

Stellungnahme zum Thema „Direkte und indirekte Steuern“

(96/C 82/11)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 24. Februar 1994 gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zum vorgenannten Thema zu erarbeiten.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts-, Finanz- und Währungsfragen nahm ihre Stellungnahme am 5. Dezember 1995 an. Berichterstatter war Herr Janssen.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 331. Plenartagung (Sitzung vom 21. Dezember 1995) mit großer Mehrheit bei 20 Gegenstimmen und 18 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

VORWORT

Das Steuerwesen ist ein sehr weites Feld; in der vorliegenden Initiativstellungnahme werden deshalb nur die wichtigsten oder dringendsten Aspekte behandelt.

Das für die Auswahl ausschlaggebende Kriterium war, ob eine bestimmte Steuer auf europäischer Ebene von Belang ist. Unter diesem Gesichtspunkt und vor allem unter dem Aspekt der Wechselwirkung mit dem Binnenmarkt und dem Grundsatz des freien Kapitalverkehrs lag es nahe, sich auf der einen Seite mit den indirekten Steuern und andererseits mit zwei spezifischen direkten Steuern (Steuern auf Sparerträge und Steuern auf Unternehmensgewinne) zu befassen.

Zur Ergänzung wird noch kurz auf andere Steuerfragen eingegangen, die auch auf europäischer Ebene von Interesse sind (Vermögenssteuer, Erbschaftsteuern und Einkommenssteuer).

Des weiteren sind im vorliegenden Text die Stellungnahmen berücksichtigt, die der Ausschuß in den letzten Jahren zu Steuerthemen abgegeben hat.

Die wichtigste und unmittelbar zu bewältigende Aufgabe besteht darin, eine Steuerharmonisierung auf europäischer Ebene sowie eine Steuerstruktur auf einzelstaatlicher Ebene herbeizuführen, die zur Verwirklichung folgender Ziele geeignet sind:

- a) Senkung der auf dem Faktor Arbeit lastenden Steuern und steuerähnlichen Abgaben, wo immer dies angebracht ist;
- b) Optimales Ausräumen der Steuerlast mit dem Ziel, für einen nachhaltigen und inflationsneutralen Wachstums- und Beschäftigungsschub zu sorgen;
- c) Aufrechterhaltung des bestehenden europäischen Sozialmodells in allen Teilen sowie dessen weiterer Ausbau;
- d) Förderung der Weiterentwicklung des Binnenmarkts.

1. Einleitung

1.1. Die Befugnis, Steuern zu erheben, ist ein wesentliches Hoheitsrecht der Mitgliedstaaten. Gleichzeitig macht aber die fortschreitende wirtschaftliche Integration Europas die Notwendigkeit einer ergänzenden europäischen Steuerpolitik deutlich.

1.1.1. Aus der Europäischen Gemeinschaft ist mittlerweile die Europäische Union geworden. Nachdem die Gemeinschaft lange Jahre eine Freihandelszone war, ist die EU nun ein einheitlicher Markt ohne Zollkontrollen, die den Warenverkehr behindern könnten. Bürger eines Mitgliedstaates können überall in der Union leben, arbeiten und reisen. Paßkontrollen werden zwar noch durchgeführt, dürften aber ebenfalls in Kürze wegfallen. Es herrscht freier Kapitalverkehr, der durch keine Kontrollen beeinträchtigt wird.

1.1.2. Bei der Harmonisierung der direkten Steuern ist ein deutlich geringerer Fortschritt erzielt worden. In den einzelnen Ländern gelten weiterhin unterschiedliche Sätze für die Besteuerung von Unternehmen und Einzelpersonen auf der Grundlage unterschiedlicher Systeme mit unterschiedlichen Berechnungsvorschriften. Die neuen Freiheiten beim Personen-, Kapital- und Warenverkehr werfen ein Schlaglicht auf die Tragweite der nach wie vor bestehenden Unterschiede bei den Steuervorschriften und -praktiken. In den zwischen dem Neumark-Bericht (1962) und dem Ruding-Bericht (1992) liegenden Jahren haben sich zwar zahlreiche Gruppen, Ausschüsse und Einzelpersonen mit der Problematik der Steuerharmonisierung innerhalb der Gemeinschaft befaßt, doch gibt es nur wenige Beispiele für daraus erwachsene konkrete Maßnahmen.

1.1.3. Bei den indirekten Steuern sind zwar Fortschritte erzielt worden, doch bestehen insbesondere bei der Besteuerung von Dienstleistungen nach wie vor Probleme; ein gemeinsames MWSt-System ist zwar vorhanden, die Steuersätze sind jedoch unterschiedlich.

1.2. Für eine europäische Steuerpolitik sprechen drei Ziele:

1.2.1. Die konsequente Verwirklichung des Binnenmarktes setzt voraus, daß wirtschaftliche Transaktionen zwischen den Mitgliedstaaten gleichartigen steuerlichen Bedingungen unterliegen wie Transaktionen innerhalb eines Mitgliedstaates.

Beispiele:

— Die Umgestaltung der Systeme der indirekten Besteuerung und die Bemühungen um ihre Angleichung, um die Abschaffung der Grenzkontrollen zu vollenden und damit auf Kontrollmaßnahmen und Formalitäten verzichtet werden kann, mit denen die Unternehmen durch die derzeitige Übergangsregelung belastet werden.

— Die Richtlinie „Mutter-/Tochtergesellschaften“, nach der miteinander verbundene Unternehmen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, durch die unter bestimmten Umständen erfolgende Befreiung von der Quellensteuer auf Dividenden wie Unternehmen behandelt werden, die in ein und demselben Mitgliedstaat ansässig sind.

1.2.2. Das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ führte zu Vorschlägen für europaweit koordinierte Steuerinitiativen, die beschäftigungsfördernd wirken können: So ist beispielsweise ein Vorschlag für eine europaweite CO₂-/Energiesteuer im Gespräch, mit der nach Aussage der Kommission der Abgabendruck auf unqualifizierte Arbeit um 1 % des BIP vermindert werden und 2,5 % mehr Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

1.2.3. Die Abschaffung der Grenzen und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs kann auch zu einem „Steuerwettbewerb“ führen, bei dem sich die Mitgliedstaaten gegenseitig unterbieten. Dies ist um so wahrscheinlicher, je beweglicher die Steuergegenstände sind. Eine solche Abwärtsspirale bei den „beweglichen“ Steuerarten führt vielfach zu einer Erhöhung des Steuerdrucks bei anderen Steuern wie beispielsweise der Besteuerung von Arbeits-einkommen oder auch bei bestimmten indirekten Steuern.

2. Indirekte Steuern

2.1. Sachlage

2.1.1. Die Mehrwertsteuer ist ein grundlegendes und unverwechselbares Merkmal der Europäischen Union. Alle Mitgliedstaaten müssen diese Steuer auf den größten Teil der Verbraucherausgaben anwenden, wobei es ihnen untersagt ist, eine (oder mehrere) andere Steuer(n) mit einem ähnlichen Anwendungsbereich zu erheben.

2.1.2. Die MWSt soll wirtschaftlich neutral sein, d.h. ihre Auswirkungen auf die Verbraucher- und Unternehmerentscheidungen sollen so gering wie möglich sein. Diese Neutralität erstreckt sich nicht nur auf die innerhalb eines Mitgliedstaates getätigten Transaktionen, sondern, so wird unterstellt, auch auf Transaktionen zwischen verschiedenen Staaten. Gerade diesem Faktor verdankt die MWSt ihre Sonderstellung in der EU, und eines der Hauptziele der EU besteht ja nun einmal darin, gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen aus beliebigen Mitgliedstaaten gelieferten Waren und erbrachten Dienstleistungen zu schaffen.

2.1.3. Trotz der in jüngster Zeit (am 31. Dezember 1992) zur Vorbereitung des Binnenmarktes erfolgten Annäherung der Mehrwertsteuersätze gibt es bei den Steuersätzen noch immer große Unterschiede: Zwischen dem höchsten und niedrigsten „Normalsatz“ liegen nicht weniger als 10 Prozentpunkte. Bei den ermäßigten Sätzen beträgt der Unterschied sogar noch 21 Prozentpunkte. Die Unterschiede sind bekanntlich auf die Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten zurückzuführen: Die Staaten, die hohe Sätze erheben, plädierten für eine Annäherung nach oben, während diejenigen, die sich im unteren Bereich bewegen, die Einführung eines möglichst niedrigen Normalsatzes forderten. Überdies waren die Länder, in denen für bestimmte Waren Nullsätze gelten, nicht zu einer Aufgabe dieser Praxis bereit, die sie als Bestandteil ihrer Sozialpolitik betrachten. Da im steuerlichen Bereich Einstimmigkeit erforderlich ist, einigte man sich schließlich auf den aus der folgenden Tabelle ersichtlichen Kompromiß. Die unterschiedlichen Standpunkte verhinderten außerdem die Einführung des als endgültig vorgesehenen Systems der Besteuerung im Ursprungsland, für das man — die MWSt steht dem Land des Verbrauchs zu — auch kein praktikables Ausgleichssystem zwischen Nettozahlern und -empfängern konzipieren konnte.

Tabelle 1

Mehrwertsteuersätze in der EU-Staaten (Stand 1. April 1995)
(außer Frankreich: Normalsatz von 20,5 % seit dem 1. Juli 1995)

Mitgliedstaaten	(in %)			
	Stark ermäßigter Satz	Ermäßigter Satz	Normalsatz	Zwischensatz
Belgien	1,0	6,0	20,5	12,0
Dänemark	—	—	25,0	—
Deutschland	—	7,0	15,0	—
Griechenland	4,0	8,0	18,0	—
Spanien	4,0	7,0	16,0	—
Frankreich	2,1	5,5	20,6	—
Irland (*)	2,5	12,5	21,0	12,5
Italien	4,0	10,0	19,0	16,0
Luxemburg	3,0	6,0	15,0	12,0
Niederlande	—	6,0	17,5	—
Österreich	—	10/12	20,0	—
Portugal	—	5,0	17,0	—
Finnland	—	6/12	22,0	—
Schweden	—	12/21	25,0	—
Vereinigtes Königreich (*)	—	8,0	17,5	—

(*) Im Vereinigten Königreich und in Irland gilt ein Nullsatz mit Vorsteuerabzugsrecht. Steuerbefreiungen mit Vorsteuerabzugsrecht (Nullsätze) sind nicht aufgeführt.

