



Stiftung
Familienunternehmen

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

Kosten, Nutzen, Konsequenzen



Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

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

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

E-Mail: info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Erstellt von:

ZEW

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim

Prof. Dr. Christoph Spengel

L 7,1

D-68161 Mannheim

Projektteam:

Verena K. Dutt, ZEW

Prof. Dr. Christoph Spengel, Universität Mannheim und ZEW

Heiko Vay, Universität Mannheim

© Stiftung Familienunternehmen, München 2020

2. Auflage

Titelbild: Vit-Mar | shutterstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-942467-89-6

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Der EU-Vorschlag zum Country-by-Country Reporting im Internet – Kosten, Nutzen, Konsequenzen, 2. Auflage, erstellt vom ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim, München 2020, www.familienunternehmen.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	V
A. Zielsetzung	1
B. Aktueller Stand des Country-by-Country Reporting	3
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 (Absatz 1504).....	4
c) EU-Bilanzrichtlinie (Kapitel 10 2013/34/EU) und EU-Transparenzrichtlinie (2013/50/EU).....	5
2. Entwicklungen im Bankensektor	6
III. Sektorübergreifende Entwicklungen	6
1. Verpflichtendes CbCR	6
a) OECD BEPS Aktionspunkt 13	6
b) EU-Entwurf zur Bilanzrichtlinie	9
c) Vergleich der Initiativen von OECD und EU	12
2. Freiwilliges CbCR	15
C. Analyse der Grundkonzeption, der Kosten und des Nutzens von Country-by-Country Reporting	19
I. Analyse der Grundkonzeption	19
II. Analyse der Kosten.....	20
1. Direkte Kosten	20
2. Implizite Kosten	21
a) Reputationsverluste	21
b) Einschränkung des Steuergeheimnisses.....	22
c) Risiko einer Doppelbesteuerung	23
d) Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile.....	24

III. Analyse des Nutzens.....	27
1. Nutzen für die Finanzverwaltungen.....	27
2. Nutzen für den Gesetzgeber	28
3. Nutzen für Investoren beziehungsweise Analysten	29
4. Nutzen für die Öffentlichkeit und die Konsumenten.....	31
5. Mögliche gegenteilige Effekte.....	32
IV. Ergebnis der Kosten-Nutzen-Abwägung.....	33
D. Wissenschaftliche Erkenntnisse auf Basis bereits implementierter CbCR-Regelungen	37
I. Informationsgehalt von CbCR-Daten.....	37
II. Auswirkung der CbCR-Verpflichtung auf betroffene Unternehmen	41
III. Auswirkung der CbCR-Verpflichtung auf einzelne Adressaten	43
1. Finanzverwaltungen und Gesetzgeber	43
2. Investoren und Analysten	44
3. Öffentlichkeit und Konsumenten.....	45
IV. Zusammenfassung der bisherigen Erkenntnisse	47
E. Ausgewählte Aspekte und offene Fragen bezüglich der EU-Gesetzesinitiative für ein branchenübergreifendes öffentliches CbCR	49
I. Größenabhängige Staffelung der CbCR-Pflicht.....	49
II. Ausnahmeregelungen zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen	51
III. Verstoß gegen Offenlegungspflichten und Rolle des Enforcements	53
IV. Öffentliches CbCR lediglich auf freiwilliger Basis	56
F. Schlussfolgerungen und Alternativen	59
Literaturverzeichnis	63

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Multinationale Unternehmen nutzen auf legalem Weg grenzüberschreitende Steuersatz- und Steuersystemdifferenzen, um Teile ihrer Gewinne in Niedrigsteuere Länder 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 infolge der Finanzkrise.

Im Hauptfokus der vorliegenden Studie stehen die CbCR-Konzepte des OECD BEPS Aktionspunkts 13 sowie des jüngsten im Rat der Europäischen Union diskutierten Kompromissvorschlags. 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, diskutiert die EU über ein öffentliches CbCR. 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 einen wesentlichen Schritt weiter als die OECD. Den verpflichtenden CbCR-Initiativen von OECD und EU steht der kürzlich verabschiedete CbCR-Standard der Global Reporting Initiative (GRI)¹ gegenüber, der auf eine freiwillige Offenlegung durch die Unternehmen im Rahmen der Nachhaltigkeitsberichterstattung setzt.

Die Grundidee des CbCR, gemäß derer Unternehmensgewinne anhand nahezu willkürlich gewählter Schlüsselgrößen auf einzelne Tätigkeitsstaaten aufgeteilt und auf ihre Angemessenheit hin beurteilt

1 Die GRI ist eine unabhängige internationale Organisation, die weithin anerkannte Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung entwickelt, vgl. Abschnitt B.III.2.

werden sollen, erscheint jedoch bei näherer Betrachtung fraglich. Das CbCR vermag die der Besteuerung multinationaler Unternehmen immanente Problematik der Gewinnaufteilung im Konzern nicht zu lösen.

Eine konzeptionelle Analyse der Implikationen des CbCR legt nahe, dass die mit einem öffentlichen Reporting verbundenen Kosten der Unternehmen den allgemeinen Nutzen übersteigen könnten. 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.

Der zusätzliche Informationsgehalt der CbCR-Daten 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 gegebenenfalls Reformbedarf besteht. Ohnehin ist der Großteil der genutzten Gestaltungsmaßnahmen legal und bereits öffentlich bekannt. Der Nutzen der CbCR-Daten für den Kapitalmarkt ist schwierig zu prognostizieren, da Investoren beziehungsweise 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 vermeintliche 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.

Erste wissenschaftliche Erkenntnisse zu den bereits implementierten CbCR-Regelungen belegen zwar, dass die Berichte aufgrund ihrer besseren geografischen Abdeckung im Vergleich zu anderen Datenquellen neue Einblicke in die weltweite Aktivität der betroffenen Unternehmen gewähren, veranschaulichen aber auch die erheblichen Spielräume bei der Erstellung der Berichte, wodurch die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Daten stark eingeschränkt wird. Empirischen Untersuchungen zufolge reagieren Unternehmen auf die Einführung von CbCR-Regelungen, indem sie ihr Steuerplanungsverhalten anpassen. Ob dies insgesamt zu einer Verringerung des Ausmaßes an Steuervermeidung führt, ist aber – jedenfalls in Bezug auf das CbCR für EU-Finanzinstitute – nicht eindeutig nachgewiesen. Zudem gibt es Belege für unerwünschte ökonomische Nebeneffekte in Gestalt einer Re-Allokation von Investitionen und Beschäftigung in Niedrigsteuerländer sowie einer möglichen Verringerung von Umsatzerlösen zur Umgehung der Berichtspflicht. In welchem Umfang Finanzverwaltungen, Gesetzgeber, Investoren, Analysten und die

Öffentlichkeit die berichteten CbCR-Informationen tatsächlich nutzen und ihren Entscheidungen zugrunde legen, ist bislang noch nicht erforscht. Untersuchungen zu anderen Maßnahmen und Formen erhöhter Steuertransparenz zeigen, dass Informationen über Steuervermeidung zwar eine negative Auswirkung auf die Einstellung von Konsumenten und der Öffentlichkeit gegenüber den betroffenen Unternehmen haben; jedoch gibt es kaum Anhaltspunkte dafür, dass sich dies auch in Änderungen im Kaufverhalten niederschlägt. Insofern ist fraglich, ob der beabsichtigte Mechanismus des öffentlichen Drucks zur Verringerung von Steuervermeidung langfristig tatsächlich Wirkung entfalten wird.

Insgesamt stellen die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse die Effektivität und Effizienz von CbCR-Regelungen in Frage. Insbesondere die Notwendigkeit einer öffentlichen sektorübergreifenden CbCR-Verpflichtung erscheint zweifelhaft, da bereits die Einführung des vertraulichen CbCR zu einer gewissen Anpassung des Steuerplanungsverhaltens zu führen scheint. Vor diesem Hintergrund sollte es die EU bei der Umsetzung des OECD-Konzepts belassen und darüber hinaus keine allgemeine Publikationspflicht einführen. Dies vermeidet insbesondere die bei einem öffentlichen CbCR drohenden Wettbewerbsverzerrungen und etwaige negative Wechselwirkungen, die sich aus der Einführung einer Publikationspflicht innerhalb der EU auf den Informationsaustausch mit den an dem OECD-CbCR teilnehmenden Drittstaaten ergeben könnten.

Sollte sich die EU entgegen allen Vorbehalten für die Verabschiedung einer öffentlichen CbCR-Verpflichtung entscheiden, so ist zu bedenken, dass kleinere, familiengeführte und nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen überproportional stark von den Kosten einer solchen Regelung betroffen sind. Derartige Nachteile könnten durch eine größenabhängige Staffelung der CbCR-Offenlegungspflichten abgemildert werden. Darüber hinaus erscheinen zielgerichtete Ausnahmeregelungen sinnvoll, um Wettbewerbsnachteile infolge der Veröffentlichung sensibler Informationen zu vermeiden. Die diesbezüglichen Formulierungen im EU-Kompromissvorschlag müssten weiter konkretisiert werden. Außerdem wäre es erwägenswert, eine etwaige Verpflichtung zum öffentlichen CbCR auf kapitalmarktorientierte Unternehmen zu begrenzen, da die Publizität bei diesen Unternehmen eine wesentlich gewichtigere Rolle einnimmt. Andernfalls könnten sich nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen dazu entschließen, die Veröffentlichung ihrer CbCRs auch unter Inkaufnahme von Bußgeldern zeitlich zu verzögern. Schließlich sprechen die nennenswerten Unterschiede der Kosten-Nutzen-Relation zwischen verschiedenen Arten von Unternehmen und die Schwierigkeit einer adäquaten Differenzierung dafür, auf ein verpflichtendes öffentliches CbCR zu verzichten und stattdessen auf eine freiwillige Publikation zu setzen. Das im Rahmen des Standards GRI 207 vorgesehene CbCR könnte eine entsprechende Lösung darstellen.

Der Großteil der zur Steuerminimierung genutzten Gestaltungen ist legal und bereits öffentlich bekannt. Ein alternativer Ansatzpunkt zu weiteren steuerlichen Transparenzmaßnahmen 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 auch zu beachten, dass der tatsächliche Umfang internationaler

Gewinnverlagerung trotz einer Vielzahl empirischer Studien höchst umstritten ist. Die Ergebnisse schwanken erheblich, je nachdem, welche Methodik angewandt und welche Datengrundlage genutzt wird. Aktuelle Meta-Studien zeigen, dass das durchschnittlich nachgewiesene Ausmaß an Gewinnverlagerung verhältnismäßig 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, 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 dem jüngsten von der finnischen EU-Ratspräsidentschaft vorgelegten Kompromissvorschlag vom 15.11.2019 sollen große europäische Unternehmen dazu verpflichtet werden, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten sowie ihre erzielten Gewinne und die darauf entrichteten Steuern länderweise 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. Hierbei sollen auch empirische Erkenntnisse hinsichtlich bereits bestehender CbCR-Initiativen in den Blick genommen werden.

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, differenziert nach verpflichtenden (OECD, EU) und freiwilligen Standards (Global Reporting Initiative), dargestellt. Anschließend werden die Grundkonzeption sowie Kosten und Nutzen des CbCR für die Beteiligten analysiert, wobei der Hauptfokus auf dem öffentlichen CbCR, wie es im letzten im Rat der Europäischen Union diskutierten Kompromissvorschlag² vorgeschlagen wurde, liegt. Die Kosten werden insbesondere aus der Perspektive der betroffenen Unternehmen beleuchtet, während im Hinblick auf den Nutzen bedeutende Stakeholder wie unter anderem der Staat in den Fokus genommen werden. Im Anschluss an die theoretische Diskussion der mit einem öffentlichen CbCR einhergehenden Vor- und Nachteile werden aktuelle empirische Erkenntnisse zur Wirkungsweise des CbCR zusammengefasst. Schließlich werden ausgewählte Aspekte und offene Fragen bezüglich der EU-Gesetzesinitiative für ein branchenübergreifendes öffentliches CbCR thematisiert. Im letzten Kapitel werden mögliche Alternativen zum CbCR im politischen Bestreben nach mehr Steuergerechtigkeit und gegen als aggressiv empfundene Steuerplanung aufgezeigt.

2 Rat der Europäischen Union (2019a).

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 Niedrigsteuerländer 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, besonders steuerlich aggressive Unternehmen besser zu identifizieren und Betriebsprüfungen zielgerichteter durchzuführen.³ 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.⁴ 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.⁵ Bis heute gibt es keine global verpflichtende Vorschrift für die Umsetzung des Vorhabens, jedoch fand die Forderung seitdem den Weg auf die Tagesordnung 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.

3 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2017), S. 12.

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

5 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 2019 aktualisiert.⁶ Die Initiative basiert auf freiwilliger Kooperation der Länder. Aktuell setzen 52 Länder den EITI Standard um.⁷ 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, Boni (beispielsweise 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.⁸

b) Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Absatz 1504)

Der Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, kurz Dodd-Frank Act, 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. Durch Absatz 1504 des Dodd-Frank Act wurde Absatz 13(q) des Securities and Exchange Act ergänzt, welcher die SEC dazu auffordert, die Offenlegungspflicht zu konkretisieren. Nachdem die ursprüngliche Fassung der durch die SEC im Jahr 2012 erlassenen Regeln wenig später per Gerichtsentscheidung außer Kraft

6 EITI International Secretariat (2019).

7 Vgl. EITI International Secretariat (2019), S. 4.

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

gesetzt wurde, wurden 2016 aktualisierte Regelungen erlassen, welche 2017 durch eine gemeinsame Resolution des Kongresses ebenfalls abgelehnt wurden. Vor diesem Hintergrund hat die SEC im Dezember 2019 die nunmehr dritte Version der Regelungen vorgeschlagen.⁹ Diesem Vorschlag zufolge sollen die betroffenen Unternehmen Betrag und Art der an staatliche Stellen geleisteten Zahlungen,¹⁰ aufgeschlüsselt nach Projekten und Ländern, im Formular SD veröffentlichen. Hierunter fallen, ähnlich den Vorgaben des EITI Standard, Steuern auf Gewinne, das Einkommen oder die Produktion, Nutzungsentgelte, Gebühren (beispielsweise Lizenz-, Miet- und Zugangsgebühren), Produktionszahlungsansprüche, Boni (zum Beispiel Unterzeichnungs-, Entdeckungs- und Produktionsboni), Dividenden, Zahlungen für die Verbesserung der Infrastruktur sowie Zahlungen im Zusammenhang mit bestimmten gemeinschaftlichen oder sozialen Projekten.

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. 2013 wurde die Änderung der Bilanzrichtlinie (2013/34/EU)¹¹ 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 EITI Standard genannten Arten von Zahlungen.¹² Wenige Monate nach Verabschiedung der geänderten Bilanzrichtlinie wurde im Rahmen der Änderung der Transparenzrichtlinie (2013/50/EU)¹³ 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

9 Securities and Exchange Commission (2019). Für mehr Hintergründe zum Gesetzgebungsverfahren, siehe Securities and Exchange Commission (2019), S. 5-7.

10 Relevant sind nur Zahlungen über USD 150.000, die im Zusammenhang mit Projekten anfallen, deren aggregierte Zahlungen USD 750.000 übersteigen.

11 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, OJ L 182, 29.06.2013, S. 19-76.

12 Vgl. hierzu Abschnitt B.II.1.a). Darüber hinaus sollen Zahlungen für die Verbesserung der Infrastruktur veröffentlicht werden.

13 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, OJ L 294, 06.11.2013, S. 13-27.

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)¹⁴ 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 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. Die Offenlegung soll erstmalig für ab dem 1.1.2014 beginnende Geschäftsjahre erfolgen. In Deutschland wurde die Richtlinie in § 26a KWG entsprechend den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben der Richtlinie in nationales Recht umgesetzt.

III. Sektorübergreifende Entwicklungen

1. Verpflichtendes CbCR

a) OECD BEPS Aktionspunkt 13

Im Juli 2013 veröffentlichte die OECD den sogenannten BEPS Action Plan,¹⁵ 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 Verrechnungspreisdokumentation¹⁶. Nachdem bereits im Januar 2014 ein Diskussionsentwurf hierzu erlassen wurde,¹⁷ sieht die wenige Monate später veröffentlichte Richtlinie zur Verrechnungspreisdokumentation und zum CbCR¹⁸ einen dreistufigen Ansatz vor. Neben einem sogenannten Master File und Local File, in denen Informationen allgemeiner beziehungsweise länderspezifischer Natur zu Konzernstruktur, innerbetrieblichen Transaktionen und angewandten Verrechnungspreismethoden gegeben werden sollen, soll das CbCR einen eigenständigen Teil der Verrechnungspreisberichterstattung ausmachen. Im Jahr 2015

14 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, OJ L 176, 27.06.2013, S. 338-436.

15 OECD (2013).

16 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.

17 OECD (2014a).

18 OECD (2014b).

verabschiedete die OECD eine Richtlinie zur Implementierung der Verrechnungspreisdokumentation und des CbCR¹⁹ sowie ein Implementierungspaket²⁰, welche genauere Angaben zum Umfang der vorgeschlagenen Regelungen sowie zur Umsetzung in nationales Recht machen.²¹ Der am 5.10.2015 veröffentlichte finale Bericht zu Aktionspunkt 13²² 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 materielle 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 beziehungsweise 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.²³ Bei dem CbCR der OECD handelt es sich nicht um eine öffentliche Berichterstattung, 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. Das OECD-CbCR 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 Besteuerung²⁴ erlassen. Diese nimmt auf das OECD-CbCR gemäß BEPS Aktionspunkt 13 Bezug. Multinationale Unternehmen mit einem konsolidierten Vorjahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro sollen erstmalig für das Geschäftsjahr, welches

19 OECD (2015a).

20 OECD (2015b).

21 Darüber hinaus beinhalten drei im September 2017 veröffentlichte Handbücher bzw. Richtlinien weitere Hilfestellungen für die Länder im Hinblick auf die Einführung des CbCR und die Verarbeitung der Daten (OECD (2017a, b, c)).

22 OECD (2015c).

23 Vgl. OECD (2015c), S. 21, Rn. 53. Eine Untersuchung von Spengel/Vay/Weck (2019) bestätigt diese Einschätzung weitestgehend.

24 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.

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.²⁵ Die Regelung gilt erstmals für Wirtschaftsjahre, die nach dem 31.12.2015 beginnen (Artikel 97 § 31 EGAO).

Die OECD überwacht kontinuierlich die Umsetzung von BEPS Aktionspunkt 13 in den verschiedenen teilnehmenden Ländern. Im Rahmen eines sogenannten Peer Review Verfahrens, welches sich über drei Jahre erstreckt (2017 bis 2019), wird die Umsetzung des CbCR-Standards im Hinblick auf den innerstaatlichen rechtlichen und administrativen Rahmen, den Informationsaustausch sowie die Vertraulichkeit und die angemessene Verwendung der CbCR-Berichte dokumentiert. Aus dem mittlerweile zweiten vorliegenden Peer Review Bericht²⁶ geht hervor, dass mehr als 80 Länder CbCR-Regelungen in ihr nationales Recht implementiert haben.²⁷ Allerdings weichen die Anwendungszeitpunkte sowie einzelne Details der Umsetzung voneinander ab.²⁸ Um den internationalen Informationsaustausch der CbCR-Daten zu regeln, hat die OECD eine multilaterale Vereinbarung zum zwischenstaatlichen Austausch der CbCRs (Multilateral Competent Authority Agreement, CbC-MCAA) initiiert, die bislang 87 Länder – einschließlich Deutschland – unterzeichnet haben.²⁹ Neben weiteren Ländern sind insbesondere die USA dieser Vereinbarung hingegen nicht beigetreten. Die USA handeln stattdessen mit einzelnen Staaten jeweils bilaterale Abkommen aus, um im einzelnen Fall zu regeln, welche Informationen unter welchen Bedingungen ausgetauscht werden.³⁰ Derzeit existieren insgesamt über 2.500 bilaterale Austauschbeziehungen zwischen Ländern, die sich zum Austausch von CbCR-Daten verpflichtet haben.³¹ Hierunter fallen neben dem Austausch zwischen den Unterzeichnern des CbC-MCAA Austauschbeziehungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Ratsrichtlinie 2016/881/EU sowie zwischen Unterzeichnern bilateraler Abkommen

25 Das Bundesfinanzministerium hat 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).

26 OECD (2019a).

27 Die aktuelle Zahl beläuft sich Angaben der OECD zufolge auf 90, vgl. <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action13/> [11.08.2020].

28 Einen Überblick über die weltweite Umsetzung der OECD-Vereinbarung vermittelt auch eine von der OECD veröffentlichte und regelmäßig aktualisierte Aufstellung aller grundsätzlich teilnehmenden Länder unter <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/country-specific-information-on-country-by-country-reporting-implementation.htm> [11.08.2020].

29 Vgl. <https://www.oecd.org/tax/beps/CbC-MCAA-Signatories.pdf> [11.08.2020].

30 Bislang haben die USA mit 41 Staaten entsprechende Abkommen geschlossen, vgl. <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm> [15.09.2020].

