche Transparenzmaßnahme stellt das sogenannte Country-by-Country Reporting (CbCR) dar. Hierbei handelt es sich um die länderbezogene Offenlegung von betriebswirtschaftlichen und steuerlichen Daten, der Unternehmen bestimmter Branchen oder Größenklassen unterliegen sollen.

Mit der Extractive Industries Transparency Initiative, dem Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act sowie der Änderung der EU-Bilanz- und Transparenzrichtlinie wurden CbCR-Initiativen ins Leben gerufen, die sich vor allem die Bekämpfung von Korruption in der Rohstoffindustrie zum Ziel gesetzt haben. Demgegenüber fand das CbCR gemäß Artikel 89 der EU-Eigenkapitalrichtlinie seinen Ursprung in dem Bedürfnis nach mehr Transparenz und strengeren Regulierungen für Finanzinstitute im Rahmen der Finanzkrise.

Im Hauptfokus der vorliegenden Studie stehen die CbCR-Vorschläge des OECD BEPS Aktionspunkts 13 sowie des jüngst durch das Europäische Parlament verabschiedeten Berichtsentwurfs zur Änderung der EU-Bilanzrichtlinie. Diese sind dem politischen Bestreben nach mehr Steuergerechtigkeit und gegen als aggressiv empfundene Steuerplanung entsprungen. Sie betreffen (multinationale) Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro und haben branchenübergreifende Relevanz. Während das von der OECD beschlossene CbCR lediglich eine vertrauliche Übermittlung an die zuständige Steuerbehörde sowie einen anschließenden Austausch der Informationen mit anderen teilnehmenden Staaten vorsieht, schlägt die EU ein öffentliches CbCR vor. Damit soll das CbCR nicht nur den Steuerverwaltungen helfen, Betriebsprüfungen effizienter zu gestalten, sondern insbesondere durch öffentlichen Druck eine Verhaltensbeeinflussung seitens der Unternehmen bewirken, damit diese freiwillig ihren vermeintlich gerechten Anteil an Steuern in ihren Tätigkeitsstaaten zahlen. Die EU geht mit diesem Vorstoß sowohl hinsichtlich des Adressatenkreises als auch in Bezug auf die im CbCR zu berichtenden Angaben einen wesentlichen Schritt weiter als die OECD.

Der Informationsgehalt eines CbCR, ob öffentlich oder vertraulich gegenüber der Finanzverwaltung, wird durch die zu erwartende Heterogenität der Berichte, die aus einer uneinheitlichen Umsetzung durch verschiedene Unternehmen und Länder resultiert, sowie durch sich daraus ergebende Interpretationsschwierigkeiten erheblich eingeschränkt. Darüber hinaus ist die Grundidee des CbCR, gemäß derer Unternehmensgewinne anhand nahezu willkürlich gewählter Schlüsselgrößen auf einzelne Tätigkeitsstaaten aufgeteilt und auf ihre Angemessenheit hin beurteilt werden sollen, fraglich. Das CbCR vermag die der Besteuerung multinationaler Unternehmen immanente Problematik der Gewinnaufteilung im Konzern nicht zu lösen.

Eine detaillierte Analyse der Implikationen des CbCR kommt zu dem Ergebnis, dass die mit einem öffentlichen Reporting verbundenen Kosten der Unternehmen den allgemeinen Nutzen übersteigen werden. Dabei schlagen weniger die direkten Kosten aus der erstmaligen Implementierung und laufenden Berichterstattung zu Buche als vielmehr die möglichen impliziten Kosten. Neben ungerechtfertigten Reputationsverlusten, einer Einschränkung des Steuergeheimnisses und einem erhöhten Doppelbesteuerungsrisiko sind hier vor allem die drohenden Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der geografisch und größenabhängig begrenzten CbCR-Publikationspflicht zu bedenken. Die von der Regelung betroffenen Unternehmen müssen sensible, unternehmensinterne Daten öffentlich berichten. Konkurrenten, die nicht unter die Regelung fallen, können diese Informationen zu ihrem eigenen Vorteil ausnutzen, ohne ihrerseits zu einer vergleichbaren Publikation verpflichtet zu sein. Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich daraus in den folgenden Ausprägungen:

- (1) Benachteiligung von betroffenen EU-Unternehmen, die knapp über der Umsatzschwelle liegen, im Verhältnis zu Wettbewerbern aus der EU, die diese Schwelle knapp unterschreiten;
- (2) Benachteiligung von zur Publikation verpflichteten EU-Unternehmen im Verhältnis zu Wettbewerbern aus Drittstaaten ohne Niederlassung in der EU;
- (3) Benachteiligung von zur Publikation verpflichteten EU-Unternehmen im Verhältnis zu Wettbewerbern aus Drittstaaten, die in der EU zwar Tochtergesellschaften und/oder Betriebsstätten unterhalten, aber mangels entsprechender Sanktionsmechanismen der EU der Veröffentlichungspflicht entgehen;
- (4) Standortnachteile der EU als Wirtschaftsraum infolge dieser Wettbewerbsnachteile, die mit dem Unterhalten von EU-Niederlassungen verbunden sind.

In Deutschland werden vor allem größere Familienunternehmen diesen Wettbewerbsnachteilen unterliegen. Auch die direkten Kosten und die Einschränkung des Steuergeheimnisses belasten diese Unternehmensgruppe relativ gesehen stärker. Insgesamt ist folglich davon auszugehen, dass die Kosten der beabsichtigten EU-Regelung in Deutschland in großem Umfang von Familienunternehmen getragen werden.

Der potenzielle Nutzen des CbCR wird durch die Heterogenität der Reports und durch die Schwierigkeiten einer länderweisen Aufteilung des Gesamtgewinns beeinträchtigt. Der zusätzliche Informationsgehalt der Reports für Finanzverwaltungen und Gesetzgeber ist limitiert; die Daten können nicht aufzeigen, welche einzelnen Kanäle und Instrumente der Gewinnverlagerung ein Unternehmen nutzt, und ermöglichen keine Aussage darüber, ob die gewählten Gestaltungen gesetzeskonform sind und wo ggf. Reformbedarf besteht. Ohnehin ist der Großteil der genutzten Gestaltungsmaßnahmen legal und bereits öffentlich bekannt. Der Nutzen der CbCR-Daten für Investoren ist schwierig zu prognostizieren, da Investoren bzw. Analysten aufgrund der zunehmenden Publikationspflichten einer Informationsüberflutung unterliegen und daher nicht mehr alle verfügbaren Daten verarbeiten können. Als Hauptargument für ein

öffentliches CbCR führen dessen Befürworter die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit an. Unabhängig von der mangelnden Expertise bei der Interpretation der Daten ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob die Erzeugung von öffentlichem Druck ein adäquates Mittel zur Reduktion von Steuerplanung darstellt. Sie untergräbt die Rechtsstaatlichkeit, da die Steuerfestsetzung nicht mehr alleine nach dem Gesetz, sondern auch entsprechend der öffentlichen Meinung erfolgt. Die uneinheitlichen Ergebnisse empirischer Studien zur Reaktion von Konsumenten, Management und Investoren auf das Bekanntwerden von als aggressiv empfundener Steuerplanung einzelner Unternehmen zeigen, dass der propagierte Nutzen eines öffentlichen CbCR nicht ohne Weiteres unterstellt werden kann.

Da ein etwaiger Mehrwert der CbCR-Daten für Finanzverwaltungen und Gesetzgeber – sofern überhaupt – auch durch ein vertrauliches CbCR erzielt werden kann, sollte es die EU bei dem Inhalt der OECD-Vereinbarung belassen und darüber hinaus keine allgemeine Publikationspflicht einführen. Dies vermeidet insbesondere die bei einem öffentlichen CbCR drohenden Wettbewerbsverzerrungen sowie auch mögliche negative Wechselwirkungen, die sich aus der Einführung einer Publikationspflicht innerhalb der EU auf den Informationsaustausch mit den an der OECD-Vereinbarung teilnehmenden Drittstaaten ergeben können. Vor einer finalen Entscheidung der EU zugunsten einer Publikationspflicht der Reports sollte in jedem Fall die Chance genutzt werden, zunächst die Erfahrungen mit den bereits implementierten CbCR-Regelungen abzuwarten.

Der Großteil der zur Steuerminimierung genutzten Gestaltungen ist legal und bereits öffentlich bekannt. Ein alternativer Ansatzpunkt wäre daher, sich auf die Änderung der materiellen Vorschriften – wie eine stärkere Normierung und internationale Vereinheitlichung der Verrechnungspreisregelungen sowie die Einführung einheitlicher Unterkapitalisierungsregelungen – zu fokussieren. Allerdings ist zu beachten, dass das empirisch belegte Ausmaß der Gewinnverlagerung äußerst gering ist. Es entsteht vielmehr der Eindruck, dass die aktuelle Diskussion um Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen ganz entscheidend durch einige wenige öffentlich bekannte Fälle von US-Konzernen angeheizt wurde. Bei allen Bestrebungen zur Einschränkung der Gewinnverlagerungsmöglichkeiten sollten die Gesetzgeber zudem im Blick behalten, dass solche Maßnahmen zu einer merklichen Verringerung realer Investitionen in einigen Industrieländern führen können. Vor diesem Hintergrund ist ein maßvolles Vorgehen seitens der EU angezeigt. Eines flächendeckenden und vor allem öffentlichen CbCR bedarf es jedenfalls nicht.



## A. Zielsetzung

Im Zuge der Debatte um Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen hat sich die Forderung nach einer länderbezogenen Offenlegung von betriebswirtschaftlichen und steuerlichen Daten, das sogenannte Country-by-Country Reporting (CbCR), intensiviert. Während sich die OECD bereits auf eine verbindliche Berichterstattung großer multinationaler Unternehmen an die Finanzverwaltungen in ihren jeweiligen Ansässigkeitsstaaten verständigen konnte, sind die Arbeiten der EU-Initiativen gegen aggressive Steuergestaltungen noch in vollem Gange. Gemäß einem aktuellen Berichtsentwurf des EU-Parlaments vom 4.7.2017 sollen große europäische Unternehmen dazu verpflichtet werden, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten sowie ihre erzielten Gewinne und die darauf entrichteten Steuern in jedem einzelnen Land der Allgemeinheit offenzulegen. Eine solche Veröffentlichung sensibler Informationen kann für betroffene Unternehmen zu erheblichen Kosten führen. Besonders größere Familienunternehmen müssen mit Wettbewerbsnachteilen rechnen. Ziel der vorliegenden Studie ist es, die aktuellen Entwicklungen zum CbCR darzustellen sowie mögliche Kosten und Nutzen einer öffentlichen länderbezogenen Berichterstattung zu untersuchen.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Zunächst erfolgt eine Betrachtung des aktuellen Stands des CbCR. Ausgehend von den Motiven eines CbCR werden neben sektorspezifischen Entwicklungen in der Rohstoffindustrie und dem Bankensektor die branchenübergreifenden CbCR-Initiativen von OECD und EU-Parlament dargestellt. Anschließend werden der Informationsgehalt sowie die Kosten und Nutzen des CbCR für die Beteiligten analysiert, wobei der Hauptfokus auf dem öffentlichen CbCR, wie es jüngst vom EU-Parlament vorgeschlagen wurde, liegt. Die Kosten werden insbesondere aus der Perspektive der betroffenen Unternehmen beleuchtet, während im Hinblick auf den Nutzen bedeutende Stakeholder wie u.a. der Staat in den Fokus genommen werden. Im letzten Kapitel werden mögliche Alternativen zum CbCR im politischen Bestreben nach mehr Steuergerechtigkeit und gegen als aggressiv empfundene Steuerplanung aufgezeigt.



## B. Aktueller Stand des Country-by-Country Reporting

### I. Motivation und Grundgedanken des Country-by-Country Reporting

Multinationale Unternehmen nutzen auf legalem Weg grenzüberschreitende Steuersatz- und Steuersystemdifferenzen, um Teile ihrer Gewinne in Niedrigsteuerrländer zu verlagern und auf diese Weise ihre Gesamtsteuerlast zu verringern. Nachdem diese Gestaltungspraktiken immer stärker in den Fokus von Öffentlichkeit und Politik geraten sind, haben sich zahlreiche Initiativen auf Ebene der OECD, G20- und EU-Mitgliedstaaten mit der Frage beschäftigt, wie dieser Entwicklung politisch entgegengewirkt und sichergestellt werden kann, dass Unternehmen ihren gerechten Anteil an Steuern in den Ländern, in denen sie tätig sind, zahlen. Im politischen Bestreben nach mehr Steuergerechtigkeit hat sich die Forderung nach mehr Transparenz als eine zentrale Maßnahme herauskristallisiert. Eine solche Transparenzmaßnahme stellt das sogenannte Country-by-Country Reporting dar. Hierbei handelt es sich um die länderbezogene Offenlegung von betriebswirtschaftlichen und steuerlichen Daten, der Unternehmen bestimmter Branchen oder Größenklassen unterliegen sollen. Diese Informationen sollen auf zwei Wegen helfen, Gewinnverlagerung durch Steuerplanung einzudämmen: Zum einen könnten die Daten Steuerverwaltungen dabei unterstützen, steuerlich besonders aggressive Unternehmen besser zu identifizieren und Betriebsprüfungen zielgerichteter durchzuführen.<sup>1</sup> Zum anderen besteht die Hoffnung, dass bei einer für die Öffentlichkeit zugänglichen Publikation der Daten Unternehmen aufgrund des öffentlichen Drucks, der anhand der verfügbaren sensiblen Informationen auf sie ausgeübt werden kann, freiwillig das Ausmaß an Steuervermeidung reduzieren.<sup>2</sup> Welche Kosten und welchen Nutzen ein öffentliches CbCR tatsächlich mit sich bringt, ist bis dato aufgrund mangelnder empirischer Erkenntnisse wenig bekannt und soll in der vorliegenden Studie näher beleuchtet werden.

Die Geschichte des CbCR begann 2003 mit der Forderung Richard Murphys, einem britischen Wirtschaftsprüfer, der im Jahr 2002 das Tax Justice Network mitbegründet hat, nach einer Verpflichtung für multinationale Unternehmen, bestimmte betriebswirtschaftliche und steuerliche Daten, aufgeschlüsselt nach Ländern, offenzulegen.<sup>3</sup> Bis heute gibt es keine global verpflichtende Vorschrift für die Umsetzung des Vorhabens, jedoch fand die Forderung seitdem den Weg auf die Tagesordnungen verschiedenster Initiativen. Die aktuellen Entwicklungen im Hinblick auf das CbCR werden in den folgenden Abschnitten näher dargestellt. Während manche Initiativen nur bestimmte Wirtschaftszweige, beispielsweise die Rohstoffindustrie oder den Bankensektor betreffen, haben andere Initiativen branchenübergreifende Relevanz.

---

1 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2016), S. 12.

2 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 149; Grotherr (2016a), S. 856.

3 Murphy (2003).

## II. Sektorspezifische Entwicklungen

### 1. Entwicklungen in der Rohstoffindustrie

Den im Folgenden dargestellten Initiativen ist gemein, dass sie vor allem darauf ausgerichtet sind, durch mehr Transparenz Korruption in der Rohstoffindustrie zu bekämpfen. Damit unterscheiden sich die Entwicklungen von dem durch die Gewinnverlagerungsproblematik multinationaler Unternehmen getriebenen CbCR, welches im Hauptfokus der vorliegenden Studie steht. Da sie jedoch den Weg für weitere Bewegungen bereitet haben, sollen sie kurz beleuchtet werden.

