

EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

Sitzungsdokument

ENDGÜLTIG
A5-0048/2002

22. Februar 2002

BERICHT

über die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre
(KOM(2001) 260 – C5-0597/2001 – 2001/2248(COS))

Ausschuss für Wirtschaft und Währung

Berichterstatter: Benedetto Della Vedova

INHALT

	Seite
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE	4
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG	5
BEGRÜNDUNG	11

GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

Mit Schreiben vom 30. Mai 2001 übermittelte die Kommission dem Parlament ihre Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre (KOM(2001) 260 – 2001/2248(COS)).

In der Sitzung vom 28. November 2001 gab die Präsidentin des Europäischen Parlaments bekannt, dass sie diese Mitteilung an den Ausschuss für Wirtschaft und Währung als federführenden Ausschuss und an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und an alle betroffenen Ausschüsse als mitberatende Ausschüsse überwiesen hat (C5-0597/2001).

Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung hatte in seiner Sitzung vom 10. Juli 2001 Benedetto Della Vedova als Berichterstatter benannt.

Der Ausschuss prüfte die Mitteilung der Kommission und den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 10. Oktober 2001, 22. Oktober 2001, 8. Januar 2002, 22. Januar 2002 und 20. Februar 2002.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 34 Stimmen bei 5 Gegenstimmen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Christa Randzio-Plath, Vorsitzende; José Manuel García-Margallo y Marfil, stellvertretender Vorsitzender; Philippe A.R. Herzog und John Purvis, stellvertretende Vorsitzende; Benedetto Della Vedova, Berichterstatter; Generoso Andria, Pervenche Berès, Roberto Felice Bigliardo, Renato Brunetta, Hans Udo Bullmann, Marco Cappato (in Vertretung von Charles de Gaulle gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Richard Corbett (in Vertretung von Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba i Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Mary Honeyball, Christopher Huhne, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Christoph Werner Konrad, Werner Langen (in Vertretung von Ingo Friedrich), Alain Lipietz, Astrid Lulling, Thomas Mann (in Vertretung von Alexander Radwan), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (in Vertretung von Armonia Bordes), David W. Martin, Hans-Peter Mayer, Miquel Mayol i Raynal, Fernando Pérez Royo, Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (in Vertretung von Brice Hortefeux), Helena Torres Marques, Bruno Trentin, Ieke van den Burg (in Vertretung eines noch zu ernennenden Mitglieds) und Theresa Villiers.

Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten hat am 4. Oktober 2001 beschlossen, keine Stellungnahme abzugeben.

Der Bericht wurde am 22. Februar 2002 eingereicht.

Die Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen wird im Entwurf der Tagesordnung für die Tagung angegeben, auf der der Bericht geprüft wird.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre (KOM(2001) 260 – C5-0597/2001 – 2001/2248(COS))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre (KOM(2001) 260 – C5-0597/2001)¹,
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse – Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU (KOM(2001) 582),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission über die „Strategie zur Verbesserung der Funktionsweise des Mehrwertsteuersystems im Binnenmarkt“ (KOM(2000) 348),
- in Kenntnis der von der Kommission im Oktober 2001 durchgeführten Untersuchung „*Company taxation in the internal market*“,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen der Tagung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister vom 1. Dezember 1997,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira vom 20. Juni 2000,
- in Kenntnis des dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister am 27. November 1999 vorgelegten Berichts der Arbeitsgruppe zum Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung,
- in Kenntnis der Berichte, die im Verlauf der vom Ausschuss für Wirtschaft und Währung im Juni 2000 veranstalteten Anhörung von Sachverständigen unterbreitet wurden,
- in Kenntnis des Berichts der OECD mit dem Titel „Projekt schädliche Steuerpraktiken: Fortschrittsbericht 2001“ („Project on harmful tax practices: the 2001 progress report“),
- gestützt auf Artikel 47 Absatz 1 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (A5-0048/2002),

