



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

ECO/119
"Steuerpolitik in der
Europäischen Union"

Brüssel, den 10. Dezember 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zum Thema

**"Steuerpolitik in der EU: gemeinsame Grundsätze, Konvergenz des Steuerrechts
und Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit"**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Juli 2003 gemäß Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Steuerpolitik in der EU: gemeinsame Grundsätze, Konvergenz des Steuerrechts und Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit"

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nahm ihre Stellungnahme am 26. November 2003 an. Berichterstatter war **Herr NYBERG**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10./11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 78 gegen 23 Stimmen bei 15 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Einleitung

- 1.1 Die Steuerpolitik ist ein Teil der makroökonomischen Politik, der ständig im Mittelpunkt der politischen Debatte steht, und zwar sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf EU-Ebene. Zwischen den Steuerpolitiken der Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede. Diese betreffen nicht nur die Steuersätze, sondern zeigen sich bereits bei der Berechnung der Besteuerungsgrundlage und beim Aufbau der Steuersysteme in Bezug auf die Erhebung, Kontrolle usw.
- 1.2 Die verschiedenen politischen Parteien haben unterschiedliche Ansichten zur künftigen Entwicklung der Steuersysteme. Die Steuerdebatte innerhalb der EU wird daher zum einen durch die unterschiedlichen Standpunkte der politischen Parteien und zum anderen durch die unterschiedlichen Bezugsrahmen in Form der einzelstaatlichen Steuersysteme geprägt. Darüber hinaus finden Diskussionen teilweise mit der Gesamtheit der Mitgliedstaaten und teilweise mit den Ländern der Euro-Zone statt.
- 1.3 Daher ist es schwierig, in Steuerfragen zu einem gemeinsamen Standpunkt zu gelangen. Die Schwierigkeiten können bereits bei der Beschreibung der einzelnen Steuersysteme auftauchen, da sich die Definitionen der einzelnen Steuern unterscheiden und auch nicht alle Arten von Steuern in allen Ländern vorkommen. Wir hoffen jedoch, mit dieser Stellungnahme die Diskussion voranzutreiben und einer einheitlichen Sicht der Steuern und ihrer Entwicklung näher zu kommen.
- 1.4 Ausgangspunkt waren die im Vertrag enthaltenen Bestimmungen über die Steuerpolitik sowie die diesbezüglichen Diskussionen und Vorschläge des Europäischen Konvents. Es folgt auch eine kurze Beschreibung der Entwicklung der 15 Steuersysteme innerhalb der EU.

Trotz der bevorstehenden Erweiterung der EU im Jahr 2004 musste das Dokument aufgrund des Mangels an Material auf die derzeitigen Mitgliedstaaten begrenzt werden.

2. Befugnisse und Regeln für die Beschlussfassung – Die Römischen Verträge und der Europäische Konvent

2.1 Die zur Zeit geltenden Bestimmungen über Steuern und Abgaben sind in den Römischen Verträgen, Artikel 90-93 enthalten. Die Regeln für die Beschlussfassung befinden sich in Artikel 93:

2.1.1 *"Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts innerhalb der in Artikel 14 gesetzten Frist notwendig ist."*

2.2 Im Europäischen Konvent wurden neue Formen der Beschlussfassung für den Bereich Steuern diskutiert. Artikel 90-92 bleiben bis auf eine neue Nummerierung unverändert. In dem Text, der an die Regierungskonferenz übermittelt wurde, sind die Regeln über die Beschlussfassung auf zwei Artikel aufgeteilt.

2.2.1 *"Artikel III-62*

1. *Durch ein Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz des Ministerrates werden Maßnahmen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern festgelegt, soweit diese Harmonisierung für das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist. Der Ministerrat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses.*

2. *Stellt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig fest, dass Maßnahmen nach Absatz 1 die Zusammenarbeit zwischen Behörden oder die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der illegalen Steuerverkürzung betreffen, beschließt er abweichend von Absatz 1 mit qualifizierter Mehrheit, wenn er das betreffende Europäische Gesetz oder Rahmengesetz über diese Maßnahmen erlässt."*

2.2.2 *"Artikel III-63*

1. *Stellt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig fest, dass Maßnahmen zur Körperschaftssteuer die Zusammenarbeit zwischen den Behörden oder die Bekämpfung von Steuerbetrug und illegaler Steuerflucht betreffen, erlässt er mit qualifizierter*

Mehrheit ein Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz zur Festlegung dieser Maßnahmen, soweit sie für das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig sind.

2. *Das betreffende Gesetz oder Rahmengesetz wird nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen."*

- 2.3 Der erste dieser Artikel (Artikel III-62) besteht aus zwei Absätzen, wobei der erste davon Artikel 93 ersetzt. Die Formulierung wurde modernisiert und an die vom Konvent in anderen Artikeln vorgeschlagene Terminologie angepasst. Eine tatsächliche Änderung besteht neben der Koppelung an den Binnenmarkt in der Feststellung, dass möglicherweise eine Harmonisierung nötig ist, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen zu vermeiden. Sowohl in Artikel III-62 als auch in III-63 wird das Wort "und" in dem Passus"... soweit sie für das Funktionieren des Binnenmarkts *und* die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist/sind" verwendet. Um der eventuellen Situation vorzubeugen, dass nur eine Aussage gilt, wird vorgeschlagen, das Wort "und" in "oder" umzuändern.
- 2.3.1 Der zweite Absatz enthält eine deutliche Ausweitung, zwar nicht der Kompetenz, aber der Möglichkeiten der Anwendung eines qualifizierten Mehrheitsbeschlusses. Sämtliche Fragen zur Besteuerungsgrundlage sowie zu den Steuersätzen müssen allerdings weiterhin einstimmig beschlossen werden.
- 2.4 In Artikel III-63 werden die Möglichkeiten, mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, ausgeweitet, indem für die Körperschaftsteuer Befugnisse in den Bereichen Zusammenarbeit zwischen den Behörden, Steuerbetrug und Steuerflucht eingeführt werden. Dies ist eine Erweiterung im Gegensatz zur bisherigen, auf indirekte Steuern beschränkten Anwendung.
- 2.5 In beiden Artikeln wird mithin in bestimmten begrenzten Fällen die Möglichkeit der qualifizierten Mehrheit vorgesehen, doch muss der Rat immer stets einstimmig beschließen, ob es sich um Verwaltungszusammenarbeit, Steuerbetrug oder Steuerflucht handelt. Solche Entscheidungen liegen aber vornehmlich in der Zuständigkeit der Kommission. Sowohl Artikel III-62 als auch Artikel III-63 sollten daher eingeleitet werden, indem der folgende Passus: "Stellt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission einstimmig fest, dass ..." geändert wird in: "Betreffen Maßnahmen nach Absatz 1 Steuerverkürzung, ...".
- 2.6 Im Rahmen der Debatten im Konvent wurden Vorschläge für weitreichendere Änderungen der Steuerartikel des Vertrags unterbreitet. Es ging vor allem um eine Ausweitung der Kompetenz im Bereich der indirekten Steuern sowie um eine Änderung des Beschlussfassungsverfahrens von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit für mehrere Steuerfragen.

