



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**ECO/363**  
**Vollendung der WWU /**  
**Steuerpolitik**

Brüssel, den 10. Dezember 2014

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zum Thema  
**Vollendung der WWU – die Rolle der Steuerpolitik**  
(Initiativstellungnahme)

---

Berichterstatter: **Carlos TRIAS PINTÓ**  
Mitberichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**

---

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 27. Februar 2014, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*Vollendung der WWU – die Rolle der Steuerpolitik.*

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 18. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 164 gegen 53 Stimmen und 11 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## **1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Die in Europa im Vergleich zur restlichen Welt langsamere wirtschaftliche Erholung ist symptomatisch für ein gewisses Maß an Funktionsstörungen, die in einer vertieften Wirtschafts- und Währungsunion beseitigt werden müssen. Die Vertiefung der WWU – insbesondere im Euroraum – unter dem Aspekt der Besteuerung wird in dieser Stellungnahme unterstützt. Fortschritte bei der Koordinierung der direkten Besteuerung waren und werden auch weiterhin schwer zu erreichen sein, da dieser Bereich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt und es in der über Jahrhunderte gewachsenen Struktur eines jeden Mitgliedstaates verankert ist, wie die als notwendig empfundenen Ausgaben der Regierung finanziert werden sollen. Jede Veränderung bei der Besteuerung muss zu einem weltweit wettbewerbsfähigeren und nachhaltigem Steuersystem führen.
- 1.2 Um das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu ermöglichen, müssen die neuen Rechtsvorschriften die Grundlage bilden für die schrittweise Entwicklung hin zu einer echten Fiskalunion, bei der die große Heterogenität der nationalen Rechtsvorschriften, die eine wirkliche Integration und die Vollendung des Binnenmarkts behindern, überwunden werden können. Ferner müssen sie einem aufgestockten gemeinsamen Haushalt des Euroraums den Weg ebnen.
- 1.3 Zusammen mit dem geldpolitischen Pfeiler der EZB muss mittelfristig auch ein wirksamer "gemeinsamer haushaltspolitischer Pfeiler" geschaffen werden, der die makroökonomische Stabilisierung in der WWU, vor allem im Falle asymmetrischer Schocks, gewährleistet.

- 1.4 Um die Mängel und Lücken der Steuerpolitik zu beheben, bedarf es ehrgeizigerer Schritte im Euroraum im Hinblick auf die Verringerung und Vereinheitlichung verschiedener Steuerarten, der Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlagen und der größeren Angleichung der Steuersätze als auch bei der Stärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausch zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung.
- 1.5 In der neuen Legislaturperiode ist eine enge Zusammenarbeit mit der OECD und der G20 notwendig, um zügig eine Lösung für das globale Problem der Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage und der Gewinnverlagerung zu finden. Die OECD hat gute Fortschritte gemacht bei der Einführung eines internationalen Modells für die Unternehmensbesteuerung, das die Steuererhebung am Ort der wirtschaftlichen Substanz vorsieht. Es sollte die Grundlage für die Körperschaftssteuer in der EU bilden.
- 1.6 Im Hinblick auf die Realisierung einer vertieften Fiskalunion ist es von zentraler Bedeutung, die haushaltspolitische Überwachung gemäß dem Zweierpaket fortzuführen und rasch einen Eigenmittelfonds im Euroraum zu schaffen, um die makroökonomischen Ungleichgewichte auszubalancieren<sup>1</sup>.
- 1.7 Der Ausschuss unterstützt voll und ganz die Fortführung des Verfahrens des Europäischen Semesters, das zur Gewährleistung seiner Wirksamkeit überarbeitet werden sollte. Die einzelnen länderspezifischen Empfehlungen könnten ein Instrument sein, um zu einer gemeinsamen Basis zu gelangen.
- 1.8 Der knappe gemeinsame Haushalt, der gerade mal 1% des BIP der EU ausmacht, muss – insbesondere im Euroraum – erhöht werden. Kommissionspräsident Juncker fordert in seinen politischen Leitlinien "Ein neuer Start für Europa" einen stärker auf Arbeitsplätze, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Haushalt. Der EWSA unterstützt diesen Ansatz und betont, dass die Überprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens Ende 2016 die Grundlagen für einen aufgestockten Haushalt bilden muss, damit die Währungsunion reibungslos funktioniert.
- 1.9 Die Kommission sollte ihre Mitteilung vom März 2013 "Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion"<sup>2</sup> weiterverfolgen und ein Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit einführen, das auf die vertraglichen Vereinbarungen für Mitgliedstaaten abzielt, Reformen mit nationalen und europäischen Nutzen durchzuführen, um Ungleichgewichte anzugehen, die ohne finanzielle Hilfe nicht beseitigt werden könnten. Dieser Fonds sollte zu einer Eigenmittel-Fiskalkapazität ausgebaut werden,

---

<sup>1</sup> Das System ist gleichwohl zu starr und zu schwerfällig und verfügt nicht über die erforderliche Flexibilität, um auf wirtschaftliche Entwicklungen direkt zu reagieren und einen Politikmix für den Euroraum in einer Situation zu konzipieren, in der die Mitgliedstaaten nicht mehr über ausreichenden Spielraum für Konjunkturprogramme verfügen. Enorme finanzielle Instabilität ist die Folge.

