

49. Sitzung IFRS-FA am 23.05.2016
49_09a_IFRS-FA_Steuertransparenz_SN

Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V.

Accounting Standards Committee of Germany



DRSC e. V. • Zimmerstr. 30 • 10969 Berlin

MR Thomas Blöink
- persönlich -
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Mohrenstr. 37

Telefon: +49 (0)30 206412-12
E-Mail: info@drsc.de

Berlin, 13. Mai 2016

10117 Berlin

Per Email: bloeink-th@bmjv.bund.de, schwertfeger-ba@bmjv.bund.de

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

Sehr geehrter Herr Blöink,

wir bedanken uns für Ihr Schreiben vom 15. April 2016 und die Gelegenheit, zum o. g. Vorschlag (im Folgenden „RL-Vorschlag“) Stellung nehmen zu dürfen.

Der RL-Vorschlag stellt einen Teil des Maßnahmenpakets der Europäischen Kommission zur Bekämpfung der Steuervermeidung und aggressiven Steuerplanung dar. Er fordert von bestimmten multinationalen Unternehmen eine weiterreichende Offenlegung steuerlicher Informationen mit dem Ziel, die öffentliche Transparenz im Bereich der Ertragsteuer zu erhöhen. Wir erkennen die hohe politische Bedeutung des Themas Steuerehrlichkeit und -transparenz an und befürworten ausdrücklich, dass die Kommission dieses Thema mit einer sehr hohen Priorität angeht. Ferner stimmen wir der Kommission in ihrer Einschätzung zu, dass die öffentliche Kontrolle – hervorgebracht durch bestimmte Transparenzanforderungen – die Verhaltensweise der Unternehmen beeinflussen und somit ein zusätzliches Instrument zur Zielerreichung darstellen könnte.

Kontakt:
Zimmerstr. 30 - 10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206412-0
Telefax: +49 (0)30 206412-15
E-Mail: info@drsc.de

Bankverbindung:
Deutsche Bank Berlin
Konto-Nr. 0 700 781 00, BLZ 100 700 00
IBAN-Nr. DE26 1007 0000 0070 0781 00
BIC (Swift-Code) DEUTDE33XXX

Vereinsregister:
Amtsgericht Berlin-Charlottenburg, VR 18526 Nz
Präsidium:
Prof. Dr. Andreas Barckow (Präsident)
Peter Missler (Vizepräsident)

Allerdings halten wir die vorgeschlagene Änderung der Bilanzrichtlinie nicht für eine geeignete Maßnahme zur Bekämpfung von Steuervermeidung. Der vorliegende RL-Vorschlag ist aus unserer Sicht indes kein wirksames Instrument, um die Transparenz der Steuerangelegenheiten der Unternehmen zu fördern; vielmehr konterkariert er die gewünschte Transparenz. Darüber hinaus bergen die vorgeschlagenen Berichtspflichten bestimmte betriebswirtschaftliche wie auch volkswirtschaftliche Gefahren, deren Verhältnismäßigkeit durch die Kommission erneut sorgfältig geprüft werden sollte. Unseren Standpunkt möchten wir mit folgenden Sachargumenten begründen.

Fehlende Aussagekraft der offenzulegenden Informationen

Gemäß Artikel 48c Abs. 2 Buchstabe d und e des RL-Vorschlags sollen u.a. der Betrag des Gewinns oder Verlusts vor Ertragsteuern und der Betrag der im betreffenden Land aufgrund des Gewinns im laufenden Jahr geschuldeten Ertragsteuer. Aus dem Verhältnis dieser Zahlen zueinander soll vermutlich auf die effektive Steuerquote des Unternehmens im betroffenen Land geschlossen werden. Der Aussagewert einer auf Basis dieser Zahlen ermittelten Steuerquote ist jedoch sehr fragwürdig. Da der RL-Vorschlag eine Änderung der Bilanzrichtlinie 2013/35/EU vorsieht, gehen wir davon aus, dass der Betrag des Gewinns oder Verlusts vor Ertragsteuern nach dieser Richtlinie (bzw. IFRS) zu ermitteln ist. Die Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Steueraufwands bildet jedoch nicht der nach der EU-Bilanzrichtlinie bzw. IFRS, sondern der nach lokalen steuerrechtlichen Vorschriften ermittelte Gewinn. Ohne eine detaillierte Steuerüberleitungsrechnung können die Zahlen nach Artikel 48c Abs. 2 Buchstabe d und e nicht sinnvoll zueinander ins Verhältnis gesetzt werden.

