

Unternehmensbesteuerung: Kommission schlägt einheitliche konsolidierte Bemessungsgrundlage vor

Die Europäische Kommission hat jetzt eine Strategie für den Bereich der Unternehmensbesteuerung in der EU vorgestellt. Sie ist der Auffassung, dass die Unternehmensteuersysteme in der EU mit Entwicklungen wie der Globalisierung sowie der wirtschaftlichen Integration im Binnenmarkt und im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht Schritt gehalten hat und dass dieser Bereich deshalb eines neuen Anstoßes bedarf. Die Schwankungsbreite der effektiven Körperschaftsteuersätze in der EU ist enorm – sie beträgt bis zu 30 Prozentpunkte. Modellrechnungen haben ergeben, dass die Unterschiede bei den effektiven Steuersätzen hauptsächlich auf Unterschiede bei den nationalen Regelsteuersätzen zurückzuführen sind und weniger auf solche bei den Bemessungsgrundlagen. Die Kommission bleibt bei ihrer Auffassung, dass die Festsetzung der Körperschaftsteuersätze Sache der Mitgliedstaaten selbst ist. Die Kommission hat auch eine Reihe von steuerlich bedingten Hindernissen für die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt ermittelt, bei denen Handlungsbedarf auf Gemeinschaftsebene besteht, und schlägt vor, diese Hindernisse im Wege eines zweigleisigen Vorgehens zu beseitigen: Zum einen plant die Kommission eine Reihe von gezielten Maßnahmen zu Aspekten wie der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Mutter-/Tochter- und der Fusionsrichtlinie, dem grenzübergreifenden Verlustausgleich, den Verrechnungspreisen und den Doppelbesteuerungsabkommen. Zum anderen vertritt die Kommission die Auffassung, dass den Unternehmen langfristig die Möglichkeit gegeben werden müsste, für ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten innerhalb der EU eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage zu verwenden, um so den kostenträchtigen und ineffizienten Umgang mit 15 verschiedenen Regelwerken im Bereich der Unternehmensteuern zu vermeiden. Die Kommission hat im Rahmen einer Studie verschiedene Wege zur Schaffung einer konsolidierten Besteuerungsgrundlage ermittelt und hat nun die Absicht, eine umfassende und tiefgreifende Diskussion dieser Angelegenheit einzuleiten.

Das für Steuern zuständige Mitglied der Kommission, Frits Bolkestein, erklärte hierzu: "Die Unionspolitik im Bereich der Unternehmensbesteuerung muss sich an dem Ziel orientieren, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Die Kommission hat nun ein klares Programm für EU-Maßnahmen zur Beseitigung von steuerlichen Hindernissen für die Unternehmenstätigkeit im Binnenmarkt und zur Schaffung der Grundlagen für eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage in der EU aufgelegt."

Die Unternehmensbesteuerung muss dem Wandel der Rahmenbedingungen gerecht werden

Nach Ansicht der Kommission ist die Reform der Unternehmensbesteuerung in der EU von entscheidender Bedeutung für das Erreichen des vom Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 formulierten und vom Europäischen Rat von Stockholm im März dieses Jahres bekräftigten Ziels, die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. In den letzten zehn Jahren haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erheblich gewandelt - eine Welle grenzübergreifender Unternehmensfusionen und -übernahmen, das Aufkommen des elektronischen Handels, die größere Mobilität der Produktionsfaktoren, all dies hat Schwierigkeiten bei der Festlegung und Sicherung der Besteuerungsgrundlage für Unternehmen zur Folge. Nach wie vor müssen sich die Unternehmen auf 15 verschiedene Regelwerke zur Unternehmensbesteuerung und eine Vielzahl von Doppelbesteuerungsabkommen einstellen, was mit erheblichen Kosten verbunden ist. Die Unternehmensbesteuerung darf nicht vernachlässigt werden - sie muss in das Instrumentarium zum Erreichen der Ziele der EU einbezogen werden.

