

02.02.24

Beschluss
des Bundesrates

**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung eines
hauptsitzbasierten Steuersystems für Kleinunternehmen, kleine
und mittlere Unternehmen sowie zur Änderung der Richtlinie
2011/16/EU**

COM(2023) 528 final

Drucksache: 539/23 und zu 539/23

in Verbindung mit

**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Verrechnungs-
preisgestaltung**

COM(2023) 529 final; Ratsdok. 12954/23

Drucksache: 580/23 und zu 580/23

in Verbindung mit

**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines
Rahmens für die Unternehmensbesteuerung in Europa (BEFIT)**

COM(2023) 532 final; Ratsdok. 12965/23

Drucksache: 634/23 und zu 634/23

Der Bundesrat hat in seiner 1041. Sitzung am 2. Februar 2024 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zu den Richtlinienvorschlägen insgesamt

1. Der Bundesrat nimmt die Anliegen der Kommission zur Angleichung der grenzüberschreitenden Besteuerung von europäischen Unternehmen zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass eine Harmonisierung im Bereich der direkten Steuern nicht vorgesehen ist. Die vorgesehene Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen und der Verrechnungspreisbestimmung multinationaler Konzerne sowie die Einführung eines hauptsitzbasierten Steuersystems für kleine und mittlere Unternehmen mit EU-Betriebsstätten wären mit massiven Systemänderungen und einem erheblichen Umsetzungs- und Verwaltungsaufwand verbunden. Der Bundesrat hat deshalb erhebliche Zweifel, ob derart umfangreiche Richtlinienregelungen erforderlich, verhältnismäßig und zielführend sein können.

Zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung eines hauptsitzbasierten Steuersystems für Kleinunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen sowie zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU

COM(2023) 528 final

2. Der Bundesrat unterstützt das Ziel, weitere Vereinfachungen für kleine und mittlere Unternehmen zu schaffen, insbesondere mit Blick auf den mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten verbundenen Administrationsaufwand. Er sieht dies jedoch vorrangig als nationale Aufgabe. Soweit für grenzüberschreitende Tätigkeiten eine europäische Koordinierung in Betracht kommen sollte, erscheint es fraglich, ob sich der Richtlinienvorschlag der richtigen Mittel bedient. Die vorgeschlagenen Regelungen sind zu weitreichend und greifen in den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten ein.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass das vorgeschlagene System der Besteuerung am Hauptsitz zu einer erheblichen Zunahme des Verwaltungsaufwands führen würde. Erforderlich wäre unter anderem eine grenzübergreifende Vernetzung der Finanzverwaltungen. Zugleich würde die Umsetzung tief in die Organisation der Steuerverwaltungen der Länder eingreifen, indem für nur wenige Fälle völ-

lig neue Verfahren zu entwickeln wären sowie Personal fortzubilden und vorzuhalten wäre. Dies lehnt der Bundesrat wegen der hinlänglich bekannten und auf absehbare Zeit andauernden schwierigen Personallage in den Ländern ab.