- 2.7 In Artikel 94 und 95 (III-64 und III-65) geht es darum, wie die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Binnenmarkt zu erfolgen hat. Fragen der Besteuerung werden ausdrücklich von der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ausgenommen. In Artikel 96 (III-66) heißt es, dass Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden können, falls einzelstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Binnenmarkt führen können. Die Steuerpolitik wird dabei nicht ausdrücklich ausgenommen, weshalb es interessant wäre, wenn die Kommission beispielsweise bei der Unternehmensbesteuerung von diesem Artikel Gebrauch machen würde.
- 2.8 Artikel 175 (III-130) stellt die Rechtsgrundlage für einstimmige Beschlüsse über Steuern und Abgaben im Umweltbereich dar, im Unterschied zu den Beschlüssen allgemeiner Art im Bereich der Umweltpolitik, die mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden können.

3. Direkte und indirekte Steuern

- 3.1 Dass die indirekten Steuern im Vertrag geregelt wurden, erklärt sich daraus, dass sie für das Funktionieren des Binnenmarktes von zentraler Bedeutung sind. Die Unterscheidung in direkte und indirekte Steuern wird allerdings auch in anderem Zusammenhang vorgenommen.
- 3.2 Eine weitere Unterteilung wird üblicherweise vorgenommen, indem man von Arbeit, Kapital und Verbrauch spricht, wobei es sich in den ersten beiden Fällen um direkte Steuern handelt. Ein Gesamtbild gestaltet sich noch schwieriger, wenn man bedenkt, dass zu den Einkünften aus dem Bereich Beschäftigung sowohl die Einkommensteuer als auch die Sozialabgaben gehören. Da der Anteil der Einkünfte aus Arbeit aus der Einkommensteuer bzw. aus den Sozialabgaben sehr unterschiedlich sind, muss man in Vergleichen immer beide Elemente berücksichtigen.
- 3.3 Steuern können außerdem vom Staat, von der Region oder der Kommune erhoben werden. Die Unterschiede zwischen diesen drei Ebenen sind beträchtlich.
- 3.4 Eine Art von Steuern, deren Bedeutung zwar gestiegen ist, die aber nicht in obige Einteilung passt, sind Umweltsteuern. Diese können entweder bei der Produktion oder beim Verbrauch erhoben werden und somit direkte oder indirekte Steuern darstellen. Da sie oft Abgaben genannt werden, können sie aufgrund dieser Bezeichnung aus den Steuervergleichen herausfallen. Unabhängig von ihrer Bezeichnung sollten sie aber in die Angaben über das Steueraufkommen aufgenommen werden.

4. Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten

- 4.1 Die statistischen Angaben stammen aus einer Veröffentlichung von Eurostat mit dem Titel "Structures of the taxations systems in the European Union". Diese Angaben sind besonders interessant für Vergleiche, da sie sich nicht nur auf aktuelle Steuersätze stützen, sondern auf die gesamten Steuereinnahmen. Für jede Steuer wird angegeben, wie groß der Anteil der Besteuerungsgrundlage ist, der tatsächlich als Steuer gezahlt wird. Die Bezeichnung dafür ist "implicit tax rate". Das bedeutet, dass sowohl der Steuersatz als auch die Art der Berechnung der Besteuerungsgrundlage diese Zahl beeinflussen. Wenn die Vergleiche nur auf den Steuersätzen basieren, können sie irreführend sein, da die Regelungen für die Berechnung der Besteuerungsgrundlage stark variieren können. Ein hoher Steuersatz kann zu niedrigen Steuereinnahmen führen, wenn bei der Berechnung der Besteuerungsgrundlage hohe Freibeträge abgezogen werden können.
- 4.2 Die Eurostat-Angaben beziehen sich auf die Jahre 1995-2001. Es sind gewisse allgemeine Trends zu erkennen. Es besteht die Tendenz, den Anteil zu senken, der auf den Bereich Arbeit entfällt (nach einem Zeitraum mit erhöhtem Anteil für diese Art von Steuern); es gibt Versuche, den Steuersatz für die Körperschaftsteuer zu senken und gleichzeitig die Besteuerungsgrundlage zu erhöhen, sowie eine Erhöhung der indirekten Steuern als Teil einer umweltfreundlichen Besteuerung. Letzteres wurde in vielen Fällen mit einer Senkung der Steuern auf Arbeitseinkommen kombiniert. Auch wenn es diese Tendenzen gibt, so ist die Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten doch sehr unterschiedlich. Beschlüsse, welche die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten vergrößern können, sind zu vermeiden.
- 4.3 Fasst man die Mitgliedstaaten in Gruppen zusammen, so kennzeichnet die nordischen Staaten ein hoher Anteil an direkten Steuern, während vor allem Portugal und Griechenland einen hohen Anteil an indirekten Steuern aufweisen. In Dänemark, Großbritannien und Irland ist der Anteil der Sozialabgaben niedrig.
- 4.4 Bei Vergleichen über einen bestimmten Zeitraum hinweg muss berücksichtigt werden, dass Veränderungen nicht auf einer tatsächlichen Änderung der Steuersysteme beruhen müssen. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, einer Wachstumsperiode, stieg das Einkommen sowohl der privaten Haushalte als auch der Unternehmen. Dies geht eindeutig aus der Tabelle II-4.2 von Eurostat hervor. Dies führte zu einem Anstieg der Einnahmen aus direkten Steuern in beiden Fällen, wobei sich weder die Steuersätze noch die Regeln für die Besteuerungsgrundlage geändert hatten. Mit dem Ende der Wachstumsperiode im Jahr 2001 war dann auch damit Schluss, so dass nunmehr von einer Umkehrung der Situation die Rede sein kann: Die Steuereinnahmen sinken, falls das System nicht reformiert wird.
- 4.5 Unterschiede bestehen ebenfalls in Bezug auf die Verwaltungsebene, auf der die Steuern erhoben werden. In Griechenland z.B. zeichnet die lokale Ebene für 1% der Steuereinnahmen verantwortlich, während der Anteil in Dänemark bei einem Drittel liegt. In allen nordischen