<sup>2</sup> COM(2013) 165 final.

mit der vorübergehende Unterstützung zur Abfederung regionaler Schocks geleistet werden kann<sup>3</sup>.

- 1.10 Ein Haushalt für den Euroraum sollte ermöglichen, dass die Währungsunion besser funktioniert, die Vollendung der Bankenunion fiskalpolitisch abgesichert wird und asymmetrische Schocks aufgefangen werden. Diese Funktionen fehlten beim Ausbruch der Wirtschaftskrise, was die Ungleichgewichte dramatisch verschärfte und den Einsatz fiskalischer Maßnahmen erforderlich machte.
- 1.11 Der EWSA ist sich der Komplexität dieser Problematik bewusst und schlägt ein Bündel an Maßnahmen vor, die schrittweise im Einklang mit den Zielen der EU-Verträge<sup>4</sup> umzusetzen sind:

Kurzfristig (6 bis 18 Monate):

- Annahme einer "gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage" für die EU<sup>5</sup> entsprechend den früheren Standpunkten<sup>6</sup> des EWSA und mit in Bezug auf den derzeitigen Kommissionsvorschlag<sup>7</sup> faireren Parametern. Der von der OECD erreichte Fortschritt ist dabei auch zu berücksichtigen;
- auf weltweite Entwicklungen auf Ebene der OECD und der G20 eine Antwort geben auf die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und die Gewinnverlagerung, um sicherzustellen, dass die Steuersysteme transparent sind und keine unfairen Steuervergünstigungen gewähren; dringlich die Praktiken der Mitgliedstaaten abstellen, ausgewählten Konzernen besondere Steuerprivilegien zu gewähren;
- im Euroraum wirksame Abkommen anstreben, um die geplante Finanztransaktionssteuer über die sie unterstützenden elf Mitgliedstaaten hinaus auszudehnen;
- die Bürger an der Bekämpfung der Schattenwirtschaft, der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs beteiligen mittels Ermutigung des Privatsektors, Instrumente wie Dienstleistungsschecks und elektronische Zahlungsformen, die eine Spur hinterlassen, zu nutzen und diesbezüglich mit den Behörden zusammenzuarbeiten;

---

<sup>3</sup> Siehe EWSA-Stellungnahme "*Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit / größere wirtschaftspolitische Reformvorhaben*", [ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 45](#).

<sup>4</sup> Siehe insbesondere Artikel 113 und 115 AEUV.

<sup>5</sup> Siehe die wirtschaftsrelevanten Eckpunkte der politischen Leitlinien "*Ein neuer Start für Europa*", Vorlage vor dem Europäischen Parlament durch Jean-Claude Juncker; Siehe ebenso: Jean-Claude Juncker, [Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda \(...\)](#), S. 6.

<sup>6</sup> Stellungnahme des EWSA zur *Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage*, [ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 63](#).

<sup>7</sup> COM(2011) 121 final.

- die Verwaltungszusammenarbeit über das derzeitige MwSt-Netz bzw. die entsprechende Datenbank hinaus verbessern unter Einsatz der verstärkten Zusammenarbeit in den folgenden vier Bereichen:
  - i) Stärkung der Eurofisc-Plattform<sup>8</sup> als Keimzelle einer europäischen Agentur für MwSt-Abwicklung (Clearingstelle) und die Bekämpfung von Steuerbetrug, die im Euroraum ihre Arbeit aufgenommen hat, um die Informationskette der einzelnen staatlichen Steuerbehörden zu vervollständigen und damit dem Karussellbetrug<sup>9</sup> ein Ende zu bereiten;
  - ii) als Rechtsgrundlage in der EU hierfür Stärkung der Richtlinie über gegenseitige Amtshilfe von 2011<sup>10</sup>, indem Teile ihrer Inhalte ggf. die Form einer Verordnung annehmen;
  - iii) Der EWSA fordert die Kommission nachdrücklich auf, ihren im Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung enthaltenen Vorschlag umzusetzen und die Staaten, die unter Missachtung der Grundsätze der guten Regierungsführung im Steuerwesen als Steueroasen fungieren, in eine Schwarze Liste aufzunehmen, und fordert, auf europäischer Ebene gemeinsame Kriterien zur Bestimmung solcher Staaten festzulegen, um eine unterschiedliche Anwendung zu vermeiden. Der Ausschuss ruft die GD Wettbewerb auf, jedwede unlautere Steuervereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten und einzelnen Unternehmen umfassend zu untersuchen. Die Nutzung und Ansiedlung von Unternehmen in solchen Gebieten sollte überdies in den Berichten über die soziale Unternehmensverantwortung der börsennotierten Unternehmen detailliert aufgeführt werden;
  - iv) Schaffung einer europäischen Stelle für die Steuervereinfachung auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen in den Mitgliedstaaten.