4. Die geplanten Maßnahmen würden darüber hinaus zu einem umfassenden Systemwechsel bei der Besteuerung grenzüberschreitender Unternehmenseinkünfte führen. Daraus könnten Wettbewerbsverzerrungen und gleichheitswidrige Folgewirkungen zulasten inländischer Unternehmen resultieren, wenn beispielsweise ein inländisches Unternehmen anders besteuert wird als eine inländische Betriebsstätte eines ausländischen Unternehmens.
5. Der vorgesehene Anwendungsbereich ist auf Gesellschaften beschränkt, die außerhalb des Mitgliedstaats ihres Hauptsitzes ausschließlich Betriebsstätteneinkünfte erzielen. Unternehmen mit ausländischen Tochtergesellschaften werden hingegen nicht einbezogen. Die Regelungen schaffen damit ein zusätzliches System der Betriebsstättenbesteuerung, um einem Teil der Unternehmen eine zusätzliche Option einzuräumen. Der damit verbundene administrative Mehraufwand für die Finanzverwaltungen steht in keinem Verhältnis zu den Erleichterungen für die begünstigten Unternehmen.
6. Der Richtlinienvorschlag berücksichtigt nicht die Besonderheiten des deutschen Steuerrechts. Bei Personengesellschaften, deren Mitunternehmer Einkommensteuersubjekte mit einem in Deutschland progressiven Steuersatz sind, ist unklar, wie der Steuersatz ermittelt werden soll. Die deutsche Gewerbesteuer findet im Richtlinienvorschlag keine Erwähnung. Dies kann dazu führen, dass in Deutschland zu besteuernde Betriebsstätten für die Körperschaftsteuer im Hauptsitzstaat, für die Gewerbesteuer aber nach wie vor in Deutschland veranlagt werden. Dies würde bedeuten, dass die Ermittlung der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage nach deutschem Recht weiterhin erforderlich wäre, da diese der Ausgangspunkt der Ermittlung des Gewerbeertrags ist und bleiben muss, um den Gewerbeertrag rechtssicher zu ermitteln und Wettbewerbsverzerrungen bei der Gewerbesteuer sicher zu vermeiden. Dies würde entgegen der Absicht des Vorschlags den Verwaltungsaufwand für optierende Unternehmen sogar massiv vergrößern, sodass insoweit Optionen ausbleiben werden.

7. Auch aufgrund einer Vielzahl weiterer Punkte ist der Vorschlag derzeit aus Sicht des Bundesrates nicht zustimmungsfähig:
- a) Der Vorschlag enthält keine Regelungen zum Umgang mit Betriebsstättenverlusten. Ein grenzüberschreitender Verlustausgleich ist aus Sicht des Bundesrates abzulehnen.
 - b) Der Vorschlag berücksichtigt nicht, dass die steuerliche Bemessungsgrundlage und der anzuwendende Steuersatz in Deutschland und vielen anderen Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt sind. Die Kombination von Steuersatz und Bemessungsgrundlage unterschiedlicher Staaten führt zu unsachgemäßen Ergebnissen.
 - c) Ein durch die Option zum hauptsitzbasierten Steuersystem ausgelöster Wechsel der Gewinnermittlungsart könnte zu Doppel- oder Nichtbesteuerung führen. Der Richtlinienvorschlag wäre daher zwingend um eine Regelung zur Ermittlung eines Übergangsgewinns/-verlustes zu ergänzen.
 - d) Streitigkeiten über die Gewinnabgrenzung wären nach dem Vorschlag in Streitbeilegungsverfahren zu klären. Die geltenden Streitbeilegungsmechanismen sehen allerdings kein behördenseitiges Antragsrecht vor. Insbesondere klärungsbedürftig ist das Verfahren bei Streitigkeiten über das Vorliegen von Betriebsstätten.
 - e) Zudem sind vielfältige Probleme im Bereich des Verfahrensrechts zu erwarten, unter anderem bei der Erhebung und Beitreibung. Der vorgesehene Informationsaustausch zwischen den Hauptsitz- und den Betriebsstättenstaaten bedeutet zusätzlichen erheblichen Verwaltungsaufwand.
 - f) Die Verpflichtung für gemeinsame Außenprüfungen lehnt der Bundesrat als massiven Eingriff in die Verfahrensabläufe der Steuerverwaltungen der Länder und letztlich auch – wegen der dafür erforderlichen Personalressource, die nicht für andere Aufgaben zur Verfügung steht – der Budgethoheit ihrer jeweiligen Haushaltsgesetzgeber ab. Die Verwendung der Prüfungskapazität der Länder durch eigene Ermessensentscheidungen muss in der alleinigen Verantwortung der Länder verbleiben, die diese Kapazitäten finanzieren.
 - g) Vor dem Hintergrund des immensen Aufwands erscheint zudem die vorgesehene Umsetzung bis Ende 2025 ausgeschlossen.

Zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Verrechnungspreisgestaltung
COM(2023) 529 final; Ratsdok. 12954/23

8. Der Bundesrat unterstützt Bemühungen für eine weitere Vereinheitlichung der Verrechnungspreisregelungen. Eine Vielzahl der derzeit geführten zwischenstaatlichen Verständigungsverfahren betrifft den Bereich der internationalen Verrechnungspreise.
9. Im vorliegenden Vorschlag hat die Kommission die Erforderlichkeit einer Richtlinie nicht hinreichend dargelegt. Vor dem Hintergrund der bestehenden OECD-Leitlinien für Verrechnungspreise erscheint es zweifelhaft, ob teilweise gleichlautende Regelungen auf Basis einer Richtlinie zielführend sind oder zu einer weiteren Verkomplizierung und zusätzlichen Besteuerungskonflikten im Verhältnis zu Drittstaaten führen. Das Verhältnis des Richtlinienvorschlags zu den Leitlinien der OECD ist ebenso wie der Umgang mit späteren Aktualisierungen dringend regelungsbedürftig.
10. Der Bundesrat hält es für sinnvoll, zunächst nach alternativen Möglichkeiten der Abstimmung und Zusammenarbeit mit den übrigen Mitgliedstaaten zu suchen. In der Vergangenheit hat das Gemeinsame EU-Verrechnungspreisforum (JTFF) als Sachverständigengruppe Lösungen für praktische Probleme im Bereich der Verrechnungspreise erarbeitet. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich auf europäischer Ebene für eine Wiederaufnahme einzusetzen.
11. Sollten die Verhandlungen des Richtlinienvorschlags dennoch weitergeführt werden, sieht der Bundesrat Änderungsbedarf insbesondere in folgenden Punkten:
 - a) Die vorgesehenen Befugnisübertragungen zum Erlass delegierter Rechtsakte zur Dokumentation der Verrechnungspreise sowie von Durchführungsrechtsakten zu bestimmten Geschäftsvorfällen sind zu streichen.
 - b) Die Einführung eines sogenannten Fast-Track-Verfahrens als ein neben die bestehenden Verständigungsverfahren tretender Mechanismus für Gegenkorrekturen ist nach Auffassung des Bundesrates angesichts der Komplexität in Verrechnungspreisfällen in dieser Form nicht umsetzbar.

- c) Die im Vorschlag vorgesehenen Fristen, unter anderem für korrespondierende Anpassungen sowie zur Umsetzung, müssten jedenfalls substantiell verlängert werden.

Zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Unternehmensbesteuerung in Europa (BEFIT)

COM(2023) 532 final; Ratsdok. 12965/23

12. Der Bundesrat unterstützt im Grundsatz eine europaweite Vereinheitlichung und Vereinfachung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für große grenzüberschreitend tätige Unternehmen. Der Bundesrat erinnert daran, dass bereits zwei Versuche zur Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage in Europa gescheitert sind (GKKB und GKB – vergleiche BR-Drucksachen 640/16 und 641/16). Als Konsequenz aus diesem Scheitern billigt die Kommission den Mitgliedstaaten größere Entscheidungsmöglichkeiten zu. Dies führt aber dazu, dass das von der Kommission verfolgte Ziel der Vereinheitlichung gerade nicht erreicht wird.
13. Die Ausgestaltung des Richtlinienvorschlags in Form eines eigenständigen Gewinnermittlungsregimes, das nur für bestimmte Unternehmensgruppen verpflichtend ist bzw. optional Anwendung findet, ist abzulehnen. Sowohl Unternehmen wie auch die Finanzverwaltung müssten parallel zwei Gewinnermittlungsregime anwenden, was zu erheblichem Befolgungs- und Verwaltungsmehraufwand führen würde. Die vorgesehenen Regelungen unterscheiden sich teils erheblich von den nationalen Vorschriften, sodass umfangreiche Anpassungen erforderlich sein würden. Erschwerend kommt hinzu, dass es in Teilbereichen den Mitgliedstaaten dennoch vorbehalten bleiben soll, eigene nationale Korrekturregelungen anzuwenden.
14. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den Verhandlungen sicherzustellen, dass die Einführung einer EU-weit einheitlichen Bemessungsgrundlage nicht zur Verlagerung von Steuersubstrat zulasten Deutschlands führt sowie nicht mit substantiellen Steuermindereinnahmen verbunden ist. Angesichts der beträchtlichen Auswirkungen ist nach Einschätzung des Bundesrates eine umfassende und vollumfängliche Evaluierung der Auswirkungen erforderlich. Insbesondere bei den geplanten Abschreibungsregeln, bei der Bewertung von

