

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Plenarsitzungsdokument

A6-0391/2007

15.10.2007

BERICHT

über den Beitrag der Steuer- und Zollpolitik zur Lissabon-Strategie
(2007/2097(INI))

Ausschuss für Wirtschaft und Währung

Berichterstatlerin: Sahra Wagenknecht

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG.....	11
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS	17

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Beitrag der Steuer- und Zollpolitik zur Lissabon-Strategie (2007/2097(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament "Der Beitrag der Steuer- und Zollpolitik zur Lissabon-Strategie" (KOM(2005)0532),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss "Koordinierung der Regelungen der Mitgliedstaaten zu den direkten Steuern im Binnenmarkt" (KOM(2006)0832),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss "Wegzugsbesteuerung und die Notwendigkeit einer Koordinierung der Steuerpolitiken der Mitgliedstaaten" (KOM(2006)0825),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss "Wege zu einer wirksameren steuerlichen Förderung von FuE" (KOM(2006)0728),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss "Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Bisherige Fortschritte und weitere Schritte zu einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)" (KOM(2006)0157),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss "Steuerliche Verluste bei grenzübergreifenden Sachverhalten" (KOM(2006)0824),
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 10. März 2004 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 90/434/EWG vom 23. Juli 1990 über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten betreffen¹,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 13. Dezember 2005 zu der Besteuerung von Unternehmen in der Europäischen Union: Einheitliche konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage²,
- unter Hinweis auf die informelle Tagung des Rates "Wirtschaft und Finanzen" vom 10. und 11. September 2004 und auf die informelle Tagung des Rates "Wirtschaft und

¹ ABl. C 102 E vom 28.4.2004, S. 569.

² *Angenommene Texte, P6_TA(2005)0511*.

Finanzen" vom 7. und 8. April 2006,

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss "Sitzlandbesteuerung - Skizzierung eines möglichen Pilotprojekts zur Beseitigung unternehmenssteuerlicher Hindernisse für kleine und mittlere Unternehmen im Binnenmarkt"(KOM(2005)0702),
 - in Kenntnis der EU-Steuerumfrage der Kommission vom 10. September 2004¹,
 - in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon vom 23. und 24. März 2000, des Europäischen Rates von Stockholm vom 23. und 24. März 2001, des Europäischen Rates von Barcelona vom 15. und 16. März 2002 und des Europäischen Rates von Brüssel vom 22. und 23. März 2005, 15. und 16. Dezember 2005 und 23. und 24. März 2006,
 - in Kenntnis des OECD-Berichts von 1998 über schädlichen Steuerwettbewerb,
 - unter Hinweis auf den 2006 von der Kommission vorgelegten Bericht über die Strukturen der Besteuerung in der Europäischen Union im Zeitraum 1995-2004,
 - gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (A6-0391/2007),
- A. in der Erwägung, dass nationale Steuersysteme zunehmend der Globalisierung der Wirtschaft Rechnung tragen müssen, während gleichzeitig die Notwendigkeit der Akkumulation von Humankapital in einer wissenschaftsgestützten Gesellschaft zu einem raschen Anstieg der öffentlichen Ausgaben führt,
- B. in der Erwägung, dass die Existenz von 27 verschiedenen Steuersystemen in der Europäischen Union ein Hindernis für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts darstellt, erhebliche Möglichkeiten einer Erosion der Steuerbemessungsgrundlage eröffnet, z.B. durch Steuervermeidung, beträchtliche Zusatzkosten für den grenzüberschreitenden Handel und die Unternehmen im Hinblick auf die Verwaltung und die Einhaltung von Rechtsvorschriften verursacht, der Umstrukturierung der Unternehmen im Wege steht, für die Unternehmen der EU weltweit eine Einbuße an Wettbewerbsfähigkeit zur Folge hat und zu Fällen von Doppelbesteuerung führt,
- C. in der Erwägung, dass in der Entschließung des Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union² unterstrichen wird, dass bei jedwedem künftigen System der Eigenmittel in der Europäischen Union die Grundsätze der Steuersouveränität der Mitgliedstaaten sowie der Steuerneutralität berücksichtigt werden müssen, und als mögliche langfristige Option für die Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union auch die Einführung einer Gemeinschaftssteuer oder neuer nationaler Steuern, die der Europäischen Union direkt zugute kommen würden, genannt wird,
- D. in der Erwägung, dass der Steuerwettbewerb in der EU zu EU-weiten wirtschaftlichen

¹ EU-Steuerumfrage, Arbeitspapier Nr.3/2004 (SEK (2004)1128/2).

² Angenommene Texte, P6_TA(2007)0098.

Vorteilen durch ein dynamisches Umfeld für die Unternehmen geführt hat und weiterhin führt, dass jedoch eine angemessene steuerpolitische Koordinierung auf der Ebene der EU, bei der nicht versucht wird, die Steuersätze zu harmonisieren, dazu beitragen kann, dass die Vorteile des steuerlichen Wettbewerbs noch breiter zwischen Unternehmen, ihren Beschäftigten und den Verbrauchern geteilt werden,

