



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.03.1996

SEK(96) 487 endg.

Steuern in der Europäischen Union

Steuern in der Europäischen Union

Diskussionspapier für die informelle Tagung
der für Wirtschafts- und Finanzfragen zuständigen Minister

- I. Einführung (S. 2)
- II. Die wesentlichen Herausforderungen für die Steuerpolitik in der Europäischen Union (S.2)
 - 1. Stabilisierung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten (S. 2)
 - 2. Reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes (S. 6)
 - 3. Förderung der Beschäftigung (S. 8)
- III. Die Rolle der Steuerpolitik im Hinblick auf die WWU und den Beschäftigungspakt (S. 9)
- IV. Die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung der Steuerpolitik (S. 10)
- V. Maßnahmen (S. 11)
- VI. Diskussionsthemen (S. 14)

I. EINFÜHRUNG

Dieses Diskussionspapier befaßt sich mit dem gesamten Steuerbereich und soll die Grundlage für eine offene Debatte bei der informellen Tagung der für Wirtschaft- und Finanzfragen zuständigen Minister über ein Globalkonzept für Steuerfragen bilden. Bisher wurden die Vorschläge im Steuerbereich zu häufig isoliert betrachtet, weshalb Steuerfragen im weiteren Sinne und die Stellung der Steuerpolitik im Gesamtzusammenhang der Gemeinschaftspolitik nicht im erforderlichen Maße berücksichtigt wurden.

In den kommenden Jahren steht die Steuerpolitik in der Europäischen Union vor drei wesentlichen Herausforderungen; die zu bewältigenden Aufgaben sind eng miteinander verknüpft und die jeweiligen Lösungen werden sich gegenseitig unterstützen:

- Stabilisierung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten
- Reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes
- Förderung der Beschäftigung

Die Vorbereitung der dritten Stufe der WWU und der Beschäftigungspakt machen ein abgestimmtes Vorgehen in der Steuerpolitik notwendiger denn je. Die Kommission hat die Pflicht, diese Fragen auf europäischer Ebene zur Sprache zu bringen und unter voller Beachtung des Subsidiaritätsprinzips geeignete Initiativen anzuregen.

II. DIE WESENTLICHEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE STEUERPOLITIK IN DER EUROPÄISCHEN UNION

II.1 STABILISIERUNG DER STEUEREINNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN

Lauterer Wettbewerb ist ein Schlüsselement des Binnenmarktes - doch gibt der unlautere Wettbewerb im steuerlichen Bereich Anlaß zur Besorgnis, insbesondere hinsichtlich der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten, der effizienten Ressourcenallokation in der EU sowie der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung.

Der Steuerschwund geschieht durch die Aushöhlung der Besteuerungsgrundlagen, wie sie sich aus dem Steuerwettbewerb (Verlagerung der Besteuerungsgrundlage in andere Länder) und der um sich greifenden Flucht in die Schattenwirtschaft (Verlagerung der Besteuerungsgrundlage auf den Schwarzmarkt) ergibt. Ersterer ist auf die Unterschiede zwischen den tatsächlichen Steuersätzen, letzteres auf deren absolutes Niveau zurückzuführen.

Bisher gibt es nur wenig Anzeichen dafür, daß der Steuerschwund das Gesamtaufkommen an Steuern und Sozialabgaben beeinträchtigt, denn in den vergangenen 15 Jahren blieb der Anteil dieser Einnahmen am BIP der Gemeinschaft gleich oder nahm geringfügig zu. Während allerdings die Arbeit immer höher belastet wurde, sank die steuerliche Belastung der übrigen Produktionsfaktoren insgesamt.

Innerhalb der Europäischen Union ist die Arbeitsmobilität zweifellos geringer als die Mobilität des Kapitals: Die Globalisierung und stärkere Integration der Kapitalmärkte sowie das beschleunigte Vordringen neuer Kommunikationstechnologien haben wesentlich zur Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität der wirtschaftlichen Tätigkeit insbesondere im Finanzsektor beigetragen. Die Liberalisierung der Finanzmärkte führte zwar zu einer erheblich effizienteren Ressourcenallokation und zu niedrigeren Finanzierungskosten, zugleich aber wurden dadurch die Möglichkeiten der Steuerplanung sowie der Steuervermeidung und -umgehung erweitert, was wiederum in vielen Ländern der Welt zur Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage beigetragen hat. Der Rat hat diesen Bedenken mit seiner Forderung Rechnung getragen, die Liberalisierung des Kapitalverkehrs durch geeignete steuerliche Begleitmaßnahmen zu ergänzen.