31 Vgl. <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm> [15.09.2020].

für einen Austausch unter Doppelbesteuerungsabkommen oder Abkommen über den Austausch von Steuerinformationen. Der erste automatische Austausch von CbCR-Daten fand im Juni 2018 statt.³²

Basierend auf den bisherigen Erfahrungen der Länder hat die OECD im Dezember 2019 ein Update der Richtlinien zur Implementierung des CbCR veröffentlicht, in welchem bis dato nicht näher geregelte Aspekte im Hinblick auf bestimmte im CbCR zu berichtende Inhalte sowie die Erstellung und den Austausch der Berichte konkretisiert werden.³³ Überdies wurden typische Problemfelder bei der Anfertigung der Berichte identifiziert.³⁴ Auch diverse Stakeholdergruppen werden in die laufende Evaluierung des CbCR-Standards einbezogen. Darüber hinaus hat die OECD im Rahmen des Review Verfahrens im Februar 2020 eine öffentliche Anhörung durchgeführt und dazu eingeladen, Kommentare zu BEPS Aktionspunkt 13 abzugeben. Aus den Reaktionen geht hervor, dass manche Interessengruppen insbesondere eine stärkere Orientierung der OECD CbCR-Regelungen an dem Global Reporting Initiative Standard³⁵ einschließlich einer Veröffentlichung gegenüber der Allgemeinheit fordern.³⁶ Eine erste Auswertung von anonymisierten und aggregierten OECD CbCR-Daten, die sich auf das Berichtsjahr 2016 beziehen, wurde im Juli 2020 im Rahmen der zweiten Ausgabe der Corporate Tax Statistics der OECD³⁷ veröffentlicht.³⁸

b) EU-Entwurf zur Bilanzrichtlinie

Über das oben genannte 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 Bilanzrichtlinie³⁹ veröffentlicht. Dieser wurde am 4.7.2017⁴⁰ sowie erneut am 27.3.2019⁴¹ vom Europäischen Parlament überarbeitet. Am 15.11.2019 wurde durch die finnische Präsidentschaft

32 Vgl. <https://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm> [15.09.2020].

33 OECD (2019b).

34 OECD (2019c).

35 Siehe Abschnitt B.III.2.

36 Vgl. https://www.globalreporting.org/information/news-and-press-center/Pages/US-Senators-join-call-for-OECD-to-align-with-GRI-Tax-Standard.aspx?utm_campaign=11408999_March_Newsletter_2020&utm_medium=Engagement%20Cloud&utm_source=Global%20Reporting%20Initiative&dm_i=4J5,6Sj8N,1G0RAX,R6jWL,1 [11.08.2020]. Die Stellungnahmen der Vertreter der Interessensgruppen sind unter folgendem Link abrufbar: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-comments-received-on-the-2020-review-of-country-by-country-reporting-beps-action-13-minimum-standard.htm> [11.08.2020].

37 OECD (2020).

38 Siehe Abschnitt D.I für eine kurze Beschreibung der wesentlichen Ergebnisse der Auswertung durch die OECD.

39 Europäische Kommission (2016).

40 Europäisches Parlament (2017).

41 Europäisches Parlament (2019).

des Rates der Europäischen Union der derzeit aktuellste Kompromissvorschlag vorgelegt,⁴² welcher durch den Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ in einer Abstimmung am 28.11.2019 jedoch knapp abgelehnt wurde.⁴³ Trotz der Forderungen von Befürwortern des CbCR⁴⁴ hat das Thema bislang keinen Eingang in die Agenda der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 gefunden.⁴⁵

Der jüngste EU-Kompromissvorschlag sieht die Erstellung eines Ertragsteuerinformationsberichts durch folgende Unternehmen vor:⁴⁶

- Oberste EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Gesamteinnahmen⁴⁷ in den beiden letzten Geschäftsjahren⁴⁸ von jeweils mindestens 750 Millionen Euro;
- Konzernunverbundene EU-Unternehmen mit Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mindestens 750 Millionen Euro;
- Mittlere und große EU-Tochterunternehmen, die von einem obersten Nicht-EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mindestens 750 Millionen Euro kontrolliert werden;
- Mittlere und große EU-Zweigniederlassungen, die von einem Nicht-EU-Unternehmen eröffnet werden, das
 - i) von einem Nicht-EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mindestens 750 Millionen Euro kontrolliert wird (Berichtspflicht der Zweigniederlassung nur, sofern nicht bereits ein anderes Tochterunternehmen der Berichtspflicht unterliegt), oder

42 Rat der Europäischen Union (2019a). Im Folgenden „EU-Kompromissvorschlag“.

43 Während 14 Mitgliedstaaten für den Vorschlag stimmten, stimmten zwölf dagegen. Das Vereinigte Königreich beteiligte sich nicht an der Abstimmung; Deutschland enthielt sich seiner Stimme. Für ein Vorankommen des Vorschlags wäre eine Mehrheit von 16 Stimmen notwendig gewesen, vgl. <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1j7hkz9m2y67b/public-cbcr-fails-to-move-forward-in-eu-council> [14.08.2020]. Am 20.12.2019 veröffentlichte die finnische EU-Ratspräsidentschaft einen Folgevermerk, in welchem das Vorwort des Kompromissvorschlags leicht modifiziert wurde, um das Ziel des Vorschlags stärker zu betonen (Rat der Europäischen Union (2019b)).

44 Vgl. Paus/Giegold (2020).

45 Vgl. <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr/eu-steuertransparenz-103.html> [19.08.2020].

46 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den EU-Kompromissvorschlag. In den Fußnoten dieses Abschnitts werden die wesentlichen Unterschiede gegenüber dem Vorschlag des Europäischen Parlaments vom 27.3.2019 aufgezeigt.

47 Einnahmen werden, in Abhängigkeit der zugrunde gelegten Rechnungslegungsstandards, als Nettoumsatzerlöse oder Einnahmen gemäß der Rechnungslegungsgrundsätze definiert.

48 Hierbei handelt es sich um das Geschäftsjahr, auf das sich der Ertragsteuerinformationsbericht bezieht, sowie um das unmittelbar vorangegangene Geschäftsjahr.

- ii) ein unverbundenes Unternehmen mit Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mindestens 750 Millionen Euro ist.⁴⁹

Von der Berichtspflicht ausgenommen werden Unternehmen, die nur in einem einzigen Mitgliedstaat eine Niederlassung, eine feste Geschäftseinrichtung oder eine dauerhafte Geschäftstätigkeit haben, sowie Unternehmen, die bereits nach Artikel 89 der Richtlinie 2013/36/EU einen CbCR veröffentlichen.

Der Country-by-Country Report soll in einem nationalen zentralen Register oder in einem Handels- oder Gesellschaftsregister sowie für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren auf der Webseite des berichtenden Unternehmens veröffentlicht werden.⁵⁰ Die folgenden Informationen sollen, aufgeschlüsselt nach einzelnen EU-Mitgliedstaaten und Steuergebieten, die auf der EU-Liste nicht-kooperativer Länder für Steuerzwecke genannt werden, sowie auf aggregierter Basis für alle anderen Steuergebiete, offengelegt werden:

- Name des obersten Mutterunternehmens oder des eigenständigen Unternehmens;
- Kurze Beschreibung der Art der Tätigkeiten;
- Zahl der Beschäftigten (Durchschnitt während des Geschäftsjahres);
- Betrag der Einnahmen;⁵¹
- 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 im jeweiligen Steuergebiet entspricht;⁵²

49 Der Vorschlag des Europäischen Parlaments vom 27.3.2019 betrifft einen größeren Kreis an Unternehmen. Lediglich im Berichtsgeschäftsjahr muss die Einnahmenschwelle (der Vorschlag des Europäischen Parlaments spricht von Umsatzerlösen) von EUR 750 Mio. überschritten werden. Außerdem ist keine Beschränkung auf mittlere und große Tochterunternehmen vorgesehen.

50 Das Europäische Parlament spricht sich in seinem Vorschlag vom 27.3.2019 für eine Veröffentlichung des Ertragsteuerinformationsberichts auf der Webseite des Unternehmens sowie in einem von der Kommission geführten öffentlichen Register aus.

51 Hierzu zählen die Summe aus dem Nettoumsatzerlös, sonstigen betrieblichen Erträgen, Erträgen aus Beteiligungen (außer Dividenden von verbundenen Unternehmen), Erträgen aus sonstigen Wertpapieren und Forderungen des Anlagevermögens, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen sowie die Erträge gemäß der zugrunde gelegten Rechnungslegungsgrundsätze. Die Einnahmen sollen Transaktionen mit nahestehenden Personen einschließen.

52 Ohne latente Steuern und Rückstellungen für ungewisse Steuerverbindlichkeiten.

- Betrag der gezahlten Ertragsteuer auf Kassenbasis, die dem Betrag der im betreffenden Geschäftsjahr von Unternehmen und Zweigniederlassungen im jeweiligen Steuergebiet entrichteten Ertragsteuern entspricht;⁵³
- Betrag der einbehaltenen Gewinne;
- gegebenenfalls Gesamtschilderung (auf Gruppenebene), in der etwaige wesentliche Diskrepanzen zwischen den gezahlten und den noch zu zahlenden Ertragsteuern erläutert werden.⁵⁴

Gemäß dem EU-Kompromissvorschlag können die Mitgliedstaaten gestatten, dass die zu berichtenden Informationen den Vorgaben des OECD-CbCR entsprechen, welche durch die Richtlinie bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (siehe Abschnitt B.III.1.a)) umgesetzt wurden. Der Kompromissvorschlag sieht überdies einen temporären Verzicht auf die Offenlegung bestimmter Informationen vor, wenn die Offenlegung der wirtschaftlichen Stellung der einbezogenen Unternehmen einen erheblichen Nachteil zufügen würde.⁵⁵ Der Verzicht muss im Bericht begründet werden. Die Veröffentlichung der Informationen ist spätestens innerhalb von sechs Jahren nach dem Verzicht nachzuholen.⁵⁶

c) Vergleich der Initiativen von OECD und EU

Tabelle 1 stellt die CbCR-Initiativen der OECD und der EU gegenüber. Zentraler Unterschied zwischen den beiden Konzepten ist die Art der Offenlegung. Während gemäß BEPS Aktionspunkt 13 die Informationen lediglich vertraulich der zuständigen Steuerbehörde übermittelt und dann im Anschluss mit anderen Steuerbehörden ausgetauscht werden sollen, sind die Informationen laut EU-Kompromissvorschlag auf der

53 Einschließlich Quellensteuern, die von anderen Unternehmen entrichtet wurden.

54 Der Vorschlag des Europäischen Parlaments vom 27.3.2019 visiert eine Aufschlüsselung der Daten nach einzelnen Steuergebieten (auch außerhalb der Europäischen Union) an. Zusätzlich zu den oben genannten Informationen sollen folgende Daten veröffentlicht werden: Liste aller Tochterunternehmen, kurze Beschreibung der Art ihrer Tätigkeiten und ihre geografischen Standorte; Anlagevermögen mit Ausnahme der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente; ausgewiesenes Kapital; Differenzierung der Umsatzerlöse nach nahestehenden und nicht nahestehenden Personen; Einzelheiten der erhaltenen staatlichen Beihilfen und etwaiger Spenden an Politiker, politische Organisationen oder politische Stiftungen; sowie Informationen dazu, ob eine bevorzugte steuerliche Behandlung durch eine Patentbox oder gleichwertige Regelungen besteht.

55 Ausgenommen von einem Verzicht sind Informationen über Steuergebiete, die auf der EU-Liste nicht-kooperativer Länder für Steuerzwecke genannt werden.

56 Nach dem Vorschlag des Europäischen Parlaments vom 27.3.2019 können die Mitgliedstaaten Unternehmen gestatten, einzelne Informationen für einzelne Länder nicht in den Report aufzunehmen, soweit die Offenlegung dieser Informationen der Geschäftslage der 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. Sobald die Voraussetzungen für die Nichtoffenlegung nicht mehr erfüllt sind, müssen die Informationen auch rückwirkend in Form eines arithmetischen Durchschnitts veröffentlicht werden. Die Europäische Kommission kann die von den Mitgliedstaaten erteilten Ausnahmen widerrufen, falls sie anderer Auffassung ist.

Webseite des Unternehmens sowie in einem nationalen zentralen Register oder in einem Handels- oder Gesellschaftsregister 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.⁵⁷

Auch hinsichtlich des Anwendungsbereichs bestehen Unterschiede. So wird beispielsweise bei den konsolidierten Umsatzerlösen beziehungsweise Gesamteinnahmen, die für die Berichtspflicht den Betrag von 750 Millionen Euro übersteigen müssen, beim EU-Kompromissvorschlag auf das Berichtsgeschäftsjahr und auf das vorangegangene Geschäftsjahr, beim CbCR gemäß BEPS Aktionspunkt 13 hingegen nur auf das vorangegangene Wirtschaftsjahr abgestellt.

Außerdem sieht der EU-Kompromissvorschlag mit der Ausnahme von Unternehmen des Bankensektors, wenn diese bereits durch Artikel 89 der Richtlinie 2013/36/EU zum CbCR verpflichtet sind, sowie mit der Möglichkeit eines temporären Verzichts auf die Offenlegung bestimmter Informationen zwei Ausnahmeregelungen vor, für die es bei der OECD keine Entsprechung gibt.

Was die zu veröffentlichenden Daten betrifft, geht das CbCR der OECD mit dem Erfordernis der Offenlegung des ausgewiesenen Kapitals, des Anlagevermögens und der Namen aller einbezogenen Unternehmen und Betriebsstätten sowie der Differenzierung zwischen Umsatzerlösen von nahestehenden und fremden Personen weiter als der EU-Kompromissvorschlag.⁵⁸

57 Vgl. Grotherr (2016a), S. 856.

58 Der Vorschlag des Europäischen Parlaments vom 27.3.2019 beinhaltet jedoch ebenfalls eine Offenlegung dieser Informationen.

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

	OECD-CbCR (BEPS Aktionspunkt 13)	EU-CbCR (EU-Kompromissvorschlag zur Änderung der Bilanzrichtlinie)
Zielsetzung	Bessere Beurteilung von Gewinnverlagerungsrisiken, insb. durch Verrechnungspreisgestaltungen, durch die Steuerbehörden	Verhaltensbeeinflussung von Unternehmen durch öffentlichen Druck
Art der Offenlegung	Vertraulich und Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden	Öffentlich (Webseite des Unternehmens und in einem nationalen zentralen Register oder Handels- oder Gesellschaftsregister)
Geografische Abdeckung	Mind. eine Konzerngesellschaft/ Betriebsstätte in einem OECD-Staat	Mind. eine mittlere oder große (Konzern-) Gesellschaft/Betriebsstätte in einem EU-Mitgliedstaat
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> ■ Multinationale Unternehmen mit konsolidiertem Vorjahresumsatz von mind. EUR 750 Mio. ■ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Oberste EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mind. EUR 750 Mio. ■ Konzernunverbundene EU-Unternehmen mit Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mind. EUR 750 Mio. ■ Mittlere und große EU-Tochterunternehmen, die von einem obersten Nicht-EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mind. EUR 750 Mio. kontrolliert werden ■ Mittlere und große EU-Zweigniederlassungen, die von einem Nicht-EU-Unternehmen eröffnet werden, das <ul style="list-style-type: none"> ■ i) von einem Nicht-EU-Mutterunternehmen mit konsolidierten Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mind. EUR 750 Mio. kontrolliert wird (Berichtspflicht der Zweigniederlassung nur, sofern nicht bereits ein anderes Tochterunternehmen der Berichtspflicht unterliegt), oder ■ ii) ein unverbundenes Unternehmen mit Gesamteinnahmen in den beiden letzten Geschäftsjahren von jeweils mind. EUR 750 Mio. ist.

	OECD-CbCR (BEPS Aktionspunkt 13)	EU-CbCR (EU-Kompromissvorschlag zur Änderung der Bilanzrichtlinie)
Größenschwelle	EUR 750 Mio. Umsatz im vorangegangenen Wirtschaftsjahr	EUR 750 Mio. Gesamteinnahmen im Berichtsgeschäftsjahr sowie im vorangegangenen Geschäftsjahr
Sektoren	Alle	Alle, bis auf Bankensektor (CbCR-Pflicht bereits durch Art. 89 2013/36/EU)
Ausnahmeregelung	Keine	Temporärer Verzicht (max. 6 Jahre, mit Begründung) auf die Offenlegung bestimmter Informationen möglich, wenn die Offenlegung der wirtschaftlichen Stellung der einbezogenen Unternehmen einen erheblichen Nachteil zufügen würde
Daten	Umsatzerlöse (unterschieden nach nahestehenden und fremden Unternehmen/ Personen)	Einnahmen
	Gewinn/Verlust vor Ertragsteuern	Gewinn/Verlust vor Ertragsteuern
	Gezahlte Ertragsteuern	Gezahlte Ertragsteuern
	Geschuldete Ertragsteuern	Geschuldete Ertragsteuern
	Einbehaltener Gewinn	Einbehaltener Gewinn
	Ausgewiesenes Kapital	
	Materielles Anlagevermögen mit Ausnahme der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente	
	Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten	Zahl der Beschäftigten (Durchschnitt während des Geschäftsjahres)
	Name und Tätigkeit der Unternehmen und Betriebsstätten je Land	Tätigkeit je Land
	Ggf. Gesamtschilderung auf Gruppenebene etwaiger wesentlicher Diskrepanzen zwischen gezahlten und noch zu zahlenden Ertragsteuern	

2. Freiwilliges CbCR

Neben den in Abschnitt B.II und B.III.1 beschriebenen verpflichtenden CbCR-Regelungen wurde jüngst durch die sogenannte „Global Reporting Initiative“ ein CbCR-Standard ins Leben gerufen, welcher auf freiwilliger Basis durch die Unternehmen zur Anwendung kommen soll. Die GRI ist eine 1997 gegründete unabhängige internationale Organisation, die sich für die Nachhaltigkeitsberichterstattung einsetzt.⁵⁹ Die von dem „Global Sustainability Standards Board“ herausgegebenen „Sustainability Reporting Standards“ sollen einen Best Practice Ansatz für die Berichterstattung über wirtschaftliche, ökologische

⁵⁹ Vgl. <https://www.globalreporting.org/Information/about-gri/Pages/default.aspx> [17.08.2020].

und soziale Konsequenzen der Tätigkeiten eines Unternehmens darstellen⁶⁰ und sind die weltweit meist angewandten Standards im Bereich des Nachhaltigkeitsreporting.⁶¹ Die GRI-Standards können – einzeln oder in Kombination – von allen Unternehmen angewendet werden, die über ihre Aktivitäten berichten wollen. Wenn der Nachhaltigkeitsbericht als im Einklang mit den GRI-Standards („in accordance with the Standards“) gelten soll, muss ein bestimmtes Set an Standards gleichzeitig erfüllt werden.⁶²

Im Dezember 2019 wurde der Standard „GRI 207: Tax 2019“ mit Wirkung ab dem 1.1.2021 veröffentlicht.⁶³ Neben drei Regelungsbereichen, die qualitative Angaben zum Management des Unternehmens in Bezug auf Steuern beinhalten,⁶⁴ wird im Rahmen einer sogenannten „Topic-Specific Disclosure“ die Erstellung eines öffentlichen CbCR gefordert („Disclosure 207-4“).

„Disclosure 207-4“ verlangt die Veröffentlichung einer Liste sämtlicher Steuerjurisdiktionen, in denen die in den konsolidierten Jahresabschluss einbezogenen Gesellschaften steuerlich ansässig sind. Für jedes dieser Länder sollen die folgenden Informationen offengelegt werden:

- Namen der ansässigen Gesellschaften;
- Haupttätigkeiten des Unternehmens;
- Zahl der Beschäftigten unter Angabe der Berechnungsweise;⁶⁵
- Umsätze mit fremden Dritten;
- Umsätze im Rahmen von grenzüberschreitenden konzerninternen Transaktionen;
- Gewinn/ Verlust vor Steuern;
- Materielles Anlagevermögen mit Ausnahme der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente;

60 Vgl. <https://www.globalreporting.org/standards> [17.08.2020].

61 Vgl. <https://www.globalreporting.org/Information/about-gri/Pages/default.aspx> [17.08.2020].

62 Vgl. GRI (2016).

63 GRI (2019).

64 Hierunter fallen Angaben zum allgemeinen Ansatz des Unternehmens im Hinblick auf Steuern, zu Governance, Kontrolle und Risikomanagement in Bezug auf Steuern sowie zur Einbeziehung von Stakeholdern.

65 Z. B. ermittelt als Anzahl der Mitarbeiter am Ende des Berichtszeitraums oder auf Basis von Vollzeitäquivalenten.

- Gezahlte Körperschaftsteuer;⁶⁶
- Auf den Gewinn/Verlust geschuldete Körperschaftsteuer;⁶⁷
- Gründe für Abweichungen zwischen dem angefallenen Körperschaftsteueraufwand und dem sich bei Anwendung des gesetzlichen Steuersatzes ergebenden Steueraufwand.⁶⁸

Die Informationen sollen, sofern möglich, auf dem jüngsten konsolidierten Jahresabschluss basieren und mit den dort berichteten Daten abgestimmt werden. Über die oben genannten Berichtspflichten hinaus wird die Angabe je Land der gesamten Mitarbeitervergütung, der einbehaltenen Lohnsteuern und Sozialabgaben, der von Kunden einbehaltenen Steuern,⁶⁹ branchenbezogener und anderer Steuern oder Zahlungen an Regierungen, wesentlicher unsicherer Steuerverbindlichkeiten sowie des Saldos der konzerninternen Schulden empfohlen.

