

**Non-Paper der Kommission für die informelle Tagung des Rates "Wirtschaft und Finanzen" am 10. und 11. September 2004**

**SITZLANDBESTEuerung BEI KLEINEN UND MITTLEREN  
UNTERNEHMEN**

7. Juli 2004

**EINFÜHRUNG**

Mehr als zehn Jahre nach der Schaffung des Binnenmarktes werden die dadurch gebotenen Möglichkeiten von den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in der EU noch längst nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Somit bleibt ein großes Potenzial für mehr Wachstum und Beschäftigung ungenutzt.

Zu den Hauptursachen für dieses kollektive Versäumnis zählen Steuern und steuerlich bedingte Befolgungskosten. Die Wirtschaftsforschung hat gezeigt, dass die Kosten für die Befolgung der Steuervorschriften eines anderen als des eigenen Mitgliedstaates bei KMU unverhältnismäßig höher liegen als bei größeren Unternehmen. Daher überrascht es nicht, dass KMU auch dann mit einer Niederlassung im Ausland zögern, wenn dies ansonsten wirtschaftlich sinnvoll wäre.

Auf der Grundlage wissenschaftlicher Arbeiten und entsprechender Anregungen hat die Kommission daher den Gedanken einer versuchsweisen Anwendung der Sitzlandbesteuerung auf KMU im Rahmen eines Pilotprojekts entwickelt. Dieser Ansatz beruht auf der freiwilligen gegenseitigen Anerkennung der Steuervorschriften und impliziert in keiner Weise eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften auf EU-Ebene. Allerdings werden genau diejenigen steuerlichen Probleme angegangen, die die KMU im Binnenmarkt am meisten behindern. Dazu ist vorgesehen, dass die Gewinne einer in mehr als einem Mitgliedstaat tätigen Unternehmensgruppe nach den Vorschriften nur eines einzigen Unternehmensteuersystems ermittelt werden, und zwar nach denen des Mitgliedstaates, in dem die Muttergesellschaft oder die Hauptverwaltung der Gruppe ihren Sitz hat. Jeder beteiligte Mitgliedstaat würde den Teil des Gewinns, der der Tätigkeit der Gruppe in seinem Gebiet entspricht, weiterhin zu seinem Körperschaftsteuersatz besteuern. Es ist zu erwarten, dass sich nur Mitgliedstaaten mit weitgehend ähnlichen Besteuerungsgrundlagen an einer solchen Vereinbarung beteiligen. Eine Erläuterung der Funktionsweise der Sitzlandbesteuerung und eine Aufstellung der Kernelemente zur Definition des Geltungsbereichs des von der Kommission erwogenen Pilotprojekts sind als Anlage beigefügt.

Die Kommissionsdienststellen befassen sich derzeit außerdem mit dem längerfristigen Ziel einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage. Dabei handelt es sich allerdings um ein in fast jeder Hinsicht verschiedenes Vorhaben – beide Konzepte ergänzen sich, aber überschneiden sich nicht und behindern einander auch nicht. Die Sitzlandbesteuerung dient kurz- und mittelfristig der pragmatischen Unterstützung kleinerer Unternehmen, während die gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage eine systematische steuerliche Ergänzung des Binnenmarktes darstellt.

## **DISKUSSIONSSTAND**

Die Pilotregelung zur Sitzlandbesteuerung trifft auf die volle Unterstützung der betroffenen Wirtschaftskreise. Das Vorhaben ist auch Bestandteil des Aktionsplans zur Förderung der unternehmerischen Initiative, den die Mitgliedstaaten kürzlich auf politischer Ebene begrüßt haben. Auf einer Arbeitsgruppensitzung am 15. März 2004 wurden jedoch von den 15 "alten" Mitgliedstaaten zumindest auf technischer Ebene eine Reihe von Bedenken geäußert. Die Kommission ist aber der Ansicht, dass diese Bedenken nicht überschätzt werden sollten und dass die ihnen zugrunde liegenden Fragen wirksam geregelt werden können. Eine pragmatische, bescheidene Initiative zur Mobilisierung des Wachstumspotenzials der KMU sollte nicht an Verwaltungsträgheit scheitern!

