



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.10.1996
KOM(96) 546 endg.***DIE STEUERN IN DER EUROPÄISCHEN UNION******BERICHT ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER
STEUERSYSTEME***

(Von der Kommission vorgelegt)

DIE STEUERN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

BERICHT ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER STEUERSYSTEME

INHALT

- I. EINFÜHRUNG
- II. DIE ENTWICKLUNG DER STEUERSYSTEME IN DER
EUROPÄISCHEN UNION
- III. UNTERNEHMERISCHE INITIATIVE IM ZEICHEN DES
BINNENMARKTS
- IV. DIE BESCHÄFTIGUNG
- V. DIE UMWELT
- VI. EINE STRATEGIE FÜR DIE ZUKUNFT

I. EINFÜHRUNG

- 1.1 In ihrem Diskussionspapier "Steuern in der Europäischen Union" vom 20. März 1996 präsentierte die Kommission ein neues steuerpolitisches Gesamtkonzept, das sich insbesondere mit den wesentlichen Herausforderungen auseinandersetzt, die sich der Europäischen Union stellen: die Notwendigkeit der Steigerung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen, Stabilisierung der Steuersysteme und Vollendung des Binnenmarkts in allen Bereichen. Auf der informellen Tagung des Rats "Wirtschafts- und Finanzfragen" am 13. April in Verona begrüßten die Finanzminister das Diskussionspapier der Kommission und stellten übereinstimmend fest, daß diese Themen in einer hochrangigen Arbeitsgruppe erörtert werden sollten, die von der Kommission eingesetzt und koordiniert werden sollte.
- 1.2 Die Minister entsandten persönliche Beauftragte in die Arbeitsgruppe, die am 24. Juni, 19. Juli, 12. September und 7. Oktober 1996 zusammentrat. Bei diesen Zusammenkünften war auch das Generalsekretariat des Rats vertreten.
- 1.3 Die Zusammenkünfte boten eine wertvolle Gelegenheit, Kernfragen der Steuerpolitik zu erörtern. Gehört wurden in diesem Rahmen Vertreter des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB), der Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) sowie Onno Ruding¹. Das Europäische Parlament wurde über seinen Ausschuß für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik über die allgemeinen Diskussionsthemen informiert, die die Kommission der Arbeitsgruppe unterbreitete.
- 1.4 Im Juni schlug die Kommission auf Initiative von Präsident Santer einen Vertrauenspakt für die Beschäftigung vor. Diese Initiative machte insbesondere deutlich, daß der für die Beschäftigung nachteilige Trend in der Entwicklung der Steuersysteme im Rahmen einer breitangelegten Strategie zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Europäischen Union umgekehrt werden muß.
- 1.5 Auf seiner Tagung in Florenz unterstrich der Europäische Rat "den entscheidenden Beitrag des Binnenmarkts zur Förderung des Wachstums und der Beschäftigung" und ersuchte den Rat, "ihm vor der Tagung des Europäischen Rats in Dublin einen Bericht über die Entwicklung der Steuersysteme in der Union zu unterbreiten, wobei zu berücksichtigen ist, daß die steuerlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, die Anreize für das Unternehmertum und die Schaffung von Arbeitsplätzen bieten, und daß zu einer wirksameren Umweltpolitik beigetragen werden muß".
- 1.6 Der vorliegende Bericht
 - faßt die Ansichten der Mitglieder der hochrangigen Arbeitsgruppe zu den Fragen zusammen, die im Kommissionspapier für die Verona-Tagung angesprochen worden sind (Abschnitt III - IV) und

¹ Ehemaliger Finanzminister der Niederlande und Vorsitzender des unabhängigen Sachverständigenausschusses für die Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Gemeinschaft. Der Ausschuß legte seinen Bericht im März 1992 vor. Die Schlußfolgerungen der Kommission aus diesem Bericht sind in der Kommissions-Mitteilung vom 26. Juni 1992 enthalten (SEC(92)1118).

- gibt den Standpunkt der Kommission hierzu sowie zu der künftigen Vorgehensweise wieder (Abschnitt VI).

1.7 Die Kommission möchte den Finanzministern ihre Wertschätzung darüber zum Ausdruck bringen, daß sie die Initiative der Kommission sowohl durch eigene Beiträge in Verona als auch durch die Entsendung ihrer persönlichen Beauftragten in die hochrangige Arbeitsgruppe unterstützt haben. Die Kommission dankt insbesondere den persönlichen Beauftragten für ihre aktive und konstruktive Mitarbeit.

II. DIE ENTWICKLUNG DER STEUERSYSTEME IN DER EUROPÄISCHEN UNION

2.1 Die Entwicklung der Steuern und Sozialabgaben in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union läßt sich an der Entwicklung der Steuerquote (z. B. als Anteil der Steuern am BIP) und an den Tendenzen in der Steuerstruktur (wie sie z. B. an den für unterschiedliche Besteuerungsgrundlagen geltenden effektiven Sätzen sichtbar werden) darstellen.