- E. in der Erwägung, dass es bestimmte Länder in der Europäischen Union gibt, in denen die Einnahmen aus der Besteuerung von Kapital als Folge eines größeren Wirtschaftswachstums generell und insbesondere aufgrund der Gründung vieler neuer Unternehmen sowie der beträchtlichen Zunahme ihrer Gewinne gestiegen sind, was einen Gegensatz zu den Ländern bildet, in denen die Fähigkeit zur Erzielung von Steuereinnahmen infolge eines geringeren Wachstums zurückgegangen ist,
- F. in der Erwägung, dass das Gesamtniveau der Besteuerung in den verschiedenen Mitgliedstaaten zwischen 28,4 und 50,5% des BIP liegt, was zur Folge hat, dass es im Hinblick auf die Wirtschaft verschiedene Ebenen von Auswirkungen gibt,
- G. in der Erwägung, dass es angesichts der Auswirkungen von FuE auf Wachstum und Arbeitsplätze erforderlich ist, einen effektiveren Einsatz von Steueranreizen für FuE zu prüfen,
- H. in der Erwägung, dass die Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie eine zunehmende Koordinierung der Steuerpolitik der Mitgliedstaaten erforderlich macht; in der Erwägung, dass Europa einen wirtschaftlichen und sozialen Rahmen eigener Prägung aufbauen muss, der einen Wettbewerbsvorteil aufgrund der Vielfalt des kulturellen Erbes und des intellektuellen Kapitals in innovationsgestütztes Produktivitätswachstum umwandelt,
- I. in der Erwägung, dass einzelne Elemente der derzeitigen Zersplitterung der Steuersysteme Schlupflöcher darstellen, die Steuerhinterziehung ermöglichen; in der Erwägung, dass sich die Einnahmeverluste durch Betrug und Steuerhinterziehung allein bei der Mehrwertsteuer Schätzungen zufolge auf 200 bis 250 Mrd. EUR belaufen,
- J. in der Erwägung, dass das genaue Maß der Steuerbelastung der effektive Steuersatz ist, der den nominalen Steuersatz und eine Steuerbemessungsgrundlage umfasst,
- K. in der Erwägung, dass die Besteuerung von Energie ein nützliches Instrument sowohl im Hinblick auf die Anwendung des Verursacherprinzips als auch mit Blick auf eine Verringerung der Verschmutzung an der Quelle ist; unter Hinweis auf die dringende Notwendigkeit, den zunehmenden Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt entgegenzuwirken, um gegen den Klimawandel vorzugehen,
- L. in der Erwägung, dass die Energiebesteuerung und das Emissionshandelssystem der EU zwei wichtige wirtschaftliche Instrumente sind, die zur Steuerung des Energieverbrauchs und zur Verringerung der CO₂-Emissionen eingesetzt werden,

Der Beitrag der Steuerpolitik zur Lissabon-Strategie

1. verweist darauf, dass Beschlüsse über die Steuerpolitik wie vor allem die Bereitstellung

von Steueranreizen für die Unternehmen das wichtigste Instrument für die Entwicklung und die Steigerung der Zahl von Arbeitsplätzen sind, aber auch für eine Aufstockung der Investitionen in den Bereich FuE und umweltfreundliche Technologien; betont jedoch, dass die Steuerpolitik nur dann einen wesentlichen Beitrag zur Strategie von Lissabon leisten kann, wenn die Art und Weise der Umverteilung zusätzlicher Einnahmen, die durch solche Steuererleichterungen für die Unternehmen geschaffen werden, ständig überwacht wird, um zu gewährleisten, dass die zusätzlichen Einnahmen tatsächlich dazu verwendet werden, dem Arbeitsmarkt Impulse zu geben bzw. weitere Investitionen in Innovation und energieeffizientere Technologie zu tätigen;

2. stellt die Tendenz hin zu sinkenden Körperschaftssteuern in der Europäischen Union sowie in anderen OECD-Ländern fest, was den zunehmenden weltweiten Wettbewerb, den Strukturwandel und die Entwicklungen auf den Finanzmärkten widerspiegelt; stellt jedoch fest, dass das Steuerniveau insgesamt in Europa im Vergleich zu anderen OECD-Ländern immer noch höher ist; macht ebenfalls darauf aufmerksam, dass die öffentlichen Einnahmen insgesamt trotz rückläufiger effektiver Körperschaftsteuersätze gestiegen sind; stellt die Notwendigkeit eines koordinierten steuerlichen Rahmens fest, einschließlich von Regelungen für die Körperschaftsteuer, die für die Unternehmen – insbesondere die KMU – günstig und auf die Wiederbelebung des Wachstums und die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet sein sollten;
3. teilt die in der Mitteilung der Kommission über die Koordinierung der Regelungen der Mitgliedstaaten zu den direkten Steuern im Binnenmarkt bekundete Sorge, dass „die fehlende Koordinierung im Bereich der direkten Steuern auch zu unbeabsichtigter Nichtbesteuerung, zu Missbrauch und damit zur Schmälerung der Steuereinnahmen führen kann“;
4. hält es für notwendig, ein Umfeld für die staatliche Finanzpolitik zu schaffen, das günstig für Wachstum und Beschäftigung in der Wirtschaft ist, und einen gesunden Steuerwettbewerb in der Europäischen Union zu fördern, so dass die Steuerlast auf breiter Grundlage von Arbeitnehmern und Verbrauchern, Unternehmen und Beziehern von Einkünften aus Kapital geteilt wird; weist darauf hin, dass die Europäische Union im Hinblick auf die staatliche Finanzierung Steuerregelungen fördern muss, die den Wettbewerb in der Weltwirtschaft erleichtern, um zur Gründung neuer Unternehmen und zur technologischen Innovation zu ermutigen;
5. unterstreicht, dass die Steuersysteme der Mitgliedstaaten in der Regel insofern zu weit gegangen sind, als in niedrigen Steuerklassen relativ hohe Sätze angewandt werden, was von der Übernahme von Risiken und Unternehmensgründungen abhält;
6. ist der Auffassung, dass man wettbewerbsfähige Steuersysteme haben kann, ohne die Finanzierungsfähigkeit des Staates zu untergraben, wie man in den europäischen Ländern nachweisen konnte, die in den letzten zehn Jahren ihre Steuereinnahmen durch die Senkung der Steuern und die Erweiterung ihrer Steuerbemessungsgrundlagen erhöht haben, während sie gleichzeitig die laufenden Ausgaben unter Kontrolle brachten und damit ihre Defizite abbauten;
7. begrüßt die Absicht der Kommission, Lösungen für Probleme mit der

