

Straßburg, den 12.4.2016
SWD(2016) 118 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Auslotung des Potenzials für mehr Transparenz bei den Ertragsteuerinformationen

Begleitunterlage zum/zur

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) 198 final}

{SWD(2016) 117 final}

Zusammenfassung	
Folgenabschätzung zur Erhöhung der Ertragsteuertransparenz	
A. Handlungsbedarf	
Warum? Um welche Problematik geht es?	
Komplexe Steuervorschriften und das Steuergeheimnis haben es einigen multinationalen Unternehmen ermöglicht, aggressive Steuerplanung zu betreiben. Anders als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) oder einzelne Steuerzahler können multinationale Unternehmen Schlupflöcher im nationalen und internationalen Steuerrecht nutzen und Gewinne von einem Land ins andere verschieben, um so Steuern zu sparen. Schätzungen zufolge entgehen den EU-Ländern durch die Steuervermeidung multinationaler Unternehmen alljährlich Einnahmen im Umfang von 50 bis 70 Mrd. EUR. Durch jüngste Berichte wurde offenbart, wie wenig Steuern einige multinationale Unternehmen zahlen, und so die Effizienz und Fairness der EU-Steuersysteme insgesamt in Frage gestellt. Auf internationaler Ebene hat die G20 die OECD/BEPS-Initiative gebilligt, die anschließend in der EU mit dem Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung¹ umgesetzt wurde. Diese Initiative schreibt die Offenlegung von länderspezifischen Informationen gegenüber den Steuerbehörden vor, wobei das Ziel einzig darin besteht, eine bessere Einhaltung der nationalen Steuervorschriften durch multinationale Unternehmen sicherzustellen. Fehlende öffentliche Kontrolle wurde als wesentliches Problem ermittelt, das es zu beheben gilt. Öffentliche Kontrolle durch mehr Transparenz seitens multinationaler Unternehmen wäre zusätzliches Instrument, mit dem Gewinnkürzung und -verlagerung bekämpft werden könnten, indem auf Reputationseffekte und demokratische Debatte gesetzt wird.	
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?	
Übergeordnetes Ziel dieser Initiative ist es, die öffentliche Transparenz bei den Ertragsteuern zu erhöhen, indem multinationale Unternehmen zur Veröffentlichung länderspezifischer Berichte (Country-by-Country Reporting – CBCR) verpflichtet werden. Indem sie eine weiterreichende Offenlegung steuerlicher Informationen fördert, zielt die Initiative darauf ab, 1) die Ertragsteuer der Unternehmen mit dem Ort ihrer tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit in Einklang zu bringen; 2) die Unternehmen stärker in die Verantwortung zu nehmen, mit Steuern zum Wohlstand beizutragen, und 3) durch eine sachkundige demokratische Debatte darüber, wie Markt- und Regulierungsschwächen beseitigt werden können, einen faireren Steuerwettbewerb in der EU zu fördern.	
Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?	
Da die von multinationalen Unternehmensgruppen genutzten Steuerpraktiken, Maßnahmen und Vereinbarungen häufig grenzübergreifend angelegt sind, reichen nationale Rechtsvorschriften unter Umständen nicht aus, um die mit der Gewinnkürzung und -verlagerung verbundenen Herausforderungen zu meistern.	

B. Lösungen	
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?	
Verschiedene politische Optionen wurden erwogen, von einem „Labelling System“, dem sich multinationale Unternehmen freiwillig anschließen könnten, bis hin zu obligatorischen Berichterstattungsvorschriften. Dabei prüfte die Kommission folgende zentrale Fragen: Sollte sich eine öffentliche länderspezifische Berichterstattung nur auf EU-kontrollierte Tätigkeiten oder auf alle Tätigkeiten weltweit erstrecken? Sollten die berichteten Informationen nur für die EU-Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt werden oder auch für Drittländer? Wie sollte der Anwendungsbereich aussehen: Großunternehmen (mindestens 20 000 Unternehmensgruppen) oder nur sehr große Unternehmen (mindestens 1900 Gruppen in der EU/6500 Gruppen weltweit)? Sollten sich die offengelegten Informationen auf grundlegende Angaben (gezahlte Ertragsteuer, noch zu zahlende Ertragsteuer) beschränken oder auch Hintergrundinformationen (Umsatz, Gewinn vor Steuern und Zahl der Beschäftigten)	

¹ Europäische Kommission, [Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung](#) vom 28. Januar 2016. In dem Paket wird unter anderem vorgeschlagen, die Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden dahingehend zu überarbeiten, dass die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten künftig die länderspezifischen Berichte multinationaler Unternehmen über zentrale steuerliche Informationen austauschen.

umfassen?

Die aufgrund dieser Folgenabschätzung bevorzugte Option sieht vor, dass die öffentliche länderspezifische Berichterstattung für alle in der EU tätigen multinationalen EU- und Nicht-EU-Unternehmen mit einem konsolidierten Umsatz von über 750 Mio. EUR zur Pflicht gemacht wird. Die Informationen sollten für die EU-Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt und für den Rest der Welt aggregiert ausgewiesen werden. Offenzulegen wären unter anderem die bereits gezahlten und die noch zu zahlenden Ertragsteuern sowie weitere Hintergrundinformationen: Art der Tätigkeiten, Umsatz, Zahl der Beschäftigten, Gewinn vor Steuern. Diese Option ließe sich durchaus parallel zu internationalen Initiativen wie der BEPS-Regelung der OECD verwirklichen, die in der EU mit dem Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Steuervermeidung umgesetzt wird. Die bevorzugte Option trägt den Bedenken der Interessenträger hinsichtlich möglicher Verzerrungen des Binnenmarkts Rechnung, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu beeinträchtigen, unverhältnismäßige Verwaltungslasten zu verursachen oder neue Steuerkonflikte bzw. die Gefahr der Doppelbesteuerung entstehen zu lassen.