Große Unterschiede bei den effektiven Körperschaftsteuersätzen in der EU

Die Studie der Kommission enthält die Ergebnisse einer umfassenden Untersuchung der effektiven Steuersätze, die mittels eines Verfahrens ermittelt wurden, das bestimmte Hypothesen in Bezug auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zugrunde legt, aus methodischen Gründen allerdings nicht sämtliche relevanten Elemente der Steuersysteme berücksichtigen kann. Die ermittelten Werte für den effektiven Steuersatz in einem bestimmten Mitgliedstaat hängen sowohl von methodologisch bedingten Annahmen und anderen Hypothesen als auch von den Merkmalen des jeweiligen Investitionsvorhabens ab. Aber auch wenn es nicht möglich ist, die effektive steuerliche Belastung in den verschiedenen Mitgliedstaaten in uneingeschränkt gültiger Weise zu quantifizieren, so gestatten die Berechnungen doch einige allgemeine Schlussfolgerungen.

Die Kommission ist zu dem Schluss gelangt, dass die Steuern zwar nur eine von mehreren Determinanten bei Investitions- und Finanzierungsentscheidungen darstellen, dass aber die große Schwankungsbreite bei den effektiven Steuersätzen der EU-Mitgliedstaaten trotzdem untersucht werden muss. Die effektive steuerliche Belastung für gebietsansässige Investoren ist je nach EU-Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, und gleiches gilt für die steuerliche Behandlung von Investitionen in oder aus anderen Ländern. Die Schwankungsbreite kann mehr als 30 Prozentpunkte betragen. Die Untersuchungen der Kommission legen den Schluss nahe, dass der bestimmende Faktor bei der Ermittlung der effektiven Steuersätze eher der Regelsteuersatz und weniger die Bemessungsgrundlage ist, insbesondere bei steigender Rentabilität.

In der Studie der Kommissionsdienststellen werden weder die Entwicklung der effektiven Steuersätze im Laufe der Zeit noch die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs und der Unterschiedlichkeit der effektiven Steuersätze auf die wirtschaftliche Effizienz untersucht. Die Kommission ist der Auffassung, dass über die Höhe der Steuer, in diesem Zusammenhang also über den Steuersatz, die jeweiligen Mitgliedstaaten selbst zu entscheiden haben und Gemeinschaftsmaßnahmen in Bezug auf die Steuersätze nicht angebracht sind. Sie wird jedoch die Entwicklung der effektiven Körperschaftsteuersätze in den EU-Mitgliedstaaten sorgfältig verfolgen, um die dynamischen Effekte der laufenden Reformen zu erfassen.

Steuerlich bedingte Probleme für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit

Die Kommission hat eine Reihe von Bereichen ermittelt, in denen unternehmensteuerliche Vorschriften die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt hemmen und damit die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen auf internationaler Ebene untergraben. Im einzelnen handelt es sich dabei um folgende Problembereiche:

- Das Vorhandensein von 15 verschiedenen Regelungen zur Festsetzung der Steuerbemessungsgrundlage im Binnenmarkt verursacht nicht nur zahlreiche Probleme bei der Besteuerung von konzerninternen Vorgängen (Verrechnungspreise), sondern ist auch mit hohen Befolgungskosten und dem Risiko der Doppelbesteuerung verbunden.
- Grenzüberschreitende Einkommenströme zwischen verbundenen Unternehmen unterliegen oftmals einer zusätzlichen Besteuerung. Weder die Mutter-/Tochter- noch die Fusionsrichtlinie (90/435/EWG und 90/434/EWG) haben alle Probleme in diesem Bereich beseitigen können.
- Ein grenzübergreifenden Verlustausgleich ist nach wie vor nur sehr eingeschränkt möglich, so dass Konzerne für in einem Land des Binnenmarktes erzielte Gewinne besteuert werden, ohne dass dabei in einem anderen Land des Binnenmarktes erlittene Verluste angerechnet werden.
- Mechanismen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung grenzüberschreitender Tätigkeiten, etwa bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen und das 1990 vereinbarte Übereinkommen zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Steuerbehörden im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen (das so genannte "Schiedsübereinkommen" - 90/436/EWG), sind nicht sehr effizient.