Verrechnungspreisgestaltung innerhalb der Europäischen Union zu entwickeln;

8. begrüßt das von der Kommission in Form eines Pilotprojekts vorgeschlagene Konzept der Sitzlandbesteuerung für die körperschaftsteuerliche Behandlung von KMU;
9. erkennt die Schwierigkeiten an, mit denen die KMU in der Europäischen Union und anderen OECD-Ländern bei der Finanzierung ihrer Projekte konfrontiert sind, und unterstützt die Bereitstellung steuerlicher Anreize, um KMU zu ermutigen, verstärkt die von Intermediären angebotenen Finanzierungsmechanismen wie Aktionärskapital, „Business-Angel“-Netzwerke etc. zu nutzen;
10. verweist auf den Fehlbetrag bei den öffentlichen Einnahmen, der in der Europäischen Union durch Steuerbetrug entsteht, und fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten dringend auf, weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerbetrug zu ergreifen;
11. ist der Auffassung, dass zur wirksamen Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug ein radikaler Wandel der Arbeitsmethoden der Steuerbehörden auf der Grundlage moderner organisatorischer und solider administrativer Grundsätze erforderlich ist; unterstreicht, dass die Kommission entschiedene Initiativen ergreifen sollte, um auf diesem Gebiet die Koordinierung auf Gemeinschaftsebene zu unterstützen;
12. ist der Ansicht, dass die Steuerprivilegierung für gemeinwirtschaftlich orientierte öffentliche bzw. halböffentliche Unternehmen im Bereich der Mehrwertsteuer erhalten bleiben muss; glaubt, dass eine einzige Anlaufstelle („one-stop-shop“) für Unternehmen zur Behandlung ihrer EU-weiten MwSt-Pflicht eingeführt werden muss;
13. fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der steuerlichen Belastung für mehr Verteilungsgerechtigkeit zu sorgen;
14. kritisiert den Trend zur Erhöhung der Mehrwertsteuersätze in der Europäischen Union, da er regressiv wirkt und die Nachfrage vermindert; unterstreicht, dass die Erfahrung in einigen Mitgliedstaaten gezeigt hat, dass mehr Einnahmen erzielt werden, wenn die Steuerbemessungsgrundlage erweitert wird, wenn die Zunahme der Beschäftigung zu einem Anstieg des Konsums führt und wenn die richtigen Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass die Schattenwirtschaft in die reguläre Wirtschaft überführt wird, und weist darauf hin, dass eine Anhebung der MwSt-Sätze diesem Prozess abträglich wäre;
15. bekräftigt seine Unterstützung für die versuchsweise Einführung niedrigerer MwSt-Sätze für arbeitsintensive Dienstleistungen als Strukturelement des MwSt-Systems mit genügend Flexibilität für die Mitgliedstaaten, solche Sätze in Bereichen der Nachbarschaftsdienste anzuwenden, die überwiegend lokalen Charakter haben und den grenzüberschreitenden Wettbewerb nicht verzerren;
16. unterstützt die Kommission in ihrem Bemühen, die Steuerpolitik an ehrgeizigeren Umweltzielen auszurichten; ist der Meinung, dass ein solches Vorgehen eine intensivere Erforschung und stärkere Anwendung von Umwelttechnologien fördern und damit das Wettbewerbspotenzial der Europäischen Union auf diesem Gebiet weiter entwickeln kann;
17. weist darauf hin, dass ein völlig neuer Ansatz bei der Verbrauchsteuerpolitik erforderlich

ist; unterstreicht, dass ein politischer Ansatz, der sich an der Bestimmung des Mindeststeuersatzes auf Ebene der Gemeinschaft orientiert, abgelehnt werden sollte und dass stattdessen ein allgemeiner Verhaltenskodex verabschiedet werden sollte mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, ihre in höchstem Maße divergierenden Verbrauchsteuersätze stärker anzunähern;

18. ist der Ansicht, dass die Steuerpolitik generell dazu beitragen sollte, die Industrie zur Internalisierung externer Kosten anzuhalten, hält jedoch die Beibehaltung bzw. Einführung steuerlicher und sonstiger Förderungen sauberer, nicht fossiler alternativer Energiequellen für sinnvoll;
19. ist der Ansicht, dass eine Anhebung der Kraftstoffsteuern eine positive Wirkung auf die Umwelt haben würde, wenn ein wirtschaftlicher und attraktiver öffentlicher Personenverkehr verfügbar ist;
20. glaubt, dass Länder, die sich in einem Aufholprozess befinden, mit höheren externen Kosten konfrontiert sind, für die sie nicht bestraft werden sollten;
21. unterstreicht die Notwendigkeit, die Steuern auf die Beschäftigung weiter zu senken, da dies der beste Weg ist, die Lissabonner Zielvorgabe einer Beschäftigungsquote von 70% zu verwirklichen;
22. hält es im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes für wichtig, die zollrechtlichen Vorschriften zu vereinfachen und die Zollverfahren zu rationalisieren mit dem Ziel, die Verwaltungskosten für Unternehmen, die grenzüberschreitende Transaktionen tätigen, zu verringern und die Vereinfachung der Verpflichtungen der Unternehmen zur grenzüberschreitenden Einhaltung von Rechtsvorschriften weiterzuführen; unterstützt Schritte in Richtung auf ein vereinfachtes System für die Erhebung der MwSt. auf grenzüberschreitende Umsätze in der Europäischen Union, beispielsweise durch Umsetzung des Mechanismus der Beweislastumkehr;

Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage

23. unterstützt die Bemühungen der Kommission, eine europaweit einheitliche konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) zu schaffen; stellt fest, dass die GKKB zur Schaffung von mehr Transparenz führen wird, indem die Unternehmen in die Lage versetzt werden, ihre Geschäfte im Ausland nach den gleichen Regeln zu tätigen wie im Heimatland, den grenzüberschreitenden Handel und die grenzüberschreitenden Investitionen verstärken wird und außerdem die Verwaltungskosten sowie die Möglichkeit von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug beträchtlich verringern wird; hält die Einführung von Maßnahmen für notwendig, die eigens dazu bestimmt sind, die von den KMU zu tragenden Kosten für die Einhaltung der steuerlichen Vorschriften – wie beispielsweise Vorschriften über die Sitzlandbesteuerung – zu senken;
24. verweist darauf, dass die GKKB gemeinsame Regeln für die Steuerbemessungsgrundlage bedingt und in keiner Weise die Freiheit der Mitgliedstaaten berührt, weiterhin ihre eigenen Steuersätze festzulegen;

25. begrüßt die Absicht der Kommission, die GKKB sogar im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit zu lancieren; weist jedoch darauf hin, dass es sich hier um eine zweitbeste Lösung handelt, da in Ermangelung eines umfassenden gemeinschaftsweiten Systems die Vorzüge der Transparenz und der niedrigeren Verwaltungskosten zum Teil abgeschwächt werden können;
26. begrüßt die Auffassung der Kommission, dass die neue Bemessungsgrundlage einheitlich sein und eine Vereinfachung darstellen muss; empfiehlt im Zuge der Festlegung eines Rahmens für gemeinsame Standorts die Entwicklung eines Mechanismus für die Aufteilung der Steuereinnahmen unter den betreffenden Mitgliedstaaten;
27. begrüßt die Mitteilung der Kommission „Wege zu einer wirksameren steuerlichen Förderung von FuE“ und unterstreicht die Notwendigkeit, bewährte Praktiken auszutauschen und die Vereinbarkeit solcher Anreize mit dem Gemeinschaftsrecht weitestmöglich zu klären;
28. unterstreicht, dass eine „grüne“ Besteuerung ein flexibles Instrument darstellt, um ein vorgegebenes Ziel der Verringerung der Verschmutzung zu erreichen, Anreize für technologische Innovation zu bieten und die Emissionen von Schadstoffen weiter zu reduzieren;
29. ermutigt die Kommission, die Fragen in Verbindung mit der Konsolidierung der Rechnungsabschlüsse, der Besteuerung und der steuerlichen Verwaltung grenzüberschreitend tätiger Konzerne anzugehen;

Wege zu einer wirksameren steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung

30. ist der Ansicht, dass steuerliche Anreize zur Förderung von FuE-Aktivitäten von großer Bedeutung für die Verwirklichung der Zielvorgabe von Lissabon – z.B. die Steigerung der Ausgaben für FuE in Europa – sind, insbesondere was die Erleichterung von FuE+I-Aktivitäten für KMU betrifft; stellt jedoch fest, dass solche Steueranreize nicht als indirekte Beihilfen für nationale Unternehmen eingesetzt werden sollten;
31. ist davon überzeugt, dass die Steuerpolitik so konzipiert werden sollte, dass sie zu produktivitätsgestütztem Wachstum in sämtlichen Bereichen der Wirtschaft führt, indem es dem Steuerzahler gestattet wird, für FuE-Ausgaben einen Steuerabzug vorzunehmen oder eine steuerliche Abschreibung zu beanspruchen;
32. glaubt, dass die technologische Lücke unter den Mitgliedstaaten bedeutet, dass es Unterschiede in der Steuerpolitik gibt, und dass Maßnahmen nur dann auf der Ebene der Gemeinschaft ergriffen werden sollten, wenn das Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten keine effektive Lösung bieten kann; ist der Auffassung, dass die Förderung bewährter Praktiken für die Konzeption von Steuerinitiativen im Bereich FuE und eine bessere Koordinierung der Steuerpolitik den Mitgliedstaaten dabei helfen würden, die Zielvorgaben von Lissabon zu verwirklichen;

Wegzugsbesteuerung

33. fordert die Kommission dringend auf, eine proaktivere Strategie im Hinblick auf Offshore-Finanzzentren festzulegen;
34. unterstützt die Sichtweise der Kommission, dass bei der Verbringung von Wirtschaftsgütern in ein Drittland wegen mangelnder grenzüberschreitender Verwaltungszusammenarbeit eine bei Wegzug fällige Steuererhebung gerechtfertigt ist;

Steuerliche Behandlung von Verlusten bei grenzübergreifenden Sachverhalten

35. stellt fest, dass die häufige Befassung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften mit Fällen im Bereich der Besteuerung überwiegend auf den Mangel an Transparenz und die äußerst komplizierten Steuersysteme in Europa zurückzuführen sind, und fordert deshalb eine Vereinfachung der Steuervorschriften in der Europäischen Union; sieht in der Rechtsprechung des Gerichtshofes in der Rechtssache *Marks & Spencer* eine Anerkennung des Rechts der Mitgliedstaaten, ihre Steuersysteme beizubehalten; ist der Ansicht, dass bei Sachverhalten, bei denen es um grenzüberschreitende Verluste von ausländischen Tochterunternehmen geht, der Doppelbesteuerung von Mutterunternehmen vorgebeugt werden muss, die Steuerkraft zwischen den Mitgliedstaaten ausgewogen verteilt werden muss, die Verluste nicht zweimal berücksichtigt werden dürfen und Steuerumgehung vorgebeugt werden muss;
36. stellt fest, dass ohne Möglichkeiten grenzübergreifender Verlustausgleiche die Konzerne versuchen werden, dafür zu sorgen, dass ihre Gewinne in Ländern besteuert werden, wo die Größe des inländischen Marktes ausreicht, um genügend Gewinne zum Ausgleich möglicher Verluste im Ausland zu erzielen;
37. hält es für notwendig, auf ein System des grenzüberschreitenden Verlustausgleichs für Unternehmen und Konzerne mit Unternehmensteilen im Ausland hinzuarbeiten; begrüßt die Mitteilung der Kommission über die steuerliche Behandlung von Verlusten bei grenzüberschreitenden Sachverhalten;
38. sieht in der Mitteilung der Kommission über die steuerliche Behandlung von Verlusten bei grenzüberschreitenden Sachverhalten eine geeignete Grundlage für die weitere Diskussion, insbesondere was die möglichen Lösungen betrifft, bis die gemeinsame GKKB angewandt wird, die in der Mitteilung für die Durchführung eines Systems des Verlustausgleichs und der Nachversteuerung durch den Aufnahmemitgliedstaat festgelegt wird;
39. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Ziele der Steuerpolitik

