

SONDERBEILAGE ZUM BULLETIN 8-1967

Programm der
Steuerharmonisierung

Programm für die
Harmonisierung der
direkten Steuern

Programm der Steuerharmonisierung

(Mitteilung der Kommission an den Rat von 8. 2. 1967)

Auf Grund des Meinungs austauschs, der kürzlich stattgefunden hat, und um die anlässlich dieser verschiedenen Diskussionen ausgearbeiteten Dokumente zu vervollständigen und zu präzisieren, hat die Kommission ein konkretes Arbeitsprogramm auf steuerlichem Gebiet formuliert.

Bei Aufstellung dieses Programms ist die Kommission von dem Grundsatz ausgegangen, daß die Harmonisierung auf das zu beschränken ist, was entweder zur Errichtung oder zum guten Funktionieren des Gemeinsamen Markts wirklich notwendig ist.

In dieser Hinsicht stellt der Termin des 1. Juli 1968 — zu dem die letzten Zoll-

schränken zwischen den sechs Staaten abgebaut werden und der gemeinsame Agrarmarkt verwirklicht sein wird — eine wichtige Stufe dar. Er scheint daher als spätester Termin für die Annahme einer gewissen Zahl von steuerlichen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten festgehalten werden zu müssen.

Daher unterscheidet das nachfolgende Programm einerseits diejenigen Maßnahmen, die vor dem 1. Juli 1968 getroffen werden müßten, und andererseits diejenigen, die erst später durchzuführen wären. Sowohl vor als auch nach dem 1. Juli 1968 geht es zugleich um die indirekten Steuern (Umsatz- und Verbrauchsteuern) und die direkten Steuern.

Auf steuerlichem Gebiet durchzuführende Arbeiten

VOR DEM 1. JULI 1968

Indirekte Steuern

1. Umsatzsteuern

Vorlage einer dritten Richtlinie, durch die die Einzelheiten für die Anwendung der Mehrwertsteuer auf die Landwirtschaft geregelt werden sollen.

2. Weitere Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierungen bei den Verbrauchsteuern

Es handelt sich im wesentlichen um die Diskriminierungen, die in einem oder mehreren Staaten noch bei den Verbrauchsteuern auf Alkohol und Wein, Zucker, Kaffee, Garne und Kakao bestehen.

Bei den meisten dieser Diskriminierungen stehen die Arbeiten der Kommission vor ihrem Abschluß.

3. Harmonisierung der Verbrauchsteuern

Im Anschluß an die durchgeführten Arbeiten hat es sich erwiesen, daß eine völlige Beseitigung der nachteiligen Wirkungen bestimmter Verbrauchsteuern auf Einfuhrwaren nur durch eine Harmonisierung erreicht werden kann, die wenigstens die Strukturunterschiede beseitigt. Dies ist der Fall bei den Ver-

brauchsteuern auf Tabakwaren, Bier, Zucker, Alkohol und Wein.

Außerdem macht die gemeinsame Agrar-, Verkehrs- und Energiepolitik eine Angleichung der Sätze bestimmter Verbrauchsteuern notwendig; dies gilt namentlich für die Verbrauchsteuern auf Alkohol und Wein, Diesellochstoff, die übrigen Erdölzerzeugnisse sowie Zucker.

Die Angleichung der Steuersätze bedingt eine vorherige strukturelle Harmonisierung.

Aus diesen Gründen ist eine baldige Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf:

- Tabakwaren,
 - Alkohol und Wein,
 - Mineralölzerzeugnisse,
 - Zucker und Süßstoffe sowie
 - Bier
- geboden.

Es ist zu bemerken, daß die Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren sowie Alkohol und Wein in Verbindung mit den Vorschlägen erfolgen muß, die für die gemeinsame Agrarpolitik und die Umgestaltung der Monopole ausgearbeitet werden.

Die Kommission ist entschlossen, auf diesem Gebiet mit größter Eile zu handeln.

4. Jährliche Kraftfahrzeugsteuer

Im Rahmen des Möglichen werden Vorschläge zur Harmonisierung, zunächst der Struktur, sodann der Sätze dieser Steuer vorgelegt werden. Diese Harmonisierung ist im Rahmen der wettbewerbs- und verkehrspolitischen Ziele erforderlich. Sie würde außerdem den Mitgliedstaaten gelegen kommen, die gegebenenfalls eine strukturelle Umgestaltung dieser Steuer beabsichtigen.

5. Indirekte Steuern auf Versicherungsträge

Harmonisierung der Territorialitätsregeln für diese Steuern. Es handelt sich dabei um eine Übergangslösung, um die zur Liberalisierung der Dienstleistungen erforderlichen steuerlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Direkte Steuern

Die geplanten Maßnahmen sind bedingt durch die fortschreitende Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Notwendigkeit einer Umstrukturierung und einer Konzentration der Unternehmen sowie die Entwicklung des Wettbewerbs auf dem Gebiet der Investitionen.

I. Kapitalverkehr

Es handelt sich darum, internationale Doppelbesteuerungen von Dividenden und Zinsen vollständig zu beseitigen und grundsätzlich sämtliche Tatbestände verzerrender oder diskriminierender Art auszuschalten, die geeignet sind, anomale Kapitalbewegungen zu verursachen, die Abschließung der Kapitalmärkte aufrechtzuerhalten und die Sparbildung zu lähmen.

Hierzu ist es wichtig, daß:

1. ein harmonisiertes System des Quellenabzugs auf Zinsen von Obligationen und auf Dividenden eingeführt wird, das insbesondere die Anrechnung des Abzugs auf die Steuer des Begünstigten und gegebenenfalls die Erstattung der Überzahlung umfaßt;
2. gewisse Anwendungsmodalitäten des Steuerkredits in Belgien und in Frankreich, die diskriminierenden Charakter tragen, abgeändert werden;
3. eine einheitliche Methode zur Verringerung der steuerlichen Gesamtbelastung entwickelt wird, die auf der Dividendenausschüttung ruht (Steuererleichterung auf Körperschafts- und Aktionärssebene);
4. die durch Einschaltung der Kapitalanlagegesellschaften und Investmentfonds entstehen-

den steuerlichen Konsequenzen so geordnet und harmonisiert werden, daß die von diesen Vermittlern durchgeführten Anlageoperationen nicht steuerlich benachteiligt werden im Verhältnis zu direkten Anlagen;

5. die für Holdinggesellschaften geltenden steuerlichen Bedingungen harmonisiert und gewisse geltende Regelungen geändert werden.

II. Umstrukturierung und Konzentration der Unternehmen

Es kommt darauf an, daß die zur Entwicklung des Gemeinsamen Markts auf Gemeinschaftsebene eventuell notwendig erscheinenden Struktur- und Konzentrationsvorgänge nicht durch steuerliche Bestimmungen zu kostspielig und damit sogar unmöglich gemacht werden.

Dazu müßten:

1. die Funktionsweise der für Mutter- und Tochtergesellschaften vorgesehenen Steuerregelungen verbessert werden, soweit es sich um Gesellschaften mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten handelt; das betrifft ebenso die Körperschaftsteuer wie das Quellenabzugsverfahren;
2. insbesondere im Hinblick auf die Schaffung europäischer Gesellschaften annehmbare steuerliche Regelungen für Fusionen und Vermögensübernahme zwischen Gesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten vorgesehen werden.

III. Anregung zu Investitionen

Um eine gewisse Wettbewerbsgleichheit in bezug auf Investitionen herzustellen, erscheint es notwendig:

1. die schon auf Grund der Artikel 93 und 102 des Vertrags bestehende Verpflichtung zu präzisieren, daß sich die Mitgliedstaaten vor der Verabschiedung steuerlicher Maßnahmen betreffend die Bemessungsgrundlage der Steuern auf Unternehmensgewinne konsultieren, die eine Anreizwirkung haben und geeignet sind, Wettbewerbsverzerrungen auszulösen. Im übrigen wäre es notwendig, die steuerlichen Maßnahmen zu harmonisieren, die vorbehaltlich vorheriger Konsultationen zum Zweck des Investitionsanreizes getroffen werden könnten;
2. eine erste Angleichung der Bemessungsgrundlage bei den Gewinnsteuern vorzunehmen und insbesondere gewisse grundsätzliche Regelungen über die Abschreibungen festzusetzen.

NACH DEM 1. JULI 1968

Indirekte Steuern

1. Umsatzsteuern

Vorlage einer vierten Richtlinie im Rahmen der Harmonisierung der Umsatzsteuern zum Abbau der Steuergrenzen im innergemeinschaftlichen Verkehr.

Vorlage von Vorschlägen über die in der zweiten Richtlinie über die Anwendung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems vorgesehenen Zusatzregelungen.

2. Verbrauchsteuern

a) Vorschläge zum Abbau der Steuergrenzen bei den Verbrauchsteuern, über deren Harmonisierung Einigkeit besteht (Tabakwaren, Erdölzeugnisse, Alkohol, usw.);

b) Vorschläge zur weiteren Behandlung der übrigen, in einem oder mehreren Mitgliedstaaten bestehenden Verbrauchsteuern (Garne, Mineralwasser usw. einerseits, Kaffee, Tee, Salz usw. andererseits), über deren Harmonisierung, Aufhebung oder Beibehaltung ohne Harmonisierung noch keine Einigkeit besteht.

3. Indirekte Steuern auf Versicherungsträge

Vorschläge zur Harmonisierung dieser Steuern.

4. Indirekte Besteuerung des Kapitalverkehrs

Vorschläge zur Harmonisierung der indirekten Besteuerung von Börsengeschäften und gegebenenfalls der Besteuerung von Handelspapieren usw.

Direkte Steuern

Grundsätzlich sollten die Bemühungen um eine Angleichung der Systeme der direkten Steuern auf folgende Ziele ausgerichtet werden:

1. Harmonisierung gewisser Systemstrukturen, die insbesondere umfaßt:
— die Zedularsteuern,
— die gegenwärtigen Steuern auf das Unternehmensvermögen, die wahrscheinlich beseitigt werden müssen;

2. einheitliche Definition und einheitliche Berechnungsmethode des steuerpflichtigen Gewinns der Unternehmen: in diesem Zusammenhang müssen die in einem ersten Stadium vorgesehenen Maßnahmen hinsichtlich der Abschreibungen vervollständigt, sowie Grundsätze für die Regelung der Veräußerungsgewinne, den Wertansatz der Lagerbestände, den Verlustvortrag und die steuerbefreiten Rücklagen und Rückstellungen aufgestellt werden. Ausnahmeregelungen mit Anreizwirkung sollten nur zugelassen werden, wenn sie systematisch im Rahmen einer gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik koordiniert sind;

3. hinlängliche Annäherung der Körperschaftsteuersätze in den sechs Ländern;

4. Koordinierung der Kontrollen und Einzugsmethoden, ohne die die Harmonisierung nicht die erwünschten Wirkungen erreichen würde.

Schließlich sollten Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, in dauerhafter Weise jene internationalen Doppelbesteuerungen auszuschalten, die nicht mit der Harmonisierung selbst wegfallen.

Programm für die Harmonisierung der direkten Steuern

(Mitteilung der Kommission an den Rat von 26. 6. 1967)

In diesem Memorandum werden bestimmte aktuelle Steuerprobleme behandelt und Anregungen für ihre Lösung gegeben; es handelt sich hauptsächlich um Fragen, die den Kapitalverkehr, die Unternehmenskonzentration und die Investitionen betreffen. Um diese Probleme in ihren allgemeinen Rahmen einzufügen, schien es notwendig, zuvor die Gründe und die Voraussetzungen für die Angleichung der direkten Steuern in den sechs Ländern sowie die Ziele aufzuzeigen, die mit dieser Angleichung auf lange Sicht erreicht werden sollen.