Der GRI-Standard beinhaltet umfangreiche Erklärungen, die die Unternehmen bei der Umsetzung der geforderten Berichtspflichten unterstützen sollen. In bestimmten Fällen können Informationen aus dem Bericht ausgelassen werden, sofern dieser Umstand unter Angabe eines der im Standard „GRI 101: Foundation 2016“⁷⁰ genannten Gründe (zum Beispiel Einschränkungen der Vertraulichkeit, Nichtverfügbarkeit der Information) erläutert wird.

66 Einschließlich Quellensteuern. Streng genommen fordert der CbCR-Standard der GRI lediglich die Offenlegung gezahlter und geschuldeter Körperschaftsteuern. Jedoch wird beispielsweise in Deutschland und Ungarn die Gesamtsteuerlast auf Unternehmensebene zu einem wesentlichen Teil von Gewerbesteuern bestimmt, vgl. Spengel/Bräutigam/Dutt/Fischer/Stutzenberger (2019), S. 51. Da durch die alleinige Offenlegung der Körperschaftsteuerbelastung ein unvollständiges Bild der Ertragsteuerbelastung vermittelt werden würde, ist davon auszugehen, dass auch andere Ertragsteuern (z. B. Gewerbesteuern) von dem GRI-Standard erfasst werden sollen, ähnlich den Vorgaben des OECD-CbCR und des EU-Kompromissvorschlags.

67 Ohne latente Steuern und Rückstellungen für ungewisse Steuerverbindlichkeiten.

68 Beispielsweise Steuererleichterungen, Freibeträge, Anreize oder sonstige Regelungen, die zu einer bevorzugten steuerlichen Behandlung führen. Zusätzlich zu der geforderten qualitativen Erklärung können Unternehmen auch eine quantitative Überleitungsrechnung bereitstellen.

69 Vgl. Schnitger/Holle/Kockrow (2020), S. 1529.

70 GRI (2016).

C. Analyse der Grundkonzeption, der Kosten und des Nutzens von Country-by-Country Reporting

Nach der Darstellung der verschiedenen CbCR-Regelungen und Initiativen werden in diesem Kapitel die Grundidee des CbCR sowie die möglichen Kosten und der potenzielle Nutzen der Einführung solcher Regelungen auf konzeptioneller Basis analysiert, bevor anschließend in Kapitel D erste wissenschaftliche Erkenntnisse erörtert werden.

I. Analyse der Grundkonzeption

Dem Konzept des CbCR als Instrument zur Identifikation von Gewinnverlagerung liegt die Idee der Aufteilung des gesamten Konzernergebnisses auf einzelne Länder anhand von Schlüsselgrößen zugrunde. 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 und die Höhe der Umsatzerlöse beziehungsweise Einnahmen (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.⁷¹ 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.⁷² 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.⁷³ Auch sollten weitere Arbeitsmarktcharakteristika, wie Arbeitsproduktivität und Mitarbeiterkosten, Berücksichtigung finden⁷⁴ sowie neben einem konzerninternen Vergleich der Kennzahlen zwischen einzelnen Ländern auch ein externer Vergleich mit den Kennzahlen einer geeigneten Peergroup erfolgen.⁷⁵

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

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

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

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

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

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- beziehungsweise Konzernabschlüssen enthalten sind, müssen die Berichtssysteme der Unternehmen zunächst an die CbCR-Anforderungen angepasst werden.⁷⁶ So erfordern zum Beispiel sowohl § 138a AO als auch der EU-Kompromissvorschlag, dass die Kennzahlen von rechtlich nicht selbstständigen Betriebsstätten beziehungsweise Zweigniederlassungen 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.⁷⁷ Zudem sind manche Berichtspositionen des CbCR detaillierter beziehungsweise anders untergliedert als im Jahresabschluss (zum Beispiel die Position der im Wirtschaftsjahr gezahlten Ertragsteuern). Insofern führt die erstmalige Implementierung der CbCR-Anforderungen im Berichtssystem zu einmaligen Anpassungskosten der Unternehmen. Weiterer administrativer Aufwand würde außerdem entstehen, sofern die vertraulichen Berichte auf einer anderen Datengrundlage beruhen sollten als die etwaigen zu veröffentlichenden Berichte. Der EU-Kompromissvorschlag stellt es den Mitgliedstaaten lediglich frei zu gestatten, dass sich die Informationen beider Berichte entsprechen (siehe auch Abschnitt B.III.1.b)). Sollten einzelne Mitgliedstaaten hiervon abweichen, könnte es zu einer doppelten Belastung der Unternehmen kommen, die dann parallel zwei separate Reports nach unterschiedlichen Grundlagen anfertigen müssten.⁷⁸

Zusätzlich zu einmaligen Implementierungskosten 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- beziehungsweise Public-Relations-Abteilungen auch damit auseinandersetzen, ob sie auf freiwilliger Basis gegebenenfalls ergänzende Informationen und Erläuterungen veröffentlichen wollen.⁷⁹ Sofern die Reports einer Prüfungspflicht durch den Konzernabschlussprüfer unterliegen, wie dies bei der CbCR-Regelung für Banken in der EU der Fall ist,⁸⁰ ergeben sich hieraus weitere laufende Kosten. Der EU-Kompromissvorschlag sieht aktuell lediglich vor, dass Mitgliedstaaten vorschreiben können, dass Abschlussprüfer in ihrem Bestätigungsvermerk anzugeben haben, ob das geprüfte Unternehmen einen CbCR veröffentlichen muss. Die Reports nach § 138a AO

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

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

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

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

80 Art. 89 Abs. 4 der EU-Eigenkapitalrichtlinie bzw. § 26a Abs. 1 S. 2 KWG.

sind ohnehin 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 zum Beispiel eine Überleitungsrechnung zu anderen Finanzdaten anfordern wird.⁸¹ 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.⁸² Dies geht insbesondere zulasten von Familienunternehmen. Während beispielsweise in Deutschland von den 500 umsatzstärksten Familienunternehmen rund ein Drittel im Bereich zwischen 750 Millionen Euro und zwei Milliarden Euro Jahresumsatz liegen,⁸³ liegen die Umsätze der DAX30-Konzerne im Mittel bei 47,7 Milliarden Euro.⁸⁴

2. Implizite Kosten

Als 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 EU-Kompromissvorschlag eine Publikation der CbCR-Informationen durch die Unternehmen auf ihrer Homepage sowie in öffentlich zugänglichen Registern. 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

81 Vgl. Preisser (2016), S. 495.

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

83 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 PricewaterhouseCoopers, <https://www.top-familybusiness.com/rankings> [07.09.2020]. Insgesamt liegt mehr als die Hälfte der 500 umsatzstärksten Familienunternehmen in Deutschland über der Umsatzschwelle von EUR 750 Mio.

84 Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75495/umfrage/umsaetze-der-dax-konzerne/> [07.09.2020].

würdigen und einordnen zu können.⁸⁵ 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 (zum Beispiel steuerfreie Dividenden einer Holding-Gesellschaft) oder die Nutzung vorhandener Verlustvorträge aufgrund erlittener wirtschaftlicher Verluste in der Vergangenheit.⁸⁶ 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.⁸⁷ 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 Selbstbestimmung.⁸⁸ 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.⁸⁹ Da nach dem EU-Kompromissvorschlag 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

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

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

87 Vgl. Lenter/Slemrod/Shackelford (2003), S. 824; Grotherr (2017), S. 330-337.

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

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

Informationen fallen können.⁹⁰ Andererseits ist zu bedenken, dass das Steuergeheimnis nach seiner Entstehungsgeschichte vorwiegend als Schutzrecht natürlicher Personen einzuordnen ist.⁹¹ 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.⁹² 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.⁹³ 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 nutzen⁹⁴ – 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 voraussichtlich nicht zu gegenläufigen Korrekturen bereit sein werden, besteht für die Unternehmen das Risiko einer zunehmenden Doppelbesteuerung oder zumindest erhöhter Beratungs- und Prozesskosten.⁹⁵ Dem Vernehmen nach ist das bereits bei einigen 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 „formulary apportionment“ ohne explizite rechtliche Grundlage führen.⁹⁶ Dieses Problem besteht übrigens nicht nur bei dem öffentlichen CbCR nach dem EU-Kompromissvorschlag, sondern aufgrund des Informationsaustausches zwischen den Steuerverwaltungen der beteiligten Staaten auch bei dem auf OECD-Ebene beschlossenen vertraulichen CbCR nach § 138a AO.

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

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

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

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

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

95 Vgl. Schlie/Malke (2013), S. 2469; Hanlon (2018), S. 212.

96 Vgl. Cockfield/MacArthur (2015), S. 642; Evers/Meier/Spengel (2017), S. 10.

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.⁹⁷ 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-how entnehmen.⁹⁸ 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.⁹⁹ 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 Pendants 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 einzuführen, für verfassungswidrig erklärt.¹⁰⁰

Bei einer weltweiten Einführung eines öffentlichen CbCR unabhängig von Größenkriterien wären alle multinationalen Unternehmen gleichermaßen von der Publikation vertraulicher Daten betroffen, sodass es in diesem Szenario letztlich nicht zu einer maßgeblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs kommen sollte.¹⁰¹ Der EU-Kompromissvorschlag beinhaltet aber gerade keine größenunabhängige und weltweite CbCR-Einführung (und kann letztere mangels Regelungskompetenz für Drittstaaten auch gar nicht

97 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2017), S. 9.

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

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

100 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> [07.09.2020]; vgl. hierzu auch Schreiber/Greil (2017), S. 18. Cockfield/MacArthur (2015, S. 655) vertreten hingegen die Auffassung, keine der in den Reports enthaltenen Angaben sei als Geschäftsgeheimnis oder als vergleichbar schutzwürdige Information einzuordnen.

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

beinhalten). Er beschränkt sich vielmehr, wie in Abschnitt B.III.1.b) dargestellt, auf Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 750 Millionen Euro, die in mindestens einem EU-Staat über mindestens eine mittlere beziehungsweise große (Tochter-)Gesellschaft oder Zweigniederlassung 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 gegebenenfalls sogar einer vergleichbaren Größenklasse zuzuordnen (zum Beispiel Unternehmen mit einem jährlichen Konzernumsatz zwischen 500 Millionen Euro und einer Milliarde 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.

Noch schwerer als die größenabhängige Begrenzung wiegt jedoch die Asymmetrie aus der geografisch beschränkten Einführung einer CbCR-Publikationspflicht. Die Regelung des EU-Kompromissvorschlags soll sich wie beschrieben nur auf Unternehmen erstrecken, die in mindestens einem EU-Staat eine mittlere oder große (Tochter-)Gesellschaft oder Zweigniederlassung 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 DAX30-Unternehmen etwa konkurriert hauptsächlich mit internationalen Wettbewerbern vergleichbarer Größenordnung. Konkurrenzunternehmen dieser oberen Größenklasse („Global Player“), die ihren Konzernhauptszitz in einem Drittstaat haben (wie zum Beispiel US-Dow-Jones-Unternehmen), verfügen aber in aller Regel aufgrund ihrer weltweiten Präsenz über entsprechend große Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen 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 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 europäischer Mittelständler über der Umsatzschwelle mit einem japanischen Mittelständler vergleichbarer Größe und ohne EU-Niederlassung um internationale Großaufträge konkurriert, erleidet das europäische 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 mittlere beziehungsweise große Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen in EU-Staaten verfügen und dadurch eigentlich der CbCR-Pflicht unterliegen, weigern könnten, ihren EU-Niederlassungen die relevanten Informationen über 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 gegebenenfalls versuchen werden, der Veröffentlichung zu entgehen.¹⁰² Sollte dies eintreten, würden sich die Wettbewerbsnachteile EU-basierter Konzerne auch auf das Verhältnis gegenüber solchen Konkurrenten ausdehnen. Auch hier ist davon auszugehen, dass vor allem Familienunternehmen betroffen sind. Es ist eher unwahrscheinlich, dass Global Player aus 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 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 europäischer Mittelständler.

Schließlich gilt es zu beachten, dass die dargelegten Wettbewerbsnachteile für bestimmte EU-Unternehmen auch Standortnachteile für die EU als Wirtschaftsraum implizieren.¹⁰³ Aus Sicht der EU-Konzerne ist es zwar unter Wettbewerbsaspekten grundsätzlich zu begrüßen, dass Drittstaaten-Konzerne bereits ab einer einzigen mittleren beziehungsweise großen 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 beziehungsweise diese zu erweitern. In gleicher Weise könnte die Regelung auch eine Rolle spielen bei der Erwägung, bestehende EU-Standorte zu schließen beziehungsweise zu verkleinern und beispielsweise in Schwellenländer zu verlagern.¹⁰⁴ 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

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

103 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2017), S. 10.

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

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 (unter anderem 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.

III. Analyse des Nutzens

1. Nutzen für die Finanzverwaltungen

Gemeinsames Ziel der CbCR-Regelungen der OECD und des EU-Kompromissvorschlags ist die Bekämpfung von Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶

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.¹⁰⁷ 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

105 Vgl. Europäische Kommission (2016), S. 2; OECD (2013), S. 7-8.

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

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

Besteuerungssysteme entstehen.¹⁰⁸ 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 für 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. Aus theoretischer Sicht lässt sich jedoch nicht eindeutig beurteilen, ob die Verfügbarkeit von CbCR-Daten für die Finanzverwaltungen tatsächlich einen Nutzen bringt. 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 EU-Kompromissvorschlags 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.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ 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.¹¹¹

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

108 Vgl. Evers/Meier/Spengel (2017), S. 11.

109 Vgl. Richtlinie (EU) 2016/881, S. 8.

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

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

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 beziehungsweise an die Öffentlichkeit weitergeleitet wird.¹¹² Allerdings ist äußerst fraglich, in welchem Umfang hieraus tatsächlich neue Erkenntnisse gewonnen werden können. Die internationalen Besteuerungslücken und die darauf aufbauenden Gestaltungsmaßnahmen, die von Unternehmen zur Gewinnverlagerung genutzt werden, sind den Gesetzgebern und auch der Öffentlichkeit mittlerweile weitestgehend bekannt.¹¹³

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.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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 wären hierzu ausreichend.

3. Nutzen für Investoren beziehungsweise Analysten

Die Befürworter des öffentlichen CbCR stellen weiterhin auf den Nutzen dieses Zahlenwerks für Analysten beziehungsweise Investoren ab.¹¹⁶ Danach liefern die Reports den Investoren zusätzliche Informationen zum Beispiel über die geografische Aufstellung und die damit verbundenen geopolitischen Risiken eines Unternehmens.¹¹⁷ 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

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

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

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

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

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

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

Betriebsprüfungsrisiken infolge von aggressiver Steuervermeidung.¹¹⁸ Auf diese Weise kann die Veröffentlichung von länderbezogenen Daten dabei helfen, Informationsasymmetrien zwischen Managern und Investoren abzubauen, was auch generell eine der wesentlichen Zwecksetzungen der Finanzberichterstattung darstellt.¹¹⁹ Ein Abbau von Informationsasymmetrien wiederum kann sich positiv auf die Liquidität der Aktien der betroffenen Unternehmen auswirken und letztlich zu einer Verringerung der Kapitalkosten führen.¹²⁰ Darüber hinaus könnten CbCR-Verpflichtungen auch die Möglichkeiten einer persönlichen Bereicherung durch Manager zulasten der Investoren einschränken. Mehrere Studien dokumentieren ein komplementäres Verhältnis zwischen Steuervermeidung und der persönlichen Bereicherung von Führungskräften:¹²¹ Es besteht ein Anreiz für die Unternehmensführung, Aktivitäten zur Steuervermeidung vor den Steuerbehörden zu verbergen und zu diesem Zweck sowohl die öffentliche als auch die vertrauliche steuerliche Berichterstattung eher intransparent zu gestalten. Dieser Mangel an Transparenz wiederum bietet die Gelegenheit für das Management, sich unbemerkt persönlich bereichern zu können.¹²² Zusätzliche Offenlegungspflichten wie in Form des CbCR könnten die Möglichkeiten zur Überwachung und Kontrolle des Managements verbessern und dadurch die genannte Problematik verringern.

Andererseits ist zu hinterfragen, inwiefern die Investoren die in den öffentlichen Reports enthaltenen Informationen überhaupt verarbeiten werden. Insbesondere große multinationale Unternehmen, auf die die CbCR-Regelungen abzielen, unterliegen bereits umfangreichen Publikationspflichten in der EU. Durch weitere aktuelle Gesetzesinitiativen wie zum Beispiel die kürzlich umgesetzte Corporate Social Responsibility (CSR)-Richtlinie¹²³ wird der Umfang an öffentlich zugänglichen Informationen weiter steigen.¹²⁴ 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“.¹²⁵ Es ist daher schwierig zu prognostizieren, ob die von der EU vorgesehene Einführung eines öffentlichen CbCR den Investoren einen Nutzen bringen wird. Des Weiteren ist zu bedenken, dass der oben beschriebene Mechanismus einer Verringerung der Möglichkeiten zur persönlichen Bereicherung von Managern nicht

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

119 Vgl. Beyer/Cohen/Lys/Walther (2010).

120 Vgl. Healy/Palepu (2001).

121 Vgl. Desai/Dharmapala (2006); Atwood/Lewellen (2019).

122 Vgl. Hanlon/Hoopes/Shroff (2014).

123 Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen, OJ L 330, 15.11.2014, S. 1-9.

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

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

zwingend eine Offenlegungspflicht gegenüber der Allgemeinheit erfordert. Bereits eine vertrauliche Berichterstattung an die Finanzverwaltung und eine damit verbundene Verbesserung der Kontrolle und Überprüfung durch die Steuerbehörden kann diese eigennützigen Aktivitäten einschränken.¹²⁶

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.¹²⁷ 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.¹²⁸

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.¹²⁹ Beide Aspekte sind jedoch fraglich. So wurden in Abschnitt C.I bereits ausführlich 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, 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.¹³⁰ Ein einheitliches Verständnis erscheint hier unmöglich. Der Lösungsweg des öffentlichen CbCR untergräbt damit die Rechtsstaatlichkeit. Die Steuerbemessung eines Unternehmens erfolgt dann nämlich nicht mehr ausschließlich auf Grundlage der geltenden Gesetze,

126 Hierfür sprechen u. a. die Ergebnisse von Desai/Dyck/Zingales (2007).

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

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

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

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

sondern auch basierend auf der Meinung und Wahrnehmung der Öffentlichkeit.¹³¹ 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: Es ist geradezu absurd, für steuerliche Zwecke einen solchen Weg einzuschlagen; vielmehr ist der Gesetzgeber zu einer klaren Rechtssetzung aufgefordert. Der Vollzug der Gesetze muss einer hinreichend ausgestatteten Finanzverwaltung und -rechtsprechung anvertraut bleiben.

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.¹³² Ex ante ist daher ungewiss, wie die Öffentlichkeit und die Kunden auf die CbCR-Daten eines Unternehmens reagieren werden. Ob, beziehungsweise 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.¹³³ Es ist also davon auszugehen, dass sich die Effekte zwischen einzelnen Unternehmen erheblich unterscheiden können. So unterliegen zum Beispiel B2C-Unternehmen wie der Einzelhandel einem deutlich stärkeren Risiko als Unternehmen, die keinen oder nur einen sehr geringen Anteil an Privatkunden haben.¹³⁴ Diese Begünstigung beziehungsweise Benachteiligung bestimmter Branchen und verschiedener Arten von Unternehmen steht der eigentlichen Intention des öffentlichen CbCR entgegen.

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.¹³⁵ Falls ein Unternehmen in deutlich geringerem Maße Steuerplanung betreibt als seine Konkurrenten,

131 Vgl. Schreiber/Voget (2017), S. 153; Lagarden/Schreiber/Simons/Sureth-Sloane (2020), S. 93-94.

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

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

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

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

könnte sich das Management dazu veranlasst sehen, in Zukunft den Umfang von steuervermindernden Gestaltungen zu erhöhen. Vonseiten der Investoren könnte sogar ein entsprechender Druck entstehen, das Ergebnis nach Steuern durch Nutzung legaler Steuergestaltungsmaßnahmen zu maximieren.¹³⁶ 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.¹³⁷

Schließlich sind auch mögliche Wechselwirkungen zwischen dem von der OECD entwickelten vertraulichen CbCR und einem etwaigen sektorübergreifenden öffentlichen CbCR in der EU 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 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.¹³⁸ Insofern könnte ein öffentliches CbCR auf EU-Ebene die Kooperation und den Datenaustausch mit anderen Staaten negativ beeinflussen.