Steuerpolitik kann auf drei Wegen zu Wachstum, Wohlstand und sozialem Zusammenhalt beitragen: Die elementarste Anforderung ist, dass das Steuersystem in der Lage sein muss, ausreichende Einnahmen zu erzielen, um ein qualitativ hohes Niveau öffentlicher Dienstleistungen und sozialer Transfers zu finanzieren. Zweitens sollte die Besteuerung Anreize setzen, um wirtschaftliche Entscheidungen zugunsten höherer Beschäftigung und einer sparsamen und nachhaltigen Verwendung natürlicher Ressourcen zu beeinflussen. Drittens bedeutet Steuererhebung immer eine Umverteilung von Einkommen; diese sollte in einer Weise erfolgen, die die effektive Nachfrage und das soziale Gleichgewicht stärkt, indem sie Verteilungskontraste verringert.

Die Mitteilungen der Kommission nehmen zwar ausdrücklich Bezug auf die ersten beiden Ziele, vernachlässigen aber völlig die Verteilungsaspekte der Besteuerung. Zugleich haben sich die Steuersysteme der EU-Mitgliedstaaten gerade in dieser Hinsicht in den zurückliegenden Jahren am stärksten verändert. Eine Steuerpolitik, die Ungleichheit verstärkt und Nachfrage abwürgt, wird aber ganz sicher nicht zu einer dynamisch wachsenden Wirtschaftsregion beitragen, wie sie die Lissabon-Strategie fordert.

Folgen des Steuerwettbewerbs

Die Berichtsteratterin teilt die Besorgnis der Kommission, dass „die fehlende Koordinierung im Bereich der direkten Steuern auch zu unbeabsichtigter Nichtbesteuerung, zu Missbrauch und damit zur Schmälerung der Steuereinnahmen führen kann“ (KOM(2006) 823).

Tatsächlich wird es ohne EU-weite Koordinierung im Bereich der direkten Steuern kaum möglich sein, politische Handlungsspielräume zur Gestaltung von Steuerpolitik zurück zu gewinnen.

Die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen und die Entstehung von Steueroasen begannen bereits in den siebziger Jahren, jene Länder unter Druck zu setzen, in denen Unternehmensgewinne höher besteuert wurden. Die Existenz von 27 verschiedenen Steuersystemen im Rahmen des EU-Binnenmarktes mit vollständiger Kapitalverkehrsfreiheit bedeutet umso mehr, dass grenzüberschreitend tätige Unternehmen eine ganze Liste möglicher Steuervermeidungsstrategien zur Auswahl haben. Gern verwandte Praktiken in diesem Kontext sind der Einsatz konzerninterner Transferpreise, die die Gewinne in den Büchern aus Ländern mit höherem in solche mit niedrigerem Steuersatz verschieben; oder die Gründung von Finanzierungsgesellschaften in Steueroasen, von denen aus Investmentprojekte in aller Welt mittels Kredit finanziert werden.

Solche und ähnliche Tricks führen zu gravierenden Einnahmeverlusten in Ländern mit höherer Unternehmensbesteuerung. Verschieben die Konzerne zudem nicht nur Buchgewinne, sondern produktive Investitionen unter steuerlichen Gesichtspunkten, erhöht sich der Druck zusätzlich, die Steuersätze nach unten anzugleichen. Es ist dieser Prozess, der

als „Steuerwettbewerb“ bezeichnet wird. Er beschränkt sich nicht auf den Bereich der Unternehmenssteuern. Da Geldvermögen noch um vieles mobiler ist als produktiv investiertes Kapital, betrifft er in gleicher Weise die Besteuerung von Vermögen und privaten Kapitaleinkommen.

Arbeit ist grundsätzlich weniger mobil als Kapital, und innerhalb der Arbeit sind hochbezahlte Tätigkeiten tendenziell mobiler als die Masse der Normalarbeitsverhältnisse. Eine besonders immobile Steuerquelle ist der Konsum, vor allem der von elementaren Gütern und Leistungen. Es ist daher nur konsequent, dass die Existenz divergierender Steuersysteme auf einem liberalisierten Binnenmarkt zu einer grundlegenden Veränderung in der Struktur der nationalen Steuersysteme führt: Während die mobilen Faktoren hinreichend Erpressungspotential besitzen, eine immer großzügigere Absenkung ihrer Steuern zu erzwingen, werden die öffentlichen Einnahmen durch eine wachsende Belastung der weniger mobilen Steuerquellen gesichert. Steuern werden also verlagert von Unternehmensgewinnen auf private Einkommen, hier von Kapitaleinkommen auf Arbeitseinkommen, hier von hochbezahlter auf weniger bezahlte Arbeit und, generell, von Einkommen und Vermögen auf Konsum.

