

Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat „Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung“

(92/C 49/11)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) hatte auf seiner 285. Plenartagung (Sitzung vom 20. März 1991) zwei Stellungnahmen zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die gemeinsame Steuerregelung für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten und zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Regelung für Unternehmen zur Berücksichtigung der Verluste ihrer in anderen Mitgliedstaaten belegenen Betriebsstätten und Tochtergesellschaften verabschiedet.

Am 23. April 1991 beschloß das Präsidium des WSA gemäß Artikel 20 Absatz 3 der Geschäftsordnung die Ausarbeitung einer ergänzenden Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat „Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen nahm ihre Stellungnahme am 12. November 1991 an. Berichterstatter war Herr R. Pelletier.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 292. Plenartagung (Sitzung vom 18. Dezember 1991) mehrheitlich bei 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

VORBEMERKUNG

Die Mitteilung der Kommission vom 20. April 1990 über die Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung gehört nicht zu der Art von Dokumenten (Richtlinien- oder Verordnungsvorschläge), mit denen der WSA normalerweise befaßt wird.

Diese Mitteilung legt im wesentlichen eine kurz- und mittelfristige Strategie auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung dar, die die Erfordernisse einer wirtschaftlichen Integration Europas berücksichtigt. Viele der steuerlichen Probleme, die nach Meinung der Kommission vor 1993 gelöst werden müssen, waren bereits Gegenstand von Richtlinien, deren Annahme bereits erfolgt ist oder kurz bevorsteht und zu denen der Ausschuß bereits Stellungnahmen abgegeben hat.

Die wichtigste Stellungnahme betrifft die Kursänderung gegenüber dem Richtlinienvorschlag der Kommission von 1975, der eine Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme und -sätze in den Mitgliedstaaten vorsah.

Die Kommission vertritt die Auffassung, daß seit Inkrafttreten der Einheitlichen Akte und der Vorlage des Berichts zur Wirtschafts- und Währungsunion ein neues Konzept der wirtschaftlichen Integration festgelegt wurde. Bei diesem Ansatz wird der Koordinierung und Annäherung der Politiken der Vorzug vor einer systematischen Harmonisierung gegeben. Dieses Konzept stützt sich nach Meinung der Kommission auf den Grundsatz der Subsidiarität.

Wenngleich man die Stichhaltigkeit der klassischen Wirtschaftsanalyse anerkennen muß, die den Einfluß

der Besteuerung auf den letztendlichen Ertrag des investierten Kapitals hervorhebt, erscheint die Hinwendung der Kommission zum Grundsatz der Subsidiarität doch dadurch gerechtfertigt, daß die Steuervariable nur eines von mehreren Elementen für die Standortwahl bei Investitionsentscheidungen ist.

In einer auf dem Einstimmigkeitsprinzip basierenden institutionellen Ordnung erscheint es im übrigen schwierig, die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Bestimmungen über die Besteuerungsgrundlage für Unternehmen herbeizuführen. Der Rückzug der Kommission auf das Subsidiaritätsprinzip bedeutet in diesem Falle lediglich, daß die Kommission anerkennt, daß dieser Bereich sich unmöglich mittels Rechtsakten regeln läßt.

1. Die unmittelbar zu lösenden Probleme und die bis 1993 zu ergreifenden Maßnahmen

Der WSA erinnert an seine früheren Stellungnahmen zu der Mehrheit der Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dies gilt für die beiden Stellungnahmen zu den Vorschlägen für Richtlinien über die Zahlung von Zinsen und Lizenzgebühren bzw. die Berücksichtigung der Verluste, die am 20. März 1991 angenommen wurden, sowie für die Stellungnahmen zu folgenden Themen:

- Richtlinie „Unternehmenszusammenschlüsse“,
- Richtlinie „Mutter- und Tochtergesellschaften“.

Der Ausschuß begrüßt es, daß mehrere seiner Bemerkungen in dem vom Rat verabschiedeten Wortlaut berücksichtigt wurden.

Im übrigen hatte der Ausschuß in seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft — genauso wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 20. April 1990 — betont, daß die Vorschriften über die Anrechnung ausländischer Verluste auf Unternehmens-ebene unbedingt auf alle Unternehmen angewendet werden müßten, die grenzüberschreitend tätig sind, und nicht nur auf Gesellschaften in der Rechtsform der Europäischen Aktiengesellschaft.

Der Ausschuß hat also — vorbehaltlich einiger technischer Anpassungen — den in dem Richtlinienvorschlag enthaltenen Leitlinien für eine Anrechnung der Verluste von im Ausland angesiedelten Betriebsstätten und Tochtergesellschaften auf das Unternehmen zugestimmt.