IV. Ergebnis der Kosten-Nutzen-Abwägung

Die Grundidee des CbCR, gemäß derer Unternehmensgewinne anhand teils willkürlicher Schlüsselgrößen auf einzelne Tätigkeitsstaaten aufgeteilt und auf ihre Angemessenheit hin beurteilt werden sollen, ist fraglich. Das CbCR kann die der Besteuerung multinationaler Unternehmen immanente Problematik der Gewinnaufteilung im Konzern nicht 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. Gewichtiger als die direkten Kosten aus der erstmaligen Implementierung im Berichtssystem und der jährlichen Erstellung und gegebenenfalls 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. Zudem wird der Anwendungsbereich des Steuergeheimnisses weiter eingeschränkt. Einzelne nationale Steuerverwaltungen könnten die CbCR-Daten außerdem für einseitige Anpassungen von Verrechnungspreisen nutzen, was zu einem

136 Vgl. Devereux (2011), S. 34; Cockfield/MacArthur (2015), S. 642-644.

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

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

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, nicht-steuerliche 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 vermutlich 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 großem Umfang von Familienunternehmen getragen werden.

Ob sich der erhoffte Nutzen der CbCR-Regelungen einstellen wird, ist mehr als 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 der Steuerplanung ein Unternehmen nutzt, und ermöglichen keine Aussage darüber, ob die gewählten Gestaltungen gesetzeskonform sind und wo gegebenenfalls 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 beziehungsweise Analysten aufgrund der zunehmenden Publikationspflichten einer Informationsüberflutung und sind nicht mehr in der Lage, sämtliche Daten zu 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 allein nach dem Gesetz, sondern auch entsprechend der öffentlichen Meinung erfolgt. Zudem ist unklar, welche Einstellung die Öffentlichkeit in Bezug auf Steuermoral überhaupt hat. 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 die konzeptionelle Analyse dafür, dass die Kosten den potenziellen Nutzen übersteigen könnten. Zudem gehen die Kosten vermutlich 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 gegebenenfalls einem erhöhten Doppelbesteuerungsrisiko verbunden; es vermeidet insbesondere die mit einer Veröffentlichung der Daten einhergehenden erheblichen Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile.

D. Wissenschaftliche Erkenntnisse auf Basis bereits implementierter CbCR-Regelungen

Die öffentliche CbCR-Regelung für EU-Finanzinstitute gilt seit Geschäftsjahren ab 2014, das öffentliche CbCR für Rohstoffunternehmen in der EU sowie das von der OECD propagierte vertrauliche CbCR sind grundsätzlich für Geschäftsjahre ab 2016 anwendbar. Somit gibt es zum jetzigen Zeitpunkt bereits mehrere Jahre an Erfahrung mit diesen Konzepten, verfügbare CbCR-Daten sowie darauf aufbauend erste wissenschaftliche Erkenntnisse. Die bisherige Forschung beinhaltet rechtliche Analysen der zugrundeliegenden Regelungen, quantitative Auswertungen des Informationsgehalts der berichteten Daten sowie empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen der CbCR-Einführung auf die betroffenen Unternehmen und auf die verschiedenen Adressaten der Berichte. Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst. Dabei wird auch auf Studien zur Wirkung von anderen steuerlichen Transparenzmaßnahmen eingegangen, insbesondere wenn in einzelnen Bereichen noch keine spezifischen Ergebnisse zu CbCR-Regelungen vorliegen.

I. Informationsgehalt von CbCR-Daten

Die rechtlichen Analysen konzentrieren sich vor allem auf die verschiedenen Wahlrechte und Spielräume des von der OECD entwickelten CbCR-Konzepts. Ein wesentlicher Kritikpunkt besteht dabei in der Auswahl der Datengrundlage für die Erstellung der Berichte. Das OECD-Konzept¹³⁹ sowie dessen Umsetzung in der entsprechenden Richtlinie (EU) 2016/881¹⁴⁰ gestatten alternativ die Nutzung von Daten aus der Konzernberichterstattung, aus den gesetzlich vorgesehenen separaten Jahresabschlüssen der einzelnen Konzerngesellschaften, aus für aufsichtsrechtliche Zwecke erstellten Abschlüssen oder sogar aus der internen Rechnungslegung. Einzelabschlüsse sind in der Regel nach nationalen Rechnungslegungsvorschriften zu erstellen, die von Land zu Land teils erheblich abweichen.¹⁴¹ Für Konzernabschlüsse finden zunehmend internationale Rechnungslegungsstandards (IFRS) Anwendung. Jedoch setzt die Steuerbemessung in vielen Ländern auf der Einzelabschlüssebene auf, weshalb die jeweilige Steuerbelastung in aller Regel nicht zu den für die einzelnen Länder berichteten Gewinnen passt.¹⁴² Aufsichtsrechtliche Abschlüsse basieren regelmäßig auf den für Einzel- oder Konzernabschlüsse maßgeblichen Vorschriften, sodass die genannten Probleme hier ebenfalls bestehen. Die interne Rechnungslegung ist demgegenüber an keine gesetzlichen Vorgaben oder Standards gebunden. Vielmehr richtet sich die Aufbereitung der Daten an den Informationsbedürfnissen des Managements aus, wodurch jeder Konzern seine eigenen Ansätze zur Berechnung von Kennzahlen verfolgen kann.¹⁴³

139 OECD (2015c), S. 32.

140 Abschnitt III.B.4 im Anhang zu der Richtlinie, S. 19.

141 Vgl. Grotherr (2016b), S. 711; Spengel/Vay/Weck (2019), S. 579.

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

143 Vgl. Möller/Hüfner/KetteniB (2011), S. 7; Spengel/Vay/Weck (2019), S. 579.

Es ist somit evident, dass jede der alternativ genannten Datengrundlagen für sich betrachtet bereits Probleme in Bezug auf die Vergleichbarkeit zwischen den Berichten verschiedener Unternehmen (oder sogar zwischen den Berichtsposten der Niederlassungen verschiedener Länder innerhalb desselben Berichts) beinhaltet. Die zu erwartende Heterogenität wird jedoch noch erheblich verstärkt, da das offene Wahlrecht zwischen verschiedenen Datenquellen von den Ländern regelmäßig an die Unternehmen weitergegeben wird.¹⁴⁴ Hinsichtlich der deutschen Regelung besteht Uneinigkeit im Schrifttum, ob die explizite Bezugnahme auf den Konzernabschluss im Wortlaut des § 138a Abs. 2 Nr. 1 AO als eine Beschränkung der zulässigen Datenquellen auf die Konzernberichterstattung zu verstehen ist.¹⁴⁵ Die deutsche Finanzverwaltung hat dies im Rahmen des OECD Peer Reviews (mit Verweis auf Informationen auf der Website des Bundeszentralamts für Steuern) verneint.¹⁴⁶ Angesichts des unverändert unklaren Gesetzeswortlauts herrscht jedoch nach wie vor Rechtsunsicherheit.¹⁴⁷

Auch die Definitionen der einzelnen nach dem OECD-Konzept zu berichtenden CbCR-Positionen bergen mehrere Unklarheiten und Interpretationsspielräume sowie Inkonsistenzen in der nationalen Umsetzung der Regelung. So wurde die im OECD-Konzept als „stated capital“ bezeichnete Kennzahl in der deutschen Vorschrift in § 138a Abs. 2 Nr. 1 lit. g AO mit „Eigenkapital“ anstatt mit „gezeichnetes Kapital“ übersetzt, was zu einer systematischen Überhöhung dieser Position in Berichten deutscher Unternehmen im internationalen Vergleich führen kann.¹⁴⁸ Mehrere Fragen ergeben sich auch in Bezug auf die länderweise zu berichtende Anzahl an Beschäftigten. Während das OECD-Konzept eine Angabe in Vollzeit-äquivalenten vorsieht, folgen nicht alle Länder dieser Vorgabe.¹⁴⁹ Der Einbezug von Subunternehmern ist den Unternehmen nach dem OECD-Konzept freigestellt, ebenso der maßgebliche Zeitpunkt für die Ermittlung der Beschäftigtenanzahl.¹⁵⁰

Darüber hinaus war bis vor kurzem strittig, ob von anderen Konzerngesellschaften bezogene Dividenden (sogenannte konzerninterne Dividenden) in die Position des Gewinns vor Steuern einzubeziehen sind – sowie korrespondierend dazu, ob etwaige Steuern auf solche Dividenden in die Berichtspositionen der gezahlten beziehungsweise geschuldeten Ertragsteuern aufzunehmen sind. Weder das ursprüngliche

144 Vgl. Spengel/Vay/Weck (2019), S. 579.

145 Bejahend u. a. Steinegger (2016), S. 456; Kraft/Heider (2017), S. 1357; ablehnend u. a. Schreiber/Greil (2017), S. 12; Lutz/Seebeck (2019), S. 537.

146 Vgl. OECD (2018), S. 270.

147 Vgl. hierzu auch Eigelshoven/Tomson (2019), S. 242-243; Spengel/Vay/Weck (2019), S. 578-579.

148 Vgl. Grotherr (2016b), S. 716; Eigelshoven/Tomson (2019), S. 245.

149 Vgl. Spengel/Vay/Weck (2019), S. 580-581.

150 OECD (2015c), S. 34.

Konzept der OECD noch die entsprechende EU-Richtlinie enthalten dazu nähere Aussagen.¹⁵¹ Sofern konzerninterne Dividenden in die Gewinngröße einbezogen werden, führt dies gewissermaßen zu einer Doppelerfassung von Gewinnen innerhalb der CbCRs. Denn konzerninterne Dividenden beruhen grundsätzlich auf früheren Gewinnen von Tochtergesellschaften, die bereits in den Vorjahren erzielt und damals als Gewinn im jeweiligen Ansässigkeitsland der Tochtergesellschaft ausgewiesen wurden. Eine solche Doppelerfassung kann letztlich in einer Überschätzung der Gewinnallokation in klassischen Holding-Standorten resultieren. Erste Untersuchungen auf Basis aggregierter CbCR-Daten der USA belegen die Vermutungen einer teilweisen Doppelzählung von Gewinnen.¹⁵² Die OECD hat die Problematik mittlerweile ebenfalls erkannt und weist im Rahmen ihrer ersten Auswertung aggregierter CbCR-Daten einiger Länder auf mögliche Verzerrungen durch die Behandlung konzerninterner Dividenden hin.¹⁵³ Zudem hat die OECD ihre Richtlinien für die CbCR-Implementierung überarbeitet und verfügt nun explizit, dass konzerninterne Dividenden nicht in die Gewinngröße einzubeziehen sind.¹⁵⁴ Die teilnehmenden Länder sollen diese Anpassungen spätestens für Geschäftsjahre ab 2020 umsetzen. Jedoch bleibt abzuwarten, ob beziehungsweise wie zeitnah alle 90 Länder, die das OECD-CbCR derzeit umsetzen, die Änderung implementieren.

Zu der öffentlichen CbCR-Regelung für EU-Finanzinstitute in Artikel 89 der EU-Eigenkapitalrichtlinie (2013/36/EU) gibt es bislang kaum rechtliche Analysen. Aufgrund der teils unbestimmten Begriffe in der Richtlinienregelung ist jedoch davon auszugehen, dass hier ähnliche Interpretationsspielräume und Unklarheiten vorherrschen. Darüber hinaus besteht ein spezifisches Problem hinsichtlich der Frage, wie die zu berichtende Umsatz-Kennzahl auszulegen ist, da die Gewinn- und Verlustrechnungen von Banken aufgrund ihres besonderen Geschäftsmodells üblicherweise keine Position „Umsatzerlöse“ enthalten.¹⁵⁵ Schließlich wird darüber diskutiert, welche Konzerneinheiten der betroffenen Bankgruppen bei der Erstellung der CbCRs einzubeziehen sind. Den Verweis der Regelung auf eine „konsolidierte Basis“ kann man entweder als Bezugnahme auf den handelsrechtlichen Konsolidierungskreis oder aber auf den (in der Regel engeren) aufsichtsrechtlichen Konsolidierungskreis von Finanzinstituten verstehen.¹⁵⁶ Auch in dieser Hinsicht können erhebliche Unterschiede in der Handhabung zwischen verschiedenen Ländern und verschiedenen Banken entstehen; im Grundsatz ist eine Wertigkeit dieser unterschiedlich erhobenen Daten nicht gegeben.

151 Vgl. Spengel/Vay/Weck (2019), S. 580.

152 Vgl. Blouin/Robinson (2020); Horst/Curatolo (2020).

153 OECD (2020), S. 37-38.

154 OECD (2019b), S. 13.

155 Vgl. hierzu European Banking Authority (2014).

156 Vgl. hierzu Dutt/Nicolay/Vay/Voget (2019), S. 7.

Neben rechtlichen Analysen der zugrundeliegenden CbCR-Regelungen gibt es mittlerweile auch quantitative Untersuchungen des Informationsgehalts der öffentlichen CbCRs europäischer Banken sowie von aggregiert veröffentlichten vertraulichen CbCR-Daten. Diese Untersuchungen belegen zum einen den Informationsgewinn durch eine wesentlich bessere geografische Abdeckung. So sind in dem CbCR-Datensatz der US-Steuerbehörden deutlich mehr Länderpräsenzen enthalten als in herkömmlichen Datensätzen.¹⁵⁷ Die CbCRs der EU-Finanzinstitute ermöglichen ein vollständigeres Bild der internationalen Aktivitäten dieser Institute im Vergleich zu Jahres- und Konzernabschlussdaten. Dadurch werden insbesondere Präsenzen und Aktivitäten in Steueroasen aufgedeckt.¹⁵⁸ Zum anderen versuchen mehrere Studien die CbCR-Daten zu nutzen, um das Gewinnverlagerungsverhalten der betroffenen Unternehmen zu analysieren. Deskriptive Ergebnisse zu den CbCRs der EU-Finanzinstitute zeigen das Ausmaß der Nutzung von Steueroasen sowie außergewöhnlich hohe ausgewiesene Gewinne pro Arbeitnehmer in bestimmten Steueroasen.¹⁵⁹ Auch eine erste aggregierte Auswertung der in 26 Ländern eingegangenen vertraulichen CbCRs durch die OECD deutet auf ein Missverhältnis zwischen berichteten Gewinnen und ökonomischer Aktivität hin und liefert Indizien für die Nutzung von Holding-Strukturen und konzerninternen Transaktionen zwecks Gewinnverlagerung.¹⁶⁰ Regressionsanalysen hingegen offenbaren, dass es in den CbCRs der Banken an wichtigen ökonomischen Variablen (insbesondere Kapitaleinsatz in Form von Bilanzsumme/Anlagevermögen sowie Personalkosten) fehlt, wodurch eine genauere Quantifizierung der Gewinnverlagerung verhindert wird.¹⁶¹ Eine erste Studie anhand der aggregierten US-CbCR-Daten ermittelt ein recht hohes Ausmaß an Gewinnverlagerung.¹⁶² Jedoch basiert diese Studie auf mehreren entscheidenden Annahmen, die im Schrifttum teils deutlich kritisiert werden.¹⁶³

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die bisherigen Analysen von CbCR-Daten durchaus gewisse Informationsvorteile hinsichtlich geografischer Abdeckung und Nutzung von Steueroasen im Vergleich zu anderen öffentlich verfügbaren Daten anzeigen. Inwiefern diese Daten jedoch die Informationslage der Steuerbehörden verbessern, ist bislang nicht erforscht. Zudem schränken mehrere Probleme die Nutzbarkeit der CbCR-Daten ein. Zum einen beinhaltet das CbCR-Konzept der OECD umfangreiche Wahlrechte und Spielräume in Bezug auf die zulässigen Datenquellen sowie die Definition einzelner Berichtspositionen, worunter die Vergleichbarkeit von Berichten verschiedener Unternehmen erheblich leidet. Zum anderen fehlen in der CbCR-Regelung für europäische Banken wesentliche ökonomische Variablen. Selbst bei einer etwaigen Ausweitung der zu berichtenden Angaben ist jedoch zu beachten,

157 Vgl. Garcia-Bernardo/Janský/Tørsløv (2019).

158 Vgl. Dutt/Nicolay/Vay/Voget (2019).

159 Vgl. Brown/Jorgensen/Pope (2019); Dutt/Nicolay/Vay/Voget (2019); Fatica/Gregori (2020); Janský (2020).

160 OECD (2020), S. 41-44.

161 Vgl. Dutt/Nicolay/Vay/Voget (2019). Vgl. demgegenüber aber die Ergebnisse von Fatica/Gregori (2020).

162 Vgl. Clausing (2020).

163 Vgl. Dyreng/Hanlon (2019); Blouin/Robinson (2020).

dass keine eindeutige ökonomische Sollgröße für eine angemessene Gewinnaufteilung innerhalb eines multinationalen Konzerns existiert (siehe Abschnitt C.I). Schließlich basieren die CbCR-Angaben in der Regel auf Daten des Rechnungswesens, sodass die ausgewiesene Gewinnallokation nicht zwangsläufig etwas darüber aussagt, wie sich das Steuersubstrat auf die jeweiligen Länder verteilt. In Summe erscheint der mögliche Mehrwert der CbCR-Informationen zur Identifikation und Beurteilung potenzieller Gewinnverlagerungsmaßnahmen eher begrenzt.

II. Auswirkung der CbCR-Verpflichtung auf betroffene Unternehmen

Die bislang existierenden empirischen Studien im Hinblick auf die Reaktionen der von der CbCR-Verpflichtung betroffenen Unternehmen lassen sich nach den verschiedenen CbCR-Initiativen unterteilen. Soweit ersichtlich, befasst sich bislang lediglich eine Studie mit den Auswirkungen der CbCR-Verpflichtung für die europäische Rohstoffindustrie auf die betroffenen Unternehmen.¹⁶⁴ Die Ergebnisse zeigen, dass die verbesserte Transparenz über Zahlungen dieser Unternehmen an ressourcenreiche Länder dazu führt, dass die berichtspflichtigen Unternehmen diese Zahlungen in der Folge erhöhen. Der besonders ausgeprägte Anstieg bei Unternehmen, die stärker im Fokus der Öffentlichkeit stehen, spricht dafür, dass die Unternehmen mögliche Reputationsverluste beziehungsweise öffentlichen Druck (im Hinblick auf Korruptionsvorwürfe oder eine wahrgenommene „Ausbeutung“ dieser Länder) vermeiden wollen. Allerdings legen die Ergebnisse auch nahe, dass die betroffenen Unternehmen ihre Neuinvestitionen in bestimmten ressourcenreichen Ländern verringern und weniger Auktionen über Lizenzen gewinnen, so dass es zu einer Umverteilung des Geschäftsvolumens von berichtspflichtigen zu nicht berichtspflichtigen Unternehmen kommt. Infolge dieser Umverteilung sinkt zudem die Produktivität der Rohstoffextraktion in diesen Ländern. Insgesamt scheint die zugrundeliegende CbCR-Regelung zwar wie beabsichtigt die Korruption zu verringern, gleichzeitig aber auch unerwünschte reale ökonomische Auswirkungen in Form einer Verzerrung der Kapitalallokation hervorzurufen. Auch wenn die Korruptionsbekämpfung für die „klassischen“ sektorübergreifenden CbCR-Konzepte keine wesentliche Rolle spielt, so zeigen die Ergebnisse dennoch, dass die Einführung geografisch oder größenabhängig begrenzter CbCR-Verpflichtungen gegebenenfalls unbeabsichtigte Nebeneffekte haben kann.

Auch zu den Auswirkungen der CbCR-Verpflichtung für Finanzinstitute in der EU liegen erste empirische Erkenntnisse vor. Joshi et al.¹⁶⁵ dokumentieren, dass die betroffenen Banken das Ausmaß steuerlich bedingter Gewinnverlagerung infolge der Einführung der Offenlegungspflicht verringern. Jedoch finden sie keine Belege dafür, dass sich die Effektivsteuersätze dieser Banken (im Vergleich zu verschiedenen Kontrollgruppen, die nicht der CbCR-Regelung unterliegen) erhöhen. Sie schlussfolgern daher, dass die berichtspflichtigen Banken zwar weniger internationale Gewinnverlagerung betreiben, aber stattdessen auf alternative Steuerplanungsinstrumente, die nicht anhand der CbCR-Daten erkennbar sind,

164 Vgl. Rauter (2020).

165 Joshi/Outslay/Persson (2020).

zurückgreifen, um ihre Steuerbelastung konstant zu halten. Im Gegensatz dazu beobachten Overesch/Wolff¹⁶⁶ einen signifikanten Anstieg der Effektivsteuersätze der offenkundigen multinationalen Banken (im Vergleich zu faktisch nicht betroffenen rein national tätigen Banken) nach der CbCR-Einführung. Der relative Anstieg ist besonders ausgeprägt (circa 3,7 Prozentpunkte) für betroffene Banken mit Niederlassungen in Steueroasen. Eberhartinger et al.¹⁶⁷ konzentrieren sich auf die Auswirkungen der CbCR-Regelungen auf die Konzernstrukturen und finden, dass betroffene Finanzinstitute ihre Präsenzen in Steueroasen in der Folge signifikant verringern. Der Effekt ist insbesondere getrieben durch die Schließung von Niederlassungen in sogenannten „dot tax havens“ (das heißt Steueroasen mit äußerst geringer wirtschaftlicher Bedeutung) sowie in Steueroasen mit verhältnismäßig striktem Bankgeheimnis.

