



Information zum Thema Steuergerechtigkeit

COUNTRY-BY-COUNTRY REPORTING: RECHNUNGSLEGUNG NACH LÄNDERN

FÜR MEHR STEUERTRANSPARENZ TRANSNATIONALER KONZERNE

1. Das grundsätzliche Problem: Steuervermeidung durch Konzerne

1.1 Steuerflucht und Steuervermeidung sind Phänomene, die weltweit immer mehr um sich greifen. Durch missbräuchliche Nutzung von Steuerlücken und Schlupflöchern im in- und ausländischen Steuerrecht gelingt es insbesondere transnationalen Konzernen, ihre Gewinne von einem Land in ein anderes zu verschieben, vielfach in oder über Steueroasen. Die Absicht dabei ist, der heimischen Steuer auf den Konzerngewinn ganz oder in Teilen zu entgehen. Selbst wenn sie dabei nicht zu illegalen Mitteln greifen, handeln sie damit doch gegen den erklärten Willen von Regierungen, denn Steuervermeidung heißt nichts anderes, als dass die von diesen geschaffenen Steuergesetze umgangen werden.

1.2 Die Summe der von diesen Unternehmen vermiedenen Steuern beläuft sich Schätzungen zufolge weltweit auf Hunderte Milliarden Euro. Nach einer vor kurzem in Großbritannien bekannt gewordenen Untersuchung zahlen heimische Unternehmen – wenn überhaupt – allenfalls 75 Prozent des von ihnen zu erwartenden Steueraufkommens (in Deutschland dürften es anderen Untersuchungen zufolge sogar nur etwa 60 Prozent sein). Um diese

Verluste auszugleichen, sehen sich Regierungen gezwungen, die steuerliche Belastung von Privatpersonen und mittelständischen Personengesellschaften zu erhöhen.

1.3 Der Mangel an Transparenz bei der Rechnungslegung und bei der Veröffentlichung der Geschäftsberichte und Jahresabschlüsse durch die transnationalen Konzerne leistet der Steuervermeidung in großem Maßstab weltweit Vorschub. Mehr Transparenz in den Jahresabschlüssen würde der Steuervermeidung – und zwar ohne hohen Kostenaufwand – bis zu einem gewissen Grad Einhalt gebieten. Damit wären auch weitere positive Wirkungen verbunden wie die Verbesserung der demokratischen Rechenschaftspflicht, die Eindämmung der Kriminalität und die Beseitigung hoher, destabilisierender Risiken aus den globalen Finanzmärkten.

1.4 Unter der Steuervermeidung haben ausnahmslos alle Länder zu leiden – manche jedoch mehr als andere. Entwicklungsländer sind dabei in der Regel am stärksten betroffen, verfügen sie doch kaum über die nötigen Ressourcen und Kapazitäten, die Geschäfte der transnationalen Konzerne auf ihrem eigenen Staatsgebiet zu hinterfragen. Da ihre öffentlichen Finanzen häufig auch in weitaus größerem Umfang von Unternehmenssteuern ab-

hängen als die der reicheren Länder, sind sie durch die Steuervermeidung der transnationalen Konzerne entsprechend stärker in Mitleidenschaft gezogen.

1.5 Die von den Unternehmen in ärmeren Ländern nicht gezahlten Steuern müssen durch Entwicklungshilfe oder durch höhere Schulden kompensiert werden – ein problematischer Ersatz für eigene Steuereinnahmen. Steuern und Abgaben bauen im Allgemeinen ein Verhältnis wechselseitiger Rechenschaftspflicht zwischen Regierenden und Bürgerinnen und Bürgern auf; Entwicklungshilfe und Schulden indes führen naturgemäß dazu, dass Regierungen gegenüber Geldgebern und ausländischen Gläubigern verantwortlich werden. Die Unterbindung oder Eindämmung von Steuervermeidung würde es Regierungen ermöglichen, ihren Bürgern bessere öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen oder die Steuern für die Mehrzahl der Bürger zu senken oder gar beides zu tun.

