

Juli 2016

Veröffentlichung der Steuerinformationen von Unternehmen

Ein Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen

Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Bewertungen der Umsetzung“, die die praktische Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben. In jedem dieser Briefings steht eine spezifische EU-Rechtsvorschrift im Mittelpunkt, die voraussichtlich gemäß dem jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission geändert oder überprüft werden soll. In den Bewertungen der Umsetzung sollen die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift kurz zusammengefasst werden; dabei wird auf verfügbare Informationen von den Gemeinschaftsorganen und externen Organisationen zurückgegriffen. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, den neuen Vorschlag der Kommission nach seiner Einreichung zu prüfen.

Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift: Rechtsausschuss (JURI)
Zeitpunkt der Verabschiedung des ursprünglichen Rechtsakts im Plenum: 12. Juni 2013
Umsetzungsfrist: 20. Juli 2015 (Artikel 53)
Vorgesehenes Datum für die Überprüfung des Rechtsakts: Spätestens zum 21. Juli 2018 (Artikel 48)
Zeitraumen für die Änderung der Rechtsvorschriften: Ein Vorschlag wurde am 12. April 2016 veröffentlicht.

1. Hintergrund

1.1 Überblick über aktuelle Entwicklungen

Als Folge der wirtschaftlichen Rezession und verschiedener Enthüllungen zu Steuerpraktiken wie „LuxLeaks“ rückt die Höhe der Steuerzahlungen von großen Unternehmen zunehmend in das Blickfeld von Überprüfungen. Eine Schätzung der durch Steuermeidung entgangenen Steuereinnahmen ist jedoch schwierig und die Zahlen hierzu schwanken abhängig von der verwendeten Methodologie. In einer Studie des Europäischen Parlaments werden die jährlichen Ausfälle aufgrund von Steuervermeidung durch Unternehmen auf etwa 50 bis 70 Mrd. EUR geschätzt.¹

Im Jahr 2013 billigten die Staats- und Regierungschefs der G20 einen von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vorgelegten Plan mit einer Reihe von Maßnahmen, mit denen erreicht werden soll, dass Steuern dort gezahlt werden, wo die Gewinne entstehen. Dieser Aktionsplan gegen [Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung](#) (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) enthält 15 Hauptprioritäten zum Umgang mit Steuerplanungsstrategien. Diese stehen auf

¹ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments: „[Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union](#): Assessment of the magnitude of aggressive corporate tax planning“ (Transparentere Gestaltung, Koordinierung und Harmonisierung der Politik im Bereich der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union: Beurteilung des Ausmaßes der aggressiven Steuerplanung von Unternehmen). September 2015.

der Agenda der OECD-Mitglieder, die den Plan unterzeichnet haben. Bei ihrem Treffen Ende 2015 haben die Staats- und Regierungschefs der G20 den Aktionsplan befürwortet. Die 15 Aktionspunkte decken eine große Bandbreite ab, doch besonders relevant ist an dieser Stelle BEPS-Aktionspunkt 13, der sich auf die Gestaltung von Verrechnungspreisen und die länderbezogene Berichterstattung bezieht.²

Die Anwendung von Strategien zur Steuerminderung ist gesetzlich zulässig. Die OECD definiert den Begriff der Steuervermeidung als steuerliche Vorkehrungen, die auf eine Verringerung der Steuerschuld abzielen und die in der Regel dem Geist der Steuervorschriften zuwiderlaufen, selbst wenn diese dem Buchstaben nach eingehalten werden. Steuerhinterziehung hingegen ist rechtswidrig und bezieht sich auf Fälle, in denen der Steuerpflichtige weniger Steuern entrichtet, als er müsste, indem er den Steuerbehörden Einkünfte oder Informationen vorenthält.³ In einigen Fällen führen die Steuerverwaltungen Prüfungen der Steuervermeidungsstrategien durch und gelangen zu dem Schluss, dass in Wirklichkeit Steuerhinterziehung vorliegt – häufig dann, wenn sich herausstellt, dass diese Strategien keinem anderen Geschäftszweck als der Steuerminderung dienen.

Im Juni 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Aktionsplan für die [Unternehmensbesteuerung](#), der fünf Aktionsschwerpunkte mit den folgenden Zielsetzungen enthält:

- Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB);
- Besteuerung am Ort der Wertschöpfung;
- Schaffung besserer steuerlicher Rahmenbedingungen für Unternehmen;
- Verbesserung der Transparenz und
- Verbesserung der Koordinierung im Steuerbereich auf EU-Ebene.

In der Folge veröffentlichte die Kommission im Januar 2016 ein [Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung](#). Das Paket umfasste mehrere Maßnahmen, darunter einen Vorschlag mit gemeinsamen Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidung⁴, mit denen EU-weit die einheitliche Umsetzung des BEPS-Aktionsplans durchgesetzt werden sollte. Ein weiterer Vorschlag im Rahmen des Pakets betraf die Verpflichtung großer Unternehmen zur Vorlage länderspezifischer Berichte bei den nationalen Steuerverwaltungen und den zeitnahen Austausch der einschlägigen Informationen zwischen diesen Stellen.⁵ Damit verbunden ist die Hoffnung, dass eine Erhöhung der Transparenz die Mitgliedstaaten bei der wirksameren Ermittlung und Bekämpfung von Steuervermeidungsstrategien unterstützen wird.⁶

Fragen der Besteuerung sind vornehmlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Die EU-Gesetzgebung in diesem Bereich ist begrenzt und zielt in erster Linie auf die Durchsetzung eines fairen Wettbewerbs zwischen allen Mitgliedstaaten ab. Rechtsvorschriften zu Steuerfragen müssen im Rat einstimmig angenommen werden, während das Europäische Parlament lediglich angehört wird. In diesem Fall jedoch bezieht sich die vorgeschlagene Gesetzesänderung auf die Bilanzrichtlinie (Richtlinie 2013/34/EU), die unter das Mitentscheidungsverfahren fällt.

1.2 Unternehmenssteuern als Einnahmequelle

Auch wenn zwischen den Mitgliedstaaten deutliche Unterschiede bei den Steuersätzen für Unternehmen bestehen, ist der durchschnittliche Körperschaftsteuersatz in der EU seit den 1990er Jahren insgesamt zurückgegangen. Wie die folgende Tabelle zeigt, lag der Durchschnittssatz im Jahr 1995 bei 35 % gegenüber

² Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments: „[Understanding the OECD tax plan to address 'base erosion and profit shifting' – BEPS](#) (Erläuterung des OECD-Steuerplans gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung – BEPS). April 2016.

³ OECD [OECD-Glossar der Steuerbegriffe](#)

⁴ [Vorschlag](#) für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts, COM(2016) 26 final – 2016/011 (CNS).

⁵ [Vorschlag](#) für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, COM(2016) 25 final – 2016/010 (CNS).

⁶ Siehe das EPRS-Briefing „[Country-by-country reporting for multinational enterprise groups](#)“ (Länderspezifische Berichterstattung für multinationale Unternehmensgruppen). GD EPRS, Europäisches Parlament, Juni 2016. „[Tax transparency – automatic exchange of information between EU Member States on their tax rulings](#)“ (Steuertransparenz – der automatische Austausch von Informationen zu Steuervorbescheiden zwischen den EU-Mitgliedstaaten). GD EPRS, Europäisches Parlament, April 2016.

22,8 % im Jahr 2015. Die wirtschaftliche Rezession der letzten Jahre hatte keinen Einfluss auf diesen Abwärtstrend.