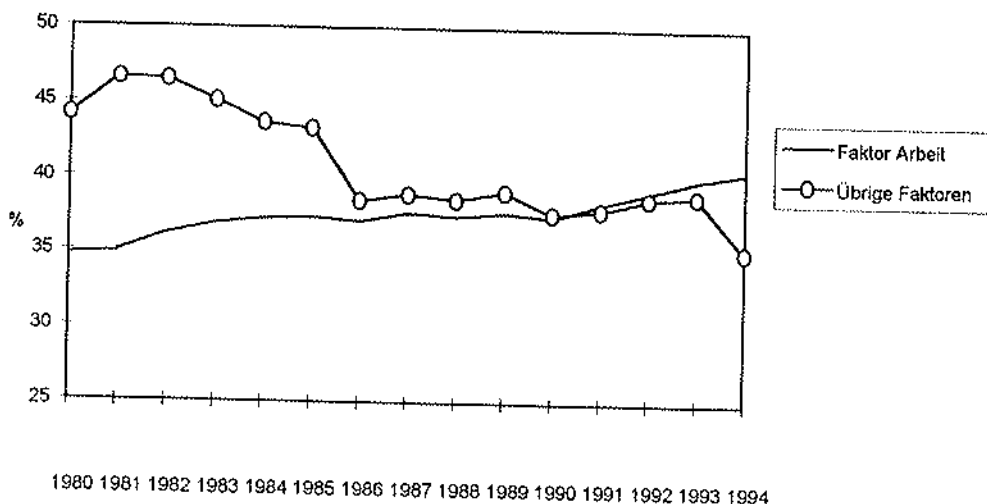
2.2 Zwischen 1980 und 1994 stieg der Anteil der Steuern und Sozialabgaben am BIP im EU-Durchschnitt um etwa 2 Prozentpunkte. Zwischen den Mitgliedstaaten waren jedoch erhebliche Abweichungen festzustellen. Die herkömmliche Aufteilung nach direkten und indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zeigt, daß in erster Linie die Sozialabgaben für den Anstieg der Steuerquote verantwortlich sind (Anstieg um 1,5 Prozentpunkte im EU-Durchschnitt, vor allem in den 90er Jahren). Die Entwicklung in diesem Zeitraum sagt mehr aus als die Daten für ein bestimmtes Land in einem bestimmten Jahr.

2.3 Eine Methode zur Ermittlung der langfristigen Tendenzen in der Steuerstruktur ist die Berechnung der kalkulatorischen Steuersätze (Steuereinnahmen geteilt durch die Bemessungsgrundlage) für die einzelnen Funktionsgrößen (Produktionsfaktoren und Verbrauch). Zwischen 1980 und 1994 stieg die kalkulatorische steuerliche Belastung des Faktors Arbeit im europäischen Durchschnitt von 34,7 % auf 40,5 %, während sie bei den übrigen Produktionsfaktoren (Kapital, selbständige Arbeit, Energie, natürliche Ressourcen) von 44,1 % auf 35,2 % sank (siehe nachstehende Graphik). Die kalkulatorischen Verbrauchsteuersätze blieben weitgehend stabil. Sie stiegen lediglich von 13,1 % auf 13,8 %. Auch hier waren zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Schwankungen festzustellen. In den Mitgliedstaaten mit dem höchsten Anstieg der kalkulatorischen steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit war in der Regel auch der Anstieg der steuerlichen Gesamtbelastung am höchsten.

2.4 Es gibt viele Gründe für die Veränderungen der Besteuerungsgrundlagen, so etwa die Neigung, die Steuersätze zu senken und die Bemessungsgrundlagen zu verbreitern, die Überalterung der Bevölkerung und der Umstand, daß Arbeitseinkommen eine verhältnismäßig stabile und unkomplizierte Besteuerungsgrundlage sind. Ein weiterer Grund könnte darin bestehen, daß bestimmte Besteuerungsgrundlagen allmählich ausgehöhlt werden, was auf eine exzessive, schädliche Steuerkonkurrenz zurückzuführen sein könnte. Auf dem diesjährigen OECD-Ministertreffen und dem G7-Gipfel in Lyon wurde die Befürchtung laut, daß Steuersysteme, die besonders für international mobile Aktivitäten günstig sind, Fehlallokationen bewirken und die Steuereinnahmen anderer Länder mindern

können. Auch wenn der gesamtwirtschaftliche Einfluß des Steuerschwunds nicht meßbar ist, so bestehen doch deutliche Anzeichen dafür, daß die effektive Besteuerung von Kapitalerträgen durch die rein steuerlich motivierte Verlagerung von Kapitalanlagen von einem Mitgliedstaat in einen anderen oder aus der Union gefährdet ist.

Kalkulatorische Steuersätze 1980 - 1994



III. UNTERNEHMERISCHE INITIATIVE IM ZEICHEN DES BINNENMARKTS

Hintergrund

- 3.1 Unternehmerische Initiative ist ein grundlegender Faktor für Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung in der Europäischen Union. Die Schaffung eines den Unternehmen förderlichen Umfelds ist für die Erhaltung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Union auf den Weltmärkten von entscheidender Bedeutung. Der Binnenmarkt spielt hier eine zentrale Rolle. In dem Maße, wie regulatorische Beschränkungen abgebaut werden, werden die noch bestehenden Steuerhindernisse oder Verzerrungen immer sichtbarer. Die Besteuerung gilt weithin als eines der wichtigsten Gebiete, in denen der Binnenmarkt noch nicht vollendet ist. Dies trifft auch auf Bereiche wie die Mehrwertsteuer zu, für die es bereits zahlreiche Gemeinschaftsvorschriften gibt, deren Komplexität und uneinheitliche Anwendung jedoch echte Probleme aufwerfen, so daß noch viel zu tun ist, um das Mehrwertsteuersystem an die Bedürfnisse des Binnenmarkts anzupassen.
- 3.2 Steuersysteme müssen so beschaffen sein, daß sie der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit innerhalb der Union nicht entgegenstehen. Gleichzeitig muß jedoch dafür gesorgt werden, daß die gestiegenen Möglichkeiten für grenzüberschreitenden Handel und Investitionen nicht zu unannehmbaren Steuerausfällen durch Steuerarbitrage, Steuerhinterziehung oder -umgehung führen. Ebenso wie die Doppelbesteuerung grenzüberschreitender Einkommen und Kapitalströme vermieden werden muß, ist auch zu verhindern, daß Transaktionen innerhalb der Europäischen Union am Fiskus vorbeigehen.