2. Das konkrete Problem: Intransparente Bilanzen

2.1 Die von den transnationalen Konzernen veröffentlichten Abschlüsse weisen die Geschäfte sämtlicher Konzerngesellschaften aus; zuweilen handelt es sich dabei um tausende Unternehmen. Die konzerninternen Transaktionen indes – die Grundlage für den Großteil der Steuervermeidung – werden nicht offengelegt. Diese Verschleierungstaktik macht es Finanzbehörden (und anderen) unmöglich, die Jahresabschlüsse auf Herz und Nieren zu prüfen und erleichtert Steuervermeidungsstrategien sehr.

2.2 Transnationale Konzerne sind laut internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) gehalten, in ihren Bilanzen Informationen über die einzelnen Geschäftssegmente zu veröffentlichen, die ihre Geschäftstätigkeit auf eine für die Leser der Jahresabschlüsse hilfreiche Weise aufschlüsseln. Das bedeutet aber nicht, dass sie sämtliche geografischen Daten lückenlos publizieren müssten, auch nicht länderweise. Folglich geschieht dies so gut wie nie.

2.3 Obwohl ein transnationaler Konzern seine Jahresabschlüsse so veröffentlicht, als wäre er eine Einheit, wird er nicht als Gesamtkonzern steuerlich zur Kasse gebeten. Stattdessen wird jede einzelne Konzerngesellschaft individuell

veranlagt. Dies erschwert den Überblick über die Vorgänge innerhalb des Konzerns zu Steuerzwecken bereits innerhalb eines einzigen Landes erheblich. Und die Unternehmen nutzen diese Situation häufig aus, um sich dem Zugriff der Finanzämter zu entziehen.

3. Die Steuertricks der Konzerne

3.1 Die von Großunternehmen zur Steuervermeidung genutzten Strukturen sind häufig komplex und undurchsichtig, die zugrunde liegenden Prinzipien sind jedoch bekannt. Hauptzweck der Steuervermeidung ist die Minderung der eigenen Steuerschuld, ohne sich strafbar zu machen. Dies geschieht durch:

- **Aufspüren und Ausnutzen von Schlupflöchern** des heimischen Steuerrechts – was jedoch nicht zentrales Thema dieses Beitrags sein soll;
- **Verändern der Buchführung** zur Minderung der Steuerschuld; z.B. kann der Zeitpunkt einer Ausgabe vordatiert werden, um den zu versteuernden Gewinn zu mindern. Auch dieses Thema soll hier nicht Schwerpunkt sein;
- **Verlagerung der Gewinne aus einem Land** mit höherem Steuersatz in ein Land mit niedrigerem Steuersatz. Siehe Kasten 1.

4. Die beteiligten Akteure

4.1 Drei Akteursgruppen sind an dieser Gewinnverlagerung beteiligt:

- die Unternehmen, die auf diese Weise Steuern vermeiden;
- die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Anwälte und Banker, die den Unternehmen bei der Entwicklung und Nutzung entsprechender Modelle behilflich sind;
- die Steueroasen, die dafür genutzt werden.

5. Die Rolle der Steueroasen

5.1 Diese Jurisdiktionen entwerfen gezielt Gesetze, die es Unternehmen und Privatpersonen ermöglichen, juristische Personen wie Stiftungen, Firmen und Beteiligungsgesellschaften in der Steueroase zu gründen und zu nutzen, die dort allerdings kaum oder gar nicht unternehmerisch tätig sind ('Briefkastenfirmen').