¹ ABL C/Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

- A. in der Erwägung, dass die durchschnittliche Quote der Steuereinnahmen im Verhältnis zum BIP zwischen 1970 und 2000 von 34,4% auf 45,5% (Anstieg um ca. 11%) gestiegen ist, wobei in den letzten 30 Jahren eine konstante Zunahme zu verzeichnen war, die sich in den letzten Jahren zwar verlangsamt hat, aber nicht unterbrochen wurde, sowie in der Erwägung, dass diese Zunahme weitgehend auf den Anstieg der direkten Steuern und insbesondere der Einkommensteuer, sowie auf die gestiegenen Soziallasten zurückzuführen ist,
- B. in der Erwägung, dass die stärkste Zunahme des steuerlichen Drucks auf die Arbeit (sowohl durch Abgaben als auch durch Soziallasten) in den 70er-Jahren – also im Zeitraum der größten Zunahme der Quote der Steuereinnahmen im Verhältnis zum BIP – zu verzeichnen war, was eine enge Korrelation zwischen der steuerlichen Belastung der Arbeit und der Steuerlast insgesamt verdeutlicht, während es hingegen keine Belege für eine Wechselwirkung zwischen der steuerlichen Belastung der Arbeit und der steuerlichen Belastung des Kapitals gibt,
- C. in der Erwägung, dass beim Übergang zu einem Mehrwertsteuersystem, bei dem uneingeschränkt das Ursprungslandsprinzip angewandt wird, bisher keine nennenswerten Fortschritte erzielt wurden, und dass das derzeitige System nicht nur wenig transparent ist, Bürger und Unternehmen zu stark belastet sowie zu stark für Betrugereien anfällig ist, sondern auch die Vollendung des Binnenmarkts behindert,
- D. in der Erwägung, dass die WWU und die damit einhergehende Zentralisierung der Geldpolitik – sofern sie mit einer stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik einhergeht – nicht die Harmonisierung der Steuerpolitik auf der Ebene der EU impliziert,
- E. in der Erwägung, dass ein differenziertes Vorgehen bei der Festlegung der Höhe der Verbrauchsteuern nicht schon an sich ein Hindernis für den Binnenmarkt darstellt, sofern es nicht dazu dient, Ausnahmen vom freien Warenverkehr zu rechtfertigen,
- F. in der Erwägung, dass die Hindernisse für die grenzüberschreitende Tätigkeit der Unternehmen beseitigt werden müssen, die im Falle gesamteuropäischer Aktivitäten 15 Steuerregelungen einhalten müssen,
- G. in der Erwägung, dass die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten zwar wichtig ist, die Integration und Globalisierung der Märkte aber dazu geführt hat, dass eine effiziente Besteuerung innerhalb der Grenzen des Nationalstaats schwierig geworden ist,
1. begrüßt die Mitteilung der Kommission, in der als allgemeine Prioritäten der Steuerpolitik die Beseitigung der Hindernisse für den Binnenmarkt, die Verringerung der Steuerlast insgesamt und des damit verbundenen bürokratischen Aufwands, die Modernisierung des europäischen Sozialmodells, der Umweltschutz und eine größere Wettbewerbsfähigkeit genannt werden;
 2. ist der Auffassung, dass der steuerliche Wettbewerb zwischen den Staaten der EU – bei Vorhandensein von Regeln, die unkorrekten Verhaltensweisen vorbeugen – der Verwirklichung der genannten Zielvorgaben dienlich ist und einen Anreiz für ein ordnungsgemäßes Verhalten der Länder der Union bietet, sodass verhindert wird, dass der Steuerdruck ein übermäßiges Maß erreicht;