So wurde zum Beispiel vorgebracht, dass die geplante Pilotregelung technisch derart komplex sei, dass die daraus erwachsenden Kosten durch den potenziellen Nutzen nicht zu rechtfertigen seien. Dabei wird jedoch übersehen, dass es sich bei der vorgeschlagenen Pilotregelung um eine sowohl zeitlich als auch sachlich beschränkte Maßnahme handelt. Sie zielt darauf ab, den erwarteten Nutzen der Sitzlandbesteuerung unter Bezug auf die spezifischen steuerlichen Probleme der KMU im Binnenmarkt zu testen. Eine dauerhafte Überarbeitung und Änderung der bestehenden Besteuerungspraktiken ist nicht beabsichtigt. Die tatsächlichen praktischen Auswirkungen auf die betreffenden nationalen Steuerverwaltungen werden daher beschränkt sein, insbesondere auch deshalb, weil die Kommission die Durchführung des Pilotprojekts durch Forschungs- und Unterstützungsarbeiten begleiten wird. Sowohl aus KMU-Kreisen als auch vonseiten der Wirtschaftsforschung wird darauf hingewiesen, dass es um reale, ernsthafte Probleme geht, die durch die Sitzlandbesteuerung einer wirksamen Lösung zugeführt werden könnten.

Außerdem wurde moniert, dass die Realisierung einer solchen Initiative in den beteiligten Mitgliedstaaten die Beachtung umständlicher und zeitaufwendiger Verfahrensvorschriften erfordere, da die Steuervorschriften der Partnerstaaten in das jeweilige innerstaatliche Steuerrecht integriert werden müssten. Die Kommission schlägt dagegen vor, dazu bestehende Doppelbesteuerungsabkommen heranzuziehen oder ein entsprechendes multilaterales Übereinkommen zu schließen. In beiden Fällen müssten die nationalen Parlamente zustimmen, so dass die Festlegungen einen dem innerstaatlichen Recht gleichwertigen Status erhielten und eine Umsetzung ausländischer Steuervorschriften in innerstaatliches Recht nicht notwendig erscheint, nicht zuletzt auch weil es sich um eine Pilotregelung handelt. Es gibt bereits einschlägige Beispiele, die durchaus mit dem Gedanken der Sitzlandbesteuerung vergleichbar sind, etwa die in vielen Steuerabkommen geregelte steuerliche Behandlung von Bauausführung und Montage.

Die Kommission ist schließlich der Auffassung, dass durch die Beschränkung der geplanten Pilotregelung auf kleinere Unternehmen keine besonderen Diskriminierungsfragen aufgeworfen werden. Außerdem ist zu bedenken, dass für KMU spezifische Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen gelten und dass sie in vielen Mitgliedstaaten besonderer Steuervergünstigungen zuteil werden, weshalb Wettbewerbs- bzw. Diskriminierungsprobleme, die – wie bei jedem beschränkten Vorhaben – auch hier auftreten können, weniger gravierend sein dürften.

## **FAZIT UND WEITERES VORGEHEN**

Nach Auffassung der Kommission dürfte das Konzept der Sitzlandbesteuerung aller Wahrscheinlichkeit nach eine realistische und wirksame Möglichkeit für den Umgang mit den spezifischen Problemen der KMU bei der Befolgung der Steuervorschriften im Binnenmarkt darstellen. Die Sitzlandbesteuerung vermittelt natürlich keine systematische, langfristige steuerliche Lösung für den Binnenmarkt (wie die gemeinsame konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage), aber ihre potenziellen Vorteile für die KMU und infolgedessen der EU-Wirtschaft im weiteren Sinne sollten nicht ungenutzt bleiben. Das Konzept sollte daher in der Praxis getestet werden. Die Kommission hat grundsätzlich zugesagt, bis Ende 2004 eine Empfehlung vorzulegen, in der die Modalitäten einer angemessenen Pilotregelung zur Anwendung der Sitzlandbesteuerung auf KMU erläutert werden. Es wäre dann Sache der Mitgliedstaaten, dieser Empfehlung zu folgen und geeignete Vereinbarungen zu treffen.