5.2 Zweck dieser juristischen Gebilde ist die Verbuchung von Geschäften, die vorgeblich Gewinne abgeworfen haben, wenngleich die zugrunde liegenden Transaktionen (fast) ausschließlich künstlicher Natur sind. Vielfach ändert die Verbuchung der Transaktion in der Steueroase nicht das Mindeste an dem realen Geschäft zwischen dem Konzern und beispielsweise seinen Zulieferern oder Kunden. Zumeist wird die über eine Steueroase abgewickelte Transaktion auf ausschließlich interner Basis zwischen Einzelfirmen ein und desselben transnationalen Konzerns getätigt; einziger oder hauptsächlichlicher Zweck dabei ist die Steuer-
vermeidung.

5.3 Die in diesen Steueroasen verbuchten Gewinne müssen kaum oder nicht versteuert werden. Und die Offshore-Zentren überbieten sich gegenseitig mit entsprechenden Angeboten.

6. Enorme Manipulationsmöglichkeiten

6.1 Nach Einschätzung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) werden inzwischen 60 Prozent des gesamten Welthandels konzernintern abgewickelt, d.h. zwischen (Tochter)Unternehmen, die unter gemeinsamer Führung stehen. Wenn also mehr als die Hälfte des Welthandels für die Manipulation der Verrechnungspreise anfällig ist oder durch Steueroasen geschleust werden kann, ist das Risiko von Steuerverlusten gewaltig. Auf bis zu eine Billion US-Dollar wird das jährliche Volumen der zwecks Steuerersparnis preismanipulierten Geschäfte geschätzt.

6.2 Wie hoch die weltweiten Verluste bei den Steuereinnahmen sind ist nicht auszumachen – es gibt jedoch einige nationale Schätzungen. In Großbritannien z.B. kostet die Steuer-
vermeidung den Staat Jahr für Jahr an die 12 Milliarden £ (16,5 Milliarden €). Der US-Senat führte Schätzungen an, nach denen dem US-amerikanischen Fiskus jährlich mehr als 50 Milliarden US-Dollar allein durch manipulierte Verrechnungspreise entgehen (siehe Kasten 1). Interne Schätzungen des Bundesfinanzministeriums für 2005 besagen, dass 65 Milliarden Euro in Deutschland erzielter Gewinne nicht im Inland gemeldet und versteuert wurden, wodurch dem Bund Körperschaftsteuereinnahmen von 17 Milliarden € verloren gingen. Weltweit liegen die Zahlen noch weitaus höher.

Die durch Steuer-
vermeidung entstehenden Verluste dürften jenen Betrag deutlich übersteigen, der nach Schätzungen der **Weltbank** und anderer zur Finanzierung der **Millenniums-
entwicklungsziele** benötigt wird.

7. Warum die Unternehmen ungeschoren davonkommen

7.1 Unternehmen kommen mit der Steuer-
vermeidung aus mehreren Gründen durch:

- Die Strukturen der Steueroasen, die diese Praktiken ermöglichen, unterliegen der Geheimhaltung. Oftmals ist es Finanzbehörden unmöglich, Informationen oder Unterstützung von der Regierung einer Steueroase zu erhalten, während die Unternehmen selbst in der Regel keinerlei Verpflichtung unterliegen, ihre Aktivitäten außerhalb eines auskunftersuchenden Landes offen zu legen. Schon allein das Zusammenstellen von Informationen über die Existenz eines Steuer-
vermeidungsmodells kann schwierig sein.
- Wenn für eine konzerninterne Transaktion (wie etwa die Nutzung eines Warenzeichens oder eines Logos) kein vergleichbarer, freier Marktpreis als Referenzrahmen zu finden ist, dann wird es schwierig, den Wert der Transaktion zu bestimmen.
- Es kann viele Jahre dauern, bis Strukturen zur Steuer-
vermeidung aufgedeckt werden.
- Die Wirtschaftsprüfer, Anwälte und Banker, die Unternehmen bei der Schaffung solcher Strukturen unterstützen, verteidigen deren Rechtmäßigkeit auf das Entschiedenste.
- Wie in Abschnitt 2. bereits dargelegt, verschleiert die bisherige Struktur der Jahresabschlüsse die dazu getätigten Transaktionen und lädt damit zur Steuer-
vermeidung ein.
- Ein weiterer, wesentlicher Faktor besteht darin, dass zivilgesellschaftliche Gruppen weltweit diesem Missstand bislang kaum Beachtung gezollt haben. „Steuer-
experten“, häufig in der Pflicht großer Unternehmen, haben die derzeit geltenden Spielregeln festgelegt oder sie zumindest erheblich beeinflusst. Ihr Ziel ist zumeist nur, ihren Klienten Vorteile zu verschaffen und den Steuerbehörden das Leben schwer zu machen.