Ländern ist die lokale Ebene für einen großen Teil der Steuern zuständig. Der regionalen Ebene fließt besonders in den "föderalen" Staaten Deutschland, Belgien, Spanien und Österreich ein hoher Anteil der Steuereinnahmen zu. Innerhalb eines jeden Mitgliedstaates sind diese Unterschiede zwar von Bedeutung, aber für das Verhältnis zwischen den Staaten sind sie belanglos. In einem "föderalen" Staatsgebilde kann sich die Umsetzung von Steuerbeschlüssen der EU als problematisch erweisen, wenn die Entscheidungen auf Ebene des Bundeslandes getroffen werden.

- 4.6 Oft werden die Mitgliedstaaten nach der Höhe ihres Steueraufkommens eingeteilt. Untersucht man die Steuern, die auf den Faktoren Arbeit, Kapital und Verbrauch lasten, ergibt sich ein vielschichtigeres Bild. Schweden und Finnland erscheinen als Länder, die alle drei Bereiche hoch besteuern, während in Dänemark besonders hohe Steuern auf den Verbrauch, nicht aber auf Kapital erhoben werden. Die Niedrigsteuerländer Großbritannien und Irland weisen in der Praxis eine vergleichsweise hohe Besteuerung von Kapital und Verbrauch auf. Im Niedrigsteuerland Griechenland ist die Besteuerung des Verbrauchs besonders hoch. Mehr als 40% des Steueraufkommens entfallen auf Verbrauchsteuern. Betrachtet man zunächst lediglich den allgemeinen Mehrwertsteuersatz, so verwundert bei der Gesamtbetrachtung die hohe Besteuerung des Verbrauchs. Werden auch andere Steuern auf Waren und die Auswirkung der verringerten Mehrwertsteuersätze mit einbezogen, stellen sich die Unterschiede zwischen den Ländern in einem anderen Licht dar. Luxemburg erzielt etwa ein Drittel seiner Steuereinnahmen aus der Besteuerung von Kapital. Dänemark und die Niederlande sind diejenigen Länder mit dem höchsten Steueranteil aus Umweltsteuern.
- 4.7 Damit ersichtlich wird, wie effektiv die Besteuerung ist, muss man die Angaben über das tatsächliche Steueraufkommen mit den Steuersätzen vergleichen. Bestehen in einem Land mit relativ hohen Steuersätzen nicht gleichzeitig auch hohe Steuereinnahmen, beruht dies entweder darauf, dass die Abzüge von der Besteuerungsgrundlage beträchtlich sind oder dass die Steuereinzahlung ineffektiv ist. Da die Kommission und Eurostat so umfassende Besteuerungsgrundlagen wie Beschäftigung, Kapital und Verbrauch herangezogen haben, ist es schwierig, einen Vergleich der tatsächlichen Steuersätze anzustellen. Diese betreffen oftmals nur einen Teil dieser drei großen Steuerbereiche.
- 4.7.1 Bei der Kapitalbesteuerung sind es die Besteuerungsgrundlagen, die am empfindlichsten auf die Steuerregeln in anderen Ländern reagieren. Allerdings ist es unglaublich kompliziert, die Besteuerung von Kapital zu vergleichen, um zu ermitteln, wo die Auswirkungen auf andere Länder am größten sind. Vier Haupteinflussgrößen sind zu unterscheiden: Unternehmenssteuern, Steuern auf Zinseinkünfte, Dividenden und Kapitalgewinne. Zwischen jeder dieser Kategorien können die Vergleiche allerdings nicht auf die Steuersätze beschränkt werden, da die Möglichkeiten, diese Einkünfte von den Steuern abzuziehen u.ä., verschieden sind. Man kann nicht nur einen Faktor betrachten, sondern muss auch Situationen berücksichtigen wie z.B. niedrige Unternehmenssteuern kombiniert mit hohen Steuern auf Dividenden und Kapi-

talgewinne. Rückwirkungen auf die Beziehungen mit den Steuersystemen anderer Länder lassen sich bei all diesen Teilen der Besteuerung ausmachen.

- 4.8 Schließlich sollte auch bedacht werden, dass das hier beschriebene Steueraufkommen nur auf Steuersätzen und auf den jeweils herangezogenen Besteuerungsgrundlagen beruht. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind aber größten Teils auf andere politische Entscheidungen zurückzuführen. Kinderfreibeträge ergeben ein geringeres Gesamteueraufkommen als Kindergeld, auch wenn die tatsächliche Unterstützung pro Kind die selbe ist. Eine niedrigere MwSt auf Kinderkleidung wirkt sich im Vergleich zum Kindergeld auch unterschiedlich auf das Steueraufkommen aus. Die Statistik zeigt, dass eine niedrigere Mehrwertsteuer nicht immer den erwünschten Effekt auf die Preise mit sich bringt. Ein Haushaltsdefizit ergibt zwar heute ein geringeres Steueraufkommen, aber ein höheres, wenn das Defizit allmählich ausgeglichen wird.

5. Wozu Steuern?

- 5.1 Die Steuersysteme haben sich in einer langen historischen Entwicklung herausgebildet. Nunmehr sind sie selbstverständlicher Bestandteil einer funktionierenden demokratischen Gesellschaft in den europäischen Staaten; allerdings erfüllen Steuern nicht nur einen Zweck, sondern mehrere.
- Der Hauptzweck besteht natürlich in der Mittelbeschaffung für den öffentlichen Sektor und dessen Dienstleistungen und somit für ein hohes soziales Versorgungsniveau. Die Höhe der Steuereinnahmen und die Art der Erhebung beruhen zum Großteil auf unterschiedlichen Traditionen und unterschiedlichen Präferenzen dafür, verschiedene Bereiche über den öffentlichen Sektor zu versorgen.
 - Mit der Wahl unterschiedlicher Steuern für die öffentlichen Einnahmen wird die Verteilung der Einkommen und der wirtschaftlichen Ressourcen beeinflusst.
 - Durch die Struktur des Steuersystems sowie dessen Verhältnis zum Sozialversicherungssystem kann die Zahl der Arbeitskräfte und sogar die Entscheidung darüber, wie viel der Einzelne arbeitet, beeinflusst werden.
 - Eine Änderung der Steuern über die geldpolitischen Maßnahmen hinaus ist die wichtigste und schnellste wirtschaftspolitische Maßnahme, um die Konjunkturentwicklung zu beeinflussen.
 - Bestimmte Steuern dienen dazu, den Markt direkt zu beeinflussen. Das deutlichste Beispiel dafür sind die Fälle, in denen über Steuern und Abgaben auf umweltschädigende Verfahren versucht wird, die Produktion oder den Konsum einzuschränken. Ein weiteres Beispiel ist die Erhebung spezieller Verbrauchssteuern, z.B. auf Tabak und Alkohol, um den diesbezüglichen Verbrauch zu verringern.