Der Druck auf das Steuerwesen wächst auch dadurch, daß über die Sozialversicherungssysteme eine immer älter werdende Bevölkerung und die zunehmende Arbeitslosigkeit finanziert werden müssen. Der wachsende Druck auf die Besteuerungsgrundlage dürfte in zunehmendem Maße Anlaß sein, auch über die Schattenwirtschaft Steuern zu vermeiden und zu umgehen.

Diese Entwicklung dürfte auch die Ursache für den strukturellen Wandel der Steuersysteme der Mitgliedstaaten sein. Dies legt aber den Schluß nahe, daß die Stabilität der Gesamtsteuereinnahmen nur um den Preis eines fortschreitenden Umbaus der Steuerstruktur möglich war: Die Steuerlast wurde auf die weniger mobile Besteuerungsgrundlage - Arbeit - verlagert, um den durch die Aushöhlung der anderen, mobileren Besteuerungsgrundlagen entstandenen Einnahmeausfall zu kompensieren. In der Gemeinschaft insgesamt stieg zwischen 1980 und 1993 der Anteil der Steuern auf Lohneinkünfte am Gesamtsteueraufkommen um etwa ein Fünftel, während der Anteil des Steuerbeitrags anderer Produktionsfaktoren - im wesentlichen selbständige Arbeit sowie Kapital um mehr als ein Zehntel sank¹.

Aufgrund dieser Entwicklungen dürfte der Spielraum der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Steuersysteme geringer geworden sein, und sie haben auf den drohenden Steuerschwund teilweise durch Verlagerung der steuerlichen Belastung reagiert. Derzeit wächst das Bewußtsein dafür, daß der Faktor Arbeit angesichts der Gefahr einer weiteren Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage durch Inanspruchnahme der Schattenwirtschaft nicht mehr stärker belastet werden kann, daß zugleich aber auch die bereits eingetretenen negativen Auswirkungen auf Arbeitskosten und Beschäftigung nicht noch größer werden dürfen.

Der Steuerschwund erfaßt zwar alle wichtigen Einnahmequellen (Verbrauchssteuern, Unternehmensteuern, Kapitalertragsteuer, Sozialabgaben), doch sind die Auswirkungen je nach Art der betreffenden Steuer sehr unterschiedlich. Sogar die gegenüber den direkten Steuern wesentlich stärker harmonisierten indirekten Steuern sind nicht gegen die Gefahr des Steuerschwundes gefeit.

Die Bedrohung für die Mehrwertsteuer liegt insbesondere darin, daß bei immer mehr grenzüberschreitenden Dienstleistungen neue Technologien eingesetzt werden, um den Ort der steuerbaren Umsätze nach Orten außerhalb des räumlichen Anwendungsbereichs des Mehrwertsteuersystems zu verlagern. Meist wird in diesem Zusammenhang die Telekommunikation als Beispiel angeführt, doch wären auch andere Leistungen zu nennen, vor allem solche, bei denen die Verbraucher kein Recht auf Vorsteuerabzug haben (Bank- und Versicherungsdienstleistungen usw.). Darüber hinaus bieten auch die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Mehrwertsteuervorschriften mehr und mehr Anlaß zur Steuervermeidung.

¹ Tableau de bord *Prélèvements obligatoires* - GD XXI - Februar 1996

Die spezifischen Verbrauchsteuern sind in geringerem Maße als die Mehrwertsteuer harmonisiert; starke Unterschiede (oberhalb der Mindestsätze für die drei wichtigsten Kategorien Tabak, Mineralöl und Alkohol) schränken die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten in der Steuerpolitik stark ein. Jeder Mitgliedstaat muß bei einer Anhebung der Verbrauchsteuern die Möglichkeit einkalkulieren, daß er wirtschaftliche Tätigkeiten und damit Steuereinnahmen an Nachbarländer verlieren kann, in denen die betreffenden Waren wesentlich niedriger besteuert werden, oder daß sich die Aktivitäten auf konkurrierende Erzeugnisse verlagern, die von der betreffenden Besteuerungsgrundlage nicht erfaßt werden.