Darüber hinaus untersuchen mehrere aktuelle Studien die Auswirkungen des von der OECD propagierten vertraulichen CbCRs auf Unternehmen. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass die von der Berichtspflicht betroffenen Unternehmen mit Umsatzerlösen von über 750 Millionen Euro reagieren, indem sie Gewinnverlagerung verringern und auch ihre Effektivsteuersätze im Vergleich zu nicht betroffenen Unternehmen um ein bis zwei Prozentpunkte erhöhen.¹⁶⁸ De Simone/Olbert¹⁶⁹ finden außerdem, dass berichtspflichtige Unternehmen ihre Konzernstruktur verschlanken und insbesondere Tochtergesellschaften in Steueroasen sowie auf den unteren Ebenen der Beteiligungshierarchie schließen. Weiterhin zeigen De Simone/Olbert, dass betroffene Unternehmen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten in europäische Länder mit vorteilhaften Steuersystemen (unter anderem Schweiz, Irland, Luxemburg) verlagern, indem sie das materielle Anlagevermögen sowie die Anzahl der Arbeitnehmer ihrer Tochtergesellschaften in diesen Ländern signifikant erhöhen. Die beschriebenen Resultate legen nahe, dass einige Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen anpassen, um weiterhin eine verhältnismäßig niedrige Steuerbelastung aufrecht erhalten zu können und gleichzeitig zu vermeiden, gegenüber der Finanzverwaltung anhand ihrer CbCRs den Anschein einer aggressiven Gewinnverlagerung zu erwecken.¹⁷⁰ Diese Beobachtung entspricht auch der relativ gut dokumentierten empirischen Evidenz, dass internationale Investitionen sehr steuersensitiv sind und dass die Verringerung von Möglichkeiten zur Steuervermeidung in Hochsteuere ländern (zum Beispiel über Gewinnverlagerung) zu einer Abwanderung von Investitionen aus diesen Ländern führen kann.¹⁷¹ Schließlich findet Hugger¹⁷² ab 2018 gewisse Anzeichen dafür, dass Unternehmen

166 Oversch/Wolff (2019).

167 Eberhartinger/Speitmann/Sureth-Sloane (2020).

168 Vgl. Hugger (2020); Joshi (2020). Jedoch kann Joshi (2020) erst ab 2018 Anzeichen für einen Rückgang der Gewinnverlagerung feststellen.

169 De Simone/Olbert (2020).

170 Vgl. hierzu auch Hanlon (2018), S. 212.

171 Vgl. u. a. Overesch (2009); Feld/Heckemeyer (2011); Suárez Serrato (2019).

172 Hugger (2020) dokumentiert, dass ab dem Jahr 2018 ein überproportional hoher Anteil an Unternehmen konsolidierte Umsatzerlöse von knapp unter EUR 750 Mio. ausweist.

in der Nähe der maßgeblichen Größenschwelle von 750 Millionen Euro versuchen, ihren ausgewiesenen Umsatz zu verringern, um der Berichtspflicht zu entgehen und die damit verbundenen (direkten und gegebenenfalls indirekten) Kosten zu vermeiden. Dies deckt sich mit ähnlichen Erkenntnissen in Bezug auf andere steuerliche Transparenzmaßnahmen in Australien und Japan, die ebenfalls an die Überschreitung bestimmter Größenschwellen geknüpft sind beziehungsweise waren.¹⁷³ Interessant ist außerdem, dass vor allem nicht-börsennotierte Unternehmen versuchen, der Berichtspflicht zu entkommen,¹⁷⁴ was dafür spricht, dass für diese Unternehmen überproportional hohe Kosten drohen.

Insgesamt belegen die genannten Studien, dass Unternehmen sowohl auf öffentliche als auch auf vertrauliche CbCR-Verpflichtungen reagieren und ihr Steuerplanungsverhalten anpassen (durch Verringerung von Gewinnverlagerung und Schließung von Niederlassungen in Steueroasen). Inwiefern dies auch zu einem Rückgang des gesamten Niveaus an Steuervermeidung führt, ist allerdings nicht eindeutig. Das vertrauliche CbCR der OECD scheint mit einem Anstieg der effektiven Steuerbelastungen der betroffenen Unternehmen einherzugehen; in Bezug auf das öffentliche CbCR für europäische Banken gibt es konfligierende Ergebnisse. Außerdem lassen sich unerwünschte ökonomische Effekte in Form einer Re-Allokation von Investitionen und Beschäftigung in Niedrigsteuerrländer sowie einer möglichen Verringerung von Umsatzerlösen zwecks Unterschreitung der maßgeblichen Größenschwelle beobachten. Überraschenderweise erscheinen die Effekte des vertraulichen CbCR der OECD tendenziell stärker beziehungsweise besser dokumentiert als die entsprechenden Auswirkungen des öffentlichen CbCR für EU-Finanzinstitute.

III. Auswirkung der CbCR-Verpflichtung auf einzelne Adressaten

1. Finanzverwaltungen und Gesetzgeber

Die Finanzverwaltungen sind einer der Hauptadressaten (beziehungsweise beim vertraulichen CbCR sogar der einzige Adressat) von CbCR-Informationen und anderen steuerlichen Transparenzmaßnahmen. Insofern stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise Steuerbehörden die berichteten Informationen verwenden. Laut OECD haben einzelne Finanzverwaltungen die Rückmeldung gegeben, dass sie die vertraulichen CbCR-Daten vorwiegend bei der Entscheidungsfindung über die Anordnung von Betriebsprüfungen sowie zur Planung von Betriebsprüfungen und anderen Anfragen nutzen, nicht jedoch als unmittelbaren Beleg für das Vorliegen von Gewinnverlagerung und -verkürzung.¹⁷⁵ Allerdings lassen sich diese Aussagen kaum von dritter Seite verifizieren. Da die einzelnen Arbeits- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Steuerbehörden mangels entsprechender Datensätze regelmäßig nicht beobachtbar sind, gibt es bislang nahezu keine empirische Evidenz zu den Auswirkungen verschiedener steuerlicher

173 Vgl. Hasegawa/Hoopes/Ishida/Slemrod (2013); Hoopes/Robinson/Slemrod (2018).

174 Vgl. Hoopes/Robinson/Slemrod (2018); Hugger (2020).

175 OECD (2020), S. 34.

Transparenzmaßnahmen auf die Finanzverwaltungen.¹⁷⁶ Es bleibt folglich offen, wie die Steuerbehörden mit der Fülle an verfügbaren Informationen zurechtkommen, ob sie überhaupt alle Daten verarbeiten können, wie sie zwischen verschiedenen möglichen Informationsquellen selektieren und priorisieren und wie sich die Verfügbarkeit zusätzlicher Daten auf die Effizienz von Betriebsprüfungen auswirkt. Diese Fragen stellen sich insbesondere auch vor dem Hintergrund der EU-weiten Einführung einer Meldepflicht für grenzüberschreitende Steuergestaltungen (mit internationalem Informationsaustausch),¹⁷⁷ die das Datenvolumen der Steuerbehörden nochmals deutlich erhöhen dürfte. Aufgrund des noch relativ kurzen Anwendungszeitraums gibt es aktuell auch noch keine Anhaltspunkte darüber, ob beziehungsweise inwiefern Erkenntnisse aus CbCR-Daten Eingang in Steuergesetzgebungsverfahren gefunden haben.

2. Investoren und Analysten

Auch im Hinblick auf bestehende und potenzielle Investoren gibt es derzeit noch keine empirischen Befunde, ob diese Adressaten öffentlich verfügbare CbCR-Daten für ihre Investitionsentscheidungen nutzen und ob durch ein öffentliches CbCR Informationsasymmetrien zwischen Managern und Kapitalgebern abgebaut werden können. Zwei Studien untersuchen Börsenkursreaktionen auf die Einführung von CbCR-Regelungen. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass eine Veränderung der Börsenkurse regelmäßig den Nettoeffekt der Gesamtheit aller möglichen Kosten, Nutzen und Reaktionen, die die Investoren erwarten, widerspiegelt. Die einzelnen Komponenten sind daher häufig schwierig zu trennen. Johannesen/Larsen¹⁷⁸ analysieren die Einführung der öffentlichen CbCR-Verpflichtung für Rohstoffunternehmen in der EU und dokumentieren eine starke negative Reaktion der Investoren mit Aktienkursverlusten der betroffenen Unternehmen von fünf bis zehn Prozent. Die unter Abschnitt D.II dargestellten Ergebnisse von Rauter¹⁷⁹ legen allerdings nahe, dass es sich hierbei weniger um einen Effekt von Steuertransparenz handelt, sondern die Investoren vielmehr die resultierende Erhöhung der Zahlungen für die Rohstoffextraktion und die Verschlechterung der Geschäftschancen für die betroffenen Unternehmen antizipiert haben. Dutt et al.¹⁸⁰ untersuchen die Entscheidung für die Implementierung einer öffentlichen CbCR-Regelung für Finanzinstitute in der EU und beobachten im Durchschnitt keine signifikante Veränderung der Börsenkurse der betroffenen Banken. Sie finden jedoch gewisse Anzeichen dafür, dass sich negative Reaktionen infolge verringerter Möglichkeiten zur Steuervermeidung und aufgrund von Reputationsrisiken einerseits sowie positive Reaktionen durch den erwarteten Abbau von Informationsasymmetrien

176 Eine Ausnahme stellt lediglich die Studie von Bozanic/Hoopes/Thornock/Williams (2017) dar. Diese Studie dokumentiert, dass die US-Steuerbehörden verstärkt online verfügbare Konzernabschlüsse herunterladen, nachdem sich der Informationsgehalt dieser Abschlüsse in Bezug auf riskante Steuerpositionen durch eine Änderung der Rechnungslegungsstandards erhöht hat.

177 Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen, OJ L 139, 05.06.2018, S. 1-13.

178 Johannesen/Larsen (2016).

179 Rauter (2020).

180 Dutt/Ludwig/Nicolay/Vay/Voget (2019).

andererseits gegenläufig aufheben. Zur Einführung des vertraulichen CbCR der OECD gibt es keine entsprechenden Untersuchungen.

Weitere empirische Studien, die die Börsenkursreaktionen auf andere Maßnahmen und Formen der Erhöhung der Steuertransparenz (das heißt außerhalb von CbCR) analysieren, liefern unter anderem die folgenden Erkenntnisse. Investoren erwarten, dass die Kosten von Steuertransparenz für reputationssensitive Unternehmen, für kleinere Unternehmen sowie für als besonders steueraggressiv wahrgenommene Unternehmen vergleichsweise am höchsten sind.¹⁸¹ Investoren wertschätzen Informationen über Steuerplanungsaktivitäten, die geringe Risiken beziehungsweise einen hohen Grad an Rechtssicherheit aufweisen.¹⁸² In manchen Fällen bevorzugen Investoren sogar eine intransparente öffentliche Berichterstattung, scheinbar um das Aufgriffsrisiko aggressiver Steuerplanung durch die Steuerbehörden zu verringern.¹⁸³ Gleichzeitig gibt es aber auch Indizien dafür, dass Investoren den Abbau von Informationsasymmetrien durch erhöhte Steuertransparenz positiv bewerten und dass sie in bestimmten Fällen sogar erwarten, von vertraulichen Berichtspflichten an die Steuerbehörden profitieren zu können (indem eine bessere Kontrolle durch die Steuerbehörden auch die Möglichkeiten einer privaten Vorteilsnahme durch Manager eindämmt).¹⁸⁴ Insgesamt vermitteln diese Ergebnisse ein recht heterogenes und kasuistisches Bild von der Reaktion der Investoren auf die Erhöhung von Steuertransparenz.

In Bezug auf Analysten zeigen bisherige Forschungsergebnisse, dass diese Intermediäre steuerliche Informationen aus der Finanzberichterstattung von Unternehmen teilweise falsch oder unvollständig interpretieren, was zu Fehlern in den Gewinnprognosen von Analysten führt.¹⁸⁵ Neuere Studien belegen außerdem, dass die Veröffentlichung zusätzlicher freiwilliger Informationen durch Unternehmen (zum Beispiel Prognosen des Managements für den künftigen Steueraufwand) diese Fehler verringern kann.¹⁸⁶ Soweit ersichtlich, gibt es aktuell jedoch noch keine Untersuchungen, inwiefern sich CbCR-Regelungen oder andere steuerliche Transparenzmaßnahmen auf die Aktivität und auf die Prognosequalität von Analysten auswirken.

3. Öffentlichkeit und Konsumenten

Auch die Reaktion der Öffentlichkeit und von Konsumenten auf die Veröffentlichung von CbCR-Daten ist bislang noch nicht erforscht. Allerdings untersuchen mehrere Studien auf Basis von Laborexperimenten

181 Vgl. Brooks/Godfrey/Hillenbrand/Money (2016); Hoopes/Robinson/Slemrod (2018); O'Donovan/Wagner/Zeume (2019).

182 Vgl. Huesecken/Overesch/Tassius (2018); Campbell/Cecchini/Cianci/Ehinger/Werner (2019).

183 Vgl. Robinson/Schmidt (2013); Inger/Meckfessel/Zhou/Fan (2018).

184 Vgl. Bennedsen/Zeume (2018); O'Donovan/Wagner/Zeume (2019).

185 Vgl. Chen/Danielson/Schoderbek (2003); Weber (2009).

186 Vgl. Schwab (2009); Chen/Chi/Shevlin (2019).

und Umfragen, wie sich die Bereitstellung von Informationen über das Steuerplanungsverhalten von Unternehmen auf diese Adressatengruppe auswirkt. Anfängliche Ergebnisse legen nahe, dass Informationen über aggressive Steuervermeidung negative Effekte auf die Wahrnehmung eines Unternehmens sowie auf die Zahlungsbereitschaft für die Produkte eines Unternehmens haben.¹⁸⁷ Ein Problem dieser Studien besteht jedoch in dem Effekt sozialer Erwünschtheit, das heißt, Teilnehmer neigen dazu, sich so zu verhalten beziehungsweise zu antworten, wie es den sozialen Normen und Erwartungen entspricht. Auch die Wortwahl in Umfragen und Experimenten kann bereits ein bestimmtes Verhalten induzieren. Schließlich bestehen häufig Unterschiede zwischen hypothetisch geäußerten Zahlungsbereitschaften und tatsächlichem Kaufverhalten. Neuere Studien versuchen, diese Probleme durch eine möglichst neutrale Wortwahl sowie durch Verwendung anreizkompatibler Mechanismen zu vermeiden. Die Ergebnisse bestätigen die negative Wirkung von Informationen über Steuervermeidung auf die generelle Einstellung der Öffentlichkeit beziehungsweise der Kunden gegenüber einem Unternehmen.¹⁸⁸ Allerdings lassen sich kaum Belege für eine Auswirkung auf die Zahlungsbereitschaft und das Kaufverhalten finden.¹⁸⁹ Letztere Beobachtung steht auch im Einklang mit einer Studie von Gallemore et al.,¹⁹⁰ die keine Umsatzrückgänge von Unternehmen nach der Veröffentlichung von Presseartikeln über aggressive Steuervermeidung feststellen können.

Insgesamt deuten die bisherigen Forschungsergebnisse auf eine gewisse Diskrepanz hin. Einerseits zeigt eine Umfrage unter leitenden Mitarbeitern der Steuerabteilungen von Unternehmen, dass die Sorge vor möglichen Reputationsverlusten eine gewichtige Rolle bei der Entscheidung über die Nutzung von Steuerplanungsinstrumenten spielt.¹⁹¹ Die negativen Auswirkungen von Informationen über Steuervermeidung auf die öffentliche Wahrnehmung und Einstellung gegenüber Unternehmen scheinen diese Befürchtung zu bestätigen. Andererseits gibt es kaum belastbare Evidenz dafür, dass sich solche vermeintlichen Reputationsverluste auch in einer Anpassung des tatsächlichen Kaufverhaltens und in Umsatzeinbußen für die betroffenen Unternehmen niederschlagen. Eine mögliche Erklärung für diesen scheinbaren Widerspruch könnte darin bestehen, dass das Steuerplanungsverhalten eines Unternehmens nur einen sehr geringen Stellenwert einnimmt unter den verschiedenen Faktoren, die die Kaufentscheidungen von Konsumenten letztlich beeinflussen.¹⁹² Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass Konsumenten in der Realität Medienberichte oder sonstige öffentliche Informationen über Steuervermeidung von Unternehmen innerhalb der Fülle an verfügbaren Informationen kaum wahrnehmen.¹⁹³ Insofern stellt sich die Frage, ob der

187 Vgl. Hardeck/Hertl (2014); Antonetti/Anesa (2017).

188 Vgl. Hoopes/Robinson/Slemrod (2018).

189 Vgl. Jemiolo (2019); Hardeck/Harden/Upton (2019).

190 Gallemore/Maydew/Thornock (2014).

191 Vgl. Graham/Hanlon/Shevlin/Shroff (2014).

192 Vgl. Asay/Hoopes/Thornock/Wilde (2018).

193 Vgl. Asay/Hoopes/Thornock/Wilde (2018).

beabsichtigte Mechanismus des öffentlichen Drucks zur Verringerung von Steuervermeidung langfristig tatsächlich Wirkung entfalten wird.

IV. Zusammenfassung der bisherigen Erkenntnisse

Die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Informationsgehalt der CbCR-Daten sind gemischt. Vorteile in Form einer besseren geografischen Abdeckung stehen Problemen aufgrund von teilweise fehlenden Variablen sowie mangelnder Vergleichbarkeit durch erhebliche Spielräume bei der Erstellung der Berichte gegenüber, was die Interpretation der Daten erschwert. Der Mehrwert der CbCR-Informationen zur Identifikation und Beurteilung möglicher Gewinnverlagerungsmaßnahmen erscheint daher eher begrenzt.

Unternehmen reagieren auf die Einführung von CbCR-Regelungen, indem sie ihr Steuerplanungsverhalten anpassen (in Form einer Verringerung von Gewinnverlagerung und Schließung von Niederlassungen in Steueroasen). Während diese Anpassungen infolge des vertraulichen CbCRs der OECD auch zu einer Erhöhung der Effektivsteuerbelastung der betroffenen Unternehmen führen, ist dies in Bezug auf die CbCR-Regelung für Finanzinstitute in der EU nicht eindeutig belegt. Darüber hinaus gibt es Hinweise auf unerwünschte ökonomische Nebeneffekte in Gestalt einer Re-Allokation von Investitionen und Beschäftigung in Niedrigsteuerrländer sowie einer möglichen Verringerung von Umsatzerlösen zur Umgehung der Berichtspflicht.

Inwiefern Finanzverwaltungen, Gesetzgeber, Investoren und Analysten die berichteten CbCR-Informationen tatsächlich nutzen und ob ihnen diese Daten bei ihrer Entscheidungsfindung helfen, ist bislang noch nicht erforscht. Untersuchungen von Kapitalmarktreaktionen zeigen ein ambivalentes und kasuistisches Verhältnis von Investoren zu einer Erhöhung der Steuertransparenz. Konsumenten und die Öffentlichkeit reagieren zwar auf Informationen über Steuervermeidung durch eine negative Anpassung ihrer Wahrnehmung der betroffenen Unternehmen. Allerdings finden sich kaum Belege dafür, dass sich derartige Reputationsverluste auch tatsächlich in geändertem Kaufverhalten und Umsatzeinbußen niederschlagen.

Bedenkt man die Zweifel am Informationsgehalt, die teils uneinheitlichen Ergebnisse bezüglich einer Auswirkung auf Effektivsteuersätze, die Indizien für unerwünschte ökonomische Nebeneffekte sowie die weitgehende fehlende Evidenz zur Nutzung der Daten durch die Adressaten, so stellen die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den bereits implementierten CbCR-Regelungen deren Effektivität und Effizienz in Frage. Insbesondere die Notwendigkeit einer öffentlichen sektorübergreifenden CbCR-Verpflichtung erscheint zweifelhaft, da bereits die Einführung des vertraulichen CbCR zu einer gewissen Anpassung des Steuerplanungsverhaltens zu führen scheint (und diese Wirkung auch besser belegt ist als beim öffentlichen CbCR für Finanzinstitute in der EU).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass anhand der beobachteten Effekte sektorspezifischer CbCR-Regelungen nicht zwangsläufig auf die genaue Wirkung eines branchenübergreifenden öffentlichen CbCR geschlossen werden kann. Die Ergebnisse sektorspezifischer Regelungen sind vielmehr vor dem Hintergrund der Besonderheiten des jeweiligen Sektors zu interpretieren. Wie bereits dargestellt, zielen die CbCR-Verpflichtungen in der Rohstoffindustrie vor allem darauf ab, die in dieser Branche vorherrschenden Probleme der Korruption und der möglichen „Ausbeutung“ ressourcenreicher Länder zu vermeiden. Die Regelungen für Rohstoffunternehmen unterscheiden sich daher sowohl in ihrer Zielsetzung als auch hinsichtlich des Inhalts der Berichte maßgeblich von den anderen CbCR-Konzepten. Eine derartige Divergenz besteht hinsichtlich der CbCR-Verpflichtung für Finanzinstitute nicht. Allerdings unterscheidet sich die Finanzbranche durch ihre besonderen Geschäftsmodelle, durch ein wesentlich höheres Maß an Regulierung und Publizitätspflichten sowie durch spezifische Möglichkeiten und Instrumente zur Steuerplanung wesentlich von anderen Sektoren. Insofern bleibt offen, inwieweit die Auswirkungen der Einführung einer öffentlichen CbCR-Verpflichtung zwischen Banken und Unternehmen anderer Branchen vergleichbar sind.