Wachstum und unternehmerische Initiative fördern

- 3.3 Die Mitglieder der Arbeitsgruppe waren sich darin einig, daß die besten Voraussetzungen für unternehmerisches Handeln möglichst einfache, gerechte und effiziente Steuersysteme sind. In den letzten Jahren ist generell eine Tendenz zur Senkung der Steuersätze und zur Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage festzustellen. Solche Steuersysteme sind - so war die allgemeine Meinung - zur Förderung eines anhaltenden Wirtschaftswachstums am besten geeignet und gezielten Steuerbefreiungen und -abzügen für einzelne Unternehmensbereiche oder Anlageformen vorzuziehen.
- 3.4 Einige Mitgliedstaaten haben allerdings dennoch Initiativen zur Förderung von Existenzgründungen sowie von kleinen und mittleren Unternehmen ergriffen. Beide Bereiche spielen bei der Schaffung von Wohlstand und neuen Arbeitsplätzen eine vorrangige Rolle und leiden beide gleichermaßen unter unverhältnismäßig hohen systembedingten Kosten.

Der Binnenmarkt

- 3.5 In der Arbeitsgruppe wurde übereinstimmend festgestellt, daß die Steuervorschriften einen wichtigen Beitrag zur Vollendung des Binnenmarkts leisten und daß der Binnenmarkt selbst die Steuersysteme vor gewisse Herausforderungen stellt, insbesondere was die Erhaltung der Besteuerungsgrundlagen und die Verhinderung von Steuerhinterziehung und -umgehung innerhalb der Europäischen Union anbelangt. Unterschiedlich beurteilt wurde hingegen die Notwendigkeit und die Dringlichkeit gezielter Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene. Zwar wiesen alle Mitglieder der Arbeitsgruppe darauf hin, daß steuerpolitische Entscheidungen besonderes Fingerspitzengefühl erfordern und das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden muß, doch gingen einige noch weiter und betonten, daß dies nicht als Vorwand für die Erhaltung des Status quo oder für Untätigkeit in der Steuerpolitik dienen dürfe.
- 3.6 Während einige persönliche Beauftragte damit rechnen, daß Steuerdivergenzen nach Eintritt in die dritte WWU-Stufe noch deutlicher zutage treten werden, weil die Zahl der Variablen abnimmt und der Handel durch Transferkosten und Währungsrisiken weniger beeinträchtigt wird, sind andere der Ansicht, daß sich im Zuge der WWU vor allem zeigen wird, wie wichtig die Erhaltung der steuerpolitischen Flexibilität in den Mitgliedstaaten ist.
- 3.7 Die Arbeitsgruppe hielt es allgemein für wichtig, klare mittel- bis langfristige Vorgaben für die Steuerpolitik im Binnenmarkt zu entwickeln, dabei in Einzelfragen jedoch pragmatisch vorzugehen. Auch ohne neue Steuervorschriften werden immer mehr Fälle vor die nationalen Gerichte oder vor den Europäischen Gerichtshof gebracht. Insofern entwickelt sich das Verständnis der einschlägigen Rechtsvorschriften kontinuierlich weiter. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe zeigten sich allerdings besorgt darüber, daß die Entwicklung gemeinschaftsweiter Steuerregelungen Stückwerk bleiben könnte, wenn die Gerichtsurteile nicht durch andere Mittel ergänzt werden.
- 3.8 Zahlreiche persönliche Beauftragte nannten als unmittelbare Priorität für ein Vorgehen auf Gemeinschaftsebene die Beseitigung steuerlicher Hindernisse für grenzüberschreitende Einkommensströme. So wurde vielfach die Zahlung von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen angeführt mit der Aufforderung an die Kommission, einen neuen Richtlinienentwurf auszuarbeiten, auf dessen Grundlage die Beratungen wieder

aufgenommen werden könnten. Viele wiesen auch auf die Notwendigkeit eines einfacheren und effizienteren Mehrwertsteuersystems hin, um die durch die derzeitigen Übergangsregelungen bedingten komplexen Vorgänge, Marktsegmentierungen und Betrugsmöglichkeiten zu beseitigen. Gefordert wurde darüber hinaus, daß jetzt mit den Arbeiten zur Umsetzung des Kommissionsprogramms für ein neues gemeinsames Mehrwertsteuersystem begonnen werden sollte.

- 3.9 Als nützlich wurde von einer Reihe persönlicher Beauftragter auch die Analyse des Rüding-Ausschusses von 1992 zu wünschenswerten Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung angesehen. Als Prioritäten für Gemeinschaftsmaßnahmen wurden u.a. genannt: Finanzdienstleistungen, insbesondere Lebensversicherungen und Renten, die Besteuerung der Einkommen und Sozialbeiträge von Grenzgängern, Verbrauchsteuern und die Erarbeitung gemeinsamer Steuerdefinitionen.
- 3.10 Ausführlich diskutiert wurde auch die Frage, wie die Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten (und mit Drittländern) im Binnenmarkt am wirkungsvollsten zum Tragen kommen könnten. Bilaterale Abkommen nach dem Vorbild des OECD-Musterabkommens tragen weltweit zwar schon seit vielen Jahren zur Erleichterung des internationalen Handels bei, doch wurde von zahlreichen Mitgliedern der Arbeitsgruppe eine Verbesserung dieser Abkommen gefordert. Es wurde vorgeschlagen, zunächst festzustellen, in welchen Bereichen es zu einer Doppelbesteuerung kommen kann, um dann auf Gemeinschaftsebene Lösungen zu erarbeiten. Hieraus könnte sich eine gemeinsame Vorgehensweise zur Angleichung der Steuersysteme entwickeln.
- 3.11 Als eine der höchsten Prioritäten nannten einige Gruppenmitglieder die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden in Fällen der Steuerhinterziehung und -umgehung im Binnenmarkt zu fördern und zu verstärken. Steuersysteme sollten nicht diskriminierend sein, doch müssen sie gleichzeitig solide genug sein, um Steuerausfällen aufgrund von Steuerhinterziehung entgegenwirken zu können. Die Zusammenarbeit würde sich nicht darauf beschränken, Erfahrungen darüber auszutauschen, wie der Steuerhinterziehung am besten Einhalt geboten werden kann, sondern auch der Verbesserung der Kontrollen und der Amtshilfe zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten dienen. Genannt wurde auch die Möglichkeit, gemeinsame Steuerprüfungen bei grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeiten einzuführen.