8. Maßnahmen gegen die Gewinnverlagerung

8.1 Verschiedene Initiativen bemühen sich derzeit um neue Regeln für die internationale Unternehmensbesteuerung. Einen Konsens über weltweite Steuerregeln herbeiführen zu wollen, erweist sich jedoch als schwierig, da es weder ein Weltparlament noch ein Weltfinanzamt gibt. Internationale Steuerreformen werden gemeinhin auf bilateraler Ebene, nicht multilateral ausgehandelt, und die OECD-Mitgliedstaaten und andere reiche Länder treffen Vereinbarungen vorzugsweise miteinander, über die Köpfe der ärmeren Länder hinweg. Einige der größeren Steueroasen, wie Großbritannien und die Schweiz, gehören selbst zum Kreis der OECD-Staaten, und die meisten der kleineren Steueroasen, von denen viele zu Großbritannien oder den Niederlanden gehören, sind eng mit OECD-Mitgliedsstaaten verbunden – damit ist entschiedener Widerstand gegen Reformen vorprogrammiert.

8.2 Es gibt jedoch Mittel und Wege, für die nicht erst mühsam multilaterale Abkommen geschmiedet werden müssten. Eine der vielversprechendsten Optionen ist das so genannte **Country-by-Country Reporting**, die Rechnungslegung nach Ländern.

8.3 Die nach Ländern untergliederte Rechnungslegung könnte umgehend vom **International Accounting Standards Board** (IASB) eingeführt werden, das Rechnungslegungsstandards für transnationale Konzerne ausarbeitet. 2005 übernahm die **Europäische Union** die vom IASB entwickelten neuen Standards (International Financial Reporting Standards - IFRS) in europäisches Recht. Dem folgten nahezu 100 weitere Länder, und ihre Zahl steigt: Auch die Vereinigten Staaten passen ihre eigenen Standards dem zunehmend an. Über kurz oder lang wird die Umstellung der Rechnungslegung auf IFRS weltweit vollzogen sein.

8.4 Als das **Tax Justice Network** und die **Publish What You Pay Coalition** diese Option propagierten, stand das IASB der Rechnungslegung nach Ländern zwar ablehnend gegenüber, andere Entscheidungsträger jedoch sind einflussreich genug, das Thema wieder auf die Agenda zu setzen. So ließ das **EU-Parlament** 2007 verlauten, das IASB solle einen solchen Standard für Rohstoffkonzerne erarbeiten. Das Parlament sollte seine Macht nutzen, diese

Forderung durchzusetzen. Das Tax Justice Network will erreichen, dass diese Anforderung auf transnationale Konzerne aller Branchen ausgeweitet wird.

9. Die Rechnungslegung nach Ländern

9.1 Rechnungslegung nach Ländern würde bedeuten, dass transnationale Konzerne in ihrer Rechnungslegung lückenlos offen legen müssten:

- in welchen Ländern sie tätig sind;
- unter welchem Namen sie in jedem dieser Länder tätig sind;
- ihr Finanzergebnis in den Ländern, in denen sie tätig sind einschließlich:
 - Umsätze, sowohl konzernintern als auch nach außen;
 - ihren Einkauf, genauso aufgegliedert;
 - Finanzierungskosten, genauso aufgegliedert;
 - Lohn- und Gehaltskosten sowie Beschäftigtenzahlen;
 - Gewinn vor Steuern;
 - die an die Behörden des Standorts der Geschäftstätigkeit abgeführten Steuern.