Quelle: Europäische Kommission.

2.1.4. Um zu verhindern, daß die Öffnung der Grenzen vor diesem Hintergrund zu einer Verlagerung des Handelsverkehrs führt und einigen Mitgliedstaaten dadurch in größerem Umfang Steuereinnahmen verlorengehen, wurde für die Mehrwertsteuer eine „Übergangsregelung“ ausgearbeitet.

2.1.5. Diese Übergangsregelung, auf die sich die am innergemeinschaftlichen Handelsverkehr teilnehmenden Unternehmen durch entsprechende Investitionen in ihre EDV-Ausstattung mittlerweile gut eingestellt haben, ist zwar wegen des ihr inhärenten Verwaltungsaufwands immer noch kompliziert und gibt in mancherlei Hinsicht weiterhin Anlaß zur Klage. Andererseits muß man der Regelung aber zugute halten, den Wegfall der Kontrollen und Wartezeiten an den Grenzen sowie der damit verbundenen Kosten ermöglicht zu haben.

2.1.6. Für Lieferungen zwischen mehrwertsteuerpflichtigen Unternehmen sieht die Übergangsregelung den Grundsatz der „Besteuerung im Bestimmungsland“ vor: Für das Unternehmen in Land A, dem aus dem Land B Waren geliefert werden, gilt der Mehrwertsteuersatz von Land A, und das Unternehmen muß die entsprechende Steuer entrichten und ist zur Abgabe der Steuererklärung verpflichtet. Es kommt allerdings in den Genuß des Vorsteuerabzugs auf die durch die Einfuhr fällige Mehrwertsteuer, wenn das Land A den Ausgleich im Rahmen der monatlichen oder dreimonatlichen MWSt-Erklärung vornimmt. Gemäß der Übergangsregelung ist das Unternehmen in Land B gehalten, ein Verzeichnis seiner Kunden in den anderen EU-Ländern mit deren Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern zu führen. Dieses Register wird an die nationale Mehrwertsteuerverwaltung weitergeleitet, die die entsprechenden Informationen dann mit den Behörden der anderen Mitgliedstaaten austauscht. Die Mehrwertsteuer muß also in einer ganzen Reihe von Fällen nicht mehr vom Verkäufer, sondern vom Käufer entrichtet werden.

2.1.7. Unternehmen, die die Mehrwertsteuer nicht abziehen können, und juristische Personen, die nicht der Mehrwertsteuer unterliegen, können in der EU bis zu einem bestimmten Betrag Waren erwerben, für die sie die im Ausland anfallende Mehrwertsteuer entrichten.

2.1.8. Für Endverbraucher gilt prinzipiell die Regel der „Besteuerung im Ursprungsland“. Dieser Grundsatz wird allerdings durch verschiedene Ausnahmestimmungen eingeschränkt:

- Für den Erwerb neuer Personalfahrzeuge gilt der Mehrwertsteuersatz des Bestimmungslandes.
- Oberhalb der Schwelle von 100 000 ECU gilt bei einem Fernverkauf der Mehrwertsteuersatz des Bestimmungslandes. Die Mitgliedstaaten können diesen Schwellenwert auf 35 000 ECU herabsetzen.

2.1.9. Die Beurteilung der Übergangsregelung fällt deshalb auch gemischt aus.

2.1.9.1. Positive Aspekte:

- Die Verwaltungs- und Transportkosten aufgrund von Zollformalitäten gehen erheblich zurück.

- Die Unternehmen sind liquider, weil Zollkautionen und bestimmte Vorfinanzierungspflichten wegfallen.
- Die Kaufpreise der Waren verringern sich infolge der Verschärfung des internationalen Wettbewerbs.

2.1.9.2. Negative Aspekte:

- Unsicherheit und Beunruhigung hinsichtlich der steuerlichen Endverantwortung: Unternehmen, die entsprechend dem Prinzip der Besteuerung im Bestimmungsland Waren liefern, müssen den Nachweis erbringen, daß die Lieferung im Ursprungsland von der Mehrwertsteuer befreit werden kann. Einige Mitgliedstaaten verlangen hierzu den Nachweis, daß die Mehrwertsteuer im Bestimmungsland ordnungsgemäß entrichtet wurde. Dadurch werden die Verwaltungsformalitäten kompliziert, und es besteht die Gefahr, daß Unternehmen aufgrund der Fehler oder Irrtümer ihrer Handelspartner Schwierigkeiten bekommen.

- Es entstehen parallele Kreisläufe, die sich immer weiter entwickeln: Unternehmen kaufen Waren in einem anderen Mitgliedstaat, in dem die Mehrwertsteuer niedriger ist, ohne anzugeben, daß ihre Käufe innergemeinschaftlicher Art sind. Diese Waren werden dann verarbeitet und zu einem höheren Mehrwertsteuersatz verkauft, ohne daß aber die Mehrwertsteuer und andere Abgaben tatsächlich an die Behörden entrichtet werden. Betrug kann es indessen immer geben, ganz gleich, wie die Regelung geartet ist. Aus diesem Grund ist keine Antwort auf die Frage möglich, ob im Rahmen der Übergangsregelung womöglich mehr Betrugsfälle aufgedeckt werden als bei der früheren Regelung.

Durch die Abschaffung der Grenzkontrollen können fiktive Warenströme zu unseriösen und zahlungsunfähigen Firmen im Ausland organisiert werden, während die wirklichen Waren „verschwinden“, ohne daß Mehrwertsteuer dafür entrichtet wird.

- Bei Fernverkäufen, bei denen die Schwellenwerte überschritten werden, muß sich das Unternehmen bei der Mehrwertsteuerbehörde jedes Landes, in das es Waren liefert, anmelden. Da in den einzelnen Ländern recht unterschiedliche Durchführungsbestimmungen gelten, führt dies für die Unternehmen zu nicht zu unterschätzenden Kosten. Es überrascht deshalb auch nicht, daß es Unternehmen manchmal ablehnen, Bestellungen innerhalb der Gemeinschaft anzunehmen, um unter dem Schwellenwert bleiben zu können, oder daß sie im Bestimmungsland Zwischenhändler einschalten.
- KMU, die in einem Land von der Mehrwertsteuer auf Verkäufe befreit sind, müssen bei innergemeinschaftlichen Transaktionen nach wie vor der Mehrwertsteuer-Identifikationspflicht nachkommen und regelmäßig Listen erstellen und hinterlegen.

2.2. Von der Übergangsregelung zu einer endgültigen MWSt-Regelung?

2.2.1. Die endgültige Regelung, deren Einführung 1996 vorgesehen ist, würde gemäß den vorliegenden

Vorschlägen auf dem Prinzip der Besteuerung im Ursprungsland beruhen. Eines der Ziele besteht darin, die Nullsätze für „Ausfuhren“ in andere Mitgliedstaaten zu beseitigen.

2.2.2. Andererseits gibt es die folgenden Nachteile:

- Ohne ein funktionierendes Ausgleichssystem zwischen den Mitgliedstaaten hat die endgültige Regelung zur Folge, daß das Steueraufkommen von dem Land, in dem der Käufer niedergelassen ist, in das Land des Lieferanten verlagert wird. Im Gegensatz zur derzeitigen Lage werden in diesem Fall durch das Prinzip der Besteuerung im Ursprungsland die Ausfuhrländer begünstigt, in denen die Waren tatsächlich erworben wurden.

Bei dieser Regelung könnten zu große Unterschiede in den indirekten Steuersätzen zu einer Verlagerung der Handelsströme führen: Selbst wenn die bezahlte Mehrwertsteuer später auf den Endverbraucher abgewälzt oder vom Fiskus erstattet wird, werden die Unternehmen eher Waren in Mitgliedstaaten mit niedriger Mehrwertsteuer kaufen, um die Finanzierungsströme optimal nutzen zu können. Außerdem wird es Unternehmen geben, die sich auf den Fernverkauf verlegen, wobei sie sich in Ländern mit niedriger Mehrwertsteuer niederlassen.

2.2.3. Daraus entstehen zwei Folgen:

- Einerseits werden einige Mitgliedstaaten auf innergemeinschaftliche Transaktionen, die andernfalls inländische Transaktionen gewesen wären, keine indirekten Steuern mehr erhalten;
- andererseits wird dadurch der Wettbewerb verzerrt, was zur Folge haben wird, daß sich Produktion und Arbeitsplätze innerhalb der Europäischen Union verlagern.

2.2.4. Auf der anderen Seite haben relativ niedrige MWSt-Sätze nicht nur Vorteile, sondern sind auch mit gewissen Nachteilen verbunden, was aus dem folgenden Beispiel deutlich wird:

2.2.5. Für ein bestimmtes Erzeugnis gilt in Land X ein Mehrwertsteuersatz von 16 %, in Land Y wird darauf keine Mehrwertsteuer erhoben. Kauft ein in Land Y niedergelassenes großes Warenhaus diese Ware in Land X, muß das Unternehmen 16 % Mehrwertsteuer entrichten, die in die Kasse von Land X fließen. Beim Weiterverkauf dieser Ware im Land Y rechnet dieses Unternehmen den Kunden aber keine Mehrwertsteuer an und ist gezwungen, die von ihm entrichtete Mehrwertsteuer von den Behörden des Landes Y zurückzufordern. Daraus ergibt sich eine Lage, in der der Fiskus von Land X vom Fiskus des Landes Y finanziert wird, was eine Reihe von politischen und wirtschaftlichen Problemen zur Folge hat ...

2.2.6. Das Problem ist allerdings weitaus kleiner, wenn es keinen Nulltarif gibt. Ohne Nullsatz und unter der Voraussetzung, daß der Mehrwert groß genug ist, kann die Auswirkung der großen Unterschiede in den Steuersätzen ausgeglichen werden.