Was die Unternehmensteuern anbelangt, so machte der Ruding-Bericht² bereits im März 1992 deutlich, welche gefährlichen Auswirkungen aus der unlauteren Beeinträchtigung der Steuereinnahmen anderer Länder erwachsen können. Die größte Bedrohung liegt im Bereich der international mobilen Wirtschaftsaktivitäten und des Kapitals. Steuerliche Sonderregelungen oder Ausnahmen für internationale Finanzdienstleistungen, multinationale Unternehmen, Hauptverwaltungen und Vermögensverwaltung sind die Regel, aber auch die verarbeitende Industrie und der primäre Sektor können diese Vorteile nutzen. Im Ständigen Ausschuß der Leiter der nationalen Steuerverwaltungen konnte die Kommission aufschlußreiche Diskussionen mit den für direkte Steuern zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten führen. Wertvolle Arbeit wurde auch im Rahmen der OECD geleistet, wobei steuerlichen Sonderregelungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wurde, die Möglichkeiten zur Steuervermeidung und -umgehung eröffnen. Dabei wurden auch bestimmte Kriterien erarbeitet, anhand deren festgestellt werden kann, welche Sonderregelungen sich unlauterer Methoden im Wettbewerb bedienen, auch wenn sie keine Möglichkeiten zur Steuervermeidung und -umgehung eröffnen. Diese nützlichen Diskussionen führten jedoch noch nicht zu konkreten Ergebnissen.

Die Unterschiedlichkeit der einzelstaatlichen Regelungen für die Kapitalertragsteuer und insbesondere die allgemein günstige Behandlung der Zinserträge von Gebietsfremden rufen wirtschaftliche Verzerrungen sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten selbst als auch zwischen ihnen hervor, die mit der Vorstellung eines einheitlichen Kapitalmarkts in der Gemeinschaft nicht vereinbar sind. Die Mobilität des Kapitals sollte gewährleistet bleiben, allerdings auch das Recht der Mitgliedstaaten zur Besteuerung von Kapitalerträgen.

² *Bericht des Unabhängigen Sachverständigenausschusses unter dem Vorsitz von Herrn Ruding über die Leitlinien für die Unternehmensbesteuerung*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992.

Die unterschiedliche Höhe der Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuern bei Nachbarländern kann insbesondere in Grenzregionen Anreize für arbeitsplatz- oder wohnsitzbedingte grenzüberschreitende Migrationen vermitteln. Viel größer dürfte jedoch die Gefahr sein, daß hohe Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuern arbeitende Steuerpflichtige, insbesondere Selbständige, veranlassen, ihre Tätigkeit in die Schattenwirtschaft zu verlagern, um niedrigere steuerpflichtige Einkünfte zu erklären.³

II.2 REIBUNGSLOSES FUNKTIONIEREN DES BINNENMARKTES

Der Binnenmarkt mit den vier Grundfreiheiten bildet den Eckpfeiler der europäischen Integration. Aber auch darüber hinaus kommt ihm eine Schlüsselrolle zu, denn er ebnet den Weg für die WWU, stimuliert Wirtschaftswachstum und Beschäftigung und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft. Mit der Schaffung des Binnenmarktes will die Gemeinschaft ein stetiges Wachstum und ein hohes Beschäftigungsniveau in der Europäischen Union fördern. In dem Maße, wie andere rechtliche und wirtschaftliche Hindernisse nach und nach beseitigt werden, werden die Steuern zu Recht als zunehmend wichtiger Residualfaktor gesehen, der einer vollständigen Realisierung dieser wesentlichen Ziele entgegensteht. Das Europäische Parlament, Wirtschaftsbeteiligte und Privatpersonen haben immer wieder Fortschritte in diesem Bereich angemahnt.