Besondere Aufmerksamkeit ist den steuerlichen Hemmnissen zu schenken, die der Durchführung von grenzüberschreitenden Transaktionen entgegenstehen.

1.1. Zu Recht hebt die Kommission hervor, daß die bilateralen Abkommen nicht ausreichend sind. Außerdem darf nicht übersehen werden, daß die Abkommen es den Mitgliedstaaten nicht verwehren, Quellensteuerabzüge nach einzelstaatlichem Recht beizubehalten.

1.1.1. In einem solchen Fall hätte ein bilaterales Abkommen zwar vielleicht die Aufhebung der Quellensteuer zur Folge, aber die Bezieher von Einkünften würden nach einzelstaatlichem Recht weiterhin abgabepflichtig bleiben und müßten entsprechende Erstattungsanträge stellen.

1.1.2. Eine solche Erstattung erfolgt meistens erst nach ziemlich langer Zeit, wodurch die Investoren oftmals davon abgehalten werden, das übliche Verfahren einzuschlagen, so daß es in der Praxis bei der Doppelbesteuerung bleibt.

1.2. Was die Berücksichtigung der ausländischen Ergebnisse angeht, ist anzumerken, daß die Harmonisierung der Systeme über den steuerlichen Verlustvortrag eine punktuelle Maßnahme ohne echte Bedeutung wäre, würde sie nicht von einer Annäherung sämtlicher Bestimmungen über die Besteuerungsgrundlage begleitet.

1.2.1. Gerade um das Problem einer fehlenden umfassenden Harmonisierung zu überwinden, hat sich der Ausschuß dafür ausgesprochen, die Bewertung der ausländischen Verluste nach einem anderen Grundsatz vorzunehmen, falls sich die Mitgliedstaaten nicht per Mehrheitsbeschluß auf die Anrechnung der ausländischen Verluste, die auf der Grundlage des am Ort der Niederlassung geltenden Steuersystems berechnet wurden, einigen können. Nach dem Alternativvorschlag sollten die steuerlichen Verluste durch die Buchverluste ersetzt werden; im Ausschuß wurde nämlich festgestellt, daß eine solche Konzeption insofern kohärent wäre, als die Harmonisierung der Buchführungsbestimmungen zur Ermittlung des Unternehmensergebnisses im Rahmen der EG hinsichtlich der Mehrzahl der Unternehmen praktisch verwirklicht ist, und zwar sowohl auf gesellschaftlicher wie auch auf konsolidierter Basis.

1.3. Der Plan, Gesellschaften oder Betriebsstätten eines multinationalen Unternehmens, die in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind, gleichzeitigen Steuerprüfungen zu unterziehen, soll die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Festlegung der Verrechnungspreise erleichtern. Der Plan ist grundsätzlich zu billigen. Dennoch kann er nicht isoliert von dem Bestreben gesehen werden, eine zwischenstaatliche Vereinbarung herbeizuführen, damit das Verfahren zum Informationsaustausch in Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Steuerbehörden und unter Beachtung der Privatsphäre der Bürger ablaufen kann.

1.3.1. Andererseits ist es unerlässlich, gemeinsame Bestimmungen über die Verrechnungspreise aufzustellen, sowohl hinsichtlich der Beziehungen innerhalb der im EG-Bereich befindlichen Unternehmensgruppe als auch gegenüber Drittländern. Es dürfte gerechtfertigt sein, daß die diesbezüglichen Bestimmungen in Einklang mit den von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) festgelegten Grundsätzen erlassen werden. Anderenfalls könnten nämlich erhebliche Wettbewerbsverzerrungen bestehen bleiben und die Vollendung des Binnenmarktes gefährden.

## 2. Mit der Stärkung des Binnenmarktes verbundene Probleme der Unternehmensbesteuerung

2.1. Die grundsätzliche Position der Kommission, nicht mehr unbedingt eine vollständige Harmonisierung der für die Unternehmen geltenden Steuersysteme und -sätze anzustreben und demzufolge ihren Richtlinienvorschlag von 1975 zurückzuziehen, ist gutzuheißen, denn diese Haltung entspricht einer objektiven Beurteilung der derzeitigen Möglichkeiten zur Annäherung der Besteuerung zwischen den Mitgliedstaaten. Ihre Begründung beruht auf der Notwendigkeit, kurzfristig den Binnenmarkt zu vollenden und eher die Koordinierung der Politiken als systematisch die Harmonisierung voranzutreiben.

2.2. Der Ausschuß will den Ergebnissen der Untersuchung, mit der die Kommission eine Gruppe von Sachverständigen beauftragt hat, nicht vorgreifen. Er wünscht zu den Schlußfolgerungen der Sachverständigen gehört zu werden.