#### a) Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

Die Extractive Industries Transparency Initiative ist eine der ersten Initiativen im Hinblick auf die länderbezogene Offenlegung von Informationen durch Unternehmen. Bereits im Juni 2003 ins Leben gerufen, wurde der EITI Standard stetig weiterentwickelt und zuletzt 2016 aktualisiert.<sup>4</sup> Die Initiative basiert auf freiwilliger Kooperation der Länder. Aktuell setzen 52 Länder den EITI Standard um.<sup>5</sup> Damit sind von den Regelungen lediglich Unternehmen der Rohstoffindustrie in den Ländern, die den EITI Standard implementieren, betroffen. Die EITI gibt einen Rahmen vor, innerhalb dessen Regierungen bestimmte empfangene Zahlungen sowie Unternehmen bestimmte getätigte Zahlungen offenlegen sollen. Die tatsächliche Umsetzung obliegt einer sogenannten „multi-stakeholder group“ in den jeweiligen Ländern und kann daher von Land zu Land variieren. Seitens der Unternehmen sollen folgende Zahlungen an staatliche Stellen den Behörden berichtet werden: Steuern auf Gewinne, Produktionszahlungsansprüche, Nutzungsentgelte, Dividenden, Unterzeichnungs-, Entdeckungs- und Produktionsboni, Lizenz-, Miet- und Zugangsgebühren sowie sonstige bedeutende Zahlungen. Die Daten sollen schließlich in einem öffentlichen Bericht den von den Regierungen empfangenen Zahlungen gegenübergestellt werden. Da jedoch jeder Staat seinen eigenen Bericht erstellt und veröffentlicht, müssten im Falle von multinationalen Unternehmen mehrere Länderberichte gleichzeitig analysiert werden, um einen Überblick über die in den jeweiligen Tätigkeitsstaaten entrichteten Zahlungen zu erhalten.<sup>6</sup>

#### b) Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Abs. 1504)

Der Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, kurz Dodd-Frank Act,<sup>7</sup> wurde im Jahr 2010 im Rahmen einer umfangreichen Reform des US-Finanzsektors unterzeichnet. Über die Regulierung des Finanzsektors hinaus sieht Absatz 1504 eine öffentliche Berichterstattung durch Unternehmen der Rohstoffindustrie, die bei der Securities and Exchange Commission (SEC) registriert sind, vor. Diese sollen

---

4 EITI International Secretariat (2016).

5 Vgl. <https://eiti.org/who-we-are#implementing-countries> [28.07.2017].

6 Vgl. Hardeck/Wittenstein/Yoganathan (2015), S. 402.

7 Congress of the United States of America (2010).

Betrag und Art der an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen (über 100.000 USD), aufgeschlüsselt nach Projekten und Ländern, im Formular SD veröffentlichen. Hierunter fallen, ähnlich den Vorgaben des EITI Standard, Steuern auf das Einkommen, die Produktion oder die Gewinne, Produktionszahlungsansprüche, Nutzungsentgelte, Dividenden, Unterzeichnungs-, Entdeckungs- und Produktionsboni, Lizenz-, Miet- und Zugangsgebühren sowie Zahlungen für die Verbesserung der Infrastruktur. Diese Offenlegungspflicht wurde durch die SEC 2012 umgesetzt. Nachdem die Konkretisierung durch die SEC dann allerdings per Gerichtsentscheidung außer Kraft gesetzt wurde,<sup>8</sup> wurden 2016 aktualisierte Regelungen erlassen, welche ab Oktober 2017 zur Anwendung kommen sollen.<sup>9</sup>

c) EU-Bilanzrichtlinie (Kapitel 10 2013/34/EU) und EU-Transparenzrichtlinie (2013/50/EU)

In Anlehnung an das US-amerikanische Vorbild wurde auch in der EU seit 2010 die Offenlegung bestimmter Zahlungen durch Unternehmen der Rohstoffindustrie thematisiert. Im Jahr 2013 wurde die Änderung der Bilanzrichtlinie (2013/34/EU)<sup>10</sup> beschlossen. Kapitel 10 schreibt vor, dass große europäische Unternehmen und alle europäischen Unternehmen von öffentlichem Interesse, die jeweils in der mineralgewinnenden Industrie oder auf dem Gebiet des Holzeinschlags in Primärwäldern tätig sind, die an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen (über 100.000 Euro), differenziert nach Projekten und Ländern, öffentlich entsprechend den Regelungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten zugänglich machen. Hierunter fallen die auch im Dodd-Frank Act genannten Arten von Zahlungen.<sup>11</sup> Wenige Monate nach Verabschiedung der geänderten Bilanzrichtlinie wurde im Rahmen der Änderung der Transparenzrichtlinie (2013/50/EU)<sup>12</sup> die Berichtspflicht auf Unternehmen, deren Wertpapiere zum Handel an einem geregelten Markt in der EU zugelassen sind und die in der mineralgewinnenden Industrie oder der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern tätig sind, ausgeweitet. Die Offenlegung der Informationen soll erstmalig für Geschäftsjahre, die ab dem 1.1.2016 beginnen, erfolgen.

## 2. Entwicklungen im Bankensektor

Die Finanzkrise brachte das Bedürfnis nach mehr Transparenz und strengeren Regulierungen für Finanzinstitute mit sich. Im Zuge dessen wurde im Juni 2013 die EU-Eigenkapitalrichtlinie (2013/36/EU)<sup>13</sup> verabschiedet. Artikel 89 sieht ein CbCR für europäische Finanz- und Kreditinstitute vor. Demnach sollen je Land, in dem das Unternehmen tätig ist, Angaben zu Firma, Art der Tätigkeiten und Belegenheitsort, Umsatz, Anzahl der Lohn- und Gehaltsempfänger in Vollzeitäquivalenten, Gewinn oder

---

8 Vgl. Miller (2015), S. 384.

9 Vgl. Securities and Exchange Commission (2016), S. 2.

10 EU (2013a).

11 Vgl. hierzu den vorangehenden Abschnitt.

12 EU (2013b).

13 EU (2013c).

Verlust vor Steuern, Steuern auf Gewinn oder Verlust, sowie erhaltenen staatlichen Beihilfen gemacht werden. Diese sind nach Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer in einem Anhang zum Jahresabschluss zu veröffentlichen. Dies soll erstmalig für ab dem 1.1.2014 beginnende Geschäftsjahre geschehen. In Deutschland wurde die Richtlinie in § 26a KWG entsprechend den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der Richtlinie in nationales Recht umgesetzt.

### III. Sektorübergreifende Entwicklungen

#### 1. OECD BEPS Aktionspunkt 13

Im Juli 2013 veröffentlichte die OECD den sogenannten BEPS Action Plan,<sup>14</sup> im Rahmen dessen Maßnahmen entwickelt werden sollten, um die Gewinnverlagerung durch multinationale Unternehmen zu bekämpfen und einen fairen Steuerwettbewerb zwischen den Staaten sicherzustellen. Aktionspunkt 13 verlangt die Bereitstellung länderspezifischer steuerlicher Informationen als Bestandteil der Verrechnungspreisdokumentation<sup>15</sup>. Nachdem bereits im Januar 2014 ein Diskussionsentwurf hierzu erlassen wurde,<sup>16</sup> sieht die wenige Monate später veröffentlichte Richtlinie zur Verrechnungspreisdokumentation und zum CbCR<sup>17</sup> einen dreistufigen Ansatz vor. Neben einem sogenannten Master file und Local file, in denen Informationen allgemeiner bzw. länderspezifischer Natur zu Konzernstruktur, innerbetrieblichen Transaktionen und angewandten Verrechnungspreismethoden gegeben werden sollen, soll das CbCR einen eigenständigen Teil der Verrechnungspreisberichterstattung ausmachen. Im Jahr 2015 verabschiedete die OECD eine Richtlinie zur Implementierung der Verrechnungspreisdokumentation und des CbCR<sup>18</sup> sowie ein Implementierungspaket<sup>19</sup>, welche genauere Angaben zum Umfang der vorgeschlagenen Regelungen sowie zur Umsetzung in nationales Recht machen. Der am 5.10.2015 veröffentlichte finale Bericht zu Aktionspunkt 13<sup>20</sup> fasst die vorangegangenen Vorschläge der OECD zusammen. Demnach sollen multinationale Unternehmen mit konsolidierten Umsatzerlösen im vorangegangenen Geschäftsjahr von mindestens 750 Millionen Euro den Steuerbehörden folgende Informationen je Tätigkeitsstaat übermitteln: Umsatz (differenziert nach nahestehenden und fremden Unternehmen), Gewinn/Verlust vor Ertragsteuern, gezahlte Ertragsteuern (einschließlich Quellensteuern), geschuldete Ertragsteuern, ausgewiesenes Kapital, einbehaltener Gewinn, Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten sowie das

---

14 OECD (2013).

15 Eine Verrechnungspreisdokumentation, in der die Grundlagen der Verrechnungspreisbestimmung dargelegt werden, ist u.a. in Deutschland gemäß § 90 Abs. 3 AO i.V.m. der GAufzV zu erstellen. Vgl. hierzu ausführlich Endres/Spengel (2016), S. 1052 ff.

16 OECD (2014a).

17 OECD (2014b).

18 OECD (2015a).

19 OECD (2015b).

20 OECD (2015c).

Anlagevermögen mit Ausnahme der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente. Außerdem sollen Name und Tätigkeit der einzelnen Unternehmen und Betriebsstätten der Gruppe je Land ausgewiesen werden. Auch Tochterunternehmen und Betriebsstätten müssen einen Bericht für die gesamte Gruppe erstellen, sofern sie in einem OECD-Staat ansässig sind und das Mutterunternehmen nicht bereits zur Erstellung eines Country-by-Country Reports verpflichtet ist bzw. nicht bereits eine andere Konzerngesellschaft einen Bericht übermittelt hat. Die OECD schätzt, dass durch die Größenschwelle von 750 Millionen Euro 85 bis 90 Prozent der multinationalen Unternehmen von der Berichtspflicht ausgenommen sein werden, jedoch die Unternehmen, deren Steuerzahlungen etwa 90 Prozent des Körperschaftsteueraufkommens ausmachen, unter die Regelung fallen.<sup>21</sup> Bei dem Vorschlag der OECD handelt es sich nicht um ein öffentliches CbCR, da die Informationen lediglich der Steuerbehörde des berichtenden Unternehmens übermittelt werden müssen und im Anschluss mit den Steuerbehörden der anderen teilnehmenden Länder geteilt werden sollen. Der OECD-Vorschlag soll erstmalig für Geschäftsjahre, die ab dem 1.1.2016 beginnen, zur Anwendung kommen.

Im Mai 2016 wurde auf Ebene der EU eine Änderung der Richtlinie bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung<sup>22</sup> erlassen. Diese nimmt auf den OECD Vorschlag zu BEPS Aktionspunkt 13 Bezug. Multinationale Unternehmen mit einem konsolidierten Vorjahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro sollen erstmalig für das Geschäftsjahr, welches am 1.1.2016 beginnt, den Steuerbehörden ihres Ansässigkeitsstaats einen Country-by-Country Report, welcher die von der OECD vorgeschlagenen Informationen umfasst, übermitteln. Dieser soll auch den Steuerbehörden anderer Länder, in denen der Konzern tätig ist, durch einen automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden zukommen. In Deutschland wurde das vertrauliche CbCR durch § 138a AO in nationales Recht implementiert.<sup>23</sup> Die Regelung gilt erstmals für Wirtschaftsjahre, die nach dem 31.12.2015 beginnen (Art. 97 § 31 EGAO).

Einen Überblick über die weltweite Umsetzung der OECD-Vereinbarung vermittelt eine von der OECD veröffentlichte und regelmäßig aktualisierte Aufstellung aller grundsätzlich teilnehmenden Länder.<sup>24</sup> Dieser Liste lässt sich entnehmen, dass die überwiegende Anzahl der Länder (u.a. auch die bedeutenden Industrienationen USA und Japan) bereits CbCR-Regelungen in ihr nationales Recht implementiert haben.

---

21 Vgl. OECD (2015c), S. 21, Rn. 53.

22 EU (2016a).

23 Das Bundesfinanzministerium hat kürzlich mit BMF-Schreiben vom 11.07.2017 (IV B 5 – S 1300/16/10010 :002) zu den technischen Details der Übertragung der CbCR-Daten an das Bundeszentralamt Stellung genommen. Vgl. hierzu auch Peters/Busch (2017).

24 <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/country-specific-information-on-country-by-country-reporting-implementation.htm> [17.08.2017].

Allerdings weichen die Anwendungszeitpunkte sowie einzelne Details der Umsetzung voneinander ab.<sup>25</sup> In den EU-Staaten Tschechien und Bulgarien kursieren bislang sogar nur Gesetzesentwürfe. Um den internationalen Informationsaustausch der CbCR-Daten zu regeln, hat die OECD eine multilaterale Vereinbarung zum zwischenstaatlichen Austausch des CbCR (Multilateral Competent Authority Agreement, CbC-MCAA) erlassen, das bislang 65 Länder – einschließlich Deutschland – unterzeichnet haben.<sup>26</sup> Neben weiteren Ländern sind insbesondere die USA dieser Vereinbarung hingegen nicht beigetreten.<sup>27</sup> Die USA möchten stattdessen mit einzelnen Staaten jeweils bilaterale Abkommen aushandeln, um im einzelnen Fall zu regeln, welche Informationen unter welchen Bedingungen ausgetauscht werden.

## 2. EU-Entwurf zur Bilanzrichtlinie

Über das o.g. vertrauliche CbCR hinaus hat die EU-Kommission auch einen Vorschlag für eine öffentliche Berichterstattung ausgearbeitet. Am 12.4.2016 wurde von der EU-Kommission ein Entwurf zur Änderung der Bilanzrichtlinie<sup>28</sup> veröffentlicht. Dieser wurde am 4.7.2017 vom Europäischen Parlament überarbeitet<sup>29</sup> und sieht in seiner derzeitigen Fassung die Erstellung eines Ertragsteuerinformationsberichts durch folgende Unternehmen vor:

- Oberste EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Umsatzerlösen von mind. 750 Millionen Euro<sup>30</sup>;
- Konzernunverbundene EU-Unternehmen mit Umsatzerlösen von mind. 750 Millionen Euro;
- EU-Tochterunternehmen, die von einem obersten Nicht-EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Umsatzerlösen von mind. 750 Millionen Euro kontrolliert werden;
- EU-Zweigniederlassungen, die von einem Nicht-EU-Unternehmen eröffnet werden, das
  - i) von einem Nicht-EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Umsatzerlösen von mind. 750 Millionen Euro kontrolliert wird (Berichtspflicht der Zweigniederlassung nur, sofern nicht bereits ein anderes Tochterunternehmen der Berichtspflicht unterliegt), oder
  - ii) ein unverbundenes Unternehmen mit Umsatzerlösen von mind. 750 Millionen Euro ist.

---

25 Zu den Unterschieden bezüglich der Umsetzung in den einzelnen Ländern vgl. auch die Auflistung von KPMG unter <http://www.kpmg-institutes.com/content/dam/kpmg/taxwatch/pdf/2017/beps-action-13-country-implementation-summary.pdf> [17.08.2017].

26 <https://www.oecd.org/tax/beps/CbC-MCAA-Signatories.pdf> [17.08.2017].

27 Vgl. Bier/Voß (2017), S. 396.

28 EU (2016b).

29 EU (2017).

30 Diese Größenschwelle wurde in einem Entwurf des Europäischen Parlaments zu Abänderungen des Vorschlags zur Änderung der Bilanzrichtlinie zwischenzeitlich auf 40 Millionen Euro gesenkt, dann jedoch wieder auf 750 Millionen Euro angehoben.

Der Country-by-Country Report soll auf der Webseite des Unternehmens und in einem von der Kommission geführten öffentlichen Register veröffentlicht werden. Die folgenden Informationen sollen, aufgeschlüsselt nach Steuergebieten, offengelegt werden:

- Name des obersten Unternehmens und ggf. eine Liste aller seiner Tochterunternehmen, kurze Beschreibung der Art ihrer Tätigkeiten und ihre jeweiligen geographischen Standorte;
- Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten;
- Anlagevermögen mit Ausnahme der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente;
- Betrag der Nettoumsatzerlöse, einschl. Unterscheidung zwischen dem Umsatz mit nahestehenden Unternehmen und Personen und dem Umsatz mit nicht nahestehenden Unternehmen und Personen;
- Betrag des Gewinns oder Verlusts vor Ertragsteuern;
- Betrag der noch zu zahlenden Ertragsteuer (für das laufende Jahr), die den laufenden Steueraufwendungen für zu versteuernde Gewinne oder Verluste im betreffenden Geschäftsjahr von Unternehmen und Zweigniederlassungen mit Steuersitz im jeweiligen Steuergebiet entspricht;
- Betrag der gezahlten Ertragsteuer, die dem Betrag der im betreffenden Geschäftsjahr von Unternehmen und Zweigniederlassungen mit Steuersitz im jeweiligen Steuergebiet entrichteten Ertragsteuern entspricht;
- Betrag der einbehaltenen Gewinne;
- Ausgewiesenes Kapital;
- Einzelheiten der erhaltenen staatlichen Beihilfen und etwaiger Spenden an Politiker, politische Organisationen und politische Stiftungen;
- Angabe, ob Unternehmen, Tochterunternehmen oder Zweigniederlassungen von einer bevorzugten steuerlichen Behandlung durch eine Patentbox oder gleichwertige Regelungen profitieren;
- Gesamtschilderung auf Gruppenebene, in der etwaige wesentliche Diskrepanzen zwischen den gezahlten und den noch zu zahlenden Ertragsteuern erläutert werden.