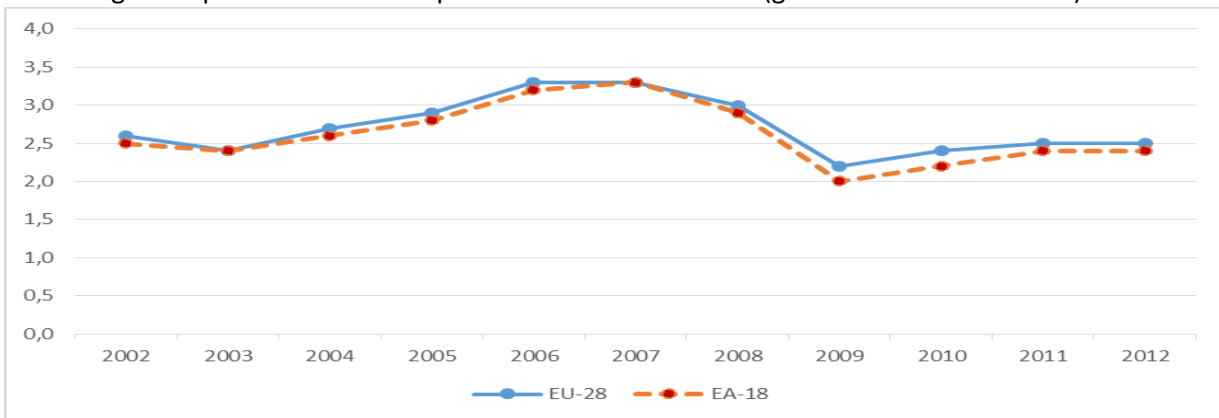
Tabelle 1: Zeitliche Entwicklung des durchschnittlichen Körperschaftsteuersatzes in der EU-28

Jahr	1995	2000	2005	2010	2015
EU-28 (Durchschnitt)	35 %	32 %	25,3 %	23,2 %	22,8 %

Quelle: „Taxation trends in the European Union“ (Steuertrends in der Europäischen Union), Ausgabe 2015, Eurostat.

Größere Schwankungen sind in der EU-28 hingegen aufgetreten, wenn es um den prozentualen Anteil der Einnahmen aus Unternehmenssteuern am BIP geht. Auch wenn die Erträge aus Unternehmenssteuern nicht so hoch wie in den Jahren vor der Rezession 2008 sind (ihr Anteil am BIP lag 2007 bei 3,3 %), ging die anschließende Konjunkturerholung doch mit einem Anstieg der Steuereinnahmen einher, die 2012 einem Anteil von 2,5 % des BIP entsprachen.⁷ Eine ganz ähnliche Entwicklung ist für den Euroraum (ER-18) zu verzeichnen.⁸

Abbildung 1: Körperschaftsteuer als prozentualer Anteil am BIP (gewichteter Durchschnitt)



Quelle: Eurostat (gov_a_tax_ag) und „Taxation trends in the European Union“ (Steuertrends in der Europäischen Union), Ausgabe 2014, Eurostat

1.3 Der Vorschlag zur Änderung der Bilanzrichtlinie

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung an der Bilanzrichtlinie ([Richtlinie 2013/34/EU](#)) bezieht sich auf die Offenlegung von Informationen zu Unternehmenssteuern und ergänzt einen früheren Gesetzgebungsvorschlag, der im Januar 2016 veröffentlicht wurde und den Informationsaustausch zwischen Steuerverwaltungen betraf.⁹ Das Parlament, das zu diesem Vorschlag lediglich angehört wurde, verabschiedete im Mai 2016 seinen diesbezüglichen [Standpunkt](#); der endgültige Rechtsakt wurde im Juni 2016 veröffentlicht.¹⁰ Ebenso wie der vorherige Vorschlag zielt der neue Vorschlag zur Richtlinie 2013/34/EU auf die EU-weit einheitliche Umsetzung von BEPS-Aktionen ab. Dieser Vorschlag geht jedoch weiter als die Arbeit der OECD. Die Unterzeichnerländer des OECD-Aktionsplanes zur Bekämpfung von Steuervermeidung hatten vereinbart, dass große Unternehmen verpflichtet werden sollen, länderbezogene Berichte bei den nationalen Steuerverwaltungen vorzulegen. Dieser Vorschlag hingegen würde die größten in der EU operierenden Unternehmen in die Pflicht nehmen, nach Ländern aufgeschlüsselte Informationen zu ihren Steuern und Gewinnen für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der Vorschlag folgt den OECD-Empfehlungen zu einer Umsatzschwelle bei der Berichterstattung, die mit den Festlegungen in dem kürzlich angenommenen Vorschlag zu länderspezifischen Berichten an die nationalen Steuerverwaltungen übereinstimmt. Demnach müssen Unternehmensgruppen mit einem jährlichen Gesamtumsatz von mehr

⁷ Eurostat ([gov_a_tax_ag](#)).

⁸ Siehe die [Definitionen](#) von Eurostat zum Euroraum.

⁹ [Vorschlag](#) für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, COM(2016) 025 final – 2016/010 (CNS).

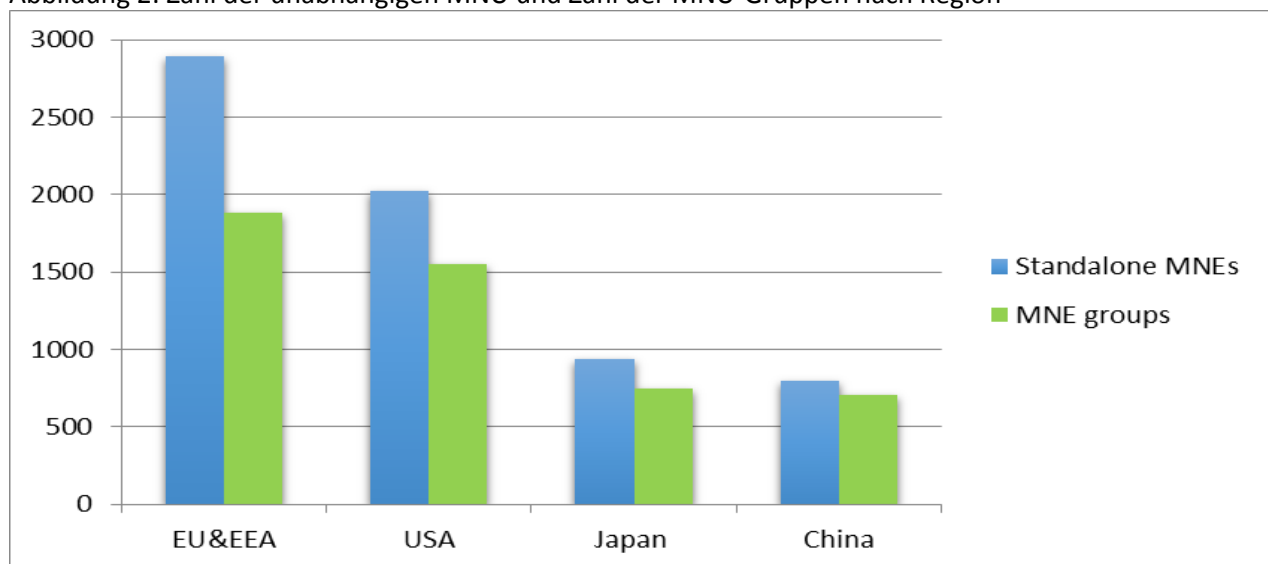
¹⁰ Richtlinie (EU) [2016/881](#).

als 750 Mio. EUR einen Jahresbericht vorlegen, der unter anderem Informationen zu bereits gezahlten und noch zu zahlenden Steuern, erzielten Gewinnen, Zahl der Beschäftigten, Nettoumsatz und Art der Tätigkeiten enthält. Die Rechtsvorschrift soll für Unternehmen gelten, die ihren Sitz in Europa unterhalten (für die das oberste Mutterunternehmen den Bericht vorlegt), und ebenso für Unternehmen, die in Europa tätig sind, ihren Sitz jedoch außerhalb Europas haben (in diesem Fall legt das europäische Tochterunternehmen den Bericht vor). Es werden auch Informationen zu Tätigkeiten außerhalb der EU offengelegt, in der Regel jedoch nur auf aggregierter Basis. Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie die kollektive Verantwortung der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane einführen und so die Veröffentlichung der Berichte sicherstellen; Verstöße werden mit geeigneten Sanktionen geahndet. Bankengruppen sind von dem Vorschlag ausgenommen, da sie bereits länderspezifische Berichte mit vielfältigen Finanz- und Steuerinformationen veröffentlichen.¹¹ Davon abgesehen wurden die mineral- und die holzgewinnende Industrie zwar bereits durch die Richtlinie 2013/34/EU verpflichtet, ihre Zahlungen an staatliche Stellen im Zusammenhang mit der Nutzung natürlicher Ressourcen aufgeschlüsselt nach Ländern zu veröffentlichen, sind aber trotzdem nicht von diesem neuen Vorschlag ausgenommen.