2.2.7. Als Beispiel nehmen wir Land X mit einem Mehrwertsteuersatz von 20 % und Land Y mit einem Mehrwertsteuersatz von 10 %. Wenn ein Vertriebsunternehmen in Land Y Waren im Wert von 1 Million im Land X erwirbt und diese Waren für 1,5 Million im eigenen Land verkauft, ergibt sich folgende Lage: Das Unternehmen bezahlt im Land X Mehrwertsteuer in Höhe von 200 000; 150 000 davon erhält es durch die Mehrwertsteuer auf den Verkauf auf dem inländischen Markt zurück. Erfolgt danach ein Teil der Wareneinkäufe im Land Y selbst, kann das Problem des Mehrwertsteuerverlusts nahezu vollständig ausgeschaltet werden: Kauft das Unternehmen noch einmal für 1 Million Waren im eigenen Land, die es für 1,5 Million weiterverkauft, beläuft sich die für diese Transaktion zusätzlich eingezogene Mehrwertsteuer auf nur 50 000 (10 % von 1,5 Million-1 Million), wodurch die von dem Unternehmen in Land X bezahlte Mehrwertsteuer vollständig kompensiert wird.

2.2.8. In seiner Sitzung im Oktober 1994 hat der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister für die neue Mehrwertsteuerregelung folgende Grundsätze aufgestellt:

- Verringerung des Verwaltungsaufwands und der Kosten durch möglichst einfache Verfahren und durch eine Beschränkung der Fälle, in denen sich ein Unternehmen im Ausland nach dem Umsatz eines Handelspartners erkundigen oder einen Steuerbevollmächtigten einsetzen muß.
- Keine steuerlichen Mindereinnahmen und keine Transfers von Steuereinnahmen zwischen den Mitgliedstaaten.
- Das Betrugsrisiko darf nicht zunehmen, es muß vielmehr abnehmen. Dies setzt u.a. einfache und transparente Mehrwertsteuerverfahren und eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen voraus.

2.3. Empfehlungen des Ausschusses

2.3.1. Nach Auffassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses hat die Mehrwertsteuer-Übergangsregelung durch die damit verbundene Abschaffung der Grenzkontrollen einen wesentlichen Beitrag zur Verwirklichung des Binnenmarktes geleistet.

2.3.1.1. Diese Übergangsregelung ist allerdings kompliziert und verstärkt in bestimmten Fällen die Unsicherheit.

2.3.2. Der Ausschuss tritt deshalb für eine einfachere und klarere Regelung ein, bei der gemeinschaftliche und inländische Transaktionen soweit wie möglich gleich behandelt werden. Dieser Forderung kann die in dem Vorschlag für eine endgültige Regelung vorgesehene allgemeine Anwendung des Grundsatzes der Besteuerung im Ursprungsland gerecht werden.

2.3.3. Die allgemeine Anwendung dieses Grundsatzes ist allerdings nicht mit zu großen Unterschieden in

den Mehrwertsteuersätzen und bei anderen indirekten Steuern zu vereinbaren. Die Verlagerung der Handelsströme und die Wettbewerbsverzerrungen, die sich daraus ergeben könnten, dürfen nicht unterschätzt werden.

2.3.4. Ohne eine vollständige Angleichung anzustreben (vgl. Beförderungskosten), müssen sich die Sätze in einer engeren Annäherungsspanne bewegen und es sollte eine bessere Vergleichbarkeit der ermäßigten Sätze beschlossen werden. Die Frage des Nullsatzes stellt sich nach wie vor.

2.3.5. Diese Annäherung der indirekten Steuern kann in zwei Richtungen erfolgen: nach oben und nach unten.

Dabei müssen die politischen Entscheidungsträger zwischen den verschiedenen Prioritäten abwägen:

- der Forderung nach einer Sanierung der europäischen Staatsfinanzen sowie dem Bedarf an Steuermitteln zur Durchführung der Beschäftigungspolitik;
- der Tatsache, daß indirekte Steuern degressiv wirken, wobei niedrige Einkommen aufgrund der Linearität der Sätze relativ stärker belastet werden als höhere Einkommen. Der Ausschuß stellt hierzu fest, daß einige Mitgliedstaaten gegenwärtig wieder geneigt sind, diese Sätze heraufzusetzen, um ihre großen Haushaltsdefizite zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten sind versucht, die Mehrwertsteuer heraufzusetzen, was die weitgehende Annäherung der Sätze als Voraussetzung für die endgültige Regelung noch problematischer macht.
- Die europäische Annäherung der Mehrwertsteuersätze muß dazu beitragen, die direkte Belastung des Faktors Arbeit zu verringern. In den Mitgliedstaaten, in denen die Belastung durch indirekte Steuern infolge der Annäherung erhöht wird, muß gleichzeitig die direkte Belastung des Faktors Arbeit verringert werden. Auf diese Art und Weise bleibt das steuerliche Gesamtaufkommen gleich und die Schaffung von Arbeitsplätzen wird begünstigt. Gleichzeitig sind flankierende Maßnahmen vorzusehen, um die Folgen aufzufangen, die eine Erhöhung der indirekten Steuern für die untersten Einkommensgruppen hat.

2.3.6. Bei der Angleichung der Steuersätze ist es wichtig, einen ermäßigten Satz und einen Normalsatz beizubehalten. Zur Förderung der Beschäftigung bzw. aus umwelt- und einkommenspolitischen Gründen kann erwogen werden, den ermäßigten Satz auf weitere Waren und Dienstleistungen auszudehnen. Die Anwendung ermäßigter Sätze auf lokale Dienste, auf Reparaturdienste und auf Recyclingtätigkeiten fördert eine arbeitssintensive Produktion und die wirtschaftlichere Nutzung von Grundstoffen. Des Weiteren sollte der ermäßigte Satz auch für Waren gelten, die ein europäisches Umweltzeichen tragen, um eine umweltfreundliche Produktion zu fördern. Unter dem einkommenspolitischen Gesichtspunkt können darüber hinaus die Waren des täglichen Bedarfs mittels eines ermäßigten Satzes niedriger besteuert werden.

2.3.7. Gemeinsam mit den Sozialpartnern und der Geschäftswelt sollten ausführliche Vorschläge ausgear-

beitet werden. Von Anfang an sollte eine umfassende Konsultation hinsichtlich der Bedürfnisse der Wirtschaft und der Durchführungskosten alternativer Optionen einschließlich der zusätzlichen Kosten und Verwaltungslasten von Kontrollmaßnahmen stattfinden.

2.3.8. Nachdem die Vorschläge — einschließlich Kontrollmaßnahmen — im einzelnen dargelegt worden sind, sollte ein angemessener Zeitplan für eine umfassende Konsultation vorgelegt werden, bevor eine politische Grundsatzentscheidung über das weitere Vorgehen gefällt wird. Ein endgültiges System sollte erst eingeführt werden, wenn sich klare (anfängliche und dauerhafte) Vorteile von ausreichendem Umfang, der die Umstellungskosten rechtfertigt, herausgestellt haben. Ferner muß eine angemessene Zeitspanne zwischen der Entscheidung über die Umstellung und dem effektiven Termin für das Inkrafttreten von Änderungen vorgesehen werden, die erhebliche Neuprogrammierungen von Computern und Eingriffe in Betriebssysteme erfordern.

2.3.9. Die angestrebte Vertiefung der europäischen Integration darf nicht Tendenzen zu einer Abschottung („Festung Europa“) Vorschub leisten; protektionistischen Bestrebungen im Außenhandel ist vorzubeugen.

2.3.10. Besonderes Augenmerk ist den Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen auf die KMU und Kleinstbetriebe zu widmen, die viel größer als bei größeren Unternehmen sein dürften.

3. Die Besteuerung von Spargeldern

3.1. *Sachlage*

3.1.1. Rückblick

3.1.1.1. Am 1. Juli 1990 wurde in der EU der Kapitalverkehr liberalisiert. Dadurch kann jeder Angehörige eines EU-Mitgliedstaats seine Ersparnisse ohne Beschränkung in einem anderen Mitgliedstaat anlegen. Da die meisten Mitgliedstaaten eine Devisenbewirtschaftung abgeschafft haben, bedeutet dies überdies, daß deren Bürger Spargelder auch außerhalb der EU anlegen können. Die steuerliche Behandlung der Zinserträge ist allerdings in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich.

3.1.1.2. Bereits bei der Diskussion über die 1988 erlassene Richtlinie zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs wiesen mehrere Mitgliedstaaten auf die Gefahr hin, daß eine solche Liberalisierung ohne die gleichzeitige Einführung steuerlicher Begleitmaßnahmen zu einem Abfluß von Spargeldern aus rein steuerlichen Gründen führen könne. Der Rat beauftragte deshalb die Kommission, einen Vorschlag zur Annäherung der unterschiedlichen Regelungen für die Besteuerung von Spargeldern auszuarbeiten.

3.1.1.3. Im Frühjahr 1989 legte die Kommission zwei Vorschläge vor: einen Vorschlag für eine Richtlinie, um in der gesamten Gemeinschaft eine Mindestquellensteuer von 15 % auf Zinszahlungen für Obligationen und Bankeinlagen einzuführen, sowie einen Vorschlag für

eine Richtlinie über eine bessere Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltung. Diese beiden Richtlinien wurden nicht angenommen. Es kam lediglich zu einer Einigung zwischen elf Mitgliedstaaten, um den gegenseitigen Beistand zu verbessern.

3.1.1.4. In der Zwischenzeit wurde auch der Europäische Binnenmarkt einschließlich des Binnenmarktes für Bankdienstleistungen vollendet. Dadurch erhielt die Internationalisierung der Finanzmärkte neue Impulse, wogegen sich an den unterschiedlichen Steuersystemen nichts änderte. Eventuelle Gemeinschaftsmaßnahmen in diesem Bereich könnten auf Artikel 100 des Vertrags gestützt werden.

3.1.1.5. Im Jahre 1993 wurden erneut Diskussionen darüber eingeleitet, wie eine gewisse Angleichung herbeigeführt werden kann. Die belgische Ratspräsidentschaft

schlug den Mitgliedstaaten vor, entweder eine Quellensteuer von mindestens 15 % oder eine Meldepflicht einzuführen, die vorsieht, daß die Steuerpflichtigen ihre Zinserträge dem Mitgliedstaat melden, in dem sie ansässig sind. Auch die deutsche Ratspräsidentschaft setzte die Besteuerung von Zinserträgen auf die Tagesordnung und konnte sich dabei auf die Kontakte der Kommission mit einigen Drittländern stützen. Auf der Ratstagung in Essen wurden in dieser Frage dennoch keine Beschlüsse gefaßt.