Nach dem Berichtsentwurf können die Mitgliedstaaten Unternehmen auf Antrag genehmigen, einzelne Informationen für einzelne Länder nicht in den Report aufzunehmen, soweit die Offenlegung dieser Informationen den Unternehmen „ernsthaft schaden“ würde. Zudem darf eine Ausnahme nur gewährt werden, wenn sie ein „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes und ausgewogenes Verständnis der steuerlichen Verhältnisse des Unternehmens“ nicht verhindert. Jedes Jahr muss eine neue Ausnahmegenehmigung durch die Unternehmen beantragt werden. Die Europäische Kommission kann die von den Mitgliedstaaten erteilten Ausnahmen widerrufen, falls sie anderer Auffassung ist.

## IV. Vergleich der Initiativen von OECD und EU

Tabelle 1 stellt die Vorschläge zum CbCR von OECD und EU gegenüber. Zentraler Unterschied zwischen den beiden Konzepten ist die Art der Offenlegung. Während gemäß OECD-Vorschlag die Informationen lediglich vertraulich der zuständigen Steuerbehörde übermittelt und dann im Anschluss mit anderen Steuerbehörden ausgetauscht werden sollen, sind die Informationen laut Vorschlag der EU-Kommission bzw. des Europäischen Parlaments auf der Webseite des Unternehmens sowie in einem von der Europäischen Kommission geführten öffentlichen Register bekannt zu geben. Aus der Art der Veröffentlichung ergeben sich auch Unterschiede in der verfolgten Zielsetzung. Beiden Maßnahmen ist gemein, dass sie durch mehr Transparenz Gewinnverlagerung durch Steuerplanung großer multinationaler Unternehmen einzudämmen versuchen. Dies soll jedoch durch zwei verschiedene Kanäle geschehen: Bei der OECD steht eine bessere und effizientere Beurteilung von Gewinnverlagerungsrisiken, insbesondere durch Verrechnungspreisgestaltungen, durch die Steuerbehörden im Rahmen von Betriebsprüfungen im Vordergrund. Bei dem EU-Vorschlag soll es vor allem darum gehen, durch öffentlichen Druck, der anhand der öffentlich zugänglichen sensiblen Informationen auf die Unternehmen ausgeübt werden kann, eine Verhaltensbeeinflussung seitens der Unternehmen zu erzeugen, sodass diese freiwillig ihren gerechten Anteil an Steuern, in den Ländern, in denen sie tätig sind, zahlen.<sup>31</sup>

Auch hinsichtlich des Anwendungsbereichs bestehen Unterschiede. Große, konzernunverbundene EU-Unternehmen, die über keine ausländischen Konzerngesellschaften verfügen, sollen laut EU-Vorschlag einen Ertragsteuerinformationsbericht erstellen. Für diese Regelung gibt es kein Pendant beim Vorschlag der OECD. Dieser betrifft nur multinationale Unternehmen, die also in mindestens zwei Staaten tätig sind.

Des Weiteren wird bei den konsolidierten Umsatzerlösen, die für die Berichtspflicht den Betrag von 750 Millionen Euro übersteigen müssen, beim Vorschlag der EU auf das Berichtsgeschäftsjahr, beim CbCR gemäß BEPS Aktionspunkt 13 hingegen auf das vorangegangene Wirtschaftsjahr abgestellt.<sup>32</sup>

Außerdem sieht der EU-Vorschlag mit Unternehmen des Bankensektors, wenn diese bereits durch Artikel 89 2013/36/EU zum CbCR verpflichtet sind, sowie mit der Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung durch die Mitgliedstaaten zwei Ausnahmeregelungen vor, für die es bei der OECD keine Entsprechung gibt.

Was die zu veröffentlichenden Daten angeht, haben sich diese im ursprünglichen EU-Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vom 12.4.2016 noch in vielen Punkten von den Vorgaben der OECD unterschieden. Durch die Änderungen im Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments vom 4.7.2017 erfolgte eine Angleichung an die von der OECD geforderten Informationen. Mit dem Erfordernis der Offenlegung

---

<sup>31</sup> Vgl. Grotherr (2016a), S. 856.

<sup>32</sup> Vgl. Grotherr (2016a), S. 860.

von staatlichen Beihilfen, Spenden, bevorzugten steuerlichen Behandlungen durch eine Patentbox o.ä. sowie der Schilderung etwaiger wesentlicher Diskrepanzen zwischen gezahlten und noch zu zahlenden Ertragsteuern geht der EU-Vorschlag hinsichtlich der offenzulegenden Informationen weit über den Vorschlag der OECD hinaus.

**Tabelle 1: Gegenüberstellung des OECD-CbCR (BEPS Aktionspunkt 13) und des EU-CbCR (Vorschlag zur Änderung der Bilanzrichtlinie)**

Tabelle	OECD-CbCR (BEPS Aktionspunkt 13)	EU-CbCR (Vorschlag zur Änderung der Bilanzrichtlinie)
<b>Zielsetzung</b>	Bessere Beurteilung von Gewinnverlagerungsrisiken, insb. durch Verrechnungspreisgestaltungen, durch die Steuerbehörden	Verhaltensbeeinflussung von Unternehmen durch öffentlichen Druck
<b>Art der Offenlegung</b>	Vertraulich (Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden)	Öffentlich (Webseite des Unternehmens & in einem von der EU-Kommission geführten öffentlichen Register)
<b>Geografische Abdeckung</b>	Mind. eine Konzerngesellschaft / Betriebsstätte in einem OECD-Staat	Mind. eine (Konzern-)Gesellschaft / Betriebsstätte in einem EU-Mitgliedstaat
<b>Anwendungsbereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Multinationale Unternehmen mit konsolidiertem Vorjahresumsatz von mind. 750 Mio. €</li> <li>■ Tochterunternehmen und Betriebsstätten o.g. Unternehmensgruppen, wenn sie in einem OECD-Staat ansässig sind und das Mutterunternehmen keinen CbCR erstellen muss bzw. keine andere Konzerngesellschaft einen CbCR erstellt hat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Oberste EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Umsatzerlösen von mind. 750 Mio. €</li> <li>■ Konzernunverbundene EU-Unternehmen mit Umsatzerlösen von mind. 750 Mio. €</li> <li>■ EU-Tochterunternehmen, die von einem obersten Nicht-EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Umsatzerlösen von mind. 750 Mio. € kontrolliert werden</li> <li>■ EU-Zweigniederlassungen, die von einem Nicht-EU-Unternehmen eröffnet werden, das <ul style="list-style-type: none"> <li>i) von einem Nicht-EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Umsatzerlösen von mind. 750 Mio. € kontrolliert wird (Berichtspflicht der Zweigniederlassung nur, sofern nicht bereits ein anderes Tochterunternehmen der Berichtspflicht unterliegt), oder</li> <li>ii) ein unverbundenes Unternehmen mit Umsatzerlösen von mind. 750 Mio. € ist</li> </ul> </li> </ul>
<b>Größenschwelle</b>	750 Mio. € Umsatz im vorangegangenen Wirtschaftsjahr	750 Mio. € Umsatz im Berichtsgeschäftsjahr

Tabelle	OECD-CbCR (BEPS Aktionspunkt 13)	EU-CbCR (Vorschlag zur Änderung der Bilanzrichtlinie)
<b>Sektoren</b>	Alle	Alle, bis auf Bankensektor (CbCR-Pflicht bereits durch Art. 89 2013/36/EU)
<b>Ausnahmeregelung</b>	Keine	Ausnahmegenehmigung möglich, soweit die Offenlegung der Informationen dem Unternehmen „ernsthaft schaden“ würde und eine Ausnahme ein „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes und ausgewogenes Verständnis der steuerlichen Verhältnisse des Unternehmens“ nicht verhindert
<b>Daten</b>	Umsatzerlöse (unterschieden nach nahestehenden und fremden Unternehmen/ Personen)	Umsatzerlöse (unterschieden nach nahestehenden und fremden Unternehmen/ Personen)
	Gewinn/ Verlust vor Ertragsteuern	Gewinn/ Verlust vor Ertragsteuern
	Gezahlte Ertragsteuern	Gezahlte Ertragsteuern
	Geschuldete Ertragsteuern	Geschuldete Ertragsteuern
	Ausgewiesenes Kapital	Ausgewiesenes Kapital
	Einbehaltener Gewinn	Einbehaltener Gewinn
	Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten	Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten
	Anlagevermögen mit Ausnahme der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente	Anlagevermögen mit Ausnahme der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente
	Name und Tätigkeit der Unternehmen und Betriebsstätten je Land	Name, Tätigkeit und Land der Tochterunternehmen
		Erhaltene staatliche Beihilfen und etwaige Spenden an Politiker, politische Organisationen und politische Stiftungen
	Bevorzugte steuerliche Behandlung durch eine Patentbox oder gleichwertige Regelungen	
	Gesamtschilderung auf Gruppenebene etwaiger wesentlicher Diskrepanzen zwischen gezahlten und noch zu zahlenden Ertragsteuern	

## C. Analyse von Informationsgehalt sowie Kosten und Nutzen des Country-by-Country Reporting

### I. Analyse des Informationsgehalts

Ob das CbCR tatsächlich geeignet ist, internationale Gewinnverlagerung einzudämmen, ist bis dato aufgrund mangelnder empirischer Erkenntnisse ungeklärt. Jedoch wird der Informationsgehalt des länderspezifischen Reporting sowohl durch die Heterogenität der Berichte als auch durch die Problematik der Beurteilung der Wertschöpfung im Konzern anhand von Schlüsselgrößen beeinträchtigt. Diese beiden Problemfelder werden in den folgenden Abschnitten kurz erläutert, bevor im Anschluss die Kosten und Nutzen für die Beteiligten beleuchtet werden.

#### 1. Heterogenität der Berichte und Interpretationsschwierigkeiten

Weder die OECD noch die EU-Kommission bzw. das Europäische Parlament machen in ihren Ausführungen zum CbCR konkrete Vorgaben hinsichtlich der Datengrundlage. So können die Unternehmen gemäß den OECD-Empfehlungen grundsätzlich frei entscheiden, ob sie die handelsrechtliche Konzernrechnungslegung, die handelsrechtlichen Einzelabschlüsse, aufsichtsrechtliche Berichte oder das interne Rechnungswesen ihrer Berichterstattung zugrunde legen.<sup>33</sup> Die Umsetzung des OECD-Vorschlags in Deutschland durch § 138a AO stellt auf den Konzernabschluss ab. Allerdings könnte die Datengrundlage in anderen Ländern nicht oder anders präzisiert sein, sodass sich hieraus Unterschiede zwischen den Ländern ergeben. Im EU-Richtlinienvorschlag gibt es zwar keine explizite Aussage zur Datengrundlage. Da es sich aber um eine Änderung der Bilanzrichtlinie handelt, ist wohl davon auszugehen, dass es sich um Daten aus dem externen Rechnungswesen handeln soll.<sup>34</sup> Allerdings bleibt weiterhin unklar, ob Einzel- oder Konzernabschlüsse herangezogen werden sollen. Wenn verschiedene Konzerne unterschiedliche Datenquellen verwenden, sind die Berichte jedoch nur eingeschränkt vergleichbar.<sup>35</sup> Beispielsweise sind bei der Verwendung des Konzernabschlusses konzerninterne Zwischenerfolge nicht in den länderspezifischen Einkommen enthalten.<sup>36</sup> Dies hat zur Folge, dass die Steuerzahlungen, die meist aus den Ergebnissen der Einzelabschlüsse abgeleitet werden, nur begrenzt zu den berichteten Länderergebnissen passen.<sup>37</sup> Demgegenüber sind Erfolge aus konzerninternen Transaktionen in Einzelabschlüssen berichtet. Steuerzahlungen können so leichter erklärt werden, allerdings ist die Verbindung zum Konzernabschluss

---

33 Vgl. OECD (2014b), S. 40.

34 Vgl. Institut der Wirtschaftsprüfer (2016), S. 3-4; Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (2016), S. 5-6.

35 Vgl. Grotherr (2016b), S. 712.

36 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2016), S. 7.

37 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 12.

geringer.<sup>38</sup> Überdies haben Einzelabschlüsse den Nachteil, dass sie auf lokalen Rechnungslegungsvorschriften beruhen und damit nicht über verschiedene Länder ohne weiteres verglichen werden können.<sup>39</sup>

Ein weiterer Ursprung von Heterogenität in den Berichten verschiedener Konzerne liegt in der unterschiedlichen Umsetzung des OECD-Vorschlags durch die Länder. In der deutschen Regelung des § 138a AO beispielsweise wurde „stated capital“ mit „Eigenkapital“ anstatt mit „gezeichnetes Kapital“ übersetzt. Dies kann zu Missverständnissen beim automatischen Informationsaustausch führen, wenn sich andere Steuerbehörden nicht dieser Definition bewusst sind.<sup>40</sup> Offene, unklare Formulierungen in den Vorschlägen zum CbCR bieten Raum für Fehlinterpretationen. So ist z.B. wenig klar, inwiefern teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer, unabhängige Arbeitnehmer, die an der regulären Geschäftstätigkeit mitwirken, selbstständige Subunternehmer oder Leiharbeiter bei der Berechnung der Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten Berücksichtigung finden sollen.<sup>41</sup>

Was die Begrifflichkeiten angeht, so ist auch bei der Interpretation der steuerlichen Kennzahlen Vorsicht geboten. Da in dem Betrag der gezahlten Steuern auch Zahlungen für Vorjahre und Vorauszahlungen für spätere Jahre enthalten sind, kann hieraus nicht auf den Betrag der gesamten Steuern vom Ertrag für ein bestimmtes Jahr geschlossen werden.<sup>42</sup> Hinzu kommt, dass im CbCR keine steuerbilanziellen Daten enthalten sind, sondern die zu berichtenden Umsatz- und Gewinngrößen auf Daten des externen Rechnungswesens beruhen. Aufgrund von Diskrepanzen in den handelsrechtlichen und steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften ist der Zusammenhang zwischen den länderspezifischen gezahlten Steuern und dem Länderergebnis vielfach temporär oder permanent durchbrochen, sodass diese beiden Größen zumindest bei isolierter Betrachtung eines Geschäftsjahrs nicht sinnvoll zueinander in Beziehung gesetzt werden können.<sup>43</sup> Damit ist die Aussagekraft dieser Zahlen auch hinsichtlich der Frage, ob die multinationale Unternehmensgruppe als aggressiv empfundene Steuerplanung betreibt, beeinträchtigt<sup>44</sup> und die Gefahr von Fehlinterpretationen groß.

Schließlich ist auch die Ausnahmeregelung des Berichtsentwurfs des Europäischen Parlaments zur Änderung der Bilanzrichtlinie wenig konkret. Der Regelung zufolge können die Mitgliedstaaten Unternehmen auf Antrag genehmigen, einzelne Informationen für einzelne Länder nicht in den Report aufzunehmen,

---

38 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 12.

39 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 12; Evers/Meier/Spengel (2016), S. 7; Grotherr (2016b), S. 711.

40 Vgl. Grotherr (2016b), S. 716.

41 Vgl. Grotherr (2016b), S. 715.

42 Vgl. Schlie/Malke (2013), S. 2469; Institut der Wirtschaftsprüfer (2016), S. 6.

43 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 16; Grotherr (2016b), S. 713.

44 Vgl. Grotherr (2016a), S. 867.

soweit die Offenlegung dieser Informationen den Unternehmen „ernsthaft schaden“ würde. Zudem darf eine Ausnahme nur gewährt werden, wenn sie ein „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes und ausgewogenes Verständnis der steuerlichen Verhältnisse des Unternehmens“ nicht verhindert. Die unbestimmten Formulierungen lassen erheblichen Interpretationsspielraum und beeinträchtigen folglich die Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen. Die Tatsache, dass die Europäische Kommission die von den Mitgliedstaaten erteilten Ausnahmen widerrufen kann, falls sie anderer Auffassung ist, erhöht weiter die Rechtsunsicherheit.

