

Universität Mannheim · LSt für ABWL und Betriebswirtschaftliche Steuerlehre II ·
Prof. Dr. Christoph Spengel · Schloss · 68131 Mannheim

Frau
Elisabeth Winkelmeier-Becker, MdB
Vorsitzende des Rechtsausschusses des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Per E-Mail

Prof. Dr. Christoph Spengel
Schloss
68131 Mannheim
Telefon +49 621 181-1704
spengel@uni-mannheim.de

Sekretariat: Christine Bürner
Telefon +49 621 181-1705
Telefax +49 621 181-1706
buerner@uni-mannheim.de
<http://spengel.bwl.uni-mannheim.de>

Mannheim, den 16. April 2023

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 17. April 2023 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2101 im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuereinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen“ (BT-Drucksache 20/5653)

Sehr geehrte Frau Winkelmeier-Becker,

zur o.a. öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 17. April 2023 überlasse ich Ihnen gerne meine Stellungnahme.

I. Zum Gesetzentwurf eines öffentlichen Country-by-Country Reporting

Der Gesetzentwurf dient überwiegend der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2101 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2021 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Offenlegung von Ertragsteuereinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen (ABl. L 429 vom 1.12.2021, S. 1) in das deutsche Recht. Die Umsetzung hat bis zum 22. Juni 2023 zu erfolgen.

Die Berichterstattung über Ertragsteuereinformationen betrifft Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro. Sie ist öffentlich zu machen und hat aufgeschlüsselt nach EU-Mitgliedstaaten und bestimmten weiteren Steuerhoheitsgebieten, in denen eine Geschäftstätigkeit ausgeübt wird, zu erfolgen. Dadurch soll eine informierte öffentliche Debatte darüber ermöglicht werden, ob die in der Europäischen Union tätigen multinationalen Unternehmen und Konzerne ihren Beitrag zum Gemeinwohl durch Steuerzahlungen auch dort leisten, wo sie tätig sind und ihre Gewinne erwirtschaften. Investoren, Beschäftigte,

öffentliche Institutionen, die Zivilgesellschaft und allgemein die interessierte Öffentlichkeit sollen sich ein Bild von der Besteuerung dieser Unternehmen und Konzerne machen können. Das soll die Verantwortung der Unternehmen und Konzerne zum Wohle der Allgemeinheit fördern und auch dazu beitragen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Fairness der nationalen Steuersysteme zu stärken.

Zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2101 soll der Vierte Abschnitt des Dritten Buchs des HGB um einen Vierten Unterabschnitt ergänzt werden. Hierbei handelt es sich vor allem um die länderbezogene Offenlegung von betriebswirtschaftlichen und steuerlichen Daten der betroffenen Unternehmen. Es wird geschätzt, dass in Deutschland insgesamt ungefähr 600 Unternehmen der neuen Ertragsteuerinformationsberichtspflicht unterliegen. Offenzulegen sind im sog. Country-by-Country Reporting pro Land und Jahr (§ 342h HGB-Entwurf):

- Art der Geschäftstätigkeit
- Zahl der Arbeitnehmer
- Gesamtumsatz bzw. Erträge
- Gewinn/Verlust vor Steuern
- Gezahlte und zu zahlende Ertragsteuern
- Einbehaltener Gewinn

II. Nebeneinander von öffentlichem, vertraulich-verpflichtendem und freiwilligem Country-by-Country Reporting

Mit der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/2101 tritt neben das vertraulich-verpflichtende und das freiwillige Country-by-Country Reporting ein auf die Europäische Union begrenztes öffentliches Country-by-Country Reporting.

Seit 2016 besteht innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie der OECD für Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von mindestens 750 Millionen Euro die Verpflichtung, der zuständigen Steuerbehörde jährlich ein Country-by-Country Report zu übermitteln. Anschließend erfolgt ein Informationsaustausch mit den anderen teilnehmenden Staaten.¹

Des Weiteren wurde im Rahmen der Global Reporting Initiative (GRI) im Jahr 2019 ein Standard zum Country-by-Country Reporting verabschiedet (GRI 207), der auf eine freiwillige Offenlegung länderbezogener Ertragsteuerinformationen durch die Unternehmen im Rahmen der Nachhaltigkeitsberichterstattung setzt.²

Das innerhalb der Europäischen Union nunmehr per Richtlinie beschlossene und in nationales Recht umzusetzende öffentliche Country-by-Country Reporting tritt somit neben die bereits

¹ Vgl. ZEW/Stiftung Familienunternehmen, Der EU-Vorschlag zum Country-by-Country Reporting im Internet: Kosten, Nutzen, Konsequenzen, 2. Aufl., München 2020, S. 6ff.