3.1.2. Vergleichende Untersuchungen

3.1.2.1. Vergleichende Untersuchungen ergeben folgendes Bild: In jedem Land werden die Spargelder der Gebietsansässigen besteuert, wogegen die Spargelder der Nichtgebietsansässigen freigestellt sind:

Tabelle 2⁽¹⁾

Quellensteuern auf Zinsen für Bankeinlagen

Land des Wohnsitzes	Land, in dem die Zinserträge erzielt werden											
	B	DK	F	D	GR ^(*)	IRL	IT	L	NL	P	SP	VK
B	10	—	—	—	10	—	15	—	—	15	—	—
DK	—	Prog	—	—	10	—	15	—	—	15	—	—
F	—	—	15	—	10	—	10	—	—	15	—	—
D	—	—	—	30	10	—	—	—	—	15	—	—
GR	—	—	—	—	15	—	10	—	—	20	—	—
IRL	—	—	—	—	10	27	10	—	—	20	—	—
IT	—	—	—	—	10	—	30	—	—	15	—	—
L	—	—	—	—	10	—	30	Prog	—	20	—	—
NL	—	—	—	—	10	—	30	—	Prog	20	—	—
P	—	—	—	—	10	—	—	—	—	20	—	—
SP	—	—	—	—	10	—	12	—	—	15	25	—
VK	—	—	—	—	—	—	15	—	—	20	—	25

(1) Diese Tabelle stützt sich auf die Studie von Christian Valduc über die steuerliche Harmonisierung und die europäische Integration, erschienen im „Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques“ (CRISP) Nr. 1994/1441-1442. Einige Daten wurden aktualisiert. Dasselbe gilt für Tabelle 3.

(*) Die Quellensteuern gelten nicht für Deviseneinlagen.

Die fettgedruckten Sätze in den auf der Diagonale liegenden Kästchen sind abzugsfähig, die übrigen Sätze werden auf den progressiven Steuertarif angerechnet (und sind erstattungsfähig). Die fettgedruckte Abkürzung Prog bedeutet, daß die Veranlagung nach der Progressionstabelle durch ein System des Informationsaustauschs erfolgt.

3.1.2.2. Der Ausschuß hält dies für eine anomale Situation, die durch die Einführung des Konzepts eines „europäischen Gebietsansässigen“ korrigiert werden sollte. Es ist nicht länger vertretbar, zwar die Binnengrenzen abzuschaffen, aber gleichzeitig an der Unterscheidung zwischen „Gebietsansässigen“ und „Nichtgebietsansässigen“ festzuhalten (was Grenzen voraussetzt), wenn sich diese Begriffe auf Bürger der Mitgliedstaaten beziehen. Im europäischen Binnenmarkt sind lediglich die Bürger von Nicht-EU-Staaten Nichtgebietsansässige.

3.1.2.3. Wenn Gebietsansässige und Nichtgebietsansässige grundsätzlich weiterhin unterschiedlich be-

handelt werden, führt die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs bei weiterhin unterschiedlichen Steuersätzen zu einem Steuersenkungswettlauf. Für die Sparer ist es vorteilhaft, ihr Geld im Ausland anzulegen und der Besteuerung der Sparerträge zu entgehen. Die Mitgliedstaaten sind dadurch gezwungen, die Steuern auf die Zinserträge ihrer Gebietsansässigen zu senken. Die Wahrscheinlichkeit dieser Entwicklung wird noch größer, wenn das Wechselkursrisiko gleich null oder nur gering ist.

3.1.3. Steuerentlastungen aus Wettbewerbsgründen: eine kurze Lagebeschreibung

3.1.3.1. Die folgende Tabelle gibt eine knappe Übersicht über die Änderungen in der Besteuerung der Sparerträge von Gebietsansässigen zwischen 1989 und 1993.

Tabelle 3

Wichtigste Änderungen in der Besteuerung von Sparerträgen Gebietsansässiger
im Zeitraum von 1989 bis 1993

Belgien	<ul style="list-style-type: none"> — Die Quellensteuer auf Zinsen wird im Januar 1990 von 25 auf 10 % gesenkt. — Einführung der SICAV-Kapitalisierung (Investmentgesellschaften mit veränderlichem Grundkapital). — Zwischen 1993 und 1994 erhöht sich die Quellensteuer von 10 auf 13,39 %.
Dänemark	<ul style="list-style-type: none"> — Kapitalerträge sind vom steuerlichen Zuschlag von 12 %, der für Beträge über 231 800 DKR gilt, befreit.
Frankreich	<ul style="list-style-type: none"> — Senkung der abzugsfähigen Quellensteuern von 25 auf 15 % für Anleihepapiere der öffentlichen Hand und von 45 auf 15 % für sonstige verkehrsfähige Wertpapiere und Bankeinlagen. — Einführung der Kapitalisierungs-OGAW (Organismus für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren). — Einführung eines spezifischen Quellensteuersatzes für Sparbriefe mit Zinskumulierung. — Anwendung des Solidarbeitrags auf Einkünfte aus beweglichem Vermögen.
Deutschland	<ul style="list-style-type: none"> — Im Januar 1989 Einführung einer Quellensteuer von 10 % auf die Erträge von Spareinlagen mit gesetzlicher und vereinbarter Kündigungsfrist, Obligationen, Staatsanleihen und sonstigen verkehrsfähigen Wertpapieren; diese Quellensteuer wurde im Mai 1989 wieder abgeschafft. — Im November 1991 nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Einführung einer Quellensteuer von 30 % auf Zinserträge über DM 6 100 (bei Alleinstehenden) bzw. über DM 12 200 (bei Verheirateten).
Italien	<ul style="list-style-type: none"> — Die Quellensteuern werden abzugsfähig. — Die Quellensteuer auf Zinsen für Bankeinlagen und Wertpapiere mit Ausnahme öffentlicher Anleihen und Wertpapiere börsennotierter Gesellschaften wird von 25 auf 30 % erhöht.
Luxemburg	<ul style="list-style-type: none"> — Ausdehnung des Abschlags auf Zinserträge.
Niederlande	<ul style="list-style-type: none"> — Ausdehnung des Abschlags auf Zinserträge.
Spanien	<ul style="list-style-type: none"> — Erhöhung der Quellensteuer von 20 auf 25 %.

Quelle: siehe Fußnote 1 in Tabelle 2.

3.1.3.2. Dabei fällt auf, daß namentlich die Staaten, deren wirtschafts- und währungspolitische Integration am weitesten fortgeschritten ist, u.a. unter dem Druck der „Steuerkonkurrenz“ mit den übrigen Mitgliedstaaten gezwungen sind, die steuerliche Belastung der Spartätigkeit von Gebietsansässigen zu vermindern.

3.1.4. Folgen

3.1.4.1. Diese Situation hat die einschneidende Folge, daß bei der Wahl der Kombination von Produktionsfaktoren der Faktor Arbeit und Beschäftigung ins Hintertreffen gerät. Der Faktor Arbeit wird steuerlich stärker belastet als der Faktor Kapital. Auf der anderen Seite können die (Erweiterungs-)Investitionen der Unternehmen durch die Steuer auf die Unternehmensgewinne beeinflusst werden.

3.2. Wie soll vorgegangen werden?

3.2.1. Das Problem des steuerlichen Wettbewerbs bei der Besteuerung von Zinserträgen aus Spareinlagen kann durch die Einführung einer Mindestquellensteuer auf europäischer und OECD-Ebene gelöst werden: Die Mitgliedstaaten hätten dann noch die Möglichkeit, Tarife festzusetzen, die über dem vereinbarten Mindestsatz liegen; sie dürften aber keine niedrigeren Tarife beschließen. Dies würde den Steuersenkungswettbewerb zwar nicht vollständig verhindern, ihm aber doch Grenzen setzen.

3.2.2. Darüber hinaus ist es vordringlich, die Unterscheidung zwischen Gebietsansässigen und Nichtgebietsansässigen fallen zu lassen.

3.2.3. Um die vorgenannten Grundsätze erfolgreich anwenden zu können, muß allerdings einigen praktischen Problemen und Hindernissen Rechnung getragen werden.

3.2.4. Das erste Problem betrifft die Kombination einer Quellensteuer mit Systemen, in denen die Sparerträge den Steuerbehörden gemeldet werden: In Mitgliedstaaten, die die Sparerträge auf der Grundlage einer Meldepflicht besteuern (die in den meisten Fällen auf einem obligatorischen Informationsaustausch mit den Kreditinstituten beruht), besteht kein unmittelbares Interesse an der Einführung einer Quellensteuer. Des weiteren ergibt sich bei der Einführung der Quellensteuer möglicherweise die Frage, ob diese Quellensteuer abzugsfähig sein soll.

3.2.5. Ferner muß den Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten bleiben, die Sparerträge mit anderen Einkommensarten zu verrechnen oder Freibeträge (z. B. für kleine Sparer) zu gewähren.

3.2.6. Ein zweites Problem ist die Gefahr der Kapitalflucht in Drittländer. In Anbetracht der hohen Kapitalmobilität auf internationaler Ebene könnte diese Kapitalflucht zu einem Mangel an Kapital, an dem Europa gerade großen Bedarf hat (s. große Infrastrukturvorhaben), führen und dürfte damit das erwartete Steuermehraufkommen konterkarieren. Diese Gefahr ist um so größer, je höher die Quellensteuer ist und je weiter sie die „Gleichgültigkeitsschwelle“ überschreitet, die bei 10 bis 15 % liegen dürfte.