## **2. Problematik der Beurteilung der Wertschöpfung anhand von Schlüsselgrößen**

Wird das Konzernergebnis als Grundlage für das CbCR verwendet, muss dieses anhand von Schlüsselgrößen auf die einzelnen Länder aufgeteilt werden. Eine solche Schlüsselung ist mit Willkür behaftet, da es hierfür keine eindeutige Größe gibt.<sup>45</sup> Das gleiche Problem stellt sich bei der Interpretation der Daten. Das CbCR soll Diskrepanzen zwischen den Steuern, die multinationale Unternehmen in ihren Tätigkeitsstaaten zahlen, und der dort stattfindenden Wertschöpfung aufdecken. Um die Angemessenheit der länderspezifischen Ergebnisse und Steuerzahlungen beurteilen zu können, müssen diese bestimmten Indikatoren für die wirtschaftliche Aktivität gegenübergestellt werden. Hierfür sollen gemäß den Vorschlägen der OECD und der EU die Zahl der Beschäftigten, die Höhe der Umsatzerlöse sowie das Anlagevermögen ausschließlich der Zahlungsmittel(äquivalente) herangezogen werden. Im Sinne eines Verursachungsprinzips lässt sich jedoch keine eindeutige ökonomische Sollgröße ermitteln, um die Angemessenheit des Gewinns und der gezahlten Ertragsteuern in einem Land zu bewerten.<sup>46</sup> Unternehmensgewinne werden auch durch nicht greifbare interne und externe Faktoren, wie Konjunktur- und Umwelteinflüsse, die Infrastruktur, den Automatisierungsgrad oder das Bildungsniveau beeinflusst. Auch Synergieeffekte zwischen verbundenen Unternehmen können nicht anhand einfacher Schlüsselgrößen auf Unternehmensteile aufgeteilt werden. Hierin besteht gerade die den Verrechnungspreisen immanente Problematik. Könnten Gewinne eines multinationalen Unternehmens mit einem einheitlichen Verfahren eindeutig und verursachungsgerecht auf die Tätigkeitsstaaten aufgeteilt werden, dann bedürfte es zu steuerlichen Zwecken keines CbCR, da damit die Gewinnverlagerungsproblematik gelöst wäre. Da dies jedoch nicht möglich ist, ist eine verursachungsgerechte Gewinnaufteilung innerhalb der länderspezifischen Ertragsteuerberichterstattung nicht umsetzbar.<sup>47</sup> Um dem CbCR eine bessere Datengrundlage zu liefern, hätte sich die Abbildung konkreterer Indikatoren für bekannte Gewinnverlagerungsinstrumente, wie der separate Ausweis von konzerninternen Lizenzzahlungen, angeboten.<sup>48</sup> Auch sollten weitere Arbeitsmarktcharakteristika, wie Arbeitsproduktivität und Mitarbeiterkosten, Berücksichtigung finden<sup>49</sup>

---

45 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 12.

46 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 148.

47 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 13.

48 Vgl. Steinegger (2016), S. 458.

49 Vgl. Schwarz/Stein/Weinert (2017), S. 737.

sowie neben einem konzerninternen Vergleich der Kennzahlen zwischen einzelnen Ländern auch ein externer Vergleich mit den Kennzahlen einer geeigneten Peergroup erfolgen.<sup>50</sup>

## II. Analyse der Kosten

### 1. Direkte Kosten

Die Einführung von verpflichtenden CbCR-Regelungen ist für die betroffenen Unternehmen mit nennenswerten Kosten verbunden. Den Unternehmen entstehen zum einen direkte Kosten, die unmittelbar durch die Erstellung der Reports veranlasst sind. Da die in den Report aufzunehmenden Daten den Umfang der Informationen übersteigen, die bereits in den Jahres- bzw. Konzernabschlüssen enthalten sind, müssen die Berichtssysteme der Unternehmen zunächst an die CbCR-Anforderungen angepasst werden.<sup>51</sup> So erfordern z.B. sowohl § 138a AO als auch der Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments, dass die Kennzahlen von rechtlich nicht selbständigen Betriebsstätten jeweils dem Belegenheitsland zugeordnet werden; bei der Finanzberichterstattung hingegen gehen diese Daten einfach in den Jahresabschluss ein, den die Gesellschaft im Land ihres Stammhauses aufstellt.<sup>52</sup> Zudem sind manche Berichtspositionen des CbCR detaillierter bzw. anders untergliedert als im Jahresabschluss (z.B. die Position der im Wirtschaftsjahr gezahlten Ertragsteuern). Insofern führt die erstmalige Implementierung der CbCR-Anforderungen im Berichtssystem zu einmaligen Anpassungskosten der Unternehmen. Fraglich ist darüber hinaus, wie bereits unter C.I.1. erläutert, inwiefern die Reports nach § 138a AO und nach dem Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments auf derselben Datengrundlage beruhen. Während die OECD-Vereinbarung zu BEPS Aktionspunkt 13 hinsichtlich der Datenquelle ein Wahlrecht zwischen Einzelabschluss, Konzernabschluss und internem Rechnungswesen einräumt,<sup>53</sup> hat der deutsche Gesetzgeber in § 138a Abs. 2 Nr. 1 AO festgelegt, dass die Angaben auf Basis des Konzernabschlusses zu ermitteln sind. Im Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments fehlt es an expliziten Aussagen zur Datengrundlage. Sollte die EU-Regelung nicht ebenfalls auf den Konzernabschluss abstellen, würde es zu einer doppelten Belastung der Unternehmen kommen, die dann parallel zwei separate Reports nach unterschiedlichen Grundlagen anfertigen müssten.<sup>54</sup>

Zusätzlich zu diesen einmaligen Kosten entstehen den Unternehmen laufende Kosten aus der Aufbereitung und Zusammenstellung der Daten im Zuge der jährlichen Erstellung der Reports. Da die reinen Kennzahlen interpretationsbedürftig sind und in einzelnen Jahren ein missverständliches Bild vermitteln könnten, müssen sich die Steuer- bzw. Public-Relations-Abteilungen auch damit auseinandersetzen, ob

---

50 Vgl. Nientimp/Holinski/Schwarz/Stein (2016), S. 2743.

51 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2014), S. 301.

52 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 25.

53 Vgl. OECD (2015c), S. 32.

54 Vgl. hierzu auch Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (2016), S. 5-6.

sie auf freiwilliger Basis ggf. ergänzende Informationen und Erläuterungen veröffentlichen wollen.<sup>55</sup> Sofern die Reports einer Prüfungspflicht durch den Konzernabschlussprüfer unterliegen, wie dies bei der CbCR-Regelung für Banken in der EU der Fall ist,<sup>56</sup> ergeben sich hieraus weitere laufende Kosten. Der Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments sieht aktuell vor, dass der Abschlussprüfer lediglich formal zu prüfen hat, ob der Report wie vorgeschrieben öffentlich zugänglich gemacht wurde. Die Berufsverbände kritisieren allerdings, dass in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen könnte, ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk umfasse auch eine inhaltliche Prüfung des Reports.<sup>57</sup> Im Hinblick auf die Regelung für Banken ist es daher denkbar, dass die Prüfungspflicht im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch auf den materiellen Inhalt ausgedehnt werden könnte. Die Reports nach § 138a AO hingegen sind nur für die Steuerbehörden und nicht zur Veröffentlichung bestimmt, weshalb sich eine Prüfungspflicht hier erübrigt. Allerdings ist zu erwarten, dass die Finanzverwaltung die Intensität der steuerlichen Betriebsprüfungen bei einigen Unternehmen auf Basis der CbCR-Daten erhöhen und zusätzliche Unterlagen wie z.B. eine Überleitungsrechnung zu anderen Finanzdaten anfordern wird.<sup>58</sup> Unabhängig davon, ob diese Prüfungen letztlich überhaupt zu Steuernachzahlungen führen, ergeben sich hieraus zusätzliche Befolgungskosten.

Die konkrete Höhe der beschriebenen direkten Kosten für die Unternehmen aus der Einführung der CbCR-Regelungen ist schwer zu quantifizieren. Sie hängt unter anderem von der Größe des Konzerns, der Komplexität der Konzernstruktur und der bisherigen Ausgestaltung des konzerninternen Berichtssystems ab. Es ist ferner davon auszugehen, dass diese Kosten wie auch andere Compliance-Kosten nicht proportional mit der Unternehmensgröße ansteigen. Innerhalb der Gruppe der Unternehmen, die die Größenschwelle von 750 Millionen Euro Jahresumsatz überschreiten, werden somit verhältnismäßig kleinere Unternehmen durch die Neuregelungen relativ stärker belastet als größere.<sup>59</sup> Dies geht insbesondere zulasten von Familienunternehmen. Während von den 500 umsatzstärksten Familienunternehmen in Deutschland rund ein Drittel im Bereich zwischen 750 Millionen Euro und 2 Milliarden Euro Jahresumsatz liegen,<sup>60</sup> bewegen sich die Umsätze der DAX30-Konzerne zwischen 2,4 Mrd. und 217,3 Milliarden Euro.<sup>61</sup> Insgesamt liegt mehr als die Hälfte der 500 umsatzstärksten Familienunternehmen in Deutschland über der Umsatzschwelle von 750 Millionen Euro.

---

55 Vgl. Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (2016), S. 4-5.

56 Art. 89 Abs. 4 CRD IV bzw. § 26a Abs. 1 S. 2 KWG.

57 Vgl. Wirtschaftsprüferkammer (2016), S. 3; Institut der Wirtschaftsprüfer (2016), S. 7.

58 Vgl. Preisser (2016), S. 495

59 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 21.

60 Diese Angabe basiert auf dem nicht veröffentlichten Ranking, das der Studie der Stiftung Familienunternehmen (2017) zugrunde liegt, sowie einem öffentlich zugänglichen Ranking von Matchbird und EY, <http://www.top-familienunternehmen.de/rankings> [21.08.2017].

61 Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75495/umfrage/umsaetze-der-dax-konzerne/> [08.08.2017].

## 2. Implizite Kosten

Weitaus bedeutender als die direkten Kosten erscheinen jedoch die indirekten Kosten der Unternehmen, die mit der Einführung der CbCR-Regelungen und vor allem mit einer Veröffentlichung der Informationen einhergehen können. Hierzu zählen mögliche Reputationsverluste, eine Einschränkung des Steuergeheimnisses, die Gefahr der Doppelbesteuerung sowie insbesondere Wettbewerbs- und Standortnachteile.

### a) Reputationsverluste

Während die von der OECD angestoßenen Reports nach § 138a AO lediglich der Finanzverwaltung zu übermitteln sind, beinhaltet der Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments eine Publikation der CbCR-Informationen durch die Unternehmen auf ihrer Homepage sowie durch die EU-Kommission in einem öffentlich zugänglichen Register. Anders als die Fachleute aus der Finanzverwaltung verfügt die Öffentlichkeit jedoch weder über Zugang zu ergänzenden Informationen noch über die nötige Expertise, um die Kennzahlen aus den Reports differenziert zu würdigen und einordnen zu können.<sup>62</sup> Das internationale Steuerrecht und die in der Praxis auftauchenden Konzernstrukturen multinationaler Unternehmen sind häufig sehr komplex. Gerade in Hinblick auf die in Abschnitt C.I. erläuterten Probleme bezüglich Aussagekraft und Informationsgehalt des CbCR ist daher zu befürchten, dass es in einigen Fällen zu Fehlinterpretationen kommen wird. So könnte etwa das Auftreten einer sehr geringen Steuerbelastung eines Konzerns in einem Hochsteuerland bei gleichzeitigem Ausweis hoher Gewinne in diesem Land von der Öffentlichkeit reflexartig als Beleg für aggressive Steuerplanung verstanden werden. In vielen Fällen kann dies jedoch auch andere Ursachen haben wie etwa die Konzernstruktur (z.B. steuerfreie Dividenden einer Holding-Gesellschaft) oder die Nutzung vorhandener Verlustvorträge aufgrund erlittener wirtschaftlicher Verluste in der Vergangenheit.<sup>63</sup> Für die betroffenen Unternehmen birgt dies ein erhebliches Risiko von unberechtigten Reputationsverlusten und dadurch bedingten Umsatzrückgängen. So können sehr schnell ökonomische Nachteile entstehen, die sich oftmals nur äußerst langfristig wieder beseitigen lassen.<sup>64</sup> Inwiefern sich dieses Problem durch ergänzende Erläuterungen seitens der Unternehmen vermeiden lässt, bleibt fraglich. In Anbetracht der Fülle an ohnehin schon zu publizierenden Finanzinformationen ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich die öffentliche und mediale Aufmerksamkeit vor allem auf das eigentliche Zahlenwerk des CbCR konzentrieren wird.

### b) Einschränkung des Steuergeheimnisses

Ein weiterer impliziter Kostenfaktor des öffentlichen CbCR besteht in der Kollision mit dem Steuergeheimnis, dem gerade in Deutschland ein hoher Stellenwert zukommt. Das Steuergeheimnis nach § 30 AO ist eine Ausprägung des verfassungsrechtlich garantierten Anspruchs des Bürgers auf informationelle

---

62 Vgl. Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (2016), S. 4-5; Deutscher Steuerberater-Verband e.V. (2016), S. 3.

63 Vgl. Deutscher Steuerberater-Verband e.V. (2016), S. 3.

64 Vgl. Grotherr (2017), S. 330-337.

Selbstbestimmung.<sup>65</sup> Es soll das Vertrauen des Bürgers in die Verschwiegenheit der Finanzbehörden gewährleisten und dadurch die Bereitschaft zur Weitergabe persönlicher Informationen, die für die Besteuerung erheblich sind, stärken. Auf diese Weise dient es der Umsetzung des Grundsatzes der gleichmäßigen Besteuerung.<sup>66</sup> Da nach dem Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments die Unternehmen selbst die CbCR-Informationen auf gesetzlicher Grundlage veröffentlichen, führt dies formell nicht zu einem Verstoß gegen das Steuergeheimnis. Die Vorschrift des § 30 AO betrifft nämlich nur die unbefugte Weitergabe von Informationen durch Amtsträger der Finanzverwaltung. Die Publikationspflicht führt aber faktisch zu einer Einschränkung der Reichweite des Steuergeheimnisses, da die im CbCR enthaltenen länderspezifischen Daten öffentlich bekannt werden und daher nicht mehr unter die von § 30 AO geschützten Informationen fallen können.<sup>67</sup> Andererseits ist zu bedenken, dass das Steuergeheimnis nach seiner Entstehungsgeschichte vorwiegend als Schutzrecht natürlicher Personen einzuordnen ist.<sup>68</sup> Für große und insbesondere für börsennotierte Unternehmen ist der Geltungsbereich des Steuergeheimnisses aufgrund der bestehenden Offenlegungspflichten ohnehin bereits stark limitiert, sodass durch die zusätzliche Einschränkung aufgrund der CbCR-Regelung in vielen Fällen keine gravierende Änderung eintritt.<sup>69</sup> Am ehesten betroffen sind hier jedoch Familienunternehmen, da bei diesen eine verhältnismäßig enge Verbindung zwischen dem Unternehmen und einigen wenigen Privatpersonen besteht. Somit können aus den öffentlich verfügbaren Daten gewisse Rückschlüsse über die steuerlichen Verhältnisse dieser Privatpersonen gezogen werden, was bei großen Publikumsgesellschaften nicht der Fall ist.

#### c) Risiko einer Doppelbesteuerung

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die CbCR-Daten bei den Steuerverwaltungen einiger Länder Begehrlichkeiten wecken könnten.<sup>70</sup> Die Daten vermitteln den Finanzbehörden bei jedem betroffenen Unternehmen einen Überblick über den Umfang der wirtschaftlichen Aktivität und der entsprechenden Steuerzahlungen in jedem einzelnen Land. Es ist zu erwarten, dass die Finanzbehörden einiger Länder die CbCR-Informationen zur Verprobung von Verrechnungspreisen heranziehen werden. Sollte hierbei der Eindruck entstehen, dass die Steuerzahlungen in einem Land hinter dem Ausmaß der ökonomischen Aktivität zurückbleiben, könnte dieses Land auch dazu geneigt sein, diese Informationen faktisch zur Anpassung von Verrechnungspreisen zu nutzen<sup>71</sup> – auch wenn die CbCR-Daten isoliert noch keine Beurteilung der Angemessenheit von Verrechnungspreisen ermöglichen. Da solche Anpassungen nahezu ausschließlich zur Erhöhung des Steuersubstrats erfolgen werden und die anderen beteiligten Länder

---

65 Vgl. Intemann (2014), § 30 AO, Rz. 5.

66 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 149; Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 22.

