



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 12.9.2023
SWD(2023) 303 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

[...]

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

zur Einführung eines hauptsitzbasierten Steuersystems für Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen sowie zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU

{COM(2023) 528 final} - {SEC(2023) 308 final} - {SWD(2023) 301 final} -
{SWD(2023) 302 final}

Zusammenfassung
Bericht über die Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung eines hauptsitzbasierten Steuersystems für Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen sowie zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem, und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?
Obwohl die EU das 30-jährige Bestehen des Binnenmarkts feiert, sind die Unternehmen nach wie vor mit unterschiedlichen nationalen Körperschaftsteuersystemen konfrontiert. Über Steuersätze und Anreize hinaus weist jedes nationale System unterschiedliche Merkmale auf. EU-weit tätige Unternehmen sind mit unterschiedlichen Systemen nationaler Steuerpflichten konfrontiert, sobald sie expandieren und in einem anderen Mitgliedstaat steuerpflichtig werden.
Eine solche Komplexität der Besteuerung hat Folgen für Kleinstunternehmen sowie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die im Binnenmarkt grenzüberschreitend tätig sind oder tätig werden wollen. Die Befolgung neuer Steuerpflichten ist mit Fixkosten verbunden und schafft eine höhere Belastung für KMU mit geringeren Ressourcen. Diese Kosten können KMU daran hindern, ihre Geschäftstätigkeit auf das Ausland auszuweiten, und sind in der Anfangsphase der Expansion von besonderer Bedeutung, wenn die im Ausland durchgeföhrten Tätigkeiten noch eine Nebentätigkeit darstellen, die die im Herkunftsstaat ausgeübte primäre Geschäftstätigkeit ergänzen. Diese Komplexität sorgt für KMU, die in neue Märkte eintreten, für ungleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber größeren grenzüberschreitend tätigen Unternehmen sowie rein inländisch tätigen Unternehmen.
Auf EU-Ebene sind diese Umstände von besonderer Bedeutung, da die EU über einen in hohem Maße integrierten Binnenmarkt verfügt. Während in vielen anderen Bereichen erhebliche Fortschritte im EU-Recht im Hinblick darauf erzielt wurden, zu gewährleisten, dass Unternehmen im Binnenmarkt nach gemeinsamen Standards tätig werden können, stellen unterschiedliche Körperschaftsteuervorschriften nach wie vor ein Hindernis dar. In einer zunehmend digitalisierten und integrierten europäischen Wirtschaft, in der viele Unternehmen grenzüberschreitend tätig sind, kann sich das Potenzial des Binnenmarktes nur dann voll entfalten, wenn diese Probleme auf EU-Ebene angegangen werden.
Was soll erreicht werden?
Die mit dieser Initiative verfolgten allgemeinen Ziele bestehen darin, i) das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und ii) Wachstum und Investitionen in der EU zu fördern. Um diese allgemeinen Ziele zu erreichen, sollten die folgenden Einzelziele erreicht werden: i) Senkung der Befolgungskosten im Steuerbereich für KMU mit einer steuerlichen Präsenz im Ausland, ii) Förderung der grenzüberschreitenden Expansion von KMU und iii) Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Teilnahme von KMU am Binnenmarkt.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
Die Probleme, die mit der Initiative angegangen werden sollen, sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam und können durch unterschiedliche Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht wirksam behoben werden. Da die Probleme auf die Uneinheitlichkeit und Vielfalt der nationalen Systeme zurückzuführen sind, könnten unkoordinierte nationale Maßnahmen unerwünschte Auswirkungen haben, indem sie zu noch mehr Komplexität führen. In diesem Zusammenhang wäre nur eine EU-weite Initiative wirksam, die ein gemeinsames Regelwerk vorsieht. Da die Probleme primär grenzüberschreitenden Charakter haben, können sie nur bewältigt werden, indem Rechtsvorschriften auf EU-Ebene festgelegt werden. Wird diese Initiative im Wege des EU-Rechts durchgeführt, schließt sie Elemente ein, die einen Mehrwert im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip schaffen. Ein gemeinsames Konzept für alle Mitgliedstaaten hätte die höchsten Chancen, dass die angestrebten Ziele erreicht werden.
B. Lösungen
Worin bestehen die verschiedenen Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine

dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Die Ziele können durch eine für KMU konzipierte Initiative in Form einer Richtlinie erreicht werden, die eine Steuervereinfachung für KMU mit einer begrenzten Präsenz in anderen Mitgliedstaaten vorsieht. Diese Initiative wird in dem Folgenabschätzungsbericht analysiert.

