

# 5. Geheimniskrämerei: der Kampf der deutschen Unternehmen gegen die Steuertransparenz

von Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

Viele internationale Konzerne verschieben ihre Gewinne in Steueroasen – darunter auch Großunternehmen aus Deutschland. Da sie selbst Steuervermeidung betreiben, widersetzen sie sich natürlich auch einer transparenten Finanzberichterstattung (der sogenannten öffentlichen länderspezifischen Berichterstattung), die derartige Strukturen und Strategien offenlegen würde. Mit Unterstützung der Bundesregierung ist es den Konzernen bereits mehrfach gelungen, internationale Bestrebungen für mehr finanzielle Transparenz zu blockieren, hinauszuzögern oder zu verwässern. Jetzt versuchen sie zu verhindern, dass sich in der EU eine progressivere Haltung durchsetzt.

## Die öffentliche länderspezifische Berichterstattung

Wenn internationale Unternehmen ihre Gewinne in Steueroasen verschieben, ergeben sich ungewöhnliche Muster: Das Personal in Bermuda scheint plötzlich einhundert Mal produktiver zu sein als das in Deutschland und das winzige Luxemburg tätigt umfangreiche ausländische Direktinvestitionen. Die wohl größte Überraschung ist jedoch, wenn Unternehmen ausgerechnet in den Ländern, wo sie aktiv sind und ihre Produkte verkaufen, zumindest auf dem Papier so gut wie keinen Gewinn machen und sich damit um die Entrichtung angemessener Steuern drücken.

Die Idee der öffentlichen länderspezifischen Berichterstattung („public country-by-country reporting“ – pCBCR) über Unternehmensgewinne und Steuerzahlungen wurde entwickelt, um solche Muster sichtbar zu machen und die Steuersysteme der einzelnen Länder gerechter zu gestalten. Darüber hinaus soll es Steuerbehörden dabei helfen, die Trickereien der internationalen Konzerne besser zu durchschauen. Das ist insbesondere für Behörden in Entwicklungsländern wichtig, die nicht direkt bei den Konzernzentralen nachfragen können und auch keinen Zugang zu nicht öffentlich verfügbaren Informationen anderer Steuerbehörden haben.

Bisher entrüstete sich die Öffentlichkeit vor allem wegen der Steuervermeidungsstrategien US-amerikanischer Unternehmen (insbesondere aus der Technologiebranche) wie Google, Apple, Amazon und Facebook. Doch viele deutsche Konzerne nutzen dieselben Steueroasen und Strategien, um ihre Gewinne zu verschieben und ihre Steuerzahlungen weltweit zu reduzieren. Kein Wunder, dass sie mehr Transparenz fürchten. Schätzungen zufolge hat der Chemieriese BASF durch Steuervorteile in Belgien, Malta, den Niederlanden und der Schweiz zwischen 2010 und 2014 seine Steuerlast um 923 Millionen Euro reduzieren können.<sup>63</sup> Dem Gesundheitskonzern Fresenius wird derweil vorgeworfen, durch aggressive Steuerplanung seit 2010 weltweit bis zu 2,9 Milliarden Euro an Steuern vermieden zu haben.<sup>64</sup>

Deutsche Unternehmerverbände setzen sich schon seit Langem gegen eine bessere und transparente Finanzberichterstattung ein. Schützenhilfe bekommen sie dabei von verschiedenen deutschen Behörden, die die unfairen Privilegien der heimischen exportorientierten Wirtschaft nach Kräften schützen.<sup>65</sup> Als die Vereinten Nationen 1977 ein Vorläufermodell der öffentlichen länderspezifischen Berichterstattung einführen wollten, gelang es den internationalen Lobbyverbänden (darunter der Internationalen Handelskammer), die Diskussion auf die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu verlagern, dem wichtigsten internationalen Forum für Steuerpolitik. Die

Chemieriese BASF konnte Schätzungen zufolge seine Steuerlast durch Steuervorteile in Belgien, Malta, den Niederlanden und der Schweiz zwischen 2010 und 2014 um 923 Millionen Euro reduzieren.