Mittelfristig (18 Monate bis 5 Jahre):

- Bezüglich der Körperschaftsteuer: Nach dem Modell der "Währungsschlange" der Achtzigerjahre und zur Vorbereitung einer Vertragsänderung eine "Steuerschlange" mit Mindest- und Höchststeuersätzen schaffen, um sukzessive zu einer Harmonisierung zu gelangen;

---

8

[www.eurofisc.eu](http://www.eurofisc.eu).

9

Fiktive Verkäufe in den Bestimmungsmitgliedstaat, durch die potenziell unbegrenzte Verluste für die nationalen Steuerbehörden entstehen.

10

Richtlinie 2011/16/EU.

- Aufbau spezifischer Fiskalkapazität im Euroraum<sup>11</sup> durch Einnahmen auf der Grundlage der oben erwähnten Steuer auf Finanztransaktionen sowie vier zusätzlicher Quellen: Verbrauch nicht erneuerbarer Energien (begrenzt auf diejenigen Energieträger, die in den letzten Jahren Preisrückgänge verzeichneten), vorübergehende Abgabe auf Zahlungsbilanzüberschüsse von über 6% des BIP<sup>12</sup>, Ausgabe gemeinsam garantierter Schulverschreibungen und Beteiligung an den Seigniorage-Einnahmen aus der Geldemission;
- Errichtung einer Steuerbehörde im Euroraum zur Koordinierung der Erhebung dieser fünf Steuern durch die Mitgliedstaaten und für die Kontrolle, Inspektion und Verteilung der Einnahmen;
- dadurch Einrichtung eines zusätzlichen, föderalen Haushalts im Euroraum, der eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung, kohäsionspolitische Maßnahmen und nachhaltige Investitionen im Bereich der grünen Wirtschaft ermöglicht;
- Änderung des derzeitigen fiskalpolitischen Entscheidungsmodells im Euroraum durch Umstellung auf ein System qualifizierter Mehrheitsentscheidungen. Der Ausschuss erkennt an, dass dies eine konfliktreiche Änderung des Vertrags erfordern würde.

## 2. Die WWU und ihr fiskal- und steuerpolitischer Rahmen

### 2.1 Rahmen

- 2.1.1 Die 28 EU-Mitgliedstaaten haben eine Integrationsdynamik eingeleitet, wobei die Zusagen und Verpflichtungen im Euroraum stärker sind. Hilfsmittel war dabei die Währungsunion, die nun durch die Bankenunion und den zwischenstaatlichen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion verstärkt wird.
- 2.1.2 Die Steuerpolitik umfasst derzeit mehr als 600 verschiedene Arten von Steuern. Diese machen den Löwenanteil der Einnahmen aus, die sich (Steuern und Sozialabgaben) auf insgesamt 39,4% des BIP aller Mitgliedstaaten<sup>13</sup> und 40,4% des Euroraums belaufen. Die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten im Euroraum muss in Ergänzung zur einheitlichen Währungspolitik der EZB stärker koordiniert werden.

---

<sup>11</sup> Siehe die Stellungnahmen des EWSA "*Haushaltspolitik: Wachstum und Haushaltsanpassung*" ([ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 8](#)), und "*Vollendung der WWU – nächste europäische Legislaturperiode*" und das "*Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion*", COM(2012) 777 final/2, Ziffer 3.

<sup>12</sup> Stellungnahme des EWSA *Europawahlen und Debatte über die WWU*.

<sup>13</sup> Daten von 2012, veröffentlicht am 16. Juni 2014 von Eurostat (92/2014).

- 2.1.3 Fortschritte auf dem Weg zur Fiskalunion im Euroraum würden bedeuten, sich auf Eigenmitteln stützen zu können und zu beginnen, wichtige Strukturreformen in den in Schwierigkeiten befindlichen Volkswirtschaften wirksam zu unterstützen und Solidaritäts- und Umverteilungsmaßnahmen durchzuführen, die für die Abfederung asymmetrischer Schocks von zentraler Bedeutung sind.
- 2.1.4 Im Vergleich zu anderen fortgeschrittenen Wirtschaftssystemen weisen die EU und insbesondere der Euroraum niedrigere Wachstumsraten (BIP) und Beschäftigungsquoten auf. Die meisten Theorien zur wirtschaftlichen Integration empfehlen Modelle, die sowohl eine Währungs- als auch eine Fiskalunion umfassen. Der AEUV schreibt jedoch vor, dass Beschlüsse in Steuerfragen einstimmig gefasst werden müssen, was die Annahme von Rechtsvorschriften enorm erschwert.
- 2.1.5 Die geringe makroökonomische Effizienz des Euroraums kann zum Teil der Dualität zugeschrieben werden zwischen der stark dezentralen Fiskalpolitik, die in die Befugnis der Mitgliedstaaten fällt, und der Währungspolitik, die in den Staaten des Euroraums immer stärker zentralisiert ist und der Zuständigkeit der EZB unterliegt.
- 2.1.6 Ihre begrenzten Zuständigkeiten hindern die EZB daran, Haushaltsdefizite mit neuen Geldemissionen zu finanzieren. Dieser Zustand mag zwar positiv für die Preisstabilität und den Geldwert sein, nicht jedoch für Wachstum, Beschäftigung und andere Ziele. In puncto Fiskalunion wurden seit Schaffung der Währungsunion in der EU kaum Fortschritte erzielt. Dies macht es schwierig, die Mobilität von Arbeit und Kapital sicherzustellen und auf die Krise und asymmetrische Schocks zu reagieren.