6. Besteuerungsgrundlage – Steuersatz

- 6.1 Die Entscheidung von Eurostat, sich mit Steuereinnahmen wie z.B. der "implicit tax rate" zu befassen, bei der sowohl die Besteuerungsgrundlage als auch der Steuersatz berücksichtigt werden, zeigt deutlich, dass beide für das Steueraufkommen ausschlaggebend sind. Die allgemeine Diskussion zum Thema Steuern war bisher zu stark auf die Steuersätze konzentriert.
- 6.2 Da die Steuersätze die stärksten politischen Kontroversen hervorrufen, schlagen wir vor, zunächst die Unterschiede bei der Berechnung der Besteuerungsgrundlage zu untersuchen. In einem weiteren Schritt soll dies dazu führen, dass mehr gemeinsame Regeln vorgeschlagen werden können, sodass sich die Berechnungen aneinander angleichen. In einem dritten Schritt, wenn hauptsächlich die Steuersätze den Unterschied in den Steuereinnahmen ausmachen, kann darüber diskutiert werden, ob man diesbezüglich Mindestniveaus einführen soll.
- 6.3 Allerdings zeigen sich auch rein statistische Probleme, wenn man nur die Steuersätze betrachtet. So bestehen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede bei den Ausnahmen von der allgemeinen Mehrwertsteuer. Somit unterscheiden sich die Länder darin, wie weit die mögliche Besteuerungsgrundlage ausgeschöpft wird. Dies wiederum beeinflusst neben der Höhe der allgemeinen Mehrwertsteuer das Steueraufkommen aus der Mehrwertsteuer.¹ Diese Unterschiede hinsichtlich der Ausnahmen sind allerdings signifikant und haben erhebliche Auswirkungen auf die Verteilung der Einkommen und auf den Grad der Umverteilung über die Steuersysteme.
- 6.3.1 Der Kommission zufolge "soll die EU-Steuerpolitik (...) auch weiterhin die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen, die nominalen Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage zu senken, um so die steuersystembedingten wirtschaftlichen Verzerrungen abzubauen".² Eine solche Orientierung der Steuerpolitik sollte nicht nur in Bezug auf die Mehrwertsteuer gelten, sondern ist vielleicht sogar noch wichtiger für andere Steuern, wie z.B. die Körperschaftsteuer und Umweltsteuern.
- 6.3.2 Ein weiterer Unterschied zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Besteuerungsgrundlage liegt darin, dass nur Teile des öffentlichen Sektors mehrwertsteuerpflichtig sind. Will ein Land mit einem großen öffentlichen Sektor gleich viel aus der Mehrwertsteuer einnehmen wie ein Land mit einem kleinen öffentlichen Sektor, muss daher ein höherer Mehrwertsteuersatz Anwendung finden. Aus diesem Grund sollte die Festsetzung des Mehrwertsteuersatzes der einzelstaatlichen Ebene überlassen bleiben.

¹ Eine schwedische Untersuchung zeigt, dass der Steuersatz von 25 auf 21-22 Prozent gesenkt werden könnte, wenn in Schweden der allgemeine Mehrwertsteuersatz für sämtliche Waren und Dienstleistungen gelten würde. Da einer der niedrigeren Mehrwertsteuersätze Lebensmittel betrifft, könnte sich eine solche Änderung erheblich auf die Umverteilung der Einkommen auswirken.

² KOM 2001/260.

- 6.4 Aus der Tabelle in der Anlage über die Besteuerung von Umweltfaktoren wird ersichtlich, dass auch bei der Berechnung der Besteuerungsgrundlage für diese Art von Steuern und Abgaben große Unterschiede bestehen. Jene Länder, die generell als Länder mit hohen Steuern auf umweltschädigende Aktivitäten gelten, befinden sich nicht unter den Ländern mit hohem Einkommen aus diesen Steuern. Dafür kann es zwei Gründe geben: Entweder gibt es in einem Teil dieser Länder vielerlei Möglichkeiten, diese Steuern zu umgehen, oder die Steuer ist so hoch, dass die Verbraucher die gefährlichen Produkte meiden. Im Hinblick auf eine größere Durchschlagskraft des Verursacherprinzips wären einander angeglichenere Besteuerungsgrundlagen ausreichend hohen Steuersätzen dennoch vorzuziehen. Dies ist nicht nur aufgrund des Umweltaspekts, sondern auch für die Schaffung gerechterer Wettbewerbsbedingungen von Vorteil.
- 6.5 Obwohl sich für die Besteuerungsgrundlage und die Steuersätze am leichtesten statistische Angaben finden lassen, gibt es noch einen dritten Bereich, in dem Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, nämlich die Struktur der Steuerungssysteme. Wie werden Steuern erhoben bzw. wer kümmert sich um die Zahlungen? Wann werden Steuern entrichtet und wie oft? Wie wird dies kontrolliert? Wird moderne Datentechnik angewandt und verfügen die Behörden und die Bürger über hinreichende Kenntnisse im Umgang mit dieser Technik? Kann das Verfahren als einfach bezeichnet werden oder bleibt immer noch viel unnötige Bürokratie? (Beispiele wird der Sachverständige der Gruppe III liefern.)
- 6.6 Die Antworten auf diese Fragen sind auf einzelstaatlicher Ebene von entscheidender Bedeutung, und zwar im Hinblick darauf, wie viel man effektiv über einen bestimmten Steuersatz einnimmt und zu welchen Kosten. Allerdings ist ein Angleichen der verschiedenen Verfahren auch von großer Bedeutung für ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes. Oft ist es bereits schwierig, mit dem System in einem Land klar zu kommen. Ist man im internationalen Handel tätig, muss man mit mehreren umgehen können. Dies kann in vielen Fällen eine größere Behinderung sein als die unterschiedlichen Steuersätze. Für die KMU kann dies ein unüberwindliches Hindernis darstellen.
- 6.6.1 Dieser Art von Fragen ist im Rahmen der künftigen Arbeiten der Kommission breite Aufmerksamkeit zu widmen. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass die Mitgliedstaaten eine gleichartigere Berechnung der Besteuerungsgrundlagen akzeptieren. Gleichzeitig hoffen wir, dass der neue Begriff "Zusammenarbeit zwischen den Behörden" jegliche Zusammenarbeit beinhaltet, die unnötige Unterschiede und Bürokratie beseitigen kann.
- 6.6.2 Die Frage der Einführung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Steuersystemen gibt regelmäßig Anlass zu lebhaften Diskussionen. Es muss klar sein, welche Art von Wettbewerb eigentlich gemeint ist. Als falsch zu betrachten ist die Annahme, dass es dabei stets um Steuersätze und Besteuerungsgrundlagen geht. Wettbewerb, der zu einem effizienteren und weniger bürokratischen System führt, sollte immer begrüßt werden. Zur Förderung eines solchen Wettbewerbs, der zur Berücksichtigung der besten Verfahrensweisen führt, schlägt der