• **Die Auswirkungen der Umsatzschwelle**

Den eigenen Berechnungen der Kommission in ihrer [Folgenabschätzung](#) (FA) zufolge, für die Daten von S&P Capital IQ¹² zu großen Unternehmen herangezogen wurden, gibt es weltweit etwa 10 000 unabhängige multinationale Unternehmen (MNU) mit einem Umsatz von mehr als 750 Mio. EUR und etwa 6 500 MNU-Gruppen, von denen ungefähr 30 % ihren Sitz in der EU/EWG unterhalten. Der OECD zufolge würde die Verpflichtung zur Veröffentlichung steuerbezogener Informationen zwar nur eine Minderheit (10-15 %) der MNU betreffen, auf diese würden jedoch 90 % des Umsatzes aller MNU entfallen.¹³ Darüber hinaus geht die Kommission davon aus, dass weltweit höchstens 10 % der MNU keine Tochterunternehmen in der EU haben, sodass die große Mehrheit der sehr großen Unternehmen unter diese Vorschriften fallen würde.

Abbildung 2: Zahl der unabhängigen MNU und Zahl der MNU-Gruppen nach Region



Quelle: Kommission SWD (2016) 117, basierend auf Daten von S&P Capital IQ

Ursprünglich hatten die Vorschlagsentwürfe der OECD einen weniger deutlichen Abgrenzungspunkt dahingehend vorgesehen, welche Unternehmen zur Vorlage länderspezifischer Berichte an die

¹¹ Das CRD-IV-Paket legt globale Standards für Bankgeschäfte fest und wurde im Wege der Eigenkapitalrichtlinie (Capital Requirements Directive – CRD) [2013/36/EU](#) und der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 umgesetzt. Es ist anzumerken, dass diese Rechtsvorschriften zur länderspezifischen Berichterstattung eine Auslaufklausel enthalten, die allerdings nur dann zur Anwendung gelangt, wenn in zukünftigen Rechtsvorschriften die Anforderungen an die länderspezifische Berichterstattung denen des CRD-IV-Paketes entsprechen oder über diese hinausgehen.

¹² Ein multinationales Unternehmen, das Branchen- und Finanzdaten bzw. -analysen bereitstellt.

¹³ [Aktion 13: Leitlinien zur Verrechnungspreisdokumentation und länderspezifischen Berichterstattung](#), OECD: 2015.

Steuerverwaltungen verpflichtet wären. In ihrer [öffentlichen Konsultation](#)¹⁴ vom Januar 2014 hatte die OECD vorgeschlagen, dass auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gewisse Informationen zu ihren grenzüberschreitenden Transaktionen bereitstellen sollten, allerdings in geringerem Umfang als große Unternehmen. Das folgende Beispiel veranschaulicht die Auswirkungen auf einzelne Länder: während einer offiziellen Schätzung für das Jahr 2014 zufolge im Vereinigten Königreich 1 400 Unternehmen länderspezifische Berichte vorlegen mussten, verringerte sich diese Zahl mit der Einigung auf den konsolidierten Umsatz von 750 Mio. EUR auf 400 Unternehmen.¹⁵ In der FA der Kommission zu diesem Vorschlag wurden alternative Schwellenoptionen geprüft. Insbesondere wurde der Schwellenwert geprüft, der sich aus der Definition einer großen Gruppe in ebenjener Richtlinie ergibt, die mit diesem Vorschlag geändert werden soll (Richtlinie 2013/34/EU). Nach dieser Definition sind große Gruppen dadurch gekennzeichnet, dass sie die Grenzen von mindestens zwei der folgenden Merkmale überschreiten: eine Bilanzsumme von 20 Mio. EUR; ein Nettoumsatzerlös von 40 Mio. EUR; eine durchschnittliche Beschäftigtenzahl von 250. Nach den Schätzungen der Kommission würde eine solche Option die Anzahl der unter die Berichtspflicht fallenden Unternehmensgruppen in der EU auf mindestens 20 000 erhöhen. Der FA zufolge hätte dies Auswirkungen auf Unternehmen mit keiner oder geringer grenzüberschreitender Tätigkeit und könnte sich auf jene Mitgliedstaaten, in denen es vergleichsweise viele Unternehmen mit hohen Umsätzen gibt, wie Deutschland oder das Vereinigte Königreich, in unverhältnismäßiger Weise auswirken. Ob sich auch für bestimmte Wirtschaftszweige irgendwelche unverhältnismäßigen Auswirkungen ergeben würden, geht aus der FA nicht hervor, da in ihr keine branchenbezogenen Bewertungen vorgenommen werden.

•**Steuerbezogene Informationen, die Gegenstand des Vorschlags sind**

Ziel des Vorschlags ist es, dem Bedarf an detaillierten Informationen zu Zwecken der öffentlichen Kontrolle nachzukommen, dabei aber die Offenlegung sensibler Unternehmensdaten zu vermeiden. Die offenzulegenden Informationen, d. h. bereits gezahlte und noch zu zahlende Steuern, erzielte Gewinne, Zahl der Beschäftigten und Nettoumsatz, schließen nicht alle Komponenten ein, die vom Parlament zuvor gefordert worden waren (siehe Abschnitt 3 dieses Briefings). Das Parlament hatte vorgeschlagen, dass große Gruppen auch Informationen zum Wert der Aktiva, zu Verkäufen und Ankäufen und zu erhaltenen staatlichen Beihilfen sowie „wesentliche Bestandteile von und Informationen über Steuervorbescheide“¹⁶ sowie eine Aufschlüsselung ihrer Tochterunternehmen innerhalb und außerhalb der EU offenlegen sollten. Wie zuvor erwähnt, werden Geschäftstätigkeiten in Nicht-EU-Ländern zwar allgemein in aggregierter Form dargestellt, allerdings sieht der aktuelle Vorschlag eine Verpflichtung für MNU vor, detaillierte Informationen über ihre Geschäftstätigkeiten in bestimmten Ländern vorzulegen, die sich „weigern, die Standards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich einzuhalten, und besondere steuerliche Herausforderungen beinhalten“.¹⁷ Schritte für ein EU-weites Verzeichnis der Steueroasen wurden in einer früheren Mitteilung vorgestellt.¹⁸

Im Rahmen der **Reaktionen von Interessengruppen** waren die Berichtspflichten besonders umstritten, da einige Organisationen, die sich für mehr Steuertransparenz einsetzen, die Auffassung äußerten, dass die einbezogenen Informationen für eine ordentliche Prüfung der Steuerangelegenheiten von großen Gruppen nicht weit genug reichten und dass detaillierte Informationen zu MNU-Gruppen auf globaler Ebene und nicht nur für die EU verfügbar sein müssten, damit sich ein vollständiges Bild zu den Tätigkeiten jedes einzelnen Unternehmens ergebe.¹⁹ Andere Akteure, darunter Wirtschaftsprüfungsunternehmen, äußerten Bedenken im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand für die Berichtspflichten und die Gefahr einer

¹⁴ Öffentliche Konsultation: „[Discussion Draft on Transfer Pricing Documentation and CbC Reporting](#)“ (Diskussionsentwurf zur Verrechnungspreisdokumentation und länderbezogenen Berichterstattung). OECD, Januar 2014.

¹⁵ „[Country-by-country reporting](#)“ (Länderbezogene Berichterstattung). Strategiepapier, Regierung des Vereinigten Königreichs, Februar 2016.

¹⁶ Entschließung des Europäischen [Parlaments](#) vom 8. Juli 2015.

¹⁷ Siehe [Vorschlag](#) zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU.

¹⁸ COM(2016) 24.

¹⁹ Siehe zum Beispiel das [Schreiben](#) von Transparency International an Kommissionspräsident Juncker oder die [Bemerkungen](#) von Tax Research UK zu dem Vorschlag der Kommission.