## 2.2 **Entwicklung und Probleme bei Ausgaben und Einnahmen**

- 2.2.1 Mit der bislang praktizierten minimalen Koordinierung in der Steuerpolitik ist es kaum gelungen, die Verzerrung des Wettbewerbs zwischen Mitgliedstaaten zu vermeiden und den Abwärtswettbewerb bei den Steuern abzuschwächen, der vor allem die nominalen und effektiven Steuersätze auf die Einnahmen von Unternehmen (Körperschaftsteuer) und das Einkommen der natürlichen Personen (Einkommenssteuer) betrifft, was positiv wäre, wenn die Mitgliedstaaten dabei konzertiert vorgehen würden. Dies ist derzeit bedauerlicherweise ein Negativsummenspiel, in dem hoch mobile Kapitaleinkünfte und hochmobile Arbeitskräfte gewinnen, die große Mehrheit jedoch verliert.
- 2.2.2 Obwohl die fiskalpolitische Integration ein Transfersystem und eine entsprechende Behörde erfordert, ist der EU-Haushalt auf 1% des BIP begrenzt. Den in der **Strategie Europa 2020** und im **Projekt Europa 2030** aufgeführten Zielen zum Trotz machen die Nettoübertragungen nur einen geringen Teil dieser Mittel aus.

- 2.2.3 Mit dem Ende 2012 festgelegten Fahrplan für eine umfassende Wirtschafts- und Währungsunion<sup>14</sup> sollte u.a. mittels spezifischer Initiativen mittelfristig die Entwicklung hin zu einer Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalunion beschritten werden. Kurzfristig ist hingegen die Stärkung der fiskal- und wirtschaftspolitischen Steuerung geplant (Sechserpaket, Fiskalpakt und Zweierpaket); des Europäischen Semesters und seiner Empfehlungen; und schließlich des von 25 Ländern unterzeichneten, vom AEUV unabhängigen zwischenstaatlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU. Das System ist zu einseitig, starr und sperrig und nicht flexibel genug, um direkt auf die wirtschaftliche Lage in einer Krisensituation reagieren und einen Politikmix für den Euroraum einführen zu können.
- 2.2.4 Es ist in der Tat bemerkenswert, dass bislang nur ausgabenspezifische Maßnahmen ergriffen worden sind, während die Einnahmenseite einer Fiskalunion vollkommen vernachlässigt wurde.
- 2.2.5 Neben dem Fehlen einer fiskalpolitischen Aufsichtsbehörde hat die Troika bei den Sparmaßnahmen, die den hilfsbedürftigen Ländern auferlegt wurden, eine umstrittene Rolle gespielt, für die sie vom Europäischen Parlament<sup>15</sup> und dem EWSA wegen fehlender Effizienz und Transparenz kritisiert wurde.
- 2.2.6 Der EWSA unterstützt die politischen Leitlinien von Kommissionspräsident Juncker "Ein neuer Start für Europa", in denen gefordert wird, die Troika der EU durch eine demokratisch besser legitimierte und zuverlässigere Struktur im Zusammenhang mit den EU-Institutionen zu ersetzen, die einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle sowohl auf Ebene der Union als auch der Mitgliedstaaten unterworfen ist.
- 2.2.7 Unterdessen haben die Maßnahmen der fiskalischen Abwertung, die in einigen der anfälligsten Länder des Euroraums durchgeführt wurden, eher zu einer Schwächung des europäischen Sozialmodells<sup>16</sup> als zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit geführt, da die niedrigere Belastung des Faktors Arbeit kaum zu mehr Beschäftigung, Wachstum und Schuldenabbau geführt hat, was letztlich einen unnötigen Verlust an Steuereinnahmen bedeutet. In einigen Mitgliedstaaten scheint die Korrektur einiger Ungleichgewichte gleichwohl Früchte zu tragen beginnen.