OECD wiederum übertrug die Erarbeitung der Standards an eine private Einrichtung, die von den großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften dominiert wurde und für die das Thema Transparenz, wenig überraschend, keine große Rolle spielte.<sup>66</sup>

Fast 40 Jahre später musste sich die OECD dem öffentlichen Druck letztlich doch beugen: 2014 wurde eine Form der länderspezifischen Berichterstattung („country-by-country reporting“ – CbCR) beschlossen. Wieder lehnte Deutschland es entschieden ab, Großunternehmen zur verstärkten Offenlegung von Informationen über Gewinne und Steuerzahlungen zu zwingen. Berichten zufolge stellte sich Deutschland – getrieben von seinen Unternehmerverbänden – in einer Diskussion unter Fachleuten am stärksten gegen eine Veröffentlichung solcher Informationen.<sup>67</sup> Daraufhin wurden CbCR-Informationen lediglich Steuerbehörden zur Verfügung gestellt und zwar über eine gesonderte Plattform, zu der bis heute die meisten Entwicklungsländer keinen Zugriff haben. Die OECD versucht sich gegenwärtig ein weiteres Mal an einer Reform des internationalen Steuersystems. Trotz wiederholter Versprechungen ist es ihr jedoch noch nicht einmal gelungen, die aggregierten CbCR-Ergebnisse zugänglich zu machen und so die nötige Informationsgrundlage für die laufenden Diskussionen zu schaffen.

### Öffentliche länderbezogene Berichterstattung in der EU: Umgangen, blockiert, verzögert

Parallel zur OECD führte auch die EU eine öffentliche länderbezogene Berichterstattung für Banken ein. Nachdem durch die Panama Papers mehrere Steuerskandale enthüllt wurden, startete die EU Konsultationen, um die Berichterstattung auf alle großen Unternehmen auszuweiten. Da hier keine so undurchsichtige und fachspezifische Debatte wie bei der OECD stattfand, waren 66 Prozent der 282 Befragten für die Einführung des pCbCR. Im Gegensatz dazu stimmten 25 der 33 Befragten aus Deutschland (76 Prozent) dagegen, allen voran erneut die Unternehmerverbände (12) und Großunternehmen (8).<sup>68</sup> So erklärte zum Beispiel der Chemieriese Bayer: „Inbesondere Länder außerhalb der EU haben ein Interesse daran, ihren Anteil am zu verteilenden Steuersubstrat deutlich auszudehnen und werden die im Rahmen eines CbCR gewonnenen Daten zu diesem Zweck einsetzen. Dadurch nehmen Gewinnverteilungsstreitigkeiten zu – mit der Folge, dass bisheriges europäisches Steuersubstrat und damit auch die Finanzierung der öffentlichen Haushalte gefährdet würde.“<sup>69</sup>



Quelle: Tax Justice Europe

Trotz des Widerstands aus Deutschland und aus der Unternehmerschaft billigte das Europäische Parlament in einem Bericht der Plenarversammlung einen entsprechenden Vorschlag der EU-Kommission, wenn dieser auch beträchtliche Schlupflöcher enthielt.<sup>70</sup> Eines davon ermöglichte es Unternehmen, Informationen über bestimmte Länder oder Jahre mit Verweis auf den Schutz von vermeintlichen Betriebsgeheimnissen nicht zu veröffentlichen. So räumte man eine der größten Befürchtungen der deutschen Seite aus<sup>71</sup>, die auch von deutschen Europaabgeordneten immer wieder vorgetragen worden war. Während einer Plenardebatte hatte Michael Theurer von der FDP, inzwischen Bundestagsabgeordneter, noch einmal unterstrichen, dass die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen unbedingt zu schützen sei.<sup>72</sup> Nach der Europawahl fasste das neue Parlament im Oktober 2019 einen Beschluss, in dem es die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufforderte, die „Blockade im Rat zu überwinden“ und den Vorschlag anzunehmen. Als der Rat im November 2019 genau das versuchte, wurde jedoch klar, dass der Vorschlag nicht die benötigte Mehrheit der Mitgliedstaaten bekommen würde und somit erledigt war.<sup>73</sup> Deutschland blieb bei seiner Enthaltung und verhinderte damit die qualifizierte Mehrheit, die nötig gewesen wäre, um die Blockade des Vorschlags aufzuheben.<sup>74</sup>

Der deutsche Widerstand gegen die öffentliche länderbezogene Berichterstattung kommt hauptsächlich von Seiten der Union unter Angela Merkel, unterstützt von Wolfgang Schäuble in seiner Rolle als Finanzminister in der Zeit von 2009 bis 2018. Die SPD, seit 2013 Teil der Großen Koalition, sprach sich in ihrem Programm für die Bundestagswahl 2017 für das pCBCR aus, auch wenn einige Parteimitglieder mit der Idee nicht sehr glücklich waren. Im März 2018 übernahm die SPD das Bundesfinanzministerium, doch erst nach erheblichem zivilgesellschaftlichen Druck<sup>75</sup> konnte sich der zuständige Minister Olaf Scholz ein Jahr später schließlich dazu durchringen, pCBCR öffentlich zu unterstützen.<sup>76</sup> Bei Abstimmungen im EU-Ministerrat freilich musste sich Deutschland auch weiterhin enthalten, da der Koalitionspartner – in diesem Fall insbesondere Peter Altmaier (CDU) und sein Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – bei allen Abstimmungen zur Körperschaftsteuer zu konsultieren ist.<sup>ii</sup>