3. unterstreicht, dass der steuerliche Wettbewerb nicht im Widerspruch zur Verwirklichung des Binnenmarktes steht, der keine völlige Gleichschaltung der Wettbewerbsbedingungen in jedem Land – und viel weniger noch der steuerlichen Bedingungen – impliziert; bekräftigt, dass die Dimension der Besteuerung ein internes Problem jedes einzelnen Landes ist, das aber die verstärkte Beseitigung von Diskriminierungen, Doppelbesteuerungen und bürokratischen Hemmnissen erfordert;
4. fordert die Kommission auf, einen Bericht darüber vorzulegen, ob es möglich ist, für die steuerrechtliche Behandlung innerhalb der EU eine Meistbegünstigungsregelung einzuführen, um Wettbewerbsneutralität innerhalb des Binnenmarktes zu erreichen;
5. ist der Auffassung, dass der steuerliche Wettbewerb an sich ein wirksames Instrument zur Senkung eines hohen Steuerdrucks sein kann;
6. bekräftigt die Notwendigkeit, dass der Übergang zu einem endgültigen Mehrwertsteuersystem, bei dem das Ursprungslandprinzip uneingeschränkt angewandt wird, zu den Prioritäten der Steuerpolitik der EU gehören muss; fordert deshalb die Kommission und den Rat auf, die Verpflichtung zu bekräftigen, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament ein Programm für den Übergang zum definitiven System aufzustellen;
7. weist darauf hin, dass bei der ursprünglichen Ausarbeitung der Sechsten Mehrwertsteuerrichtlinie die besonderen Bedürfnisse der Wohlfahrtseinrichtungen nicht berücksichtigt wurden und diese daher, trotz ihrer Rolle als Dienstleistungserbringer in Schlüsselbereichen der Wirtschaft, insbesondere im Gesundheitswesen, im Bildungs- und Wohlfahrtsbereich, im Rahmen der bestehenden Mehrwertsteuerregelungen als Verbraucher behandelt werden, da ihre Tätigkeiten entweder so angesehen werden, dass sie keine Geschäftstätigkeit darstellen oder von Artikel 13a der Sechsten Richtlinie ausgenommen sind; fordert die Kommission mit Nachdruck auf, eine ähnliche Erstattungsregelung einzuführen, da diese leicht einzuführen und zu verwalten wäre und keine Auswirkung auf den Rest der Versorgungskette hätte;
8. fordert die Kommission auf, in ihrem Vorschlag für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem vorzuschlagen, dass Organisationen, die im karitativen Bereich tätig sind, von der Mehrwertsteuer befreit werden oder bereits bezahlte Mehrwertsteuern zurückerhalten;
9. äußert sich besorgt darüber, dass das als Übergangsregelung entstandene derzeitige System sich immer mehr zu einem endgültigen System entwickelt; begrüßt dennoch den pragmatischen Ansatz der Kommission, mit dem die Funktionsweise des derzeitigen Mehrwertsteuersystems verbessert werden soll und fordert, dass bei der Verbesserung die Betrugsbekämpfung oberste Priorität erhalten muss;
10. bedauert, dass von der in vielen Mitgliedstaaten in den letzten 30 Jahren zu verzeichnenden Zunahme der steuerlichen Belastung insbesondere die Einkommen aus Arbeit betroffen waren;
11. betont, dass es einen Zusammenhang zwischen überhöhtem Steuerdruck und mangelhaftem Wirtschaftswachstum gibt, und dass jene Mitgliedstaaten, die wesentlich über dem durchschnittlichen Steuerniveau in der Union liegen, die entsprechenden Steuern senken sollten, insbesondere die Lohnsteuer und sonstige Steuern, die sich negativ

auf das Wachstum auswirken;

