

How to move forward with Country-by-Country Reporting? An empirical assessment of the published comments on the CbCR review of the OECD

Einleitung

Die Masterarbeit behandelt primär die Fragestellung, welche Modifikationen jetzt und in der nahen Zukunft umgesetzt werden sollten, um das Country-by-Country Reporting (CbCR) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu verbessern. Gemäß offiziellen Schätzungen der OECD liegen die jährlichen staatlichen Mindereinnahmen aufgrund aktiver Gewinnverlagerungen und Ausnutzung internationaler Steuerschlupflöcher zwischen 100 und 240 Milliarden USD. Der Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger eine harmonisierte Regelung zur Reduzierung des Ausmaßes der Gewinnverlagerung zu erreichen, hat auch im Zuge zahlreicher geleakter Datensätze (z.B. Paradise oder Panama Papers) in der vergangenen Dekade stark zugenommen. Zahlreiche internationale und nationale Steuertransparenzmaßnahmen wurden in der Folge beschlossen, um die extensive Steuervermeidung internationaler Großkonzerne zu reduzieren. Ein vielversprechender Beschluss hierzu ist die 2016 von der OECD eingeführte CbCR Regelung. CbCR bezeichnet grundsätzlich die Veröffentlichung von operativen und/oder steuerlichen Unternehmenskennzahlen aufgeschlüsselt nach Ländern.¹ Die zu Jahresbeginn 2016 in Kraft getretene Regelung der OECD verpflichtet alle Unternehmen, welche Umsätze über 750 Millionen Euro im vorherigen Geschäftsjahr erwirtschaftet haben, bestimmte steuerrelevante Informationen den entsprechenden Steuerbehörden offenzulegen. Dadurch soll den Steuerbehörden eine breitere Einsicht in Wertschöpfungstreiber und internationale Konzernstrukturen erlaubt werden, welche eine gezieltere Risikoermittlung und Aufdeckung von Steuervermeidungsmodellen ermöglicht.

Mit dem Beschluss der Implementierung (2015) wurde ebenfalls eine Revision des existierenden Ansatzes nach Ablauf von fünf Jahren beschlossen. Die OECD veröffentlichte hierzu am 6. Februar 2020 ein Orientierungsdokument, um die relevantesten Diskussionspunkte, die zugehörigen Vorteile und Risiken sowie die resultierenden notwendigen Veränderungen zur Implementierung der Modifikationen anzusprechen. Auf Einladung der OECD publizierten im Folgemonat 79 verschiedene Stakeholder ihre Ansichten zu der CbCR Regelung der OECD. Die publizierten Dokumente ermöglichen eine seltene praktische Evaluierungsmöglichkeit und einen Vergleich mit bereits existierenden theoretischen Forschungserkenntnissen.

Methodik

Die 79 Stakeholder Reports wurden gemäß den Prinzipien der quantitativen Inhaltsanalyse von Mayring analysiert. Das Hauptziel der quantitativen Inhaltsanalyse ist es, große Textabschnitte in zusammengefasste und vergleichbare Inhaltskategorien zu klassifizieren. Die inhaltlichen Aussagen bleiben hierbei unverändert und die strikte Befolgung vorher definierter Leitlinien sind hervorzuhebende Charakteristika dieser Methodik. Die reduzierten Aussagen wurden anschließend acht zuvor definierten und gegeneinander abgegrenzten Hauptkategorien mit mehreren Unterkategorien zugeordnet (deduktive Methodik). Ein selbst entwickeltes

¹ Hierzu existieren verschiedene Ansätze, die nicht immer steuerliche Gewinnverlagerung als Zielsetzung haben. Beispielsweise verlangte die erste CbCR Initiative für Unternehmen der Rohstoffindustrie [EITI, 2003] die Offenlegung des Zahlungsverkehrs mit Regierungsvertretern, um Korruption einzuschränken.

Codiersystem wurde zur Ermöglichung einer quantitativen Vergleichbarkeit der Zustimmung für jede Kategorie eingeführt.

Aufgrund der hohen Diversität der partizipierenden Stakeholder war, neben der Feststellung positiver Aspekte und potentieller Modifikationen der aktuellen CbCR Regelung, die Analyse von Meinungsunterschieden zwischen Stakeholdergruppen von hohem Interesse. Die 79 Stakeholder wurden daher in Unternehmensvertreter, NGOs/Gewerkschaftsorganisationen, Investoren und Andere unterteilt.

Ergebnisse

Ein allgemeiner Konsens besteht zwischen den Stakeholdergruppen bei dem Verbesserungspotential der gesamten Regelung bezüglich Einheitlichkeit und Harmonisierung (98%). Die einzige weitere Kategorie bei der verschiedene Stakeholdergruppen weitestgehend eine Meinung teilen, beinhaltet diverse technische Modifikationen, welche in den vergangenen fünf Jahren aufgetretene Probleme reduzieren und CbCR für Unternehmen und Steuerbehörden effizienter gestalten würden (82%). Bei sämtlichen weiteren Modifikationen gehen die Zustimmung von Unternehmens- und NGO/Gewerkschaftsvertretern in gegensätzliche Richtungen auseinander. Letztere befürworten eine Reduzierung der 750 Millionen Euro Schwelle, würden gerne detailliertere steuerliche und operative Kennzahlen aufnehmen und die Reichweite des CbCRs auf weitere Unternehmensstrukturen und Sondereinkommen ausdehnen. Unternehmen argumentieren hier strikt dagegen. Die größte Diskrepanz ist bei dem politisch relevantesten Diskussionspunkt eines öffentlichen CbCR zu beobachten.² Obwohl es in dem Orientierungsdokument der OECD nicht zur Debatte gestellt wurde, sprechen 21 der 23 NGO/Gewerkschaftsorganisationen und Investoren eine Publizierung von CbC Reports an und unterstreichen dadurch ihre Intention der Verfassung eines Kommentars in dem Revisionsprozess (100% Zustimmung der 21 Kommentare). Unternehmensvertreter verweisen auf diverse existierende Risiken und Nachteile eines solchen Ansatzes und befürworten diesen nur mit 10%.

Finale Empfehlungen

Die Masterarbeit umfasst in Abstimmung mit theoretischen Forschungsergebnissen eine detaillierte Einschätzung für jede Unterkategorie, sowie eine Empfehlung für die Vorgehensweise für die Revisionsprozesse 2020 als auch 2025. Zusammenfassend sollte der Prozess 2020 primär für die Einführung technischer Modifikationen, sowie der Harmonisierung der vorliegenden Regelungen genutzt werden. Relevant ist, dass zum aktuellen Zeitpunkt eine Bewertung der Wirksamkeit des aktuellen CbCRs zur gezielten Risikoermittlung und Aufdeckung von Steuervermeidungsmodellen noch gar nicht möglich ist. Steuerliche Betriebsprüfungen umfassen bis heute nur Geschäftsjahre vor Einführung der Regelung in 2016. Von sämtlichen konzeptionellen und signifikanten inhaltlichen Änderungen ist vor diesem Hintergrund und in Abstimmung mit weiteren Erkenntnissen vorerst abzusehen. Genannte Änderungen können 2025 unter Vorliegen einer ausführlichen Datengrundlage, sowie der Berücksichtigung von Implementierungskosten und verursachten Komplexitäten erneut debattiert werden. Eine Publizierung der vollständigen CbC Reports wird nicht befürwortet.

² Aktuell werden CbC Reports vertraulich an die jeweiligen Steuerbehörden geschickt und gemäß multilateraler und bilateraler Abkommen ausgetauscht.