Steuerkonkurrenz

- 3.12 In den Diskussionen der Arbeitsgruppe hat sich gezeigt, daß das Ausmaß, in dem die Gefahr eines unfairen oder schädlichen Wettstreits um Steuereinnahmen aus international mobilen Tätigkeiten die Gestaltung der Steuerpolitik beeinträchtigt, von Land zu Land unterschiedlich ist. Auch gibt es keinen allgemein anerkannten, objektiven Maßstab dafür, was als unfaire Maßnahme anzusehen ist. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe brachten ihre Befürchtung zum Ausdruck, daß die Aushöhlung der Steuerbasis letztlich vitale Gemeinschaftsziele gefährden könnte und forderten deshalb ein gemeinsames Vorgehen auf Gemeinschaftsebene.
- 3.13 Einigen persönlichen Beauftragten lag vor allem daran, daß die EG-Wettbewerbsregeln, insbesondere für staatliche Beihilfen, kohärent und transparent angewandt werden. Sie forderten daher eine engere Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Andere unterstützten zwar die Forderung nach mehr Transparenz, wiesen jedoch gleichzeitig darauf hin, daß steuerliche Maßnahmen nur eine

Möglichkeit für Regierungen sind, ihren Unternehmen zu helfen. Steueranreize sollten im Einklang mit der Wettbewerbspolitik insgesamt stehen und regionalpolitischen Zielen Rechnung tragen. Die Arbeitsgruppe äußerte allgemein den Wunsch nach einer besseren Abstimmung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten in diesem Bereich.

- 3.14 Die Einführung von Mindestsätzen oder -bemessungsgrundlagen bei der Körperschaftsteuer fand bei der Arbeitsgruppe zum jetzigen Zeitpunkt auch im Rahmen des übergeordneten Ziels, ein Minimum an effektiver Besteuerung innerhalb der Union sicherzustellen, wenig Anklang.
- 3.15 Zahlreiche Mitglieder der Arbeitsgruppe sprachen sich hingegen dafür aus, weiterhin mit gezielten Maßnahmen zur Beschränkung oder Beseitigung des unlauteren Wettbewerbs in diesem Bereich vorzugehen und parallel dazu die Arbeiten im Rahmen der OECD fortzusetzen. Vorgeschlagen wurden weitere Initiativen: u. a. Präzisierung der Auslegung bestehender Rechtsvorschriften, Definition akzeptabler bzw. inakzeptabler Verhaltensweisen im Gemeinschaftskontext, Verbesserung des Austauschs von Informationen über Steuerpolitik und steuerpolitische Maßnahmen der anderen Mitgliedstaaten.

Besteuerung von Kapitalerträgen

- 3.16 Zahlreiche persönliche Beauftragte wiesen besonders auf das Problem der Besteuerung von Kapitalerträgen - sowohl innerhalb der Union als auch weltweit - hin. Kapitalerträge, vor allem Zinseinkünfte aus Spareinlagen, stellen die mobilste Besteuerungsgrundlage überhaupt dar, und Steuerunterschiede können zu einer schwerwiegenden Verlagerung von Kapitalallokationen und Kapitalströmen führen. Einige persönliche Beauftragte gaben zu bedenken, daß mit der Beseitigung der Währungsrisiken und der Verringerung der Zinssatzdifferenzen während der dritten WWU-Stufe Steuerunterschiede noch stärker ausgenutzt würden.
- 3.17 Als Lösung wurde vorgeschlagen, Zinserträge aus Spareinlagen in der Union mit einem Mindestsatz zu besteuern, um Wirtschaftsstörungen und Steuerausfälle zu vermeiden. Einige sprachen sich für eine Mindestquellensteuer aus, während andere einen Informationsaustausch zwischen den Behörden über die Zinseinkünfte Gebietsfremder vorzogen und eine Quellensteuer in der Union ohne Aufhebung des Bankgeheimnisses ablehnten. Wieder andere vertraten die Auffassung, daß beide Strategien gleichzeitig verfolgt werden könnten, um so einen Ausweg aus dieser Sackgasse zu finden.

IV. DIE BESCHÄFTIGUNG

Hintergrund

- 4.1 Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist die größte Herausforderung, vor der die Gemeinschaft heute steht. Wie vorstehend ausgeführt wurde, hat sich die langfristige Steuerentwicklung in der Gemeinschaft ungünstig auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt. Die Ersetzung des Faktors Arbeit durch den Faktor Kapital ist nicht zuletzt auch durch die für die Arbeit nachteilige Steuerstruktur gefördert worden.

- 4.2 Eine nennenswerte Senkung der steuerlichen Belastung der Arbeit (1-2 % de BIP), wie von der Kommission in ihrem Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung* zur Förderung der Beschäftigung empfohlen, ist noch nicht festzustellen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß geeignete Mittel zum Ausgleich der Steuerausfälle nur schwer in ausreichendem Maße zu finden sind.

Die Funktion der Steuern

- 4.3 In der Arbeitsgruppe war man sich darin einig, daß die steuerliche Belastung der Arbeit verringert werden muß. Einige persönliche Beauftragte sprachen sich für ein gezieltes Vorgehen dahingehend aus, daß die Abgabenlast bei bestimmten Gruppen von Arbeitnehmern (z.B. Langzeitarbeitslosen, jungen Arbeitslosen) gesenkt werden sollte, um die Wirkung auf die Beschäftigung zu optimieren. Andere persönliche Beauftragte unterstrichen die Notwendigkeit, durch Senkung der Gesamtsteuerlast - einschließlich für Unternehmen - beschäftigungswirksame steuerliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe sprachen sich dafür aus, die Steuerlast von der Arbeit auf andere Besteuerungsgrundlagen zu verlagern. Andere wiederum waren der Ansicht, daß die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch eine Verringerung der Gesamtsteuerlast und durch eine Kontrolle oder Senkung der öffentlichen Ausgaben stärker gefördert werden könnte.