Vollendung und reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes in allen Bereichen sind nach wie vor die vordringlichsten Ziele. Durch die Beseitigung der steuerlichen Hindernisse gelangen sowohl Bürger als auch Unternehmen in den Genuß wirtschaftlicher Vorteile und Wohlfahrtsgewinne, zugleich aber wird auch der Nichtbesteuerung innerhalb des Binnenmarktes infolge grenzüberschreitender Steuerarbitrage, -vermeidung oder -umgehung entgegengewirkt. Damit werden sich die Möglichkeiten zur Erzielung von Steuereinnahmen stabilisieren, was wiederum dazu beiträgt, daß die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur weiteren finanziellen Konsolidierung nicht durch die Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage beeinträchtigt wird.

³ Die Bedeutung der Schwarzarbeit ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden, dürfte aber zwischen 5 und 20 % des Bruttosozialprodukts liegen. Zu Einzelheiten vgl. z.B. "*Evaluation de l'économie au noir*", Office des Recherches Sociales Européennes, November 1995.

Im Bereich der Mehrwertsteuer hat die Übergangsregelung zwar den Wegfall der Grenzkontrollen für Waren innerhalb des Binnenmarktes ermöglicht, aber nicht alle steuerlichen Hindernisse beseitigt. Der Bericht der Kommission über das Funktionieren der MwSt-Übergangsregelung und die Konsultation der Wirtschaftsbeteiligten zeigen eindeutig, daß die Veränderungen im gemeinsamen Mehrwertsteuersystem nicht bei einer am Herkunftslandprinzip orientierten Regelung haltmachen dürfen, sondern viel weiter gehen müssen. Ein voll funktionsfähiger Binnenmarkt erfordert ein wesentlich einfacheres und einheitlicheres System, in dem innergemeinschaftliche Umsätze genauso behandelt werden wie inländische Umsätze. Dadurch werden nicht nur die Verwaltungslasten der Wirtschaftsbeteiligten verringert, sondern auch die Möglichkeiten des Steuerbetrugs eingeschränkt, da nurmehr steuerlich erfaßte Waren im Verkehr sein werden.

Bei den Personensteuern erfordert ein echter Binnenmarkt eine nichtdiskriminierende Behandlung von Grenzgängern und anderen nichtansässigen Steuerzahlern. Probleme wie das der Doppelbesteuerung desselben Einkommens und das Fehlen koordinierter Regeln für natürliche Personen, für deren Steuern der eine Mitgliedstaat und für deren Sozialabgaben ein anderer zuständig ist, stellen ein Hindernis für den freien Personenverkehr und eine Verzerrung des Binnenmarktes dar. Zusätzliche steuerliche Nachteile im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Finanzgeschäften (Versicherungsprämien, Pension, Darlehenszinsen usw.) verursachen nicht nur wirtschaftliche Kosten, sondern machen den Bürgern auch das Leben schwer.

Im europäischen Maßstab tätige Unternehmen beklagen sich zu Recht über steuerliche Hindernisse für grenzüberschreitende Einkommenströme. Zu den zahlreichen Problemen gehören die Behandlung ständiger Niederlassungen im Vergleich zu inländischen Unternehmen, grenzüberschreitende Zahlung von Zinsen und Lizenzgebühren sowie bei ständigen Niederlassungen und Tochterunternehmen in anderen Mitgliedstaaten eingetretene Verluste. Die Schwierigkeiten bei der Lösung dieser Probleme sind sicherlich teilweise auf die Gefahr von Steuerausfällen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen, doch dieses Risiko ist ja genau deswegen vorhanden, weil in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen (Gebietsansässiger/Gebietsfremder) und Ausnahmen angewandt werden.

II.3 BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG

Beim Gutheißen der Ziele des Weißbuchs über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung betonten die Mitgliedstaaten, daß zur Förderung der Beschäftigung innerhalb der Gemeinschaft die relative Überbesteuerung der Arbeit beseitigt werden müsse. Die Notwendigkeit fiskalischer Maßnahmen zur Verringerung der relativen Steuerlast wurde vom Europäischen Rat in Essen, Cannes und Madrid bekräftigt und kürzlich im Arbeitsprogramm des italienischen Vorsitzes erneut hervorgehoben. Der Steuerschwund bedroht die Struktur der Steuersysteme derart, daß die Mitgliedstaaten ohne Korrekturmechanismen durch Einzelmaßnahmen keinen Ausgleich schaffen können. Außerdem stellt sich die Frage, wie es wohl um die Gesamtsteuereinnahmen stehen wird, wenn die steuerliche Belastungsfähigkeit der Arbeit erschöpft ist.