Das Rahmenprogramm: Begründungen und Ziele

I. Gründe und Voraussetzungen für die Angleichung der direkten Steuern in den sechs Staaten

II. Ziele dieser Angleichung auf lange Sicht

Vordringliche Fragen — Problemstellung und Lösungsmöglichkeiten

I. Kapitalverkehr

A. Quellenabzug auf Dividenden und auf Zinsen aus Schuldverschreibungen

B. Anpassung der Systeme des Steuerguthabens (Frankreich) und des Steuerkredits (Belgien)

C. Steuerliche Behandlung der durch Kapitalanlagevermittler vorgenommenen Anlagen

D. Vorzugsregelung für bestimmte Holdinggesellschaften

II. Unternehmenskonzentration

A. Fusionen

B. Beteiligungen

III. Abschreibungen

A. „Normale“ Abschreibungen

B. Sonderabschreibungen

DAS RAHMENPROGRAMM

BEGRÜNDUNGEN UND ZIELE

I. Gründe und Voraussetzungen für die Angleichung der direkten Steuern in den sechs Staaten

1. Die Notwendigkeit einer gewissen Angleichung der direkten Steuersysteme in den EWG-Staaten dürfte nunmehr allgemein anerkannt sein.

Bevor man darlegt, wie weit die Angleichung der direkten Steuern letztlich gehen soll, müssen zunächst die zu erreichenden wirtschaftlichen und sozialen Ziele aufgezeigt werden:

a) Die Produktionskosten und die Rentabilität des investierten Kapitals dürfen in den einzelnen Mitgliedstaaten durch die Besteuerung nicht in zu unterschiedlicher Weise beeinflusst werden, damit ein gerechter Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten entstehen kann.

b) Die Kapitalbewegungen und die Wahl des Investitionsorts dürfen nicht durch rein steuerliche Erwägungen bestimmt werden, sondern müssen vorwiegend auf wirtschaftliche oder soziale Gründe zurückgehen und den optimalen Einsatz der Finanzmittel und Produktionsfaktoren der Gemeinschaft gewährleisten.

c) Der Ausbau der Unternehmen, ihre Umstellung und ganz allgemein die erforderlichen Strukturreformen in Produktion und Vertrieb sollten durch die Steuersysteme möglich gemacht, nicht aber behindert werden.

Deshalb müssen die steuerlichen Hindernisse für solche Konzentrationsvorgänge beseitigt werden, die erforderlich sind, damit sich die Unternehmen der EWG den Ausmaßen des Gemeinsamen Markts anpassen und auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig werden können (Fusionen und Beteiligungen auf nationaler sowie auf Gemeinschaftsebene, Gründung europäischer Gesellschaften, Tätigkeit von Unternehmensgruppen usw.). Desgleichen müssen die die Klein- und Mittelbetriebe benachteiligenden Steuerbestimmungen geändert werden.

d) Im Rahmen der Gemeinschaftspolitik und in Verbindung mit der in bestimmten Bereichen betriebenen gemeinsamen Politik müssen die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten und der Einsatz von Steuern als Mittel der Wirtschafts- und Sozialpolitik im allgemeinen koordiniert werden.

2. Die aus dieser Sicht vorgenommene Prüfung der wichtigsten Aspekte der Unternehmensbesteuerung und die mit den Sachverständigen der nationalen Verwaltungen durchgeführten Arbeiten haben bestätigt, daß die Strukturunterschiede der Steuersysteme, die in einigen Ländern bestehenden günstigeren Bestimmungen sowie die ausschließlich auf nationale Belange abgestellten steuerpolitischen Zielsetzungen der Mitgliedstaaten und die Doppel- oder Vielfachbesteuerung, die sich trotz des Bestehens von Doppelbesteuerungsabkommen aus der gleichzeitigen oder sukzessiven Anwendung mehrerer nationaler Rechtsvorschriften auf eine gleiche Folge von Vorgängen ergibt, das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Markts behindern können.

Folglich ist auf eine Angleichung der Strukturen, eine gewisse Angleichung der Belastungen und die vollständige Beseitigung der Doppelbesteuerungen hinzuwirken.

Bei den kurz- und langfristigen vorzusehenden Lösungen muß aber ebenso wie bei dem zu ihrer Verwirklichung einzuschlagenden Verfahren bestimmten Voraussetzungen Rechnung getragen werden:

a) Jede Maßnahme muß den wirtschaftlichen und sozialen Zielen des Gemeinsamen Markts entsprechen und sich gleichzeitig auf neue Erkenntnisse der Wissenschaft stützen. Außerdem ist bei der Beurteilung jeder Steuer der Gesamtrahmen zu beachten, in den sie gehört. Ihre Geschlossenheit muß gewahrt und ihre Struktur darf nicht durch zu häufige Anpassungen oder Konzessionen an besondere Situationen gefährdet werden.

b) Die empfohlenen Harmonisierungen müssen den Mitgliedstaaten selbst auf lange Sicht genügend Autonomie hinsichtlich ihrer Haushaltseinnahmen und einen ausreichenden Spielraum belassen, damit diese gegebenenfalls in differenzierter Weise im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf ihre nationale Wirtschaft einwirken können.

c) Früher oder später werden Fragen der Aufteilung des Steueraufkommens unter den Mitgliedstaaten zur Sprache kommen. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen eine gewisse Zentralisierung der Steuer — zum Beispiel im Wohnsitzstaat — als die beste Lösung erscheint, um Doppelbesteuerungen zu vermeiden, die Steuerneutralität zu gewährleisten und die Aufgabe des Steuerpflichtigen zu vereinfachen. Man muß sich

deshalb unbedingt schon jetzt mit den Methoden einer globalen Aufteilung der Steuerverkommen befassen, die an die Stelle des derzeitigen, praktisch auf den Einzelfall abgestellten zwischenstaatlichen Ausgleichs zu treten hätte. Resultate auf diesem Gebiet würden alle Fragen der Harmonisierung erheblich vereinfachen und die Belastungen der Steuerwaltungen und der Unternehmen vermindern.

d) Schließlich ist zu betonen, daß die Anpassung vieler Rechtsvorschriften und der wissenschaftlichen Konzeption in der Praxis unwirksam bleiben dürften, wenn sie nicht mit einer Harmonisierung der Kontroll- und Erhebungsmethoden verbunden sind. Ein paralleles Vorgehen ist daher auch auf diesem Gebiet erforderlich.

II. Ziele dieser Angleichung auf lange Sicht

1. Das Endziel der Angleichung der nationalen Steuersysteme

Das Endziel muß sich in den erwähnten wirtschaftlichen Rahmen einfügen und die vordringend genannten Bedingungen berücksichtigen.

Wie bereits dargelegt, müßten auf lange Sicht die Einnahmen der sechs EWG-Staaten in der Hauptsache aus folgenden Steuern erzielt werden:

— eine möglichst weitgehend harmonisierte Mehrwertsteuer sowie einige ebenfalls harmonisierte große Verbrauchsteuern;

— eine Globalsteuer auf Unternehmensgewinne, die in den sechs Mitgliedstaaten die gleiche Struktur aufweist und auf weitgehend angeglichenen Bemessungsmethoden und Sätzen beruht;

— eine synthetische Globalsteuer auf die Einkünfte natürlicher Personen, die zweifellos noch längere Zeit von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein könnte.

Die auf dem Gebiet der direkten Steuern zu lösenden Probleme betreffen also hauptsächlich die Besteuerung der Unternehmen (insbesondere der Gesellschaften), die Gewinn- und Dividendenbesteuerung.

Die Ergebnisse, zu denen man gelangen sollte, werden im folgenden umrissen.

2. Harmonisierung der Globalstrukturen

Dies wird erreicht:

— durch die Beseitigung der noch bestehenden Zedular-Einkommensteuern und die Erhebung einer Körperschaftsteuer gleichen Typs in allen sechs Staaten;

— durch die Beseitigung derjenigen Steuern auf das Gesellschaftsvermögen, durch die anerkanntermaßen kapitalintensive Unternehmen diskriminiert werden;

— durch die Anpassung der von den nachgeordneten Gebietskörperschaften erhobenen direkten Unternehmensteuern an die synthetische Struktur der oben erwähnten großen Steuern.

3. Strukturharmonisierung und Satzangleichung bei den Körperschaftsteuern in der EWG

Das Problem der Struktur der Körperschaftsteuer liegt darin, daß einige Mitgliedstaaten Methoden zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung von Dividenden eingeführt haben, die bei der Gesellschaft als Gewinn und beim Aktionär als Einkommen besteuert werden. Diese Milderung erfolgt entweder durch eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes für ausgeschüttete Gewinne (Deutschland) oder dadurch, daß dem Aktionär ein „Steuerkredit“ gewährt, das heißt, ihm gestattet wird, einen Teil der von der Gesellschaft auf die von ihr ausgeschütteten Dividenden bereits entrichteten Körperschaftsteuer von seiner persönlichen Einkommensteuer abzusetzen (Belgien, Frankreich).

Zunächst könnten diese beiden Methoden nebeneinander bestehen bleiben, und zwar trotz der bedenklichen Ergebnisse, zu denen dies führen kann, und trotz der Schwierigkeiten, auf die eine Vermeidung dieser Ergebnisse zwangsläufig stößt. Gleichwohl müßten möglichst rasch gewisse Wirkungen der Systeme des Steuerguthabens bzw. Steuerkredits in Frankreich bzw. Belgien korrigiert werden, die die Kapitalbewegungen sehr nachteilig beeinflussen können. Dieses Problem wird weiter unten behandelt.

Auf lange Sicht wird man aber in den sechs Staaten eine einheitliche Methode einführen müssen. Selbstverständlich könnte die Belastung der Dividenden durch die Körperschaftsteuer einerseits und die Einkommensteuer des Aktionärs andererseits auch mit anderen als den derzeitigen Methoden erreicht werden; so könnte der Körperschaftsteuersatz ohne Rücksicht auf die Gewinnverwendung gesenkt werden, oder man gestattet, bis zu einem gewissen Prozentsatz des investierten Kapitals die an Aktionäre ausgeschütteten Dividenden vom steuerpflichtigen Gewinn abzuziehen, oder man berücksichtigt schließlich im Gesamteinkommen des Aktionärs nur einen Teilbetrag der vereinnahmten Dividenden. Die Lösung, für die man sich entscheidet, müßte jedoch eine hin-

längliche Angleichung der in den sechs Mitgliedstaaten geltenden Körperschaftsteuersätze ermöglichen.

4. Angleichung der Bemessungsgrundlage der Steuern auf Unternehmensgewinne

Langfristig wird eine gemeinsame Definition und Berechnungsmethode des steuerpflichtigen Gewinns der Unternehmen eingeführt werden müssen, um die Bemessungsgrundlage der Steuer weitestgehend zu harmonisieren.

Je nach den zur Berechnung des steuerpflichtigen Gewinns herangezogenen Elementen werden die harmonisierten Regeln mehr oder weniger genau sein.

Bei den Abschreibungen werden bestimmte Regeln für den Ausgangspunkt, die Berechnungsmethoden und den Pflichtcharakter beachtet werden müssen, während Ausnahmenvorschriften — insbesondere soweit sie investitionsfördernd sind — im Rahmen eines Verfahrens der vorherigen Konsultationen genehmigt werden sollten. Diese an späterer Stelle beschriebenen Maßnahmen müßten schnell getroffen werden.