Ausschuss vor, für die jeweiligen Aspekte der Steuerpolitik eine neue Methode der "offenen Koordinierung" in Erwägung zu ziehen.

7. Die gegenseitige Abhängigkeit und die Notwendigkeit einheitlicher Systeme

7.1 Mit einer stärkeren wirtschaftlichen Integration der Mitgliedstaaten wird auch die Bedeutung der Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Steuersystemen größer. In einer statischen Situation haben die Unterschiede keine größere Bedeutung. Sie entstanden aus unterschiedlichen Traditionen heraus, z.B. indem ein größerer Teil der Dienstleistungen im Rahmen des öffentlichen Sektors bereitgestellt wird und somit einen höheren Steueranteil in der Wirtschaft aufweisen. Da sie schon lange bestehen, haben sich die einzelnen Volkswirtschaften daran angepasst. In einer dynamischeren Wirtschaft, besonders wenn die Dynamik teilweise in einer fortlaufenden Integration zwischen den Ländern besteht, kann ein Teil der Unterschiede in den Steuersystemen größere Bedeutung dafür haben, wie die Volkswirtschaften interagieren.

7.1.1 Die Integration des Marktes wurde durch die Beschlüsse über den Binnenmarkt und die Schaffung der EWU erleichtert. Die Entwicklung könnte in die Richtung gehen, dass es auch in der Wirtschaftspolitik, deren Teil die Steuerpolitik ja ist, zu einer immer stärkeren Koordination kommt. Die Integration zieht aber auch einen verstärkten Wettbewerb nach sich, womit die Effektivität gesteigert und die Möglichkeiten des wirtschaftlichen Wohlstands erhöht werden. Wenn sich ein stärkerer Wettbewerb in Form einer höheren Effektivität in der Produktion äußert, ist dies für die Unternehmen, für die Beschäftigten und die Wirtschaft als Ganzes nur positiv zu bewerten.

7.1.2 Allerdings birgt die Integration gewisse Risiken, wenn man dem höheren Konkurrenzdruck nicht gewachsen ist und statt dessen zu anderen Mitteln greift. Es kann leichter sein, beim Sozialschutz oder beim Umweltschutz Abstriche zu machen bzw. sich der Steuerpolitik zu bedienen, falls es nicht gelingt, der Konkurrenz durch gesteigerte Produktivität entgegenzutreten. Mit dieser Art von Eingriffen werden die Vorteile eines erhöhten Wettbewerbs wieder aufgehoben. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit kommt dann in Form von Umstellungen für die Beschäftigten oder für die Umwelt zum Ausdruck, oder wird als Steuerdumping in andere Länder verlagert. Im Rahmen der Rechtsetzung für den Binnenmarkt wurden oft, aber nicht immer, erfolgreiche Wege gefunden, dieser Tendenz zu einer Verschlechterung beim Sozial- bzw. Umweltschutz entgegenzuwirken. Im Hinblick auf die Steuern war dies bisher selten der Fall.

7.1.3 Der Zusammenhang zwischen der Steuerpolitik und der Unfähigkeit, für einen fairen Wettbewerb zu sorgen, wird nicht ausreichend ernst genommen. Der sogenannte Primarolo-Bericht beschrieb beispielsweise eine ganze Reihe von wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen auf dem Feld der Unternehmensbesteuerung. Die schädlichsten, 66 an der Zahl, wollen die

Mitgliedstaaten nun beseitigen. Wir erwarten, dass seitens der Kommission bald eine Berichterstattung über die Fortschritte auf diesem Gebiet erfolgt. Diese Systemfehler der Steuerpolitik müssen ausgeräumt werden.