12. billigt nicht die von der Kommission bei den Verbrauchsteuern auf Tabakwaren und alkoholische Erzeugnisse verfolgte Politik und kann dieser Politik insbesondere dort nicht zustimmen, wo sie auf eine Harmonisierung nach oben hin – durch die ständige Anhebung der Mindestsätze der Besteuerung – abzielt; verweist nachdrücklich auf die für die öffentliche Ordnung entstehenden schwer wiegenden Probleme in Zusammenhang mit Schmuggel, der insbesondere aus Nicht-EU-Staaten herrührt und weniger auf die unterschiedlichen Besteuerungsniveaus in den einzelnen Mitgliedstaaten als vielmehr auf das insgesamt hohe Steuerniveau zurückzuführen ist;
13. vertritt die Ansicht, dass insbesondere im Bereich der Energieerzeugnisse das Verursacherprinzip umfassender angewendet werden muss, erinnert jedoch daran, dass dieses Prinzip nicht nur durch die steuerliche Belastung, sondern auch durch den Regelungsrahmen konkreten Niederschlag findet; sieht in den schweren Wettbewerbsverzerrungen insbesondere in Verbindung mit dem Ungleichgewicht im Bereich der Liberalisierung der nationalen Märkte, die den Energiesektor beeinträchtigen, ein Hindernis für die Anwendung dieses Prinzips; stellt mit Besorgnis fest, dass gemäß einer OSZE-Studie die Einführung einer umweltbezogenen Steuerpolitik mit Blick auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Bereiche bislang nur regressive Auswirkungen gezeitigt hat und nahezu ausschließlich zulasten der Familien und des Verkehrsbereichs geht;
14. hält es für wesentlich, dass die Steuerpolitik den Ausbau einer wissensbasierten Gesellschaft fördert, insbesondere durch günstige Steuersysteme oder durch vorübergehende steuerliche Entlastungen zugunsten der innovationsfreudigsten Sektoren; hält es für erforderlich, dass die steuerpolitischen Entscheidungen im Bereich des elektronischen Handels, der sich zwangsläufig durch seine weltumspannende Dimension und bislang ungelöste technische und juristische Probleme auszeichnet, durch eine enge Zusammenarbeit mit den am meisten betroffenen Ländern und mit deren Zustimmung getroffen werden;
15. bedauert das Fehlen von Fortschritten bei der Einführung steuerlicher Instrumente für den Umweltschutz, wie z.B. CO₂- und Energiesteuern, wie sie von allen Mitgliedstaaten im Rahmen des Kioto-Protokolls vereinbart wurden;
16. fordert den Rat auf, unverzüglich die Rahmenrichtlinie über die Besteuerung von Energieerzeugnissen (KOM(97)0030) anzunehmen;
17. wünscht, dass die vollständige Umsetzung der im so genannten „Steuerpaket“ enthaltenen Maßnahmen so zügig wie möglich abgeschlossen werden kann und insbesondere die Vorschriften beseitigt werden, die nicht mit einem Binnenmarkt vereinbar sind, weil sie zwischen Gebietsansässigen und Nichtgebietsansässigen diskriminieren oder Spielraum für Betrug lassen;
18. begrüßt das erzielte Abkommen über die Besteuerung von Spareinlagen und betont, dass die Annahme der Richtlinie von gleichwertigen Maßnahmen in den Finanzzentren außerhalb der EU begleitet werden muss, da ansonsten die Spareinlagen aus der EU in diese Zentren abfließen;

19. fordert die Europäische Kommission auf, auf der Grundlage des Mustersteuerabkommens der OECD ein multilaterales Steuerabkommen für die EU auszuarbeiten, um die bislang geringe Rechtssicherheit zu erhöhen und die Probleme zu überwinden, die sich für die Unternehmen und die Steuerverwaltungen daraus ergeben, dass es über 100 sehr unterschiedliche bilaterale Steuerabkommen gibt, was zu einer unbefriedigenden Doppelbesteuerung in der EU führt;
20. unterstützt – zur Begrenzung der durch Steuerparadiese verursachten Verzerrungen – die innerhalb der OECD eingeleiteten Initiativen, mit denen die Praktiken ermittelt werden sollen, die als schädlich oder unlauter angesehen werden können, weil sie betrügerischen oder kriminellen Verhaltensweisen Vorschub leisten; unterstützt insbesondere den Ansatz der „informativen Koordinierung“;
21. fordert die Mitgliedstaaten auf, einen speziellen, gemeinsamen Vordruck für die Überweisungen in Steueroasen zu verwenden, um die Transparenz zu erhöhen;
22. hält es für dringend notwendig, dass die Kommission die wichtigsten steuerlichen Hindernisse für die grenzüberschreitende Tätigkeit von europäischen Unternehmen in Angriff nimmt, insbesondere die Hindernisse in Verbindung mit der steuerlichen Behandlung der innerbetrieblichen Transferpreise, dem grenzüberschreitenden Verlustausgleich und den grenzüberschreitenden Einkommensflüssen zwischen verbundenen Unternehmen; begrüßt die von der Kommission angekündigten Sofortmaßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung;
23. teilt die Analyse der Kommission, wonach es – um die Kosten in Verbindung mit der Anpassung an 15 verschiedene Steuersysteme zu senken und ihre Existenz in Einklang mit dem Binnenmarkt zu bringen – erforderlich ist, den gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen der EU – einschließlich derjenigen, die die Rechtsform der Societas Europaea annehmen – zu gestatten, über eine konsolidierte Bemessungsgrundlage oder über eine Bemessungsgrundlage, die auf der Grundlage eines einheitlichen Regelsystems und eines Mechanismus der Aufteilung der steuerlichen Bemessungsgrundlage zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten berechnet wird, zu verfügen; verfolgt insbesondere mit Aufmerksamkeit die Option der Home State Taxation (Besteuerung nach den Regeln des Wohnsitzlandes), auch als intermediären Übergang zu einer „gemeinsamen Bemessungsgrundlage“, d.h. zu neuen harmonisierten gemeinschaftlichen Regeln (parallel zu den nationalen Regeln), die die europäischen Unternehmen übernehmen könnten oder nicht;
24. betont, dass die Steuerpolitik der EU vom Subsidiaritätsprinzip geleitet werden muss; unterstreicht zusammen mit der Kommission, dass – unabhängig von dem Ansatz für die Festlegung einer konsolidierten Bemessungsgrundlage auf europäischer Ebene – der Beschluss über die Höhe der Besteuerung in der ausschließlichen Zuständigkeit der Staaten verbleiben muss; hält folglich eine Harmonisierung der Steuersätze auf Unternehmenseinkommen – auch in Form der Einführung einer Mindesthöhe der Besteuerung – für nicht sinnvoll;
25. weist darauf hin, dass oberste Priorität auf diesem Gebiet die Festlegung einheitlicher Definitionen für die Grundbegriffe, wie z.B. Steuerbemessungsgrundlage, Gewinne, Verluste, steuerpflichtiges Einkommen, Abschreibungsregeln, Zuführung zur Rücklage