Es ist klar, daß die Umkehr dieser Entwicklung vorrangig ist. Die beschäftigungsfördernde Wirkung wird davon abhängen, ob das Verhältnis der Bruttopreise der Arbeit einerseits und der übrigen Produktionsfaktoren andererseits auf Dauer deutlich verändert werden kann. Die steuerliche Entlastung der Arbeit könnte sich bis zu einem gewissen Grade selbst finanzieren. Um aber ihren wachsenden Haushaltsdefiziten zu begegnen, haben die Mitgliedstaaten die steuerliche Umstrukturierung gegenüber der erforderlichen Finanzierung der Nettokosten für die niedrigere Besteuerung des Faktors Arbeit aus anderen Einnahmequellen oder durch Ausgabenkürzungen eindeutig zurückgestellt. Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand können zwar einen Beitrag leisten, sie dürften allein aber nicht ausreichen, eine Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit im erforderlichen Maße zu finanzieren. Als alternative Finanzierungsquellen kommen indirekte Steuern (MwSt und Verbrauchsteuern), die Besteuerung von Vermögen und Grundbesitz sowie neue oder höhere Umwelt- bzw. Energiesteuern in Frage⁴. In diesem Zusammenhang könnte auch überlegt werden, in welchem Maße ein umfassenderes Konzept zur Besteuerung von Energieprodukten dazu beitragen könnte, den Mitgliedstaaten alternative Möglichkeiten für die Reduzierung der Arbeitskosten unter gleichzeitiger Förderung der Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zu bieten. Auch ist es wichtig, die Beziehung zwischen der Besteuerung und der Finanzierung von Sozialleistungssystemen zu untersuchen, um sicherzustellen, daß die Systeme beschäftigungsfördernde Wirkung haben und keine Anreize geben, nicht zu arbeiten⁵.

⁴ Vgl. Weißbuch - Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, KOM (93) 700, sowie Weißbuch - Eine Energiepolitik für die Europäische Union, KOM (95)682

⁵ Vgl. Mitteilung der Kommission - Die Zukunft des Sozialschutzes - Ein Rahmen für eine europäische Debatte, KOM(95)466

Obwohl in den Mitgliedstaaten eine Reihe von einzelnen Maßnahmen ergriffen worden sind, wurden die Steuern bisher noch nicht in dem vom Weißbuch vorgeschlagenen Umfang umstrukturiert: Die Aussichten für die Zukunft hängen also davon ab, ob als Ersatz eine Besteuerungsgrundlage geschaffen werden kann, die stabil genug ist, um eine niedrigere der Besteuerung der Arbeit finanzieren zu können. In diesem Zusammenhang könnte man ausloten, ob man sich nicht der neuen endgültigen Mehrwertsteuerregelung bedienen könnte und den Durchschnittssatz der MwSt-Spanne 1 bis 3 % über dem gewogenen Mittel festsetzen könnte, das zur Aufrechterhaltung der Steuereinnahmen erforderlich ist. Auf diese Weise würde Spielraum für eine erhebliche Senkung der Lohnnebenkosten geschaffen, wobei eine koordinierte und sorgfältige Detailregelung zu Preisneutralität führen sollte.

III. DIE ROLLE DER STEUERPOLITIK IM RAHMEN DER WWU UND DES BESCHÄFTIGUNGSPAKTS

Die obengenannten drei wichtigsten Herausforderungen der Steuerpolitik sind struktureller Natur und daher von ständiger Bedeutung. In der jetzigen Phase der europäischen Integration, im Vorfeld der dritten Stufe der WWU, sind sie jedoch noch wichtiger. Es kommt entscheidend darauf an, daß zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Mitgliedstaaten um die Erfüllung der Kriterien des Maastrichter Vertrags zur Haushaltsdisziplin bemühen, der Aushöhlung ihrer Steuereinnahmen entgegengewirkt wird.