3.2.6.1. Die Gefahr einer Kapitalflucht ist bei kleinen und mittelgroßen Anlegern relativ gering:

- die Entfernung zwischen Anlegern und Kreditinstituten wird viele Anleger zweifelsohne davon abhalten, ihr Geld außerhalb Europas anzulegen;
- aufgrund des Wechselkursrisikos bietet eine Geldanlage in anderen Währungen nicht immer dieselbe Sicherheit, wie eine Geldanlage in der Landeswährung;

3.2.6.2. Die Angleichung der Steuern auf Sparerträge darf deshalb nicht auf die Europäische Union begrenzt werden, vielmehr muß eine Lösung ausgehandelt werden, die für einen größeren internationalen Kontext, z. B. für alle OECD-Mitgliedstaaten, gilt.

3.2.7. Wenn nach der Verwirklichung des unter 3.2.6.2 erfolgten Vorschlags die Einführung einer einheitlichen Quellensteuer tatsächlich zu einer höheren steuerlichen Belastung von Sparerträgen führt, werden Sparer und Kreditinstitute möglicherweise versuchen, diesen höheren Steuerdruck durch Zinserhöhungen auf die Kreditnehmer abzuwälzen. Solche Zinserhöhungen könnten sich negativ auf die Investitionsbereitschaft des Privatsektors und somit auf Wachstum und Beschäftigung auswirken, eine weitere Folge wären zusätzliche Ausgaben für den öffentlichen Schuldendienst.

3.2.7.1. Umfang und Wahrscheinlichkeit dieses Risikos hängen von den folgenden Faktoren ab:

- Der Elastizität des Ersparnisangebots. Es gehört zum Standardwissen der Wirtschaftslehre, daß eine

Abgabe fast vollständig vom Angebot (in diesem Fall von den Sparern) getragen wird, wenn dieses Angebot kaum oder überhaupt nicht auf Zinsänderungen reagiert. Selbst wenn das Angebot an Spargeldern auf die steuerliche Belastung „normal“ reagiert, wird diese Belastung von beiden Parteien getragen, nämlich sowohl von den Investoren (Erhöhung des Bruttozinses) als auch von den Sparern (Senkung des gezahlten Nettozinses).

- Diese Elastizität hängt auch von der Möglichkeit ab, das angelegte Kapital ins Ausland zu verlagern.

3.2.7.2. Die OECD-weite Anwendung einer Quellensteuer wird den Einfluß, den die Besteuerung auf das Kapitalangebot ausübt, auf ein Mindestmaß reduzieren.

3.3. Empfehlungen des Ausschusses

3.3.1. Um den Wettbewerb bei den Steuern zu zügeln, die benötigten Mittel für die Schaffung von Arbeitsplätzen aufzubringen und die Europäische Union auf den internationalen Kapitalmärkten nicht zu benachteiligen, empfiehlt der Ausschuß die folgenden Maßnahmen, bei deren Durchführung stets die internationalen Sachzwänge berücksichtigt werden müssen.

3.3.2. Einführung des Begriffs eines „europäischen Gebietsansässigen“: Es ist nicht mehr vertretbar, einerseits die europäischen Binnengrenzen abzuschaffen und andererseits zwischen „Gebietsansässigen“ und „Nichtgebietsansässigen“ zu unterscheiden, weil diese Unterscheidung voraussetzt, daß Grenzen vorhanden sind.

3.3.3. Einführung eines europäischen und internationalen Ansatzes zur Besteuerung von Sparerträgen. Bei einschlägigen Maßnahmen müssen die zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Besteuerung von Sparerträgen bestehenden Unterschiede (Quellensteuer oder Meldepflicht) respektiert werden, und es ist darauf zu achten, daß nicht ein System zugunsten eines anderen Systems bevorzugt wird. Die Mitgliedstaaten, in denen die Steuer anhand der Meldepflicht erhoben wird, müssen die Garantie haben, daß ihnen die von ihren Gebietsansässigen in einem anderen Mitgliedstaat erzielten Sparerträge gemeldet werden.

3.3.3.1. Im umgekehrten Fall müssen die Mitgliedstaaten, in denen eine Quellensteuer erhoben wird, die Garantie haben

- daß in den anderen Mitgliedstaaten auf die Sparerträge ihrer Gebietsansässigen eine minimale Quellensteuer erhoben wird, oder aber
- daß ihnen die von ihren Gebietsansässigen in anderen Mitgliedstaaten erzielten Zinserträge systematisch gemeldet werden.

3.3.3.2. Diese Regelung hätte zur Folge, daß die Mitgliedstaaten zwischen der Einführung einer Quellensteuer von z. B. 15 % (siehe dazu die „Gleichgültigkeitsschwelle“) oder der systematischen Meldung der gezahlten Zinsen und Dividenden an die Behörden des Mitgliedstaates wählen können, in dem der Sparer ansässig ist.

3.3.4. Unabhängig von der Anlageform müssen Maßnahmen zugunsten der Kleinsparer ergriffen werden; hier wäre z. B. die Festlegung eines Schwellenbetrages denkbar, unterhalb dessen die Sparerträge von der Quellensteuer befreit sind, oder aber die Einführung eines Freibetrags für Zinsen.

3.3.5. Innerhalb der EU werden die zum Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten gehörenden Steueroasen abgeschafft. Ebenso ist über die Regularisierung der europäischen Exklaven außerhalb der Union sowie der exotischen „Off-shore“-Zentren zu verhandeln.

3.3.6. In Anbetracht der Tatsache, daß Spargelder in Drittländer abfließen, muß auf der Grundlage der auf der europäischen Ebene gefundenen Lösung auch im Rahmen der OECD eine Lösung angestrebt werden, die eine Quellensteuer oder den Austausch von Informationen beinhaltet.

3.3.7. Das Konzept einer einheitlichen Besteuerung der Sparerträge ist auf die Erträge aus Finanzprodukten auszudehnen, die festverzinslichen Spareinlagen nahezu gleichgesetzt werden können.

4. Körperschaftsteuer

4.1. Sachlage

4.1.1. Im Mittelpunkt der gemeinschaftlichen Steuerpolitik für Unternehmen stand bislang die Abschaffung der Doppelbesteuerung grenzüberschreitender Ertragsströme (Richtlinie über Mutter- und Tochtergesellschaften und Richtlinienvorschläge zur Berücksichtigung der Verluste von in anderen Mitgliedstaaten belegenen Betriebsstätten und Tochtergesellschaften sowie über Zins- und Abgabebzahlungen zwischen Gesellschaften und Tochtergesellschaften in verschiedenen Mitgliedstaaten). Das Ziel dieser Politik bestand darin, auf dem europäischen Binnenmarkt steuerliche Hemmnisse abzubauen.

4.1.2. Der richtige Ansatz bei der Harmonisierung der Körperschaftssteuer besteht sicherlich in einer Bestandsaufnahme der Probleme und der anschließenden Suche nach Lösungen. Warum kann sich ein französisches Unternehmen nicht mit einem deutschen grenzüberschreitend zusammenschließen? Warum muß sich ein Birminghamer Geschäftsmann, der in Mailand eine Verkaufsniederlassung errichten möchte, mit den Forderungen von zwei konkurrierenden Steuerverwaltungen auseinandersetzen? Warum muß sich ein finnisches Unternehmen beim Bezug von Waren von einem spanischen Lieferanten in einem angeblichen Binnenmarkt mit soviel Papierkram herumschlagen? Warum hat ein holländisches Unternehmen mit einer Tochtergesellschaft in Griechenland so viele Probleme mit den Konzernverrechnungspreisen? Was kann getan werden, das Problem der Körperschaftssteuer-Vorauszahlung zu beheben bzw. zu entschärfen?

4.1.3. Die Gemeinschaft hat sich bislang noch nicht mit der Angleichung der Steuersysteme, der Steuersätze und der Bemessungsgrundlage für die Körperschaft-

steuer befaßt. Das Europäische Parlament hat zu Recht darauf hingewiesen, daß eine Standardisierung der Steuersätze ohne gleichzeitige Standardisierung der Bemessungsgrundlage, d.h. der Methode zur Berechnung der Steuerverbindlichkeit, wenig Sinn macht.

4.1.4. Der Ruding-Bericht hat folgendes gezeigt:

— Der steuerliche Aspekt ist neben der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lage ein Faktor bei Entscheidungen über den Standort von Unternehmestätigkeiten, namentlich für die finanziellen Tätigkeiten und in geringerem Maße für die Wahl des Standorts der Betriebsstätten.

— Infolge der Verwirklichung des Binnenmarktes werden unternehmerische Entscheidungen stärker als bisher durch Unterschiede in der Unternehmensbesteuerung beeinflusst.

— Die wichtigsten steuerlichen Aspekte sind in der Reihenfolge ihrer Bedeutung für die Unternehmen: der globale Körperschaft- und Einkommenssteuersatz (nicht körperschaftlich organisierte Unternehmen), die grenzüberschreitende Quellensteuer auf Dividenden und Zinserträge, die Abschreibungsregelungen und die steuerlichen Investitionsanreize, die sonstigen Aspekte der Festlegung der Bemessungsgrundlage und zuallerletzt die Kosten des Aufwands, der erforderlich ist, um den steuerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

— Der Wettbewerb im Steuerbereich kann zu einer Senkung des Steuerdrucks auf die beweglichen Faktoren und zu einer Vergrößerung des Unterschieds gegenüber den unbeweglichen Produktionsfaktoren führen, wodurch sich bei der Allokation von Produktionsfaktoren eine Schieflage ergibt.

4.1.5. Bedeutende Unterschiede bei den Steuersätzen und der Bemessungsgrundlage zwischen Ländern dürften in einem freien Markt — es sei denn aus stichhaltigen wirtschaftlichen Gründen — keinen sehr langen Bestand haben. Bei einem freien Personen-, Kapital- und Güterverkehr kann es sich kein Mitgliedstaat leisten, die Steuerschraube so stark anzuziehen, daß das Kapital vertrieben, inländische Investitionen entmutigt, Arbeitslosigkeit geschaffen und die Steuergrundlagen selbst ausgehöhlt werden.

4.1.6. Auf der Ebene der Sonder- und Ausnahmeregelungen ist der Wettbewerb im Steuerbereich besonders ausgeprägt. In vielen Mitgliedstaaten gelten für Finanzdienstleistungszentren besondere Steuersysteme. Diese Zentren sind ggf. an „Off-Shore“-Gebiete gekoppelt und dienen dazu, Gewinne aus der übrigen Volkswirtschaft (z. B. aus dem verarbeitenden Bereich) in steuerbefreite oder wesentlich geringer besteuerte Gesellschaften zu lenken.