Entwicklung der Steuern in der EU

Die Entwicklung der Steuersysteme in den zurückliegenden Jahrzehnten belegt, dass genau dieser Prozess stattgefunden hat. So ist der durchschnittliche Satz zur Besteuerung von Unternehmensgewinnen stark gefallen. Allein seit 1995 verringerte er sich in den alten EU-Mitgliedstaaten (EU 15) um fast zehn Prozentpunkte von 38,0 Prozent auf 29,5 Prozent. Auch die osteuropäischen Länder, die 1995 schon bei einem niedrigen Niveau der Unternehmenssteuern begannen, haben ihre Sätze systematisch weiter abgesenkt. (Schaubild 1)

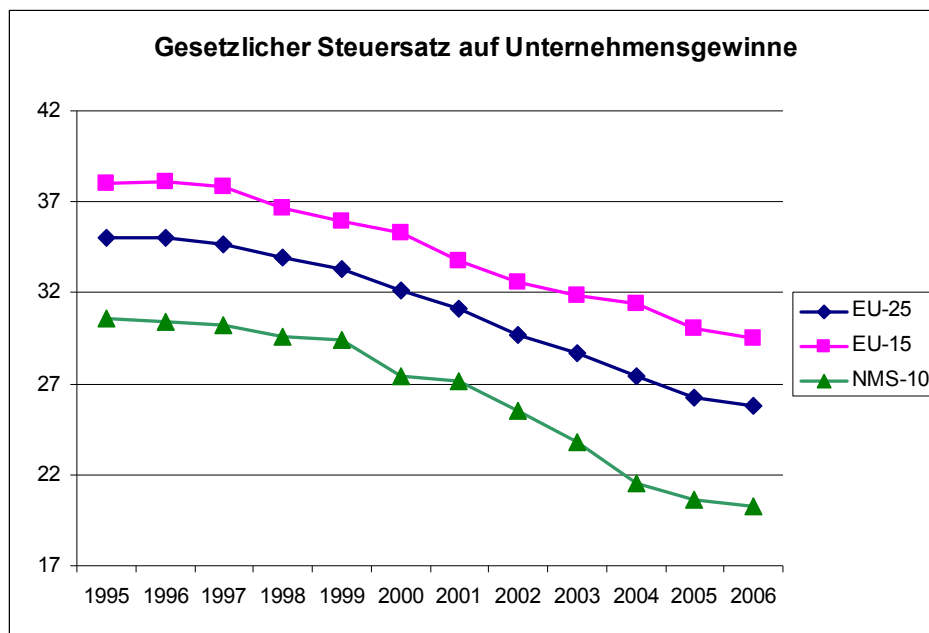


Schaubild 1. Quelle: EU Kommission (2006)

Diese Entwicklung ist längst nicht zu Ende. In Deutschland wird gegenwärtig die nächste Unternehmenssteuerreform vorbereitet, mit der der Steuersatz unter die Marke von 30% gedrückt wird. In Dänemark ist geplant, den Satz von 28 auf 22% zu senken. Diese Schritte werden sicherlich den Druck auf die anderen Staaten erhöhen. Da „Hochsteuerland“ ein relativer Begriff ist, ist ein "race to the bottom" nicht unwahrscheinlich. Zwar wird oft argumentiert, dass die Senkungen bei den Steuersätzen durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ausgeglichen wurden. Doch nicht nur die offiziellen Steuersätze, auch die effektiven Steuersätze gehen seit Mitte der 80er Jahre noch weiter zurück. Die Europäische Kommission berechnet für alle EU-Länder seit 1995 so genannte implizite Steuerquoten (Implicit Tax Rate, ITR) auf Kapital, Arbeit und Konsum. Die implizite Steuerquote auf Kapital lag im Schnitt der Alt-EU 2003 bei 29,9 Prozent und damit deutlich niedriger als die implizite Steuerquote auf Arbeit, die 36 Prozent erreichte. Allerdings differiert die ITR auf Kapital im europäischen Vergleich erheblich. Am oberen Ende befinden sich Länder wie Frankreich und Dänemark mit einer impliziten Kapitalsteuerquote von 37 bzw. 35 Prozent. Weit unterhalb des Durchschnitts liegt die deutsche Kapitalbesteuerung mit lediglich 21 Prozent. In den osteuropäischen Beitrittsstaaten wird Kapital mit gerade 14 Prozent besteuert. Schaubild 3 stellt die ITR im Zeitverlauf für die EU-15, die EU-25, die neuen Mitgliedstaaten und Deutschland dar.

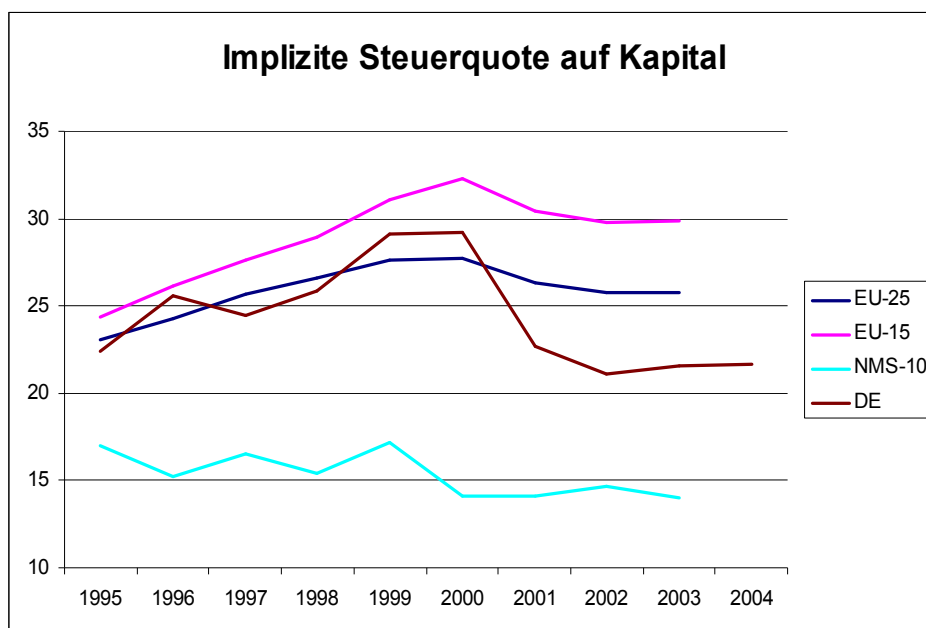


Schaubild 3. Quelle: EU Kommission (2006)