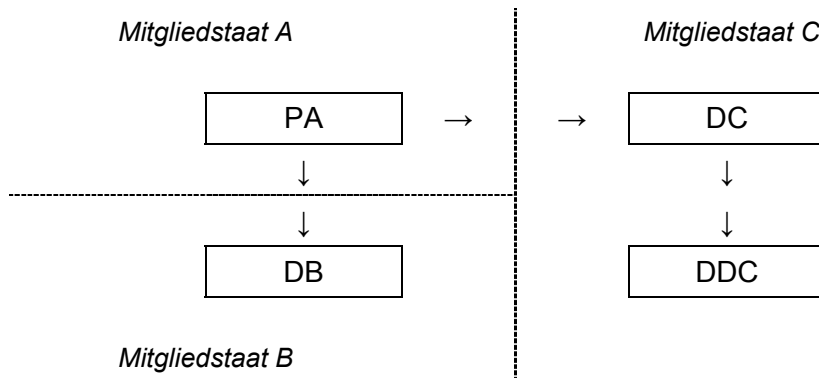
Zum jetzigen Zeitpunkt erwartet die Kommission keine detaillierte Vereinbarung oder feste Zusagen interessierter Mitgliedstaaten. Sie benötigt jedoch Anhaltspunkte dafür, wie viele Mitgliedstaaten die geplante Initiative grundsätzlich weitgehend unterstützen, und ob sie bereit sind, die einschlägigen technischen und rechtlichen Fragen im Geiste der konstruktiven und offenen Mitarbeit anzugehen.

## Funktionsweise der Sitzlandbesteuerung

### Konstellation

Unternehmensgruppe mit folgender Struktur:

- Muttergesellschaft PA in Mitgliedstaat A
- Tochtergesellschaft DB in Mitgliedstaat B
- Tochtergesellschaft DC in Mitgliedstaat C
- Enkelgesellschaft DDC in Mitgliedstaat C



### Definitionen

- Die Gesellschaften PA, DB, DC und DDC können eine "qualifizierte Unternehmensgruppe" bilden
- Mitgliedstaat A ist das "Sitzland"
- Mitgliedstaat B ist das "Gastland" für DB
- Mitgliedstaat C ist das "Gastland" für DC und DDC
- Die Mitgliedstaaten A, B und C vereinbaren ihre Zusammenarbeit bei der Pilotregelung durch geeignete Rechtsinstrumente (z.B. multilaterale Instrumente wie ein "Konvention über die Sitzlandbesteuerung" oder ein "Abkommen über die Sitzlandbesteuerung")

### Funktionsweise der Regelung

- PA ermittelt den steuerpflichtigen Gewinn von PA, DB, DC und DDC nach den Steuervorschriften von Mitgliedstaat A.
- Die ermittelte Steuerbemessungsgrundlage wird anhand eines einfachen Schlüssels (z.B. Anteil an der Lohnsumme und/oder am Umsatz im jeweiligen Land) unter den Mitgliedstaaten A, B und C aufgeteilt.
- PA reicht in Mitgliedstaat A eine Steuererklärung für die gesamte Gruppe ein und zahlt die Steuer.
- DB nimmt eine Selbstveranlagung vor und begleicht seine Steuerschuld in Mitgliedstaat B.
- DC und DDC nehmen Selbstveranlagungen vor und begleichen ihre jeweilige Steuerschuld in Mitgliedstaat C.

## Kernelemente der Regelung

**Grundkonzept:** Im Rahmen der Pilotregelung können KMU, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind, ihren steuerpflichtigen Gewinn (Steuerbemessungsgrundlage) nach den Regeln des Landes der Muttergesellschaft bzw. Hauptverwaltung (Sitzland) ermitteln.

**Steuersätze:** Jeder teilnehmende Mitgliedstaat wendet auf den Teil des Gewinns, der der Tätigkeit der Gruppe in seinem Gebiet entspricht, weiter seinen eigenen Körperschaftsteuersatz an.