- 7.2 Die Schaffung des Binnenmarktes und die Einführung der gemeinsamen Währung haben allerdings schon zu gerechteren Wettbewerbsbedingungen geführt. Die politischen Maßnahmen haben auf diese Weise einen Rahmen dafür gesetzt, wie die Marktwirtschaft funktioniert. Ob dies ausreichend war oder ob der Inhalt der Regeln stets der Beste war, darüber kann man geteilter Ansicht sein. Weitgehend einig ist man sich jedoch darüber, dass sich diese Entwicklung positiv auf das Funktionieren des Binnenmarktes ausgewirkt hat. Die Beseitigung von Hindernissen ist von sehr großer Bedeutung für kleine und mittelgroße Unternehmen, die dann besser an dem grenzüberschreitenden Handel im Binnenmarkt teilnehmen können.
- 7.2.1 Die Methode, dem Binnenmarkt im Hinblick auf die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in allen Mitgliedstaaten einen Rahmen zu setzen, muss auch künftig Anwendung finden. Vor allem ist es aber notwendig, Beschlüsse im Bereich der Steuerpolitik zu erarbeiten und zu beschleunigen, die für das Wettbewerbsumfeld wesentlich sind. Gleichzeitig muss vermieden werden, dass steuerpolitische Entscheidungen die Entwicklung des Binnenmarktes hemmen. In jedem Falle können über die Steuern als Instrument der Wirtschaftspolitik wie unter Ziffer 5.1 erwähnt auch fördernde (oder hemmende) Wirkungen erzielt werden, vor allem im Rahmen eines Konzepts zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne des Umweltschutzes. Folglich muss für diese Regel eine Ausnahme gelten, nämlich dass es möglich sein muss, über die Umweltsteuern der Entwicklung dort Einhalt zu gebieten, wo sie in eine für die Politik nicht wünschenswerte Richtung geht. Steuern, die den Wettbewerb verzerren, sind genau so zu betrachten wie direkte staatliche Subventionen. Die Auswirkungen auf den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt sind dieselben.
- 7.2.2 Falls keine politischen Beschlüsse gefasst werden, werden die härteren Wettbewerbsbedingungen im Zuge der Integration die Steuern und Abgaben nach unten drücken, die sich am direktesten auf die Unternehmen auswirken. Eine Senkung des Steuerniveaus und eine Umverteilung zwischen verschiedenen Steuerarten birgt Fehler, wenn sie vom Markt vorangetrieben werden. Die letzten Reformen der Körperschaftsteuer in den einzelnen Mitgliedstaaten gingen alle in die Richtung einer Senkung der Steuersätze. Der Durchschnittswert in der EU der 15 sank von 32,42% auf 29,70%. Sind solche Veränderungen erwünscht, sollten sie im Rahmen eines politischen Prozesses beschlossen werden, bei dem die Steuersysteme anderer Länder nicht der entscheidende Faktor sind.
- 7.3 Die Mehrzahl der Steuern haben keinen direkten oder entscheidenden Einfluss auf den Binnenmarkt. Allerdings können sie von großer Bedeutung für das Funktionieren der einzelstaatlichen Märkte sein. Die Notwendigkeit einheitlicherer Systeme darf demzufolge einzig im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarktes gesehen werden.

- 7.4 Die Römischen Verträge trugen der Tatsache Rechnung, dass indirekte Steuern in die Kompetenz der EU fallen müssen, gerade weil sie den Binnenmarkt beeinflussen. Der Konvent hat dies um eine gewisse Kompetenz im Bereich der Körperschaftsteuer erweitert. Die Rede ist allerdings nur von der Zusammenarbeit zwischen den Behörden, Steuerbetrug und Steuerflucht. Dies sind zwar wichtige Maßnahmen, jedoch zu begrenzt, um alle denkbaren Auswirkungen der Körperschaftsteuer auf den Binnenmarkt zu berücksichtigen.
- 7.4.1 Dass sowohl das Funktionieren des Binnenmarktes, als auch Maßnahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen erwähnt werden, ist als sehr positiv zu betrachten. Der Definition des Begriffs 'Wettbewerbsverzerrungen' wird eine zentrale Bedeutung zukommen und die Beratungen in der Primarolo-Gruppe könnten ein Ausgangspunkt sein.
- 7.4.2 Ob die Bezeichnung "Zusammenarbeit zwischen den Behörden" ausreicht, kann erst entschieden werden, wenn klar ist, was dieser Begriff umfasst. Wenn die Absicht darin besteht, die Regeln für die Erhebung und Beitreibung von Steuern, die Steuerkontrolle, die Gestaltung der Formulare u.ä. anzupassen, so stellt dies eine akzeptable Formulierung dar. Wenn es nur um die Frage geht, inwieweit in Bezug auf Personen, die sich in verschiedenen Ländern aufhalten bzw. aus anderen Gründen Transaktionen in mehreren Ländern durchführen, zusammengearbeitet werden soll, ist dies ein zu begrenzter Begriff.
- 7.4.3 Neben der zu eng gefassten Formulierung besteht der größte Mangel darin, dass nicht sämtliche Steuern aufgeführt werden, die den Binnenmarkt und die Wettbewerbsbedingungen beeinflussen können. Dazu gehört zum einen die Kapitalertragsteuer, die für die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Finanzmarktes sowie für den einfachen Zugang zu Investitionskapital in jedem Land von großer Bedeutung ist. Zum anderen fehlt eine Besteuerung, die den Schutz der Umwelt bezweckt.
- 7.5 Die EU muss Befugnisse in all jenen Bereichen erhalten, die Auswirkungen auf den Binnenmarkt bzw. auf die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten haben. Dazu gehören sämtliche Steuern und Abgaben mit derartigen Auswirkungen. Es sollte nicht auf den Artikel zurückgegriffen werden müssen, der die EU ermächtigt, für jede Frage einstimmig den Beschluss zu fassen, sie innerhalb der EU zu behandeln. Neben einer Ausweitung der Kompetenzbereiche muss auch geregelt werden, welche Aspekte betroffen sind (Binnenmarkt und Wettbewerbsregeln) und ob die Beschlüsse einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden. Bei der Wahl zwischen den verschiedenen Abstimmungsformen ist auch zu berücksichtigen, dass es in einer Union mit 25 Mitgliedstaaten schwieriger sein wird, zu einem einstimmigen Beschluss zu gelangen.