Gefahr von Fehlinterpretationen

In der Folgenabschätzung wird von der Kommission korrekterweise dargelegt, dass es für Nichtfachleute – im Gegensatz zu den fachkundigen Finanzbehörden – schwierig sein kann, die veröffentlichten Daten zu Ertragsteuern zu verstehen und richtig zu deuten, denn dafür braucht man spezielle Expertise sowie Hintergrundinformationen über das jeweilige Unternehmen (vgl. SWD(2016) 117 final, S. 35 unter 5.1.5). Eine Darstellung der Zahlen ohne gleichzeitige Erklärungen zu Steuersätzen, Bemessungsgrundlagen etc. birgt das Risiko von Fehlinterpretationen. Dies wird durch die Kommission erkannt und in der Folgenabschätzung niedergelegt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, aus welchen Gründen diesem Risiko keine Rechnung getragen wird. In der Folgenabschätzung wird hinzugefügt, dass die veröffentlichten Informationen durch Journalisten oder zivilgesellschaftliche Organisationen genutzt werden können (vgl. SWD(2016) 117 final, S. 36 unter 5.1.5). Zum einen ist fraglich, ob diese Adressatengruppen über ausreichend fachli-

che Expertise und Hintergrundinformationen verfügen, um die Daten korrekt zu interpretieren. Zum anderen wird damit impliziert, dass die Bürger, an die gemäß Erwägungsgrund 9 zum RL-Vorschlag die Ertragsteuerinformationsberichte gerichtet sein sollen, ihre Beurteilung nicht selbstständig aufgrund von veröffentlichten Daten (da dies für einen nicht fachkundigen Bürger kaum möglich ist), sondern aufgrund von durch die Presse aufbereiteten Berichten vornehmen werden. Dabei muss jedoch bedacht werden, dass die Ziele von Nachrichtenmedien und die Ziele der EU-Kommission nicht deckungsgleich sind. Wir plädieren dafür, dass die Kommission die Folgen von Fehlinterpretationen nochmals sorgfältig abwägt, denn Fehlinterpretationen können zu adversen Auswirkungen auf das betroffene Unternehmen (Reputationsschäden) und – bei hinreichender Menge der betroffenen Unternehmen – auf die Volkswirtschaft haben.

Zusätzliche Kosten für Unternehmen

Die Kommission schätzt die Kosten, die sich aus der neuen Berichtspflicht resultieren werden, als gering ein, da die Anforderungen gemäß RL-Vorschlag konsistent mit denen nach BEPS-Aktionspunkt 13 sind. Die sekundären Folgekosten, die durch die Veröffentlichung von Ertragsteuerinformationsberichten verursacht werden, können derzeit nicht abgeschätzt werden, wie die Kommission selber feststellt (vgl. SWD(2016) 117 final, S. 42 unter 5.4.2). Das Risiko von Fehlinterpretationen und von Reputationsschäden bringt die betroffenen Unternehmen de facto in eine Erklärungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit in Bezug auf die offengelegten Daten. Dies wiederum bindet zusätzliche Ressourcen im Unternehmen und verursacht somit zusätzliche Kosten. Ferner verstärken zusätzliche Erläuterungen die Informationsüberflutung im Rahmen der Finanzberichterstattung.

Risiko von Wettbewerbsnachteilen

Das Risiko von Wettbewerbsnachteilen wird durch die Kommission in der Folgenabschätzung zwar erkannt (vgl. SWD(2016) 117 final, S. 35 unter 5.1.4 sowie Anhang K), nach Ansicht der Kommission wird jedoch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch die vorgeschlagenen Berichtsanforderungen nicht beeinträchtigt (vgl. Begründung zum RL-Vorschlag, S. 6). Dieser Ansicht stimmen wir nicht zu. Die veröffentlichten Informationen zum länderspezifischen Umsatz und Ergebnis vor Steuern können Aufschluss über Geschäftsmodell, Strategie, Wertschöpfungsketten, Gewinnmargen und Preise im betroffenen Land geben. Insbesondere in den Fällen, in denen das Unternehmen nur mit einer Geschäftsaktivität oder einem Projekt im jeweiligen Land tätig ist, wird die Veröffentlichung dieser sensiblen Daten den Mitbewerbern direkte Informationen über Produkt- oder Servicemargen liefern.

Sowohl auf OECD- als auch auf EU-Ebene wurde bewusst die Vertraulichkeit der Daten nach BEPS-Aktionspunkt 13 vereinbart. Die Daten sollen ausdrücklich für die Finanzbehörden, nicht aber für die Öffentlichkeit bestimmt sein. **Durch den der Veröffentlichung der Steuerinformationen folgenden notwendigen Erklärungsprozess werden die betroffenen Unternehmen in eine Situation gebracht, der sie sich entweder durch Verletzung von Vertraulichkeitspflichten oder durch Schuldigbleiben der gewünschten Erläuterung entziehen können.**

Kommentar [b1]: Die Aussage von Herrn Roth. FA-Mitglieder werden um ihre Positionierung dazu gebeten.

