

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(73) 1008 endg.

Brüssel, den 18. Juni 1973

BERICHT ÜBER DIE STEUERREGELUNGEN FÜR HOLDINGGESELLSCHAFTEN

KOM(73) 1008 endg.

BERICHT ÜBER DIE STEUERREGELUNGEN FÜR
HOLDINGGESELLSCHAFTEN

1. Auf der 237. Ratstagung vom 2. und 3. April 1973 in Luxemburg erklärte sich die Kommission mit einer Erklärung der deutschen und der französischen Delegation einverstanden, in der sie aufgefordert wird, die Frage der Steuerregelungen für Holdinggesellschaften im Zusammenhang mit dem Bericht über die Anpassung des kurzfristigen Währungsbestandes sowie die Bedingungen für eine allmähliche Zusammenlegung der Währungsreserven zu behandeln, den sie dem Rat vor dem 1. Juli 1973 vorlegen soll.

1. TEIL - Möglichkeiten der Einschaltung von Holdinggesellschaften zur Steuerflucht

2. Die Holdinggesellschaften können im wesentlichen folgende Funktionen erfüllen:

- gewerblich tätige Gesellschaften aufgrund erheblicher Beteiligungen zu kontrollieren;
- die Finanzierung von Gesellschaften der gleichen Gruppe zu sichern, indem sie Kapital zur Verfügung stellen, das sie durch Emission festverzinslicher Anleihen beschafft haben;
- Einkünfte wie Dividenden, Anleihezinsen oder Lizenzgebühren zu vereinnahmen (1).

Im Zusammenhang mit dem Problem der Steuerflucht sind nur die beiden letzterwähnten Funktionen zu untersuchen.

Einschaltung der Holdings als Finanzierungsgesellschaften

3. Die Einschaltung der Holdings zu diesem Zweck ist insoweit interessant, als beträchtliche Unterschiede zwischen den Steuerregelungen der verschiedenen Länder für Anleihezinsen bestehen. So wird es für Unternehmen in einem Lande mit hoher Quellensteuer möglich, die Anleihe über eine Holding

(1) In bestimmten Fällen übernehmen die Holdings auch die Rolle von Investmentfonds. Diese Tätigkeit ist im Rahmen dieses Berichts ohne Interesse.

in einem anderen Land zu emittieren, das keine oder nur eine geringe Quellensteuer kennt, um so der Quellensteuer im eigenen Lande auszuweichen.

Einschaltung der Holdings als Basisgesellschaften

4. Ausländische Steuerpflichtige, insbesondere Unternehmen, können sich, indem sie Vermögen auf eine Holding übertragen, die sie kontrollieren (Basisgesellschaft), und über die sie die entsprechenden Einkünfte vereinnahmen, der Besteuerung im eigenen Land entziehen. Eine solche Einschaltung ist insbesondere unter den folgenden Umständen möglich:

- wenn keine oder nur eine sehr niedrige Steuer vom Einkommen erhoben wird;
- wenn in einem Land Einkünfte ausländischer Herkunft nicht oder nur sehr niedrig besteuert werden;
- wenn bestimmten Gesellschaftstypen, insbesondere wenn diese keine echte gewerbliche Tätigkeit ausüben, Steuerprivilegien gewährt werden ("Domizilprivileg").

Solange die Holding die vereinnahmten Einkünfte nicht ausschüttet, bleibt die Steuerbefreiung erhalten.

Die Holdinggesellschaft begnügt sich jedoch nicht mit der Ansammlung der vereinnahmten Einkünfte. Sie betätigt sich als "Kapitaldrehscheibe" und reinvestiert die Beträge derart, daß sie erneut steuerfreie Einkünfte erzielen. Sie kann sie zu diesem Zweck sogar der die Holdinggesellschaft kontrollierenden natürlichen oder juristischen Person in Form von Darlehen zur Verfügung stellen, d.h. ohne eine formale Ausschüttung von Dividenden vorzunehmen. Auf diese Weise entsteht für diese Person zusätzlich noch der Vorteil, daß sie grundsätzlich die an die Holdinggesellschaft für diese Darlehen gezahlten Zinsen von ihrem steuerpflichtigen Einkommen absetzen kann.