² Vgl. dazu Kopetzki/Spengel/Weck, How to Move Forward with Tax Sustainability Reporting in the EU? A Quantitative Descriptive Analysis, World Tax Journal 2023 (im Erscheinen).

bestehenden Initiativen auf EU/OECD-Ebene und der Nachhaltigkeitsberichterstattung. Die anzugebenden Ertragsteuerinformationen sind bis auf wenige Details vergleichbar.³

III. Betroffenheit Nicht-Kapitalmarktorientierter Unternehmen vom öffentlichen Country-by-Country Reporting

Vom verpflichtenden, öffentlichen Country-by-Country Reporting innerhalb der Europäischen Union und damit auch in Deutschland betroffen sind Unternehmen, die bislang keine freiwillige Ertragsteuerinformationen im Rahmen der Nachhaltigkeitsberichterstattung offenlegen. Die überwiegende Mehrzahl der im DAX notierten Konzerne hat bereits Informationen zu ihren Steuerpraktiken, teilweise verbunden mit einem Country-by-Country Reporting, in der Nachhaltigkeitsberichterstattung offengelegt. Über den Zeitverlauf zeichnet sich dabei eine stetige Zunahme hinsichtlich Umfang und Detailgrad der Offenlegung ab.⁴ Demnach sind vom verpflichtenden, öffentlichen Country-by-Country Reporting insbesondere nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen betroffen, das sind die Hidden-Champions in Deutschland.

IV. Wettbewerbsnachteile Nicht-Kapitalmarktorientierter Unternehmen durch das öffentliche Country-by-Country Reporting

Die mit einem öffentlichen Country-by-Country Reporting verbundenen Kosten der Unternehmen übersteigen den erhofften Nutzen. Dabei schlagen weniger die direkten Kosten aus der erstmaligen Implementierung und laufenden Berichterstattung zu Buche. Die direkten Kosten werden im Gesetzentwurf zu Recht als gering eingeschätzt, da das vertrauliche Country-by-Country Reporting gegenüber der Steuerverwaltung konzernweit bereits verpflichtend implementiert ist.

Vielmehr geht es um die impliziten Kosten. Neben ungerechtfertigten Reputationsverlusten, einer Einschränkung des Steuergeheimnisses sind vor allem Wettbewerbsnachteile aufgrund der geografisch und größenabhängig begrenzten Publikationspflicht anzuführen. Die von der Regelung betroffenen Unternehmen, wie bereits ausgeführt, handelt es sich hierbei insbesondere auch um nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen, müssen erstmals sensible, unternehmensinterne nicht-steuerliche Daten länderbezogen öffentlich berichten, welche die externe Rechnungslegung bisher bewusst ausschließt. Denn die Veröffentlichung eines konsolidierten Konzernabschlusses befreit von der Abgabe handelsrechtlicher Einzelabschlüsse (§ 264 HGB) und damit von der Offenlegung länderspezifischer Informationen.

Im Fokus stehen demnach länderspezifische, betriebswirtschaftliche (nicht steuerliche) Informationen, konkret die Gewinne vor Steuern und die Umsatzerlöse. Daraus lässt sich leicht die Umsatzrentabilität pro Gesellschaft und Land errechnen, also die Gewinnquote pro Euro Umsatz.

³ Vgl. Kopetzki/Spengel/Weck, a.a.O., Fussnote 2.

⁴ Vgl. Kopetzki/Spengel/Weck, a.a.O., Fussnote 2.

Konkurrenten, Ankerzulieferer und Ankerkunden, die nicht unter die Regelung fallen, werden diese Informationen zu ihrem eigenen Vorteil ausnutzen, ohne ihrerseits zu einer vergleichbaren Publikation verpflichtet zu sein.