Ebenso wird man genaue Regeln für die steuerliche Behandlung der im Lauf der Unternehmenstätigkeit realisierten Wertsteigerungen beim Anlagevermögen ausarbeiten und die zulässigen Methoden für die Lagerbewertung und die Rücklagenbildung hinlänglich angleichen müssen. Die möglichen Lösungen für diese verschiedenen Probleme werden später untersucht.

5. Angleichung der steuerlichen Regelungen für Mutter- und Tochtergesellschaften, Gesellschaftsfusionen und Liquidationen

Auf lange Sicht werden diese Regelungen im Rahmen der EWG harmonisiert werden müssen, damit die Entscheidung über Zweckmäßigkeit und Modalitäten der Beteiligungen von Gesellschaften untereinander, der Fusio-

nen oder der Liquidationen nicht auf Grund vorwiegend steuerlicher Erwägungen getroffen wird.

Kurzfristig gilt es zunächst, die steuerlichen Hindernisse zu beseitigen, das heißt, die steuerlichen Kosten derartiger Vorgänge tragbar zu machen, soweit sie Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten betreffen. Diese aktuellen Fragen werden weiter unten behandelt.

6. Harmonisierung der Quellenabzugssysteme bei Dividenden und bei Zinsen

Obwohl die im allgemeinen bei Dividendenausschüttungen von Gesellschaften und bei Zinszahlungen an Anleihezeichner vorgenommenen Quellenabzüge grundsätzlich Vorauszahlungen auf die persönliche Einkommensteuer des Empfängers sind und deshalb nicht unter das geplante allgemeine Harmonisierungsprogramm fallen, werfen sie dennoch ernsthafte Probleme auf. Diese Fragen, für die man möglichst bald Lösungen finden muß, werden wegen ihrer Aktualität nachstehend behandelt.

7. Multilaterales Doppelbesteuerungsabkommen

Schließlich sollte man die Ausarbeitung eines multilateralen Abkommens zur Beseitigung derjenigen Doppelbesteuerungen vorsehen, die trotz des geplanten Harmonisierungsprozesses nicht ausgeschaltet werden können.

In der vorausgehenden Übersicht über die Endziele wurde wiederholt auf bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang mit besonders aktuellen Problemen verwiesen.

Für eine gründliche Untersuchung dieser Maßnahmen, die im übrigen im Programm der vor dem 1. Juli 1968 zu lösenden Fragen aufgeführt worden sind, empfiehlt sich ihre Unterteilung in die drei folgenden Kapitel:

- Kapitalverkehr,
- Unternehmenskonzentration,
- Abschreibungen.

pitalmarkts werfen steuerliche Probleme auf. Dabei geht es:

— nicht nur um die Folgen einer gleichzeitigen oder sich ergänzenden Anwendung des Steuerrechts zweier oder mehrerer Staaten auf eine gleiche Folge von Geschäftsvorgän-

VORDRINGLICHE FRAGEN — PROBLEMSTELLUNG UND LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

I. Kapitalverkehr

Die Bemühungen um die Verwirklichung des freien Kapitalverkehrs zwischen den Ländern des Gemeinsamen Markts um die Beseitigung der Abschließung der Kapitalmärkte und um die Schaffung eines echten gemeinsamen Ka-

gen (Fall der Doppel- oder Mehrfachbesteuerung bzw. Fall der Errichtung von Steuer-oasen)

— sondern auch um die Auswirkung der Tatsache, daß in einzelnen Mitgliedstaaten günstigere Steuervorschriften für bestimmte Kategorien von Gläubigern oder für gewisse Anlagentypen gelten als in anderen.

Die Besteuerung erweist sich also weitgehend:

— als Hindernis für den freien Kapitalverkehr und die Verflechtung der Kapitalmärkte;

— als eine der Ursachen „anomaler“, das heißt auf Grund rein ökonomischer oder finanzieller Erwägungen „nicht gerechtfertigter“ Kapitalbewegungen.

Langfristig läßt sich eine solche Lage durch Angleichung oder Harmonisierung der nationalen Steuersysteme der Mitgliedstaaten beheben, durch welche die für das freie Spiel des Wettbewerbs unerläßliche Steuerneutralität gesichert, gleichzeitig aber die ständige Anpassung des Steuerrechts an die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft ermöglicht werden muß.

So müßten alle Steuerfragen des Kapitalverkehrs und der Kapitalverwendung in der Gemeinschaft gelöst werden, mag es sich dabei um einfache Kapitalanlagen oder um solche Investitionsvorgänge handeln, die unmittelbar mit der Wirkungsweise, der Leitung und der Kontrolle von Unternehmen oder Unternehmensgruppen zusammenhängen.

Vorher gilt es aber, praktische Lösungen für bestimmte Steuerfragen auszuarbeiten, die insbesondere das Anlagekapital betreffen, da alle nichtsteuerlichen Behinderungen dieses Kapitalverkehrs bereits schrittweise aufgehoben werden.

Praktisch handelt es sich hierbei um:

— die auf Dividenden und auf Zinsen angewandten Quellenabzugsverfahren;

— die Methoden zur Erleichterung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung von Dividenden;

— die Unterschiede in den Steuerregelungen für Holdinggesellschaften;

— die steuerliche Behandlung von Einkünften aus Anlagen, die über Kapitalanlagegesellschaften, insbesondere Investmentgesellschaften, Anlagefonds oder ähnliche Stellen getätigt werden.

A. Quellenabzug auf Dividenden und auf Zinsen aus Schuldverschreibungen

Zunächst ist darauf zu verweisen, daß der Quellenabzug zwar grundsätzlich nur eine Vorauszahlung darstellt, aber für jeden Staat in dreifacher Hinsicht von Interesse ist:

— er ist ein Mittel, den Eingang von Haushaltseinnahmen zu beschleunigen;

— er ermöglicht eine Begrenzung des Einnahmeausfalls durch Steuerhinterziehungen, da er der Staatskasse endgültig verbleibt, wenn die dem Quellenabzug unterliegenden Einkünfte der Steuerverwaltung nicht erklärt werden;

— er bietet dem Staat die Möglichkeit, seinem Steueranspruch in den internationalen Beziehungen Geltung zu verschaffen und einen Teil der von den betreffenden Einkünften letztlich getragenen Steuer zu erhalten, wenn diese von einer nichtansässigen Person vereinnahmt werden.

Hieraus erklärt sich, warum die Staaten an dieser Art der Besteuerung insbesondere in den internationalen Beziehungen festhalten.

Die Lage bezüglich der Quellenabzüge, die gegenwärtig von Dividenden und von Zinsen aus Schuldverschreibungen auf nationaler Ebene sowie im Rahmen der dreißig zwischen den sechs Mitgliedstaaten möglichen bilateralen Beziehungen vorgenommen werden, ist durch eine große Unterschiedlichkeit der Sätze gekennzeichnet. So kann der Satz für ein gleiches Einkommen zwischen 0 und 30 % schwanken. Darüber hinaus variiert die Steuerbelastung, die der Empfänger der Dividenden oder der Zinsen aus Schuldverschreibungen letztlich zu tragen hat, je nach der Herkunft seiner Einkünfte in der EWG. Diese Ungleichheit ist darauf zurückzuführen, daß der Quellenabzug auf die Steuer des Empfängers je nach dem Einzelfall nicht, nur zum Teil oder voll angerechnet bzw. sogar erstattet wird.

Zu diesen Ungleichheiten treten Unterschiede in den Methoden und in der Wirksamkeit der Kontrolle der endgültigen Besteuerung von Dividenden und von Zinsen aus Schuldverschreibungen, die von Ansässigen der Mitgliedstaaten vereinnahmt werden. Im Rahmen der EWG ist die Situation wie folgt:

— In einigen Ländern wird eine systematische Kontrolle ausgeübt; dies gilt in Frankreich und in Italien⁽¹⁾ allgemein für Divi-

⁽¹⁾ In Italien wird diese Kontrolle noch dadurch verstärkt, daß gemäß allgemeiner Vorschrift die Aktien auf den Namen lauten.

den; in diesen Ländern wird jede vereinbarte Dividende der Steuerverwaltung sofort bekanntgegeben. Das gleiche gilt in Frankreich für Zinsen aus Schuldverschreibungen, selbst wenn der Empfänger sich für den pauschalen Abzug von 25 % entscheidet, durch den die natürliche Einkommensteuer abgegolten wird. Dafür entgehen dieser Kontrolle die im Ausland vereinnahmten Dividenden oder Zinsen aus Schuldverschreibungen, wenn der Empfänger nicht die Anwendung eines Doppelbesteuerungsabkommens beantragt.

— In den anderen Ländern können die Einkünfte vereinnahmt werden, ohne daß die Steuerverwaltung hiervon systematisch unterrichtet wird. Dies trifft für die übrigen Mitgliedstaaten bei Dividenden und bei Zinsen aus Schuldverschreibungen, in Italien jedoch allein bei Zinsen aus Schuldverschreibungen zu, es sei denn, der Empfänger beantragt die Anwendung eines Doppelbesteuerungsabkommens.

Die Sachlage für die Empfänger von Dividenden oder von Zinsen aus Schuldverschreibungen ist also unterschiedlich:

— von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat,

— in ein und demselben Mitgliedstaat je nach der Herkunft der Einkünfte,

— in bestimmten Fällen in ein und demselben Mitgliedstaat, je nachdem, ob die Einkünfte hier oder im Ausland vereinnahmt werden.

Hieraus ergeben sich folgende Nachteile:

— Trotz der zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen besteht als Folge des Quellenabzugs in zahlreichen Fällen eine Doppelbesteuerung, sei es, weil es noch keine Abkommen gibt (Deutschland-Belgien⁽¹⁾, Italien-Luxemburg, Luxemburg-Niederlande) oder Einkünfte aus Wertpapieren außerhalb ihres Anwendungsbereichs liegen (Belgien-Niederlande), sei es, weil bestimmte Abkommen sehr alten Datums den heutigen Steuerregelungen nicht mehr angepaßt sind. Diese Doppelbesteuerungen behindern den Kapitalverkehr und begünstigen die Abschließung der Kapitalmärkte.

— Den derzeitigen bilateralen Abkommen liegen unterschiedliche, gelegentlich sogar einander widersprechende Prinzipien zugrunde, so daß die Methoden zur Beseitigung der Doppelbesteuerung von Abkommen zu Ab-

⁽¹⁾ Das Abkommen wurde zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

kommen sehr unterschiedlich sind. Schon dies allein führt zu Schwierigkeiten. Noch größere Schwierigkeiten ergeben sich aus der Anwendung der Abkommen, die häufig Formalitäten für den Steuerpflichtigen und die auszahlende Stelle nach sich ziehen, die sich bei jedem Zahlungsvorgang wiederholen und somit sehr zahlreich sind. Um die Vorteile eines Abkommens auszunutzen, muß der Steuerpflichtige in den meisten Fällen entweder der auszahlende Stelle vor der Vereinnahmung von Dividenden oder von Zinsen eine von seiner eigenen Steuerverwaltung beglaubigte Wohnsitzbescheinigung vorlegen, die diese dem Quellenstaat zuschickt; nur dann wird für die Einkünfte schon bei der Zahlung der im Abkommen vorgesehene ermäßigte Quellsatz gewährt, oder er muß nach Vereinnahmung der im Quellenstaat mit dem normalen Abzugssatz belasteten Einkünfte bei diesem Staat über die auszahlende Stelle einen Antrag auf Vergütung stellen, die häufig recht lange auf sich warten läßt.

Wegen dieser Formalitäten verzichten natürliche Personen in vielen Fällen auf die Anwendung der Abkommen und nehmen eine Doppelbesteuerung in Kauf.