Zunahme der Doppelbesteuerungen

Auch das Risiko der Doppelbesteuerungen schätzt die Kommission als gering ein. Begründet wird dies damit, dass die veröffentlichten Informationen nur für eine begrenzte Zahl von Steuergebieten aufgeschlüsselt werden (vgl. Begründung zum RL-Vorschlag, S. 6), in denen effizientere Streitbeilegungsmechanismen zur Verfügung stehen (vgl. SWD(2016) 118 final, S. 3). Diese Aussage mag zwar für die Steuerkonflikte zwischen den EU-Ländern zutreffen, nicht jedoch für Doppelbesteuerungsfälle mit Drittstaaten. Durch eine Offenlegung des Ertragsteuerinformationsberichts werden Finanzbehörden von Drittstaaten Zugang zu den steuerrelevanten Daten der EU-Unternehmen erhalten und können diese Daten als Basis für einseitige Verrechnungspreisanpassungen oder Steuerkorrekturen nutzen. Dadurch wächst die Gefahr von Doppelbesteuerungen. Das Risiko ist besonders groß bei Ländern, die bisher nicht der multilateralen Verwaltungsvereinbarung (MCAA) beigetreten sind sowie bei Ländern, mit denen Deutschland (bzw. ein anderer Mitgliedstaat) kein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat.

Das durch Veröffentlichung der steuerrelevanten Daten steigende Risiko von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Betriebsprüfungen sowie von Doppelbesteuerungen wird zu Lasten der EU-Unternehmen gehen, die die Kosten aus der Doppelbesteuerung bzw. aus den Streitfällen (Einspruchsverfahren) tragen müssen.

Fehlender Bezug zur Finanzberichterstattung

Bereits in unserer Stellungnahme zur länderspezifischen Berichterstattung für die Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern haben wir den fehlenden Bezug einer solchen Berichterstattung zur Finanzberichterstattung kritisiert. Diesen Standpunkt vertreten wir auch bei der aktuellen Initiative. Die Finanzberichterstattung orientiert sich am Investor, der auf Grundlage der veröffentlichten Informationen die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie die künftige Performance des Unternehmens beurteilen soll. Zwischen diesem Ziel und den politischen Zielen einer länderspezifischen Berichterstattung fehlt

jeglicher Zusammenhang. Aus unserer Sicht wird die Finanzberichterstattung durch diverse Informationen überfrachtet und verliert somit die eigene Transparenz.

Widerspruch zur länderspezifischen Berichterstattung der Kreditinstitute

Gemäß RL-Vorschlag sollen die obersten Mutterunternehmen, die unter die Richtlinie 2013/36/EU fallen und in ihrem länderbezogenen Bericht gemäß Artikel 89 dieser Richtlinie Informationen über sämtliche Tätigkeiten aller in den konsolidierten Abschluss eingehenden verbundenen Unternehmen erteilen, von den im RL-Vorschlag vorgesehenen Berichtspflichten ausgenommen werden. Dadurch soll gemäß Erwägungsgrund 7 zum RL-Vorschlag eine doppelte Berichterstattung vermieden werden. Der Inhalt des länderspezifischen Berichts gemäß Artikel 48c Absatz 2 des RL-Vorschlags weicht jedoch insbesondere im Bereich der steuerrelevanten Informationen von den Anforderungen für die Unternehmen im Bankensektor ab. Artikel 89 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2013/36/EU verlangt die Offenlegung von Steuern auf Gewinn oder Verlust. Das Fachgremium „Offenlegung“ der BaFin hat im Rahmen der Erörterung der Auslegungsfragen zur länderspezifischen Berichterstattung nach § 26a Absatz 1 Satz 2 KWG entschieden, als Position „Steuern auf Gewinn oder Verlust“ den Steueraufwand gemäß Rechnungslegung zu publizieren, d.h. die tatsächlichen und die latenten in der Gewinn- und Verlustrechnung erfassten Steuern. Gemäß aktuellem RL-Vorschlag sollen dagegen die noch zu zahlenden und die bereits gezahlten Ertragsteuer berichtet werden. Insofern erscheint die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 48b Absatz 2 des RL-Vorschlags nicht angemessen.