Fehlinterpretation der veröffentlichten Informationen. Sie führten weiter an, dass einige praktische Einzelheiten der Berichterstattung noch klarer ausgeführt sein könnten, beispielsweise der Umgang mit Änderungen in der Struktur von Gruppen zur Jahresmitte oder die Frage der Ausklammerung von Dividenden.²⁰ Andere wieder befürchteten, dass der Vorschlag die Wettbewerbsfähigkeit der EU gefährden könnte, da die EU-Mitgliedstaaten als einzige Länder die Offenlegungspflicht einführen würden.²¹

In einem [Bericht](#) von 2011 mit dem Titel „Transparency in Reporting Financial Data by Multinational Corporations“ (Transparenz bei der Berichterstattung multinationaler Unternehmen zu Finanzdaten), der von der OECD-Arbeitsgruppe Steuern und Entwicklung in Auftrag gegeben wurde, wird auf das Problem der Steuertransparenz eingegangen. Auch wenn er sich hauptsächlich auf Entwicklungsländer bezieht, haben einige Schwerpunkte weiterreichende Relevanz. Im Hinblick darauf, Unternehmen durch die Prüfung ihrer Steuerzahlungen zur Verantwortung zu ziehen, wird in dem Bericht unter Hinweis auf die Komplexität des Steuerrechts und die Schwierigkeiten bei der Auswertung der Daten zur Vorsicht gemahnt. Es wird auf die Gefahr der Fehlinterpretation und die daraus für Unternehmen entstehenden Kosten – sowohl direkt als auch reputationsbezogen – hingewiesen. In dem Bericht wird hervorgehoben, dass für eine strenge Kontrolle standardisierte und vergleichbare Daten mit klaren Definitionen vorliegen müssten und dass eine länderspezifische Berichterstattung weltweit erfolgen müsste, damit die Informationen richtig verstanden werden können und keine ungleichen Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Weiter wird betont, dass die öffentliche Kontrolle als Instrument zur Prüfung der Einhaltung von Vorschriften nur ergänzende Funktion haben könne und dass es für ein Vorgehen gegen Steuervermeidung wesentlich sei, dass die Steuerverwaltungen über ausreichende Handlungsbefugnisse verfügen.

Außerdem gaben die Parlamente von Schweden und Irland [begründete Stellungnahmen](#) ab, da ihres Erachtens durch den Vorschlag das Subsidiaritätsprinzip verletzt würde. Für nähere Einzelheiten siehe auch die vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments vorgenommene Bewertung der FA der Kommission.

1.4 Die Nachweise: Zu erwägende Fragen

- **Aus früheren Erfahrungen lernen** – Die länderspezifische Berichterstattung wurde 2013 im Bankensektor eingeführt und 2014 war das erste Berichtsjahr. Auch wenn es einigen Spielraum für Erkenntnisse aus der Art und Weise der Umsetzung der Rechtsvorschriften geben könnte (siehe Abschnitt 2 dieses Briefings), ist die Änderung für eine angemessene Bewertung ihrer Auswirkungen noch zu neu. Zum Nachweis einer möglichen Gewinnverschiebung sind Steuerdaten für einen mehrjährigen Zeitraum erforderlich, damit die langfristigen Trends richtig eingeschätzt werden können. Auf die Frage der Umsetzung wird auch in einer Untersuchung der Daten von 26 Banken eingegangen, die von der Fraktion der Grünen/EFA im Europäischen Parlament in Auftrag gegeben wurde.²² Auch wenn der Bericht zu dem Ergebnis gelangte, dass nach Ländern aufgeschlüsselte Daten nutzbringend seien, hatten Unterschiede bei der Berichterstattung und bei der Interpretation der Anforderungen die Analyse einigermaßen erschwert.
- **Reputation als Einflussfaktor für das Verhalten** – Ausgehend von dieser Annahme wird erwartet, dass die erhöhte Transparenz nicht nur für tiefere Einblicke und eine stärkere Auseinandersetzung, sondern auch für eine bessere Einhaltung der Vorschriften sorgen wird. Die Grundlage für diese Annahme bildet eine breitere Palette von Nachweisen. Zwar haben einige Fälle in Verbindung mit den Steuerzahlungen von Unternehmen große Bekanntheit erlangt, diese betrafen jedoch in der Regel kundenorientierte Unternehmen. Weniger klar ist, welche Rolle Reputationserwägungen bei B2B-Unternehmen (B2B = business-to-business; Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen) spielen. In der wissenschaftlichen Arbeit [„Public Pressure and Corporate Tax Behaviour“](#)

²⁰ Siehe zum Beispiel das [Briefing](#) von PwC zu dem Vorschlag der Kommission.

²¹ Siehe zum Beispiel die [Pressemitteilung](#) von Business Europe.

²² Murphy, Richard: „European Banks' Country-by-Country Reporting: A review of CRD IV data“ (Die länderspezifische Berichterstattung europäischer Banken: Eine Untersuchung der CRD-IV-Daten), für die MdEP der Grünen/EFA im Europäischen Parlament. Tax Research LLP: Juli 2015.

(Öffentlicher Druck und das Steuerverhalten von Unternehmen)²³, die in der FA der Kommission zitiert wird, wird untersucht, in welchem Umfang öffentlicher Druck die Steuerstrategien von Unternehmen beeinflussen kann. Sie enthält einen Vergleich der Steuereinnahmen vor und nach der Aufdeckung des Falls, bei dem mehrere Unternehmen des FTSE-100-Index gegen die Vorschriften des Vereinigten Königreichs verstoßen hatten und deshalb zur Offenlegung der Sitze aller ihrer Tochterunternehmen verpflichtet wurden. Die Arbeit gelangt zu dem Ergebnis, dass bei den geprüften Unternehmen eine Zunahme der Steueraufwendungen die Folge war. Allerdings wurde in der Studie ebenfalls festgestellt, dass kaum Nachweise zur Reaktion der Unternehmen auf öffentliche Kontrolle vorliegen. Zur gleichen Schlussfolgerung gelangte 2011 ein [Bericht](#), der vom Centre for Business Taxation der Oxford University für die informelle OECD-Arbeitsgruppe für Steuern und Entwicklung erarbeitet wurde.

- **Mögliche Einflussfaktoren für Steuerplanungsstrategien** – In einer von der Kommission selbst beauftragten Studie wird die potenzielle **Rolle der Gesetzgebung** im Bereich der Steuerplanung untersucht, wobei mögliche Schwachstellen in den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ermittelt werden (siehe Abschnitt 2). Bei einer Reihe von Befragungen von Leitern der Steuerabteilung großer Unternehmen, die im Vereinigten Königreich im Auftrag der nationalen Steuerverwaltung durchgeführt wurden,²⁴ machten die Befragten einige Angaben dazu, wie Steuerstrategien festgelegt werden und welche Faktoren Einfluss darauf haben könnten. Die Studie zeigte auf, dass die Festlegung der Steuerstrategie in erster Linie von der übergreifenden **Unternehmenskultur** und insbesondere von der Risikoneigung der Anteilseigner und des Geschäftsführers des Unternehmens abhängt. Weniger risikofreudige Unternehmen reagierten im Allgemeinen empfindlicher auf öffentlichen Druck und Regulierung und verfügten außerdem mit höherer Wahrscheinlichkeit über formalisierte Steuerstrategien. Veränderungen in der Unternehmensführung könnten eine grundlegende Änderung der Steuerstrategie zur Folge haben. In ihrem Bericht über [Steuerintermediäre](#) zeigt die OECD außerdem auf, dass das einzelne Unternehmen selbst seine Steuerstrategie bestimmt und über seine Risikoniveaus entscheidet. Das bestehende Interesse an der möglichen Rolle von **Steuerintermediären** bei der Steuerplanung kam 2015 durch eine [parlamentarische Untersuchung im Vereinigten Königreich](#) zum Ausdruck, in deren Rahmen der Ausbau der Gesetzgebung zur Regulierung von Intermediären empfohlen wurde. In einem Bericht der OECD aus dem Jahr 2015 über Steuerverwaltungen wird auf den Mangel an rechtlichen Bestimmungen zu den Tätigkeiten von Steuerfachleuten hingewiesen, was besonders in vielen hoch entwickelten europäischen Volkswirtschaften verbreitet sei. In vielen Ländern werde zudem kein umfassender Service für Steuerfachleute angeboten.²⁵

2. Berichte, Evaluierungen und Studien weltweit und auf EU-Ebene

2.1 Berichte der EU-Organe

Nachfolgend wird eine Auswahl der aktuellsten und relevantesten Berichte vorgestellt, die für die Gemeinschaftsorgane zu diesem Thema erarbeitet wurden:

[„The Role of the Financial Sector in Tax Planning“](#) (Die Rolle des Finanzsektors bei der Steuerplanung), erstellt für den Sonderausschuss TAXE 2 des Europäischen Parlaments, Mai 2016

In diesem Bericht wird die Rolle des Finanzsektors bei der Steuerplanung untersucht und auf einige zentrale Instrumente der aggressiven Steuerplanung wie die Wahl des Ortes (zum Beispiel Steueroasen) und die Nutzung von Verrechnungspreisen, Kapitalfluss und verdecktem Anteilbesitz eingegangen. Außerdem enthält der Bericht mehrere Empfehlungen im Zusammenhang mit aggressiver Steuerplanung sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite. Empfohlen werden Maßnahmen zur Durchsetzung folgender Ziele: kohärente Rechtsvorschriften; allgemeine Missbrauchsvorschriften; ein kooperatives und

²³ Dyreng, S. D., Hoopes, J. L. und Wilde, J. H.: „Public Pressure and Corporate Tax Behavior“ (Öffentlicher Druck und das Steuerverhalten von Unternehmen). *Journal of Accounting Research*, 54: 147–186. doi: 10.1111/1475-679X.12101, 2016.