Schließlich ist festzuhalten, dass verschiedene Ergebnisse darauf hindeuten, dass Familienunternehmen überproportional stark von den Kosten einer CbCR-Verpflichtung betroffen sind. So sind es vor allem nicht-börsennotierte Unternehmen, die versuchen, einer größenabhängigen steuerlichen Berichtspflicht zu entgehen.¹⁹⁴ Außerdem erscheinen verhältnismäßig kleinere Unternehmen anfälliger für steuerlich bedingte Reputationsverluste.¹⁹⁵ Dies bestätigt die Erkenntnisse der konzeptionellen Analyse (siehe Abschnitt C.II), wonach insbesondere Familienunternehmen verhältnismäßig höhere direkte und indirekte Kosten infolge einer CbCR-Einführung entstehen.

194 Vgl. Hoopes/Robinson/Slemrod (2018); Hugger (2020).

195 Vgl. Brooks/Godfrey/Hillenbrand/Money (2016).

E. Ausgewählte Aspekte und offene Fragen bezüglich der EU-Gesetzesinitiative für ein branchenübergreifendes öffentliches CbCR

I. Größenabhängige Staffelung der CbCR-Pflicht

Der EU-Kompromissvorschlag beabsichtigt eine Berichtspflicht für Unternehmen, die die Größenschwelle von 750 Millionen Euro Gesamteinnahmen im Berichtsgeschäftsjahr sowie im vorangegangenen Geschäftsjahr überschreiten. Für sämtliche dieser Unternehmen sollen die gleichen Offenlegungspflichten gelten, unabhängig davon, ob die Größenschwelle lediglich knapp oder deutlich überschritten wird. Wie bereits in Abschnitt C.II.1 festgestellt, fallen die direkten Kosten für die Einführung des CbCR und die jährliche Aufbereitung der Berichte bei kleineren Unternehmen stärker ins Gewicht, sodass kleinere Unternehmen gegenüber ihren größeren Wettbewerbern benachteiligt werden könnten. Auch von den mit einer Einschränkung des Steuergeheimnisses einhergehenden indirekten Kosten sind kleinere (Familien-)Unternehmen aufgrund der vergleichsweise engen Verbindung des Unternehmens mit einigen wenigen Privatpersonen stärker betroffen als große, insbesondere börsennotierte Unternehmen (siehe Abschnitt C.II.2.b)). Ebenso könnten etwaige Reputationsverluste kleinere Unternehmen mit einem geringeren Kundenstamm sowie möglicherweise weniger finanziellen Rücklagen stärker schädigen als ihre großen Konkurrenten (siehe Abschnitt D.IV). Vor diesem Hintergrund wäre eine größenabhängige Staffelung des Umfangs beziehungsweise Detailgrads der offenzulegenden Informationen denkbar. Neben einer Reduktion der direkten Kosten sowie bestimmter indirekter Kosten könnte hierdurch auch Wettbewerbsverzerrungen entgegenwirkt werden, da verhältnismäßig kleinere Unternehmen, die nur auf einer begrenzten Anzahl an Märkten tätig sind oder eine überschaubare Zahl an Vertragspartnern haben, durch die Offenlegung sensibler Informationen regelmäßig Wettbewerbsnachteile gegenüber Konkurrenten, die knapp unterhalb der Berichtsschwelle liegen, erleiden (siehe Abschnitt C.II.2.d)). Da dieser Aspekt jedoch nicht an die Unternehmensgröße per se gekoppelt ist, sondern vielmehr von der individuellen Marktsituation, in der sich das Unternehmen befindet, abhängt und daher zielgerichteter adressiert werden kann als pauschal über größenabhängige Erleichterungen, ist er nicht Gegenstand der Überlegungen in diesem Abschnitt, sondern wird erst im folgenden Abschnitt (E.II) behandelt.

Eine größenabhängige Differenzierung von Offenlegungspflichten wird bereits beispielsweise in der EU-Bilanzrichtlinie umgesetzt. Diese unterscheidet auf Basis der Bilanzsumme, der Nettoumsatzerlöse sowie des Jahresdurchschnitts der Beschäftigten zwischen Kleinst-, kleinen, mittleren und großen Unternehmen beziehungsweise Gruppen und unterwirft diese unterschiedlichen Vorschriften für die Erstellung und Offenlegung des Jahresabschlusses. Hierdurch soll dem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand, mit dem die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben insbesondere für Kleinunternehmen regelmäßig verbunden ist, Rechnung getragen werden.¹⁹⁶ Überdies wird angeführt, dass die Nutzer von Abschlüssen

196 Vgl. Richtlinie 2013/34/EU, S. 21, Rn. 13.

kleiner Unternehmen zusätzliche Informationen nur begrenzt benötigen, wohingegen die Bereitstellung solcher Informationen für die Unternehmen mit hohen Kosten verbunden sein kann.¹⁹⁷ Es steht außer Frage, dass die Größenklassen, wie sie in der EU-Bilanzrichtlinie definiert werden, im Hinblick auf den EU-Kompromissvorschlag für ein öffentliches CbCR nicht herangezogen werden können, da – unter Zugrundelegung der Gesamteinnahmen – ohnehin nur große Unternehmen unter die CbCR-Pflicht fallen sollen. Nichtsdestoweniger, wenngleich in abgeschwächter Form, spielen der nicht-größenproportionale Verwaltungsaufwand sowie die Frage nach dem Gleichgewicht zwischen Kosten und Nutzen auch innerhalb der Gruppe der großen Unternehmen eine Rolle.

Um den unterschiedlichen Bedürfnissen von großen Unternehmen verschiedener Größenklassen gerecht zu werden, wäre eine Differenzierung danach, ob Unternehmen die Einnahmengrenze von 750 Millionen Euro nur knapp oder wesentlich überschreiten, zu erwägen. Neben der oben beschriebenen Reduktion der mit der Offenlegung einhergehenden Kosten könnten Erleichterungen für Unternehmen, deren Einnahmen nur geringfügig die Marke von 750 Millionen Euro übersteigen, auch der Gefahr entgegenwirken, dass einige Unternehmen in der Nähe dieser Grenze ihr Einkommen bewusst nach unten manipulieren, um einer Berichtspflicht zu entgehen (siehe Abschnitt D.II). Ähnlich der EU-Bilanzrichtlinie könnte über die Gesamteinnahmen hinaus auch auf die Bilanzsumme oder die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten abgestellt werden.

Um relativ kleinere Unternehmen bei der Erstellung und Veröffentlichung des CbCR zu entlasten, sind zweierlei Konzepte denkbar: Zum einen könnte die Häufigkeit, mit der CbCRs zu veröffentlichen sind, reduziert werden. Insbesondere könnte es sinnvoll sein, die CbCR-Pflicht für kleinere Unternehmen verzögert zu starten, um den Unternehmen mehr Zeit zu geben, ihre Berichtssysteme entsprechend umzustellen. Überdies könnte vor allem in den ersten Jahren des Bestehens der CbCR-Regelung der Rhythmus, in dem Berichte zu erstellen sind, entzerrt werden. So hätten die Unternehmen mehr Zeit, aus ihren eigenen Erfahrungen im Rahmen der Berichtsvorbereitung zu lernen und von Bericht zu Bericht ihre Systeme entsprechend zu optimieren. Gegebenenfalls könnten durch eine geringere Häufigkeit der Offenlegung auch die laufenden Kosten für die Aufbereitung der Berichte verringert werden. Zum anderen könnte Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, bestimmte Informationen stärker zu aggregieren. Der EU-Kompromissvorschlag sieht eine Aufschlüsselung der Daten nach einzelnen EU-Mitgliedstaaten und Steuergebieten, die auf der EU-Liste nicht kooperativer Länder für Steuerzwecke genannt werden, sowie auf aggregierter Basis für alle anderen Steuergebiete vor. Vorstellbar wäre die Möglichkeit der Aggregation von Länderdaten, wenn diese bestimmte Wesentlichkeitsgrenzen nicht übersteigen und im Bericht erläutert wird, um welche Länder es sich im Einzelnen handelt. Grundsätzlich

197 Vgl. Richtlinie 2013/34/EU, S. 22, Rn. 23 und S. 23, Rn. 33.

möglich wäre außerdem eine Verringerung der zu berichtenden Variablen, was jedoch die Aussagekraft des CbCR einschränken könnte.¹⁹⁸

Weniger zielführend im Hinblick auf eine Reduktion der direkten Kosten ist ein CbCR in abgeschwächter Form für bestimmte Unternehmen jedoch, wenn diese im Rahmen des OECD-CbCR bereits zu einem umfänglichen vertraulichen CbCR verpflichtet sind. In diesem Fall müssen die Informationen ohnehin zusammengetragen und an die Finanzbehörden übermittelt werden. Unter der Prämisse, dass der EU-Vorschlag weiterhin keine konkreten Aussagen im Hinblick auf die zu verwendende Datengrundlage macht, sodass grundsätzlich auf die gleichen Datenquellen wie für das OECD-Reporting zurückgegriffen werden kann, dürften sich die weiteren direkten Kosten in Verbindung mit einer zusätzlichen Veröffentlichung gegenüber der Allgemeinheit im Wesentlichen auf die Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit und die Bereitstellung gegebenenfalls ergänzender Erklärungen und Interpretationshilfen beschränken. Eine größenabhängige Staffelung der Offenlegungspflicht mittels verstärkter Aggregation könnte sogar kontraproduktiv sein, falls die Unternehmen Informationen, die im Rahmen des OECD-CbCR sorgfältig aufbereitet wurden, erneut aggregieren müssten. An dieser Stelle wäre es angebracht, kleineren Unternehmen freizustellen, ob sie mit Blick auf ihre individuelle Kostensituation einen umfänglichen oder reduzierten Bericht abgeben möchten. In Anbetracht der mit einer Veröffentlichung der Daten verbundenen indirekten Kosten wie beispielsweise der Einschränkung des Steuergeheimnisses, etwaiger Reputationsverluste sowie Wettbewerbsnachteilen (siehe Abschnitt E.II) wäre eine größenabhängige Staffelung des Detailgrads jedoch nach wie vor erwägenswert.

II. Ausnahmeregelungen zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen

Neben den in Abschnitt E.I beschriebenen Erleichterungen, die pauschal auf die Unternehmensgröße abstellen, sind spezifische, zielgerichtete Ausnahmen denkbar, wenn eine Veröffentlichung die Wettbewerbssituation des Unternehmens verzerren würde. Wie bereits in Abschnitt C.II.2.d) dargestellt, könnten Konkurrenten sowie Zulieferer und Abnehmer den CbCR-Daten wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf die Profitabilität einzelner Standorte entnehmen und versuchen, diese Informationen zu ihrem Vorteil auszunutzen. Insbesondere bei Unternehmen mit einem überschaubaren Produktportfolio sowie einer begrenzten Anzahl an Vertragspartnern können CbCRs regelmäßig wettbewerbssensible Informationen enthalten. Wenn beispielsweise eine Niederlassung eines Unternehmens in einem Land nur einen Abnehmer hat, könnte eine relativ hohe Gewinnmarge in diesem Land von dem Abnehmer in künftigen Vertragsverhandlungen dazu genutzt werden, die Konditionen zu seinen Gunsten anzupassen. Eine ähnlich gelagerte denkbare Konstellation ist der Fall, dass ein Unternehmen durch zwei alternative Zuliefererbetriebe in der EU beliefert wird und bislang an beide die gleichen Preise zahlt. Wenn nun die CbCR-Daten Aufschluss darüber geben, dass einer der beiden Zulieferer effizienter arbeitet und eine höhere Gewinnmarge erzielt, könnte das Unternehmen in Zukunft die Preise für diesen Zulieferer drücken.

198 Siehe z. B. auch Dutt/Nicolay/Vay/Voget (2019) für eine Analyse des Informationsgehalts von CbCR-Daten und der Bedeutung bestimmter Informationen.

Schließlich könnten Konkurrenten dem CbCR wichtige Informationen entnehmen. Dies ist insbesondere dann kritisch, wenn das betroffene Unternehmen nur wenige, spezifische Produkte vertreibt, sodass der CbCR für Konkurrenten besonders transparent ist.

In den beschriebenen oder ähnlichen Fällen sind Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht denkbar, um die Vertraulichkeit sensibler Informationen zu wahren. Der aktuellste EU-Kompromissvorschlag sieht einen temporären Verzicht auf die Offenlegung bestimmter Informationen vor, wenn die Offenlegung der wirtschaftlichen Stellung der einbezogenen Unternehmen einen „erheblichen Nachteil“ zufügen würde.¹⁹⁹ Der Verzicht muss im Bericht begründet werden. Die Veröffentlichung der Informationen ist spätestens innerhalb von sechs Jahren nach dem Verzicht nachzuholen. Auch der Vorschlag des Europäischen Parlaments vom 27.3.2019 beinhaltet eine Ausnahmeregel, der zufolge die Mitgliedstaaten Unternehmen gestatten können, einzelne Informationen für einzelne Länder nicht in den Bericht aufzunehmen, soweit die Offenlegung dieser Informationen der Geschäftslage der 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. Sobald die Voraussetzungen für die Nichtoffenlegung nicht mehr erfüllt sind, müssen die Informationen auch rückwirkend in Form eines arithmetischen Durchschnitts veröffentlicht werden. Die Europäische Kommission kann die von den Mitgliedstaaten erteilten Ausnahmen widerrufen, falls sie anderer Auffassung ist.

Wenngleich derartige Ausnahmeregelungen in Anbetracht der oben geschilderten Konstellationen grundsätzlich zu begrüßen sind, bieten die dort verwendeten unbestimmten Formulierungen („erheblicher Nachteil“, „ernsthaft schaden“) einen großen Interpretationsspielraum, was wiederum die Rechtssicherheit für die Unternehmen erheblich beeinträchtigt. An dieser Stelle wären detailliertere Vorgaben wünschenswert. Beispielsweise sollten die Fälle, in denen auf die Offenlegung bestimmter Informationen verzichtet werden kann, konkretisiert werden. Dies könnte zum Beispiel in Anlehnung an die Zahl der Zulieferer oder Abnehmer je Land erfolgen. Auch für Unternehmen, deren CbCRs in Anbetracht eines begrenzten Produktportfolios für ihre Konkurrenten besonders transparent sind, ist eine Ausnahme von der Veröffentlichungspflicht vorstellbar.

Anstatt gänzlich auf eine Offenlegung bestimmter Informationen zu verzichten, könnten auch, ähnlich wie bereits oben beschrieben, Daten für einzelne Länder in einer Art Sammelposten aggregiert werden, wenn die Zahlen bestimmte Wesentlichkeitsgrenzen nicht übersteigen und im Bericht erläutert wird, um welche Länder es sich hierbei handelt. Diese Alternative ermöglicht ebenfalls keine direkten Rückschlüsse

199 Ausgenommen von einem Verzicht sind Informationen über Steuergebiete, die auf der EU-Liste nicht-kooperativer Länder für Steuerzwecke genannt werden.

auf einzelne Standorte, führt aber zu einem vollständigeren Gesamtbild über die weltweiten Aktivitäten des Unternehmens als ein komplettes Weglassen der Informationen.

An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass die beschriebenen Wettbewerbsverzerrungen, die aus der Publikation sensibler Unternehmensdaten resultieren, nur auf die Veröffentlichung der Berichte gegenüber der Allgemeinheit zurückzuführen sind. Vor dem Hintergrund des in Abschnitt C.III.3 und C.III.4 beschriebenen begrenzten Nutzens der Berichte für die Öffentlichkeit sollte die EU in Erwägung ziehen, es bei dem durch die OECD etablierten vertraulichen CbCR zu belassen. In diesem Fall bedarf es auch keiner Ausnahmeregelung für besonders sensible Informationen, da die Daten ohnehin nur den Finanzbehörden vorliegen.

III. Verstoß gegen Offenlegungspflichten und Rolle des Enforcements

Sollte die EU ein sektorübergreifendes öffentliches CbCR einführen, das keine adäquate größenabhängige Staffelung (siehe hierzu Abschnitt E.I) und keine hinreichend konkretisierten Ausnahmen zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen (siehe hierzu Abschnitt E.II) vorsieht, so ist es durchaus denkbar, dass einzelne besonders von den Kosten betroffene Unternehmen versuchen werden, einer Offenlegung zu entgehen beziehungsweise sie hinauszuzögern. Dieses mögliche Verhalten sowie etwaige Implikationen sollen im vorliegenden Abschnitt näher betrachtet werden. Dabei wird insbesondere auch auf Erkenntnisse aus den handelsrechtlichen Offenlegungspflichten von Jahres- und Konzernabschlüssen eingegangen.

Wie bereits beschrieben können Unternehmen versuchen, eine regional oder größenabhängig begrenzte Offenlegungspflicht auf (vorwiegend) legalem Wege zu umgehen. So wurde etwa in Abschnitt D.II erste empirische Evidenz zusammengefasst, dass einige Unternehmen ihre Kennzahlen gezielt steuern, um unterhalb der jeweils relevanten Größenschwelle für das vertrauliche CbCR der OECD sowie für die Veröffentlichung bestimmter Steuererklärungsdaten in Australien und Japan zu bleiben. Auch in Bezug auf die handelsrechtliche Publizität gibt es Belege, dass nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen mit Sitz in der EU systematisch ihre Größe verringern, um die maßgebliche Grenze für eine Verpflichtung zur Offenlegung der Gewinn- und Verlustrechnung zu unterschreiten; der wesentliche Anreiz scheint hier insbesondere in der Vermeidung der Preisgabe wettbewerbssensitiver Informationen zu bestehen.²⁰⁰

Allerdings kommt eine solche Reaktion nur für einige wenige Unternehmen in Betracht, die ohnehin in der Nähe der maßgeblichen Größenschwelle liegen. Für alle anderen Unternehmen, die die Marke deutlich überschreiten, ist dies nicht möglich beziehungsweise jedenfalls betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll. Mangels Alternativen könnte es für diese Unternehmen unter Abwägung der (indirekten) Kosten einer Publikation sowie etwaiger Sanktionsmechanismen durchaus rational sein, sich – zumindest zeitweise – einer Offenlegung zu verweigern und damit bewusst gegen die gesetzlichen Vorschriften zu verstoßen.

200 Vgl. Bernard/Burgstahler/Kaya (2018).

Ein solches Abwägen lässt sich anhand des handelsrechtlichen Publikationsverhaltens innerhalb der EU beobachten. Im Gegensatz zu den USA besteht in der EU eine grundsätzliche Offenlegungspflicht von Jahres- und Konzernabschlüssen auch für nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen mit haftungsbeschränkten Rechtsformen. Seit der Publizitätsrichtlinie (2003/58/EG)²⁰¹ und der Transparenzrichtlinie (2004/109/EU),²⁰² die in Deutschland mit dem EHUG²⁰³ ab 2007 umgesetzt wurden, sind die relevanten Unterlagen beim zentralen elektronischen Handelsregister in digitaler Form einzureichen. Dort können die Informationen von allen Interessierten kostenlos und ohne Registrierung abgerufen werden. Außerdem wurde das Enforcement verschärft, sodass Verstöße gegen die Publizitätspflicht automatisch verfolgt und mit (kumulativen) Bußgeldern so lange sanktioniert werden, bis eine Offenlegung erfolgt ist.²⁰⁴

Bei kapitalmarktorientierten Unternehmen wird eine zeitnahe und umfassende Publizität gemeinhin als essenziell angesehen, um Informationsasymmetrien zwischen Unternehmensleitung und Kapitalgebern abzubauen und einer anonymen Masse an bestehenden und potenziellen Investoren die Bewertung von Aktien und Anleihen zu ermöglichen.²⁰⁵ Kritiker der aktuellen Regelung führen jedoch an, dass sich die Ausgangssituation bei nicht-kapitalmarktorientierten Unternehmen deutlich unterscheidet, da hier der Informationsfluss aufgrund der überschaubaren Anzahl an Akteuren auf einzelvertraglicher Basis geregelt werden kann.²⁰⁶ Dem geringeren Nutzen einer Offenlegung stehen verhältnismäßig höhere Kosten für nicht-kapitalmarktorientierte (häufig familiengeführte) Unternehmen gegenüber. Dementsprechend geben bei einer europaweit durchgeführten Befragung nicht-kapitalmarktorientierter Unternehmen über 60 Prozent an, dass sie ihre Jahresabschlüsse nicht veröffentlichen würden, wenn es keine gesetzliche Verpflichtung gäbe.²⁰⁷ Die befragten Unternehmen möchten damit vor allem vermeiden, dass Wettbewerber Informationen über ihre Performance und Kapitalstruktur erlangen können. Deutsche nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen nennen die Preisgabe möglichst weniger Informationen als eine der wesentlichen Zielsetzungen ihrer Bilanzpolitik.²⁰⁸ Eine Umfrage zu den Regelungen des EHUG

201 Richtlinie 2003/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 zur Änderung der Richtlinie 68/151/EWG des Rates in Bezug auf die Offenlegungspflichten von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen, OJ L 221, 04.09.2003, S. 13-16.