4.1.6.1. Die nachfolgende Tabelle enthält eine (nicht vollständige) Übersicht. Dabei ist noch darauf hinzuweisen, daß es in den meisten Mitgliedstaaten auch eine Sonderregelung für Unternehmenshauptsitze gibt, bei denen die Besteuerung nicht anhand des Gewinns, sondern nach dem „Kost-Plus“-System erfolgt.

Tabelle 4

Die wichtigsten Sonderregelungen im Steuerbereich,
die Zentren für Finanzdienstleistungen direkte oder indirekte Vorteile bieten

Belgien	— Koordinationszentren
Luxemburg	— Holdinggesellschaften — Koordinationszentren — Finanzierungsgesellschaften — finanzielle Beteiligungsgesellschaften
Frankreich	— Monaco und Andorra
Italien	— Campione d'Italia — San Marino
Irland	— Internationales Zentrum für Finanzdienstleistungen — Off-Shore-Gesellschaften und zollfreie Zonen
Niederlande	— Holdingregelung — Niederländische Antillen
Portugal	— Madeira
Großbritannien	— Kanalinseln: „Corporation tax companies“ und „exempted companies“ — Sark: keine Steuern — Isle of Man: „exempted companies“ — Gibraltar: „exemption certificate“

4.1.6.2. Kleine und mittlere Unternehmen, die sich für die Rechtsform einer Einmanngesellschaft oder einer Personengesellschaft entscheiden, werden in einigen Mitgliedstaaten durch die Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs entmutigt. Die Kommission hat deshalb vor kurzem eine Empfehlung veröffentlicht, um die Mitgliedstaaten zu veranlassen, solchen Unternehmen in bezug auf die zu reinvestierenden Gewinne die Möglichkeit einzuräumen, sich zwischen der Körperschaftsteuer und/oder einer begrenzten steuerlichen Belastung zu einem mit der Körperschaftsteuer vergleichbaren Tarif zu entscheiden.

4.2. Beurteilung möglicher Vorschläge

4.2.1. Gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip können die vorstehend umrissenen Probleme durch die Annäherung einiger Vorschriften und Aspekte der Körperschaftsteuer aus dem Weg geräumt werden. Dabei wird namentlich an folgendes gedacht:

- die Einführung eines Mindestveranlagungssatzes;
- die Harmonisierung der wichtigsten Kriterien für die Festlegung der Bemessungsgrundlage.

4.2.1.1. Dieser Ansatz würde zweifelsohne das steuerliche Gleichgewicht zwischen den Unternehmen verbessern und die Finanzkraft einiger öffentlicher Hände erhöhen. Andererseits kann er aber auch zu Problemen für die Regionalpolitik führen und bewirken, daß die Mitgliedstaaten in Verbindung mit der geplanten Einführung der WWU ein zweites Anpassungsinstrument aus der Hand geben müssen (die Instrumente Abwertung und Gewährung von Steueranreizen fallen weg). Des weiteren sind die Beziehungen zu Drittländern zu berücksichtigen.

4.2.2. Bei der konkreten Ausgestaltung einer Mindestharmonisierung der Körperschaftsteuer ist deshalb auch die regionalpolitische Dimension zu berücksichtigen. Als Vorbild kann dabei das System der direkten Investitionsbeihilfen dienen. Analog zu den wesentlich größeren Vorteilen, die in rückständigen Gebieten durch Investitionsbeihilfen geboten werden können, ist es auch möglich, für diese Regionen abweichende und größere Steuervorteile vorzusehen.

4.2.3. Aus verschiedenen Gründen sind nicht nur die Steuersätze, sondern auch die Bemessungsgrundlagen nicht in allen Mitgliedstaaten gleich. Dies kann auf Zufall beruhen, historisch bedingt sein oder sich aus bestimmten Anreizen (oder Strafmaßnahmen) ergeben, um bestimmte Arten von Investitionen oder Unternehmenstätigkeiten zu fördern (oder zu hemmen suchen). Sie können so angelegt sein, daß dadurch Investitionen in einem bestimmten, ansonsten nicht begünstigten Teil eines Mitgliedstaates oder Investitionen im Gesamtstaat begünstigt werden. Steueranreize dieser Art sind ein wesentlicher Bestandteil der Regional- und Industriepolitik der EU und als solche nicht unvereinbar mit einem marktorientierten Vorgehen bei der Angleichung.

4.2.4. Der Verlust des Instruments der Abwertung ist im Rahmen der Diskussionen über die WWU ebenfalls zu berücksichtigen. Bei einem asymmetrischen Schock in einer künftigen Währungsunion kann der Fiskus trotz der vorgeschlagenen Harmonisierung weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Eine Senkung der Körperschaftsteuer bedeutet, daß der Mitgliedstaat über einen gewissen fiskalischen Spielraum verfügt, der dann auch genutzt werden kann, um andere, für den Wettbewerb ausschlaggebende Faktoren zu verbessern und neue Investitionen anzulocken (z. B. Senkung der Sozialabgaben oder Bereitstellung preisgünstiger Gewerbegebiete usw.).

4.2.5. Wenn es den Mitgliedstaaten gelingt, sich einstimmig auf die Einführung eines Mindestsatzes zu einigen, ist auch in diesem Bereich die Politik von Drittländern zu berücksichtigen.

4.2.6. Unterschiedliche Bemessungsgrundlagen können auch inflationsbedingt sein. Bisher erhebt kein Mitgliedstaat Steuern auf der Basis von „Währungskorrekturen“ oder etwa einer „Rechnungslegung zum Tages- oder Marktwert“, wenn auch das Vereinigte Königreich mit der Indexierung von Kapitalerträgen einen kleinen Schritt in diese Richtung getan hat. Sofern und solange nicht alle Mitgliedstaaten ein harmonisiertes System verabschieden, das der Inflation Rechnung trägt (oder solange, bis es keine Inflation mehr gibt, was eine unrealistische Annahme ist), wird die Bemessungsgrundlage weiterhin zum einen durch die unmittelbaren Folgen der Inflation und zum anderen durch einzelstaatliche Maßnahmen verzerrt, die zur Abmilderung dieser Folgen getroffen werden. Dieses Problem würde noch verschlimmert durch Wechselkursmaßnahmen, vor allem dann, wenn diese nicht der Kaufkraftparität entsprechen. Auf diesen Aspekt ist die Kommission in ihren Vorlagen nicht eingegangen.

4.3. Standpunkt des Ausschusses

4.3.1. Der Ausschuß bedauert, daß eine Mindestharmonisierung von Körperschaftsteuersystemen, -sätzen und -bemessungsgrundlagen bislang noch nicht Bestandteil der europäischen Steuerpolitik ist.

4.3.2. Er ist der Auffassung, daß eine gewisse Angleichung der Körperschaftsteuern langfristig wünschenswert und notwendig ist. Die Mobilität der Kapitalströme hat zur Folge, daß steuerliche Faktoren bei der Entscheidung, wo Wirtschaftstätigkeiten angesiedelt werden, eine immer größere Rolle spielen. Für den Binnenmarkt ist es sehr wichtig, daß die Wettbewerbsbedingungen durch die unterschiedlichen Steuersysteme der Mitgliedstaaten nicht über Gebühr verzerrt werden und daß die Steuersysteme nicht dazu benutzt werden, in den Wettbewerb einzugreifen.

4.3.3. Der Ausschuß tritt allerdings nicht für eine vollständige Vereinheitlichung der Körperschaftsteuer ein und strebt dies auch mittelfristig nicht an. Eine solche Vereinheitlichung ist nicht wünschenswert, weil den Mitgliedstaaten ihr wirtschaftspolitisches Instrumentarium nicht genommen werden darf.

4.3.4. Der Ausschuß befürwortet freilich die Festlegung von Mindestnormen für den Körperschaftsteuersatz und für die wichtigsten Kriterien zur Bestimmung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. Dieser Mindestsatz muß hinreichend flexibel sein und die steuerliche Belastung in Drittländern berücksichtigen.

4.3.5. Unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips hält es der Ausschuß für wünschenswert, wie bei direkten Subventionen vorzugehen. Direkte Hilfen fallen weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, wobei aber die Kommission auf die Übereinstimmung mit den Wettbewerbsregeln achtet. Auch auf steuerlicher Ebene ist eine solche Kontrolle erforderlich. Mit der

bislang praktizierten Überwachung steuerlicher Unterstützungsmaßnahmen wird das gewünschte Ziel nicht erreicht, weil sich diese Überwachung auf die Abweichung von den allgemeinen Systemen der Mitgliedstaaten beschränkt. Dabei wird nicht beachtet, daß beim gegenwärtigen Stand der Dinge aufgrund der Unterschiede in den allgemeinen Steuersystemen selbst Wettbewerbsverzerrungen entstehen, die in manchen Fällen noch schwerwiegender sind als Wettbewerbsverzerrungen, die durch bestimmte Steueranreize hervorgerufen wurden.

4.3.6. Angesichts der Tatsache, daß zahlreiche KMU unterkapitalisiert sind und die KMU im allgemeinen einen großen Teil der Arbeitsplätze stellen, unterstützt der Ausschuß die Empfehlung der Kommission, die Besteuerung von Gewinnen, die in Arbeitsplätze schaffende Projekte reinvestiert werden, der allgemeinen steuerlichen Belastung von Unternehmensgewinnen gleichzusetzen.

4.3.7. Nach Auffassung des Ausschusses müssen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehende bilaterale Abkommen zur Doppelbesteuerung durch ein einziges europäisches Doppelbesteuerungsabkommen ersetzt werden.

5. Weitere Steuerarten

5.1. Einkommensteuer

5.1.1. Auch bei der Einkommensteuer gelten in der EU sehr unterschiedliche Systeme. Aus der nachfolgenden Tabelle ist der durch die Einkommensteuer bedingte Steuerdruck — gemessen am BIP — ersichtlich. Dabei ist zwar nicht berücksichtigt, daß die relative, einkommensteuerbare Bemessungsgrundlage von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein kann; die Methode gibt aber doch Aufschluß über die Unterschiede in bezug auf die Einkommensteuer. Diese Unterschiede liegen zwischen 4 bis 26 % des BIP, was einem Verhältnis von 1 zu über 6 entspricht.