usw., besitzen sollte;

26. erinnert daran, dass die variablen steuerlichen Bemessungsgrundlagen wie Kapital erfordern, dass die künftige Steuerdiskussion eine Perspektive erhält, die auch die Lage außerhalb der Union berücksichtigt;
27. ist der Auffassung, dass die Vollendung des Binnenmarkts und die Einführung des Euro zu einem verstärkten Wettbewerb führen, der langfristig zu einer einheitlicheren Besteuerung innerhalb der Union führen kann; vertritt jedoch die Auffassung, dass die endgültigen Beschlüsse über die Ausgestaltung und die Höhe von Steuern den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen werden sollen;
28. hält es zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Dynamik der europäischen Wirtschaft nicht für negativ, dass die Unterschiede in der steuerlichen Veranlagung der Unternehmen sowie die Unterschiede in den anderen das Produktionsumfeld der einzelnen Länder kennzeichnenden Faktoren sich auf die Ansiedlung der Investitionen auswirken;
29. begrüßt die bereits im Falle des „Verhaltenskodex“ nutzbringenden Anstrengungen der Kommission, ein nichtlegislatives Instrumentarium zur Koordinierung der Steuerpolitiken zu schaffen (politische Instrumente der *soft legislation*, Empfehlungen, Verstoßverfahren);
30. hält es für erforderlich, dass dem Europäischen Parlament auch im Steuerbereich eine Mitentscheidungsbefugnis zuerkannt wird;
31. hält es für angebracht, dass unter Beibehaltung des Grundsatzes der Einstimmigkeit in den Fällen, in denen die Steuergrundlagen oder die Steuersätze betroffen sind, für Beschlüsse im Bereich der gegenseitigen Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden das Verfahren der qualifizierten Mehrheit angewendet wird;
32. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Parlamenten und den Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Die konkrete Umsetzung der in Lissabon aufgezeigten Zielsetzungen, der Ausgang der Regierungskonferenz, mit der die Erweiterung eingeleitet wird, die Umsetzung der dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion, die zunehmende Integration der internationalen Märkte: das sind die jüngsten Entwicklungen, vor deren Hintergrund die Zielsetzungen der Steuerpolitik gesehen werden müssen. Die Kommission nennt dabei insbesondere folgende Schwerpunkte:

- Förderung des ordnungsgemäßen Betriebs des Binnenmarkts,
- Verringerung der Gesamtsteuerlast in der EU durch eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen,
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Dynamisierung der Wirtschaft der EU, Förderung der Beschäftigung, Schutz von Umwelt und Gesundheit, Modernisierung des europäischen Sozialmodells.

Das Verhältnis der Steuereinkünfte zum BIP ist von 34,4 % im Jahre 1970 (EU der Neun) auf 45,5 % um das Jahr 2000 (EU der Fünfzehn) gestiegen, wobei insbesondere in der Zeitspanne 1970-1979 ein besonders starker Anstieg (+ 4,2 %) und anschließend ein gemäßigter, aber gleichmäßiger Anstieg zu verzeichnen war.