8. Bisherige Beschlüsse

- 8.1 Trotz Mängeln in den Formulierungen des Vertrags standen immer wieder wichtige Steuerfragen auf der Tagesordnung; in den letzten Jahren wurden in diesem Bereich auch einige Beschlüsse gefasst.
- 8.2 Am 3. Juni 2003 beschloss der Rat nach Beratungen, die 14 Jahre in Anspruch genommen hatten, mit vielen Kompromissen ein Steuerpaket, das sowohl die Besteuerung von Zinserträgen wie auch von Unternehmen betrifft. Die Art, wie diese Entscheidung zustande kam, birgt dabei mehr Angriffspunkte für Kritik als der eigentliche Inhalt.
- 8.2.1 Die Beschlüsse zur Zinsertragssteuer fielen so aus, dass jedes Land zum Zwecke der Besteuerung Auskunft über die Zinserträge von Steuerausländern an deren jeweiligen Heimatstaat erteilen muss. Die zehn neuen Mitgliedstaaten beginnen damit im Jahre 2007. Ausnahmen gelten für Luxemburg, Belgien und Österreich sowie für die "Steuerparadiese" (Schweiz, Monaco, Liechtenstein, Andorra, San Marino, Gibraltar und die britischen Kanalinseln), die eine Quellensteuer auf Sparguthaben Gebietsfremder erheben und drei Viertel davon an das betreffende Heimatland abführen sollen. Die Gesamtheit der Bestimmungen soll im Jahr 2005 zur Anwendung kommen. Der Quellensteuersatz in den Ausnahmeländern wird dann 15% betragen, 2008 wird er auf 20% erhöht, 2011 auf 35%. Darüber hinaus haben sich die USA bereit erklärt, auf Anfrage Auskünfte zu erteilen.
- 8.2.2 In der Frage der Zinsertragssteuer kann von einem weitreichenden Beschluss gesprochen werden. Die Tragweite des Beschlusses wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass sonstige Kapitalerträge, darunter Dividenden, nicht abgedeckt werden; auch diverse Versicherungsprodukte werden nicht berücksichtigt.
- 8.2.3 Dieses Paket enthält auch Vorschriften über Lizenzgebühren zur Vermeidung der Doppelbesteuerung. Auch die Unternehmensbesteuerung wird im Rahmen eines Verhaltenskodex berücksichtigt, mittels dessen sich die Mitgliedstaaten dafür verbürgen, 66 aufgelistete Maßnahmen aufzuheben, um Praktiken unlauteren Wettbewerbs zu vermeiden. Dieser Teil des Steuerpakets bezieht sich also nicht auf die Steuersätze für die Körperschaftsteuer. Daher sollte man sich dessen bewusst sein, dass das Steuerpaket in seinem derzeitigen Zustand unvollständig bleibt, vor allem vom Standpunkt der Körperschaftsteuern aus gesehen.
- 8.3 Umweltsteuern und -abgaben standen in den letzten Jahren ebenfalls auf der Tagesordnung. Gemäß Artikel 175 (III-130) müssen Beschlüsse über Umweltsteuern oder -abgaben einstimmig gefasst werden. Der Konventsvorschlag, in diesem Artikel die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit einzuführen, wurde verworfen. Über viele Vorschläge der Kommission wurde noch nicht endgültig beschlossen. Dies gilt zum Beispiel für die Richtlinie über die Besteuerung von Diesel bzw. biologischen Brennstoffen. Am 27. Oktober 2003 beschloss der Rat die Besteuerung von Energieerzeugnissen. Die Richtlinie tritt am 1. Januar 2004 in Kraft

und wird die unterschiedliche Besteuerung verschiedener Energiearten teilweise nivellieren. Diese mehr als zehn Jahre alte Frage wurde dem Europäischen Rat mehrmals vorgelegt.

- 8.3.1 Wahrscheinlich ist in der Einstimmigkeitsregel die Ursache dafür zu suchen, dass die Kommission bisher keinen offiziellen Vorschlag für Verpackungen, den CO₂-Ausstoß von Kraftfahrzeugen, Flugzeugkraftstoff usw. vorgelegt hat. Auch liegen keine Vorschläge vor, die Besteuerung von Produkten nach deren Gefahrenpotenzial zu staffeln.
- 8.4 Gegenwärtig liegt ein Vorschlag der Kommission für einheitlichere Regeln für reduzierte Mehrwertsteuersätze auf bestimmte Waren vor. Laut Kommission ist ein Unterschied von 10 Prozenteinheiten (15% bis 25%) auf dem Binnenmarkt vertretbar. Aber bei den Ausnahmen vom allgemeinen Mehrwertsteuersatz können die Unterschiede zu groß werden und von null Prozent bis zu 25% schwanken.³

9. Qualifizierte Mehrheit und Mindestniveaus

- 9.1 Die Forderung nach Einstimmigkeit gilt für alle Beschlüsse der EU im Steuerbereich. Der Vorschlag des Konvents geht nicht so weit, bezieht sich jedoch weder auf die Berechnung der Besteuerungsgrundlage noch auf die Steuersätze. Der EWSA hat sich bereits mehrfach dafür ausgesprochen, die Forderung nach Einstimmigkeit in Steuerfragen neu zu überdenken.
- 9.1.1 Die Forderung nach Einstimmigkeit führt dazu, dass über weniger Vorschläge beschlossen werden kann, aber auch, wie der Fall der Zinserträge zeigt, dazu, dass die Verzögerung bis zu einem einstimmigen Beschluss äußerst lange dauern kann. Gerade dieser Fall ist auch ein Beispiel dafür, wie die Forderung nach Einstimmigkeit dazu benutzt werden kann, eigene Vorstellungen in anderen Politikbereichen durchzusetzen. Eine weitere Auswirkung ist, dass die Kommission angesichts des Einstimmigkeitserfordernisses gewisse Vorschläge erst gar nicht vorlegt, wenn mit Widerstand seitens eines gewissen Mitgliedstaates gerechnet wird. Ein Beschluss, der von allen Mitgliedstaaten getragen wird, ist stets zu bevorzugen. Führt die Einstimmigkeitsforderung dazu, dass Beschlüsse in der Euro-Gruppe oder durch eine engere Zusammenarbeit gefasst werden, wird stets ein Teil der Ungerechtigkeiten bestehen bleiben.
- 9.1.2 Wir sehen nur einen Weg, um diesen Knoten durchzuhauen: Die EU muss die Befugnis und die Möglichkeit haben, für Steuerfragen Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen, wenn die Möglichkeiten eines Landes, seine Steuern festzulegen, stark vom Verhalten der 25 Mitgliedstaaten auf dem Binnenmarkt abhängen. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Politik eines Staates Auswirkungen auf die anderen Staaten hat, ist der Handlungsspielraum bei der Regierungskonferenz dazu zu nutzen, den Bereich der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in der Steuerpolitik auszudehnen. Bei einigen Steuern wird die einzelstaatliche

³

Siehe Stellungnahme des EWSA zu KOM(2003) 397 – CESE 1407/2003 (ECO/121).

Souveränität im Bereich der Beschlussfassung zu einem Trugbild, ist es doch in der Praxis der Binnenmarkt, der der einzelstaatlichen Steuerpolitik Grenzen setzt. Eine Entscheidungsbefugnis, die nur formal, aber nicht real vorhanden ist, stellt keine wirkliche Souveränität dar.