Langfristige und kurzfristige Maßnahmen

- 4.4 Viele persönliche Beauftragte räumten ein, daß der langjährige Trend einer immer stärkeren steuerlichen Belastung der Arbeit umgekehrt werden muß, auch wenn sich dies in der Praxis vor allem wegen des begrenzten Spielraums für die Finanzierung einer spürbaren Steuersenkung als schwierig erweisen wird. Eine Umkehr dieses Trends dürfte mittel- bis langfristig allerdings eher die Entscheidung, neue Arbeitskräfte einzustellen, beeinflussen als kurzfristige Maßnahmen. Die meisten persönlichen Beauftragten sahen es als entscheidend an, daß den Arbeitgebern deutlich genug signalisiert wird, daß die Steuerstrukturen umgestaltet werden und daß sie dieses Signal in ihre Planung einbeziehen.
- 4.5 Einige persönliche Beauftragte unterstrichen die Bedeutung kurzfristiger Maßnahmen, die einige Mitgliedstaaten eingeführt haben. Dabei handelt es sich in aller Regel um eine vorübergehende Senkung der Lohnnebenkosten bei bestimmten Kategorien von Arbeitskräften, die sich kurzfristig, d.h. solange die Maßnahmen angewandt werden, auf die Einstellungspolitik der Unternehmen auswirken sollen. Hier kommt es im wesentlichen darauf an, inwieweit die Nachfrage nach Arbeitskräften für derartige kurzfristige Kostensenkungen empfänglich ist. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe wiesen auf die Risiken solcher kurzfristiger Maßnahmen hin, die mitunter hohe Kosten verursachen können, ohne daß diese amortisiert werden können.

Finanzierung von verringerten Steuern auf Arbeit

- 4.6 Zur Finanzierung von Steuersenkungen (sowohl kurz- als auch langfristig) kommen Kürzungen bei den Staatsausgaben und die Anhebung anderer Steuern in Frage. Steuererhöhungen könnten beispielsweise beim Verbrauch und bei anderen Produktionsfaktoren als der Arbeit ansetzen. Die Finanzierung derartiger Steuersenkungen fällt in einem Gesamtzusammenhang höheren wirtschaftlichen Wachstums leichter.
- 4.7 Nach Ansicht einiger persönlicher Beauftragter sollten Kürzungen bei den Staatsausgaben vorrangig verfolgt werden. Auf diese Weise könnte entweder die steuerliche Belastung der

Arbeit oder die Gesamtsteuerlast allgemein verringert werden. In der Arbeitsgruppe wurde auch darauf hingewiesen, daß einige Mitgliedstaaten dazu tendieren, die Steuern von den Einkommen (einschließlich von Löhnen und Gehältern) auf die Ausgaben oder den Verbrauch zu verlagern. Was insbesondere die Möglichkeit anbelangt, zusätzliche Einnahmen aufgrund der Anpassung des Mehrwertsteuernormalsatzes im Rahmen des neuen gemeinsamen Mehrwertsteuersystems zu verwenden, so vertraten die persönlichen Beauftragten allgemein die Auffassung, daß es sich hier eher um eine mittel- bis langfristige Option handelt. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß eine Mehrwertsteuererhöhung im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU neutral sein muß. Angesprochen wurde auch die Möglichkeit, zur Finanzierung der geringeren Arbeitsbesteuerung die Umweltsteuern (einschließlich der Energiesteuern) zu erhöhen bzw. solche Steuern einzuführen, um auf diese Weise dazu beizutragen, die derzeitige Nichtauslastung der Arbeitskräfte und die übermäßige Nutzung knapper natürlicher Ressourcen zu korrigieren (siehe hierzu Kapitel V). Im Zusammenhang mit der Besteuerung anderer Produktionsfaktoren als der Arbeit (insbesondere mobiles Kapital) wiesen einige Mitglieder der Arbeitsgruppe darauf hin, daß eine Vereinbarung über sogenannte Sicherheitsnetze erzielt werden sollte, um so entweder alternativ zum Faktor Arbeit stabile Steuergrundlagen zu schaffen oder um einer weiteren Aushöhlung dieser Steuergrundlagen mit der Folge einer höheren Steuerbelastung der Arbeit entgegenzuwirken.

- 4.8 Angesichts des wachsenden Drucks auf ihre Sozialversicherungssysteme haben einige Mitgliedstaaten zur Finanzierung ihrer Sozialausgaben alternative Wege beschritten, z.B. durch Verbreiterung der Finanzierungsgrundlage, so daß die abhängig Beschäftigten nicht allein die gesamte Last zu tragen haben, oder durch Förderung privater Vorsorge. Einige persönliche Beauftragte machten die Verbindung zwischen Sozialbeiträgen und finanziellen Vorteilen deutlich, während andere darauf hinwiesen, daß angesichts der Bevölkerungsalterung und der relativen Verengung der Basis der abhängig Beschäftigten nach anderen Möglichkeiten zur Finanzierung der Sozialausgaben gesucht werden muß. Hierzu wurden von einigen Mitgliedern der Arbeitsgruppe auch jüngste Reformen in diesem Bereich angeführt.