9.2 Diese Angaben müssen mit den veröffentlichten Jahresabschlüssen der Unternehmen übereinstimmen. Da die transnationalen Konzerne zu Zwecken ihrer internen Buchhaltung bereits über sämtliche Daten verfügen, deren Veröffentlichung wir fordern, verursacht eine Rechnungslegung nach Ländern für sie keine oder allenfalls geringe Kosten.

10. Die Vorteile einer Rechnungslegung nach Ländern

10.1 Länderweise Rechnungslegung würde offenbaren, wo eine Firmengruppe unter welchem Namen tätig ist und welcher Natur die Geschäfte sind, denen sie, sowohl innerhalb der Konzerngruppe als auch nach außen, d.h. mit ihren Geschäftspartnern und Kunden, nachgeht. Damit würden einer breiten Öffentlichkeit wertvolle neue Informationen zugänglich gemacht.

10.2 Insbesondere würde ausgewiesen:

- wo ein Unternehmen im Handelsregister eingetragen und tätig ist. Besser erkennbar würden damit jene Unternehmen, die in

politisch instabilen Ländern, Steueroasen, Kriegsgebieten und anderen besonders verwundbaren Regionen operieren. Und die Bürger dieser Regionen könnten nachvollziehen, wer die wahren Eigentümer der in ihren Ländern tätigen Unternehmen sind;

- welche Steuern wo bezahlt werden; ob diese im Verhältnis zu den jeweiligen lokal geltenden Steuersätzen angemessen sind; und ob der Konzern seine Gewinne offensichtlich in Steueroasen verlagert. Die Nutzung solcher Schlupflöcher käme zum einen durch die Auflistung der Länder, zum anderen durch Daten ans Licht, die konzerninterne Geschäfte besonders großen Umfangs an solchen Standorten belegen. Eine starke Nutzung von Steueroasen sollte eingehende Untersuchungen der Steuerbehörden nach sich ziehen, ob dort Verrechnungspreismanipulation praktiziert wird.

10.3 Wenn solche Informationen einer größeren Öffentlichkeit zugänglich wären, würde dies eine leichtere und bessere Überwachung ermöglichen

- von korrupten Praktiken: diese werden vielfach durch die Einschaltung von Offshore-Zweckgesellschaften verschleiert;
- von Corporate Governance: Es besteht ein auffälliger Zusammenhang zwischen Unternehmenspleiten und der ausgiebigen Nutzung von Steueroasen;
- von Steuerzahlungen von Firmen an Entwicklungsländer;
- der weltweiten Handelsströme: Genauere Angaben zu den innerhalb transnationaler Konzerne abgewickelten 60 Prozent des Welthandels sind rar und kaum nachvollziehbar;
- von sozialer Unternehmensverantwortung: z.B. ließen sich auf diese Weise Arbeits- und Anstellungsbedingungen in all jenen Ländern im Auge behalten, in denen ein transnationaler Konzern tätig ist.

11. Geringer Aufwand – enormer Nutzen

Die Einführung einer Rechnungslegung nach Ländern könnte in armen Regionen dieser Erde ein Steueraufkommen zur Folge haben, das dem geschätzten Betrag entspricht, der zur Realisierung der Millenniumsziele erforderlich

ist. Es ist zwar unmöglich, den vielfältigen Nutzen einer Rechnungslegung nach Ländern genau in Geldwert auszudrücken. Wir glauben jedoch, behaupten zu können, dass sich mit keiner anderen Maßnahme auf so einfache und effiziente Weise und zu so geringen Verwaltungskosten so viel Nutzen erzielen lässt.

Dieses Dokument ist eine überarbeitete Übersetzung des „TaxJusticeBriefing – Country-by-Country Reporting“ von März 2008, das sich auf ein Manuskript von Richard Murphy (Tax Research LLP) in der Bearbeitung durch ein Expertenpanel des Tax Justice Network stützt. Übersetzung aus dem Englischen: P. Waldruff, Essen, und MISEREOR Aachen, Mai 2008.