2.2.1. Die letztliche Aufhebung der innergemeinschaftlichen Steuergrenzen setzt eine Annäherung der Mehrwertsteuersätze voraus, die wiederum eng mit der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten verknüpft ist. Diese Annäherung würde zugleich dazu beitragen, die Strukturen der Steuersysteme in den Mitgliedstaaten sowie den relativen Anteil anzugleichen, der im Rahmen dieser Systeme auf die Besteuerung der Unternehmensgewinne fällt. Es ist jedoch die Gefahr einer zu starken Überwälzung der Steuerbelastung auf Privatpersonen im Auge zu behalten, die letztendlich den Zusammenhalt des sozialen Gefüges in den Mitgliedstaaten überbeanspruchen könnte.

2.2.2. Die Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Bestimmungen über die Besteuerungsgrundlage sind durch die von den Mitgliedstaaten bereits vorgenommene merkliche Senkung der Körperschaftsteuersätze sowie durch deren Annäherung abgeschwächt worden. Diese Verzerrungen können indes noch immer beträchtlich sein. Außerdem sollte im Hinblick auf eine eventuelle Harmonisierung darauf geachtet werden, daß die Bestimmungen über die Besteuerungsgrundlage klarer gefaßt werden. Dies sollte für alle Bestimmungen gelten, die sich auf die Unternehmensgewinne beziehen, darunter auch die von örtlichen oder dezentralisierten Behörden erlassenen Vorschriften.

2.2.3. Für einen Vergleich des Körperschaftsteueraufkommens von einem Mitgliedstaat zum anderen kommt es zunächst auf die Ertragskapazität der Unternehmen sowie auf den Grad ihrer Rentabilität an. Zahl und Größe der besteuerten Unternehmen, sowie ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) spielen ebenfalls eine wichtige Rolle für das Körperschaftsteueraufkommen.

2.2.4. Die Auswirkungen der Gewinnbesteuerung auf den Standort von Unternehmensinvestitionen darf nicht überbewertet werden: hierfür sind auch Faktoren wie beispielsweise die politische Stabilität, die Geldwertstabilität, die Vitalität der Finanzmärkte, die direkten und indirekten Lohn- und Gehaltskosten, das soziale Klima, die Energie- bzw. Rohstoffbeschaffungskosten, die Kreditkosten, das Vorhandensein bestimmter Strukturen oder die Flexibilität des Gesellschaftsrechts ausschlaggebend.

2.2.5. Aufmerksamkeit verlangen weiterhin die den Mitgliedstaaten gebotenen Möglichkeiten, den Steuerhebel massiv einzusetzen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen künstlich zu fördern.

2.2.5.1. Gezielten oder sektoriellen Steueranreizen fehlt es an Überschaubarkeit: eine Kontrolle durch die EG-Wettbewerbsbehörden dürfte in zunehmendem Maße erforderlich sein, um etwaige Fälle von als Besteuerungsmaßnahmen ausgegebenen gezielten Beihilfen aufzudecken.

2.2.5.2. Ebenso wichtig ist es, nicht den etwaigen gezielten Einsatz von Steuern durch Gebietskörperschaften zu übersehen, die innerhalb der Mitgliedstaaten einen mehr oder weniger autonomen Status genießen.

2.2.6. Der Ausschuß teilt die Besorgnis der Kommission, daß sich die Mitgliedstaaten auf die unterschiedlichste und undurchsichtigste Art und Weise in der Herabsetzung der Unternehmensbesteuerung gegenseitig überbieten könnten; dies könnte innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten Veränderungen in der Aufteilung der Steuerlast auf die verschiedenen Steuerarten zur Folge haben.

2.2.7. Der Ausschuß hebt generell hervor, daß die Währungsunion mit ihren unantastbaren Wechselkursen keine Möglichkeit mehr läßt, Unterschiede im Steueraufkommen mit Hilfe der Wechselkursparitäten auszugleichen.

2.2.7.1. Der Einsatz des Steuerinstrumentes ist auch deshalb aufmerksam zu beobachten, weil die Mitgliedstaaten der Versuchung erliegen könnten, die monetären Zwänge auf steuerlichem Gebiet zu kompensieren.

2.2.8. Schließlich sei darauf hingewiesen, daß der Koordinierungsprozeß unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nicht an den Grenzen der Gemeinschaft haltmachen sollte: diese Ausrichtung kann durch den wachsenden Einfluß der Steuerreformen in den großen Industriedrittländern nur eine Stärkung erfahren.

Geschehen zu Brüssel am 18. Dezember 1991.

*Der Präsident*  
*des Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
François STAEDLIN