Zweigleisiges Vorgehen zur Beseitigung der steuerlichen Hindernisse

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen ermittelt, die geeignet sind, die Hindernisse für die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit zu beseitigen oder zumindest ihre Auswirkungen zu mindern.

Gezielte Maßnahmen

- Die Kommission wird zu wichtigen EuGH-Urteilen Orientierungshilfen ausarbeiten, um die Einhaltung des EG-Vertrags und die Anwendung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu erleichtern. Dementsprechend wird sie das 2001 begonnene Programm von Zusammenkünften mit Vertretern der Mitgliedstaaten fortführen und erweitern.
- Die Kommission wird Änderungen an der Mutter-/Tochter- und an der Fusionsrichtlinie vorschlagen und zugleich detaillierte Orientierungshilfen zu

ihrer Umsetzung und Anwendung vorlegen. Bereits 1993 hat die Kommission Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinien unterbreitet. Sie ist nunmehr der Auffassung, dass die Richtlinien in der Weise ergänzt und verbessert werden sollten, dass sie ein breiteres Spektrum an Steuern und Vorgängen abdecken könnten. Insbesondere sollten die Richtlinien alle der Körperschaftsteuer unterliegenden Einrichtungen erfassen, v.a. diejenigen Unternehmen, die künftig in der Rechtsform der Europäischen Gesellschaft (Societas Europaea - SE) betrieben werden (das Statut der SE wurde vom EU-Ministerrat am 8. Oktober 2001 genehmigt, siehe IP/01/1376).

- Die Kommission wird ihren Vorschlag aus dem Jahre 1990 zurückziehen, der vorsah, dass Unternehmen Verluste von Betriebsstätten und Tochtergesellschaften in einem anderen Mitgliedstaat berücksichtigen können, da sich die Mitgliedstaaten diesbezüglich nicht einigen konnten. Um die zögerliche Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber der Erwägung jeglicher einschlägigen EU-Initiative zu überwinden, wird die Kommission 2002 eine Reihe von Vorbereitungstreffen zur Klärung technischer Fragen mit den Mitgliedstaaten beginnen, um daraufhin einen neuen, besseren und möglicherweise umfassenderen Vorschlag auszuarbeiten. Sie wird bis Ende 2003 darüber berichten, inwiefern sie in diesem Bereich Rechtsakte beabsichtigt.
- Die Kommission schlägt vor, im ersten Halbjahr 2002 ein "Gemeinsames EU-Forum für Verrechnungspreise" einzurichten, um die Koordination der Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen Mitgliedstaaten und Wirtschaft in Fragen der Besteuerung von konzerninternen grenzüberschreitenden Geschäftsvorgängen zu verbessern. Wenn sich nämlich zwei Mitgliedstaaten über die für Geschäfte zwischen verbundenen Unternehmen anzusetzenden Verrechnungspreise nicht einigen können, kann es zu Doppelbesteuerung kommen. Außerdem ist die Tendenz erkennbar, dass die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Verrechnungspreisen immer mehr Aufwand erfordernde Dokumentationspflichten festlegen. Das Forum könnte sich mit Fragen befassen, die nicht der Regelung durch Rechtsvorschriften bedürfen, etwa Vorab-Verrechnungspreiszusagen, Dokumentationspflichten und Verrechnungspreisgestaltung anhand der OECD-Leitlinien.
- Die Kommission wird 2003 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Erneuerung und Verbesserung des Schiedsübereinkommens vorlegen, damit dessen Bestimmungen künftig durch den Europäischen Gerichtshof ausgelegt werden können.
- Die Kommission beabsichtigt, im Jahre 2004 eine Mitteilung zum Thema Doppelbesteuerungsabkommen vorzulegen, die sich mit der Frage befassen wird, inwiefern es notwendig ist, eine Reihe von Bestimmungen in bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen der Mitgliedstaaten, die auf dem OECD-Musterabkommen beruhen, an die Erfordernisse des EG-Vertrags anzupassen. Langfristig wird eine EU-Version des OECD-Musterabkommens samt Kommentar, die den spezifischen Erfordernissen der EU-Mitgliedschaft Rechnung trägt, oder sogar ein multilaterales EU-Übereinkommen angestrebt.
- Die Kommission wird dafür sorgen, dass die derzeitigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Bereich der Unternehmensbesteuerung ab 2004 uneingeschränkt auch für Unternehmen in der Rechtsform der Europäischen Gesellschaft (SE) anwendbar sind. Parallel dazu wird sie erkunden, welches Potenzial eine umfassende Regelung der Unternehmensbesteuerung und eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU in Bezug auf die SE hätte.

Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage

Die Kommission erkennt an, dass gezielte Maßnahmen zwar in einem gewissen Maße steuerliche Hindernisse beseitigen können, stellt jedoch fest, dass dabei das in der Existenz von 15 verschiedenen Steuersystemen im Binnenmarkt begründete Problem weiterbestehen würde. Ihrer Auffassung nach wäre eine konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU geeignet, die Unternehmensbesteuerungssysteme effizienter, wirksamer, einfacher und transparenter zu machen und insbesondere die Befolgungskosten zu reduzieren. Eine konsolidierte Bemessungsgrundlage würde es Unternehmen, die innerhalb der EU grenzüberschreitend tätig sind, gestatten, das Einkommen des gesamten Konzerns anhand eines einzigen Regelwerks zu berechnen und für steuerliche Zwecke konsolidierte Bilanzen zu erstellen. Die Kommission hält es für logisch, ihre Politik im Bereich der Unternehmensbesteuerung langfristig an in diesem Ziel zu orientieren. Die Studie hat verschiedene Möglichkeiten ermittelt, dieses Ziel zu erreichen:

- Besteuerung im Sitzland (Konzerne könnten die Bemessungsgrundlage für ihre sämtlichen Tätigkeiten in der EU nach den Steuervorschriften ihres Sitzlandes ermitteln);
- einheitliche (konsolidierte) Besteuerungsgrundlage (Konzerne könnten die Bemessungsgrundlage für ihre sämtlichen Tätigkeiten in der EU nach einer neuen, gemeinsamen und EU-weit geltenden Steuerregelung ermitteln).

Die Konsolidierung auf EU-Ebene ist das Schlüsselement aller Lösungsansätze. Dies würde aber auch die Vereinbarung eines Mechanismus erfordern, anhand dessen die konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt wird, die auf ihren Anteil dann den bei ihnen geltenden Steuersatz anwenden. Es handelt sich hier zweifellos um ein großes und komplexes Vorhaben. Nach dem Vertrag von Nizza ist nun zwar eine stärkere Zusammenarbeit gleichgesinnter Mitgliedstaaten möglich, aber eine solche konsolidierte Besteuerungsgrundlage könnte nur dann voll zum Tragen kommen, wenn alle Mitgliedstaaten beteiligt sind.

Die Kommission wird im kommenden Jahr im Rahmen einer großen Europäischen Konferenz zur Unternehmensbesteuerung einen Dialog mit allen Betroffenen beginnen, um herauszufinden, wie das Projekt am besten vorangebracht werden kann. Sie beabsichtigt, nach der Konferenz und der anschließenden breiten Diskussion in der EU bis 2003 einen Bericht über ihre Schlussfolgerungen für die Politik in diesem Bereich vorzulegen.

Hintergrund

Der vollständige Wortlaut der Mitteilung "Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse. Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU" wird auf folgender Website veröffentlicht:

http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/whatsnew.htm

Die Mitteilung greift die allgemeinen Prioritäten auf, die die Kommission im Mai 2001 für den Bereich der Unternehmensbesteuerung festgelegt hat ("Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die kommenden Jahre", siehe IP/01/737). Sie beruht auf der umfassenden Studie "Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt", die die Dienststellen der Kommission mit Unterstützung von zwei Expertenpanels durchgeführt hat, und ergänzt diese Studie.

Eine Zusammenfassung der Studie ist der Mitteilung der Kommission beigelegt.

Die vollständige Fassung der Studie mit einem Umfang von über 400 Seiten wird ebenfalls auf der oben genannten Website der Kommission veröffentlicht.

Mehr Informationen über die Mitteilung enthält MEMO/01/335.