Zur Dynamik der einzelnen Steuerarten (1970-1997):

- die indirekten Steuern bleiben recht stabil und entwickeln sich von 13 % des BIP auf 13,9 %; innerhalb dieser Steuern steigt in demselben Zeitraum der Anteil der Mehrwertsteuer von 5,1 % auf 7 %, wogegen der Anteil der Verbrauchssteuern mit rund 3,5 % stabil bleibt,
- die direkten Steuern dagegen nehmen beträchtlich zu und steigen von 8,9 % auf 13,7 % (der Zuwachs erfolgt größtenteils im Laufe der 1970er-Jahre, von 8,9 % im Jahre 1970 auf 12,7 % 1980; im Rahmen der direkten Steuern steigen die Einkommensteuern von 5,5 % des BIP auf 9,3 %, während die Körperschaftssteuern von 2,2 % auf 3 % ansteigen),
- einen vergleichbaren Anstieg gibt es auch bei den Sozialabgaben zu verzeichnen, die von 11,7 % auf 15 % steigen.

Zur Steuerstruktur im Verhältnis zur Wirtschaft (1970-1997):

- die Besteuerung des Verbrauchs bleibt konstant und pendelt sich bei ca. 11 % des BIP ein; dagegen sinkt ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen vor allem in den 1970er-Jahren von 33,1 % auf 26,7 %,
- die Besteuerung von Löhnen steigt von 14,6 % des BIP auf 21,2 % (der deutlichste Anstieg ist in dem Zeitraum zwischen 1970 und 1980 zu verzeichnen: von 14,6 % auf 19,8 %), ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen steigt von 43,4 % auf 49,9 %,

- die Besteuerung von Kapital steigt von 5,4 % des BIP auf 7,5 %.

In der Mitteilung wird darauf hingewiesen, dass ein bestimmtes Ausmaß an steuerlichem Wettbewerb unvermeidbar sei und zu einer Verringerung des Steuerdrucks beitragen könnte; damit wird die positive Rolle des steuerlichen Wettbewerbs im Rahmen der geltenden Bestimmungen zur Verhinderung unlauterer Verhaltensweisen anerkannt. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre belegen, dass der steuerliche Wettbewerb durchaus vereinbar ist mit einer konstanten Koordinierung der Steuergesetze, um Hindernisse bei der Verwirklichung des Binnenmarkts, Diskriminierungen und Doppelbesteuerung abzubauen und die Verwaltungsmaßnahmen zu vereinfachen.

Der Steuerwettbewerb ist vereinbar mit der Verwirklichung des Binnenmarkts, da dieser einen Raum ohne Binnengrenzen vorsieht, in dem die Freizügigkeit von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist (Artikel 14 e 3 VEU), nicht aber eine absolute Gleichschaltung der Wettbewerbsbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere im Bereich der Erhebung von Steuern. Die Besteuerung gehört zu den Merkmalen des produktiven Umfelds, dem sich Unternehmen und Arbeitnehmer stellen müssen. Sie ist ein Spiegelbild der Merkmale des Systems und zeigt dessen Präferenzen im Bereich der staatlichen Gestaltungsfreiheit und der Erwirtschaftung öffentlicher Mittel sowie des Rückgriffs auf steuerliche Maßnahmen statt auf Regulierungen.

Der Einwand, der steuerliche Wettbewerb enthalte den Mitgliedstaaten die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ressourcen vor, scheint nicht gerechtfertigt zu sein. Gelegentlich richtet sich die Kritik über die Auswirkungen des Wettbewerbs weniger auf die Steuern selbst als vielmehr auf deren Zusammensetzung, insbesondere auf die Höhe der Besteuerung des Faktors Arbeit in Bezug auf die übrigen Produktivitätsfaktoren. Die Kommission beweist, dass der Steuersatz bei der Besteuerung von Arbeit im Zeitraum 1970-1999 um ca. 12 % angestiegen ist, der Steuersatz bei der Besteuerung von Kapital dagegen nur um 5 %. Die Frage scheint jedoch berechtigt, ob dieser Anstieg das Ergebnis einer Verlagerung der Steuerlast von einem Faktor auf einen anderen ist oder die Folge eines Anstiegs der Steuerlast insgesamt.