---

14 COM(2012) 777 final/2.

15 Alejandro Cercas, Bericht PE528.091v02-00.

16 [Eurofound Yearbook, 2013.](#)



### 3. **Bemerkungen**

#### 3.1 **Relevanz der Besteuerung finanzieller und digitaler Dienstleistungen**

3.1.1 Die Schwierigkeiten beim Vorantreiben der Integration in Steuerfragen sind in zwei Bereichen deutlich geworden: den Finanztransaktionen und der digitalen Wirtschaft. Die Kommission muss eine rasche Antwort geben im Einklang mit den Untersuchungen der GD Wettbewerb, den Empfehlungen der Expertengruppe "Besteuerung der digitalen Wirtschaft"<sup>17</sup> und den ersten Vorschlägen der OECD<sup>18</sup> für einen koordinierten internationalen Ansatz zur Bekämpfung von Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen im Rahmen des OECD/G20-Projekts "Gewinnkürzung und -verlagerung" (mit dem ein einheitlicher Katalog internationaler Steuervorschriften zur Vermeidung der Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage und der künstlichen Profitverlagerungen in andere Zuständigkeiten, um die Steuerpflicht zu umgehen, geschaffen werden soll).

3.1.2 Da die geplante Finanztransaktionssteuer für die gesamte EU lediglich bis zu einer Richtlinie über die verstärkte Zusammenarbeit vom Februar 2013 gediehen ist, an der nur elf Staaten des Euroraums<sup>19</sup> beteiligt sind, sollte ihre Anwendung zumindest auf den Euroraum ausgedehnt – und der Entwicklungsstillstand der vergangenen Monaten überwunden – werden.

3.1.3 Der EWSA begrüßt den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen<sup>20</sup>, mit der die Qualität der Informationen verbessert und eine wirksamere Vermeidung der Steuerflucht sichergestellt werden soll.

#### 3.2 **Besteuerungsstrukturen: Grundlagen, Sätze und Ausnahmen**

3.2.1 Der EU entgehen jedes Jahr wesentlich mehr Steuereinnahmen als den USA oder anderen Ländern, in denen es weniger Schattenwirtschaft, Steuer- oder Arbeitsbetrug und Steuerflucht<sup>21</sup> gibt. Um Funktionsstörungen wie Steuerparadiese zu vermeiden, erfordern die weitverzweigten und komplizierten Steuerstrukturen eine größere Homogenität, Vereinfachung und Harmonisierung zwischen den Ländern. Der Prozess sollte mit dem Euroraum anfangen und von der Kommission und der Eurogruppe koordiniert werden. Dabei

---

17 [Siehe Bericht](#) – Am 22. Oktober 2013 verabschiedete die Kommission einen [Beschluss zur Einsetzung einer Expertengruppe](#), die im gleichen Jahr den [Umfang ihrer Arbeiten und ihren Arbeitsplan](#) festlegte. Deren Stellungnahme wurde am 28. Mai 2014 veröffentlicht.

18 <http://www.oecd.org/tax/beps-2014-deliverables.htm>.

19 COM(2013) 71 final, 03/0045 (CNS): Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und Slowakei.

20 [Besteuerung von Zinserträgen – Europäische Kommission](#).

21 Friedrich Schneider, "Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003", in: Spezialausgabe von *International Journal of Social Economics* (IJSE), Series 1, Vol. 35, Nr. 9, 2008.

sollte ein europäisches Vereinfachungsgremium nach dem Beispiel bereits in einigen Ländern existierender Ämter zum Zuge kommen<sup>22</sup>.

- 3.2.2 Der EWSA hält es auch für zweckmäßig, die Konvergenz der Steuerpolitiken als vorrangig im Europäischen Semester festzulegen (und dafür mitunter auf die länderspezifischen Empfehlungen zurückzugreifen), ist dies doch auch das Forum für die Koordinierung der wirtschaftspolitischen Anstrengungen der Mitgliedstaaten, um – mit Unterstützung durch andere Politikbereiche – die Europa-2020-Ziele zu erreichen.
- 3.2.3 Der EWSA fordert eine wirksamere und gerechtere Regelung, die die Steuerreformen und die Harmonisierung auf Transparenz, Ausweitung der Steuergrundlagen und Vermeidung aggressiver Steuerumgehung ausrichtet, damit die Steuersätze gesenkt und die Belastungen neu verteilt werden können.
- 3.2.4 Der EWSA empfiehlt, das System der Befreiungen zu begrenzen und diese gemäß der seit 1968 konsolidierten internationalen Doktrin der "Steuerausgaben" einer gründlichen Prüfung der sozioökonomischen Kosten und Nutzen zu unterziehen, eingedenk der Tatsache, dass laut Untersuchungen der Kommission<sup>23</sup> Steuer- und Leistungssysteme in den vergangenen fünf Krisenjahren einen erheblichen Teil der Zunahme von Marktungleichheit in den meisten EU-Mitgliedstaaten abfedern konnten.
- 3.2.5 Der EWSA fordert die EU auf, mittels der Vertreter des Euroraums eine aktivere Rolle in den Debatten über die Harmonisierung und Vereinfachung im Rahmen der OECD<sup>24</sup>, des IWF<sup>25</sup> und der G20<sup>26</sup> zu spielen (die sich um die Verrechnungspreise, Betrug und Schattenwirtschaft und vor allem um die Probleme mit der gerechten Verteilung der Steuerlasten drehen).
- 3.2.6 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Aktionsplan zu Bekämpfung von Gewinnkürzung und -verlagerung (BEPS)<sup>27</sup> von grundlegender Bedeutung sein wird, um der Steuerflucht und der aggressiven Steuerplanung weltweit die Stirn zu bieten. Er fordert daher die G20, die OECD und alle Mitgliedstaaten auf, diesen Plan weiterzuentwickeln und die Keimzelle für eine europäische Agentur für MwSt-Abwicklung und die Bekämpfung von Steuerbetrug zu schaffen, mit dem Ziel, im Rahmen innergemeinschaftlicher Transaktionen das Problem der