Wer unterstützt welche Option?

NRO und andere Organisationen der Zivilgesellschaft befürworten eine öffentliche länderspezifische Berichterstattung mit möglichst weitreichenden Angaben und Einzelheiten für jedes Land. Aus ihrer Sicht würde ein Monitoring der Steuerpraktiken die unternehmerische und soziale Verantwortung stärken, dem demokratischen Prozess zugutekommen und möglicherweise dazu beitragen, dass multinationale Unternehmen ihre Steuerbemessungsgrundlagen fairer verteilen.

Die Unternehmen sorgen sich um die einseitige Preisgabe sensibler Informationen gegenüber Wettbewerbern, den bürokratischen Aufwand und die Doppelbesteuerungsrisiken. Die meisten von ihnen fordern, dass die länderspezifischen Berichte auch künftig nur den Steuerbehörden zur Verfügung gestellt werden, wie es auch die BEPS-Regelung der G20/OECD vorsieht.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?

Von der bevorzugten Option werden signifikante Nutzeneffekte für die Gesellschaft und eine Reihe von positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft erwartet. Damit wird auf die vermehrten Forderungen nach Transparenz bei den Steuerangelegenheiten multinationaler Unternehmensgruppen reagiert. Sie könnte auch dazu beitragen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fairness der Steuersysteme zu stärken.

Darüber hinaus würde die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit die Unternehmen stärker in die Verantwortung nehmen, da öffentlich würde, welchen steuerlichen Beitrag sie zum Wohlstand vor Ort leisten. Dies könnte für die Unternehmen ein Anreiz sein, dort Steuern zu zahlen, wo die Gewinne erwirtschaftet werden. Durch eine sachkundigere demokratische Debatte würde die Initiative schließlich auch zu einem faireren Steuerwettbewerb in der EU beitragen.

Nennenswerte Auswirkungen auf das Wachstum und die Beschäftigung in der EU werden von mehr Steuertransparenz der Unternehmen nicht erwartet.

Welche Kosten verursacht die bevorzugte Option?

Was die wirtschaftlichen Auswirkungen angeht, so zieht die gewählte Option keine nennenswerten Kosten und keine Bürokratielasten nach sich, da sehr große multinationale Unternehmensgruppen aufgrund der Überarbeitung der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden den Steuerbehörden ohnehin bald länderspezifische Berichte werden übermitteln müssen. Multinationale Unternehmen könnten ihre öffentliche länderspezifische Berichterstattung auf der Grundlage dieser Meldungen vornehmen. Durch diese Initiative würden für alle sehr großen multinationalen Unternehmen unabhängig davon, ob sie ihren Sitz in der EU oder in einem Drittland unterhalten, dieselben Offenlegungspflichten gelten. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen würde folglich nicht beeinträchtigt. Das Risiko, dass durch eine von jeder Steuerbehörde frei verwendbare länderspezifische Berichterstattung neue Steuerkonflikte und Doppelbesteuerung entstehen, hielte sich in Grenzen, da die steuerlichen Informationen nur innerhalb der EU aufgeschlüsselt würden, wo effizientere Streitbeilegungsmechanismen zur Verfügung stehen. Mit negativen sozialen oder ökologischen Auswirkungen ist bei der Initiative nicht zu rechnen.

Welche Auswirkungen ergeben sich für Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Die Maßnahme zielt ausschließlich auf multinationale Unternehmen ab, die für Steuerplanungsaktivitäten bestens gerüstet sind, d. h. auf Unternehmen mit einem konsolidierten Umsatz von über 750 Mio. EUR.

Um auch multinationale Unternehmen mit Sitz in einem Drittland zu erfassen, werden allerdings neue

Verpflichtungen für bestimmte Tochterunternehmen und Zweigniederlassungen solcher Unternehmen in der EU eingeführt. Dabei geht es um mittlere und große Tochterunternehmen oder alternativ um Zweigniederlassungen von vergleichbarer Größe. Diese werden verpflichtet, den von ihrem obersten Mutterunternehmen erstellten länderspezifischen Bericht in der EU zu veröffentlichen. Alternativ können multinationale Nicht-EU-Unternehmen auch ein Tochterunternehmen oder eine Zweigniederlassung in der EU bestimmen, das bzw. die zur Veröffentlichung des länderspezifischen Berichts verpflichtet sein wird.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Auswirkungen auf die Höhe der von multinationalen Unternehmen gezahlten Ertragsteuer sind ungewiss, doch wird die Initiative in jedem Fall zusätzliche Anreize für multinationale Unternehmen schaffen, Steuern dort zu zahlen, wo sie ihre Gewinne erwirtschaften. Darüber hinaus wird die öffentliche Kontrolle eine sachkundigere demokratische Debatte über die Ursachen und Folgen aggressiver Steuerplanung ermöglichen, so dass Unstimmigkeiten, Schlupflöcher und schädliche Steuermaßnahmen verhindert werden könnten.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Nein. Spürbare Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Strategie überprüft?

Die Kommission wird die Umsetzung der Maßnahme in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten beobachten. Die ersten Bewertungen dürften durchgeführt werden, nachdem die Unternehmen einige Jahre lang länderspezifische Berichte veröffentlicht haben. Die Ergebnisse könnten zu gegebener Zeit Grundlage für einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat sein.