Der Abbau der steuerlichen Hemmnisse im Binnenmarkt erlangt im Hinblick auf die WWU noch größere Bedeutung, da der Binnenmarkt deren Eckpfeiler bildet und es widersprüchlich wäre, einerseits nichts gegen steuerliche Verzerrungen zu unternehmen, während man andererseits versucht, Verzerrungen aufgrund mangelhafter Anpassungen der Wechselkurse zu beseitigen.

Verbesserungen der Steuersysteme im Sinne einer beschäftigungsfreundlichen Gestaltung anstelle einer beschäftigungsfeindlichen Ausrichtung liefern einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einem Zeitpunkt, wo dies die erste Priorität der Gemeinschaftspolitik ist. Die Wirkung würde durch positive Ergebnisse in Form einer gerechteren Einkommensverteilung noch verstärkt. Schritte in Richtung auf eine besser abgestimmte Steuerpolitik in der Gemeinschaft sollten daher im Rahmen der Beschäftigungsstrategie eine Schlüsselrolle spielen.

IV. NOTWENDIGKEIT EINER STÄRKEREN KOORDINIERUNG DER STEUERPOLITIK

Bisher besteht ein deutlicher Kontrast zwischen den zur Koordinierung der Steuerpolitik eigentlich erforderlichen und den tatsächlich angenommenen Beschlüssen - in diesem Bereich herrscht im Vergleich zu vielen anderen Bereichen der europäischen Integration ein deutlicher Rückstand. Die Koordinierung der Steuerpolitik auf EU-Ebene leidet unter zwei wesentlichen Erschwernissen - den Entscheidungsverfahren und dem Fehlen einer Gesamtperspektive, die die negativen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen beim Ausbleiben entsprechender Entscheidungen aufzeigt.

Die bei Steuerbeschlüssen geforderte Einstimmigkeit im Rat wird offensichtlich streng gehandhabt: Allein die Zahl der dem Rat derzeit vorliegenden wichtigen Kommissionsvorschläge im Steuerbereich (18) und die Zahl der in diesem Bereich von der Kommission zurückgezogenen Vorschläge (30) belegen dies deutlich.

Aber selbst wenn das Einstimmigkeitserfordernis beibehalten würde, wären gleichwohl größere Fortschritte möglich, wenn den weitreichenden Folgen einer Ablehnung der einzelnen Vorschläge mehr Bedeutung beigemessen würde, wie dies bei der Unterbreitung der Kommissionsvorschläge bereits geschieht. Über die Kosten der Annahme bestimmter Vorschläge sind sich die Mitgliedstaaten häufig klar, weniger jedoch über die Kosten ihrer Ablehnung.

Wie bereits oben angedeutet, hat das wiederholte Ausbleiben von Fortschritten bei der Koordinierung der Steuerpolitik wesentlich dazu beigetragen, daß nicht nur Verzerrungen im Binnenmarkt erhalten blieben, sondern darüber hinaus - wenn auch verdeckt - zur Förderung der Beschäftigungslosigkeit und sogar zur Schaffung von Möglichkeiten zur Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage. Die scheinbare Verteidigung der einzelstaatlichen Steuerhoheit hat durch Aushöhlung der Besteuerungsgrundlagen, insbesondere bei den mobileren Steuergrundlagen, Schritt für Schritt einen realen Verlust an Steuerhoheit für jeden einzelnen Mitgliedstaat zugunsten der Märkte bewirkt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, mußte jeder Mitgliedstaat bis zu einem gewissen Grade den Faktor Arbeit überbelasten, was wiederum unerwünschte gegenteilige Auswirkungen auf Beschäftigung und Einkommensverteilung hat.

Ein anderer Ansatz hätte darin bestehen können, daß die Mitgliedstaaten ihre Arbeiten im Bereich der Steuern besser untereinander koordinieren. Eine bewußte, begrenzte Zusammenführung der Steuerhoheit durch die einzelnen Mitgliedstaaten in gemeinsamen Entscheidungen hätte bei jedem Beteiligten einen ungewollten Verlust an Souveränität zugunsten der Marktkräfte in einem Bereich vermieden, der auch künftig eine Prerogative des Staates bleiben sollte.