Tabelle 5

Einkommensteueraufkommen

(in % des BIP, Zahlen von 1992)

Österreich	9
Belgien	14
Dänemark	26
Finnland	17
Frankreich	6
Deutschland	11
Griechenland	4
Irland	12
Italien	10
Luxemburg	11
Niederlande	12
Portugal	6
Spanien	8
Schweden	18
Großbritannien	10

Quelle: OECD.

5.1.2. Trotz der großen Unterschiede sind nach Auffassung des Ausschusses keine Gemeinschaftsmaßnahmen erforderlich, um diese abzubauen oder analog zu den indirekten Steuern und der Besteuerung von Sparerträgen eine minimale einheitliche Grundlage einzuführen. Der Faktor Arbeit ist nämlich in der Gemeinschaft im Gegensatz zum Kapital und einigen Bereichen der Verbrauchernachfrage wesentlich unbeweglicher. Selbst wenn im freien Personenverkehr weitere Fortschritte erzielt werden, bilden kulturelle Unterschiede und Sprachbarrieren ein Hemmnis für die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft, weshalb sich Unterschiede bei den Einkommensteuern zwischen den Mitgliedstaaten nur wenig oder kaum auswirken.

5.1.3. Davon abgesehen können die Unterschiede in der Einkommensbesteuerung für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern durchaus unerwartete und unerwünschte Folgen haben.

5.1.4. So sind hochqualifizierte Arbeitnehmer mobiler und können Sprach- wie Kulturbarrieren leichter überwinden. Große steuerliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten können sich auf diesen Personenkreis stärker auswirken.

5.1.4.1. Der Ausschuß empfiehlt deshalb, die Folgen großer Unterschiede bei der Besteuerung höherqualifizierter Arbeitskräfte näher zu untersuchen. So wäre namentlich zu prüfen, ob diese Unterschiede in der Praxis zu großen Problemen führen.

5.1.5. Die Grenzarbeitnehmer bilden eine zweite Gruppe. Diese Arbeitnehmer versteuern ihr Arbeitsentgelt und entrichten die Sozialbeiträge entsprechend den Rechtsvorschriften des Landes, in dem sie beschäftigt sind, unterliegen aber in bezug auf ihr Gesamteinkommen im Rahmen der Jahressteuererklärung der Steuerprogression ihres Wohnsitzlandes, wobei die auf ihr Arbeitsentgelt entrichtete Steuer angerechnet wird, weshalb sich für sie finanzielle Probleme ergeben können, wenn das Land, in dem sie beschäftigt sind, Verlagerungen vom fiskalischen in den parafiskalischen Bereich vornimmt. Der Ausschuß empfiehlt hier eine Art von „Prüfungsrecht“. Dabei sollten die Mitgliedstaaten vor einer Beschlußfassung im fiskalischen und parafiskalischen Bereich systematisch prüfen, wie sich die Beschlüsse auf die Lage der Grenzarbeitnehmer auswirken.

5.2. Vermögenssteuer

5.2.1. Auch bei der Vermögenssteuer ist anhand makroökonomischer Statistiken eine recht breite Steuer-schere feststellbar: So erzielen einige Länder aus der Vermögenssteuer nur geringe oder überhaupt keine Einnahmen, während andere durchaus mit einem Vermögenssteueraufkommen rechnen können. Auch hier spielt wahrscheinlich der steuerliche Wettbewerb eine Rolle, weil ein großer Teil des Vermögens (das Geldvermögen) sehr beweglich ist und relativ problemlos in angrenzende Mitgliedstaaten verlagert werden kann, in denen die Vermögenssteuern wesentlich niedriger sind.

6. Abgaben auf Arbeit und Beschäftigung

Vorbemerkung

Da der Ausschuß die Beschäftigung als Priorität ansieht, wird in der vorliegenden Stellungnahme gründlicher auf den Zusammenhang zwischen Steuern und Beschäftigung eingegangen. Der Ausschuß ist sich bewußt, daß die Steuer- und Abgabenpolitik auf verschiedenen Wegen die Beschäftigungslage und Arbeitslosigkeit beeinflusst. Da die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit in der derzeitigen Diskussion breiten Raum einnimmt, wird in der vorliegenden Stellungnahme nur auf diesen Aspekt eingegangen. Der Ausschuß beabsichtigt, die angesprochene Frage in späteren Stellungnahmen ausführlicher zu behandeln und dabei auch die Auswirkungen anderer Steuerarten einschließlich ihrer Folgen für Beschäftigungslage und Arbeitslosigkeit zu prüfen.

6.1. Eine Kritik des europäischen Sozialmodells

6.1.1. In vielen Ländern der Europäischen Union lastet auf der Arbeit ein starker Abgabendruck. Laut dem Weißbuch machen die den Faktor Arbeit direkt belastenden Abgaben 23,5 % des BIP der Europäischen Union aus. Diese Quote ist höher als beispielsweise in den Vereinigten Staaten (19,4 %) oder in Japan (16,6 %). Innerhalb der EU selbst gibt es große Unterschiede. Die auf der Arbeit lastenden Abgaben reichen von 14 % des BIP in Griechenland bis zu 32 % in Schweden.

Tabelle 6

Abgabendruck auf den Faktor Arbeit
(Einkommensteuer + Sozialabgaben der Arbeitgeber
und Arbeitnehmer)

(in % des BIP, Zahlen von 1992)

Österreich	22
Belgien	29
Dänemark	27,3
Finnland	30
Frankreich	24
Deutschland	26
Griechenland	14
Irland	17
Italien	24
Luxemburg	23
Niederlande	27
Portugal	15
Spanien	19
Schweden	32
Großbritannien	16

Quelle: OECD.

6.1.2. Durch diese Abgaben wird zusammen mit anderen Abgabenarten das europäische Modell des Wohlfahrtsstaates und der sozialen Sicherheit mitfinanziert; es kann aber die Frage gestellt werden, inwieweit die höhere Abgabenbelastung der Arbeit Arbeitsplätze vernichtet und Arbeitslosigkeit schafft.

6.1.2.1. So wird von bestimmten Kreisen die Auffassung vertreten, daß die Belastung der Arbeit mit Abgaben zu einem Teufelskreis führt: Höhere Abgaben auf den Faktor Arbeit erhöhen den Bruttolohn, dieser höhere Lohn vernichtet Arbeitsplätze, Arbeitsplatzverluste führen zu einem Rückgang der Beiträge und zu einem öffentlichen Defizit, weswegen auf den Faktor Arbeit wiederum neue Abgaben erhoben werden, um dieses Defizit auszugleichen.

6.2. Kritik an der Kritik

6.2.1. Bevor die Schlußfolgerung gezogen werden kann, daß die Organisation des europäischen Wohlfahrtsstaates eine Bedrohung der Beschäftigung darstellt, muß erst einmal geprüft werden, ob bei dem vorstehend beschriebenen Mechanismus von den richtigen Prämissen ausgegangen wird:

- Führt eine stärkere Belastung des Faktors Arbeit automatisch zu dementsprechenden Löhnen?
- Führen höhere Löhne zu einem spürbaren Abbau von Arbeitsplätzen?

6.2.2. Eine höhere steuerliche Belastung des Faktors Arbeit führt nicht nur zu niedrigeren Nettolöhnen, sondern auch dazu, daß die Arbeitnehmer einen sozialen Schutz gegen Krankheit und Arbeitslosigkeit sowie eine Altersfürsorge erhalten. Die Folge davon ist, daß die Erwerbsbevölkerung weniger für private Krankenversicherung, Altersversorgung und sonstige Ersparnisbildung ausgeben muß. Auf diese Art und Weise kann dann wiederum das Streben nach einem höheren Lohnniveau aufgefangen werden.

6.2.2.1. Ein gutes Beispiel dafür bietet die belgische Wirtschaft: Belgien hat ein weitgespanntes öffentliches Sozialversicherungsnetz und wendet dafür gemessen am BIP relativ viel auf, wodurch der steuerliche Druck auf den Faktor Arbeit recht stark ist. Ein ganz anderes Bild entsteht jedoch, wenn man sich die Ausgaben für die Sozialversicherung im weiteren Sinn (öffentliche plus private Versicherung) betrachtet. Diese Ausgaben sind — prozentual am BIP gemessen — wesentlich niedriger als in der übrigen EU, was bedeutet, daß die Gesamtausgaben für die Sozialversicherung trotz des hochentwickelten Wohlfahrtsstaats, der durch eine höhere steuerliche Belastung des Faktors Arbeit finanziert wird, gegenüber vergleichbaren Ländern relativ niedrig sind.

6.2.3. Führt die Finanzierung des Sozialmodells schließlich doch zu höheren Löhnen, ergibt sich die Frage nach dem genauen Zusammenhang zwischen Lohnbildung und Beschäftigung.

6.2.4. Dabei darf auf keinen Fall der negative Zusammenhang zwischen höheren Löhnen und einem niedrigen Beschäftigungsstand vernachlässigt werden. Gleichzeitig muß aber eingeräumt werden, daß die Erfahrungen, die mit den Auswirkungen einer linearen Lohnpolitik auf die Beschäftigung gemacht wurden, keinen Anlaß zu großem Optimismus geben. Aus zahlreichen Studien und ökonomischen Modellen ergibt sich nämlich die Schlußfolgerung, daß zwischen Beschäftigung und

Lohnentwicklung statistisch gesehen kaum ein Zusammenhang besteht. So soll sich die Elastizität im Durchschnitt kurzfristig auf 0,2 und langfristig auf 0,5 belaufen, was bedeutet, daß ein Lohnrückgang um 1 % erst langfristig zu neuen Arbeitsplätzen führt und die Beschäftigungsquote dabei nur um 0,5 % zunimmt.