Schließlich sind die in den Abkommen vorgesehenen unterschiedlichen Methoden und die komplizierten Anwendungsvorhaben ein zusätzlicher Anlaß, um bestimmte Investoren von Kapitalanlagen im Ausland abzuhalten.

— Wenn der Quellenabzug den Steuerbetrag des Empfängers übersteigt, tritt eine Überbesteuerung der Einkünfte ein, falls der Überschuß nicht erstattet wird. Diese gegenwärtig schon bei Einkünften inländischer Herkunft nicht immer vorgenommene Erstattung erfolgt niemals bei Einkünften ausländischer Herkunft, da jeder Staat es ablehnt, eine von ihm nicht erhobene Steuer zu erstatten.

— Wenn der Empfänger seine Einkünfte der Steuerverwaltung nicht bekannt gibt oder wenn er von der Steuer befreit ist, ohne daß eine Erstattungsmöglichkeit besteht, bildet der Quellenabzug faktisch eine endgültige, die persönliche Einkommensteuer abgelösende Steuer.

Von Staat zu Staat unterschiedliche Quellenabzugssätze haben in diesem Fall zur Folge, daß die Steuerbelastung auf Einkünfte aus Kapitalvermögen je nach der Herkunft dieser Einkünfte schwankt. Es ist somit nur natürlich, daß Anlagen in Richtung der Länder streben, in denen der Quellenabzug am niedrigsten ist.

Diese Tendenz tritt besonders klar zutage, wenn es sich um Zinsen handelt, die nicht wie Dividenden vorher der Körperschaftsteuer unterlegen haben und bei denen der Quellenabzug die einzige Steuerbelastung darstellt. In diesem Fall kommt den zwischen den Staaten bestehenden Unterschieden eine verstärkte Bedeutung zu, da sie sich unmittelbar auf den ohnehin auf die Gesetze von Angebot und Nachfrage besonders empfindlich reagierenden Geldzins auswirken und — wie übrigens auch der Währungsausschuß der EWG betont hat — schon für sich allein wesentliche Kapitalverlagerungen verursachen können.

Zusammenfassend ist also hervorzuheben, daß der Quellenabzug in seiner gegenwärtig in den Mitgliedstaaten praktizierten Form selbst nach Abwandlung im Rahmen bestehender Doppelbesteuerungsabkommen häufig Anlaß von Doppelbesteuerungen, steuerlichen Mehrbelastungen oder Schwierigkeiten für den Investor ist und die Ursache anomaler Kapitalbewegungen bildet.

Er steht somit einem freien und gesunden Kapitalverkehr in der Gemeinschaft und einer engeren Verflechtung der Kapitalmärkte der Mitgliedstaaten entgegen.

Um diese Sachlage zu beheben, ist eine gewisse Harmonisierung der zur Zeit geltenden Quellenabzugsregelungen für Dividenden und für Zinsen aus Schuldverschreibungen vonnöten.

Um jede Doppelbesteuerung zu vermeiden:

Das einzuführende gemeinsame System muß zunächst in allen Fällen die eigentliche Funktion des Quellenabzugs als Vorauszahlung bekommen und folglich die Möglichkeit vorsehen, daß dem Einkunftsempfänger die zuviel einbehaltenen Beträge erstattet werden, sofern er nur beschränkt oder überhaupt nicht steuerpflichtig ist.

Zur Vermeidung anomaler Kapitalbewegungen sind in diesem Fall zwei Lösungen denkbar:

Die erste Lösung besteht darin, mit allen Mitteln eine wirksame automatische Kontrolle für die innerhalb der Gemeinschaft von einer dort ansässigen Person vereinnahmten Einkünfte einzuführen. Ein rigoroses System dieser Art könnte zum Beispiel in der allgemeinen Ausdehnung des französischen Kontrollabschnittsystems bestehen; dies bedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und eine aktive Mitarbeit der Banken und der anderen auszahlenden Stellen, die um so schwieriger zu

erreichen ist, als sie in mehreren Mitgliedstaaten nicht besteht, in denen im übrigen der Grundsatz des Bankgeheimnisses geltend gemacht werden könnte.

In diesem Fall ist der Satz der von den einzelnen Ländern angewandten Quellenabzüge grundsätzlich unbedeutend und kann sogar gleich Null sein. Wichtig ist nur, daß jeder Abzug in vollem Umfang auf die Steuer des Empfängers angerechnet werden kann und notfalls ganz oder teilweise erstattungsfähig ist. Ein solches System hat in steuerlicher Hinsicht den großen Vorteil, die Abschaffung des Quellenabzugs innerhalb der EWG zu ermöglichen, die ausschließliche Besteuerung der Einkünfte im Wohnsitzstaat zu verwirklichen und damit besser die Anwendung des Prinzips der steuerlichen Progression zu gewährleisten.

Es muß aber betont werden, daß eine derartige Lösung, die erhebliche Unterschiede zwischen den faktischen Besteuerungsbedingungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes und denen bestimmter Drittstaaten zur Folge hätte, Kapitalverlagerungen zwar nicht von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, wohl aber aus dem Raum der Gemeinschaft nach Drittländern verursachen könnte. Die zu wählende Lösung darf also nicht nur von steuertechnischen Erwägungen ausgehen, sondern muß auch die wirtschaftlichen und die sozialen Belange der Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit berücksichtigen.

Die zweite Lösung, bei der der Quellenabzug seine Funktion als anrechenbare und erstattungsfähige Vorauszahlung zwar grundsätzlich behält, besteht demgegenüber darin, zunächst auf die Ausdehnung des automatischen Kontrollverfahrens auf alle in der EWG Ansässigen zu verzichten. Allerdings muß man sich darüber im klaren sein, daß in einem solchen Fall alle Steuerpflichtigen praktisch die Möglichkeit haben, ihre Einkünfte ohne Wissen ihrer Steuerverwaltung, sei es im eigenen Staat oder sei es in einem anderen Mitgliedstaat, zu vereinnahmen, und daß einige von ihnen es vorziehen werden, den Abzug als endgültig zu akzeptieren und keine Anrechnung zu verlangen. Im Rahmen dieser Lösung muß deshalb ein gemeinsamer Abzugssatz immer dann angewandt werden, wenn die Zahlung von Einkünften an einen in der EWG Ansässigen seiner Steuerverwaltung zum Zeitpunkt der Vornahme nicht angegeben wird.

Angesichts der gegenwärtigen Steuerpraxis in den meisten Mitgliedstaaten und im Hinblick auf die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft dürfte diese

Lösung realistischer sein und somit zumindest in der ersten Stufe grundsätzlich angenommen werden. Diese Lösung stellt auch kein Hindernis dar für eine etwaige spätere Entwicklung in Richtung eines umfassenden und sehr strengen Kontrollsystems mit Beseitigung des Quellenabzugs oder aber in Richtung eines Systems, das dem Steuerpflichtigen die Möglichkeit einer Entscheidung für einen jede andere Steuer abgeltenden Quellenabzug beläßt.

Die Grundzüge der gemeinsamen Lösung für das Problem des Quellenabzugs könnten sich somit wie folgt darstellen:

a) Um die Doppelbesteuerung sowohl in prinzipieller als auch in praktischer Hinsicht in zufriedenstellender Weise zu verhindern, ist es in erster Linie erforderlich:

— dem Quellenabzug in allen Fällen seine Funktion als Steuervorauszahlung sowohl in den Beziehungen zwischen den Sechs als auch in nationalem Rahmen wiederzugeben;

— die zahlreichen und umständlichen Formalitäten zu vermeiden, die gegenwärtig von den Einkunftsempfängern und den auszahlenden Stellen erfüllt werden müssen, wenn die Doppelbesteuerung tatsächlich vermieden werden soll.

Praktisch bedeutet dies:

— daß jeder Quellenabzug voll angerechnet bzw. insoweit erstattet wird, als er den Steuerbetrag des Empfängers überschreitet oder dieser von der Steuer befreit ist;

— daß diese Erstattung in den Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten immer von der Steuerverwaltung des Wohnsitzstaats vorgenommen wird, genau als ob es sich um Einkünfte inländischer Herkunft handelte.

Zweifellos kann die Anwendung dieses Grundsatzes dazu führen, daß ein Staat eine von ihm nicht erhobene Steuer erstattet; die wünschenswerten Berichtigungen können aber von den Staaten auf dem Wege eines geeigneten Finanzausgleichs vorgenommen werden, der global und nicht mehr wie heute Fall für Fall durchgeführt wird.

b) Um anomale Kapitalbewegungen zu verhindern, müßte der Quellenabzug in der EWG nach gemeinsamen Sätzen erhoben werden:

— Für Dividenden könnte ein Satz von 25 % gewählt werden. Dies entspricht dem in verschiedenen Mitgliedstaaten angewandten Satz.

— Für Zinsen aus Schuldverschreibungen dürfte ein weniger hoher Satz notwendig sein, da Zinsen häufig zu einem ermäßigten Abzugssatz besteuert werden oder sogar be-

freit sind. In bestimmten Fällen oder bis zu einer bestimmten Höhe können sie sogar völlig steuerfrei sein.

Die Einführung eines Quellenabzugs von 25 % auf Zinsen aus Schuldverschreibungen in Ländern, die bei diesen Einkünften gegenwärtig keinen Quellenabzug vornehmen, könnte in diesen Ländern ernsthaftige Störungen des Rentenmarkts verursachen. Verschiedene Reformen auf diesem Gebiet zeigen übrigens, welch erheblichen Einfluß Änderungen der Quellenabzugssätze auf den Kapitalverkehr in der jüngsten Vergangenheit ausgeübt haben. Der vorgeschlagene Satz von 10 % dürfte die Höchstgrenze darstellen, wenn man eine Störung des Rentenmarkts vermeiden will.

Selbst bei einem Satz von nur 10 % kann die Einführung des Quellenabzugs leicht dazu führen, daß Emissionen aus EWG-Ländern, in denen es bisher keinen Quellenabzug gab, in dritte Länder verlagert werden. Bei der internationalen Beweglichkeit des Kapitals neigen die Anleger immer mehr dazu, die Nettorendite nach Abzug aller Steuern zu vergleichen, und solange es noch Länder ohne Quellenabzug gibt, wird die Steuer nur den Kapitalnachfrager, nicht aber das Einkommen des Kapitalanbieters belasten. Diese Belastung werden vor allem die privaten Kapitalnehmer zu spüren bekommen: die öffentliche Hand als Kapitalnachfrager wird nämlich durch die mit dem Abzug verbundene Steuereinnahmen weitgehend entschädigt.

c) Um eine gewisse Elastizität des Systems zu gewährleisten und die spätere Entwicklung in Richtung eines strengen gemeinsamen Kontrollsystems in Verbindung mit der Beseitigung des Quellenabzugs oder umgekehrt in Richtung eines jede andere Steuer abgeltenden Quellenabzugs nicht in Frage zu stellen, könnten die Mitgliedstaaten aber dennoch die gemeinsamen Sätze ermäßigen bzw. den Quellenabzug sogar abschaffen:

— falls die Auszahlung von Dividenden oder von Zinsen der Steuerverwaltung des Einkunftsempfängers von der auszahlenden Stelle sofort bekanntgegeben wird;

— falls der Empfänger von der Steuer befreit ist, beispielsweise wenn es sich um eine Muttergesellschaft handelt.