Die Initiative richtet sich an KMU, die eine steuerliche Präsenz in einem oder mehreren Mitgliedstaaten in Form einer oder mehrerer Betriebsstätten oder Tochtergesellschaften haben. Ziel ist es, die Berechnung der Steuerschuld solcher Betriebsstätten oder Tochtergesellschaften und die Befolgung der Verwaltungsanforderungen zu vereinfachen. Dies wird dadurch erreicht, dass den infrage kommenden KMU die Möglichkeit eingeräumt wird, die Steuerbemessungsgrundlage ihrer Betriebsstätten oder Tochtergesellschaften in anderen Mitgliedstaaten nach den im Mitgliedstaat des Hauptsitzes geltenden Steuervorschriften zu berechnen (hauptsitzbasierte Besteuerung). In dem Bericht werden zwei Optionen für diesen Ansatz bewertet. Das System wäre bei beiden Optionen gleich, nur der Anwendungsbereich ist ein anderer. **Option 1** würde nur eigenständige KMU mit Betriebsstätten in anderen Mitgliedstaaten einschließen. **Option 2** würde auch KMU mit Tochtergesellschaften in anderen Mitgliedstaaten erfassen. Anders ausgedrückt würde bei der zweiten Option auch Gruppen von Unternehmen, die KMU sind, oder KMU-Gruppen erfasst werden.

Die bevorzugte Option ist Option 1. Diese Option zielt vor allem darauf ab, KMU in der Anfangsphase ihrer internationalen Tätigkeit zu unterstützen und sie dazu zu ermutigen, im Ausland geschäftstätig zu werden, indem sie die Möglichkeit erhalten, die ihnen bereits bekannten Steuervorschriften weiter anzuwenden. Die Folgenabschätzung kommt zu dem Schluss, dass diese Option daher im Hinblick auf die Erreichung der Einzelziele der Initiative sowohl wirksam als auch effizient ist, während sie gleichzeitig in einem angemessenen Verhältnis zu den potenziellen Umsetzungskosten und der Steuerhoheit der Mitgliedstaaten gegenüber ihren gebietsansässigen Steuerpflichtigen steht. Die Option scheint auch mehr Kohärenz mit anderen Politikbereichen der EU aufzuweisen, da die Kommission eine Initiative angekündigt hat, die speziell darauf abzielt, die Steuerbemessungsgrundlage von Unternehmensgruppen zu vereinfachen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?

Bei der bevorzugten Option kommen zwar weniger KMU für die Inanspruchnahme der Regelung infrage, aber die genaue Zahl der KMU, die sich für die Anwendung der Vorschriften der hauptsitzbasierten Besteuerung entscheiden, ist (bei beiden Optionen) unbekannt, da die Inanspruchnahme der durch diese Initiative eingeführten Vereinfachung fakultativ sein wird. Um den Nutzen für KMU abzuschätzen, sieht die Folgenabschätzung daher (für beide Optionen) eine mögliche Bandbreite von niedrig und hoch angesetzten Schätzungen vor. So wird geschätzt, dass die Vereinfachung das **Potenzial hat, die derzeitigen Befolgungskosten im Steuerbereich für KMU jährlich um zwischen 1,3 Mrd. EUR (niedrig angesetzte Schätzung) und 3,4 Mrd. EUR (hoch angesetzte Schätzung) zu senken.** Bei der niedrig angesetzten Schätzung wird beispielsweise davon ausgegangen, dass durch die Initiative die Befolgungskosten in Bezug auf die Körperschaftsteuer um 16 % gesenkt werden und dass 5 % der inländischen KMU eine grenzüberschreitende Tätigkeit aufnehmen, während bei der hoch angesetzten Schätzung davon ausgegangen wird, dass durch die Initiative die Befolgungskosten in Bezug auf die Körperschaftsteuer um 32 % gesenkt werden und dass 10 % der inländischen KMU eine grenzüberschreitende Tätigkeit aufnehmen.

Ausgehend von derselben niedrigen und hohen Schätzung von KMU, die eine grenzüberschreitende Tätigkeit aufnehmen (5 % bzw. 10 %), werden auch die **potenzielle Steigerung des BIP und die potenzielle Zunahme der Steuereinnahmen in der EU** geschätzt. Wie im Bericht erläutert, werden diese makroökonomischen Auswirkungen unter der Annahme berechnet, dass Unternehmen durch den Eintritt in den grenzübergreifenden Wettbewerb einen Produktivitätszuwachs zwischen 4 % (niedrig angesetzte Schätzung) und 15 % (hoch angesetzte Schätzung) erleben. Dementsprechend ergibt die Sensitivitätsanalyse

einen Anstieg des BIP der EU zwischen 19 Mrd. EUR (d. h. + 0,08 %) und 61 Mrd. EUR (d. h. + 0,7 %) pro Jahr und eine langfristige Zunahme der Steuereinnahmen in der EU zwischen + 0,12 % und + 1 % bezogen auf den Status quo. Alternative Szenarien sind unter Zugrundelegung anderer Annahmen möglich.

In der Folgenabschätzung wird auch ein potenzieller Nutzen für die Steuerverwaltungen aufgezeigt.

Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option?