67 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 149.

68 Vgl. Rüsken (2016), § 30 AO, Rz. 2.

69 Vgl. Cockfield/MacArthur (2015), S. 651-654; Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 22.

70 Vgl. Schlie/Malke (2013), S. 2469.

71 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 23.

voraussichtlich nicht zu gegenläufigen Korrekturen bereit sein werden, besteht für die Unternehmen das Risiko einer zunehmenden Doppelbesteuerung.<sup>72</sup> Dem Vernehmen nach ist das bereits bei einigen deutschen Unternehmen ein Problem. Letztlich könnte die Implementierung der CbCR-Regelungen zu Verteilungskämpfen zwischen den Fiscis der einzelnen Länder, zu einer Ausweitung der Quellenbesteuerung und zur faktischen Einführung eines „formula apportionment“ ohne explizite rechtliche Grundlage führen.<sup>73</sup> Dieses Problem besteht übrigens nicht nur bei dem öffentlichen CbCR nach dem Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments, sondern aufgrund des Informationsaustausches zwischen den Steuerverwaltungen der beteiligten Staaten auch bei dem auf OECD-Ebene beschlossenen vertraulichen CbCR nach § 138a AO.

#### d) Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile

Die größte Bedeutung innerhalb der impliziten Kosten kommt den Wettbewerbsnachteilen und -verzerrungen zu, die aus der Einführung der öffentlichen CbCR-Regelungen auf EU-Ebene resultieren können. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass die in den Reports enthaltenen Kennzahlen vertrauliche unternehmensinterne Informationen darstellen.<sup>74</sup> Diese Informationen sind grundsätzlich vor dem Zugriff von Vertragspartnern und insbesondere Wettbewerbern zu schützen, da dem Unternehmen sonst erhebliche wirtschaftliche Nachteile entstehen können. Konkurrenzunternehmen können den CbCR-Daten etwa Informationen über die geografische Aufstellung, die Kostenstruktur, Details des Produktionsprozesses und die Bewertung des eingesetzten Know-hows entnehmen.<sup>75</sup> Darauf aufbauend können Konkurrenten eine Analyse der Stärken und Schwächen des Unternehmens vornehmen und die Erkenntnisse zur eigenen Effizienzsteigerung nutzen. Die CbCR-Daten geben auch Aufschluss, wie profitabel die einzelnen Standorte eines Unternehmens sind. Aus länderspezifischen Gewinnmargen und Rentabilitäten können Konkurrenten die Markterschließungspotenziale in einzelnen Ländern ablesen und auf dieser Basis ein Unternehmen gezielt auf bestimmten Märkten angreifen.<sup>76</sup> Darüber hinaus sind die CbCR-Daten auch für Zulieferer und Abnehmer eines Unternehmens eine wertvolle Informationsquelle. Die Zulieferer und Abnehmer an einem Standort eines Unternehmens können sich auf Basis der länderspezifischen Gewinnmargen des Unternehmens mit ihren Pendanten an anderen Standorten vergleichen. Eine relativ hohe Gewinnmarge in einem Land könnte etwa von den Zulieferern und Abnehmern dieses Standorts in künftigen Vertragsverhandlungen als Argument genutzt werden, um die Konditionen zu ihren Gunsten anzupassen. Diese Beispiele veranschaulichen, dass die Reports sensible Daten enthalten, die gleichsam wie Geschäftsgeheimnisse schutzwürdig sind. Aus diesem Grund hat der französische Verfassungsrat am 8.12.2016 das Vorhaben der Regierung, eine öffentliche CbCR-Regelung in Frankreich

---

72 Vgl. Schlie/Malke (2013), S. 2469.

73 Vgl. Cockfield/MacArthur (2015), S. 642; Evers/Meier/Spengel (2016), S. 10.

74 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2016), S. 9.

75 Vgl. Institut der Wirtschaftsprüfer (2016), S. 1-2; Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 21.

76 Vgl. Grotherr (2017), S. 330-337.

einzuführen, für verfassungswidrig erklärt.<sup>77</sup> Dem Aspekt der Vertraulichkeit der Daten kommt in Bezug auf den Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments eine besondere Bedeutung zu, da der Umfang der zu berichtenden Informationen nach diesem Entwurf deutlich über die Anforderungen der OECD-Vereinbarung hinausgeht.

Bei einer weltweiten Einführung eines öffentlichen CbCR unabhängig von Größenkriterien wären alle multinationalen Unternehmen gleichsam von der Publikation vertraulicher Daten betroffen, sodass es in diesem Szenario letztlich nicht zu einer maßgeblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs kommen sollte.<sup>78</sup> Der Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments beinhaltet aber gerade keine größenunabhängige und weltweite CbCR-Einführung (und kann letztere mangels Regelungskompetenz für Drittstaaten auch gar nicht beinhalten). Er beschränkt sich vielmehr, wie in Abschnitt B.III. dargestellt, auf Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 750 Millionen Euro, die in mindestens einem EU-Staat über mindestens eine (Tochter-)Gesellschaft oder Betriebsstätte verfügen. Der Anwendungsbereich der vorgesehenen Publikationspflicht ist somit sowohl der Größe nach als auch geografisch begrenzt. Diese asymmetrische Umsetzung kann zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen, da einzelne Gruppen von Unternehmen Zugriff auf CbCR-Informationen ihrer Konkurrenten oder Vertragspartner erhalten, ohne selbst zu einer Bereitstellung entsprechender Daten verpflichtet zu sein.

Zum einen werden EU-basierte Konzerne, die die Umsatzschwelle überschreiten, gegenüber ebenfalls EU-basierten Wettbewerbern, die unterhalb dieser Schwelle liegen, klar benachteiligt. Beide Gruppen von Unternehmen sind im selben Wirtschaftsraum ansässig, als Konkurrenten auf denselben Märkten tätig und ggf. sogar einer vergleichbaren Größenklasse zuzuordnen (z.B. Unternehmen mit einem jährlichen Konzernumsatz zwischen 500 Millionen Euro und 1 Milliarden Euro). Dennoch unterliegt nur eine der beiden Gruppen einer Publikationspflicht. Da jedenfalls in Deutschland fast ausschließlich mittelständische Unternehmen in dem Bereich um einen Konzernumsatz von 750 Millionen Euro liegen, erleiden hier relativ größere Mittelständler einen Wettbewerbsnachteil gegenüber ihren relativ kleineren Konkurrenten. Dass Unternehmen aus einer asymmetrischen Publikationspflicht von Steuerdaten gewichtige Nachteile erleiden bzw. jedenfalls befürchten, zeigt eine Studie am Beispiel Japans.<sup>79</sup> Dort wurde bis zur Abschaffung der Regelung im Jahr 2006 u.a. das zu versteuernde Einkommen von Unternehmen über einer bestimmten Einkommensgrenze veröffentlicht. Die Untersuchung der Einkommensverteilung zur Zeit der Publikationspflicht legt nahe, dass einige Unternehmen in der Nähe dieser Schwelle ihr

---

77 Vgl. Pressemitteilung Conseil Constitutionnel vom 8.12.2016, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-741-dc/communique-de-presse.148311.html> [29.8.2017]; vgl. hierzu auch Schreiber/Greil (2017), S. 18. Cockfield/MacArthur (2015), S. 655 vertreten hingegen die Auffassung, keine der in den Reports enthaltenen Angaben seien als Geschäftsgeheimnis oder als vergleichbar schutzwürdige Information einzuordnen.

78 Vgl. Schlie/Malke (2013), S. 2469.

79 Vgl. Hasegawa/Hoopes/Ishida/Slemrod (2013).

Einkommen bewusst nach unten manipulieren, um unterhalb der maßgeblichen Einkommensgrenze zu liegen und so einer Veröffentlichung zu entgehen.<sup>80</sup>

Noch schwerer als die größenabhängige Begrenzung wiegt jedoch die Asymmetrie aus der geografisch beschränkten Einführung einer CbCR-Publikationspflicht. Die Regelung des Berichtsentwurfs des Europäischen Parlaments soll sich wie beschrieben nur auf Unternehmen erstrecken, die in mindestens einem EU-Staat eine (Tochter-)Gesellschaft oder Betriebsstätte unterhalten. Somit werden Unternehmen mit Niederlassungen in EU-Staaten klar gegenüber Konkurrenten ohne Niederlassungen in EU-Staaten benachteiligt. Es ist davon auszugehen, dass dieser Nachteil weniger die großen Publikumsgesellschaften trifft. Ein deutsches DAX30-Unternehmen etwa konkurriert hauptsächlich mit internationalen Wettbewerbern vergleichbarer Größenordnung. Konkurrenzunternehmen dieser oberen Größenklasse („Global Player“), die ihren Konzernhauptsitz in einem Drittstaat haben (wie z.B. US-Dow-Jones-Unternehmen), verfügen aber in aller Regel aufgrund ihrer weltweiten Präsenz über Tochtergesellschaften und/oder Betriebsstätten innerhalb der EU und unterliegen daher ebenfalls der CbCR-Publikationspflicht. Da sich der Umfang der Offenlegung auch bei betroffenen Konzernen mit Hauptsitz in Drittstaaten auf die gesamte weltweite Konzernstruktur erstrecken soll, ergeben sich folglich keine nennenswerten Wettbewerbsverzerrungen zulasten EU-basierter Konzerne in dieser Größenordnung. Anders stellt sich dagegen die Situation für deutsche Familienunternehmen dar. Bei zahlreichen Familienunternehmen, die über der Umsatzgrenze von 750 Millionen Euro liegen, ist es durchaus wahrscheinlich, dass sie auf relevanten Märkten außerhalb der EU mit Konzernen aus Drittstaaten in Wettbewerb treten, die über keine Niederlassungen innerhalb der EU verfügen. Falls etwa ein deutscher Mittelständler über der Umsatzschwelle mit einem japanischen Mittelständler vergleichbarer Größe und ohne EU-Niederlassung um internationale Großaufträge konkurriert, erleidet das deutsche Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil: Es muss die CbCR-Daten publizieren, sodass auch der japanische Konkurrent Zugang zu den sensiblen Informationen erhält und diese zu seinem Vorteil verwerten kann. Das japanische Konkurrenzunternehmen hingegen ist mangels EU-Niederlassung selbst nicht zur Veröffentlichung entsprechender Daten verpflichtet.

Daneben wird auch die Befürchtung geäußert, dass sich Unternehmen mit Konzernhauptsitz in einem Drittstaat, die über Tochtergesellschaften und/oder Betriebsstätten in EU-Staaten verfügen und dadurch eigentlich der CbCR-Pflicht unterliegen, weigern könnten, ihren EU-Niederlassungen die relevanten Informationen für die weltweite Konzernstruktur zur Verfügung zu stellen. Der EU könnte es in solchen Fällen mangels geeigneter Sanktionsmechanismen an einem Mittel zur Durchsetzung der Regelung fehlen, sodass einzelne Unternehmen ggf. versuchen werden, der Veröffentlichung zu entgehen.<sup>81</sup> Sollte dies eintreten, würden sich die Wettbewerbsnachteile EU-basierter Konzerne auch auf das Verhältnis gegenüber solchen Konkurrenten ausdehnen. Auch hier ist davon auszugehen, dass aus deutscher Sicht vor allem Familienunternehmen betroffen sind. Es ist eher unwahrscheinlich, dass Global Player aus

---

80 Vgl. Hasegawa/Hoopes/Ishida/Slemrod (2013), S. 588-591.

81 Vgl. Institut der Wirtschaftsprüfer (2016), S. 1-2.

Drittstaaten, die in der Regel zahlreiche Niederlassungen in der EU unterhalten und zudem im öffentlichen Fokus stehen, sich dieser Regelung entziehen. Kleinere multinationale Unternehmen hingegen, die in der EU nur über eine oder sehr wenige und kleine Niederlassungen verfügen und ein geringes Risiko bezüglich Reputationsverlusten im EU-Raum aufweisen, könnten hierzu eher geneigt sein. Bei dieser Gruppe handelt es sich um klassische Konkurrenten deutscher Mittelständler.

Schließlich gilt es zu beachten, dass die dargelegten Wettbewerbsnachteile für bestimmte EU-Unternehmen auch Standortnachteile für die EU als Wirtschaftsraum implizieren.<sup>82</sup> Aus Sicht der EU-Konzerne ist es zwar unter Wettbewerbsaspekten grundsätzlich zu begrüßen, dass Drittstaaten-Konzerne bereits ab einer einzigen Niederlassung innerhalb der EU einer Publikationspflicht für die gesamte weltweite Konzernstruktur unterliegen (sofern sie dieser nachkommen). Andererseits könnten diese umfassende Berichtspflicht und die damit einhergehenden Wettbewerbsnachteile expandierende Konzerne aus Drittstaaten davon abhalten, eine erstmalige Niederlassung innerhalb der EU zu begründen. In gleicher Weise könnte die Regelung auch eine Rolle bei der Erwägung spielen, bestehende EU-Standorte zu schließen und beispielsweise in Schwellenländer zu verlagern<sup>83</sup>. Somit könnte die Implementierung des öffentlichen CbCR letztlich die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in der EU und die damit verbundenen Arbeitsplätze negativ beeinflussen.

Da die in Deutschland in § 138a AO umgesetzte CbCR-Regelung der OECD keine Veröffentlichung der Daten beinhaltet, sondern nur eine Meldung an die Finanzverwaltung sowie den Informationsaustausch zwischen teilnehmenden Staaten, entstehen hieraus keine Wettbewerbsverzerrungen in Form der asymmetrischen Publikation sensibler Unternehmensdaten. Allerdings können sich indirekt Wettbewerbsnachteile daraus ergeben, dass Konzerne mit Sitz in den an der Regelung teilnehmenden Staaten (u.a. Deutschland) die in Abschnitt C.II.1. beschriebenen direkten Kosten und das in C.II.2.c) erläuterte Risiko einer Doppelbesteuerung tragen, während ihre Konkurrenzunternehmen mit Sitz in nicht teilnehmenden Staaten hiervon verschont bleiben. Diese Nachteile werden durch eine uneinheitliche Umsetzung der OECD-Vereinbarung sowie insbesondere durch Unterschiede bei der Teilnahme einzelner Länder am Informationsaustausch verstärkt. Deutschland hat die multilaterale Vereinbarung zum zwischenstaatlichen Austausch des CbCR bereits unterzeichnet und teilt damit die CbCR-Informationen deutscher Unternehmen grundsätzlich mit den Finanzbehörden aller anderen Unterzeichner-Staaten. Die USA hingegen handeln jeweils bilaterale Abkommen aus und entscheiden folglich im Einzelfall, welche Informationen der US-Unternehmen unter welchen Bedingungen an welche anderen Finanzbehörden weitergegeben werden.

---

82 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2016), S. 10.