V. MASSNAHMEN

Derzeit kann ein Mitgliedstaat allein weder sämtliche steuerlichen Hemmnisse noch die einzelnen Ursachen für den skizzierten Steuerschwund beseitigen. In dieser Situation ist Nichtstun keine angemessene Lösung - dies würde die Vollendung des Binnenmarktes verlangsamen, die Steuereinnahmen gefährden und die Freiheit der Mitgliedstaaten zur Umstrukturierung ihrer Steuersysteme einschränken. Die Kommission beabsichtigt, unter voller Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips diese Probleme, die die Mitgliedstaaten durch individuelles Handeln nicht lösen können, zu prüfen und gegebenenfalls Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen.

Die Kommission möchte für verschiedene Probleme zweckmäßige Lösungen finden. Wo dies erforderlich erscheint, wird eine gewisse Harmonisierung vorgeschlagen, wo andere Instrumente geeigneter erscheinen, werden diese vorgeschlagen. Es geht nicht um eine Harmonisierung um ihrer selbst willen.

Bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge wird die Kommission den wichtigen Aspekt des Einsatzes steuerlicher Instrumente für andere Ziele des Vertrages berücksichtigen. Die steuerlichen Effizienzkriterien lassen die Berücksichtigung politischer Ziele aus den Bereichen Gesundheit, Umwelt, Energie, Verkehr und anderen vom Vertrag als wichtig befundenen Zielen zu.

Die Kommission wird weiterhin ihrer Aufgabe gemäß dafür sorgen, daß die geltenden Vorschriften, ob es sich nun um Grundprinzipien des Vertrages (insbesondere Freizügigkeit für Waren, Personen - einschließlich freier Niederlassung -, Dienstleistungen und Kapital) oder sekundäre Rechtsakte handelt, in der gesamten Union eingehalten werden. Die Kommission mißt einer wirkungsvolleren und rascheren Durchsetzung der Vorschriften in allen Bereichen des Binnenmarktes einschließlich der Steuern wesentliche Bedeutung bei.

Die Kommission wird bis zum Sommer ihr strategisches Programm für eine endgültige MwSt-Regelung auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips vorlegen. Mit der neuen Regelung werden alle Arten von steuerlichen Hindernissen für Geschäfte, bei denen mehr als ein Mitgliedstaat involviert ist, beseitigt. Die Steuervorschriften werden entsprechend der Empfehlung des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" vom November 1994 zum Nutzen sowohl der Unternehmen als auch der Steuerbehörden radikal vereinfacht. Durch die Vereinfachung wird die Objektivität der Steuer wieder hergestellt und zugleich der Schutz gegen Steuerbetrug verbessert, was wiederum die Möglichkeiten der Behörden zur Steuerüberwachung stärkt und die Einnahmen stabilisiert. Nach Auffassung der Kommission ist zur Vermeidung von Verzerrungen eine weitere Annäherung der Steuersätze erforderlich.

Die Verbrauchsteuern und insbesondere deren Mindestsätze waren bereits Gegenstand eines Berichts und einer umfangreichen Konsultation. Im Herbst wird die Kommission Vorschläge unterbreiten, die den Ergebnissen der Konsultation Rechnung tragen.

Mit Rücksicht auf das kürzlich vom ECOFIN-Rat erteilte Mandat wird die Kommission weiterhin Überlegungen für ein neues Konzept für die Besteuerung von Energieprodukten anstellen, das zur Verminderung der CO₂-Emissionen beiträgt.

Im Sommer wird die Kommission eine Mitteilung über direkte Steuern vorlegen, die sich mit den Erfordernissen und Herausforderungen eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes aus der Perspektive der Bürger, der Wirtschaft und der Mitgliedstaaten befassen wird. Zu den Bereichen, in denen der Binnenmarkt noch nicht voll wirksam ist, gehören die Besteuerung nichtansässiger natürlicher Personen wie z.B. Grenzgänger, grenzüberschreitende Zinszahlungen und die Besteuerung ständiger Niederlassungen; auch die Frage der Angemessenheit bilateraler Steuerabkommen in einem voll entwickelten Binnenmarkt wäre zu untersuchen.