---

22 Siehe z.B. das "Office of Tax Simplification" im Finanzministerium der Regierung des Vereinigten Königreichs.

23 Forschungsnotiz der Europäischen Kommission 02/2013 "The effect of tax-benefit changes on income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis".

24 [Projekt der OECD zu Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen und Gewinnverlagerungen \(Base Erosion and Profit Shifting – BEPS\)](#), 2013.

25 [Rolle des IWF bei der internationalen Besteuerung](#).

26 [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Saint\\_Petersburg\\_Declaration\\_ENG.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf).

27 [Zentrum für Steuerpolitik und Verwaltung – OECD](#).

betrügerischen Karussellgeschäfte<sup>28</sup> zu unterbinden, das größeren Schaden verursacht als die eigentliche Schattenwirtschaft.

- 3.2.7 Schließlich sollten Steuerbefreiungen und -erleichterungen, da sie zu effektiven Steuersätzen führen, die weit unter den nominalen Sätzen liegen, auf die europäischen Ziele für Beschäftigung, produktive Investitionen, Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und soziale Inklusion sowie auf die Politikfelder der Union, in denen dem europäischen Sozialmodell Gestalt verliehen wird, abgestimmt werden.

### 3.3 Unternehmensbesteuerung

- 3.3.1 Der EWSA plädiert dafür, im Hinblick auf Fortschritte in Richtung einer kohärenten Haushalts- und **Fiskalunion**<sup>29</sup> der Harmonisierung der Körperschaftssteuer Priorität einzuräumen, damit KMU nicht die höchsten effektiven Steuersätze zahlen. Außerdem verurteilt der EWSA nachdrücklich die Praktiken bestimmter Mitgliedstaaten, ausgewählten internationalen Konzernen besondere Steuererleichterungen zu gewähren, ohne dies öffentlich zu machen, und fordert die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang auf, alles daran zu setzen, um diese Praktiken abzustellen. Diese Situation führt zu einer Wettbewerbsverzerrung, die mit dem Geist des Binnenmarkts unvereinbar ist.

- 3.3.1.1 Eine der ersten und wichtigsten Maßnahmen in Sachen Körperschaftssteuer ist die Schaffung einer "gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage". Dieser Standpunkt wurde vom EWSA offiziell 2006<sup>30</sup> geäußert und in der Folge bekräftigt<sup>31</sup>. Schon 1992 wurde im **Ruding-Bericht** auf die Notwendigkeit gemeinsamer Vorschriften für die Festlegung der Bemessungsgrundlage, **angefangen bei Mindest- und Höchstsätzen** hingewiesen.

- 3.3.1.2 Der Ausschuss empfiehlt, nach dem Modell der "Währungsschlange", die für Währungsschwankungen vor Einführung des Euro konzipiert wurde, die zuständigen Organe dazu anzuhalten, Höchst- und Mindestgrenzen für die Körperschaftssteuer festzulegen. Steuerbefreiungen, die weniger geeignet sind, die Beschäftigung oder Produktivität zu erhöhen, sollten überdies in koordinierter Weise gestrichen werden.

---

28 Fiktive Verkäufe in den Bestimmungsmitgliedstaat, durch die potenziell unbegrenzte Verluste für die nationalen Steuerbehörden entstehen.

29 Siehe EWSA-Erklärung "*Ein Aktionsplan für Europa*", verabschiedet auf der Plenartagung vom 29./30. April 2014. Siehe auch EWSA-Stellungnahme *Intelligente Strategien der haushaltspolitischen Konsolidierung – Wo sind die Wachstumsmotoren für Europa?* [ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 8](#).

30 Stellungnahme des EWSA "*Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung in der EU*", [ABl. C 88 vom 11.4.2006, S. 48](#).

31 Stellungnahme des EWSA "*Gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung*", [ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 63](#).