Rückstellungen und der Verlustberücksichtigung kommt es zu einer Aushöhlung der für Deutschland maßgebenden Bemessungsgrundlage. Weitere Steuermindereinnahmen drohen aus der formelhaften Verteilung der einheitlichen Bemessungsgrundlage, die in ihrer endgültigen Form nicht im Vorschlag enthalten ist.

15. Die deutsche Gewerbesteuer findet im Vorschlag keine Erwähnung. Dies kann dazu führen, dass in Deutschland zu besteuernde Betriebsstätten für die Körperschaftsteuer nach den BEFIT-Regeln veranlagt werden, für die Gewerbesteuer in Deutschland aber trotzdem daneben die Ermittlung der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage nach deutschem Recht erfolgen müsste, da diese der Ausgangspunkt der Ermittlung des Gewerbeertrags ist und bleiben muss, um den Gewerbeertrag rechtssicher zu ermitteln und Wettbewerbsverzerrungen bei der Gewerbesteuer sicher zu vermeiden. Dies würde entgegen der Absicht des Vorschlags den Verwaltungsaufwand für optierende Unternehmen und die Steuerverwaltungen sogar massiv vergrößern.
16. Der Bundesrat stellt darüber hinaus fest, dass der Richtlinienvorschlag in einer Vielzahl von Punkten änderungs-, ergänzungs- und klarstellungsbedürftig ist. Er sollte vor diesem Hintergrund grundsätzlich überarbeitet werden.
 - a) Insbesondere die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Möglichkeit zur grenzüberschreitenden Verlustverrechnung ist abzulehnen. Zur Harmonisierung der Gewinnermittlungsvorschriften bedarf es eines derartigen Ansatzes nicht.
 - b) Die geplante Einführung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage ist ein überaus ambitioniertes Ziel, das sich nicht kurzfristig verwirklichen lässt. Die vorgesehene Umsetzung bis 2028 erscheint ausgeschlossen. Das gilt auch vor dem Hintergrund des noch nicht abgeschlossenen Zwei-Säulen-Projekts der OECD, insbesondere im Hinblick auf die automationstechnische Umsetzung.

Direktzuleitung an die Kommission

17. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

Vorlagenbezogene Vertreterbenennung

18. Der Bundesrat benennt

a) für die Beratungen in den Gremien des Rates

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 und

zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Unternehmensbesteuerung in Europa (BEFIT)

gemäß § 6 Absatz 1 EUZBLG in Verbindung mit Abschnitt I der Bund-Länder-Vereinbarung

einen Vertreter des Landes

Hessen,

Hessisches Ministerium der Finanzen

(RD Torsten Falk)

und

b) für die Beratungen in den Gremien des Rates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Verrechnungspreisgestaltung gemäß § 6 Absatz 1 EUZBLG in Verbindung mit Abschnitt I der Bund-Länder-Vereinbarung

einen Vertreter des Landes

Nordrhein-Westfalen,

Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen

(MR Marcus Spahn).