Da es unmöglich erscheint, zu einem System zu gelangen, bei dem der Grundsatz des Ursprungslandes umfassend angewendet wird, ist die Kommission bemüht, Vorschläge zur Verbesserung des derzeitigen Systems vorzulegen. Diese pragmatische Vorgehensweise hat zweifellos Vorteile, andererseits muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass das, was ursprünglich als Übergangsregelung eingeführt worden ist, mehr und mehr zu einer definitiven Einrichtung wird. Der Kommission zufolge bleibt die Einführung eines endgültigen Systems auf der Grundlage des Ursprungslandes eine langfristige Zielsetzung der Gemeinschaft. Allerdings wird keinerlei Strategie aufgezeigt, auch keine langfristige, um den Übergang zu diesem endgültigen System zu verwirklichen. Dagegen muss darauf hingewiesen werden, dass auch der Übergang zu einem Mehrwertsteuersystem, bei dem der Grundsatz des Herkunftslandes umfassend angewendet wird, zu den Prioritäten der EU-Steuerpolitik zählen muss. Ferner muss die Herkunftsbesteuerung vertieft werden, der zufolge der Übergang zum endgültigen System mit einer weiteren Harmonisierung der Steuersätze einhergehen muss, wobei sich die Frage stellt, ob dies für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich ist oder nur eine strategische Konzession zur Überwindung nationaler Vetos darstellt.

Die Kommission sieht in den Unterschieden zwischen den von den einzelnen Mitgliedstaaten angewendeten Verbrauchssteuern eine ernsthafte Behinderung des grenzüberschreitenden Handels und schlägt dazu eine stärkere Angleichung vor (siehe den Vorschlag für eine Richtlinie über die Besteuerung von Tabak). Dies alles scheint jedoch in Wirklichkeit weit über das hinaus zu gehen, was in Artikel 93 VEU gefordert wird, um eine Politik zu betreiben, bei der es nicht um Steuerpolitik geht und bei der nicht immer positive Ergebnisse erzielt werden.

Die Notwendigkeit weiterer Harmonisierungen im Bereich der Mindestsätze für Verbrauchssteuern bleibt zu prüfen.

Die Kommission erneuert ihren Vorschlag für eine angegliche Besteuerung, nicht nur im Bereich der Mineralölsteuern, sondern für Energieerzeugnisse überhaupt. Zwar scheint es durchaus angezeigt, in verstärktem Maße das Verursacherprinzip anzuwenden, doch muss diese Diskussion im rechten Kontext geführt werden. Sie betrifft nämlich einen Bereich (Strom und Gas), in dem die Wettbewerbsverzerrungen nach wie vor sehr ausgeprägt sind und stärker mit den Asymmetrien im Bereich der Liberalisierung als mit den unterschiedlichen Steuerpolitiken zusammenhängen. Im Übrigen kann die Anwendung des Verursacherprinzips auch auf das Instrument der Regulierung zielen. Jedenfalls sollte darüber nachgedacht werden, inwieweit den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume eingeräumt werden, bei denen die jeweils spezifische Situation berücksichtigt wird.

Auch der Hinweis, demzufolge die Harmonisierung der Energiesteuer zu einer Verringerung der Steuerlast im Bereich der Lohnsteuer führen soll, erweist sich als wenig überzeugend, da bei diesem Gedankengang davon ausgegangen wird, dass die steuerliche Belastung nicht verringert werden darf und dass die Steuerlast bei der Besteuerung von Arbeit nur dadurch verringert werden kann, dass diese Last auf andere Steuerarten umgelegt wird.

In den vergangenen Jahre kam es auf der Ebene der OSZE und der EU zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Hinblick auf eine Beschränkung schädlicher Steuerpraktiken. Das „Monti-Paket“, das zahlreiche positive Aspekte zur Sache und zu den Verfahrensweisen enthält, gehört zu den bislang wichtigsten Schritten auf dem Weg zu einer Koordinierung der Steuerpolitik im Bereich der direkten Steuern. Insbesondere der Verhaltenskodex hat den Vorteil, dass er eine überaus genaue Definition des „schädlichen Steuerwettbewerbs“ gibt, ein Konzept, das häufig übermäßig strapaziert wird: Praktiken, die eine Diskriminierung zwischen Gebietsansässigen und Nichtgebietsansässigen enthalten und anderen Ländern Steuergrundlagen entziehen. Zu den wichtigsten Vorschlägen in jüngster Zeit gehört zweifellos der Vorschlag zur Koordinierung der Besteuerung betrieblicher Altersversorgungssysteme.