83 Vgl. Kleinmanns (2016), S. 552; Institut der Wirtschaftsprüfer (2016), S. 2.

### III. Analyse des Nutzens

#### 1. Nutzen für die Finanzverwaltungen

Gemeinsames Ziel der CbCR-Regelungen der OECD und des Berichtsentwurfs des Europäischen Parlaments ist die Bekämpfung von Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung.<sup>84</sup> Ein Hauptadressat der Reports sind daher die Finanzverwaltungen der Länder, in denen ein multinationales Unternehmen Niederlassungen unterhält. Die CbCR-Daten sollen den Finanzverwaltungen zusätzliche Informationen bereitstellen, die ihnen dabei helfen, Gewinnverlagerungs- und -verkürzungsmaßnahmen aufzudecken. Sie sollen insbesondere dazu dienen, die Verrechnungspreisgestaltungen der Unternehmen einzuschätzen und die Intensität von steuerlichen Betriebsprüfungen festzulegen.<sup>85</sup>

Da die Finanzverwaltungen aber ohnehin Zugang zu vertraulichen Daten von Unternehmen haben, die der Öffentlichkeit verschlossen bleiben, scheint es fraglich, inwiefern die Reports tatsächlich zusätzliche Informationen für den Fiskus beinhalten. Zudem ist zu bedenken, dass das CbCR seiner Konzeption nach gar nicht geeignet ist, konkrete Maßnahmen und Kanäle der Gewinnverlagerung eines Unternehmens aufzudecken.<sup>86</sup> Die Daten können allenfalls als Indiz für das gesamte Steuerplanungsverhalten eines Unternehmens angesehen werden. Insbesondere kann anhand der Informationen keine Aussage getroffen werden, ob sich die Gestaltungen eines bestimmten Unternehmens innerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens befinden oder illegale Steuervermeidung darstellen. Der überwiegende Teil der Steuerplanung von internationalen Unternehmen wird ohnehin auf legalem Wege betrieben, etwa durch Ausnutzung von Spielräumen und Schlupflöchern, die durch mangelnde Abstimmung der nationalen Besteuerungssysteme entstehen.<sup>87</sup> Selbst wenn die Steuerbehörden der Länder solche Gestaltungen im Rahmen von intensivierten Betriebsprüfungen aufdecken, können sie aufgrund der Gesetzeskonformität keine Anpassung der Steuerfestsetzung vornehmen. Insofern ist der Nutzen der CbCR-Daten für die Finanzverwaltung zweifelhaft.

Es könnte allerdings sein, dass das Bewusstsein der Bereitstellung der CbCR-Daten an die Finanzverwaltung das Verhalten der Unternehmen beeinflusst. So könnte es multinationale Unternehmen dazu bewegen, bereits im Vorfeld freiwillig von besonders aggressiven (aber legalen) Gewinnverlagerungsmaßnahmen abzusehen, um nicht in den Fokus intensiver Betriebsprüfungen zu geraten und die damit verbundenen Kosten zu vermeiden. Studien von Lohse/Riedel<sup>88</sup> und Braun/Weichenrieder<sup>89</sup> deuten

---

84 Vgl. EU (2016b), S. 2; OECD (2013), S. 7-8.

85 Vgl. Murphy (2012), S. 37; Grotherr (2016a), S. 856; Steinegger (2016), S. 459.

86 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 16.

87 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2016), S. 11.

88 Lohse/Riedel (2013).

89 Braun/Weichenrieder (2015).

darauf hin, dass erhöhte Transparenz gegenüber Steuerbehörden zur Verringerung von Steuerplanung durch Unternehmen führen kann. Ob dieser Effekt vorwiegend illegale Maßnahmen betrifft oder auch legale Gestaltungen umfasst, lässt sich jedoch nicht ableiten.<sup>90</sup> Insofern ist ex ante nicht klar zu prognostizieren, ob die Verfügbarkeit von CbCR-Daten bei den Finanzverwaltungen tatsächlich einen Nutzen bringen wird. Für die Versorgung der Steuerbehörden mit zusätzlichen Informationen und die dadurch erhoffte Verhaltensänderung der Unternehmen wäre aber in jedem Fall eine vertrauliche Übermittlung im Sinne von § 138a AO ausreichend. Einer öffentlichen Berichtspflicht im Sinne des Berichtsentwurfs des Europäischen Parlaments bedarf es hierzu nicht.

## 2. Nutzen für den Gesetzgeber

Die CbCR-Regelungen sollen ferner als Unterstützung für Politik und Gesetzgebung dienen. Zum einen soll die erhöhte Transparenz dabei helfen, konkrete Mängel und Lücken in den Besteuerungssystemen aufzuzeigen.<sup>91</sup> Auf dieser Basis könnten dann explizite Gegenmaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene abgeleitet werden. Generell soll eine sachkundigere politische und öffentliche Debatte über Gewinnverlagerungsmaßnahmen gefördert werden.<sup>92</sup> Zum anderen soll die erhöhte Transparenz auch im positiven Sinne öffentlichen Druck auf die Gesetzgeber erzeugen. Grundidee ist, dass die Öffentlichkeit mittels der CbCR-Daten Informationen darüber erhält, welche Regelungslücken ausufernde Steuerplanung ermöglichen oder welche Länder sich sogar ganz bewusst über bestimmte Vergünstigungen und steuerliche Anreize als Ziel von Gewinnverlagerungen anbieten. Eine hinreichend informierte Öffentlichkeit kann von den Gesetzgebern konkrete Regeländerungen einfordern. Die Gesetzgeber müssen somit bei bekannt gewordenen Besteuerungslücken reagieren oder aber öffentlich rechtfertigen, warum sie bestimmte Gestaltungen tolerieren.<sup>93</sup>

Hiergegen ist einzuwenden, dass das CbCR allenfalls eine Grundtendenz aufzeigen kann, in welche Länder Gewinne verlagert werden und welche Gruppen von Unternehmen verstärkt Steuerplanung betreiben. Die Daten zeigen hingegen nicht, welche konkreten Strukturen und Gestaltungsmaßnahmen von Unternehmen gewählt werden. Dies könnte höchstens mittelbar passieren, wenn die Steuerbehörden einzelne Unternehmen auf Basis der CbCR-Daten einer intensiveren Betriebsprüfung unterziehen, bei dieser Prüfung neue Instrumente aufgedeckt werden und diese Information an den Gesetzgeber bzw. an die Öffentlichkeit weitergeleitet wird.<sup>94</sup> Allerdings ist äußerst fraglich, in welchem Umfang hieraus tatsächlich neue Erkenntnisse gewonnen werden können. Die internationalen Besteuerungslücken und

---

90 Vgl. hierzu auch Steinegger (2016), S. 459.

91 Vgl. EU (2016a), S. 8.

92 Vgl. Grotherr (2016a), S. 856-857.

93 Vgl. Cockfield/MacArthur (2015), S. 644.

94 Vgl. Steinegger (2016), S. 458.

die darauf aufbauenden Gestaltungsmaßnahmen, die von Unternehmen zur Gewinnverlagerung genutzt werden, sind den Gesetzgebern und auch der Öffentlichkeit mittlerweile weitestgehend bekannt.<sup>95</sup>

Schließlich könnte das CbCR zumindest einen Beitrag zur Erforschung der internationalen Steuerplanung leisten. Die auf Unternehmensebene vorliegenden CbCR-Kennzahlen stellen eine verbesserte Datenbasis dar, mit welcher der Umfang von Gewinnverlagerung genauer approximiert werden kann als mit makroökonomischen Daten. Empirische Schätzungen anhand der CbCR-Daten können zudem in Kombination mit weiteren Daten für diverse unternehmens- und länderspezifische Faktoren kontrollieren und somit die in Abschnitt C.I. beschriebenen Probleme hinsichtlich des Informationsgehalts abmildern.<sup>96</sup> Allerdings sind aufgrund der Konzeption des CbCR nur Untersuchungen zum gesamten Ausmaß von Gewinnverlagerungen möglich. Die Nutzung einzelner Instrumente sowie die Wirksamkeit von gesetzgeberischen Gegenmaßnahmen gegen solche einzelnen Instrumente kann mangels spezifischer Indikatoren auch mittels der CbCR-Daten nicht analysiert werden.<sup>97</sup> Diese Informationen wären jedoch am wertvollsten für den Gesetzgeber und die öffentliche Debatte, da sich hieraus konkrete Schlussfolgerungen für weitere legislative Schritte ableiten ließen. Insofern bleibt auch der Nutzen der CbCR-Regelungen für die Gesetzgebung eher fraglich. Im Übrigen bedürfte es zur weiteren Erforschung keiner allgemeinen Publikation der Reports wie von der EU vorgesehen; eine vertrauliche Weitergabe an ausgewählte Forschungsteams und eine anonymisierte Auswertung wäre hierzu ausreichend.

### **3. Nutzen für Analysten bzw. Investoren**

Die Befürworter des öffentlichen CbCR stellen weiterhin auf den Nutzen dieses Zahlenwerks für Analysten bzw. Investoren ab.<sup>98</sup> Danach liefern die Reports den Investoren zusätzliche Informationen z.B. über die geografische Aufstellung und die damit verbundenen geopolitischen Risiken eines Unternehmens.<sup>99</sup> Auch Anhaltspunkte über die Nutzung von Steueroasen und das Ausmaß der Steuerplanung können für Investoren von Bedeutung sein, falls ethische Gesichtspunkte bei der Investitionsentscheidung eine Rolle spielen oder aber schlicht zur Einschätzung von Reputations- und Betriebsprüfungsrisiken infolge von aggressiver Steuervermeidung.<sup>100</sup>

Andererseits ist zu hinterfragen, inwiefern die Investoren die in den Reports enthaltenen Informationen überhaupt verarbeiten werden. Insbesondere große multinationale Unternehmen, auf die die

---

95 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2014), S. 301-302.

96 Vgl. Steinegger (2016), S. 458.

97 Vgl. Steinegger (2016), S. 458.

98 Vgl. hierzu u.a. Cockfield/MacArthur (2015), S. 642.

99 Vgl. Murphy (2012), S. 32.

100 Vgl. Murphy (2012), S. 32.

CbCR-Regelungen abzielen, unterliegen bereits aktuell umfangreichen Publikationspflichten in der EU. Durch weitere aktuelle Gesetzesinitiativen wie z.B. die kürzlich umgesetzte CSR-Richtlinie wird der Umfang an öffentlich zugänglichen Informationen weiter steigen.<sup>101</sup> Diese Fülle an öffentlich verfügbaren Daten stellt Investoren und Analysten vor die Aufgabe zu selektieren, welche Informationen sie für ihre Entscheidungen heranziehen. Eine CbCR-Einführung birgt somit das Risiko einer „Informationsüberflutung im Rahmen der Finanzberichterstattung“<sup>102</sup>. Empirische Untersuchungen belegen zwar einerseits den inkrementellen Informationsgehalt von steuerlichen Angaben für Investoren<sup>103</sup>; sie zeigen andererseits aber auch, dass Investoren aufgrund des Übermaßes an Informationen gar nicht mehr alle verfügbaren Angaben in ihren Entscheidungsprozess einbeziehen.<sup>104</sup> Es ist daher schwierig zu prognostizieren, ob die von der EU vorgesehene Einführung eines öffentlichen CbCR den Investoren einen Nutzen bringen wird.

#### **4. Nutzen für die Öffentlichkeit und die Konsumenten**

Eines der Hauptargumente für eine Veröffentlichung der CbCR-Daten basiert auf dem Stakeholder-Ansatz. Danach dienen die Steuerzahlungen eines Unternehmens der Befriedigung der legitimen Interessen aller Stakeholder, zu denen auch die Gesellschaft gehört. Durch die Publikation der CbCR-Daten soll es der Öffentlichkeit ermöglicht werden zu überprüfen, ob ein Unternehmen dieser sozialen Verantwortung in angemessener Weise nachkommt.<sup>105</sup> Dieser öffentliche Druck soll die Unternehmen dazu veranlassen, in den einzelnen Ländern Steuerzahlungen entsprechend dem Umfang ihrer jeweiligen ökonomischen Aktivität zu leisten. Im Idealfall sollte dies dazu führen, dass Unternehmen im Hinblick auf etwaige Reputationsrisiken teilweise auch freiwillig von legalen Instrumenten der Gewinnverlagerung Abstand nehmen, die den Großteil der Steuerplanungsmaßnahmen darstellen.<sup>106</sup>

Die Öffentlichkeit kann die ihr zugeschriebene Kontrollfunktion jedoch nur erfüllen, wenn die CbCR-Daten verlässliche Aussagen über den Umfang der Steuerplanungsaktivitäten jedes berichtenden Unternehmens erlauben und die Öffentlichkeit zudem über die erforderliche Expertise verfügt, um eine solche Auswertung vorzunehmen.<sup>107</sup> Beide Aspekte sind jedoch mehr als fraglich. So wurden in Abschnitt C.I. bereits ausführlich die Defizite in Hinblick auf Aussagekraft und Informationsgehalt der CbCR-Daten sowie die Probleme einer ökonomisch sinnvollen Aufteilung eines Konzerngewinns dargelegt. Wie in Abschnitt C.II.2.a) beschrieben ist daher zu befürchten, dass es in einigen Fällen zu Fehlinterpretationen,

---

101 Vgl. Wirtschaftsprüferkammer (2016), S. 2.

102 Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (2016), S. 5.

103 Vgl. u.a. Hanlon/Laplante/Shevlin (2005); Ayers/Laplante/McGuire (2010).

104 Vgl. u.a. Lenter/Slemrod/Shackelford (2003); Ready/Seidman/Shackelford (2011).

105 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 149.

106 Vgl. Grotherr (2016a), S. 856-857.

107 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 16-17

falschen Anschuldigungen und unberechtigten Reputationsverlusten kommen kann. Dies steht einer effizienten Ausübung der Kontrollfunktion entgegen.

Aber selbst wenn die CbCR-Daten unmissverständlich über das Ausmaß der Steuerplanung informieren würden und die Allgemeinheit sie fehlerfrei verarbeiten könnte, stellt sich die Frage, ob die Erzeugung von öffentlichem Druck eine adäquate Maßnahme zur Reduktion der Gewinnverlagerungsmaßnahmen darstellt. Wenn gewählte Gestaltungen legal sind, was für den Großteil der aktuell genutzten Instrumente zutrifft, unterliegt es einer äußerst subjektiven Einschätzung, welche davon als „akzeptabel“ und welche als „unmoralisch“ anzusehen sind.<sup>108</sup> Ein einheitliches Verständnis erscheint hier unmöglich. Der Lösungsweg des CbCR untergräbt damit die Rechtsstaatlichkeit. Die Steuerbemessung eines Unternehmens erfolgt dann nämlich nicht mehr ausschließlich auf Grundlage der geltenden Gesetze, sondern auch basierend auf der Meinung und Wahrnehmung der Öffentlichkeit.<sup>109</sup> Diese ist zum Teil schwer kalkulierbar und kann auch im Zeitablauf oder regional variieren. Der Gesetzgeber begibt sich mit dieser Einschränkung der Herrschaft des Rechts auf gefährliches Terrain.

Darüber hinaus ist zu untersuchen, inwiefern Informationen über Steuerplanung überhaupt von der Öffentlichkeit beachtet werden und welche Einstellung die Öffentlichkeit zur „Steuer-moral“ hat. Hierzu gibt es gegenläufige Theorien. Zum einen könnte die Allgemeinheit eine Abstandnahme von ausufernder Steuergestaltung als Erfüllung der sozialen Verantwortung honorieren. Zum anderen könnten gerade Kunden auf die Produktpreise fixiert sein und Gewinnverlagerungsmaßnahmen sogar tolerieren oder gar wertschätzen, weil sie geringere Preise ermöglichen.<sup>110</sup> Ex ante ist daher ungewiss, wie die Öffentlichkeit und die Kunden auf die CbCR-Daten eines Unternehmens reagieren werden. Ob bzw. inwieweit das Management eines Unternehmens im Hinblick auf die Publikationspflicht von legaler Steueroptimierung Abstand nimmt, hängt wiederum davon ab, wie es die Chancen und Risiken sowie die Eintrittswahrscheinlichkeiten der potenziellen Reaktionen der Öffentlichkeit, der Kunden und der Investoren beurteilt. Das Ausmaß der möglichen negativen Reputationseffekte wird vermutlich von mehreren Faktoren wie der Größe des Unternehmens, der Marktmacht, der Eigentümerstruktur und der Art der Geschäftstätigkeit bestimmt.<sup>111</sup> Es ist also davon auszugehen, dass sich die Effekte zwischen einzelnen Unternehmen erheblich unterscheiden können. So unterliegen z.B. B2C-Unternehmen wie der Einzelhandel einem deutlich stärkeren Risiko als Unternehmen, die keinen oder nur einen sehr geringen Anteil an Privatkunden haben.<sup>112</sup> Diese Begünstigung bzw. Benachteiligung bestimmter Branchen und verschiedener Arten von Unternehmen steht der eigentlichen Intention des öffentlichen CbCR entgegen.

---

108 Vgl. Evers/Hundsdoerfer (2014), S. 18.

109 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 153.

110 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 154-155.

111 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 154-155.