V. DIE UMWELT

Hintergrund

- 5.1 Eine der Aufgaben der Gemeinschaft ist die Förderung eines beständigen, umweltverträglichen Wachstums. Um sicherzustellen, daß ein hohes Umweltschutzniveau anderen Zielen der Gemeinschaft - z.B. einem hohen Beschäftigungsniveau, das u.a. eine hohe Wirtschaftsleistung und eine wettbewerbsfähige europäische Wirtschaft voraussetzt - nicht zuwiderläuft, müssen Umweltprobleme kostengünstig gelöst werden. Eine Besteuerung, die beim Preis der Waren ansetzt, ist ein Wirtschaftsinstrument, das zur Förderung einer ausgewogeneren Verwendung knapper Ressourcen und zur Internalisierung der externen Kosten ihrer Verwendung eingesetzt werden kann.
- 5.2 Umweltbezogene Steuern, die beispielsweise auf den Einsatz knapper natürlicher Ressourcen oder den Energieverbrauch erhoben werden, können allgemein als Steuern definiert werden, die an eine besonders schädliche Umweltwirkung anknüpfen. Diese Steuern dienen nicht nur der Einnahmenerzielung, sondern von ihnen gehen auch Impulse zur Veränderung von Verhaltensweisen aus. Sie werden daher häufig als effizientes

wirtschaftspolitisches Instrument zur Förderung des Umweltschutzes angesehen. Erfahrungen in diesem Bereich - z.B. mit bleifreiem Benzin - haben gezeigt, daß sich Umweltschutzziele oft am besten erreichen lassen, wenn steuerliche Instrumente mit anderen Maßnahmen kombiniert werden, die eine Änderung von Verhaltensweisen bezwecken.

- 5.3 Die Verwendung umweltbezogener Steuern einschließlich der Steuern auf den Energieverbrauch hat in den Jahren 1980 bis 1994 im Durchschnitt nicht nennenswert zugenommen. In der EU belief sich der Anteil der Umwelt- und Energiesteuern am BIP 1980 auf 2,6 % gegenüber 2,9 % im Jahr 1994. Die Zahlen für 1995 und 1996 zeigen möglicherweise eine Steigerung, da mehrere Mitgliedstaaten neue Umweltsteuern eingeführt haben, die in den obengenannten Zahlen nicht enthalten sind. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe erläuterten die jüngsten "grünen" Steuerreformen in ihren Ländern.

Umweltsteuern und steuerliche Entlastung der Arbeit

- 5.4 Wie bereits erwähnt, könnte eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit durch Mehreinnahmen bei den Umwelt- und Energiesteuern finanziert werden. Einige persönliche Beauftragte sprachen sich in diesem Zusammenhang für eine Anhebung der Steuern auf den Energieverbrauch aus und wiesen darauf hin, daß einige Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht haben. Mit Energiesteuern können nach allgemeiner Auffassung erhebliche Einnahmen erzielt werden, auch wenn die Energiesteuern in einigen Mitgliedstaaten bereits relativ hoch sind. Von anderen umweltbezogenen Steuern mit schmaleren Besteuerungsgrundlagen dürften kaum Mehreinnahmen zu erwarten sein, insbesondere dann nicht, wenn sie eine Verhaltensänderung dahingehend bewirken, daß der entsprechende Steuertatbestand immer seltener verwirklicht wird. Andere Mitglieder der Arbeitsgruppe hielten die Aussichten für gering, daß Energie- und Umweltsteuern zur Senkung der Arbeitsbesteuerung eingesetzt werden könnten und dies insbesondere dann, wenn andere Länder nicht die gleiche Politik anwendeten. Hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang, daß die potentiell nachteilige Wirkung einer Steuererhöhung beim gewerblichen Energieverbrauch auf die Wettbewerbsfähigkeit durch eine gemeinsame Rahmenregelung für Umweltsteuern innerhalb der Europäischen Union gemildert werden könnten.

VI. EINE STRATEGIE FÜR DIE ZUKUNFT

Die Zusammenarbeit stärken

- 6.1 Im letzten Teil dieses Berichts legt die Kommission die Schlußfolgerungen dar, die sie aus den vier Sitzungen der hochrangigen Arbeitsgruppe gezogen hat. Diese Schlußfolgerungen, stützen sich auf das Diskussionspapier für die informelle Tagung des Rats "Wirtschafts- und Finanzfragen" in Verona und auf die Überlegungen der hochrangigen Arbeitsgruppe, einschließlich der Forderungen von Seiten des EGB und der UNICE sowie Onno Rudings.
- 6.2 Die Kommission erkennt ausdrücklich an, daß jeder Vorschlag für steuerpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in vollem Umfang berücksichtigen muß. Es geht dabei nicht um eine Harmonisierung der Steuersysteme um der Harmonisierung willen. Die Kommission bevorzugt einen pragmatischen und realistischen Ansatz, der darauf abzielt, dem Verlust nationaler Steuerhoheit, den die Mitgliedstaaten aufgrund des Marktgeschehens erfahren haben, wirkungsvoller als bisher entgegenzutreten.

- 6.3 Wie läßt sich auf Gemeinschaftsebene eine bessere Zusammenarbeit erreichen? Nach Ansicht der persönlichen Beauftragten ist hierzu ein Forum notwendig, in dem Mitgliedstaaten und Kommission Informationen austauschen und steuerpolitische Fragen erörtern.
- 6.4 Ein solcher Ausschuß, dessen Vorsitz die Kommission einnehmen sollte, könnte beispielsweise dazu genutzt werden, für eine strategische Gesamtschau der Steuerpolitiken und der Arbeiten der bestehenden Fachausschüsse zu sorgen, in denen die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammentrifft (indirekte Steuern, direkte Steuern, Verringerung der Lohnnebenkosten). Seine Aufgabe wäre es, dabei zu helfen, wegweisende Initiativen zu identifizieren, die - in rechtlich verbindlicher oder sonstiger Weise - insgesamt gesehen zur Verwirklichung wesentlicher Gemeinschaftsziele, wie etwa der in Florenz zum Ausdruck gebrachten, beitragen könnten und gleichzeitig die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Erzielung von Steuereinnahmen unberührt ließen.
- 6.5 Der Ausschuß sollte in der Lage sein, sich mit dem Problem des Steuerschwunds zu befassen, wenn mehr Informationen über die Steuerpolitiken und steuerpolitische Maßnahmen in anderen Staaten ausgetauscht werden. Die Kommission wird hierzu eine Reihe von Initiativen vorbereiten, die eine Reihe von Vorschlägen der persönlichen Beauftragten einschließen. Diese Initiativen zielen darauf ab,
- einen Konsens darüber sicherzustellen, welche Art steuerlicher Maßnahmen im Gemeinschaftskontext als schädlich anzusehen ist,
 - gemeinsame Normen ("Verhaltenskodex") für bestimmte Bereiche festzulegen,
 - eine verstärkte Koordinierung derjenigen von den Finanzbehörden der Mitgliedstaaten beschlossenen Maßnahmen zu erreichen, mit denen einer Steuerkonkurrenz vorgebeugt werden soll, die dem gemeinsamen Interesse aller schadet, und
 - die Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -umgehung zu intensivieren.
- 6.6 Über diese Bereiche hinaus könnte ein solcher steuerpolitischer Ausschuß auch das dringend benötigte Forum abgeben, in dem die größeren politischen Implikationen bestimmter Fragenkomplexe erörtert werden könnten. Von den persönlichen Beauftragten wurden hier bereits Beispiele genannt u.a.:
- die Rolle von Doppelbesteuerungsabkommen und Möglichkeiten ihrer Koordinierung,
 - die Vereinfachung der steuerlichen Rahmenbedingungen für KMU und andere Unternehmen,
 - das Verhältnis zwischen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, insbesondere im Fall von Grenzgängern, und
 - die Besteuerung internationaler Dienstleistungen und die steuerlichen Auswirkungen der neuen Technologien.