Die Kommission hat nur ansatzweise eine Strategie zur Besteuerung von Gesellschaften vorgelegt, deren Ziel es ist, die kompatible Existenz unterschiedlicher Steuersysteme zu ermöglichen und dabei verschiedene schwierige Steuerhindernisse im Hinblick auf die umfassende Verwirklichung des Binnenmarkts, insbesondere für europaweit tätige Unternehmen, zu beseitigen.

Die Kommission schlägt eine Reihe von Maßnahmen zur Beseitigung spezifischer

Hindernisse vor, sie zeigt verschiedene Lösungsmöglichkeiten auf, um eine konsolidierte Steuergrundlage für europaweit tätige Unternehmen zu schaffen, und schließt verschiedene Möglichkeiten einer Angleichung der Steuersätze aus. Hierbei handelt es sich um einen überaus wichtigen Ansatz, vor allem im Bereich der möglichen Anwendung eines Systems der „Home State Taxation“.

Im Bereich der Steuerparadiese muss die Zusammenarbeit zwischen den Staaten verstärkt werden insbesondere im Bereich der OSZE, um Verhaltensweisen zu begrenzen, die die Steuerflucht begünstigen können, wobei dieses Erfordernis mit dem Recht der Staaten vereinbar bleiben muss, die Art und die Höhe der Besteuerung autonom festzulegen und die Besteuerung als Mittel einzusetzen, um Investitionen und Unternehmen anzulocken. In diesem Sinne könnte sich der von der OSZE aufgezeigte Weg einer informativen Koordinierung als fruchtbar erweisen und Probleme verhindern, wie sie im Falle einer verordneten Koordinierung auftreten würden.

Das EP sollte die Gelegenheit nutzen, um sich in dieser Debatte, die kürzlich vom Präsidenten der Kommission und dem derzeitigen Ratsvorsitz eingeleitet wurde, zu Wort zu melden: die direkte Finanzierung der Union mithilfe einer Europasteuer.

Das EP sollte dabei insbesondere darauf hinweisen, dass eine solche Perspektive noch solange in weiter Ferne liegt, bis verschiedene Grundvoraussetzungen erfüllt sind: 1. entsprechend dem Grundsatz „no taxation without representation“ muss das Demokratiedefizit überwunden werden, das derzeit auf den europäischen Institutionen lastet, und zwar durch eine Stärkung entweder des Parlaments als Vertreter der Bürgerinnen und Bürger oder der Kommission; 2. die mögliche Einführung einer „Europasteuer“ darf nicht zu einem Anstieg der steuerlichen Belastung der Bürger und der Unternehmen führen. Neben den zahlreichen und teilweise auch berechtigten Einwänden gegen einen solchen Ansatz dürfen dessen positive Aspekte aber nicht unterschätzt werden: eine größere Transparenz bei der Finanzierung der Union und eine größere Verantwortung der Europäischen Institutionen gegenüber dem Bürger und Steuerzahler. Im Übrigen käme dieser Ansatz auch dem föderalen Grundsatz zugute, der neben den Steuern der einzelnen Staaten der Föderation auch föderale Steuern vorsieht.

Zu den wichtigsten Aspekten der Mitteilung gehört die Darstellung der möglichen Instrumente zur Verwirklichung der genannten vorrangigen Zielsetzungen. Das Bestreben, andere als gesetzliche Instrumente auszumachen, verdient dabei besondere Beachtung.

Das erste der angegebenen Instrumente ergibt sich aus der Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge, eine Rolle, die es ihr ermöglicht, beim Gerichtshof Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten in Bezug auf Steuermaßnahmen, die den ordnungsgemäßen Betrieb des Binnenmarktes behindern können. Die zweite von der Kommission angeführte Gruppe von Instrumenten betrifft jene, die keine gesetzlichen Instrumente sind und die auf Normen beruhen, die nicht verbindlich sind, auf denen aber ein starker politischer Konsens aufgebaut werden kann (soft legislation). Der dritte Bereich betrifft die verstärkte Zusammenarbeit. Die Kommission schlägt vor, dieses Instrument bei der Besteuerung von Energie zu nutzen (und scheint es in jüngster Zeit auch für die Schaffung einer konsolidierten Steuergrundlage für Gesellschaften vorzuschlagen).