²⁴ „[Exploring large business tax strategy behaviour](#)“ (Untersuchung des steuerstrategischen Verhaltens großer Unternehmen). In Auftrag gegeben von der britischen Steuerbehörde HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs), Juli 2015.

²⁵ [Tax Administration 2015](#)“ (Steuerverwaltungen 2015). OECD, 2015.

transparentes Verhältnis zwischen Steuerverwaltungen und Steuerzahlern; effizienter Informationsaustausch zwischen Verwaltungen; die Möglichkeit für Steuerverwaltungen, die Arbeit von Steuerbevollmächtigten anzufechten und beispielsweise Informationen über Systeme, die als Systeme der aggressiven Steuerplanung betrachtet werden, zu veröffentlichen.

„[Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators](#)“ (Studie zu Strukturen der aggressiven Steuerplanung und Indikatoren), Arbeitsunterlage 61, erarbeitet für die Europäische Kommission, Januar 2016

Mit dieser Studie soll das Verständnis zu Steuerrecht und -praktiken in den Mitgliedstaaten verbessert und ermittelt werden, inwieweit bestimmte Länder in stärkerem Maße von aggressiver Steuerplanung (aggressive tax planning – ATP) betroffen sind. ATP bezieht sich hier auf die Ausnutzung von Schlupflöchern im Steuersystem oder von Diskrepanzen zwischen verschiedenen Steuersystemen zum Zweck der Verringerung oder Vermeidung von Steuerzahlungen. Anknüpfend an die Arbeit der OECD zur Ermittlung von Unternehmensstrukturen, die zu ATP führen könnten, werden in der Studie 33 Indikatoren benannt, deren direktes oder indirektes Ergebnis eine aggressive Steuerplanung sein könnte. In der Studie wird festgestellt, dass zwischen den Mitgliedstaaten deutliche Unterschiede bestehen, jedoch in allen Mitgliedstaaten zumindest einige ATP-Indikatoren vorliegen. So wurden beispielsweise in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten Dividenden nicht besteuert oder steuerlich begünstigt und/oder es fehlten Bestimmungen zur Hinzurechnungsbesteuerung.²⁶ Allerdings bestanden in der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten (in 26 von 28) auch einige Missbrauchsbekämpfungsvorschriften zur Verhinderung von ATP. Im Rahmen der Studie wurden weitere Untersuchungen zum Bedarf an strengeren Missbrauchsbekämpfungsvorschriften empfohlen.

„[General assessment of potential economic consequences of country-by-country reporting under CRD IV](#)“ (Allgemeine Bewertung der potenziellen wirtschaftlichen Folgen der länderspezifischen Berichterstattung im Rahmen der CRD IV), erarbeitet für die Kommission, September 2014

Im Rahmen dieser Studie sollten die potenziellen wirtschaftlichen Folgen der Offenlegung von Steuerinformationen im Bankwesen eingeschätzt werden. Sie umfasste ökonomische Analysen und Untersuchungen zur rechtlichen Umsetzung sowie eine Befragung einschlägiger Akteure, wobei die Rücklaufquote bei nur 35 von 156 potenziellen Teilnehmern lag. In dem Bericht wurde darauf hingewiesen, dass es zu früh für eine angemessene Bewertung der rechtlichen Änderungen sei. Bis dato konnten keine wirklich negativen Auswirkungen infolge der Änderungen ausgemacht werden und die Folgen wurden allgemein als neutral bewertet. Allerdings kamen einige Unsicherheiten in Verbindung mit der Anwendung der Rechtsvorschriften zum Ausdruck, darunter Unstimmigkeiten bei der Auslegung von in der Finanzbuchhaltung üblichen Termini im Vergleich zu den in den Rechtsvorschriften verwendeten Begriffen, die Verwendung unterschiedlicher Konsolidierungsmethoden, mangelnde Klarheit im Hinblick auf die steuerliche Behandlung in Fällen, in denen der Ort der Besteuerung und der Ort der Geschäftstätigkeit nicht übereinstimmen, sowie das Fehlen vorbeugender Maßnahmen zur Verhinderung von doppelter Berichterstattung (Mutter- und Tochterunternehmen legen Berichte in unterschiedlichen Mitgliedstaaten vor).

2.2 Weitere Berichte

[Verrechnungspreisdokumentation und länderspezifische Berichterstattung](#), Aktionspunkt 13, OECD/G20, 2015

²⁶ Die Hinzurechnungsbesteuerung betrifft kontrollierte ausländische Unternehmen (Controlled Foreign Corporations – CFC). Dem OECD-[Steuerglossar](#) zufolge sind CFC Unternehmen, die üblicherweise in Niedrigsteuergebieten ansässig sind und von einem inländischen Anteilseigner kontrolliert werden. Mit CFC-Vorschriften soll in der Regel verhindert werden, dass Gewinne in Unternehmen ausgelagert werden, die ihren Sitz in Ländern haben, in denen niedrige oder keine Steuern erhoben werden. Ein wesentliches Merkmal solcher Bestimmungen besteht darin, dass sie einen Anteil der in solche Unternehmen ausgelagerten Erträge dem im betroffenen Land ansässigen Anteilseigner zurechnen. Im Allgemeinen fallen nur bestimmte Arten von Erträgen in den Geltungsbereich von CFC-Vorschriften, nämlich passive Einkünfte wie Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren.

In diesem Bericht werden standardisierte Leitlinien für die Verrechnungspreisgestaltung²⁷ und ein Muster für die länderbezogene Berichterstattung einschließlich der im Einzelnen anzugebenden Informationen, wie Einkünfte und entrichtete Steuern, vorgestellt. Es sind zwei Arten von Dokumentationen erforderlich, anhand derer die nationalen Steuerverwaltungen die Risikobewertung zu Verrechnungspreisaktivitäten vornehmen. Die Stammdokumentation („Master File“) soll übergreifende Informationen zur globalen Geschäftstätigkeit des Unternehmens liefern. Die Einzeldokumentation („Local File“) enthält Angaben auf länderbezogener Ebene sowie zu unternehmensinternen Geschäftsvorfällen. In dem Bericht wird betont, dass die nationalen Steuerverwaltungen dafür Sorge tragen sollten, dass die in diesen Berichten enthaltenen sensiblen Informationen vertraulich bleiben. Die Instrumente der Berichterstattung sollen bis spätestens 2020 evaluiert werden.

[„Spillovers in International Corporate Taxation“](#) (Übertragungseffekte bei der internationalen Unternehmensbesteuerung), Strategiepapier, Internationaler Währungsfonds (IWF), Mai 2014

In diesem Strategiepapier des IWF werden Möglichkeiten zur Verhinderung von Übertragungseffekten behandelt, die sich aus der Steuerpolitik eines Landes für andere Länder ergeben. Mit der Arbeit sollen die diesbezügliche Debatte bereichert und Initiativen wie der BEPS-Aktionsplan der OECD ergänzt werden. Darin wird festgestellt, dass das aktuelle Steuersystem Herausforderungen wie der Globalisierung und der Digitalisierung kaum noch gewachsen ist, weil es die Besteuerung von der Einkommensquelle und dem Aufenthaltsort abhängig macht – Faktoren, die an Bedeutung verlieren oder immer komplexer werden. Insbesondere wird eingehender auf einige der Vorschläge zur Verbesserung des Steuersystems, darunter die Festlegung einer Mindeststeuer, ein weltweites Steuersystem und vor allem die Formelaufteilung, eingegangen. Bei einer Formelaufteilung würden die Gewinne eines Unternehmens anhand einer Formel, die mit Umsatz, Kapital, Beschäftigtenzahl usw. in Beziehung steht, auf die verschiedenen Länder aufgeteilt. Steuern auf die Gewinne würden dann auf Grundlage dieser Aufteilung gezahlt. In dem Strategiepapier wird darauf hingewiesen, dass mit einer Formelaufteilung zwar unternehmensinterne Geschäftsvorfälle behandelt und dabei beispielsweise die Vorteile von Verrechnungspreisen vermindert werden können, sie aber auch zu unbeabsichtigten Folgen führen kann. Für die einzelnen Länder würden sich – je nach der für die Aufteilung verwendeten Definition, d. h. ob die Umsatzkennzahlen vom Sitz des Verkäufers oder des Käufers abhängen –, sehr unterschiedliche Folgen ergeben. Aus der Schlussfolgerung der Arbeit geht hervor, dass Übertragungseffekte im Rahmen der derzeitigen internationalen Steuerstrukturen nicht angemessen behandelt werden und dass viele der Alternativen, darunter die Formelaufteilung, Entwicklungsländern nicht zwingend zugute kommen und dass Hybridlösungen zur Verknüpfung der Formelaufteilung mit anderen Verfahren weiter untersucht werden sollten.