**Teilnehmende KMU:** An dem Pilotprojekt teilnehmen können kleine und mittlere Unternehmen im Sinne der offiziellen KMU-Definition der EU oder aber nur kleine Unternehmen, wenn ein Mitgliedstaat eine solche Begrenzung für notwendig hält.

**Zusammensetzung der Unternehmensgruppe:** Die Zusammensetzung der Gruppe, die für das KMU an dem Projekt teilnimmt („qualifizierte Unternehmensgruppe“), richtet sich nach den einschlägigen Vorschriften des Sitzlandes.

**Personengesellschaften** sind nicht in die Pilotregelung einbezogen, es sei denn, die betroffenen Steuerverwaltungen genehmigen im Einzelfall einen entsprechenden Antrag.

**Zeitraumen:** Das Pilotprojekt läuft fünf Jahre (z.B. 1. Januar 2007 – 31. Dezember 2011).

**Sektoraler Geltungsbereich:** Nicht unter die Pilotregelung fallen Sektoren, für die besondere Steuerregelungen gelten (z. B. Schifffahrt, Landwirtschaft)

**Steuerlicher Geltungsbereich:** Die Pilotregelung betrifft grundsätzlich nur die Körperschaftsteuer. Die Mitgliedstaaten könnten allerdings weiter nationale (ertragsbezogene) Zuschläge auf die gemäß der Pilotregelung ermittelte Körperschaftsteuer bzw. Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage anwenden.

**Definition des Sitzlandes:** Als Sitzland einer teilnehmenden KMU-Gruppe gilt das Land, in dem die Muttergesellschaft (bzw. die Hauptverwaltung) steuerlich ansässig ist; falls erforderlich, werden die üblicherweise für Zweifelsfälle geltenden Regeln angewandt.

**Verwaltungsvorschriften:** Die Pilotregelung enthält spezifische Vorschriften zur Verhinderung des Missbrauchs und für bestimmte Sonderfälle (z. B. Eigentümerwechsel, Unternehmensexpansion, Geschäftsschwankungen).

**Veranlagung und Zahlung der Steuer:** Die teilnehmenden Gesellschaften veranlagten, erklären und zahlen die lokalen Steuern selbst, während der Gesamtgewinn der Gruppe nur von der Muttergesellschaft ermittelt und im Sitzland erklärt werden muss. Die anderen beteiligten Steuerverwaltungen erhalten Kopien.

**Aufteilung der Steuerbemessungsgrundlage:** Die nach den Vorschriften des Sitzlandes ermittelte Steuerbemessungsgrundlage wird anhand einer einfachen Formel (z.B. Lohnsumme) auf die beteiligten Mitgliedstaaten aufgeteilt.

**Drittlandseinkünfte** der Gruppenmitglieder fallen nicht unter die Pilotregelung und werden nach Aufteilung der Steuerbemessungsgrundlage den Einkünften des jeweiligen Gruppenmitglieds zugerechnet.

**Steuerprüfungen** würden von den Steuerbehörden des Sitzlandes durchgeführt, falls nötig zusammen mit der Partnerverwaltung. Es würden die allgemeinen Amtshilfavorschriften der EU gelten.

**Wirtschaftliche Folgenabschätzung:** Um die wirtschaftlichen Folgen der Pilotregelung im Voraus abschätzen zu können, werden die interessierten Parteien gebeten, zweckdienliche Daten und Informationen zu übermitteln.

**Rechtlicher Rahmen:** Die Kommission würde eine Empfehlung herausgeben, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten eine bilaterale oder multilaterale Vereinbarung ausarbeiten und abschließen würden. Die beteiligten Mitgliedstaaten würden diese dann im Inland gemäß ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften und ihrer üblichen Praxis umsetzen.

**Monitoring:** Kommission und Mitgliedstaaten setzen eine Monitoring-Gruppe ein, die die Anwendung der Pilotregelung überwacht, etwaige praktische Probleme prüft und den Erfolg der Regelung beurteilt.