- 3.3.2 Der EWSA begrüßt den Vorschlag für eine Richtlinie über Mutter- und Tochtergesellschaften als eine der 34 Maßnahmen des *Aktionsplans zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung*<sup>32</sup>, den die Kommission Ende 2012 vorlegte. Er hielt es jedoch für zielführender, diese Initiative mittels einer Verordnung umzusetzen.
- 3.3.3 In Bezug auf den innergemeinschaftlichen Handel mit Gütern und Dienstleistungen gab es weitere Fortschritte bei der Harmonisierung der MwSt; hier hat sich die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen zwar verbessert, doch es bestehen weiterhin große Unterschiede bei den Steuersätzen.
- 3.3.4 Schließlich rät der EWSA dazu, Steueranreize für Forschung und Entwicklung aufgrund ihres strategischen Charakters Priorität einzuräumen<sup>33</sup>.
- 3.3.5 Bei allen geplanten Maßnahmen ist darauf zu achten, dass diese nicht der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen schaden.

#### 3.4 **Besteuerung von Personen und Haushalten**

- 3.4.1 Natürliche Personen unterliegen sowohl der direkten als auch der indirekten Besteuerung. Es muss bedacht werden, dass indirekte Steuern von Natur aus regressiv sind und dass insbesondere eine Harmonisierung der indirekten Besteuerung nach oben regressiv ist und für die einkommensschwächeren Bevölkerungsteile – ohne Einkommensausgleich – drastische Folgen haben kann.
- 3.4.2 Bei der direkten Besteuerung natürlicher Personen beschränkt sich die Harmonisierung auf Einzelfälle; der Steuerdruck konvergiert nicht mehr.
- 3.4.3 Zumindest im Euroraum gilt es, die Zahl der Kategorien bei der Einkommenssteuer und die Kosten der Sozialabgaben zu überprüfen, um Steuerdumping vorzubeugen und den "Steuerkeil" auf den Faktor Arbeit zu vereinheitlichen und damit seine Mobilität zu erleichtern<sup>34</sup>. Die Progression der Abgaben muss ausgeweitet werden auf Einkünfte aus Kapital und den durch sie generierten Wohlstand, wodurch Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuern wieder zu Kontrollinstrumenten gemacht werden. Außerdem wird durch diese Steuerarten die Nachfrage weniger gedämpft als durch die Besteuerung von Arbeit.

---

32 COM(2012) 722 final.

33 [Steuern im Dienst von Forschung und Entwicklung](#).

34 Erklärung der Eurogruppe vom 8. Juli 2014: *Structural reform agenda – Thematic discussions on growth and jobs – Reduction of the tax wedge*.

- 3.4.4 Die Notwendigkeit, das Augenmerk stärker auf Investitionen als auf den Verbrauch zu richten, erfordert eine Harmonisierung und die Schaffung von *Konvergenzschlangen*, und zwar insbesondere bei der Besteuerung von Zinserträgen<sup>35</sup>, der Besteuerung von Dividenden natürlicher Personen und grenzüberschreitender Leistungen der Altersversorgung.
- 3.4.5 Der EWSA unterstützt die Suche der Kommission nach Wegen, Steuerstrukturen wachstumsfreundlicher zu gestalten sowie das Bestreben, die Funktion von Steuern bei Konsolidierungsbedürfnissen im Zusammenhang mit der Ausweitung der Besteuerungsgrundlagen (z.B. Besteuerung von Wohnungseigentum) zu untersuchen. Die Europäische Kommission sprach im Rahmen des Europäischen Semesters den Mitgliedstaaten die Empfehlung aus, zwecks Konsolidierung bzw. als Teil einer steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit weiterhin auf periodische Vermögensteuern zurückzugreifen<sup>36</sup>.
- 3.4.6 Gleichzeitig schlägt der EWSA vor, zusätzliche Maßnahmen zur Harmonisierung der Umweltbesteuerung zu erlassen, wobei der Rahmen der Kommission für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 als Ausgangspunkt dienen sollte.
- 3.4.7 Die Bürgerinnen und Bürger werden einen Beitrag zur Bekämpfung des schwerwiegenden Problems des Steuer- und Arbeitsbetrugs leisten, wenn entsprechende Anreize vorhanden sind. Instrumente wie die Dienstleistungsschecks oder die Ausweitung von Steuerbefreiungen und -erleichterungen auf andere personenbezogene Betreuungsleistungen müssen verstärkt werden, da so die Ziele, das soziale Wohlergehen zu fördern und die Schattenwirtschaft ans Licht zu bringen, miteinander verknüpft werden.
- 3.4.8 Zwecks Bekämpfung der Schattenwirtschaft schlägt der EWSA vor, mittels harmonisierter Erleichterungen oder Befreiungen für Einzelpersonen und Unternehmen, die die Nutzung von Bargeld verringern, Steueranreize für Zahlungsformen wie Karten und Mobiltelefone einzuführen, da diese eine Spur hinterlassen und die finanzielle und digitale Inklusion begünstigen.
- 3.4.9 Ebenso kann die Mitwirkung der Öffentlichkeit durch wirtschaftliche Anreize im Vorfeld der möglichen Aufdeckung betrügerischer Vorgänge verstärkt werden nach dem Vorbild einer Methode, die in den USA bereits gang und gäbe ist.