Auch wenn die Einkünfte tatsächlich von der Holdinggesellschaft ausgeschüttet werden, ist die Besteuerung des Empfängers dieser Einkünfte nicht gewährleistet, wenn es weder eine Quellensteuer noch andere Steuerkontrollmaßnahmen gibt. Außerdem erteilen die betreffenden Staaten im allgemeinen ausländischen Steuerbehörden keine Auskünfte über die Holdinggesell-

schaften, sofern diese Gesellschaften nicht in den Genuß von Doppelbesteuerungsabkommen gelangen.

5. Diese Steuerbefreiung und ihre Möglichkeit zu mißbräuchlicher Ausnutzung fordern besondere Kritik heraus bei Zinsen und Lizenzgebühren, da diese Einkünfte grundsätzlich vom steuerpflichtigen Einkommen des Schuldners abgesetzt werden können und somit überhaupt keiner Besteuerung unterliegen (1).

Weit weniger begründet erscheint die Kritik bei von einer Holdinggesellschaft vereinnahmten Dividenden, wenn diese Einkünfte, wie dies in den meisten Ländern der Fall ist, auf der Ebene der ausschüttenden Gesellschaften der Körperschaftsteuer unterliegen. Einziges Ziel der Steuerbefreiung ist dann die Vermeidung einer wirtschaftlichen Doppelbelastung. Die meisten Staaten verfahren so, häufig jedoch nur im eingeschränkteren Rahmen von Mutter- und Tochtergesellschaften (Belgien ohne vorausgesetzte Mindestbeteiligung; Niederlande bei einer Mindestbeteiligung von 5 %; Frankreich bei einer Mindestbeteiligung von 10 %). Diese Steuerbefreiung wird zuweilen sogar dann gewährt, wenn die Tochtergesellschaft nicht der Körperschaftsteuer unterworfen worden ist (Belgien, Frankreich) oder wenn der Steuersatz für die Tochtergesellschaft sehr niedrig ist (Niederlande). Erkennt man dieses Prinzip, zumindest für Mutter- und Tochtergesellschaften, an, so ließe sich auch die Steuerbefreiung für Veräußerungsgewinne bei Beteiligungen rechtfertigen, da diese Veräußerungsgewinne aus nicht ausgeschütteten (wohl aber vorsteuerten) Gewinnen von Tochtergesellschaften herühren.

(1) Einige Staaten indessen erheben auf diese Einkünfte eine Quellensteuer. Diese ist im allgemeinen jedoch erheblich niedriger als die Körperschaftsteuer.

2. TEIL: Probleme der Holdinggesellschaften in der Gemeinschaft

Einschaltung der Holdings als Finanzierungsgesellschaften

6. Was die Einschaltung von Holdings als Finanzierungsgesellschaften angeht, so ist festzustellen, daß gegenwärtig sehr erhebliche Abweichungen zwischen den Quellensteuerregelungen bestehen.

Wenn es zutrifft, daß die Gesetzgebung in Luxemburg in bescheidenem Umfang die Holdings begünstigt, die von der normalen Quellensteuer von 5 % ausgenommen sind, so besteht in anderen Staaten ganz allgemein keine Quellensteuer (Deutschland für Ansässige; Dänemark; Niederlande). Daher kann dieses Problem nicht durch eine Einzelaktion gegen dieses oder jenes Land gelöst werden, sondern nur durch eine Harmonisierung der einzelnen Quellensteuersysteme, die alle in der Gemeinschaft ansässigen Schuldner von Obligationen erfassen muß. Diese Harmonisierung steht bereits auf dem vom Rat verfügbaren Programm für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, und die Kommission beabsichtigt, in Kürze einen Vorschlag in diesem Sinne zu unterbreiten.

Behandlung der Holdinggesellschaften als Basisgesellschaften

A. Fälle von steuerbegünstigten Holdinggesellschaften

7. Nach den von der Kommission durchgeführten Untersuchungen gibt es innerhalb der Gemeinschaft in Luxemburg (1) und auf Gibraltar (2) gesetzliche Regelungen, die den Holdinggesellschaften steuerliche Vorteile der in Punkt 4 des Teils I beschriebenen Art ermöglichen.
8. In Luxemburg ist ein solches Steuersystem durch das Gesetz vom 31. Juli 1929 für diejenigen Holdinggesellschaften eingeführt worden, die keine gewerbliche Tätigkeiten ausüben und deren einziger Zweck in der Haltung und Verwaltung von Beteiligungen an anderen Unternehmen besteht. Nach der Rechtsprechung können diese Gesellschaften auch Anleihen begeben, Patente oder Lizenzen verwalten, Darlehen gewähren, Obligationen erwerben usw.