Diese von der Kommission ermittelte implizite Steuerquote auf Kapital muss allerdings mit Vorsicht interpretiert werden. Sie eignet sich als grobe Orientierung im Ländervergleich. Ihre Entwicklung im Zeitverlauf kann dagegen zu Fehlschlüssen verleiten, da die ITR die reale Kapitalbesteuerung zu Zeiten boomender Börsen und Finanzmärkte erheblich überschätzt.

Neben den Unternehmensgewinnen werden auch private Kapitaleinkommen zunehmend steuerlich entlastet. Letzteres zeigt sich in dem EU-weiten Trend zur Einführung eines dualen

Systems der Einkommensbesteuerung. Danach werden Zins- und Dividendeneinkommen nicht länger progressiv veranlagt, sondern mit einer fixen Rate – Flat Tax – besteuert, die weit unterhalb der Spitzensätze bei der Besteuerung von Arbeitseinkommen liegt. Da die Kapitaleinkünfte wesentlich konzentrierter sind als Arbeitseinkünfte, kommt die Einführung eines solchen dualen Steuersystems einer groß angelegten Steuerentlastung zu Gunsten der Wohlhabendsten gleich.

Aber auch bei der Besteuerung von Arbeitseinkommen vollziehen sich innerhalb der Europäischen Union deutliche Veränderungen. Zwar ist die durchschnittliche Steuerquote auf Arbeit seit zehn Jahren weitgehend unverändert, es verschiebt sich jedoch der Anteil der verschiedenen Einkommensgruppen, die diese Steuern aufzubringen haben. In vielen Ländern wurden in den vergangenen Jahren die Spitzensteuersätze abgesenkt – im Schnitt der EU-15 um 4,7 Prozentpunkte seit 1998. Solche Steuersenkungen belegen die Verlagerung der Steuerlast von hohen auf niedrigere Einkommen. In mehreren osteuropäischen Ländern wurde eine Flat Tax auf sämtliche Einkommen eingeführt. Das Steuersegment, das seit Mitte der neunziger Jahre EU-weit am stärksten gewachsen ist, sind die indirekten Steuern, allen voran die Mehrwertsteuer. Der vertraglich festgelegte Korridor von 15 bis 25 Prozent ist vor allem von Mitgliedstaaten mit unterdurchschnittlichem Steuersatz genutzt worden, um sich in Richtung des oberen Limits zu bewegen (Schaubild 4)

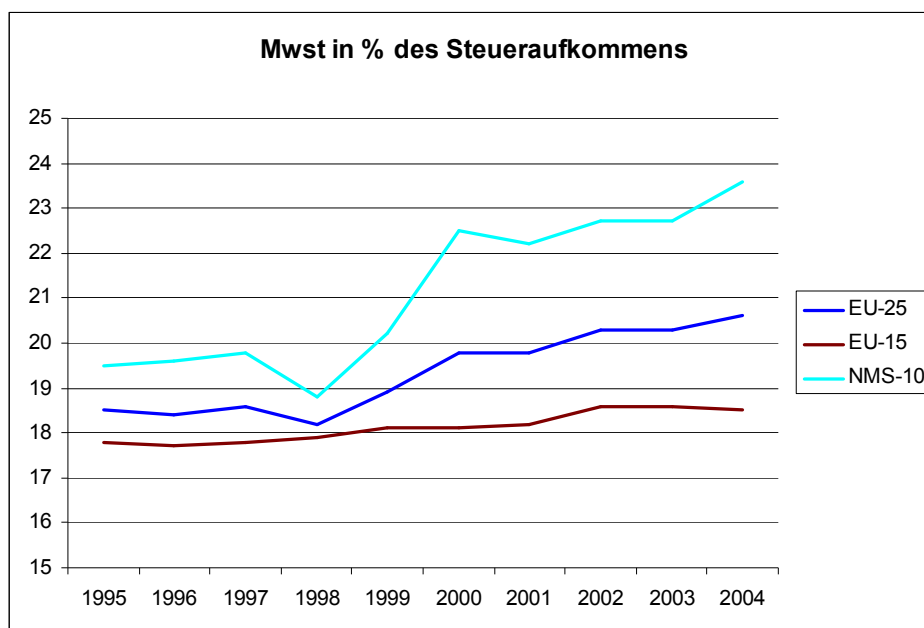


Schaubild 4. Quelle: EU Kommission (2006)

Neben der Mehrwertsteuer wurden in den meisten EU-Ländern sogenannte Ökosteuern auf Strom, Gas, Benzin und Heizöl eingeführt beziehungsweise erhöht. Soweit diese Steuern den Energieverbrauch der Industrie verteuern, kann ihnen eine positive ökologische Wirkung zugeschrieben werden. Allerdings wurden normalerweise ausgerechnet Industrieunternehmen mit großzügigen Ausnahmeregelungen bedacht, während private Haushalte die Steuern in voller Höhe zu zahlen haben. Unter diesen Bedingungen beschränkt sich die Wirkung so genannter „grüner“ Steuern auf eine Belastung insbesondere von Geringverdienern, da ärmere

Haushalte einen höheren Anteil ihres Einkommens für Energie- und Heizkosten ausgeben. Ebenso haben hohe Benzinsteuern nur dann eine positive Wirkung auf die Umwelt, wenn ein kostengünstiger und attraktiver öffentlicher Transport zur Verfügung steht. Andernfalls wird nur der Verbrauch besteuert, mit der üblichen regressiven Wirkung.