- 6.7 Schließlich ist zusätzliche Arbeit über die Frage notwendig, in welcher Relation die Steuerpolitik zu den auf der Tagung in Florenz genannten gemeinsamen Zielen der Europäischen Union steht, d.h. Förderung unternehmerischer Initiativen, Beschäftigung und Umweltschutz gemäß den oben entwickelten Vorstellungen.

Unternehmerische Initiativen im Binnenmarkt

- 6.8 Um die Vorteile des Binnenmarkts voll ausschöpfen zu können und unternehmerische Initiativen zu fördern, müssen zuerst Steuerhindernisse und -nachteile, denen wirtschaftliche Aktivitäten innerhalb der Europäischen Union ausgesetzt sind, beseitigt werden. Wenn Einkünfte und Kapital zwischen den Mitgliedstaaten ungehindert fließen können, wird vieles einfacher, wodurch auch die Kosten wirtschaftlicher Unternehmung sinken werden. Auf längere Sicht trägt ein steuerneutrales Umfeld, das den Unternehmen und der Wertschöpfung förderlich ist, am meisten zu der Wettbewerbsfähigkeit bei, die im internationalen Zusammenspiel unerlässlich ist.
- 6.9 Die Kommission ist auch unter Berücksichtigung etwaiger Empfindlichkeiten und Schwierigkeiten der Ansicht, daß etwas getan werden muß, um diese Hindernisse zu überwinden. Sie ist weiterhin der Überzeugung, daß wettbewerbsneutrale Steuersysteme, die den Bedürfnissen des Binnenmarkts entsprechen, nur durch ein gemeinsames, aufeinander abgestimmtes Vorgehen geschaffen werden können. Zu einigen Verstößen gegen die im EG-Vertrag verankerten Grundsätze des freien Verkehrs und der Gleichbehandlung hat sich bereits der Europäische Gerichtshof geäußert, wenn nationale Gerichte der Meinung waren, daß steuerliche Vorschriften den Binnenmarkt in seiner Funktion behindern könnten. Wenn sich dieser Zustand verfestigt und nicht durch ein anderes Vorgehen ergänzt wird, so führte dies zu einem bruchstückhaften Ergebnis, was keinesfalls eine Alternative zur Zusammenarbeit wäre.
- 6.10 Die Kommission hat vier Tätigkeitsfelder ausgemacht, die für die Entwicklung optimaler steuerlicher Rahmenbedingungen im Binnenmarkt wesentlich sind:
- Fortführung ihrer Arbeiten zur Einführung eines neuen gemeinsamen Mehrwertsteuersystems,
 - Ausarbeitung neuer Vorschläge zur Beseitigung der steuerlichen Benachteiligungen grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeit, beginnend mit der steuerlichen Behandlung von zwischen verbundenen Unternehmen gezahlten Zinsen und Lizenzgebühren,
 - den Anwendungsbereich der Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft, insbesondere für staatliche Beihilfen, zu präzisieren und für eine kohärente Anwendung zu sorgen,
 - Stärkung der Zusammenarbeit und Amtshilfe zwischen den Steuerbehörden, insbesondere durch spezielle Vorschläge für Kooperationsstrukturen und eine wirkungsvollere Amtshilfe bei der Beitreibung von Steuern.
- 6.11 Was die Besteuerung von Sparerträgen anbelangt, so ist die Kommission der Ansicht, daß die derzeitige Lage ein solches Störungspotential birgt, daß hier wirkungsvolle Schritte unternommen werden müssen. Die Einführung einer Mindestquellensteuer auf der Grundlage ihres Vorschlags von 1989 wäre nach Ansicht der Kommission ein erster Schritt in die richtige Richtung. Das Bankgeheimnis würde auf diese Weise nicht definitiv

festgeschrieben, und es wäre zumindest für eine Mindestbesteuerung aller Zinseinkünfte innerhalb der Union gesorgt. Die Kommission fordert daher den Rat nachdrücklich auf, die Behandlung des bestehenden Vorschlags zur Besteuerung von Sparerträgen wiederaufzunehmen.