Darüber hinaus werden in der Kommission derzeit Überlegungen angestellt, inwiefern ein effektiver Mindeststeuersatz (der sich also nicht nur auf eine nominale Grundlage bezieht) in der gesamten Union zu der erforderlichen Stabilisierung der Einnahmen in den verschiedenen Steuerbereichen beitragen würde. In bezug auf die Unternehmensbesteuerung betont der Rat in seinen Schlußfolgerungen im Anschluß an den Ruding-Bericht⁶ die Bedeutung einer wirksamen einmaligen Besteuerung. Weder die Doppelbesteuerung ein und derselben Steuergrundlage noch die Nichtbesteuerung sind mit dem Binnenmarkt vereinbar. Gleiches gilt für die Besteuerung von Kapitalerträgen: in beiden Fällen sollte der effektive Mindestsatz ("Sicherheitsnetz") so festgelegt werden, daß Wirtschaft und Vermögen nicht aus der EU herausgedrängt werden. Anhand der Ergebnisse der Gespräche mit dem Rat über die in diesem Papier angesprochenen Themen wird die Kommission prüfen, ob Vorschläge über derartige "Sicherheitsnetze" im Bereich der Unternehmensbesteuerung und der Besteuerung von Kapitalerträgen unterbreitet werden sollen und inwiefern dabei vorhandene Vertragsbestimmungen in Anspruch genommen werden.

Ferner könnten einige praktische Maßnahmen dazu beitragen, den unlauteren Steuerwettbewerb einzuschränken. Zum einen könnten Kommission und Mitgliedstaaten die Transparenz der Steuervorschriften verbessern, um die Auswirkungen dieses Wettbewerbs besser beurteilen zu können und eine konsistentere Anwendung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags zu erleichtern. Zum anderen könnte die Anwendung der Beihilfevorschriften des Vertrages auf Steueranreize in den Mitgliedstaaten bemühen präzisiert werden. Darüber hinaus sollte die laufende Zusammenarbeit mit den für direkte Steuern zuständigen Stellen intensiviert werden, wobei in diesem Zusammenhang ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten im Rahmen der OECD sehr nützlich wäre. Die Kommission wird weiterhin eine tiefere und engere Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten im Bereich der Vereinbarkeit der Steuervorschriften fördern.

Die Kommission ist zuversichtlich, daß das zunehmende Bewußtsein der Wechselbeziehungen zwischen Steuerpolitik einerseits und Binnenmarkt, WWU und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit andererseits zu Entscheidungen in diesem Bereich führt.

⁶ *"Der Rat erkennt an, welche Bedeutung der Beseitigung der Doppelbesteuerung von grenzüberschreitenden Einkommensströmen und den sich daraus ergebenden Verzerrungen zukommt, räumt jedoch gleichzeitig ein, daß zumindest einmal eine angemessene und wirksame Besteuerung erfolgen muß."* Schlußfolgerungen des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" vom November 1992.

VI. DISKUSSIONSTHEMEN

Eine informelle Ratstagung bietet eine Gelegenheit zur Erörterung einer so grundlegenden Frage wie der Steuerpolitik. Die Herausforderungen durch den Binnenmarkt und die Beschäftigungsfrage sowie die notwendige der Stabilisierung der Besteuerungsgrundlagen und -strukturen in der Europäischen Union erfordern die Berücksichtigung einer Reihe von Themen. Im Lichte der Ergebnisse dieser Diskussion könnte der Rat auf die sowohl von seiten der Wirtschaft als auch der Bürger immer lauter werdende Forderung nach Maßnahmen reagieren. Einige Schlüsselfragen lauten:

- Sind die Minister mit den wesentlichen Punkten der Kommissionsauffassung einverstanden? In welchem Ausmaß bedroht der Steuerschwund die Steuersysteme und welche Gefahren ergeben sich daraus für die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten, den Binnenmarkt, und die Beschäftigung?
- Sind vor diesem Hintergrund Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene notwendig, insbesondere, um der Aushöhlung der Besteuerungsgrundlagen zu begegnen? Wenn ja, wie sollten diese Maßnahmen aussehen?
- Sollten im Rahmen einer globalen Steuerpolitik gemeinsame Ziele festgelegt werden, um Hemmnisse für den Binnenmarkt zu beseitigen und Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern? Wenn ja, wie sollten diese Ziele aussehen?