Die Auffassung der Kommission, „eine Verlagerung der Besteuerung der Arbeit auf die Besteuerung des Konsums und/oder der Umweltverschmutzung [...] könnte helfen, das Beschäftigungsniveau zu heben“ (KOM(2005) 532), überzeugt daher nicht.

Die Folgen des Steuerwettbewerbs in der EU liegen also weniger in einem Rückgang der Gesamtsteuereinnahmen, als vielmehr in einer strukturellen Veränderung des Steuersystems. Diese Veränderung betrifft in erster Linie die Verteilungswirkung der Besteuerung. Alle genannten Veränderungen führen zu einer Entlastung der Bezieher hoher Einkommen, während am unteren Ende der Einkommensskala die steuerliche Belastung zunimmt. Dahin wirkt die Absenkung der Unternehmenssteuern, die Senkung der Spitzensteuersätze und der Übergangs zur dualen Einkommensbesteuerung ebenso wie die generelle Umorientierung von direkten auf indirekte Steuern. Anstatt soziale Gegensätze abzubauen, vergrößert das Steuersystem so die Kluft zwischen Arm und Reich.

Folglich besteht kein Grund, zwischen „schädlichem“ und „gesundem“ Steuerwettbewerb zu unterscheiden. Eine Umverteilung der Einkommen von unten nach oben ist in jedem Fall schädlich. Sie unterminiert das soziale Gleichgewicht, verringert die effektive Nachfrage und führt zu ungenutzten Kapazitäten, geringem Wachstum sowie hoher Arbeitslosigkeit.

Langfristig kann ein regressiver Umbau des Steuersystems auch die öffentlichen Einnahmen mindern. So ist das Gesamtsteueraufkommen seit Ende der 90er Jahre rückläufig (Schaubild 5). Wenn sich dieser Trend fortsetzt, gerät die Finanzierung wesentlicher öffentlicher Dienste und Investitionen in Gefahr.

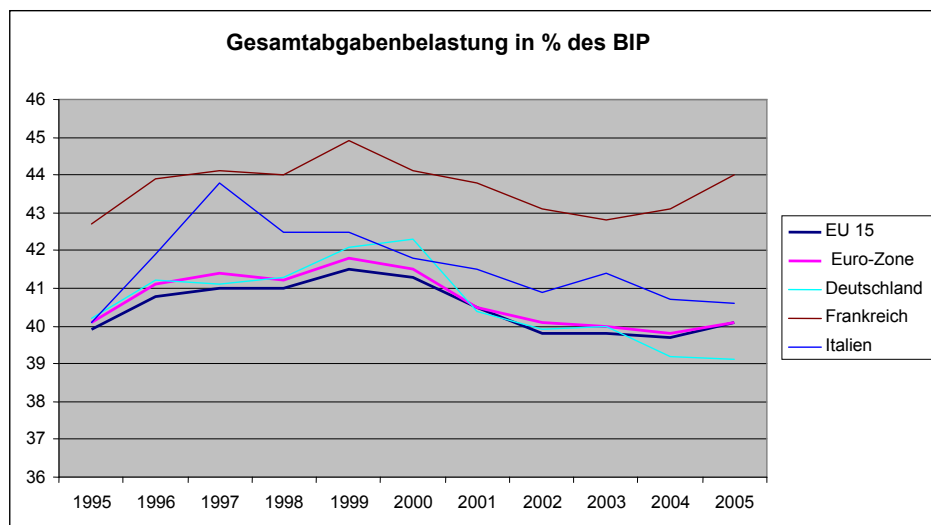


Schaubild 5. Quelle: Ameco-Datenbank, EU-Kommission

Es sind jedoch nicht nur die Kräfte des Marktes, die die nationale Souveränität in

Steuerfragen untergraben. Der EU-Vertrag erfasst zwar nicht die direkten Steuern, gleichwohl schränken seine Bestimmungen die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten ein. Unter Ausnutzung dessen haben im Laufe der letzten Jahre immer mehr Unternehmen Regierungen mit dem Argument vor Gericht gebracht, dass nationale Steuergesetze gegen Europarecht verstoßen. Mit seiner Rechtsprechung schafft der EuGH längst ein negatives europäisches Steuerrecht, das nationale Steuerbestimmungen für rechtswidrig erklärt und so die Erosion der nationalen Steuereinnahmen befördert.

Ein Steuersystem, das tatsächlich zu Wachstum, Beschäftigung und sozialem Gleichgewicht beiträgt, erfordert die Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die Umkehr des Entwicklungstrends der vergangenen zwei Jahrzehnte.

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

Datum der Annahme	9.10.2007
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 25 -: 8 0: 7
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Mariela Velichkova Baeva, Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, David Casa, Christian Ehler, Elisa Ferreira, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Robert Goebbels, Donata Gottardi, Benoît Hamon, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Wolf Klinz, Christoph Konrad, Guntars Krasts, Astrid Lulling, Gay Mitchell, Cristobal Montoro Romero, John Purvis, Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Dariusz Rosati, Heide Rühle, Eoin Ryan, Antolín Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Peter Skinner, Cristian Stănescu, Margarita Starkevičiūtė, Sahra Wagenknecht
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellvertreter(in/innen)	Katerina Batzeli, Harald Ettl, Ján Hudacký, Werner Langen, Maria Petre, Bilyana Ilieva Raeva, Andreas Schwab
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellv. (Art. 178 Abs. 2)	