112 Vgl. Cockfield/MacArthur (2015), S. 641.

Die vorliegenden empirischen Studien zur Reaktion von Kunden, Management und Investoren auf die Veröffentlichung von Informationen über das Steuerplanungsverhalten von Unternehmen weisen keine einheitlichen Ergebnisse auf.<sup>113</sup> Während Hoopes et al.<sup>114</sup> in Konsumentenbefragungen negative Reputationseffekte für australische Unternehmen nach dem Bekanntwerden von Indizien für aggressive Steuervermeidung dokumentieren, können Gallemore et al.<sup>115</sup> bei US-Unternehmen keine Veränderung der Umsatzerlöse, des Umsatzwachstums und der Marketingausgaben infolge solcher Nachrichten feststellen. In einem Labor-Experiment finden Hardeck/Hertel<sup>116</sup>, dass Medienberichte über aggressive Steuerplanung die Reputation von Unternehmen zwar schädigen, Konsumenten aber andererseits den Verzicht auf solche Maßnahmen nicht durch eine höhere Zahlungsbereitschaft für die Produkte des Unternehmens honorieren.

Auch hinsichtlich der Reaktion des Managements sind die Ergebnisse gemischt. Dyreng et al.<sup>117</sup> zeigen, wie die britischen FTSE-100-Unternehmen auf öffentlichen Druck der Organisation Action Aid hin ihren Publikationspflichten über Auslandstochtergesellschaften (insbesondere in Steueroasen) nachkommen und in der Folge ihr Steuerplanungsverhalten einschränken. Hoopes et al.<sup>118</sup> beobachten hingegen keine Veränderung der Effektivsteuersätze betroffener Unternehmen nach der Einführung einer Veröffentlichungspflicht für bestimmte Ertragsteuerinformationen in Australien. Gallemore et al.<sup>119</sup> untersuchen die Fluktuation von CEOs und CFOs nach Medienberichten über aggressive Steuervermeidung einzelner Unternehmen und können keinen signifikanten Effekt feststellen.

Hanlon/Slemrod<sup>120</sup> widmen sich in ihrer Studie der Reaktion der Investoren auf Medienberichte über aggressive Steuerplanungsmaßnahmen. Sie dokumentieren überdurchschnittliche Kursverluste der betroffenen Unternehmen, die besonders stark ausgeprägt sind im Einzelhandel. Gallemore et al.<sup>121</sup> zeigen jedoch, dass es sich dabei lediglich um kurzfristige Auswirkungen handelt und die Kurse innerhalb von 30 Tagen wieder auf das vorherige Niveau zurückkehren. Johannesen/Larsen<sup>122</sup> beobachten eine negative Kapitalmarktreaktion für die Rohstoffunternehmen mit Sitz in der EU zu dem Zeitpunkt, als

---

113 Vgl. für einen Überblick Schreiber/Voget (2017), S. 155-156.

114 Vgl. Hoopes/Robinson/Slemrod (2016).

115 Gallemore/Maydew/Thornock (2014).

116 Hardeck/Hertel (2014).

117 Dyreng/Hoopes/Wilde (2016).

118 Hoopes/Robinson/Slemrod (2016).

119 Gallemore/Maydew/Thornock (2014).

120 Hanlon/Slemrod (2009).

121 Gallemore/Maydew/Thornock (2014).

122 Johannesen/Larsen (2016).

sich das Vorhaben der EU, eine CbCR-Verpflichtung für diese Unternehmen einzuführen, konkretisierte. Schließlich untersuchen Huesecken et al.<sup>123</sup> die Auswirkungen der „LuxLeaks“, in deren Rahmen steuermindernde verbindliche Vereinbarungen zwischen zahlreichen internationalen Unternehmen und der luxemburgischen Steuerverwaltung öffentlich bekannt wurden. Die positive Kapitalmarktreaktion, die Huesecken et al. finden, deutet darauf hin, dass Investoren Informationen über rechtssichere und erfolgreiche Maßnahmen zur Steuerminimierung sogar wertschätzen.

Insgesamt lässt sich aus dieser uneinheitlichen empirischen Evidenz keine eindeutige Prognose ableiten, wie die Öffentlichkeit und die Konsumenten auf die Publikation der CbCR-Daten reagieren werden und welche Auswirkungen die erwartete oder tatsächliche Reaktion auf das Management der Unternehmen sowie auf den Kapitalmarkt haben wird. Der propagierte Nutzen aus der Erzeugung öffentlichen Drucks ist jedenfalls durch die bisher vorliegenden Erkenntnisse nicht unstreitig erwiesen.

## 5. Mögliche gegenteilige Effekte

Der erhoffte Nutzen einer öffentlichen CbCR-Einführung könnte zudem durch unerwünschte gegenteilige Effekte infolge der Publikation beeinträchtigt werden. So zeigt die Veröffentlichung der CbCR-Daten zum einen, wie „steueroptimal“ einzelne Konzerne aufgestellt sind. Unternehmen können sich in dieser Hinsicht mit ihren direkten Wettbewerbern vergleichen und die Daten für ein Benchmarking nutzen.<sup>124</sup> Falls ein Unternehmen in deutlich geringerem Maße Steuerplanung betreibt als seine Konkurrenten, könnte sich das Management dazu veranlasst sehen, in Zukunft den Umfang von steuerermindernden Gestaltungen zu erhöhen. Die im vorangehenden Abschnitt beschriebene positive Kapitalmarktreaktion auf die LuxLeaks-Nachrichten könnte darauf hindeuten, dass vonseiten der Investoren sogar ein entsprechender Druck entsteht, das Ergebnis nach Steuern durch Nutzung legaler Steuergestaltungsmaßnahmen zu maximieren.<sup>125</sup> Auch der erhöhte Informationsstand der Öffentlichkeit durch Publikation der CbCR-Daten hat eine Kehrseite. Sofern die Reports auf ein hohes Maß an aggressiver Steuerplanung hindeuten und keine zeitnahe und entschlossene Reaktion der Gesetzgeber erfolgt, könnte dies einer Legitimation des Verhaltens der Unternehmen gleichkommen und insgesamt zu einem weiteren Absinken der Steuermoral führen.<sup>126</sup>

Schließlich sind auch mögliche Wechselwirkungen zwischen der OECD-CbCR-Regelung und dem Berichtsentwurf des Europäischen Parlaments zu beachten. Die in § 138a AO umgesetzte OECD-Vereinbarung, die eine vertrauliche Übermittlung der Reports an die nationale Finanzverwaltung mit anschließendem Austausch der Daten zwischen den Steuerbehörden der teilnehmenden Staaten beinhaltet, setzt nach

---

123 Huesecken/Overesch/Tassius (2016).

124 Vgl. Cockfield/MacArthur (2015), S. 642-644.

125 Vgl. Cockfield/MacArthur (2015), S. 642-644.

126 Vgl. Deutscher Steuerberater-Verband e.V. (2016), S. 4.

ihrer Konzeption Gegenseitigkeit voraus. Bei Einführung einer öffentlichen CbCR-Pflicht für Konzerne in der EU allerdings können die Steuerverwaltungen von Drittstaaten die entsprechenden Informationen weitestgehend über die öffentlich zugänglichen Quellen beziehen. Ein Austausch der Daten auf gegenseitiger Basis ist aus Sicht der Drittstaaten damit eigentlich obsolet.<sup>127</sup> Insofern könnte ein öffentliches CbCR auf EU-Ebene die Kooperation und den Datenaustausch mit anderen Staaten negativ beeinflussen.

#### **IV. Ergebnis der Kosten-Nutzen-Abwägung**

Der Informationsgehalt eines CbCR, ob öffentlich oder vertraulich gegenüber der Finanzverwaltung, wird durch die zu erwartende Heterogenität der Berichte, die aus einer uneinheitlichen Umsetzung durch verschiedene Unternehmen und Länder resultiert, sowie durch sich daraus ergebende Interpretationsschwierigkeiten erheblich eingeschränkt. Darüber hinaus ist die Grundidee des CbCR, gemäß derer Unternehmensgewinne anhand nahezu willkürlich gewählter Schlüsselgrößen auf einzelne Tätigkeitsstaaten aufgeteilt und auf ihre Angemessenheit hin beurteilt werden sollen, fraglich. Das CbCR vermag die der Besteuerung multinationaler Unternehmen immanente Problematik der Gewinnaufteilung im Konzern nicht zu lösen.

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die von der OECD verabschiedete vertrauliche CbCR-Regelung sowie insbesondere die auf Ebene der EU beabsichtigte öffentliche CbCR-Einführung zu erheblichen Kosten für die betroffenen Unternehmen führen können. Gewichtiger als die direkten Kosten aus der erstmaligen Implementierung im Berichtssystem und der jährlichen Erstellung und ggf. Prüfung der Reports sind hierbei die potenziellen impliziten Kosten. Aufgrund des begrenzten Informationsgehalts der CbCR-Daten kann es zu Fehlinterpretationen durch die Öffentlichkeit und zu unberechtigten Reputationsverlusten für einzelne Unternehmen kommen. Der Anwendungsbereich des Steuergeheimnisses wird weiter eingeschränkt. Einzelne nationale Steuerverwaltungen könnten die CbCR-Daten zudem faktisch für einseitige Anpassungen von Verrechnungspreisen nutzen, was zu einem erhöhten Risiko der Doppelbesteuerung führt. Am schwersten wiegen jedoch die Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile, die aus der Einführung einer geografisch und größenabhängig begrenzten CbCR-Publikationspflicht in der EU resultieren können. Die unter die Regelung fallenden Unternehmen müssen sensible, unternehmensinterne Daten öffentlich berichten. Konkurrenten, die nicht von der Regelung betroffen sind, können diese Informationen zu ihrem eigenen Vorteil ausnutzen, ohne ihrerseits zu einer vergleichbaren Publikation verpflichtet zu sein. Die Analyse der einzelnen Fallkonstellationen zeigt, dass in Deutschland vor allem größere Familienunternehmen diesen Wettbewerbsnachteilen aus der asymmetrischen Regelung unterliegen werden. Auch die direkten Kosten und die Einschränkung des Steuergeheimnisses belasten diese Unternehmensgruppe relativ gesehen stärker. Insgesamt ist folglich davon auszugehen, dass die Kosten der beabsichtigten EU-Regelung in Deutschland in großem Umfang von Familienunternehmen getragen werden.

---

127 Vgl. Institut der Wirtschaftsprüfer (2016), S. 3.

Ob sich der erhoffte Nutzen der CbCR-Regelungen einstellen wird, ist somit fraglich. Der zusätzliche Informationsgehalt für die Finanzverwaltungen und die Gesetzgeber ist aufgrund der Konzeption des CbCR begrenzt. Die Daten können bestenfalls als Indiz für den gesamten Umfang der Nutzung von Steuerplanungsmaßnahmen eines Unternehmens angesehen und als Ausgangspunkt für intensivierete Betriebsprüfungen verwendet werden. Sie zeigen nicht auf, welche einzelnen Kanäle und Instrumente ein Unternehmen nutzt, und ermöglichen keine Aussage darüber, ob die gewählten Gestaltungen gesetzeskonform sind und wo ggf. konkreter Reformbedarf besteht. Ohnehin ist der Großteil der genutzten Gestaltungsmaßnahmen legal und bereits öffentlich bekannt. Inwiefern öffentlich verfügbare CbCR-Daten für Investoren von Vorteil sind, ist schwierig zu prognostizieren. Einerseits sind steuerliche Angaben grundsätzlich entscheidungsrelevant, andererseits unterliegen Investoren bzw. Analysten aufgrund der zunehmenden Publikationspflichten einer Informationsüberflutung und können daher nicht mehr alle Daten verarbeiten. Als Hauptargument für ein öffentliches CbCR wird zumeist die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit angeführt. In Anbetracht der Interpretationsschwierigkeiten der CbCR-Daten und der mangelnden Expertise der Allgemeinheit ist jedoch zweifelhaft, ob diese Funktion sachgerecht ausgeübt werden kann. Unabhängig davon ist zu hinterfragen, ob die Erzeugung von öffentlichem Druck ein adäquates Mittel zur Reduktion von Steuerplanung darstellt. Die Rechtsstaatlichkeit wird untergraben, da die Steuerfestsetzung nicht mehr alleine nach dem Gesetz, sondern auch entsprechend der öffentlichen Meinung erfolgt. Zudem ist unklar, welche Einstellung die Öffentlichkeit in Bezug auf Steuermoral überhaupt hat. Die uneinheitlichen Ergebnisse empirischer Studien zur Reaktion von Konsumenten, Management und Investoren auf die Ausweitung steuerlicher Offenlegungspflichten und auf das Bekanntwerden ausufernder Steuerplanungsaktivitäten einzelner Unternehmen zeigen, dass der propagierte Nutzen eines öffentlichen CbCR nicht einfach unterstellt werden kann. Schließlich ist zu bedenken, dass die einseitige Einführung einer CbCR-Publikationspflicht durch die EU zu negativen Wechselwirkungen mit dem von der OECD beschlossenen vertraulichen CbCR mit gegenseitigem Datenaustausch führen kann.

Wenngleich die Kosten eines öffentlichen CbCR vorab kaum zu quantifizieren sind, spricht auf Basis der vorangehenden Analyse einiges dafür, dass sie den potenziellen Nutzen übersteigen werden. Zudem gehen die Kosten jedenfalls in Deutschland stärker zulasten größerer Familienunternehmen. Ein etwaiger Nutzen für Finanzverwaltungen und Gesetzgeber lässt sich – sofern überhaupt – bereits durch die in § 138a AO umgesetzte vertrauliche CbCR-Regelung realisieren. Einer Publikationspflicht bedürfte es hierfür nicht. Das vertrauliche CbCR ist indes lediglich mit direkten Kosten sowie ggf. einem erhöhten Doppelbesteuerungsrisiko verbunden; es vermeidet insbesondere die mit einer Veröffentlichung der Daten einhergehenden erheblichen Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile.

## D. Schlussfolgerungen und Alternativen

Die Vielzahl an einzelnen CbCR-Initiativen, die kürzlich umgesetzt wurden oder aktuell in der Diskussion sind, spiegelt den Trend der letzten Jahre zu einer Erhöhung der Transparenz in der steuerlichen Berichterstattung multinationaler Unternehmen wider. Die ersten sektorspezifischen CbCR-Regelungen sollten insbesondere der Bekämpfung von Korruption in der Rohstoffindustrie und der Wiederherstellung des Vertrauens in die Finanzmärkte dienen. Demgegenüber entstammen die aktuellen sektorübergreifenden Entwicklungen – das auf Ebene der OECD-Mitgliedstaaten vereinbarte und in Deutschland in § 138a AO implementierte CbCR sowie der EU-Richtlinienentwurf von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament – einem Paket an Maßnahmen gegen die Gewinnverlagerungen und -verkürzungen großer multinationaler Unternehmen. Beide letztgenannten Regelungen sehen eine CbCR-Pflicht für Unternehmen mit konsolidiertem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro vor. Sie unterscheiden sich aber neben kleineren Details vor allem darin, dass der EU-Entwurf eine allgemeine Veröffentlichung der Reports beinhaltet, während nach der OECD-Regelung die Daten nur vertraulich an die Finanzverwaltung zu berichten sind und im Anschluss ein internationaler Informationsaustausch stattfinden soll.

Die detaillierte Analyse der Implikationen des CbCR hat ergeben, dass die mit einem öffentlichen Reporting verbundenen Kosten der Unternehmen den allgemeinen Nutzen übersteigen werden. Dabei schlagen weniger die direkten Kosten zu Buche als vielmehr die möglichen impliziten Kosten aus Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteilen, die aus deutscher Sicht insbesondere größere Familienunternehmen treffen werden. Der potenzielle Nutzen des CbCR wird erheblich eingeschränkt durch die mangelnde Aussagekraft und Heterogenität der Reports und durch das Grundproblem, dass eine ökonomisch sinnvolle und einheitliche Aufteilung des Gesamtgewinns eines Konzerns auf einzelne Länder nicht möglich ist. Auch der seitens der Befürworter erwartete Nutzen aus der Erzeugung öffentlichen Drucks ist nach einer detaillierten Auseinandersetzung mit der Thematik weder theoretisch eindeutig begründbar noch nach bisherigen Erkenntnissen empirisch klar belegbar.