Selbstverständlich erhebt sich die Frage, ob die erste — recht allgemeine — Abweichung erforderlich ist. Es muß nämlich eingeräumt werden, daß im Hinblick auf die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs die zur Zeit geltenden Kontrollsysteme de facto, wenn nicht sogar de jure ihnen streng zwingenden Charakter verlieren, da der Steuerpflichtige immer die Automatik eines derartigen Sy-

stems umgehen kann, indem er seine Einkünfte — selbst die inländischen Ursprungs — in einem Staat vereinnahmt, in dem diese Kontrolle nicht ausgeübt wird. Der Dividendenempfänger ist aber an einem solchen Vorgehen nur interessiert, wenn der von ihm geforderte Steuerbetrag seine Anrechnungsmöglichkeiten überschreitet, das heißt, wenn er höher ist als der gegebenenfalls um den Steuerkredit erhöhte (in diesem Fall obligatorische) Quellenabzug, was im Fall Frankreichs einer der vereinnahmten Nettodividende entsprechenden Summe gleichkommt. Wegen der Höhe dieses Betrags wird eine derartige Praxis nur für einen sehr geringen Personenkreis in Frage kommen. Für die Mehrzahl der Steuerpflichtigen wird das gegenwärtige Kontrollsystem mit Beseitigung des Quellenabzugs weiterhin interessant sein. Wollte man Frankreich zur Wiedereinführung eines Abzugs von 25 % auf die an ansässige Personen gezahlten Dividenden veranlassen, so hätte dies zahlreiche Erstattungen und damit eine Komplizierung des Systems zur Folge. Aus diesem Grund dürfte sich die Kontrolle — und demnach die hier vorgesehene Abweichung — letztlich als nützlich erweisen.

Die zweite im Fall einer Befreiung des Empfängers vorgesehene Abweichung erscheint ohne weiteres gerechtfertigt: es ist nämlich nicht einzusehen, warum in diesem Fall ein Quellenabzug vorgenommen werden sollte, der später erstattet werden müßte.

Darüber hinaus ist festzustellen, daß die in diesem System vorgesehene Erstattung bzw. Beseitigung des Quellenabzugs das Problem des Quellenabzugs aus Dividenden in den Beziehungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften löst.

d) Natürlich wäre das gemeinsame Quellenabzugssystem, dessen wichtigste Merkmale soeben beschrieben wurden, völlig wertlos, wenn es nicht die Möglichkeit ausschloße, irgendeinen anderen Abzug vorzunehmen.

So müßten diejenigen Mitgliedstaaten, die gegenwärtig noch Abzüge auf die aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Einkünfte erheben, auf dieses System verzichten.

B. Anpassung der Systeme des Steuerguthabens (Frankreich) und des Steuerkredits (Belgien)

Der Grundgedanke des in Frankreich und in Belgien eingeführten Systems des Steuerguthabens bzw. Steuerkredits besteht darin, dem Aktionär den Abzug eines Teils der Körperschaftsteuer, die von dem die Dividenden ausschüttenden Unternehmen gezahlt wurde, von

dem Betrag der von ihm persönlich geschuldeten Steuer zu ermöglichen. In Frankreich wird dieser Abzug durch eine Erstattung ergänzt, wenn die Anrechnungsmöglichkeiten unzulänglich sind. In Belgien ist der Abzug pauschal und kann niemals zu einer Erstattung führen.

Diese Maßnahme, die eine Milderung der Steuer der Dividendenempfänger (persönliche Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer) bewirkt, begünstigt somit nur natürliche Personen oder Gesellschaften, die diesen Steuern in Frankreich bzw. Belgien unterliegen, das heißt grundsätzlich nur die im einen bzw. im anderen Land Ansässigen.

In beiden Ländern betrifft der Abzug aber nur die Dividenden, die von Gesellschaften mit Sitz im Inland ausgeschüttet werden, nicht aber die Dividenden ausländischer Gesellschaften.

Es stellt sich somit die Frage, welches die praktischen Folgen dieser Maßnahme sind. Sind sie angesichts der gegenwärtigen Entwicklung des Gemeinsamen Markts annehmbar? Oder sollte man ihre Änderung anstreben, indem man die betreffenden Länder um eine Modifizierung ihrer Vorschriften ersucht? Und auf welche Punkte sollte sich diese Modifizierung beziehen?

Hinsichtlich der ersten Frage besteht Einstimmigkeit darüber, daß praktisch, wenn nicht sogar streng rechtlich gesehen, die Maßnahmen eine gewisse diskriminierende Wirkung haben, die mit der Entwicklung des Gemeinsamen Markts und insbesondere der immer vollständigeren Liberalisierung des Kapitalverkehrs und mit der wünschenswerten Verflechtung der Kapitalmärkte unvereinbar ist.

Hier stehen sich jedoch zwei Thesen gegenüber, die insbesondere darauf zurückgehen, daß die gegenwärtig in Kraft befindlichen Maßnahmen zwei Ausnahmen enthalten: — erstens berechtigen Dividenden ausländischer Wertpapiere nicht zum Steuerabzug; — zweitens wird Nichtansässigen keinerlei Steuerermäßigung gewährt.

1. Die erste These

Ihr liegt die Auffassung zugrunde, daß die Maßnahme eine Verminderung der persönlichen Steuer der Aktionäre bewirke, wobei das Beispiel Deutschlands außer acht gelassen wird, bei dem der Satz der Körperschaftsteuer einfach für die ausgeschütteten Gewinnanteile ermäßigt wurde. Dann muß man aber auch allen sich aus dieser Betrachtungsweise ergebenden Konsequenzen zustimmen.

Es ist mit den Grundsätzen des Gemeinsamen Markts unvereinbar, daß für ein und denselben Aktionär in einem bestimmten Land die persönliche Einkommensteuer unterschiedlich hoch festgesetzt wird, je nachdem, ob die vereinnahmten Dividenden von inländischen oder von Gesellschaften anderer Mitgliedstaaten stammen.

Die gegenwärtigen Steuerkreditmaßnahmen veranlassen Franzosen, in französischen Geschäften, und Belgier, in belgischen Geschäften zu investieren, und tragen zur Abschließung der Kapitalmärkte bei, während doch eine Steuerneutralität angestrebt werden sollte, die allen Investoren unabhängig von dem Ort der Investition innerhalb der EWG die gleiche steuerliche Behandlung gewährleistet.

Aus dieser Sicht müßte das französische und das belgische Steuerkreditsystem auf Dividenden von Gesellschaften anderer Staaten innerhalb des Gemeinsamen Markts ausgedehnt werden.

2. Die zweite These

Sie stellt die Darstellung in Frage, daß der Steuerkredit bzw. das Steuerguthaben als eine Verminderung der Steuer des Aktionärs angesehen werden könne, und geht hierbei insbesondere von der Begründung des französischen Gesetzes und der Gleichartigkeit der Ergebnisse aus, die mit diesem System und mit der deutschen Methode des gespaltenen Satzes hinsichtlich der tatsächlichen Steuererleichterung erreicht werden.

In Frankreich wie in Belgien rechnet man nämlich etwa die Hälfte der Körperschaftsteuer an, die die Dividenden als Gewinne auf der Ebene der Gesellschaft getragen haben, während sich in Deutschland die Körperschaftsteuer bei den ausgeschütteten Gewinnen etwa um die Hälfte ermäßigt.

Um zu vermeiden, daß ausländische Aktionäre in den Genuß einer Ermäßigung des Körperschaftsteuersatzes kommen — was zweifellos der Fall ist, wenn der Körperschaftsteuersatz wie in Deutschland generell ermäßigt ist —, wird deshalb diese Ermäßigung in Form eines Steuerkredits oder Steuerguthabens gewährt. Man muß deshalb das Steuerguthaben allen Ansässigen der anderen Mitgliedstaaten gewähren, um die diskriminierende Wirkung zu beseitigen und das Gleichgewicht zwischen Ansässigen und Nichtansässigen dadurch wieder herzustellen, daß man die Erstattung eines Betrags in Höhe des Steuerkredits oder seine Anrechnung auf die Steuern gewährt, denen diese in der Gemeinschaft ansässigen Personen in Frankreich und in Belgien unterworfen sein könnten.

Die Einführung des gegenwärtigen Steuerkreditsystems hatte faktisch zur Folge, Nichtansässige vom Erwerb von Aktien französischer oder belgischer Gesellschaften (soweit diese die Dividende zur Erhöhung der Selbstfinanzierung verringert haben) abzuhalten, und hat somit zu einer verstärkten Abschließung der Kapitalmärkte beigetragen.

Wenn das Steuerkreditsystem für die Gemeinschaft in Frage kommen soll, müssen in jedem Fall je nach der Entscheidung für eine der obengenannten Lösungen rasch Änderungen an diesem System vorgenommen werden.

Sofern die Mitgliedstaaten die Erleichterung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung von Dividenden beizubehalten wünschen, müßten sie sich auf lange Sicht aber in jedem Fall für ein einheitliches System entscheiden, in dem entweder das in der erwähnten Weise abgeänderte Steuerkreditsystem oder das gegenwärtig in Deutschland angewandte System des gespaltenen Satzes allgemein angewendet würde. Andere und einfachere Systeme kämen zur Erreichung dieses Ziels ebenfalls in Frage, wie zum Beispiel die vorstehend in dem Absatz über die Angleichung der Körperschaftsteuersätze genannten Methoden. Das Steuerkreditsystem und das System des gespaltenen Satzes verringern zwar die wirtschaftliche Doppelbesteuerung, scheinen aber bei den Aktionären nicht den gewünschten Erfolg gehabt noch das Problem der übermäßigen Bevorzugung der Anleihefinanzierung durch die Unternehmen gelöst zu haben.

C. Steuerliche Behandlung der durch Anlagevermittler vorgenommenen Anlagen

Soweit Kapitalanlagen durch Anlagevermittlungsstellen vorgenommen werden, müssen die Einkünfte aus diesen Anlagen auf andere natürliche oder juristische Personen übertragen werden können, als ob diese die Anlagen direkt vorgenommen hätten, damit die Personen nicht in steuerlicher Hinsicht benachteiligt werden, die es vorziehen, ihre Ersparnisse von qualifizierten Vermittlungsstellen verwalten zu lassen. Diese „Steuertransparenz“ setzt voraus, daß der Endempfänger der Einkünfte die der Vermittlungsstelle noch nicht erstatteten oder von dieser angerechneten Quellenabzüge anrechnen kann; die Steuertransparenz setzt weiter voraus, daß keinerlei weitere Steuer bei der Vermittlungsstelle auf die Einkünfte aus den genannten Anlagen erhoben wird. Es handelt sich hier um einen Grundsatz, der sich in größerem oder kleinerem Umfang bereits in der Steuer-

gesetzgebung aller Staaten findet, und zwar insbesondere soweit die Vermittlungsstellen auf Grund ihrer Satzungen zu einer möglichst großen Streuung ihrer Anlagen verpflichtet sind, aber auch, wenn es sich um eine Gesellschaft mit einer wesentlichen Beteiligung an einer anderen Gesellschaft handelt. Das Beispiel mehrerer Mitgliedstaaten zeigt, daß dieser Grundsatz des „non bis in idem“ allgemein für alle durch Kapitalanlagevermittler getätigte Anlagen gelten sollte.