Die gerade skizzierten Wettbewerbsnachteile durch die Offenlegung sensibler betriebswirtschaftlicher Kennzahlen durch ein öffentliches Country-by-Country Reporting in einem umkämpften Wettbewerbsumfeld sind mittlerweile empirisch gut belegt. So zeigt eine Eventstudie im Zusammenhang mit der überraschenden Verkündung einer politischen Einigung zur Einführung des öffentlichen Country-by-Country Reporting innerhalb der Europäischen Union am 1. Juni 2021 signifikant negative Kapitalmarktreaktionen, die für betroffene Unternehmen in einem harten Wettbewerbsumfeld spürbar ausgeprägter sind.⁵

V. Kein Zusatznutzen zur Eindämmung von Gewinnverlagerung

Zur Eindämmung von steuerlich motivierter Gewinnverlagerung multinationaler Konzerne ist das öffentliche Country-by-Country Reporting innerhalb der Europäischen Union nicht geeignet. Bereits die Einführung des vertraulich-verpflichtenden Country-by-Country Reporting auf Ebene der OECD und der Europäischen Union ab dem Jahr 2016 hat das Steuerplanungsverhalten spürbar verändert. Es liegen gesicherte empirische Erkenntnisse vor, dass davon betroffene Unternehmen ihr Engagement in Steueroasen deutlich zurückgefahren und Investitionen in Niedrigsteuerländern innerhalb der Europäischen Union ausgeweitet haben.⁶

VI. Kein Boykott durch Konsumenten

In welchem Umfang Finanzverwaltungen, Gesetzgeber, Investoren, Analysten und die Öffentlichkeit öffentliche Ertragsteuerinformationen 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. Es gibt jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass sich eine negative steuerliche Berichterstattung auf Änderungen im Kaufverhalten niederschlägt, vielmehr ist das Gegenteil der Fall, was mittlerweile empirisch sehr gut abgesichert ist.⁷

Es ist somit verfehlt zu glauben, dass Konsumenten, also die Öffentlichkeit, auf negative Steuerschlagzeiten reagieren. Es ist anekdotisch belegt, dass die Öffentlichkeit weder auf den EU-weiten Umsatzsteuerbetrug, der enorme Ausmaße annimmt, noch auf den Cum/Ex- sowie Cum/Cum-Steuerbetrug irgendwelche Reaktionen zeigt.

⁵ Vgl. Müller/Spengel/Weck, How Do Investors Value the Publication of Tax Information? Evidence From the European Public Country-By-Country Reporting, ZEW Discussion Paper No. 21-077, Mannheim 2021.

⁶ Vgl. De Simone/Olbert, Real Effects of Private Country-by-Country Disclosure, The Accounting Review 2022.

⁷ Vgl. Asay/Hoopes/Thornock/Wilde, Tax Boycotts, The Accounting Review 2023 (im Erscheinen).

VII. Fazit

Für ein verpflichtendes öffentliches Country-by-Country Reporting innerhalb der Europäischen Union besteht keine Notwendigkeit. Es tritt neben das bereits existierende verpflichtende vertrauliche Country-by-Country Reporting und das freiwillige Country-by-Country Reporting im Rahmen der steuerlichen Nachhaltigkeitsberichtserstattung. Betroffen von der Offenlegungspflicht sind vor allem nicht kapitalmarktorientierte Unternehmen, die auf eine freiwillige Offenlegung von länderbezogenen Ertragsteuerinformationen in ihrer Nachhaltigkeitsberichtserstattung verzichten. Durch die nunmehr erzwungene Preisgabe sensibler nicht steuerlicher Informationen, insbesondere die länderspezifische Umsatzsteuerrentabilität, sind für die Unternehmen gravierende Wettbewerbsnachteile gegenüber Konkurrenten, Ankerzulieferer und Ankerkunden zu erwarten. Dies kann weder im Interesse der Europäischen Union noch im Interesse Deutschlands sein. Vor diesem Hintergrund wäre es zu wünschen gewesen, dass die Richtlinie (EU) 2021/2101 erst gar nicht verabschiedet worden wäre. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich ein ökonomisch fragwürdiges Korsett angelegt, das nur durch einstimmigen Ratsbeschluss abgeschafft bzw. geändert werden kann.

Gez.

Prof. Dr. Christoph Spengel