Keine ausreichenden Erfahrungen mit CbCR

Das Instrument der länderspezifischen Berichterstattung ist relativ neu. Weder zu den Berichten über Zahlungen an staatliche Stellen für die Unternehmen der mineralgewinnenden Industrie und der Industrie des Holzeinschlags in Primärwäldern noch zu den länderspezifischen Berichten im Bankensektor noch zum nicht öffentlichen Country-by-Country Reporting (CbCR) nach BEPS-Aktionspunkt 13 liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt hinreichende Erfahrungen vor, um die Wirksamkeit dieses Instruments zur Erreichung der jeweils gesetzten Ziele sowie seine Folgen untersuchen zu können.

In Bezug auf die Berichtspflicht über Zahlungen an staatliche Stellen wurde der Kommission fünf Jahre Zeit eingeräumt, um die Anwendung und Wirksamkeit der neuen Berichtspflicht zu überprüfen (vgl. Artikel 48 der Richtlinie 2013/34/EU). Basierend auf dem Bericht der Kommission soll die Frage beurteilt werden, ob der Bericht über Zahlungen an staatliche Stellen auch auf zusätzli-

che Wirtschaftszweige ausgedehnt werden sollte. Diese „step-by-step“-Vorgehensweise halten wir für sehr sinnvoll. Auf EU-Ebene ist die „Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung“, die bestimmte multinationale Unternehmensgruppen mit Sitz oder Aktivitäten in der EU zu einer länderspezifischen Berichterstattung verpflichten soll, noch nicht in Kraft getreten. In diesem Stadium den nächsten Schritt zu gehen, halten wir für verfrüht.

Wir regen daher an, die Pflicht zur Veröffentlichung der Steuerinformationen erst dann einzuführen, wenn das nicht öffentliche CbCR nach BEPS-Aktionspunkt 13 tatsächlich zur Anwendung kommt und wenn in der EU ausreichend Erfahrungen mit dem Instrument der länderspezifischen Berichterstattung insgesamt gesammelt wurden.

Weitere Unklarheiten

Abgesehen von oben geäußerten grundsätzlichen Bedenken möchten wir auf folgende technische Unklarheiten im RL-Vorschlag hinweisen:

- In Bezug auf die Prüfungspflicht nach Artikel 48f stellt sich die Frage, innerhalb welchen Zeitraums die Prüfung zu erfolgen hat: Muss die Prüfung innerhalb desselben Zeitraums wie den jeweiligen Jahres- bzw. Konzernabschluss erfolgen, oder ist auch eine nachgelagerte Prüfung zulässig?
- Gemäß Artikel 48d Absatz 1 des RL-Vorschlags soll der Ertragsteuerinformationsbericht zusammen mit dem Jahresabschluss veröffentlicht werden. Das Wort „Zusammen“ kann entweder als „zeitgleich“ oder als „innerhalb des für die Veröffentlichung des Jahresabschlusses zulässigen Zeitraums“ interpretiert werden. Zudem sollte u.E. der Verweis in Artikel 48d Absatz 1 nicht nur auf Artikel 30 Absatz 1, sondern auch auf Absatz 2 (konsolidierte Abschlüsse und konsolidierte Lageberichte) erfolgen.
- In Artikel 48a Nr. 2 des RL-Vorschlags wird für Zwecke des Kapitels 10a der Begriff „konsolidierter Abschluss“ definiert. Dieser Begriff wird auch in anderen Kapiteln der Richtlinie 2013/34/EU verwendet. Die Verortung der Definition im Kapitel 10a kann missverstanden werden, dass der Begriff „konsolidierter Abschluss“ in diesem Kapitel mit einer anderen Bedeutung als in den anderen Kapiteln der Richtlinie zu verstehen ist, was vermutlich nicht der Fall ist. Wir empfehlen daher die Verortung dieser Begriffsdefinition in Artikel 2.



Unter Berücksichtigung der oben genannten Argumente und Risiken plädieren wir dafür, gegen die vorgeschlagenen Berichtspflichten einzuwirken. Die Kommission sollte sorgfältig die aus dem RL-Vorschlag resultierenden Konsequenzen versus Transparenz der Steuerzahlungen abwägen. Aus unserer Sicht ist der vorgeschlagene Ansatz – Generierung der Ertragsteuertransparenz mithilfe der Finanzberichterstattung – nicht geeignet, um sinnvoll zur Bekämpfung von Steuer-
vermeidung und aggressiver Steuerplanung beizutragen. Vielmehr sollten andere politische so-
wie juristische Instrumente zur Bekämpfung von Steuervermeidung und aggressiver Steuerpla-
nung erwogen werden.

Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen bei weiteren Verhandlungen über den Vorschlag der
Kommission zur Änderung der Bilanzrichtlinie Berücksichtigung finden können und stehen für
Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Andreas Barckow
Präsident DRSC

Peter Mißler
Vizepräsident DRSC