## Deutsche Unternehmenslobby stellt sich gegen pCBCR

Von der CDU/CSU hatte die Unternehmenslobby also nichts zu befürchten. Dennoch betrieb sie intensive Lobbyarbeit, um die SPD davon abzubringen, sich deutlicher zugunsten von pCBCR zu positionieren. Eine besonders aktive Rolle spielten hierbei Verbände von Familienunternehmen: Nachdem sie bereits erfolgreich eine angemessene Besteuerung von Familienerben verhindern konnten, nutzten sie jetzt eine Reihe bekannter Lobbytaktiken, damit die Union bei ihrer ablehnenden Haltung gegenüber pCBCR blieb.<sup>77</sup>

### Taktik 1: Eine Studie bei einer Denkfabrik in Auftrag geben

In Deutschland gibt es rund 400 Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 750 Millionen Euro, die also im Geltungsbereich des EU-Vorschlags zu pCBCR liegen. Anders als in anderen Ländern handelt es sich dabei größtenteils um Familienunternehmen, und die rund 500 größten unter ihnen werden von der Stiftung Familienunternehmen<sup>78</sup> vertreten. Der Name täuscht jedoch: Dies sind nicht etwa kleine familiengeführte Betriebe, sondern fast ausnahmslos große Konzerne, wie Haribo, Henkel und Lidl. Der Lobbyverband unterhält ein Büro in Berlin direkt neben dem Brandenburger Tor, ganz in der Nähe von Bundestag und Kanzleramt. 2017 gab der Verband beim Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), einem der großen deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute, eine Studie in Auftrag, in der untersucht werden sollte, wie sich der EU-Vorschlag zur öffentlichen länderbezogenen Berichterstattung hinsichtlich Kosten, Nutzen und Konsequenzen auf die Mitglieder des Verbandes auswirken würde.<sup>79</sup> Es überrascht wenig, dass die Studie viele Probleme ansprach, die auch dem Auftraggeber am Herzen lagen, wie zum Beispiel den drohenden Wettbewerbsnachteil für die deutsche Wirtschaft. Viele der genannten Punkte stützten sich jedoch eher auf Mythen als Fakten, und waren sehr umstritten.<sup>80</sup>

ii. Tatsächlich liegt die Entscheidung formell in den Händen des Justizministeriums (SPD), da die Vorschläge der Kommission die Bilanzrichtlinie ändern würden; sie erfordert jedoch die Zustimmung des Finanzministeriums, des Wirtschaftsministeriums und des Koalitionspartners.

Es scheint, als würde die deutsche Unternehmenslobby – nachdem sie sichergestellt hat, dass die eigene Regierung sich gegen pCBCR stellt oder sich zumindest der Stimme enthält – jetzt versucht, die Regierungen anderer EU-Länder zu beeinflussen.

### Taktik 2: Politik und Öffentlichkeit einbeziehen

Für die Veröffentlichung des Gutachtens platzierte die Stiftung Familienunternehmen einen Artikel im Handelsblatt: Unter der Überschrift „Familienunternehmen fürchten Angriff auf deutsche Wirtschaft“ prangt das Bild einer Produktionshalle in Deutschland und kommen vermeintlich engagierte und wohlmeinende Unternehmer zu Wort.<sup>81</sup> Die Stiftung stellte sicher, dass das Gutachten auch seine Zielgruppe erreichte. Der Bundestagsabgeordnete Fritz Güntzler (CDU) bezog sich während einer Debatte im Bundestag darauf, als Argument gegen pCBCR.<sup>82</sup>

### Taktik 3: Hinter verschlossenen Türen agieren

In Deutschland gibt es kein Lobbyregister, und die Terminkalender der Minister\*innen und Staatssekretär\*innen sind normalerweise weder öffentlich einsehbar noch dem Informationszugangsrecht unterworfen. Der Einfluss von Lobbyisten lässt sich deswegen nur schwer dokumentieren. Allerdings wurde in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage ersichtlich, dass sich die Stiftung Familienunternehmen im Januar 2019 zum Thema pCBCR mit Vertreter\*innen des Bundesfinanzministeriums getroffen hatte.<sup>83</sup> Eine weitere Lobbygruppe, in der wohl die meisten großen Konzerne vertreten sind – die Liste der Mitglieder ist nicht öffentlich zugänglich –, nennt sich „Die Familienunternehmer“. Dessen Weihnachtsbrief für 2019 war äußerst aufschlussreich:

Durch die inzwischen sehr gute Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsminister ist es uns gelungen, das unternehmensschädliche Country-by-Country-Reporting in Brüssel zu stoppen. ... Die Entscheidung über dieses geradezu unsägliche Vorhaben stand bis zuletzt auf Messers Schneide. Wir haben hierfür erstmals gezielt über unseren europäischen Dachverband European Family Business (EFB) einige Schwesterverbände in anderen Ländern aktivieren können, auf ihre Regierungen einzuwirken.<sup>84</sup>

Auch wenn der Brief den Einfluss des Verbandes vielleicht etwas übertrieben darstellt, um die eigenen Mitglieder zu beeindrucken, so gibt er doch Anlass zur Sorge. Es scheint, als würde die deutsche Unternehmenslobby – nachdem sie sichergestellt hat, dass die eigene Regierung sich gegen pCBCR stellt oder sich zumindest der Stimme enthält – jetzt versucht, die Regierungen anderer EU-Länder zu beeinflussen. Da wäre beispielsweise Kroatien, das von Januar bis Juni 2020 den EU-Vorsitz innehat und im November 2019 mitverantwortlich für die Ablehnung des Vorschlags im Rat war.<sup>85</sup> Die oben erwähnte Antwort auf die Kleine Anfrage zeigte nämlich auch, dass es im November 2019 zwischen dem deutschen und dem kroatischen Wirtschaftsministerium bilaterale Gespräche gab, und das nur wenige Tage vor der



Quelle: Campact e.V



Quelle: Campact e.V

Gerade jetzt, wo die öffentlichen Haushalte wegen der Ausgaben für Gesundheit und soziale Sicherheit aufgrund der Pandemie massiv unter Druck geraten, ist ein idealer Zeitpunkt, um sich für Steuertransparenz einzusetzen und gegen Steuervermeidung vorzugehen

desaströsen Ratstagung, bei der keine Mehrheit für den Vorschlag zustande kam. Zwar ist nicht bekannt, was bei diesem Treffen besprochen wurde, doch es ist unwahrscheinlich, dass die deutsche Regierung versucht hat, Kroatien für den Vorschlag zu gewinnen. Egal, was genau da geschehen ist – die kroatische Regierung hat sich gegen den pCBCR-Vorschlag gestellt und dadurch mit der Gepflogenheit gebrochen, dass die Regierung des Landes, das als nächstes die Ratspräsidentschaft übernimmt, bei Entscheidungen neutral bleiben soll. Das war eine herbe Niederlage für die Verfechter eines gerechten Steuersystems.

### Zusammenfassung

Angesichts der wiederholten Steuerskandale der großen Konzerne und des zunehmenden öffentlichen Interesses ist die anhaltende Blockade und Hinhaltetaktik in Sachen pCBCR in der EU kaum noch zu rechtfertigen. Deutschland sollte die öffentliche länderbezogene Berichterstattung zu einem Schwerpunktthema seiner Ratspräsidentschaft machen und eine konstruktive Rolle bei der Überwindung der Blockade auf EU-Ebene einnehmen. Allerdings sind die Aussichten dafür nicht gerade rosig: In dem am 17. März 2020 veröffentlichten Programm für die deutsche Präsidentschaft wird pCBCR nicht einmal erwähnt, und weitere Fortschritte werden aufgrund der Corona-Pandemie wohl noch länger auf sich warten lassen.<sup>86</sup>

Gerade jetzt, wo die öffentlichen Haushalte wegen der Ausgaben für Gesundheit und soziale Sicherheit aufgrund der Pandemie massiv unter Druck geraten, ist ein idealer Zeitpunkt, um sich für Steuertransparenz einzusetzen und gegen Steuervermeidung vorzugehen, so einige Europaabgeordnete in einem Schreiben an die EU-Finanzminister.<sup>87</sup> Deutschland führt derzeit außerdem den Vorsitz im OECD-Steuerausschuss, in dem mehr als 130 Länder und Gebiete gemeinsam versuchen, einen Konsens zu diesem Thema auszuarbeiten. Damit steht Deutschland in der Pflicht, dem Gemeinwohl Vorrang einzuräumen und im Rat eine Mehrheit für einen soliden pCBCR-Vorschlag zu organisieren, damit dieser endlich in die Trilog-Phase gehen kann.

*Christoph Trautvetter ist wissenschaftlicher Referent beim Netzwerk Steuergerechtigkeit. Mehr über die Arbeit des Netzwerk Steuergerechtigkeit erhalten Sie auf [www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de) oder per E-Mail an [info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de).*