3. Standpunkt des Europäischen Parlaments/Anfragen von MdEP

3.1 Parlament

Das Parlament hat in mehreren Entschlüssen seine Unterstützung für mehr Steuertransparenz und die länderspezifische Berichterstattung bekundet.

Zum Thema Steuertransparenz untersuchte das Parlament im Mai 2016 den [Vorschlag](#) der Kommission zur „Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung“, der sich auf den Austausch von Informationen zwischen den Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten bezieht. Diese Untersuchung erfolgte lediglich im Rahmen eines Anhörungsverfahrens, da die zur Änderung vorgelegte Richtlinie 2011/16/EU nicht unter das Mitgesetzgebungsverfahren fällt. Das Parlament legte seinen Standpunkt am 12. Mai 2016 in einer [Entschließung](#) einschließlich einiger Änderungsvorschläge vor. Von Bedeutung ist jedoch, dass in dem Vorschlag zur Vorlage länderspezifischer Berichte bei den Steuerverwaltungen ein Schwellenwert festgelegt wurde, dessen Höhe mit den Empfehlungen der OECD übereinstimmte: MNU-Gruppen mit einem konsolidierten Umsatz von mindestens 750 Mio. EUR. An diesem Teil des Vorschlags nahm das Parlament keine Änderung vor.

²⁷ Im OECD-Glossar wird der Verrechnungspreis als Preis definiert, den ein Unternehmen einem Tochterunternehmen oder einem anderen verbundenen Unternehmen für Güter, Dienstleistungen oder Immaterialgüter berechnet. Der Definition zufolge liegt eine missbräuchliche Verrechnungspreisgestaltung dann vor, wenn Erträge und Aufwendungen zum Zwecke der Verringerung des steuerbaren Einkommens unsachgemäß bemessen werden.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Mai 2016 zur Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung

In seiner Entschließung forderte das Parlament, dass die **Kommission Zugriff auf die zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen haben** sollte, damit sie die Einhaltung der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen überwachen kann. Mit seinen Änderungsanträgen legte das Parlament mehr Gewicht auf die Bekämpfung der Steuervermeidung als im ursprünglichen Vorschlag vorgesehen und schlug außerdem die **ausdrückliche Ausweitung der Berichterstattung auf Steuerabrechnungen und Steuergutschriften** vor. Außerdem forderte es praktische Maßnahmen zur Bestrafung von MNU im Falle einer unterlassenen Berichterstattung. Des Weiteren umfasste die Entschließung einen Änderungsantrag, in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, dafür Sorge zu tragen, dass die Steuerbehörden über ausreichende Ressourcen für den automatischen Austausch von Informationen verfügen. Ergänzend zu den im Vorschlag genannten Angaben, d. h. Angaben „zur Höhe der Erträge, der Vorsteuergewinne (-verluste), der bereits gezahlten Ertragsteuern, der noch zu zahlenden Ertragsteuern, des ausgewiesenen Kapitals, der einbehaltenen Gewinne, zur Beschäftigtenzahl und den materiellen Vermögenswerten ohne flüssige Mittel für alle Steuerhoheitsgebiete, in denen die multinationale Unternehmensgruppe tätig ist“, forderte es die Einbeziehung **aggregierter Angaben zu erhaltenen staatlichen Beihilfen, zur Höhe der Vermögenswerte und den jährlichen Kosten für deren Erhaltung sowie zu den von der Gruppe getätigten Veräußerungs- und Erwerbsgeschäften**. Es forderte jedoch auch die **Möglichkeit der Befreiung von der Berichterstattungspflicht** in Fällen, in denen sie zur Offenlegung sensibler Geschäftsdaten führen könnte.

Der Vorschlag schloss eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten ein, ihre Bewertung der Wirksamkeit des automatischen Informationsaustausches an die Kommission zu übermitteln. Zudem forderte das Parlament die Kommission auf, **den Rat und das Parlament anschließend über die erzielten Fortschritte zu unterrichten**. Das Parlament schlug weiterhin vor, dass eine aggregierte **Zusammenfassung der länderspezifischen Berichte veröffentlicht werden sollte**.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2015 zur transparenteren Gestaltung, Koordinierung und Annäherung der Politik im Bereich der Körperschaftsteuer

In dieser Entschließung forderte das Parlament, dass für MNU in allen Branchen die öffentlich zugängliche länderspezifische Berichterstattung vorgeschrieben werden sollte und dass der **automatische Informationsaustausch auf alle Steuervorbescheide ausgedehnt** und ein Teil dieser Informationen veröffentlicht werden sollte. Zudem forderte es die Mitgliedstaaten zur Verstärkung der Koordinierung und Zusammenarbeit in Steuersachen und zur Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten in Fällen auf, in denen sich eine neue Steuermaßnahme auf die Besteuerungsgrundlage der anderen Mitgliedstaaten auswirken könnte. Darüber hinaus wurde in der Entschließung auch die Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, einer europäischen Steueridentifikationsnummer und eines „Fair-Taxpayer“-Gütesiegels für Unternehmen, die eine faire Steuerpraxis anwenden, gefordert.

Im Februar 2015 richtete das Parlament einen Ad-hoc-Sonderausschuss zu Steuervorbescheiden ([TAXE 1](#)) ein, der mit einer Reihe von Interessenträgern, darunter einige nationale Verwaltungen und MNU, zusammenkam. Seinem ersten Bericht folgte am 25. November eine Entschließung des Parlaments. Im Rahmen eines neuen Mandats setzte der Ausschuss seine Arbeit als [TAXE 2](#) fort. Der Bericht des Ausschusses wurde im Juni angenommen und wird im Juli 2016 im Plenum diskutiert.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2015 zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung

In Sachen Transparenz bekräftigte das Parlament seine Unterstützung für die länderspezifische Berichterstattung und seine Auffassung, dass MNU aggregierte Informationen, **aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaat und Drittland, über ihre Gewinne/Verluste, Steuern auf Gewinne/Verluste, Anzahl der Mitarbeiter, Vermögenswerte und grundlegende Informationen zu Steuerbescheiden** offenlegen sollten. Dabei betonte es, wie wichtig es sei, diese Informationen öffentlich zugänglich zu machen. Es sprach sich jedoch dafür aus, Nicht-MNU von dieser Verpflichtung zu befreien und dafür Sorge zu tragen, dass EU-

Unternehmen durch die Veröffentlichungspflichten nicht benachteiligt sind. Darüber hinaus forderte es die Mitgliedstaaten auf, weiterreichende Verfahren der länderspezifischen Berichterstattung für Steuerverwaltungen einzuführen, in die Steuererklärungen und konzerninterne Geschäftsvorfälle einbezogen werden könnten, und stellte außerdem fest, dass für eine effiziente Gestaltung des Systems **bessere Streitbeilegungsbestimmungen** und **harmonisierte Rechnungslegungsstandards** erforderlich seien.