6.2.4.1. Darüber hinaus beruhen diese Zahlen auf der Annahme, daß sich die Lohnpolitik in den anderen Ländern nicht ändert. Sollte dies aber doch der Fall sein und sollten sich mehrere Mitgliedstaaten für dieselbe Politik entscheiden, ist angesichts des Verflechtungsgrades im Binnenmarkt kaum damit zu rechnen, daß sich die interne Wettbewerbsposition in Europa verbessert, vielmehr sind sogar noch deflatorische Auswirkungen zu berücksichtigen. Eine gemeinsame Lohnmäßigung würde sich daher auf die Beschäftigung in Europa weniger stark auswirken als es die vorstehend beschriebene Elastizität vermuten läßt.

6.2.5. Die wirtschaftliche Realität legt also den Schluß nahe, daß sich der europäische Wohlfahrtsstaat nicht so pauschal auf die Beschäftigungslage auswirkt wie man auf den ersten Blick vermuten könnte. Durch die Statistiken wird dies auch bestätigt. Aus Tabelle 7 wird deutlich, daß es keinen offensichtlichen Zusammenhang zwischen der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit und der Arbeitslosigkeit gibt. In Ländern mit einer hohen steuerlichen Belastung ist die Arbeitslosigkeit relativ niedrig, wogegen andere Länder mit einem geringen Steuerdruck durch hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sein können.

Tabelle 7

Arbeitslosigkeit und steuerliche Belastung

(in %, Zahlen von 1992)

Zahlen für 1992	Arbeitslosenquote (*)	Steuerliche Belastung der Arbeit (**)
Australien	10,7	12
Österreich	5,9	22
Belgien	7,9	29
Kanada	11,2	20
Finnland	13,0	30
Frankreich	10,4	24
Deutschland	4,6	26
Griechenland	8,7	14
Irland	15,5	17
Italien	10,5	24
Japan	2,2	16
Niederlande	6,7	27
Neuseeland	10,3	16
Norwegen	5,9	24
Portugal	4,1	15
Spanien	18,1	19
Schweden	4,8	32
Großbritannien	10,0	16
USA	7,3	18

(*) In % der Erwerbsbevölkerung.

(**) In % des BIP.

Quelle: OECD.

6.3. Die eigentliche Problematik des sozialen Europa

6.3.1. Die Verwirklichung des sozialen Europa im Wege einer hohen parafiskalischen Belastung der Arbeit kann jedoch für einige Arbeitnehmergruppen zu Problemen führen. Das gilt in erster Linie für weniger qualifizierte Arbeitnehmer, die von der hohen Arbeitsbesteuerung durchaus stark betroffen sein können:

- Die Angebotskurve bei (insbesondere weiblichen) minderqualifizierten Arbeitskräften wäre recht elastisch, so daß höhere Lohnnebenkosten sich in entsprechend höheren Brutto-Lohnforderungen niederschlagen, ohne daß der Nettolohn nennenswert verringert würde (übrigens haben wegen der Beitragsobergrenzen in vielen Mitgliedstaaten ungeschulte Arbeitskräfte im Verhältnis höhere Sozialabgaben zu entrichten als Besserverdienende).
- Des weiteren hätten Lohnsteigerungen für Ungelernte größere Auswirkungen auf die Beschäftigung: Dem Weißbuch zufolge ist die Lohn-/Beschäftigungselastizität am unteren Ende der Einkommensskala etwa doppelt so groß. Das liegt u.a. daran, daß die Gruppe der Arbeitskräfte mit niedrigem Ausbildungsstand homogen ist und über keine spezifischen Qualifikationen verfügt, wodurch der „Preis“ (der Lohn) bei der Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften eine entscheidendere Rolle spielt, sowie daran, daß Arbeit, die keine besondere Qualifikation erfordert, verhältnismäßig häufig in arbeitsintensiven Dienstleistungssektoren anzutreffen ist.
- Diese Entwicklungen müssen im übrigen vor dem Hintergrund der Internationalisierung der Wirtschaft und der fortschreitenden technologischen Innovation gesehen werden, die beide eine weitere Verringerung der Nachfrage nach ungeschulten Arbeitskräften zur Folge haben.

Tabelle 8

Arbeitslosenquote bei minderqualifizierten Erwerbspersonen im Vergleich zur Arbeitslosenquote insgesamt (Erwerbsbevölkerung von 25-59 Jahren)

	Arbeitslosenquote insgesamt	Minderqualifizierte Erwerbspersonen (*)
Belgien	6,9	10,7
Dänemark	10,3	15,3
Deutschland	7,7	12,6
Griechenland	6,3	5,8
Spanien	18,4	20,3
Frankreich	9,7	13,0
Irland	13,8	21,0
Italien	7,1	7,9
Luxemburg	2,0	3,2
Niederlande	5,5	9,5
Portugal	4,3	4,6
Vereinigtes Königreich	8,8	11,2
EUR 12	9,0	11,9

(*) Personen, die nicht über den Sekundarbereich I hinausgegangen sind.

Quelle: OECD, Jobs study.

6.3.2. Diese unbewußte „Verschwörung“ gegen die Beschäftigung von geringqualifizierten Arbeitnehmern findet im übrigen durchaus ihren Niederschlag in den Arbeitslosenstatistiken: Die Arbeitslosenquote beträgt bei Ungelernten ein Vielfaches der entsprechenden Rate der höherqualifizierten Arbeitskräfte oder der durchschnittlichen Arbeitslosenquote. Das deutet auf strukturelle Probleme bei dieser Gruppe von Arbeitslosen hin.

6.4. Schritte zur Verwirklichung eines effizienten Sozialmodells

6.4.1. Vor diesem Hintergrund plädiert der Ausschuss für eine Wirtschaftspolitik, die die Stellung der minderqualifizierten Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt wieder in den Mittelpunkt der europäischen Beschäftigungsstrategie rückt. Der Verbesserung der Qualifikation von Ungelernten durch verstärkte Aus- und Fortbildungsanstrengungen sowie über eine aktive Arbeitsmarktpolitik kommt daher vorrangige Bedeutung zu.

6.4.2. Dieser Ansatz muß jedoch von einer Wirtschaftspolitik begleitet werden, bei der die arbeitsbezogenen Abgaben gezielt dafür eingesetzt werden können, den Arbeitnehmern mit niedrigem Ausbildungsstand substantielle Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen.

6.4.3. Gegenüber linearen Maßnahmen für alle Arbeitnehmerkategorien hätte eine solche Politik im übrigen nachhaltigere Auswirkungen auf die Beschäftigung:

- Die Wahrscheinlichkeit, daß sich die Verringerung der parafiskalischen Belastung in einer Netto-Lohnsteigerung niederschlägt ist — verglichen mit einem linearen Maßnahmenpaket — gering (siehe die einzelnen Ziffern der voranstehenden Analyse);

- Die Verbesserung der Beschäftigungslage wird eher die Folge einer besseren Wettbewerbsposition gegenüber Niedriglohnländern, einer geringeren Substitution von Arbeit durch Kapital und einer Ausweitung des Dienstleistungssektors sein. Die Gefahr, daß die anfängliche Beschäftigungswirkung mit der Zeit verblaßt, weil eine gemeinsame europäische Politik zur Verringerung der Lohnkosten die interne Wettbewerbsposition kaum beeinflusst, ist dann auch nicht gegeben.

6.4.4. Für die Finanzierung einer auf minderqualifizierte Arbeitskräfte ausgerichteten Abgabensenkung kämen folgende Quellen in Frage:

6.4.4.1. Kompensationseffekte

Kompensationseffekte (mehr Beiträge und geringere Ausgaben als Folge von mehr Beschäftigung) sind zwar durchaus zu erzielen, werden aber nicht ausreichen, um die Senkung der steuerfremden Abgaben vollständig auszugleichen. Im Weißbuch wird die mögliche Kompen-

sation beispielsweise auf ein Drittel der gesamten Abgabensenkungen geschätzt. Um das finanzielle Gleichgewicht des Systems der Sozialen Sicherheit zu erhalten, sind begleitende Maßnahmen unumgänglich.

6.4.4.2. Verschiebung der Abgabenlast

Die Grundlage, auf der die Beiträge und Einnahmen der Sozialversicherung basieren, muß dementsprechend erweitert werden. Die Sozialversicherungssysteme sollten weniger auf den Faktor Arbeit (der bereits stark belastet ist) fixiert sein, sondern stattdessen alternative Finanzierungsmöglichkeiten suchen.

6.4.4.3. Ausgabenkontrolle

Eine dritte und letzte Finanzierungsquelle betrifft die Ausgaben selbst. Ohne den sozialen Zusammenhalt, wie er durch verschiedene Sozialversicherungssysteme in der EU gewährleistet wird, im Kern anzutasten, muß versucht werden, den tatsächlichen Anstieg der Ausgaben besser unter Kontrolle zu bekommen, indem beispielsweise systematisch nach den Stellen gesucht wird, an denen die Effizienz der Systeme verbessert werden kann.

6.4.5. Zur Erläuterung

Berechnungen der Kommission⁽¹⁾ zufolge würde eine Energiesteuer von 1 % des BIP auf längere Sicht (nach 7 Jahren) nicht weniger als 3 % zusätzliche Arbeitsplätze in der Gemeinschaft liefern, sofern die Abgabensenkung haushaltsneutral angelegt und speziell auf die minderqualifizierten Arbeitnehmer und die unteren Lohngruppen ausgerichtet wird. Derartige Berechnungen unterliegen natürlich gewissen Unsicherheitsfaktoren und stützen sich auf ökonometrische Modelle, doch selbst wenn der Beschäftigungsgewinn nur halb so groß ausfällt, wäre dies ein wichtiger Schritt in Richtung einer niedrigeren Arbeitslosenrate in der Gemeinschaft. Trifft die Belastung des Faktors Arbeit die Arbeitnehmer direkt, gehen die verfügbaren Nettoeinkommen und damit auch die Kaufkraft zurück. Dadurch werden der private Verbrauch und im Gefolge davon auch das Wirtschaftswachstum gebremst.

⁽¹⁾ Vgl. Studie Nr. 3 „Besteuerung, Beschäftigung und Umwelt: Steuerreform zum Abbau der Arbeitslosigkeit“, Europäische Wirtschaft, Nr. 56, 1994.

Geschehen zu Brüssel am 21. Dezember 1995.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*
Carlos FERRER