Förderung der Beschäftigung

- 6.12 Zur Förderung der *Beschäftigung* ist es nach allgemeiner Ansicht notwendig, den steuerpolitischen Trend der immer stärkeren Besteuerung des Faktors Arbeit im Verhältnis zu anderen Besteuerungsgrundlagen umzukehren. Die Kommission weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die Verfahren zur steuerlichen Entlastung der Arbeit und die Mittel zur Finanzierung solcher Steuersenkungen flexibel wählen können sollten. Allen Finanzierungsmöglichkeiten sind Grenzen gesetzt: jede Möglichkeit - auch eine Kombination verschiedener Maßnahmen - muß in Erwägung gezogen werden. Die Kommission hält eine Intensivierung des Informations- und Erfahrungsaustauschs, wie er gegenwärtig nach der Veröffentlichung des Berichts über die Zukunft der sozialen Sicherung in der Gemeinschaft stattfindet, für sehr hilfreich.
- 6.13 Kurzfristig haben die in vielen Mitgliedstaaten eingeführten Maßnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten bei bestimmten Kategorien von Arbeitnehmern (z.B. bei minderqualifizierten Arbeitnehmern oder Berufsanfängern) bei den derzeitigen Wirtschaftsbedingungen noch nicht zu einem nennenswerten Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß sich ihre Wirkung deutlich steigern läßt, wenn die Maßnahmen sehr sorgfältig ausgearbeitet werden. Solche Maßnahmen könnten unter Umständen effizienter sein, wenn sie an die Schaffung neuer Arbeitsplätze gebunden oder in flexibler Form mit Experimenten verknüpft werden, die bei einer Änderung der Arbeitsorganisation oder Arbeitszeit ansetzen. Außerdem würde eine möglichst einfache Gestaltung der Maßnahmen dazu beitragen, daß diese leichter in großem Umfang aufgegriffen und die mit ihrer Inanspruchnahme verbundenen Kosten, insbesondere für Kleinunternehmen, gering gehalten werden. In Anbetracht des Umstands, daß die KMU bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Union eine herausragende Rolle spielen, sollten die Steuerpolitiken deren beschäftigungsschaffenden Fähigkeit in der Tat fördern. In ähnlicher Weise würde in der Unternehmungsbesteuerung die verstärkte Berücksichtigung von Ausgaben für immaterielle Werte zur weiteren Entwicklung von Qualifikationen, zur Verbesserung beruflicher Fähigkeiten und gleichfalls zu besseren Innovationsstrategien beitragen.
- 6.14 Die Kommission ist der Überzeugung, daß auf längere Sicht eine Koordinierung der Steuerpolitik als Teil einer gemeinschaftsweiten Initiative zum Abbau der Arbeitslosigkeit von großem Nutzen sein wird. Es kommt entscheidend darauf an, die Wirtschaftsteilnehmer davon zu überzeugen, daß die Steuerstrukturen nunmehr an der Förderung der Beschäftigung ausgerichtet werden. Besonders hilfreich wäre eine Koordinierung bei der Umgestaltung der Steuerstrukturen. Gleichzeitig könnte dies als vertrauensbildende Maßnahme im Rahmen des europäischen Beschäftigungspakts angesehen werden.

Die Umwelt

- 6.15 Beim *Umweltschutz* ist zu prüfen, inwieweit ein stärkerer Rückgriff auf energie- und umweltbezogene Steuern möglich ist. Die tägliche Erfahrung zeigt allerdings, daß sich Umweltschutzziele häufig am besten erreichen lassen, wenn steuerliche Instrumente mit anderen Maßnahmen kombiniert werden, die konsequent zur Änderung von

Verhaltensweisen eingesetzt werden. Bei der Wahl der Instrumente sollten allerdings die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Beschäftigung und die Umwelt sorgfältig geprüft werden.

- 6.16 Die ideale Kombination der politischen Instrumente zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele sieht vielleicht für jeden Mitgliedstaat anders aus, doch ist unbedingt darauf zu achten, daß etwaige Unterschiede in der Wahl der Mittel mit dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes vereinbar sind. Die Kommission wird hierzu in Kürze eine Mitteilung mit Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Verwendung von Umweltsteuern auf der Grundlage des geltenden Gemeinschaftsrechts vorlegen.
- 6.17 Auch wenn die Mitgliedstaaten das Ausmaß, in dem steuerliche Instrumente zur Erreichung ihrer nationalen umweltpolitischen Ziele notwendig sind, selbst abschätzen müssen, so gibt es doch eindeutig einen Bereich, für den Handlungsbedarf auf Gemeinschaftsebene notwendig zu erkennen ist. Dieser betrifft die Besteuerung von Energie, die hier u.a. eine wichtige Rolle zu spielen hat, um das Ziel der Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 zu erreichen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission noch vor Jahresende neue Vorschläge zur Besteuerung von Energieprodukten vorlegen. Mit diesen Vorschlägen soll ein gemeinsamer Rahmen vorgegeben werden, der den Mitgliedstaaten ausreichenden Spielraum läßt, um ihre Steuersysteme nach ihren eigenen nationalen Bedürfnissen zu gestalten, ohne den Binnenmarkt allerdings in seiner Funktion zu beeinträchtigen.

Schlußfolgerungen

- 6.18 In Anbetracht der oben angestellten Analyse und des festgestellten Handlungsbedarfs ist die Kommission der Auffassung, daß es dringend erforderlich ist, sowohl im Hinblick auf einzelne Problembereiche als auch bezüglich der allgemeinen Richtung der Steuerpolitik voranzukommen. Ein steuerpolitischer Arbeitskreis könnte sich als wertvoll erweisen, um in all diesen Feldern Fortschritte zu erreichen und zu bewerten. Auf längere Sicht könnte diese Gruppe den Weg für eine allgemeine Übereinkunft bereiten, die gewährleistet, daß steuerpolitische Strategien besser auf die Erfüllung wichtiger Ziele der Union ausgerichtet sind und gleichzeitig die Besteuerungsgrundlagen vor unlauterem steuerlichem Wettbewerb schützen.
- 6.19 Die Kommission fordert den Rat auf,
- i) von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und ihn dem Europäischen Rat zu übermitteln,
 - ii) sowohl die vorliegenden Kommissionsvorschläge als auch mögliche künftige Initiativen in ihrer Gesamtheit auf einer der nächsten Ratstagungen zu prüfen und

- iii) die Einsetzung einer Arbeitsgruppe und deren Arbeitsaufnahme gutzuheißen und den in diesem Bericht vorgeschlagenen Arbeitsbereichen grundsätzlich zuzustimmen.