Anhang:

Gewinnverlagerung und konzerninterne Verrechnungspreise

Unternehmen verlagern ihre Gewinne auf unterschiedliche Weise. Eine der Möglichkeiten ist das Manipulieren konzerninterner Verrechnungspreise.

Vereinbarungen über Verrechnungspreise sind heute gang und gäbe, wenn zwei oder mehr Unternehmen, die direkt oder indirekt ein und denselben Eigentümern gehören oder unter deren Kontrolle stehen, miteinander Geschäfte tätigen. Da es sich um Unternehmensteile ein und desselben Konzerns handelt, regeln sich die Preise nicht durch den Markt mit seinem Kräftespiel zwischen Angebot und Nachfrage. Vielmehr können die Inhaber anderen Zwecken – beispielsweise der Steuervermeidung – dienende Preise in Rechnung stellen.

Werden diese Preise korrekt festgesetzt und entsprechen also Preisen, die fremden Dritten bzw. unabhängigen Unternehmen in Rechnung gestellt werden, dann spricht man von Fremdvergleichspreisen ('arm's length' prices). Die Festsetzung solcher Preise innerhalb eines transnationalen Konzerns ist vollkommen legaler Bestandteil des internationalen Handels. Werden Verrechnungspreise aber etwa zum Zweck der Steuerersparnis künstlich und falsch festgesetzt, dann handelt es sich um Verrechnungspreismanipulation.

Die Verrechnungspreismanipulation kann sich beziehen auf:

- den Handel mit Waren wie Rohstoffen und Lebensmitteln;
- die Erbringung von Dienstleistungen, denn die Feststellung ihres Wertes ist weitaus schwieriger als die des Preises von Waren. Zu den Dienstleistungen zählen Verwaltung, Marketing, Unternehmensversicherung usw.;
- die Überlassung von geistigem Eigentum wird zunehmend für die Verrechnungspreismanipulation eingesetzt. Dabei kann es sich um die Eintragung eines geschützten Warenzeichens, eines Urheberrechts oder Patents in einer Steueroase handeln. Das kann etwas ganz Einfaches sein, wie ein Markenname oder Logo. Die Konzerngesellschaften werden anschließend für die Nutzung dieses in der Steueroase „geschaffenen“ Wirtschaftswerts zur Kasse gebeten. Der dafür in Rechnung gestellte Preis wird als steuermindernder Abzug in den Büchern einer Konzerngesellschaft dort geltend gemacht, wo diese zu den Regelsätzen Steuern entrichten muss. Der Ertrag hingegen wird in der Steueroase verbucht, in der sich der Wirtschaftswert angeblich befindet und wo kaum oder keine Steuern erhoben werden.
- konzerninterne Kreditvergabe: Transnationale Konzerne siedeln ihre Finanzierungstochtergesellschaften oftmals in Niedrigsteuerrändern wie Irland und den Niederlanden an. Diese Finanzierungsgesellschaften (streng genommen handelt es sich dabei um firmeneigene Banken) vergeben Kredite an andere Konzerngesellschaften, die in Ländern mit höheren Steuersätzen ansässig sind und stellen ihnen dafür Zinsen in Rechnung. Die Kreditnehmer in den Hochsteuerrändern setzen ihre Zinszahlungen von der Steuer ab. Die Zinsen kassieren die in einer Steueroase ansässigen Finanzierungsgesellschaften und bezahlen für diese Einkünfte entsprechend nur niedrige oder gar keine Steuern. Unter dem Strich bleibt eine Steuerersparnis durch die Verlagerung von Finanzmitteln innerhalb des Konzerns, ohne dass die Welt – etwa durch bessere oder billigere Erzeugnisse – davon einen Nutzen hätte.