Da ein etwaiger Nutzen der CbCR-Daten für Finanzverwaltungen und Gesetzgeber auch durch ein vertrauliches CbCR erzielt werden kann, sollte es die EU bei dem Inhalt der OECD-Vereinbarung belassen und darüber hinaus keine allgemeine Publikationspflicht einführen. Dies vermeidet insbesondere die bei einem öffentlichen CbCR drohenden Wettbewerbsverzerrungen. Im Regelungsgefüge der OECD ist das CbCR neben einem Local file und einem Master file der dritte Bestandteil der Verrechnungspreisdokumentation. Diese Einordnung zeigt, dass es sich nach dem Verständnis der OECD bei den CbCR-Daten um sensible unternehmerische Informationen handelt, die nur für die Steuerbehörden und nicht etwa zur Veröffentlichung bestimmt sind. Vor einer finalen Entscheidung der EU zugunsten einer Publikationspflicht der Reports, die wie beschrieben mit weitreichenden Konsequenzen verbunden ist, sollte zudem die Chance genutzt werden, zunächst die Erfahrungen mit den bereits implementierten

CbCR-Regelungen abzuwarten.<sup>128</sup> Die für EU- und US-Unternehmen der Rohstoffindustrie sowie für EU-Finanzinstitute eingeführte öffentliche CbCR-Pflicht sowie das auf OECD-Ebene vereinbarte vertrauliche CbCR sind erst seit kurzer Zeit in Kraft und erlauben daher noch keine Rückschlüsse. Sobald mehrere Jahre an Erfahrungen mit diesen Regelungen vorliegen, wird es möglich sein, die praktischen Probleme auszuwerten und die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Steuerplanung von multinationalen Unternehmen empirisch zu analysieren.

Da der Großteil der zur Steuerminimierung genutzten Gestaltungen ohnehin legal und bereits öffentlich bekannt ist, sollten die Gesetzgeber nicht unter Rückgriff auf öffentlichen Druck die Rechtsstaatlichkeit untergraben. Man könnte stattdessen daran denken, die bekannten Kanäle der Steuerplanung weiter zu reglementieren. Wie Heckemeyer/Overesch in ihrer Metastudie<sup>129</sup> gezeigt haben, handelt es sich hierbei insbesondere um die Gestaltung von Verrechnungspreisen für konzerninterne Transaktionen sowie die steueroptimale Finanzierung grenzüberschreitender Investitionen, wobei der erstgenannte Kanal etwa 72 Prozent, der letztgenannte etwa 28 Prozent der Gewinnverlagerung ausmacht. In diesem Zusammenhang könnten Verrechnungspreisregelungen verschärft und international vereinheitlicht sowie deren Einhaltung durch die Finanzverwaltungen stärker überwacht werden. Zudem könnten einheitlichere und effizientere Unterkapitalisierungsregelungen eingeführt werden. Die Wirksamkeit dieser Instrumente lässt sich auch empirisch belegen.<sup>130</sup>

Nichtsdestotrotz ist über das tatsächliche Ausmaß an Gewinnverlagerung wenig bekannt. So hat die o.g. Metastudie von Heckemeyer/Overesch gezeigt, dass im Ergebnis die steuerliche Semi-Elastizität des ausgewiesenen Gewinns vor Steuern absolut 0,8 beträgt. Dies bedeutet, dass das ausgewiesene Ergebnis vor Steuern durchschnittlich um ca. 0,8 Prozent sinkt, wenn das für Steuerarbitrage ausnutzbare Steuersatzgefälle um 1 Prozentpunkt zunimmt. Damit ist das empirisch nachweisbare Ausmaß an Gewinnverlagerung äußerst gering. Es entsteht vielmehr der Eindruck, dass die aktuelle Diskussion um Gewinnverlagerung multinationaler Unternehmen ganz entscheidend durch einige wenige öffentlich bekannte Fälle von US-Konzernen, allen voran Apple, Google, Amazon oder Caterpillar,<sup>131</sup> angeheizt wurde. So wurde bekannt, dass vier US-Konzerne (Apple, Microsoft, Pfizer und General Electric) für rund ein Viertel der aus den USA in Steueroasen verlagerten Gewinne im Gesamtvolumen von etwa 2,5 Billionen US-Dollar verantwortlich zeichnen.<sup>132</sup>

---

128 Vgl. Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (2016), S. 5-6.

129 Heckemeyer/Overesch (2013).

130 Vgl. für einen Überblick Evers/Meier/Spengel (2016), S. 13-14.

131 Vgl. hierzu z.B. Fuest/Spengel/Finke/Heckemeyer/Nusser (2013); Pinkernell (2012).

132 Vgl. Avi-Yonah/Mazzoni (2017), S. 9-10 m.w.N.

Überdies bestehen Bedenken, dass eine Verschärfung von Anti-Missbrauchsregelungen negative Investitionswirkungen mit sich bringt. Wie Feld/Heckemeyer in ihrer Metastudie<sup>133</sup> zeigen konnten, beträgt die mittlere steuerliche Semi-Elastizität ausländischer Direktinvestitionen absolut betrachtet 2,49. Dies bedeutet, dass die ausländischen Direktinvestitionen in einem Land durchschnittlich um 2,49 Prozent sinken, wenn der Steuersatz in diesem Land um einen Prozentpunkt steigt. Die steuerliche Semi-Elastizität ausländischer Direktinvestitionen beläuft sich damit also auf das Dreifache der steuerlichen Semi-Elastizität des ausgewiesenen Ergebnisses vor Steuern. Bei allen Bestrebungen zur Einschränkung der Gewinnverlagerungsmöglichkeiten sollten die Gesetzgeber daher auch im Blick behalten, dass solche Maßnahmen zu einer merklichen Verringerung realer Investitionen in einigen Industrieländern führen können. Vor diesem Hintergrund ist ein maßvolles Vorgehen seitens der EU angezeigt. Eines flächendeckenden und vor allem öffentlichen CbCR bedarf es jedenfalls nicht.

---

133 Feld/Heckemeyer (2011).



## Literaturverzeichnis

- Avi-Yonah, R./Mazzoni, G. (2017): The Trump Tax Reform Plan: Implications for Europe, *Bulletin for International Taxation*, 6/2017, S. 8-14.
- Ayers, B. C./Laplante, S. K./McGuire, S. T. (2010): Credit ratings and taxes: the effect of book-tax differences on ratings change, *Contemporary Accounting Research*, 2/2010, S. 359-402.
- Bier, P.-T./Voß, T. O. (2017): Transparenz nur gegen Rechtsschutz – Auswirkungen des Country-by-Country-Reportings und von weiteren Maßnahmen des OECD-Programms zu Base Erosion and Profit Shifting im globalen Konzern, *Internationales Steuerrecht*, 10/2017, S. 393-399.
- BMF-Schreiben vom 11.07.2017, IV B 5 – S 1300/16/10010 :002, *Internationales Steuerrecht*, 16/2017, S. 719-720.
- Braun, J./Weichenrieder, A. (2015): Does Exchange of Information Between Tax Authorities Influence Multinationals' Use of Tax Havens? ZEW Discussion Paper No. 15-015.
- Cockfield, A./MacArthur, C. (2015): Country-by-Country Reporting and Commercial Confidentiality, *Canadian Tax Journal*, 3/2015, S. 627-660.
- Congress of the United States of America (2010): Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act: Dodd-Frank Act.
- Deutscher Steuerberater-Verband e.V. (2016): Vorschlag der Europäischen Kommission vom 12. April 2016 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuereinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, Berlin, 13.05.2016.
- Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (2016): Vorschlag der Europäischen Kommission vom 12. April 2016 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuereinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, Berlin, 27.05.2016.
- Dyregang, S. D./Hoopes, J. L./Wilde, J. H. (2016): Public Pressure and Corporate Tax Behavior, *Journal of Accounting Research*, 1/2016, S. 147-186.
- EITI International Secretariat (2016): The EITI Standard 2016.
- Endres, D./Spengel, C. (2016): Internationale Unternehmensbesteuerung – Deutsche Investitionen im Ausland, Ausländische Investitionen im Inland, begründet von Jacobs, O., München.
- EU (2013a): Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates Text von Bedeutung für den EWR, OJ L 182, 29.06.2013, S. 19-76.

- EU (2013b): Richtlinie 2013/50/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, der Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, sowie der Richtlinie 2007/14/EG der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2004/109/EG Text von Bedeutung für den EWR, OJ L 294, 06.11.2013, S. 13-27.
- EU (2013c): Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG Text von Bedeutung für den EWR, OJ L 176, 27.06.2013, S. 338-436.
- EU (2016a): Richtlinie (EU) 2016/881 des Rates vom 25. Mai 2016 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, OJ L 146, 03.06.2016, S. 8-21.
- EU (2016b): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2013/34 EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, COM/2016/0198 final – 2016/0107 (COD), Straßburg, 12.04.2016.
- EU (2017): Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2017 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen (COM(2016)0198 – C8-0146/2016 – 2016/0107(COD)), P8\_TA-PROV(2017)0284, 04.07.2017.
- Evers, A./Hundsdoerfer, J. (2014): Country-by-Country Reporting: Eine neue Rechnungslegung über länderspezifische Wertschöpfung und Ertragsteuern?, Diskussionsbeiträge FACTS 20/2014.
- Evers, M. T./Meier, I./Spengel, C. (2014): Transparency in Financial Reporting: Is Country-by-Country Reporting Suitable To Combat International Profit Shifting?, Bulletin for International Taxation, 6-7/2014, S. 295-303.
- Evers, M. T./Meier, I./Spengel, C. (2016): Country-by-Country Reporting: Tension between Transparency and Tax Planning, ZEW Discussion Paper No. 17-008.
- Feld, L. P./Heckemeyer, J. (2011): FDI and Taxation: A Meta-Study, Journal of Economic Surveys, 2/2011, S. 233-272.

- Fuest, C./Spengel, C./Finke, K./Heckemeyer, J./Nusser, H. (2013): Profit Shifting and "Aggressive" Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform, *World Tax Journal*, 10/2013, S. 307-324.
- Gallemore, J./Maydew, E./Thornock, J. (2014): The Reputational Costs of Tax Avoidance, *Contemporary Accounting Research*, 4/2014, S. 1103-1133.
- Grotherr, S. (2016a): Der geplante öffentliche Ertragsteuerinformationsbericht – Teil 1, *Internationales Steuer- und Wirtschaftsrecht*, 23/2016, S. 854-867.
- Grotherr, S. (2016b): Länderbezogene Berichterstattung: Ziele, Zielerreichung, Potenzial für Fehlinterpretationen und dessen Minimierung (Teil II), *Die Unternehmensbesteuerung*, 12/2016, S. 709-719.
- Grotherr, S. (2017), Implementierung der länderbezogenen Berichterstattung in die Berichtssysteme und -prozesse einer multinationalen Unternehmensgruppe (Teil 2), *Der Betrieb*, 7/2017, S. 330-337.
- Hanlon, M./Laplante, S. K./Shevlin, T. (2005): Evidence for the possible information loss of conforming book income and taxable income, *The Journal of Law and Economics*, 2/2005, S. 407-442.
- Hanlon, M./Slemrod, J. (2009): What does tax aggressiveness signal? Evidence from stock price reactions to news about tax shelter involvement, *Journal of Public Economics*, 1-2/2009, S. 126-141.
- Hardeck, I./Wittenstein, P./Yoganathan, L. (2015): Legen Unternehmen freiwillig Steuerinformationen offen? Eine deskriptive Analyse am Beispiel des Country-by-Country Reportings in der Rohstoffindustrie, *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 4/2015, S. 397-418.
- Hasegawa, M./Hoopes, J./Ishida, R./Slemrod, J. (2013): The effect of public disclosure on reported taxable income: evidence from individuals and corporations in Japan, *National Tax Journal*, 3/2013, S. 571-608.
- Heckemeyer, J./Overesch, M. (2013): Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels, *ZEW Discussion Paper No. 13-045*.
- Hoopes, J./Robinson, L./Slemrod, J. (2016): Public Tax-Return Disclosure, Working Paper, Dezember 2016.
- Huesecken, B./Overesch, M./Tassius, A. (2016): Capital Market Reaction to Tax Avoidance: Evidence from LuxLeaks, Working Paper, 29.09.2016.
- Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) (2016): Stellungnahme 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, Düsseldorf, 13.05.2016.
- Intemann, J. (2014), in: Koenig, U.: Abgabenordnung, 3. Auflage, München 2014, § 30 AO.
- Johannesen, N./Larsen, D. T. (2016): The power of financial transparency: An event study of country-by-country reporting standards, *Economic Letters*, 2016, S. 120-122.
- Kleinmanns, H. (2016): Offenlegung von Ertragsteuerinformationen. Vorschlag der EU zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung, *Unternehmenssteuer und Bilanzen*, 14/2016, S. 547-552.

- Lenter, D./Slemrod, J./Shackelford, D. (2003): Public Disclosure of Corporate Tax Return Information: Accounting, Economics, and Legal Perspectives, *National Tax Journal*, 4/2003, S. 803-830.
- Lohse, T./Riedel, N. (2013): Do Transfer Pricing Laws Limit International Income Shifting? Evidence from European Multinationals, CESifo Working Paper No. 4404.
- Miller, K. T. (2015): The Effects of Section 1504 of the Dodd-Frank Act: Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuers, *Law and Business Review of the Americas*, 21/2015, S. 371-394.
- Murphy, R. (2003): A Proposed International Accounting Standard, Reporting Turnover and Tax by Location, A proposal by Richard Murphy BSc FCA on behalf of the Association for Accountancy and Business Affairs.
- Murphy, R. (2012): Country-by-Country Reporting. Accounting for globalisation locally, Edition 1.2.
- Nientimp, A./Holinski, N./Schwarz, C./Stein, S. (2016): Country-by-Country-Reporting und die Substanzfrage – Ich sehe was, was Du nicht siehst, *Der Betrieb*, 47/2016, S. 2742-2748.
- OECD (2013): Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing.
- OECD (2014a): Discussion Draft on Transfer Pricing Documentation and CbC Reporting, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- OECD (2014b): Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13: 2014 Deliverable, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- OECD (2015a): Action 13: Guidance on the Implementation of Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- OECD (2015b): Action 13: Country-by-Country Reporting: Implementation Package, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- OECD (2015c): Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13: 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- Peters, F./Busch, O. (2017): BMF-Schreiben zum Country-by-Country Reporting veröffentlicht, *Der Betrieb*, 33/2017, S. 1875-1876.
- Pinkernell, R. (2012): Ein Musterfall zur internationalen Steuerminimierung durch US-Konzerne, *Steuer und Wirtschaft*, 4/2012, S. 369-374.
- Preisser, H. (2016): Country-by-Country-Reporting – Befolgungskosten und Erkenntnisgewinn, *Der Konzern*, 11/2016, S. 493-496.
- Rüsken, R. (2016) in: Klein – Kommentar zur Abgabenordnung, 13. Auflage, München 2016, § 30 AO.
- Schlie, I./Malke, C. (2013): Country by Country Reporting im Hinblick auf Steuerzahlungen multinationaler Unternehmen – Aktuelle Entwicklungen und Diskussionsbedarf, *Der Betrieb*, 44/2013, S. 2467-2470.

- Schreiber, R./Greil, S. (2017): Das „Anti-BEPS-Umsetzungsgesetz“ – Erläuterungen zu ausgewählten verrechnungspreisspezifischen Neuregelungen im „Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen“, *Der Betrieb*, 1-2/2017, S. 10-18.
- Schreiber, U./Voget, J. (2017): Internationale Gewinnverlagerung und Publikation länderbezogener Ertragsteuerinformationen, *Steuer und Wirtschaft*, 2/2017, S. 145-158.
- Schwarz, C./Stein, S./Weinert, S. (2017): Country-by-Country-Reporting und die Substanzfrage: Referenzgröße Mitarbeiter, *Der Betrieb*, 14/2017, S. 737-742.
- Securities and Exchange Commission (2016): Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuers, 17 CFR Parts 240 and 249b, Release No. 34-78167; File No. S7-25-15, RIN 3235-AL53.
- Stiftung Familienunternehmen (2017): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen, München.
- Steinegger, A. (2016): Country-by-Country-Reporting: Spannungsfeld zwischen Transparenz und Steuerplanung, *Der Konzern*, 10/2016, S. 454-461.
- Wirtschaftsprüferkammer (2016): Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Richtlinie 2013/34 EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, Berlin, 13.05.2016.



**Stiftung Familienunternehmen**

Prinzregentenstraße 50

D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

ISBN: 978-3-942467-52-0