### 3.5 **Besteuerung auf unterschiedlichen territorialen Ebenen (Regionen, Staaten und EU)**

- 3.5.1 Die große Vielfalt an Steuern leistet Betrug, Korruption und Schattenwirtschaft Vorschub. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten des Euroraums nachdrücklich auf, sich mit umfassenden Zuständigkeiten bei den vier großen Steuerarten auszustatten, namentlich der

---

<sup>35</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/taxation/131050\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/131050_de.htm).

<sup>36</sup> [Europäische Kommission \(2014\), "Tax reforms in EU Member States 2012", S. 112.](#)

direkten Besteuerung natürlicher und juristischer Personen (einschließlich der Besteuerung von Kapitaleinkommen und Vermögen sowie anderer vermögensbezogener Steuern) und der indirekten Besteuerung in Form von MwSt und Sonderabgaben.

3.5.2 Für Fortschritte bei der verantwortungsvollen Steuerverwaltung bedarf es zwangsläufig einer allmählichen Aufgabe der Souveränität seitens der Mitgliedstaaten. So könnte die Steuererhebung weiterhin vorwiegend staatlich geregelt bleiben, wohingegen Kontrolle, Inspektion und Verteilung der Einnahmen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt würden. Zu diesem Zweck schlägt der EWSA vor, eine Steuerbehörde in der EU (zunächst für den Euroraum) einzurichten.

3.5.3 Nach dem Subsidiaritätsprinzip müssen die lokalen Steuerarten respektiert werden; der EWSA empfiehlt jedoch, eine Vereinfachungskampagne einzuleiten und viele der bestehenden Steuern zu verringern, zusammenzufassen und zu vereinheitlichen.

### 3.6 **Außendimension und Verknüpfung mit der staatlichen Politik**

3.6.1 Eine supranationale Steuerpolitik<sup>37</sup> wäre ein wirksames Instrument zur Erreichung der Vertragsziele und insbesondere der Politik zur Förderung des Zusammenhalts und der Nachhaltigkeit.

3.6.2 Der EWSA plädiert für zusätzliche, föderale Haushaltsmittel, zumindest im Euroraum, die eine schrittweise Übernahme jener Politikbereiche ermöglichen, die sich gemeinsam besser umsetzen lassen: Arbeitslosenversicherung in Verbindung mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen<sup>38</sup>, Forschung und Entwicklung, Verteidigung, ein gemeinsames Verfahren zum Ausgleich der Schuldenzinslast<sup>39</sup> usw.

---

<sup>37</sup> [Stefan Collignon, Taking European integration seriously.](#)

<sup>38</sup> Stellungnahmen des EWSA "*Vollendung der WWU – die nächste europäische Legislaturperiode*" und "*Die soziale Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion*", [ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 1.](#)

<sup>39</sup> Stellungnahme des EWSA "*Wachstum und Staatsverschuldung*", [ABl. C 143 vom 22.5.2012, S. 10.](#)

3.6.3 Schließlich unterstützt der EWSA nachdrücklich die Initiative von OECD und G20 im Bereich der internationalen Steuerzusammenarbeit und Bekämpfung des Steuerbetrugs und spricht sich dafür aus, den automatischen Austausch von Steuerinformationen zur internationalen Norm zu machen.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Henri MALOSSE**

\*

\*      \*

**NB:** Anhang auf der folgenden Seite.

**ANHANG**  
**zu der**  
**STELLUNGNAHME**  
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der folgende Änderungsantrag, auf den mehr als ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfiel, wurde im Verlauf der Beratungen abgelehnt (Artikel 54 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

**Ziffer 1.4**

Ändern:

*Um die Mängel und Lücken der Steuerpolitik zu beheben, bedarf es ehrgeizigerer Schritte im Euroraum im Hinblick auf die Verringerung und Vereinheitlichung verschiedener Steuerarten, der Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlagen und der größeren Angleichung der Steuersätze als auch bei der Stärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausch zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtsteuerlast im Euroraum die Steuerlast in den Nachbarländern nicht übersteigen sollte.*

**Begründung**

Da in der Stellungnahme auch Vorschläge zur Einführung neuer Steuern gemacht werden, ist es wichtig, dass die Gesamtsteuerlast im Euroraum die Steuerlast in den Nachbarländern nicht übersteigt. Anderenfalls kann sich diese (hohe Steuerlast) negativ auf den Euroraum auswirken und dazu führen, dass mehr Unternehmen ihre Standorte verlagern und Arbeitskräfte abwandern.

**Ergebnis der Abstimmung:**

Ja-Stimmen: 80  
Nein-Stimmen: 129  
Enthaltungen: 17