Die Einkünfte der Holdinggesellschaften, also im wesentlichen vereinnahmte Dividenden, Veräußerungsgewinne, Zinsen und Lizenzgebühren, unterliegen keiner direkten Steuer. Auf ausgeschüttete Dividenden und gezahlte Zinsen brauchen die Holdinggesellschaften außerdem keine Quellensteuer einzubehalten. Andererseits können sie weder die auf vereinnahmte Einkünfte erhobene Quellensteuer anrechnen noch erstattet bekommen und sind vom Anwendungsbereich der Doppelbesteuerungsabkommen ausgeschlossen.

Das Phänomen der Holdinggesellschaften hat beträchtliche Ausmaße angenommen; denn deren Anzahl hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt. Nach den Zahlenangaben der luxemburger Behörden ist die Zahl der Holdinggesellschaften von 1.260 im Jahre 1962 auf 2.114 im Jahre 1968 gestiegen, und hat sich 1970 auf 2.596 und Ende 1972 auf 3.198 erhöht. Allein in 1972 ist ihre Zahl um rund 400 gestiegen (3).

-
- (1) Außer einer Gesellschaftsteuer zu einem Satz von 1%, welche anlässlich der Gründung und einer Kapitalerhöhung erhoben wird, unterliegen die Holdinggesellschaften grundsätzlich einer jährlichen Abonnementgebühr in Höhe von 0,16% des Aktienkapitals und der durch sie emittierten Schuldverschreibungen bei einem Mindestbetrag von 1.500 FLux.
 - (2) Gesellschaften, die eine Tätigkeit außerhalb des Landes ausüben, zahlen nur eine jährliche Abgabe in Höhe von 1% des Kapitals bei einem Höchstbetrag von 1.500,-.
 - (3) Es ist schwierig zu beurteilen, in welchem Maße diese Entwicklung auf eine steuerliche Vorzugsregelung zurückzuführen ist. Andere Faktoren, wie die Regelungen auf dem Gebiet des Kapitalmarktes und des Devisenmarktes spielen sicher dabei eine bedeutende Rolle.

9. In Gibraltar bestehen ebenfalls Rechtsvorschriften, die für bestimmte Holdinggesellschaften Steuervorteile vorsehen. Es ist zu unterstreichen, daß die Artikel des EWG-Vertrages über den Kapitalverkehr und über die Rechtsangleichung auch für dieses Gebiet gelten.

Zahlen über die Holding-Gesellschaften in Gibraltar sind nicht verfügbar; ihre Anzahl dürfte jedoch gering sein.

B. Andere Fälle

10. Die Vorteile, die sich durch Verwendung der steuerbegünstigten Holding-Gesellschaften als Basis-Gesellschaften erzielen lassen, können selbst durch Einschaltung normal besteuertter Gesellschaften noch verstärkt werden. Die luxemburgischen Holding-Gesellschaften, die nicht in den Genuß der Doppelbesteuerungsabkommen gelangen, erhalten nicht die Quellensteuervergünstigungen z.B. bei von ihnen vereinnahmten Lizenzgebühren. Diese Quellensteuervergünstigung kann erlangt werden, indem man eine Gesellschaft dazwischenschaltet, selbst wenn diese der normalen Besteuerung unterliegt. Dazu ist nötig:

- daß die zwischengeschaltete Gesellschaft von einem Doppelbesteuerungsabkommen mit dem Quellenstaat profitiert, das den Wegfall der Quellensteuer vorsieht;
- daß die zwischengeschaltete Gesellschaft zur Vermeidung der Körperschaftsteuer die Lizenzgebühren an eine steuerbefreite Basisgesellschaft weitergibt;
- daß von der zwischengeschalteten Gesellschaft bei der Weitergabe keine Quellensteuer erhoben wird (was z.B. in Dänemark und in den Niederlanden der Fall ist).

Durch diesen Mechanismus kann die Verwendung einer Basisgesellschaft außerhalb Luxemburgs oder Gibralters interessanter sein als die direkte Vereinnahmung der Lizenzgebühren in einer Holding in Luxemburg oder Gibraltar.