Im März 2016 legte die Kommission ein [gemeinsames Follow-up](#) zu den Entschlüssen vom 16. Dezember und 25. November 2015 vor. Darin bestätigte sie, dass sie Vorschläge zur länderspezifischen Berichterstattung und zur öffentlichen Transparenz vorlegen würde, wies jedoch darauf hin, dass Mitteilungen zu neuen Steuermaßnahmen von einem Mitgliedstaat an andere am besten durch nichtlegislative Maßnahmen zu erreichen wäre. Im Hinblick auf die Harmonisierung der Rechnungslegungsstandards sei die Bilanzrichtlinie bereits im Jahr 2013 mit dem Ziel der Vereinfachung und klareren Gestaltung von Finanzabschlüssen überarbeitet worden und es seien keine weiteren Änderungen vorgesehen. Jegliche Harmonisierung im Zusammenhang mit der GKKB würde sich lediglich auf die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage beziehen. Die Kommission wies darauf hin, dass aus den geltenden Rechtsvorschriften bereits deutlich werde, dass nationale Vorbescheide mit möglichen Auswirkungen auf grenzüberschreitende Geschäfte dem automatischen Informationsaustausch unterliegen. Die Ausweitung auf alle nationalen Vorbescheide sei kein effektiver Schritt, da die meisten Bescheide diesbezüglich keine Relevanz hätten, aber für die einzelnen Mitgliedstaaten mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden wären.

[Entschließung](#) des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2015 zur langfristigen Einbeziehung der Aktionäre und Erklärung zur Unternehmensführung

Mit dieser Entschließung nahm das Parlament eine Reihe von Änderungsanträgen zu den Vorschlägen der Kommission zu Richtlinie 2007/36/EG (Einbeziehung der Aktionäre) und Richtlinie 2013/34/EU (Unternehmensführung) an. Die Änderungen schlossen eine Verpflichtung für „**große Unternehmen**“ ein, im Anhang zu ihrem Finanzabschluss eine Reihe von Informationen **aufgeschlüsselt nach Ländern, einschließlich Drittländern, offenzulegen**. Diese Informationen umfassen: **Umsatz; Anzahl der Beschäftigten; Wert der Aktiva und jährliche Kosten der Erhaltung dieser Aktiva; Verkäufe und Ankäufe; Gewinn oder Verlust vor Steuer; Steuern auf Gewinn oder Verlust und erhaltene staatliche Beihilfen**. Darüber hinaus sollte das Mutterunternehmen ein länderspezifisches Verzeichnis seiner Tochterunternehmen erstellen und einschlägige Informationen zu Steuervorbescheiden offenlegen. „Unternehmen, die im Durchschnitt des Geschäftsjahres nicht mehr als 500 Mitarbeiter auf konsolidierter Basis beschäftigen und am Bilanzstichtag entweder eine Bilanzsumme von höchstens 86 Mio. EUR oder einen Nettoumsatz von höchstens 100 Mio. EUR auf konsolidierter Basis aufweisen, sind von der Verpflichtung gemäß Absatz 1 dieses Artikels befreit.“

3.2 Schriftliche Anfragen von MdEP

Von MdEP wurden diverse Anfragen zur Steuertransparenz und länderspezifischen Berichterstattung eingereicht. Sie betrafen speziell die zeitliche Planung und den Inhalt künftiger Rechtsvorschriften im Bereich der Steuertransparenz, die Einzelfälle bestimmter Unternehmen, „LuxLeaks“ und die „Panama Papers“ sowie die Lage in einzelnen Mitgliedstaaten.²⁸

[Schriftliche Anfrage von Neena Gill](#), April 2016

Im Hinblick auf den Vorschlag der Kommission zur länderspezifischen Berichterstattung und den Umstand, dass die Mitgliedstaaten über die Sanktionen gegen Unternehmen entscheiden, die ihren Berichtspflichten nicht nachkommen, fragte Neena Gill, ob es für die Mitgliedstaaten Leitlinien zur Art der anzuwendenden

²⁸ Weitere Beispiele sind folgende Anfragen von MdEP: [E-000053/2016](#), [E-011091/2015](#), [E-007190/2015](#), [E-006921/2015](#), [E-007190/2015](#), [P-009086/2014](#), [E-001558/2016](#), [E-010352/2015](#), [E-008994/2015](#), [E-006581/2015](#), [E-009379/2014](#) und [E-001502/2016](#).

Strafen geben werde und ob der Kommission Schätzungen dahingehend vorlägen, in welchem Umfang die länderspezifische Berichterstattung zur Reduzierung von Steuervermeidung beitragen könnte.

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes lag die Antwort der Kommission auf diese Anfrage noch nicht vor.

Schriftliche Anfrage von Louis Michel, März 2016

In dieser Anfrage wurde die Kommission im Hinblick auf die Nutzung von Steueroasen und die Praxis der Kanalisierung von Gewinnen durch Steueroasen zur Vermeidung der Steuerzahlung in Ländern mit höheren Steuersätzen gefragt, wie sie dagegen vorgehen wolle, da weder der BEPS-Aktionsplan noch das GKKB-Programm diesbezügliche Gegenmaßnahmen vorsähen.

Von Pierre Moscovici im Namen der Kommission gegebene Antwort, Juni 2016

In seiner Antwort teilte Pierre Moscovici mit, dass sich die Kommission der komplexen Steuerstrukturen, die einige Unternehmen zur Minimierung ihrer Steuerzahlungen verwenden, bewusst sei und dass die Bekämpfung von Steuervermeidung eine Priorität der Kommission darstelle, was aus ihrem Aktionsplan 2015 hervorgehe und mit den jüngsten Gesetzgebungsvorschlägen, darunter dem Vorschlag zur länderspezifischen Berichterstattung, bestätigt werde. Eine gemeinsame Liste der nicht kooperativen Drittländer unterstütze das Vorgehen gegen Steueroasen und der BEPS-Aktionsplan sei ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der internationalen Steuervermeidung.

Schriftliche Anfrage von Miguel Viegas, Februar 2016

Diese Anfrage betraf die potenziellen Auswirkungen der öffentlichen Kontrolle der steuerbezogenen Tätigkeiten von MNU und die von der Kommission in diesem Bereich unternommene Forschung. Konkret stellte Miguel Viegas die Frage, warum ein externes Unternehmen damit beauftragt worden sei und um wen es sich dabei handle.

Von Lord Hill im Namen der Kommission gegebene Antwort, April 2016

Lord Hill erläuterte, dass 2015 im Rahmen der übergreifenden Arbeit der Kommission auf dem Gebiet der Steuertransparenz eine Folgenabschätzung und eine öffentliche Konsultation durchgeführt worden seien und dass darüber hinaus zahlreiche Sachverständige und interessierte Parteien auf unterschiedlichem Wege zu Rate gezogen worden seien. Zudem sei im Jahr 2014 eine Studie zu den Auswirkungen der länderspezifischen Berichterstattung für Banken erarbeitet worden. Diese Arbeit habe im Ergebnis eines öffentlichen Vergabeverfahrens die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC ausgeführt. Weitere externe Studien zu den Auswirkungen der Offenlegung von Steuerinformationen der Unternehmen seien nicht in Auftrag gegeben worden.

Schriftliche Anfrage von Karol Karski, April 2015

Karol Karski fragte, welche Maßnahmen von der Kommission geplant seien, um dafür Sorge zu tragen, dass große Unternehmen in der EU Daten zu ihren Gewinnen, Steuern und Beihilfen veröffentlichen, und ob eine „Steuertransparenzstelle“ zur Überwachung des reibungslosen Funktionierens des internationalen Steuersystems geschaffen werden müsse.

Von Pierre Moscovici im Namen der Kommission gegebene Antwort, Juli 2015

Das Kommissionsmitglied wies auf die bereits bestehenden Rechtsvorschriften hin, nach der einige Branchen, wie etwa die mineralgewinnende Industrie, zur Vorlage länderspezifischer Berichte verpflichtet sind. Derzeit werde eine Folgenabschätzung zu diesem Thema erarbeitet, nach deren Fertigstellung die Kommission über die zu ergreifenden Maßnahmen entscheiden werde. Allerdings könnten etwaige Rechtsvorschriften immer nur für die EU gelten. Es gebe keine Pläne zur Einrichtung einer Überwachungsstelle für Steuertransparenz.

4. EU-weite Konsultationen, Umfragen und Bürgerpetitionen

Die Kommission führte zwischen Juni und September 2015 eine öffentliche Konsultation zur [Verbesserung der Transparenz der Unternehmenssteuer](#) durch. Insgesamt gingen 422 Antworten ein und 282 Teilnehmer, d. h. zwei Drittel, willigten in die Veröffentlichung ihrer Antworten ein. Es handelte sich in großer Mehrheit um Privatpersonen, NGO oder Branchenverbände. Obwohl sich mehrere große Wirtschaftsprüfungsgesellschaften an der Konsultation beteiligten, konnten weniger als zehn der teilnehmenden Unternehmen einen Umsatz von mehr als 750 Mio. EUR vorweisen. Die von der Kommission zu allen Antworten erstellte Zusammenfassung der Konsultation zeigte auf, dass mindestens die Hälfte der Teilnehmer Privatpersonen waren. Eine große Diskrepanz konnte zwischen den Antworten von NGO, die sich für mehr Transparenz aussprachen, und Unternehmen, die die bestehende Situation vorzogen, festgestellt werden.