D. Vorzugsregelung für bestimmte Holdinggesellschaften

Gewisse in diesem Zusammenhang im Rahmen der EWG vorgebrachte Beanstandungen betreffen im wesentlichen die luxemburgischen Holdinggesellschaften. Es handelt sich dabei um Gesellschaften, deren ausschließlich finanzielle Tätigkeit hauptsächlich darin besteht, Wertpapiere (Aktien, Gesellschaftsanteile, Obligationen usw.) und Patente zu erwerben, zu verwalten, zu verwerten und zu verkaufen sowie Schuldverschreibungen auszugeben. Abgesehen von den Vorteilen, die solche Gesellschaften außerdem in finanzieller Hinsicht genießen können, wird ihnen eine steuerliche Vorzugsregelung eingeräumt:

In Luxemburg zahlen diese Gesellschaften nämlich keine Steuern auf ihre Einkünfte. Sie unterliegen lediglich einem sehr geringen jährlichen „droit d'abonnement“ und sind vom Quellenabzug auf die von ihnen ausgeschütteten Gewinne befreit. Auf der anderen Seite können sie dementsprechend den Quellenabzug auf die von ihnen vereinnahmten Einkünfte weder anrechnen noch erstattet bekommen und sind von den Vorteilen der Doppelbesteuerungsabkommen ausgeschlossen.

Diese Befreiung von der Körperschaftsteuer in bezug auf die Dividenden, die bereits auf der Ebene der ausschüttenden Gesellschaft als Gewinn besteuert worden sind, erscheint normal und stellt im übrigen keine allein auf Luxemburg beschränkte Regelung dar. Einwendungen werden dagegen erhoben, wenn sie — wie dies bei den luxemburgischen Holdinggesellschaften der Fall ist — auch für die bei der Veräußerung von Wertpapieren erzielten Veräußerungsgewinne oder für Anleihezinsen oder Patentgebühren gilt, die auf Ebene des Schuldners grundsätzlich nicht besteuert werden.

Es ist außerdem darauf hinzuweisen, daß die Zinsen aus den von den luxemburgischen Holdinggesellschaften ausgegebenen Schuldverschreibungen vom Quellenabzug befreit

sind. Diese Befreiung genügt jedoch nicht, um die große Zahl der von den Holdinggesellschaften ausgegebenen Schuldverschreibungen zu erklären. Im übrigen ist sie nicht allein auf luxemburgische Holdinggesellschaften beschränkt. Auch andere Mitgliedstaaten wenden auf Zinsen aus Schuldverschreibungen keinen Quellenabzug an, sei es generell oder in bestimmten Sonderfällen, wie zum Beispiel im Fall einer Emission im Ausland. Es hat den Anschein, daß im Fall Luxemburgs der erleichterte Zugang zum Kapitalmarkt eine entscheidende Rolle spielt.

Unter ausschließlich steuerlichem Blickwinkel bestünde die Lösung dieses Problems in einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten.

Dieses Problem kann jedoch auf steuerlicher Ebene nicht geregelt werden, ohne die wirtschaftlichen Folgen zu bedenken: Die luxemburgischen Holdinggesellschaften werden nämlich häufig dazu benutzt, bedeutende Kapitalbeträge in der EWG zu halten oder aus Drittländern in sie einzuführen.

Ferner bedingt die Lösung dieses Problems die Festlegung einer gemeinsamen Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber bestimmten Drittländern (beispielsweise der Schweiz), in denen solche Gesellschaften eine sehr vorteilhafte steuerliche Behandlung genießen. Es geht nämlich darum, bestimmten Gesellschaften dritter Länder nicht eine noch größere Anziehungskraft zu geben.

Schließlich ist noch festzustellen, daß bestimmte Mitgliedstaaten durch einseitige Maßnahmen versucht haben, diese Form der Steuerflucht zu bekämpfen. So ist es beispielsweise auf Grund eines belgischen Gesetzes von 1954 nicht möglich, die einer im Ausland etablierten und dort einer vom allgemeinen Recht abweichenden Steuerregelung unterliegenden Holdinggesellschaft gezahlten Patentgebühren und Anleihezinsen vom steuerpflichtigen Gewinn abzuziehen, es sei denn, der Steuerpflichtige weist nach, daß diesen Zahlungen reelle und lautere Geschäfte zugrunde liegen und daß sie die normalen Grenzen nicht überschreiten. Auf Grund derselben Erwägungen erhebt Frankreich in diesen Fällen einen Quellenabzug (24 % auf Gebühren, 25 % auf Zinsen), der übrigens definitiven Charakter hat.

Diese Fragen werden nur schrittweise unter Berücksichtigung ihrer finanziellen und ihrer wirtschaftlichen Konsequenzen gelöst werden können. Man müßte untersuchen, ob zunächst die Verpflichtung zur Einbehaltung einer Quellensteuer mit harmonisiertem Satz auf

alle Anleihezinsen, wie im vorbergehenden Kapitel vorgeschlagen, den ersten Schritt zu einer Lösung bedeuten würde.

II. Unternehmenskonzentration

Die durch die Wirtschaftskonzentration aufgeworfenen Steuerfragen sind je nach den Formen dieser Konzentration verschieden. Die Konzentration kann auf sehr unterschiedliche Weise erreicht werden, wobei jedoch unter steuerlichem Aspekt zwei Gruppen unterschieden werden können, nämlich:

— die Fusion von Gesellschaften, das heißt ihr Zusammenschluß zu einer größeren Rechtseinheit (Fusion durch Übernahme oder durch Gründung einer neuen Gesellschaft), und

— die Beteiligung, das heißt der Erwerb von Wertpapieren einer Gesellschaft durch eine andere Gesellschaft, durch den Mutter-Tochter-Verhältnisse geschaffen oder Holdinggesellschaften gegründet werden.

Diese beiden Konzentrationsformen werden nicht in gleichem Maß in den sechs Ländern verwendet, und zwar nicht nur wegen der Unterschiede auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts (die Niederlande kennen keine Fusion, die automatisch die Auflösung der einbringenden Gesellschaften nach sich zieht), sondern auch wegen der Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, dem Grad der bereits erreichten Konzentration, der Unternehmensgröße und den Gepflogenheiten in Industrie und Handel.

Beide Formen müssen aber unter dem Gesichtspunkt der Gemeinschaft berücksichtigt werden. Zuvor ist aber darauf hinzuweisen, daß:

Fusionen in der Regel durch die steuerlichen Kosten des Rechtsvorgangs selbst behindert werden,

Beteiligungen dagegen nicht durch die Kosten des Rechtsvorgangs selbst, sondern durch die steuerlichen Regelungen, denen die Gruppe (Mutter und Tochter) nach Durchführung des Rechtsvorgangs unterliegt, die Konzentration bremsen können.

A. Fusionen

Die Fusionsarten, die gegenwärtig in den Mitgliedstaaten durchführbar sind, lassen sich auf zwei reduzieren, nämlich:

— die rein rechtliche Fusion durch Gründung einer neuen Gesellschaft oder Über-

nahme (und ggf. Spaltung) mit Auflösung der einbringenden Gesellschaft;

— die Einbringung eines Teils oder der Gesamtheit des Gesellschaftsvermögens gegen Übergabe von Wertpapieren ohne Auflösung der einbringenden Gesellschaft.

Die Hauptprobleme, die sich für diese Fusionsarten auf der Ebene der direkten Steuern ergeben, können in drei Gruppen eingeteilt werden, nämlich in bezug auf:

— die einbringende Gesellschaft,
— die übernehmende Gesellschaft,
— die Aktionäre der einbringenden Gesellschaft.

1. Bei der einbringenden Gesellschaft stellt die Frage der Wertsteigerungen bei Gegenständen des Anlagevermögens das steuerliche Hindernis dar.

a) Wird die einbringende Gesellschaft aufgelöst, so tritt für die noch nicht versteuerten Gewinne und insbesondere für alle bisher verdeckten und nunmehr ausgewiesenen Wertsteigerungen grundsätzlich die sofortige Steuerpflicht unter den für die Gesellschaftsauflösung vorgesehenen Bedingungen ein. Um eine so schwere Steuerlast zu vermeiden, die die Fusionen selbst auf nationaler Ebene unmöglich machen würde, gewähren die Mitgliedstaaten in diesem Fall im allgemeinen eine Vorzugsregelung in Form eines Hinausschiebens der Besteuerung bis zu dem Zeitpunkt, da die Wertsteigerungen von der übernehmenden Gesellschaft tatsächlich realisiert werden. Dies bedeutet, daß bei der Fusion keine Steuern erhoben werden, die übernehmende Gesellschaft die Abschreibungen und späteren Wertsteigerungen bei den eingebrachten Vermögensgegenständen jedoch nach dem Wert berechnen muß, mit dem diese Vermögensgegenstände in der Bilanz der einbringenden Gesellschaft ausgewiesen waren. Es wird auch ein gemischtes System angewandt, das entweder in einem Steuerausgleich, einer Verteilung der Steuerschuld auf mehrere oder aber in einer sofortigen Besteuerung zu ermäßigtem Satz besteht.

b) Wird die einbringende Gesellschaft nicht aufgelöst, so tritt beim Einbringungsvorgang gleichwohl eine Wertsteigerung des Vermögens in Erscheinung, die sich aus der Differenz zwischen dem Buchwert und dem realen Wert der übertragenen Gegenstände ergibt. Das gleiche Problem stellt sich folglich für diese nicht bei der Auflösung, sondern während der Ausübung der Tätigkeit auftretende Wertsteigerung, die in der Regel Teil des steuerpflichtigen Gewinns ist. Wie bei den rein rechtlichen Fusionen haben die Länder, in

denen solche Vorgänge üblich sind, auf nationaler Ebene Begünstigungsmaßnahmen getroffen, um diese sofortige Besteuerung zum Normalsatz zu vermeiden.

Zu diesem Problem der Wertsteigerungen kann bei internationalen Fusionen, bei denen die einbringende Gesellschaft verschwindet, noch die Frage des Liquidationsgewinns hinzukommen, den die Gesellschafter zu dem Zeitpunkt erzielen, in dem eine aufgelöste Gesellschaft ihr Vermögen verteilt. Die Nichtbesteuerung dieses Liquidationsgewinns bei einer Fusion ist folgerichtig, da das Gesellschaftsvermögen nicht unter die Gesellschafter aufgeteilt wird und der Liquidationsgewinn gewissermaßen bis zu dem Zeitpunkt auf die übernehmende Gesellschaft übertragen wird, da sich diese auflöst. Die Anwendung dieser Regel auf internationale Fusionen dürfte keine großen Schwierigkeiten mit sich bringen, soweit dieser Liquidationsgewinn wie Einkünfte aus beweglichem Vermögen — (Dividende) — behandelt wird, was in den meisten Mitgliedstaaten der Fall ist. Der Staat der einbringenden Gesellschaft kann nämlich den Liquidationsgewinn bei der Auflösung der ausländischen übernehmenden Gesellschaft besteuern, soweit er seinen Ansässigen zugeteilt wird (vorbehaltlich eines Quellenabzugs in dem anderen Staat). Dies gilt jedoch nicht für ein Land, das wie Belgien den Liquidationsgewinn auf der Ebene der aufgelösten Gesellschaft, und nicht auf Ebene ihrer Gesellschafter besteuert. Diese Frage könnte jedoch einseitig geregelt werden, da sie allein Belgien betrifft.

2. Bei der übernehmenden Gesellschaft scheinen die Hindernisse bei weitem weniger ernst zu sein, zumindest dann, wenn eine der an der Fusion beteiligten Gesellschaften nicht Aktionär der anderen ist.

Ein Problem kann sich jedoch im Zusammenhang mit der Fusionsprämie stellen. Diese entspricht dem Unterschied zwischen dem Realwert der Einbringungen und der als Gegenwert für die Einbringungen vorgenommenen Erhöhung des Nominalkapitals der übernehmenden Gesellschaft. Sie bildet den Teil der verdeckten Wertsteigerungen und der Rücklagen, auf die die neuen Aktien lauten. Diese Prämie dürfte in der Regel der Körperschaftsteuer der einzelnen Länder entgehen.