Die Kosten lassen sich nicht genau schätzen, da diese Initiative keinen Vorläufer hat, auf den Bezug genommen werden kann. Darüber hinaus sind keine spezifischen Daten vorhanden, die als verlässliche Grundlage herangezogen werden können, um sehr konkrete Schätzungen zu erstellen. In dem Bericht über die Folgenabschätzung wird versucht, einige der möglichen Kosten zu beschreiben.

KMU, die für eine Inanspruchnahme der Vereinfachungsvorschriften optieren, können die Steuervorschriften anwenden, mit denen sie bereits vertraut sind, und allen ihren steuerlichen Verpflichtungen über eine einzige Stelle (einzige Anlaufstelle) nachkommen. KMU werden dabei eine neue Steuererklärung einreichen, die Steuererklärung gemäß der hauptsitzbasierten Besteuerung, und die Steuerverwaltungen müssen ein System für die Einreichung und den Austausch der Steuererklärungen sowie für die Festsetzung, Erhebung und Übermittlung der von den im Ausland gelegenen Betriebsstätten des Hauptsitzes geschuldeten Steuern einführen. Damit dürften eine Anpassung sowie Verwaltungskosten für KMU und Steuerverwaltungen einhergehen, die, wie im Bericht erläutert, deutlich geringer sind als der Nutzen. Insgesamt dürften die geschätzten Kosten für alle KMU, die sich für das System der hauptsitzbasierten Besteuerung entscheiden, zwischen anfänglich 332 Mio. EUR zuzüglich jährlich 60 Mio. EUR (niedrig angesetzte Schätzung) und anfänglich 428 Mio. EUR zuzüglich jährlich 78 Mio. EUR (hoch angesetzte Schätzung) liegen. Die Gesamtkosten für alle Steuerverwaltungen für die Umsetzung der bevorzugten Option in der gesamten EU werden auf anfänglich 20 Mio. EUR zuzüglich jährlich 4 Mio. EUR geschätzt.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

KMU: Eigenständige KMU mit Betriebsstätten (nicht jedoch mit Tochtergesellschaften) in einem oder mehreren Mitgliedstaaten sind berechtigt, die Vereinfachungsvorschriften anzuwenden, was effektiv bedeutet, dass sie ins Ausland expandieren und ihre Steuerbemessungsgrundlage dennoch nach ihren eigenen nationalen Vorschriften berechnen können. KMU-Gruppen (d. h. mit Tochtergesellschaften) würden von einer anderen Initiative erfasst, mit der Möglichkeit, dafür zu optieren, sofern sie konsolidierte Abschlüsse vorlegen. KMU würden somit sowohl in der frühen Phase der grenzüberschreitenden Entwicklung als auch bei der Stabilisierung oder Ausweitung ihrer grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeiten unterstützt. Da die Vorschriften für KMU fakultativ bleiben, ist nicht davon auszugehen, dass es zu nachteiligen Auswirkungen kommt. Vielmehr werden KMU den Vorteil haben, die einfachste und kostengünstigste Lösung auf der Grundlage ihres individuellen Bedarfs wählen zu können.

Wettbewerbsfähigkeit: Diese Initiative dürfte sich positiv auf die Kosten- und Preiswettbewerbsfähigkeit auswirken. Die Vorschriften der hauptsitzbasierten Besteuerung können die Befolgungskosten für in allen Sektoren des Binnenmarkts tätige KMU senken und KMU dabei unterstützen, uneingeschränkt am Binnenmarkt teilzuhaben. Mit der Initiative werden die grenzüberschreitende Tätigkeit erleichtert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen verbessert.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

In der Folgenabschätzung wurde auch geprüft, ob die Initiative ökologische oder soziale Auswirkungen oder Auswirkungen auf die Grundrechte haben kann. Es sind keine besonderen direkten ökologischen Auswirkungen zu erwarten. Es ist auch nicht zu erwarten, dass es erhebliche soziale Auswirkungen geben wird; allerdings können sich freigesetzte Ressourcen positiv auf die Beschäftigung auswirken. Die Initiative dürfte auch keine Auswirkungen auf

die Grundrechte haben, die gewahrt werden, und personenbezogene Daten werden geschützt.

Verhältnismäßigkeit?

Die bevorzugte Option geht nicht über das zur Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinaus und konzentriert sich auf Elemente, bei denen der Mehrwert der EU-Maßnahmen über das hinausgeht, was von den Mitgliedstaaten allein erreicht werden kann.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Fünf Jahre nach Beginn der Anwendung der Richtlinie sollte bewertet werden, inwieweit die genannten Ziele erreicht wurden. Dabei soll auch analysiert werden, inwieweit die erwarteten Vereinfachungen für die Interessenträger, auf die diese Initiative abzielt, tatsächlich eingetreten sind; zudem wird der damit verbundene Verwaltungs- und Regelungsaufwand bewertet. Die Kommission legt die Bewertungsergebnisse in Form eines Berichts vor. Der Vorschlag wird eine Überprüfungsklausel enthalten, die es der Kommission ermöglicht, die Richtlinie entsprechend den Ergebnissen der Bewertung zu ändern.