202 Richtlinie 2004/109/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG, OJ L 390, 31.12.2004, S. 38-57.

203 Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG) vom 10.11.2006, BGBl I 2006, S. 2553-2586.

204 Zu den Vorschriften des EHUG vgl. Buchheim (2010), S. 1133-1134; Eierle/Eich/Klug (2011), S. 245.

205 Vgl. Fülbier/Wittmann/Bravidor (2019), S. 797-798.

206 Vgl. Grottke/Löffelmann/Späth/Haendel (2012); Fülbier/Wittmann/Bravidor (2019).

207 Vgl. Minnis/Shroff (2017), S. 490.

208 Vgl. Eierle/Ther/Klamer (2019), S. 680.

zeigt, dass familiengeführte Unternehmen die Ausweitung der Transparenz insgesamt als nachteilig beurteilen; Gefahrenpotenzial wird vor allem in Bezug auf die Nutzergruppen Wettbewerber, Kunden und Lieferanten sowie in möglichen Rückschlüssen auf die persönlichen Vermögensverhältnisse der Gesellschafter gesehen.²⁰⁹ Die Mehrheit der befragten Unternehmen gibt daher auch an, gezielt von Offenlegungsvermeidungsstrategien – insbesondere durch zeitliche Verzögerung – Gebrauch zu machen.²¹⁰

Empirische Untersuchungen des tatsächlichen Publikationsverhaltens deutscher nicht-kapitalmarktorientierter Unternehmen bestätigen diese Erkenntnisse. So hat sich die Offenlegungsquote der Jahresabschlüsse seit dem EHUG zwar auf über 90 Prozent erhöht.²¹¹ Allerdings kommen nur etwa 30 bis 40 Prozent der Unternehmen der Offenlegung fristgerecht (das heißt innerhalb von zwölf Monaten) nach;²¹² gut ein Drittel der Unternehmen überschreitet sogar die sechswöchige Nachfrist und nimmt somit teils erhebliche Bußgelder in Kauf.²¹³ Die Studien belegen außerdem, dass nicht etwa die Erstellung, Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse so viel Zeit in Anspruch nehmen, sondern die Unternehmen die fertigen Abschlüsse im Schnitt etwa ein halbes Jahr liegen lassen bis zur Einreichung beim elektronischen Bundesanzeiger.²¹⁴ Fülbier et al. folgern daher, dass wenn Unternehmen in die Transparenz gezwungen würden, obwohl die Offenlegung nach einer individuellen Kosten-Nutzen-Abwägung für sie nicht vorteilhaft erscheine, sich das Diskretionspotenzial hin zum Zeitpunkt der Offenlegung verlagere.²¹⁵ Je verspäteter die Informationen offengelegt werden, umso geringer sind die möglichen Wettbewerbsnachteile gegenüber Konkurrenten, Kunden und Lieferanten. Diese Zielsetzung scheint auch die Inkaufnahme nennenswerter Bußgelder zu rechtfertigen.

Im Hinblick auf ein mögliches sektorübergreifendes öffentliches CbCR lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten. Erstens bestätigen die Ergebnisse der Studien die Bedeutung von wettbewerbsbedingten indirekten Kosten, die aus einer Offenlegungspflicht insbesondere für familiengeführte Unternehmen entstehen können (siehe Abschnitt C.II.2.d)). Zweitens belegen die genannten Studien wesentliche Unterschiede im Offenlegungsverhalten von kapitalmarkt- und nicht-kapitalmarktorientierten Unternehmen, die aus einer unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Relation der Publizität bei beiden Unternehmensgruppen resultieren. Vor diesem Hintergrund könnte es sinnvoll sein, eine etwaige öffentliche CbCR-Regelung auf kapitalmarktorientierte Unternehmen zu beschränken. Andernfalls ist es durchaus denkbar, dass

209 Vgl. Grottke/Löffelmann/Späth/Haendel (2012), S. 96-97.

210 Vgl. Grottke/Löffelmann/Späth/Haendel (2012), S. 98-99.

211 Vgl. Eierle/Eich/Klug (2011), S. 246-247; Fülbier/Wittmann/Bravidor (2019), S. 801.

212 Vgl. Eierle/Eich/Klug (2011), S. 247; Dilbner/Müller (2017), S. 566; Fülbier/Wittmann/Bravidor (2019), S. 801.

213 Vgl. Fülbier/Wittmann/Bravidor (2019), S. 801.

214 Vgl. Dilbner/Müller (2017), S. 566; Fülbier/Wittmann/Bravidor (2019), S. 801-802.

215 Fülbier/Wittmann/Bravidor (2019), S. 803.

nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen beim öffentlichen CbCR ähnliche Verzögerungsstrategien anwenden wie bei den handelsrechtlichen Jahresabschlüssen. Eine verspätete Offenlegung von CbCR-Informationen stellt jedoch ihren Nutzen für die Adressatengruppen in Frage. Drittens unterstreichen die Studien die Rolle eines funktionierenden und international einheitlichen Enforcements. Problematisch wäre insbesondere, wenn sich die Höhe von Bußgeldern sowie die Strenge der Nachverfolgung von Verstößen zwischen verschiedenen EU-Ländern deutlich unterscheiden sollten, weil sich in diesem Fall manche Unternehmen der CbCR-Verpflichtung leichter beziehungsweise kostengünstiger entziehen könnten als andere.

IV. Öffentliches CbCR lediglich auf freiwilliger Basis

Wie die konzeptionelle Analyse des CbCR (in Kapitel C) und die Sichtung erster wissenschaftlicher Erkenntnisse (in Kapitel D) gezeigt haben und wie in den vorangehenden Abschnitten dieses Kapitels noch einmal näher ausgeführt wurde, unterscheidet sich die Kosten-Nutzen-Relation eines öffentlichen CbCR deutlich zwischen verschiedenen Unternehmensgruppen. Genauer gesagt ergeben sich für vergleichsweise kleinere, familiengeführte und nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen tendenziell höhere Kosten und ein geringerer zu erwartender Nutzen, sodass einige dieser Unternehmen durch eine CbCR-Verpflichtung erheblich belastet würden. Angesichts dieser nennenswerten Unterschiede zwischen verschiedenen Unternehmensgruppen und der Schwierigkeit, nach klar abgrenzbaren Kriterien zu differenzieren, würde es sich anbieten, gänzlich auf ein verpflichtendes öffentliches CbCR zu verzichten und stattdessen auf eine freiwillige Berichterstattung zu setzen.

Generell ist die Notwendigkeit von Offenlegungspflichten im Rahmen der Finanzberichterstattung aus theoretischer Sicht nicht unumstritten. Wenn keine gesetzliche Verpflichtung besteht, entscheiden die Unternehmen beziehungsweise deren Manager selbst, welche Informationen sie freiwillig publizieren möchten. Eine Offenlegung – etwa eines CbCR – wird immer dann erfolgen, wenn der für ein Unternehmen zu erwartende Nutzen (zum Beispiel in Form von geringeren Kapitalkosten infolge erhöhter Transparenz) die voraussichtlichen Kosten (siehe hierzu Abschnitt C.II) übersteigt. In einem vollkommenen Markt treffen rational handelnde Manager jeweils optimale Entscheidungen, was insgesamt zu einem effizienten Niveau an veröffentlichten Informationen führt.²¹⁶ Verpflichtende handelsrechtliche Offenlegungsvorschriften sind daher nur gerechtfertigt, wenn sie zu einem Ergebnis führen, das aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vorteilhaft ist im Vergleich zu der beschriebenen Marktlösung.²¹⁷ Dieser Fall kann insbesondere dann eintreten, wenn die Offenlegung positive Externalitäten hervorruft, das heißt, wenn die publizierten Daten eines Unternehmens implizit auch relevante Informationen über andere Unternehmen enthalten und bei diesen zu besseren wirtschaftlichen Entscheidungen führen.²¹⁸

216 Vgl. Healy/Palepu (2001), S. 441.

217 Vgl. Beyer/Cohen/Lys/Walther (2010), S. 315-319.

218 Vgl. Leuz/Wysocki (2016), S. 543; Christensen/Hail/Leuz (2019), S. 16-18.

Allerdings ist die Implementierung und Durchsetzung von Publikationspflichten selbst mit Problemen und Folgekosten behaftet, sodass aus theoretischer Sicht nicht eindeutig ist, ob einzelne verpflichtende Regelungen wirklich zu einem gesamtwirtschaftlich vorzugswürdigen Ergebnis führen.²¹⁹ Zudem gibt es bislang auch kaum empirische Evidenz zu der Existenz positiver Externalitäten.²²⁰

Unabhängig davon, dass steuerliche Transparenzmaßnahmen vorwiegend auf eine Verringerung von Steuervermeidung und Gewinnverlagerung abzielen und dadurch weitere gesamtwirtschaftliche Implikationen beinhalten können und sollen, sprechen die allgemeinen Überlegungen zur Unternehmenspublizität für ein öffentliches CbCR lediglich auf freiwilliger Basis. Das in Abschnitt B.III.2 beschriebene CbCR im Rahmen des GRI-Standards 207 könnte eine entsprechende Lösung darstellen. Unternehmen sind nicht verpflichtet, dem GRI-Regelwerk zu folgen. Falls sie sich aber freiwillig dazu entscheiden, eine Nachhaltigkeitsberichterstattung im Einklang mit den GRI-Standards aufzustellen und falls steuerliche Belange im Rahmen einer Wesentlichkeitsanalyse als berichtsrelevant identifiziert werden, ist der GRI 207 einschließlich des darin enthaltenen CbCR anzuwenden.²²¹ Darüber hinaus ist es möglich, dass Unternehmen, die keine vollständige Nachhaltigkeitsberichterstattung erstellen, aber freiwillig einen CbCR offenlegen wollen, zu diesem Zweck lediglich dem Standard GRI 207 beziehungsweise dem relevanten Teil des Standards („Disclosure 207-4“) folgen. Ein solcher CbCR kann dann als „GRI-referenced“ bezeichnet werden.²²² Die Nutzung des GRI-Standards hat den Vorteil, dass ein einheitliches Regelwerk die Vergleichbarkeit der CbCRs verschiedener Unternehmen gewährleistet, ohne jedoch gleichzeitig eine Verpflichtung zur Offenlegung zu begründen.

Zu beachten ist allerdings, dass Aufbau und Inhalt des CbCRs nach GRI 207 nicht deckungsgleich sind mit dem vertraulichen CbCR nach dem Konzept der OECD beziehungsweise dessen Umsetzung in der EU durch die Richtlinie (EU) 2016/881. Es ergeben sich vielmehr Abweichungen hinsichtlich der zulässigen Datengrundlage sowie der Definition einzelner Berichtspositionen.²²³ Dadurch können Zusatzkosten entstehen für Unternehmen, die einen vertraulichen CbCR für die Steuerbehörden erstellen müssen und gleichzeitig freiwillig einen CbCR nach GRI 207 offenlegen möchten. Eine Angleichung beider Regelwerke wäre daher wünschenswert.

219 Vgl. Christensen/Hail/Leuz (2019), S. 20.

220 Vgl. Leuz/Wysocki (2016), S. 529.

221 Vgl. Sopp/Baumüller (2020), S. 440.

222 Vgl. GRI (2016), S. 21, 25.

223 Für eine Diskussion dieser Abweichungen vgl. Sopp/Baumüller (2020), S. 443.

F. 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 die Entwürfe einer EU-Richtlinie für ein öffentliches CbCR – 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 die EU-Entwürfe eine allgemeine Veröffentlichung der Reports beinhalten, während nach der OECD-Regelung die Daten nur vertraulich an die Finanzverwaltung zu berichten sind und im Anschluss ein internationaler Informationsaustausch stattfinden soll. Darüber hinaus hat die Global Reporting Initiative jüngst einen neuen Standard (GRI 207) für die Berichterstattung über steuerliche Belange im Rahmen der öffentlichen Nachhaltigkeitsberichterstattung verabschiedet, der neben qualitativen Komponenten ebenfalls ein CbCR vorsieht. Die GRI-Standards haben keine rechtliche Bindungswirkung; Unternehmen können auf freiwilliger Basis entscheiden, einen Nachhaltigkeitsbericht im Einklang mit dem GRI-Regelwerk zu erstellen oder aber auch nur einzelne Standards oder Teile davon anzuwenden.

Die konzeptionelle Analyse der Grundidee des CbCR hat ergeben, dass die mit einem öffentlichen Reporting verbundenen Kosten der Unternehmen den allgemeinen Nutzen übersteigen könnten. Dabei schlagen weniger die direkten Kosten zu Buche als vielmehr die möglichen impliziten Kosten aus Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteilen, die insbesondere größere Familienunternehmen treffen werden. Der potenzielle Nutzen des CbCR wird erheblich eingeschränkt durch das Grundproblem, dass eine ökonomisch sinnvolle und einheitliche Aufteilung des Gesamtgewinns eines Konzerns auf einzelne Länder nicht möglich ist. Die CbCR-Angaben können bestenfalls als Indiz für das Ausmaß an Gewinnverlagerung dienen; sie zeigen nicht auf, welche einzelnen Kanäle und konkreten Instrumente ein Unternehmen nutzt. Ohnehin ist der Großteil der angewandten Gestaltungsmaßnahmen legal und bereits öffentlich bekannt, sodass der Mehrwert für Finanzverwaltungen und Gesetzgeber fraglich erscheint. Auch der seitens der Befürworter erwartete Nutzen aus der Erzeugung öffentlichen Drucks ist nach einer detaillierten Auseinandersetzung mit der Thematik theoretisch nicht eindeutig begründbar.

Erste wissenschaftliche Erkenntnisse zu den bereits implementierten CbCR-Regelungen belegen zwar eine bessere geografische Abdeckung der weltweiten unternehmerischen Aktivität im Vergleich zu anderen Datenquellen, veranschaulichen aber auch die erheblichen Spielräume bei der Erstellung der Berichte, wodurch die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Daten stark eingeschränkt wird. Unternehmen reagieren auf die Einführung von CbCR-Regelungen, indem sie ihr Steuerplanungsverhalten anpassen.

Ob dies insgesamt zu einer Verringerung des Levels an Steuervermeidung führt, ist aber – jedenfalls in Bezug auf das CbCR für EU-Finanzinstitute – nicht eindeutig nachgewiesen. Zudem gibt es Belege für unerwünschte ökonomische Nebeneffekte in Gestalt einer Re-Allokation von Investitionen und Beschäftigung in Niedrigsteuere Länder sowie einer möglichen Verringerung von Umsatzerlösen zur Umgehung der Berichtspflicht. In welchem Umfang Finanzverwaltungen, Gesetzgeber, Investoren, Analysten und die Öffentlichkeit die berichteten CbCR-Informationen tatsächlich nutzen und von ihnen profitieren, ist bislang noch nicht erforscht. Untersuchungen zu anderen Maßnahmen und Formen erhöhter Steuertransparenz zeigen, dass Informationen über Steuervermeidung zwar eine negative Auswirkung auf die Einstellung von Konsumenten und der Öffentlichkeit gegenüber den betroffenen Unternehmen haben; jedoch gibt es kaum Anhaltspunkte dafür, dass sich dies auch in Änderungen im Kaufverhalten niederschlägt.

Insgesamt stellen die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse die Effektivität und Effizienz von CbCR-Regelungen in Frage. Insbesondere die Notwendigkeit einer öffentlichen sektorübergreifenden CbCR-Verpflichtung erscheint zweifelhaft, da bereits die Einführung des vertraulichen CbCR zu einer gewissen Anpassung des Steuerplanungsverhaltens zu führen scheint. Vor diesem Hintergrund sollte es die EU bei der Umsetzung des OECD-Konzepts belassen und darüber hinaus keine allgemeine Publikationspflicht einführen. Dies vermeidet insbesondere die bei einem öffentlichen CbCR drohenden Wettbewerbsverzerrungen und etwaige negative Wechselwirkungen mit dem vertraulichen CbCR.

Sollte sich die EU trotz aller Vorbehalte für die Verabschiedung einer öffentlichen CbCR-Verpflichtung entscheiden, so ist zu bedenken, dass gemäß konzeptionellen Überlegungen und ersten empirischen Erkenntnissen verhältnismäßig kleinere, familiengeführte und nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen überproportional stark von den Kosten einer solchen Regelung betroffen sind. Derartige Nachteile könnten durch eine größenabhängige Staffelung der CbCR-Offenlegungspflichten (zum Beispiel hinsichtlich des Umfangs, der Häufigkeit und des Aggregationsniveaus) abgemildert werden. Darüber hinaus erscheinen zielgerichtete Ausnahmeregelungen sinnvoll, um Wettbewerbsnachteile infolge der Veröffentlichung sensibler Informationen zu vermeiden. Der EU-Kompromissvorschlag enthält hierzu bereits einen Ansatz, dessen unbestimmte Formulierungen allerdings noch konkretisiert werden müssten. Weiterhin wäre es erwägenswert, eine etwaige Verpflichtung zum öffentlichen CbCR auf kapitalmarktorientierte Unternehmen zu begrenzen, da die Publizität bei diesen Unternehmen aufgrund der Vielzahl an anonymen Investoren eine wesentlich gewichtigere Rolle einnimmt. Andernfalls könnten sich nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen dazu genötigt sehen, die Veröffentlichung ihrer CbCRs auch unter Inkaufnahme von Bußgeldern zeitlich zu verzögern. Schließlich sprechen die nennenswerten Unterschiede der Kosten-Nutzen-Relation zwischen verschiedenen Arten von Unternehmen und die Schwierigkeit einer adäquaten Differenzierung dafür, auf ein verpflichtendes öffentliches CbCR zu verzichten und stattdessen auf eine freiwillige Publikation zu setzen. Das im Rahmen des GRI-Standards 207 vorgesehene CbCR könnte eine entsprechende Lösung darstellen.

Da der Großteil der zur Steuerminimierung genutzten Gestaltungen legal und bereits öffentlich bekannt ist, würde es sich anbieten, anstatt einer Ausweitung von steuerlichen Publikationspflichten die bekannten Kanäle der Steuerplanung weiter zu reglementieren. Wie Heckemeyer/Overesch in ihrer Metastudie²²⁴ gezeigt haben, machen die steueroptimale Finanzierung grenzüberschreitender Investitionen etwa 18 Prozent sowie nicht-finanzielle Instrumente (wie die Gestaltung von Verrechnungspreisen für konzerninterne Transaktionen) etwa 82 Prozent der gesamten Gewinnverlagerung aus. Vor diesem Hintergrund 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.²²⁵

Zu bedenken ist ferner, dass das tatsächliche Ausmaß an Gewinnverlagerung nach wie vor höchst umstritten ist. Die Ergebnisse zahlreicher bisheriger Studien schwanken erheblich in Abhängigkeit von der jeweils angewandten Methodik und genutzten Datengrundlage.²²⁶ Aktuelle Metastudien von Heckemeyer/Overesch²²⁷ sowie von Beer et al.²²⁸ kommen im Durchschnitt zu einer steuerlichen Semi-Elastizität des ausgewiesenen Gewinns vor Steuern von absolut 0,8 beziehungsweise 1,0. Dies bedeutet, dass das ausgewiesene Ergebnis vor Steuern durchschnittlich um circa 0,8 Prozent (beziehungsweise 1,0 Prozent) sinkt, wenn das für Steuerarbitrage ausnutzbare Steuersatzgefälle um einen Prozentpunkt zunimmt. Damit ist das empirisch nachweisbare Ausmaß an Gewinnverlagerung verhältnismäßig 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,²²⁹ 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.²³⁰

Überdies bestehen Bedenken, dass eine Verschärfung von Anti-Missbrauchsregelungen negative Investitionswirkungen mit sich bringt. Wie Feld/Heckemeyer in ihrer Metastudie²³¹ zeigen konnten, beträgt

224 Heckemeyer/Overesch (2017), S. 984-987.

225 Vgl. für einen Überblick Evers/Meier/Spengel (2017), S. 13-14.

226 Für einen Überblick über die entsprechende Literatur vgl. Riedel (2018); Dyreng/Hanlon (2019); Dharmapala (2020).

227 Heckemeyer/Overesch (2017).

228 Beer/De Mooij/Liu (2020).

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

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

231 Feld/Heckemeyer (2011).

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 nahezu auf das Dreifache der steuerlichen Semi-Elastizität des ausgewiesenen Ergebnisses vor Steuern. Studien von Overesch²³² sowie von Suárez Serrato²³³ belegen außerdem, dass die Verringerung von Möglichkeiten zur Steuervermeidung in Hochsteuerländern zu einer Abwanderung von Investitionen aus diesen Ländern führen kann. Bei allen Bestrebungen zur Einschränkung der Gewinnverlagerungsmöglichkeiten sollten die Gesetzgeber daher auch im Blick behalten, dass solche Maßnahmen eine merkliche Verringerung realer Investitionen in einigen Industrieländern zur Folge haben können. Vor diesem Hintergrund ist ein maßvolles Vorgehen seitens der EU angezeigt. Eines flächendeckenden und vor allem öffentlichen CbCR bedarf es jedenfalls nicht.