Gewisse Schwierigkeiten ergeben sich gleichwohl, wenn eine der beiden Gesellschaften Aktionär der anderen ist.

Wenn die einbringende Gesellschaft Aktionär der übernehmenden Gesellschaft ist, müssen die für die Einbringung erhaltenen Aktien

annulliert⁽¹⁾ werden, falls nicht eingeräumt ist, daß eine Gesellschaft ihr eigener Aktionär sein kann. Im umgekehrten Fall, das heißt, wenn die übernehmende Gesellschaft Aktionär der einbringenden Gesellschaft ist, müssen die Aktien annulliert oder gegen Wertpapiere der übernehmenden Gesellschaft ausgetauscht werden, wenn diese ihr eigener Aktionär sein kann.

Diese Vorgänge sind geeignet, eine Wertsteigerung entstehen zu lassen. Bei Fehlen einer Vorzugsregelung kommt es dann zu einer Doppelbesteuerung, da die gleiche Wertsteigerung praktisch zweimal besteuert wird, und zwar bei der Einbringung und bei der Annullierung oder dem Austausch der Wertpapiere.

3. Bei den Aktionären der einbringenden Gesellschaft, die ihre Wertpapiere gegen Wertpapiere der übernehmenden Gesellschaft austauschen, stellt sich die Frage, ob dieser Vorgang eine Besteuerung nach sich ziehen kann. Eine Besteuerung in dieser Phase kann die Fusion von Gesellschaften behindern, da die Gefahr besteht, daß sich einige Aktionäre — insbesondere wenn sie eine wesentliche Beteiligung besitzen — der Fusion widersetzen.

Dieses Problem stellt sich dagegen nicht bei Einbringung eines Gesellschaftsvermögens gegen Übergabe von Wertpapieren ohne Auflösung der einbringenden Gesellschaft, da die Aktionäre dieser Gesellschaft diese Wertpapiere behalten.

Schließlich ist zu bedenken, daß sich bei Fusionen auch noch Fragen der Gesellschaftsteuer ergeben. In diesem Zusammenhang genügt es, daran zu erinnern, daß der von der Kommission vorgelegte Richtlinienentwurf die aus der Sicht der Gemeinschaft erwünschte Harmonisierung verwickelt und Doppelbesteuerungen zwischen den Mitgliedstaaten ausschließt.

Bei der Suche nach einer Lösung des steuerlichen Problems der internationalen Gesellschaftsfusionen sind verschiedene Punkte zu beachten:

a) Jede Lösung setzt zunächst voraus, daß man den Grundsatz einer gewissen Steuererleichterung billigt, die übrigens keinerlei Einnahmeverluste für die Mitgliedstaaten zur Folge hat, da ja internationale Fusionen bisher noch nicht vorgenommen worden sind, sondern höchstens einen etwaigen „entgangenen Gewinn“. Dieser Grundsatz sollte von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden.

⁽¹⁾ Oder gegebenenfalls abgetreten.

b) Die Prüfung der genannten Fragen hat indessen zunächst gezeigt, daß es nicht möglich ist, für internationale Fusionen eine günstigere Regelung vorzusehen als für nationale Fusionen.

c) Die Prüfung der genannten Fragen hat indessen zunächst gezeigt, daß es nicht möglich ist, die derzeitigen nationalen Regelungen für Fusionen schlicht und einfach auf internationale Fusionen zu übertragen:

— Einerseits sind diese Regelungen je nach den Ländern mehr oder weniger günstig. Ihre Ausdehnung könnte zu Fusionen ständig in gleicher Richtung führen, das heißt, die Länder mit der großzügigsten Regelung benachteiligen.

— Andererseits basieren diese Regelungen im allgemeinen auf dem Hinausschieben der Besteuerung (sofern die gleichen Werte in der übernehmenden Gesellschaft bleiben). Ein solches System wäre in internationalem Rahmen zu kompliziert.

Es ist folglich geboten, eine einfachere Lösung zu erarbeiten, die von allen Ländern auf internationaler Ebene angenommen und der Harmonisierung der nationalen Regelungen zugrunde gelegt werden kann, die sich als unumgänglich erweist.

Prinzipiell könnte diese Lösung darin bestehen, bei der Fusion den Gesamtbetrag der steuerpflichtigen Wertsteigerungen zu ermitteln, auf den die Steuer zum Normalsatz angewandt wird; die Zahlung dieser Steuer an den Staat der übernommenen Gesellschaft würde sich jedoch auf zehn Jahre verteilen, wobei die übernehmende Gesellschaft selbstverständlich alle eingebrachten Vermögensanteile zu ihrem Realwert in ihre Bilanz übernehmen könnte.

Diese zehnjährige Frist dürfte eine annehmbare Durchschnittsfrist sein, wenn man alle Vermögensgegenstände berücksichtigt, bei denen eine Wertsteigerung in Erscheinung treten kann, angefangen von den Lagerbeständen bis zu den Grundstücken, und zwar gleichgültig, ob diese Vermögensgegenstände abschreibungsfähig sind oder nicht.

Diese Lösung scheint jedoch anfechtbar zu sein, soweit bestimmte Vermögensgegenstände, insbesondere die nicht abschreibungsfähigen Gegenstände, wie Lagerbestände, Grundstücke oder Wertpapiere, einen sehr beträchtlichen Teil des Gesellschaftsvermögens ausmachen. In solchen Fällen entfernt sich nämlich die vorgeschlagene Globalberechnung zu weit von der Wirklichkeit.

Es wäre folglich besser, nach Maßgabe der zu Wertsteigerungen führenden Vermögensgegenstände bestimmte Anpassungsmöglichkeiten vorzusehen:

— Die Wertsteigerungen bei abschreibungsfähigen Vermögensgegenständen würden immer in Erscheinung treten und der Steuer unterliegen, wobei die Zahlung grundsätzlich auf zehn Jahre verteilt wäre.

— Bei Grundstücken und gewissen nicht abschreibungsfähigen Vermögenswerten könnte dem Unternehmen folgende Wahl gegeben werden:

entweder die Wertsteigerungen nicht aufzudecken und das Hinausschieben der Besteuerung auszunutzen, wobei die Vermögensgegenstände in der übernehmenden oder neuen Gesellschaft mit dem gleichen Wert beibehalten werden. In diesem Fall müßte ein Verfahren ausgearbeitet werden, das es dem Staat der übernommenen Gesellschaft ermöglicht, gegebenenfalls sein Besteuerungsrecht auszuüben,

oder die Wertsteigerungen aufzudecken und die Steuer sofort zu einem ermäßigten Satz zu zahlen, wobei die übernehmende Gesellschaft die Vermögensgegenstände zu ihrem Realwert in ihre Bilanz übernehmen könnte.

— Bei den Beteiligungen könnten die aufgedeckten Wertsteigerungen entweder bei gestaffelter Zahlung

oder mit einem ermäßigten Satz bei sofortiger Zahlung besteuert werden.

— Für die Lagerbestände würde keine Sondermaßnahme vorgesehen, da die aufgedeckten Wertsteigerungen grundsätzlich sofort zum Normalsatz besteuert werden.

d) Steuerfreie Rückstellungen oder Rücklagen, die von der einbringenden Gesellschaft gebildet worden sind, sollten anlässlich der Fusion nur dann besteuert werden, wenn sie ihre wirtschaftliche Rechtfertigung verlieren. Ist dies nicht der Fall, so sollten sie von der aufnehmenden Gesellschaft steuerfrei übernommen werden können.

e) Wenn eine der beiden Gesellschaften Aktionärin der anderen ist und die betreffenden Aktien annulliert bzw. ausgetauscht werden müssen, so empfiehlt es sich, die durch diese Manipulationen aufgedeckten Wertsteigerungen von der Besteuerung zu entlasten, wie dies übrigens im allgemeinen in den nationalen steuerlichen Vorzugsregelungen vorgesehen ist, um eine wirtschaftliche Doppelbesteuerung zu vermeiden.

f) Für die Aktionäre der einbringenden Gesellschaft stellt der Austausch der Aktien dieser Gesellschaft, die sie besaßen, gegen Aktien der übernehmenden oder neugegründeten Gesellschaft nur eine einfache technische Prozedur dar und verschafft ihnen keinerlei Bereicherung. Es sollte anerkannt werden, wie dies im allgemeinen bei den nationalen Fusionen der Fall ist, daß dieser

Austausch keine steuerlichen Konsequenzen hat, zumindest, sofern diese neuen Aktien nicht verkauft werden, und — falls es sich um ein Unternehmen handelt — unter der Bedingung, daß dieses Unternehmen in seine Bilanz die neuen Aktien zum Wert der alten Aktien aufnimmt.

Bei der Einbringung einzelner oder sämtlicher Vermögenswerte gegen Überlassung von Wertpapieren treten ebenfalls einige der oben angeschnittenen Probleme auf und könnten offensichtlich die gleichen Lösungen angewendet werden.

g) Da eine internationale Fusion in der Regel die Umwandlung einer inländischen Gesellschaft in eine Betriebsstätte einer ausländischen Gesellschaft zur Folge hat, darf dies schließlich nicht dazu führen, daß diese Betriebsstätte höhere Steuern als eine rechtlich unabhängige Gesellschaft (Tochtergesellschaft) zu zahlen hat. Unter diesem Gesichtspunkt dürfte sich eine Änderung bestimmter Steuervorschriften empfehlen, die mehr oder weniger diskriminierend sind. Dies gilt für: — die Besteuerung der Gewinne von Betriebsstätten ausländischer Gesellschaften zu einem Satz von 49 % in Deutschland und von 35 % in Belgien;

— die Besteuerungsmodalitäten für ausgeschüttete Gewinne von Betriebsstätten ausländischer Gesellschaften in Frankreich;

— die italienischen und die belgischen Vorschriften, wonach alle von einem Nichtansässigen vereinnahmten Einkünfte inländischer Herkunft der Betriebsstätte zugerechnet werden, die diese im Lande besitzt (Anziehungskraft der Betriebsstätte).

Derartige Bestimmungen stehen der Entwicklung von Betriebsstätten größeren Umfangs entgegen.

B. Beteiligungen

Der Erwerb von Wertpapieren einer Gesellschaft durch eine andere Gesellschaft bildet die am weitesten verbreitete Form der wirtschaftlichen Konzentration; er kann laufend im internationalen ebenso wie im nationalen Rahmen durchgeführt werden, denn er stellt im Augenblick seiner Realisierung keinerlei steuerliche Probleme.

Dagegen kann die laufende Besteuerung untereinander verflochtener Gesellschaften als ein Hindernis für die Konzentration in dieser Form erscheinen, insbesondere im Gemeinschaftsrahmen, wenn die gesamte von den beiden Gesellschaften zu tragende Steuerlast zu weit über die Last hinausgeht, die eine einzige Gesellschaft zu tragen hätte.

1. Gewinnbesteuerung

Aus diesem Grund mußte die Steuerregelung für die Gewinnausschüttungen einer Gesellschaft an eine andere in den einzelnen Ländern eine besondere Umgestaltung erfahren, um zu verhindern, daß die gleichen Gewinne nacheinander bei zwei oder mehreren Gesellschaften besteuert werden.