.../...

In bestimmten Fällen ist der Weg über die Zwischengesellschaft nicht einmal notwendig, um von den Doppelbesteuerungsabkommen zu profitieren. So kann beispielsweise eine Basisgesellschaft auf den niederländischen Antillen in die Vergünstigungen des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen den USA und den Niederlanden kommen, wenn sie vollständig von einer niederländischen Gesellschaft kontrolliert wird. Demnach - so erscheint es - können Lizenzgebühren aus amerikanischen Quellen, die über eine solche Gesellschaft geleistet und in Form von Dividenden weiter ausgeschüttet werden, fast ohne jegliche Besteuerung an die niederländische Muttergesellschaft fließen (sie würden nur durch die Körperschaftsteuer der Antillen zu einem Satz von 2,4 - 3 % belastet werden).

11. Um das zur Diskussion stehende Problem richtig einzuschätzen, muß daran erinnert werden, daß Basisgesellschaften ein in der ganzen Welt weit verbreitetes Phänomen darstellen.

Selbst innerhalb Europas sind Basisgesellschaften in bestimmten Ländern zahlreicher als in Luxemburg und Gibraltar. Nach offiziellen Quellen bestehen in der Schweiz und in Liechtenstein 10.000 bzw. 20.000 Basisgesellschaften.

Darüber hinaus besteht in manchen Ländern die Möglichkeit, Basisgesellschaften auch zur Abspaltung von Gewinnen aus der Umleitung von Handelsgeschäften einzuschalten, was luxemburgischen Holdinggesellschaften nicht möglich ist.

Darüber hinaus besteht in einigen Ländern und Gebieten, die in besonderen Beziehungen zu Mitgliedsländern stehen, eine Situation, die zur Gründung von Basisgesellschaften anreizen kann. Das ist der Fall in bestimmten Ländern, die bereits mit der Gemeinschaft assoziiert sind (niederländische Antillen) oder deren schon in den Beitrittsverträgen vorgesehene Assoziierung frühestens am 1. Februar 1975 wirksam wird (Bahamas, Bermudas, etc.); sowie bei den anglo-normannischen Inseln und der Isle of Man. Diese Länder oder Gebiete sind für den steuerlichen Bereich autonom (Großbritannien z.B. hat mit einigen dieser Länder und Gebiete Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen), und die in Punkt 9 angesprochenen Artikel des Rom-Vertrages sind auf sie nicht anwendbar. Trotzdem kann ein Mitgliedstaat Gemeinschaftsmaßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs einseitig auf diese Länder oder Gebiete ausdehnen, was in einigen Fällen bereits geschehen ist (zwischen den Niederlanden und den niederländischen Antillen sowie zwischen Großbritannien und den Ländern und Gebieten der alten Sterling-Zone). Selbst in diesem Falle aber wären Harmonisierungsmaßnahmen für den Bereich der direkten Steuern auf sie nicht anwendbar.

.../...

3. TEIL - Schlußfolgerungen

12. Sollen die steuerlichen Disparitäten, die zu Wettbewerbsverzerrungen auf den Kapitalmärkten führen könnten, beseitigt und die Steuerflucht innerhalb der Gemeinschaft eingedämmt werden, so müßten die Vorteile der Holdinggesellschaften aufgehoben werden, soweit sie zu Mißbräuchen führen, insbesondere die Steuerbefreiung für vereinnahmte Zinsen und Lizenzgebühren. Die Kommission hatte sich bereits im Jahre 1967 mit diesen Problemen befaßt, doch hielt es der Rat seinerzeit nicht für zweckmäßig, diesbezüglich Schritte einzuleiten.

Eine nur gegen Holdinggesellschaften innerhalb der Gemeinschaft gerichtete Aktion würde jedoch unweigerlich zu einer Kapitalverlagerung in steuergünstige Drittländer (Steuer-oasen) führen und die Steuerflucht somit nicht beseitigen, was eines der Hauptanliegen der Steuerverwaltungen darstellt. Diese Verlagerung könnte sich sogar zugunsten bestimmter Länder auswirken, zu denen Mitgliedstaaten besondere Beziehungen unterhalten. In diesem Fall hätte sie um so schwerwiegendere Folgen, als die Harmonisierung der direkten Steuern auf diese Länder keine Anwendung findet, während auf sie die Maßnahmen betreffend den freien Kapitalverkehr von den Mitgliedstaaten, zu denen besondere Beziehungen bestehen, einseitig angewandt werden können. Die Gemeinschaft müßte deshalb gegenüber allen Steuer-oasenländern gleichzeitige Maßnahmen einleiten.

Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten die Untersuchung dieses Problems bereits aufgenommen. Schon jetzt erweisen sich die bei der Durchführung dieser Maßnahmen zu lösenden Probleme als äußerst kompliziert. Ein starker politischer Wille ist daher notwendig, wenn in absehbarer Zeit Erfolge erzielt werden sollen.

13. Sofern eine so umfassende Lösung als nicht in absehbarer Zeit realisierbar angesehen wird, sollten möglichst kurzfristig in einer ersten Phase eine Reihe von Maßnahmen zur Besserung der derzeitigen Lage erwogen werden. Dabei wäre an folgende Maßnahmen zu denken:

- Einführung einer Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der betroffenen Länder und denen der anderen Mitgliedstaaten, damit diese die erforderlichen Informationen zur Bekämpfung der Steuerflucht mittels Holdinggesellschaften erhalten; Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten, um einen Mißbrauch von Doppelbesteuerungsabkommen zu verhindern.
- Erhebung einer Quellensteuer auf Dividenden, die eventuell von einer Holdinggesellschaft innerhalb der Gemeinschaft ausgeschüttet werden, damit eine Mindestbesteuerung dieser Einkünfte im Ausschüttungsfall gewährleistet ist;
- Einführung einer hohen Quellensteuer in den Mitgliedstaaten, aus denen Zinsen oder Lizenzgebühren an gering oder nicht besteuerte Gesellschaften gezahlt werden, damit diese Einkünfte, sofern sie wenigstens aus der Gemeinschaft stammen, einer effektiven Steuer unterworfen werden;
- Einführung von Vorschriften in den Mitgliedstaaten, die sich an den belgischen Rechtsvorschriften orientieren, die die Vermutung einer Steuerumgehung aufstellen sowie die Umkehr der Beweislast zugunsten der Steuerbehörden vorsehen (1).

(1) Nach dem belgischen Recht können Zinsen, Lizenzgebühren und Vergütungen für Dienstleistungen, die ein belgischer Steuerpflichtiger an eine ausländische Holdinggesellschaft entrichtet, die einer außergewöhnlich günstigen Besteuerung unterliegt, nur vom steuerpflichtigen Einkommen abgesetzt werden, wenn der Steuerpflichtige den Nachweis erbringt, daß diese Zahlungen aus einer echten gewerblichen Tätigkeit herrühren und das normale Maß nicht überschreiten. Eine weitere vielleicht nicht so wirksame Rechtsvorschrift besagt, daß Geschäftsvorgänge, aufgrund deren ein Steuerpflichtiger irgendeiner derartigen Holdinggesellschaft das Eigentum an Kapital und Effekten überträgt, gegenüber den belgischen Behörden nur wirksam sind, wenn der Steuerpflichtige nachweist, daß er für diese Vorgänge einen echten Gegenwert erhalten hat, aus dem ihm normal steuerpflichtige Einkünfte zufließen.

Gewiß würden mit diesem Bündel von Maßnahmen nicht sämtliche im vorliegenden Dokument aufgeworfenen Probleme gelöst. Sie würden jedoch eine Teillösung darstellen, die die Steuerflucht in gewissem Maße eindämmen könnte.

14. Die Kommission gelangt daher zu folgenden Schlüssen:

- a) Was die fehlende Quellensteuer auf Zinsen für die von den Holdinggesellschaften emittierten Schuldverschreibungen angeht, ist eine Lösung im Rahmen der allgemeinen Harmonisierung der Quellensteuern auf Obligationenzinsen anzustreben;
- b) was die Funktion der Holdings in der Gemeinschaft als Basisgesellschaften anbelangt, ist die Kommission in Würdigung der politischen und wirtschaftlichen Realitäten der Auffassung, daß sich das Problem der internationalen Steuerflucht im Kern nur durch eine Gemeinschaftsaktion gegenüber allen Steuerparadiesländern lösen läßt. In der Zwischenzeit könnten Ersatzmaßnahmen wie die unter Punkt 12 in Betracht gezogen werden.