232 Overesch (2009).

233 Suárez Serrato (2019).

Literaturverzeichnis

- Antonetti, P./Anesa, M. (2017): Consumer Reactions to Corporate Tax Strategies: The Role of Political Ideology, *Journal of Business Research*, 74, S. 1-10.
- Asay, H. S./Hoopes, J. L./Thornock, J. R./Wilde, J. H. (2018): Consumer Responses to Corporate Tax Planning, *Kenan Institute of Private Enterprise Research Paper No. 18-19*, Juli 2018.
- Atwood, T. J./Lewellen, C. (2019): The Complementarity between Tax Avoidance and Manager Diversion: Evidence from Tax Haven Firms, *Contemporary Accounting Research*, 36(1), S. 259-294.
- Avi-Yonah, R./Mazzoni, G. (2017): The Trump Tax Reform Plan: Implications for Europe, *Bulletin for International Taxation*, 71(6a), S. 8-14.
- Beer, S./De Mooij, R./Liu, L. (2020): International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots, *Journal of Economic Surveys*, 34(3), S. 660-688.
- Bennedsen, M./Zeume, S. (2018): Corporate Tax Havens and Transparency, *The Review of Financial Studies*, 31(4), S. 1221-1264.
- Bernard, D./Burgstahler, D./Kaya, D. (2018): Size Management by European Private Firms to Minimize Proprietary Costs of Disclosure, *Journal of Accounting and Economics*, 66(1), S. 94-122.
- Beyer, A./Cohen, D. A./Lys, T. Z./Walther, B. R. (2010): The Financial Reporting Environment: Review of the Recent Literature, *Journal of Accounting and Economics*, 50(2-3), S. 296-343.
- Blouin, J. L./Robinson, L. A. (2020): Double Counting Accounting: How Much Profit of Multinational Enterprises Is Really in Tax Havens?, *Working Paper*, Mai 2020.
- BMF-Schreiben vom 11.07.2017, IV B 5 – S 1300/16/10010 :002, *Internationales Steuerrecht*, 26(16), S. 719-720.
- Bozanic, Z./Hoopes, J. L./Thornock, J. R./Williams, B. M. (2017): IRS Attention, *Journal of Accounting Research*, 55(1), S. 79-114.
- Brooks, C./Godfrey, C./Hillenbrand, C./Money, K. (2016): Do Investors Care about Corporate Taxes?, *Journal of Corporate Finance*, 38, S. 218-248.
- Brown, R. J./Jorgensen, B. N./Pope, P. F. (2019): The Interplay between Mandatory Country-by-Country Reporting, Geographic Segment Reporting, and Tax Havens: Evidence from the European Union, *Journal of Accounting and Public Policy*, 38(2), S. 106-129.
- Buchheim, R. (2010): Die Publizität der Kapitalgesellschaften & Co. nach dem EHUG – Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde aus dem Handelsregister Berlin, *Der Betrieb*, 63(21), S. 1133-1141.

- Campbell, J. L./Cecchini, M./Cianci, A. M./Ehinger, A. C./Werner, E. M. (2019): Tax-Related Mandatory Risk Factor Disclosures, Future Profitability, and Stock Returns, *Review of Accounting Studies*, 24(1), S. 264-308.
- Chen, K. C. W./Danielson, M. G./Schoderbek, M. P. (2003): Analysts' Interpretation of Transitory Earnings Components: Evidence from Forecast Revisions after Disclosure of the 1993 Deferred Tax Adjustment, *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 18(3), S. 333-353.
- Chen, N./Chi, S./Shevlin, T. J. (2019): A Tale of Two Forecasts: An Analysis of Mandatory and Voluntary Effective Tax Rate Forecasts, Working Paper, April 2019.
- Christensen, H. B./Hail, L./Leuz, C. (2019): Adoption of CSR and Sustainability Reporting Standards: Economic Analysis and Review, European Corporate Governance Institute-Finance Working Paper No. 623/2019, August 2019.
- Clausing, K. A. (2020): Profit Shifting Before and After the Tax Cuts and Jobs Act, Working Paper, Juni 2020.
- Cockfield, A./MacArthur, C. (2015): Country-by-Country Reporting and Commercial Confidentiality, *Canadian Tax Journal*, 63(3), S. 627-660.
- De Simone, L./Olbert, M. (2020): Real Effects of Private Country-by-Country Disclosure, Working Paper, Juni 2020.
- Desai, M. A./Dharmapala, D. (2006): Corporate Tax Avoidance and High-Powered Incentives, *Journal of Financial Economics*, 79(1), S. 145-179.
- Desai, M. A./Dyck, A./Zingales, L. (2007): Theft and Taxes, *Journal of Financial Economics*, 84(3), S. 591-623.
- 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 Ertragsteuerinformationen 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 Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, Berlin, 27.05.2016.
- Devereux, M. (2011): Transparency in Reporting Financial Data by Multinational Corporations, Report of a Group Chaired by Michael Devereux, Juli 2011, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Dharmapala, D. (2020): Do Multinational Firms Use Tax Havens to the Detriment of Other Countries?, CESifo Working Paper No. 8275, Mai 2020.

- Dilßner, M./Müller, S. (2017): Alle Jahre wieder: Streitthema Offenlegung – Publizitätsverhalten zwischen Theorie und Praxis, *Zeitschrift für Bilanzierung, Rechnungswesen und Controlling*, 41 (12), S. 564-566.
- Dutt, V. K./Ludwig, C. A. /Nicolay, K./Vay, H./Voget, J. (2019): Increasing Tax Transparency: Investor Reactions to the Country-by-Country Reporting Requirement for EU Financial Institutions, *International Tax and Public Finance*, 26(6), S. 1259-1290.
- Dutt, V. K./Nicolay, K./Vay, H./Voget, J. (2019): Can European Banks' Country-by-Country Reports Reveal Profit Shifting? An Analysis of the Information Content of EU Banks' Disclosures, *ZEW Discussion Paper No. 19-042*, Oktober 2019.
- Dyrenng, S. D./Hanlon, M. (2019): Tax Avoidance and Multinational Firm Behavior, Working Paper, Dezember 2019.
- Eberhartinger, E./Speitmann, R./Sureth-Sloane, C. (2020): Real Effects of Public Country-by-Country Reporting and the Firm Structure of European Banks, *WU International Taxation Research Paper Series No. 2020-01*, März 2020.
- Eierle, B./Eich, B./Klug, C. (2011): Das Offenlegungsverhalten kleiner und mittelgroßer Kapitalgesellschaften sowie Kapitalgesellschaften & Co. nach dem EHUG – Eine empirische Untersuchung, *Zeitschrift für kapitalmarktorientierte und internationale Rechnungslegung*, 11(5), S. 243-253.
- Eierle, B./Ther, F./Klamer, S. (2019): Bilanzpolitische Motive im deutschen Mittelstand – eine empirische Analyse, *Der Betrieb*, 72(13), S. 677-687.
- Eigelshoven, A./Tomson, S. (2019): Country-by-Country Reporting – Zweifelsfragen und erste Praxiserfahrungen, *Internationales Steuerrecht*, 28(7), S. 242-247.
- EITI International Secretariat (2019): The EITI Standard 2019.
- Endres, D./Spengel, C. (2016): Internationale Unternehmensbesteuerung – Deutsche Investitionen im Ausland, *Ausländische Investitionen im Inland*, begründet von Jacobs, O., München.
- Europäische Kommission (2016): 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.
- Europäisches Parlament (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.

- Europäisches Parlament (2019): Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen, Legislative Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 27. März 2019 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(2019)0309, 27.03.2019.
- European Banking Authority (2014): What Is 'Turnover' for the Purposes of Country-by-Country Reporting?, Question ID 2014_1249.
- 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, 68(6-7), S. 295-303.
- Evers, M. T./Meier, I./Spengel, C. (2017): Country-by-Country Reporting: Tension between Transparency and Tax Planning, ZEW Discussion Paper No. 17-008.
- Fatica, S./Gregori, W. D. (2020): How Much Profit Shifting Do European Banks Do?, Economic Modelling, 90, S. 536-551.
- Feld, L. P./Heckemeyer, J. (2011): FDI and Taxation: A Meta-Study, Journal of Economic Surveys, 25(2), 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, 5(3), S. 307-324.
- Fülbier, R. U./Wittmann, C./Bravidor, M. (2019): Alles zu seiner Zeit: Das Offenlegungsverhalten nicht kapitalmarktorientierter Unternehmen, Der Betrieb, 72(15), S. 797-803.
- Gallemore, J./Maydew, E./Thornock, J. (2014): The Reputational Costs of Tax Avoidance, Contemporary Accounting Research, 31(4), S. 1103-1133.
- Garcia-Bernardo, J./Janský, P./Tørsløv, T. (2019): Multinational Corporations and Tax Havens: Evidence from Country-by-Country Reporting, IES Working Paper No. 31/2019, Oktober 2019.
- Graham, J. R./Hanlon, M./Shevlin, T./Shroff, N. (2014): Incentives for Tax Planning and Avoidance: Evidence from the Field, The Accounting Review, 89(3), S. 991-1023.
- GRI (2016): GRI 101: Foundation 2016.
- GRI (2019): GRI 207: Tax 2019.
- Grotherr, S. (2016a): Der geplante öffentliche Ertragsteuerinformationsbericht – Teil 1, Internationales Steuer- und Wirtschaftsrecht (IWB), 63(23), S. 854-867.

- Grotherr, S. (2016b): Länderbezogene Berichterstattung: Ziele, Zielerreichung, Potenzial für Fehlinterpretationen und dessen Minimierung (Teil II), *Die Unternehmensbesteuerung*, 9(12), S. 709-719.
- Grotherr, S. (2017): Implementierung der länderbezogenen Berichterstattung in die Berichtssysteme und -prozesse einer multinationalen Unternehmensgruppe (Teil 2), *Der Betrieb*, 70(7), S. 330-337.
- Grottke, M./Löffelmann, J. V./Späth, T./Haendel, F. (2012): Offenlegung im elektronischen Bundesanzeiger – konzeptionelle Überlegungen und empirische Wirkungen, *Deutsches Steuerrecht* 50(2), S. 94-100.
- Hanlon, M. (2018): Country-by-Country Reporting and the International Allocation of Taxing Rights, *Bulletin for International Taxation*, 72(4-5), S. 209-217.
- Hanlon, M./Hoopes, J. L./Shroff, N. (2014): The Effect of Tax Authority Monitoring and Enforcement on Financial Reporting Quality, *Journal of the American Taxation Association*, 36(2), S. 137-170.
- Hardeck, I./Harden, J. W./Upton, D. R. (2019): Consumer Reactions to Tax Avoidance: Evidence from the United States and Germany, *Journal of Business Ethics*, online verfügbare Vorab-Version.
- Hardeck, I./Hertl, R. (2014): Consumer Reactions to Corporate Tax Strategies: Effects on Corporate Reputation and Purchasing Behavior, *Journal of Business Ethics*, 123(2), S. 309-326.
- 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*, 67(4), 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*, 66(3), S. 571-608.
- Healy, P. M./Palepu, K. G. (2001): Information Asymmetry, Corporate Disclosure, and the Capital Markets: A Review of the Empirical Disclosure Literature, *Journal of Accounting and Economics*, 31(1-3), S. 405-440.
- Heckemeyer, J. H./Overesch, M. (2017): Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels, *Canadian Journal of Economics*, 50(4), S. 965-994.
- Hoopes, J. L./Robinson, L./Slemrod, J. (2018): Public Tax-Return Disclosure, *Journal of Accounting and Economics*, 66(1), S. 142-162.
- Horst, T./Curatolo, A. (2020): Assessing the Double Count of Pretax Profit in the IRS Summary of CbC Data for Fiscal 2017, *Tax Notes International*, 98(4), S. 427-432.
- Huesecken, B./Overesch, M./Tassius, A. (2018): Effects of Disclosing Tax Avoidance: Capital Market Reaction to LuxLeaks, Working Paper, Februar 2018.

- Hugger, F. (2020): The Impact of Country-by-Country Reporting on Corporate Tax Avoidance, ifo Working Paper No. 304, Mai 2020.
- Inger, K. K./Meckfessel, M. D./Zhou, M. J./Fan, W. P. (2018): An Examination of the Impact of Tax Avoidance on the Readability of Tax Footnotes, *The Journal of the American Taxation Association*, 40(1), S. 1-29.
- Institut der Wirtschaftsprüfer (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, § 30 AO.
- Janský, P. (2020): European Banks and Tax Havens: Evidence from Country-by-Country Reporting. *Applied Economics*, online verfügbare Vorab-Version.
- Jemiolo, S. V. (2019): The Impact of Tax Management, Voluntary Disclosure, and Economic Development on CSR Perceptions, Working Paper.
- Johannesen, N./Larsen, D. T. (2016): The Power of Financial Transparency: An Event Study of Country-by-Country Reporting Standards, *Economics Letters*, 145, S. 120-122.
- Joshi, P. (2020): Does Private Country-by-Country Reporting Deter Tax Avoidance and Income Shifting? Evidence from BEPS Action Item 13, *Journal of Accounting Research*, 58(2), S. 333-381.
- Joshi, P./Outslay, E./Persson, A. (2020): Does Public Country-by-Country Reporting Deter Tax Avoidance and Income Shifting? Evidence from the European Banking Industry, *Contemporary Accounting Research*, online verfügbare Vorab-Version.
- Kleinmanns, H. (2016): Offenlegung von Ertragsteuerinformationen. Vorschlag der EU zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung, *Unternehmenssteuer und Bilanzen (StuB)*, 18(14), S. 547-552.
- Kraft, G./Heider, C. (2017): Das Country-by-Country Reporting und seine innerstaatliche Umsetzung im Rahmen des „Anti-BEPS-Umsetzungsgesetzes“, *Deutsches Steuerrecht*, 55(25), S. 1353-1361.
- Lagarden, M./Schreiber, U./Simons, D./Sureth-Sloane, C. (2020): Country-by-Country Reporting Goes Public – Cui Bono?, *International Transfer Pricing Journal*, 27(2), S. 91-97.
- Lenter, D./Slemrod, J./Shackelford, D. (2003): Public Disclosure of Corporate Tax Return Information: Accounting, Economics, and Legal Perspectives, *National Tax Journal*, 56(4), S. 803-830.
- Leuz, C./Wysocki, P. D. (2016): The Economics of Disclosure and Financial Reporting Regulation: Evidence and Suggestions for Future Research, *Journal of Accounting Research*, 54(2), S. 525-622.

- Lutz, F./Seebeck, A. (2019): Country-by-Country Reporting: Herausforderungen und Möglichkeiten einer automatisierten ersten Risikoeinschätzung, *Internationales Steuerrecht*, 28(14), S. 535-543.
- Minnis, M./Shroff, N. (2017): Why Regulate Private Firm Disclosure and Auditing?, *Accounting and Business Research*, 47(5), S. 473-502.
- Möller, H. P./Hüfner, B./KetteniB, H. (2011): *Internes Rechnungswesen*, 2. Auflage, Berlin.
- 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*, 69(47), S. 2742-2748.
- O’Donovan, J./Wagner, H. F./Zeume, S. (2019): The Value of Offshore Secrets: Evidence from the Panama Papers, *The Review of Financial Studies*, 32(11), S. 4117-4155.
- OECD (2013): *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing.
- OECD (2014a): *Discussion Draft on Transfer Pricing Documentation and CbC Reporting*, 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.
- OECD (2017a): *BEPS Action 13 Country-by-Country Reporting: Handbook on Effective Implementation*, OECD Publishing.
- OECD (2017b): *BEPS Action 13 Country-by-Country Reporting: Handbook on Effective Tax Risk Assessment*, OECD Publishing.
- OECD (2017c): *BEPS Action 13 on Country-by-Country Reporting: Guidance on the appropriate use of information contained in Country-by-Country reports*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.

- OECD (2018): Country-by-Country Reporting – Compilation of Peer Review Reports (Phase 1): Inclusive Framework on BEPS: Action 13, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- OECD (2019a): Country-by-Country Reporting – Compilation of Peer Review Reports (Phase 2): Inclusive Framework on BEPS: Action 13, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing.
- OECD (2019b): Guidance on the Implementation of Country-by-Country Reporting: BEPS Action 13, OECD Publishing.
- OECD (2019c): Common Errors Made by MNEs in Preparing Country-by-Country Reports, OECD Publishing.
- OECD (2020): Corporate Tax Statistics: Second Edition, OECD Publishing.
- Overesch, M. (2009): The Effects of Multinationals' Profit Shifting Activities on Real Investments, *National Tax Journal*, 62(1), S. 5-23.
- Overesch, M./Wolff, H. (2019): Financial Transparency to the Rescue: Effects of Country-by-Country Reporting in the EU Banking Sector on Tax Avoidance, Working Paper, Februar 2019.
- Paus, L./Giegold, S. (2020): Deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Blockade bei Steuertransparenz beenden, Brief an das Bundesministerium für Finanzen, Berlin, 30.07.2020.
- Peters, F./Busch, O. (2017): BMF-Schreiben zum Country-by-Country Reporting veröffentlicht, *Der Betrieb*, 70(33), S. 1875-1876.
- Pinkernell, R. (2012): Ein Musterfall zur internationalen Steuerminimierung durch US-Konzerne, *Steuer und Wirtschaft*, 89(4), S. 369-374.
- Preisser, H. (2016): Country-by-Country-Reporting – Befolgungskosten und Erkenntnisgewinn, *Der Konzern*, 14(11), S. 493-496.
- Rat der Europäischen Union (2019a): 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 – (ggf.) Allgemeine Ausrichtung, 14038/19, Brüssel, 15.11.2019.
- Rat der Europäischen Union (2019b): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches – Information from the Presidency, 15285/19, Brüssel, 20.12.2019.
- Rauter, T. (2020): The Effect of Mandatory Extraction Payment Disclosures on Corporate Payment and Investment Policies Abroad, Working Paper, Mai 2020.
- Riedel, N. (2018): Quantifying International Tax Avoidance: A Review of the Academic Literature, *Review of Economics*, 69(2), S. 169-181.

- Robinson, L. A./Schmidt, A. P. (2013): Firm and Investor Responses to Uncertain Tax Benefit Disclosure Requirements, *The Journal of the American Taxation Association*, 35(2), S. 85-120.
- Rüsken, R. (2016), in: Klein – Kommentar zur Abgabenordnung, 13. Auflage, München, § 30 AO.
- Schlie, I./Malke, C. (2013): Country by Country Reporting im Hinblick auf Steuerzahlungen multinationaler Unternehmen – Aktuelle Entwicklungen und Diskussionsbedarf, *Der Betrieb*, 66(44), S. 2467-2470.
- Schnitger, A./Holle, F./Kockrow, M. (2020): Steuern und Nachhaltigkeit – Berichterstattung nach der Global Reporting Initiative (Teil II), *Deutsches Steuerrecht*, 58(28), S. 1524-1531.
- 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*, 70(1-2), S. 10-18.
- Schreiber, U./Voget, J. (2017): Internationale Gewinnverlagerung und Publikation länderbezogener Ertragsteuerinformationen, *Steuer und Wirtschaft*, 94(2), S. 145-158.
- Schwab, C. M. (2009): The Determinants and Effects of Voluntary Book-Tax Difference Disclosures: Evidence from Earnings Press Releases, Dissertation, The University of Texas at Austin.
- Schwarz, C./Stein, S./Weinert, S. (2017): Country-by-Country-Reporting und die Substanzfrage: Referenzgröße Mitarbeiter, *Der Betrieb*, 70(14), S. 737-742.
- Securities and Exchange Commission (2019): Disclosure of Payments by Resource Extraction Issuers, 17 CFR Parts 240 and 249b, Release No. 34-87783; File No. S7-24-19, RIN 3235-AM06.
- Sopp, K./Baumüller, J. (2020): GRI 207: „Tax“ – neuer Berichtsstandard zu Steuermanagement und Country-by-Country Reporting. GRI-basierte Nachhaltigkeitsberichterstattung in der Vorreiterstellung?, *Die Wirtschaftsprüfung*, 73(8), S. 439-445.
- Spengel, C./Bräutigam, R./Dutt, V./Fischer, L./Stutzenberger, K. (2019): The Impact of the CCTB on the Effective Tax Burden of Corporations: Results from the Tax Analyzer Model – Final Report, European Commission Taxation Paper No. 75-2019.
- Spengel, C./Vay, H./Weck, S. (2019): Das Country-by-Country Reporting der OECD – eine steuerrechtliche und quantitative Analyse des aktuellen Implementierungsstandes, *Die Unternehmensbesteuerung*, 12(10), S. 573-584.
- Stiftung Familienunternehmen (2017): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen, München.
- Steinegger, A. (2016): Country-by-Country-Reporting: Spannungsfeld zwischen Transparenz und Steuerplanung, *Der Konzern*, 14(10), S. 454-461.
- Suárez Serrato, J. C. (2019): Unintended Consequences of Eliminating Tax Havens, NBER Working Paper No. 24850, Dezember 2019.

Weber, D. P. (2009): Do Analysts and Investors Fully Appreciate the Implications of Book-Tax Differences for Future Earnings?, *Contemporary Accounting Research*, 26(4), S. 1175-1206.

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

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-942467-89-6