Eine [Eurobarometer](#)-Umfrage im Jahr 2012 mit dem Titel „Die Europäer, die Europäische Union und die Krise“ enthielt eine Frage zum Thema Besteuerung. Im Mittelpunkt der Umfrage stand die Wirtschaftskrise, was möglicherweise einen gewissen Einfluss auf die Antworten hatte. Die Teilnehmer wurden zu ihren Ansichten darüber befragt, ob die EU im Hinblick auf fünf spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Finanz- und Wirtschaftssystems tätig werden sollte. Insgesamt sprachen sich 88 % der Befragten für schärfere Regeln gegen Steuervermeidung und Steueroasen, 81 % für die Einführung einer Steuer auf die von Banken erzielten Gewinne, 76 % für strengere Vorschriften für Ratingagenturen, 63 % für eine Steuer auf Finanztransaktionen und 45 % für die Einführung von Eurobonds aus. Die repräsentative Umfrage wurde im November 2012 in allen Mitgliedstaaten nach anerkannten Methoden der Statistik durchgeführt.

Zur Sicht der Unternehmen führt PwC jährlich eine weltweite Befragung von mehr als 1 000 Geschäftsführern durch. In der Befragung von 2013 lag der Schwerpunkt auf dem Thema [Steuern](#) und die Geschäftsführer wurden gefragt, welche Akteure wichtigen Einfluss auf ihre Geschäftsstrategie hätten. Am häufigsten wurden Kunden und Auftraggeber genannt, denen 80 % der Befragten maßgeblichen Einfluss zuschrieben, während 50 % dasselbe über Regierungen und Gesetzgeber und 45 % über Wettbewerber in der Branche sagten. Etwa ein Drittel der Geschäftsführer sah Kreditgeber/Investoren und Mitarbeiter als sehr einflussreich an, während 12 % dasselbe für die Medien und 5 % für nichtstaatliche Organisationen angaben. Die Analyse zeigte weiter auf, dass die Körperschaftsteuer einen Anteil von etwa 36 % des Gesamtsteuersatzes von Unternehmen ausmachte.

5. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen

Der **Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss** (EWSA) veröffentlichte am 28. April 2016 seine [Stellungnahme](#) zu dem Vorschlag der Kommission mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidung²⁹ und zu dem Vorschlag im Hinblick auf den verpflichtenden automatischen Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten.³⁰ Darin begrüßte der EWSA das einheitliche Vorgehen bei der Umsetzung von Maßnahmen gegen Steuervermeidung und forderte, dass vereinbarte Maßnahmen an dem Vorschlag der OECD ausgerichtet sein sollten, damit sie von den anderen internationalen Partnern zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs umgesetzt werden könnten. Der EWSA appellierte an die Kommission, das Verzeichnis der Staaten, in denen die Vorschriften des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich keine Anwendung finden, zu vervollständigen und an die Mitgliedstaaten, „die Daten aus den Berichten, die dem automatischen Informationsaustausch unterliegen, zu veröffentlichen“.

In seiner [Stellungnahme](#) vom 13. Oktober 2015 zum Maßnahmenpaket zur steuerlichen Transparenz³¹ begrüßte der **Ausschuss der Regionen** (AdR) die Initiative, fügte jedoch hinzu, dass auch die gebiets- oder verwaltungsmäßigen Gliederungseinheiten die Möglichkeit haben sollten, Steuerinformationen einzuholen,

²⁹ [Vorschlag](#) für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts, COM(2016) 26.

³⁰ [Richtlinie des Rates 2011/16/EU](#).

³¹ [Vorschlag](#) für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, COM(2015) 135.

und dass sie von der Kommission geeignete Schulungen erhalten sollten, damit sie die Daten ordnungsgemäß prüfen können. Der AdR schlug vor, dass MNU auch verpflichtet werden sollten, grenzüberschreitende Steuervorbescheide und Vorabverständigungsverfahren für jedes Land vorzulegen, wodurch gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen würden, und dass Kunden die Möglichkeit erhalten sollten, Unternehmen für ihre Steuerstrategien zur Rechenschaft zu ziehen.

6. Schlussfolgerungen

Der aktuelle Vorschlag zur Veröffentlichung von Informationen zu Unternehmenssteuern ist Teil weiterreichender Bemühungen zur Bekämpfung von Steuervermeidung und zur Verbesserung der Steuertransparenz. Der Vorschlag steht in enger Verbindung mit den kürzlich verabschiedeten Änderungen der Richtlinie 2011/16/EU zum automatischen Austausch von Informationen zwischen nationalen Steuerbehörden. Die länderspezifische Berichterstattung an Steuerverwaltungen ist Gegenstand des Aktionsplans der OECD zur Bekämpfung von Steuervermeidung. Während der aktuelle Vorschlag im Vergleich zu dem OECD-Plan jedoch die gleiche Umsatzschwelle ansetzt und sich auf die gleichen Unternehmen bezieht, geht er mit der zusätzlichen Verpflichtung zur öffentlichen Bekanntgabe von Steuerinformationen noch ein Stück weiter.

Das Parlament fordert die Veröffentlichung von Steuerinformationen schon seit Langem, aber der vorliegende Vorschlag geht nicht so weit wie die Empfehlungen des Parlaments in seinen früheren Entschlüssen zu dem Thema, insbesondere was die Art der zu veröffentlichenden Daten angeht.

Aufgrund des unlängst gefassten Beschlusses, den Bankensektor zu verpflichten, steuerbezogene Daten offenzulegen, liegen bereits erste EU-weite Erfahrungen mit der Veröffentlichung von steuerbezogenen Daten von Unternehmen vor. Die vollen Auswirkungen dieser Maßnahme sind jedoch noch unklar, da Daten über einen mehrjährigen Zeitraum hinweg erforderlich sind, um das Steuerplanungsverhalten in angemessener Weise verfolgen zu können. Die diesbezügliche Evaluierung der Kommission hat bislang jedoch keine negativen Auswirkungen infolge der Veröffentlichung steuerbezogener Daten aufgezeigt.

Was den möglichen Einfluss der öffentlichen Kontrolle anbelangt, gibt es bisher erst wenige Nachweise dazu, wie sich mit der Reputation zusammenhängende potenzielle Schäden auf die Steuerstrategien großer Unternehmen auswirken. Die offenzulegenden Daten würden sich in erster Linie auf die Steuerzahlungen der Unternehmen in der EU konzentrieren, woraus sich nicht zwangsläufig die Möglichkeit ergibt, einen Überblick über die gesamte Steuersituation eines Unternehmens zu erlangen. Dies hat einige Implikationen für die Analyse, die auf der Grundlage der steuerbezogenen Informationen der Unternehmen vorgenommen werden kann. Nichtsdestoweniger ist der Vorschlag ein klares Signal dafür, dass mehr Transparenz erforderlich ist.

7. Sonstige Informationsquellen

Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments:

- [„Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union: Assessment of the magnitude of aggressive corporate tax planning“](#) (Transparentere Gestaltung, Koordinierung und Harmonisierung der Politik im Bereich der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union: Beurteilung des Ausmaßes der aggressiven Steuerplanung von Unternehmen)
- [Steuertransparenz](#): Offenheit, Kommunikation und Informationsaustausch

Europäische Kommission:

- [„Taxation Papers“](#)

Eurostat:

- [„Taxation Trends in the European Union, 2015 edition“](#) (Steuertrends in der Europäischen Union, Ausgabe 2015)
- [„Taxation Trends in the European Union, 2014 edition“](#) (Steuertrends in der Europäischen Union, Ausgabe 2014)

OECD:

- [„Base Erosion and Profit Shifting“](#) (Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung)
- [„Revenue statistics“](#) (Erlösstatistik)

Centre for Business Taxation der Oxford University:

- <http://www.sbs.ox.ac.uk/faculty-research/tax>

Weltbank:

- [„Tax revenue statistics“](#) (Statistik zu Steuereinnahmen)

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: Juni 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)