Tatsächlich gibt es in vier Mitgliedstaaten eine Sonderregelung für Mutter- und Tochtergesellschaften (das Schachtelprivileg), wonach die von einer Gesellschaft vereinnahmten Dividenden praktisch steuerfrei sind, wenn diese an einer anderen Gesellschaft wesentlich beteiligt ist (10 % in Frankreich, 25 % in Deutschland, in den Niederlanden und in Luxemburg). In Belgien gelten die von einer Gesellschaft vereinnahmten Dividenden nicht als Bestandteil des steuerpflichtigen Gewinns und unterliegen somit ohne Rücksicht auf die Höhe der Beteiligung keiner Besteuerung. In Italien schließlich ist die Doppelbesteuerung dadurch begrenzt, daß die Körperschaftsteuer nur eine zusätzliche Steuer mit niedrigem Satz ist, die zu der nur einmal auf den gleichen Gewinn erhobenen Zedularsteuer hinzutritt.

Diese Befreiungen kommen aber nicht immer zum Zuge, wenn es sich um eine ausländische Tochtergesellschaft handelt. Frankreich, die Niederlande und Belgien wenden zwar die gleiche Regelung für inländische und ausländische Töchter einer inländischen Muttergesellschaft an; die Bundesrepublik und Luxemburg machen diese Gleichstellung jedoch von bilateralen Abkommen abhängig, während die italienischen Muttergesellschaften wegen der Besonderheiten des italienischen Systems immer eine gewisse Doppelbesteuerung zu tragen haben, gleichgültig, ob es sich bei der Tochtergesellschaft um eine ausländische oder um eine inländische Gesellschaft handelt.

Es ist somit unbedingt erforderlich, die inländischen Lösungen systematisch „über die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten hinweg“ anzuwenden, was keine größeren Hindernisse aufwerfen dürfte. Um jede steuerliche Behinderung von Gesellschaftszusammenschlüssen aus dem Weg zu räumen, müssen diese Regelungen außerdem auf inländischer Ebene vervollständigt werden, wenn sie sich als unzulänglich erweisen.

Dagegen dürfte es — zumindest in der derzeitigen Phase des Gemeinsamen Marktes — nicht allzu hinderlich sein, daß die zur Gewährung des Schachtelprivilegs erforderliche Mindestbeteiligung in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch ist. Die Konzentration setzt praktisch eine verhält-

nismäßig große Beteiligung voraus, und die vorgeschriebenen Mindestsätze werden in der Regel ohne weiteres erreicht.

2. Quellenabzug und Steuerguthaben

Es sind aber auch noch andere Aspekte dieser laufenden Besteuerung für die Konzentration von Belang. Sie ergeben sich aus dem Quellenabzug, den die sechs Mitgliedstaaten auf Dividenden erheben, sowie aus dem System des Steuerguthabens (Steuerkredits), das französischen Aktionären (natürlichen Personen oder Gesellschaften) für die von französischen Gesellschaften vereinnahmten Dividenden gewährt wird.

a) Auf rein nationaler Ebene wird der Quellenabzug bei ausgeschütteten Dividenden nur ein einziges Mal vorgenommen. In der Bundesrepublik Deutschland, in Luxemburg und in den Niederlanden wird die Kapitalertragsteuer bei Ausschüttungen der Tochter an die Mutter nicht erhoben, sondern bei der Wiederausschüttung durch die Muttergesellschaft an ihre eigenen Aktionäre einbehalten. In Belgien hingegen wird die Quellensteuer bei der Ausschüttung durch die Tochter an die Mutter einbehalten und später auf die Quellensteuer angerechnet, die bei Wiederausschüttung durch die Mutter fällig wird (dies galt bis zu der vor kurzem erfolgten Abschaffung des Quellenabzugs zwischen französischen Steuerpflichtigen auch für Frankreich).

Das letztgenannte Verfahren veranlaßt praktisch die Muttergesellschaft, die von der Tochter vereinnahmten Dividenden wieder auszuschütten, wenn sie die Möglichkeit der Anrechnung nicht verlieren will.

Zu dem gleichen Ergebnis führt das gegenwärtige französische Steuerkreditsystem, wenn nämlich die Muttergesellschaft die von der Tochter vereinnahmten Dividenden nicht sofort wieder ausschüttet, ist der an diese Dividenden gebundene Steuerkredit praktisch für die Aktionäre der Muttergesellschaft verloren.

In einigen Mitgliedstaaten können also die Gewinne der Tochter in der Praxis frei auf die Mutter übertragen werden, die sie ihrerseits im Interesse der Gruppen verwenden kann, während in anderen Staaten eine derartige Übertragung praktisch eine sofortige Wiederausschüttung bedingt, um eine in steuerlicher Hinsicht vorübergehende oder endgültige Benachteiligung zu vermeiden.

Solche Regelungen können im ersten Fall eine wachsende Bedeutung der Muttergesellschaft gegenüber der Tochtergesellschaft und

im zweiten Fall das umgekehrte Ergebnis nach sich ziehen. Das Nebeneinanderbestehen dieser beiden entgegengesetzten Wirkungen ist aus der Sicht der Konzentration innerhalb der Gemeinschaft nicht sehr glücklich.

b) Der zweite Aspekt betrifft die Modalitäten des Quellenabzugs in den Mitgliedstaaten, wenn es sich um Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten handelt. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern:

— daß die internationale Doppelbesteuerung, die aus der Technik des Quellenabzugsverfahrens resultiert, zwischen den Mitgliedstaaten nicht immer vermieden wird, da dieser Abzug in dem die Dividenden empfangenden Land nicht immer voll angerechnet wird; diese allgemeine Feststellung trifft ebenso für den Fall von Mutter- und Tochtergesellschaften zu;

— daß, selbst wenn jede Doppelbesteuerung vermieden würde, das Problem, die Muttergesellschaft zur Weiterverteilung zu veranlassen, sich ebenfalls stellen könnte, und zwar in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Weise, falls Mutter- und Tochtergesellschaft nicht dieselbe Nationalität haben.

Dieses Problem der Veranlassung zur Weiterverteilung und der Doppelbesteuerung, das das Quellenabzugsverfahren in den Beziehungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften gegenwärtig stellt, wäre gelöst, wenn die in dem Kapitel „Quellenabzug“ vorgeschlagene Lösung akzeptiert würde; im Rahmen dieser Lösung wird nämlich der Abzug unterlassen oder zurückgezahlt, wenn der Begünstigte befreit ist, was im Fall der Muttergesellschaften zutrifft. Grundsätzlich ist eine Harmonisierung der steuerlichen Bedingungen für die Wiederausschüttung erforderlich, wenn man vermeiden will, daß Gesellschaftskonzentrationen ausschließlich bei Gesellschaften erfolgen, die ihren Sitz in Staaten haben, deren Gesetzgebung keine Bestimmung über die Wiederausschüttung enthält. Die beste Lösung bestünde darin, die Bedingung der Wiederausschüttung aufzuheben, da bezweifelt werden kann, daß diese Bedingung in wirtschaftlicher Hinsicht überhaupt sinnvoll ist; sie kann im Gegenteil ein Hindernis für den bestmöglichen Einsatz der Finanzierungsmittel innerhalb einer solchen Gruppe darstellen.

III. Abschreibungen

Wie bereits am Anfang dieses Memorandums angedeutet wurde, sollte die Berücksichtigung bestimmter Regeln verlangt werden:

A. „Normale“ Abschreibungen

1. *Ausgangspunkt der Abschreibung:* In bestimmten Ländern darf ein Wirtschaftsgut bereits vom Zeitpunkt seiner Bestellung an abgeschrieben werden, während man in anderen Ländern damit erst zu dem Zeitpunkt beginnen kann, in dem dieses Wirtschaftsgut geliefert oder tatsächlich in Benutzung genommen wird. Geht man vom wirtschaftlichen Begriff der Abschreibung aus, kann selbstverständlich die Wertminderung beginnen, sobald sich das Unternehmen zur Abnahme eines Gegenstands verpflichtet hat.

Unter diesen Umständen wäre vorzuschlagen, daß in allen Ländern auch die Wertminderung eines Wirtschaftsguts abgeschrieben werden darf, die bereits zwischen dem Zeitpunkt seiner Bestellung und seines Eingangs eintritt.

Allerdings dürfte die vor Eingang eines Wirtschaftsguts (d. h. vor seiner tatsächlichen Anschaffung) vorgenommene Abschreibung den Wert der geleisteten Anzahlungen nicht übersteigen, um die Bildung steuerfreier Rücklagen zu verhindern.

Darüber hinaus könnte ab dem Zeitpunkt des Eingangs eine Sonderabschreibung für die zwischen Bestellung und Eingang eingetretene Wertminderung vorgenommen werden, und zwar in Gesamthöhe der Wertminderung, falls keine Anzahlung geleistet wurde, bzw. in Höhe des noch nicht abgeschrieben Wertminderungsteils, wenn die geleistete Anzahlung unzureichend war.

Jedenfalls muß die erste Abschreibungsrate für den Besteuerungszeitraum, in welchem der Beginn der Nutzung liegt, einer volljährigen Abschreibungssumme entsprechen, gleichgültig ob dieser Zeitpunkt des Nutzungsbeginns am Anfang oder am Ende des Besteuerungszeitraums liegt.

2. *Abschreibungsmethoden:* Man müßte in den sechs Staaten die Möglichkeit proportionaler oder degressiver Abschreibungen vorsehen. Die degressive Abschreibung sollte allerdings grundsätzlich nur in besonderen Fällen auf Gebäude ausgedehnt werden dürfen. Außerdem dürfte der Satz der degressiven Abschreibung nicht mehr als das 2,5fache der entsprechenden linearen Abschreibung betragen.

3. *Verpflichtung zur Abschreibung:* Zur Erreichung einer größeren Bilanzwahrheit, zur

Beachtung der Bestimmungen über den Verlustvortrag und zur Sicherstellung der angestrebten einheitlichen Darstellung der Betriebsergebnisse wäre es wünschenswert, in allen Mitgliedstaaten selbst für Verlustzeiträume einen gewissen Abschreibungszwang einzuführen. Zu diesem Zweck wäre vorzusehen, daß die Unternehmen in jedem Fall jährlich einen bestimmten Abschreibungsbetrag ausweisen müssen, so daß am Ende jedes Wirtschaftsjahrs die Summe der tatsächlichen Abschreibungen nicht unter dem kumulierten Betrag der zulässigen linearen Abschreibungen liegt; ungenügende Abschreibungen infolge Nichtbeachtung dieser Regel dürfen nie nachgeholt werden.

B. Sonderabschreibungen

Durch vorherige Konsultationen sollten diejenigen Maßnahmen geprüft werden, denen eine besondere Anreizwirkung zugeschrieben wird, nämlich:

1. Maßnahmen, die zu einer durch die technische oder wirtschaftliche Entwertung nicht gerechtfertigten Beschleunigung der Abschreibungen und zu einem Aufschub der Fälligkeit der Steuer führen, und zwar insbesondere:

— ein degressiver Abschreibungssatz, der um mehr als das Zweieinhalbfache über den entsprechenden linearen Satz hinausgeht,

— eine allgemeine auf sämtliche Gebäude ausgedehnte degressive Abschreibung,

— spezielle beschleunigte Abschreibungen zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige oder zugunsten der Exporteure;

2. Maßnahmen, die zu einer echten Entlastung des Gewinns führen, insbesondere:

— Abzüge vom steuerpflichtigen Gewinn bzw. von der Steuer selbst auf Grund vorgenommener Investitionen,

— die über die ursprünglichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten hinausgehende Abschreibung.

Tatsächlich wäre es nicht sinnvoll, wenn Maßnahmen der Anregung zu Investitionen von den Mitgliedstaaten getroffen würden, ohne mit der in den Institutionen der Gemeinschaft festgelegten Gesamtpolitik abgestimmt zu sein.