- 9.2 Wenn es aufgrund der Wettbewerbssituation auf dem Binnenmarkt, die zu einer "Abwärts-harmonisierung" der Steuersätze führt, immer schwieriger wird, die beweglichen Besteuerungsgrundlagen zu besteuern, wird es zu einer zunehmenden Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung kommen. Im Zuge der zu erwartenden demographischen Entwicklung wird die steuerliche Belastung allmählich nicht mehr zu tragen sein. Der Ruf nach übersichtlichen Steuersystemen, die als gerecht empfunden werden, wird daher künftig noch lauter werden, da der Anteil der Erwerbsbevölkerung, die den Sozialstaat finanziell trägt, aufgrund der demographischen Veränderungen immer kleiner wird.
- 9.3 Falls Regeln für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit eingeführt werden, muss deutlich ersichtlich sein, welche Steuern davon erfasst werden. Die Unternehmensbesteuerung, die Besteuerung von Kapitaleinkommen und die Besteuerung umweltgefährdender Aktivitäten gehören ganz eindeutig hierher. Eine allgemeine Regelung für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit im Steuerbereich ist absolut nicht aktuell. Eine Regelung soll, in Übereinstimmung mit dem Vorschlag des Konvents, auf Steuern beschränkt sein, die das Funktionieren des Binnenmarktes beeinflussen oder zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Die Besteuerung der Einkünfte aus Arbeit und beispielsweise aus Liegenschaften soll auch in Zukunft in einzelstaatlicher Regie erfolgen, und falls darüber auf Unionsebene diskutiert wird, dürfen Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden. Eine deutliche Abgrenzung ist allerdings schwierig. Einige Steuern, wie beispielsweise die Mehrwertsteuer und andere Steuern auf Waren, haben in bestimmter Hinsicht Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Ihre etwaigen Auswirkungen sind auf dem Binnenmarkt jedoch nicht genau so eindeutig wettbewerbsverzerrend.
- 9.4 Eine Beschränkung auf bestimmte Arten von Steuern ist nur eine von zwei Beschränkungen. Eine weitere besteht darin, dass es sich nicht um eine Harmonisierung, sondern nur um eine Festlegung von Mindestniveaus handelt. Die Möglichkeiten der Festlegung der Steuern der Staaten nach ihren eigenen Vorstellungen werden nur dann beschnitten, wenn gewisse Staaten ihre Steuern so weit senken, dass die anderen aus Wettbewerbsgründen genötigt sind, gleichzuziehen. Beschließt ein Land, nach der Festsetzung von Mindestniveaus seine höheren Steuern beizubehalten bzw. die Steuern zu erhöhen, so ist dies eine einzelstaatliche Angelegenheit. Die möglichen Auswirkungen beschränken sich in einem solchen Fall auf das eigene Land und sind im Hinblick auf den Wettbewerb als negativ für das eigene Land zu beurteilen.

10. Schlussfolgerungen

- 10.1 Die Unterschiede in der Steuerpolitik der Mitgliedstaaten betreffen nicht nur die Steuersätze, sondern auch die Berechnung der Besteuerungsgrundlage und den gesamten Aufbau des

Steuersystems. Die Schwierigkeiten, zu einem gemeinsamen Standpunkt in Steuerfragen zu gelangen, sind deshalb nicht nur auf verschiedene politische Ansichten zurückzuführen.

- 10.2 Die vom Verfassungskonvent vorgeschlagenen Änderungen in der Steuerpolitik zielen darauf ab, dass nicht nur der Binnenmarkt, sondern auch Wettbewerbsverzerrungen Anlass zu EU-Maßnahmen geben können. Der Konvent schlägt vor, dass bei der Verwaltungszusammenarbeit, bei Steuerbetrug und Steuerflucht die qualifizierte Mehrheit Anwendung finden sollte, und dass dies in diesen Fällen über die indirekte Besteuerung hinaus auch für die Körperschaftsteuer gelten soll.
- 10.3 Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Steuerlast auf Arbeit, Kapital und Verbrauch und der Praxis bei der Umweltbesteuerung ergeben ein komplexes Bild. Die Angaben über die Körperschaftsteuer zeigen auch, dass die Veränderung der Steuereinkünfte von der wirtschaftlichen Lage abhängig sind, ohne dass dabei die Steuerregeln geändert würden.
- 10.4 Neben dem vorrangigen Ziel, der öffentlichen Hand Einkünfte zu verschaffen, dienen Steuern auch dazu, die Einkommensverteilung und das Marktgeschehen zu gestalten, beispielsweise bei der Beeinflussung der Verwendung von gefährlichen Produkten, bei der Regulierung des Arbeitsangebotes sowie bei konjunkturellen Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftspolitik.
- 10.5 Bei der Steuerpolitik sollte zunächst einmal versucht werden, gemeinsame Regeln für die Berechnung der Steuern, Abzugsmöglichkeiten usw. wie auch für die Verwaltung und die Effizienz des Systems zu finden, bevor Beschlüsse über die Steuersätze getroffen werden. Die nicht die Steuersätze betreffenden Unterschiede stellen in vielen Fällen ein schwierigeres Problem dar, speziell für Kleinunternehmen, die ihre Produkte auf dem Binnenmarkt absetzen wollen.
- 10.6 Mit wachsender wirtschaftlicher Integration zwischen den Mitgliedstaaten wächst die Bedeutung der Unterschiede zwischen den Steuersystemen. Die Integration geht mit gesteigertem Wettbewerb einher, was zu mehr Effizienz und größeren Möglichkeiten wirtschaftlichen Wohlstands führen kann. In den Fällen, in denen man sich nicht dank eines Produktivitätsanstiegs im Wettbewerb behaupten kann, besteht allerdings das Risiko von Verschlechterungen in Bezug auf die Umwelt, die sozialen Bedingungen oder von Steuersenkungen, womit die durch den Wettbewerb bedrängten Unternehmen "beschützt" werden sollen.
 - 10.6.1 Wettbewerbsverzerrende Maßnahmen, z.B. in der Unternehmensbesteuerung, müssen beseitigt werden. Deshalb muss die Steuerpolitik weiterentwickelt und die Beschlussfassung beschleunigt werden, so dass sich die Wettbewerbsbedingungen angleichen. Steuern, die Wettbewerbsverzerrungen darstellen, haben denselben Effekt auf den Binnenmarkt wie direkte staatliche Beihilfen.

- 10.6.2 Der Konvent schlägt eine einfachere Beschlussfassung für die Verwaltungszusammenarbeit und für Maßnahmen gegen Betrug und Steuerflucht vor, die aber nur dann zum Tragen kommt, wenn ihre Auslegung so umfassend ist, dass sich dadurch unnötige Unterschiede in den Steuersystemen reduzieren lassen, so dass der Binnenmarkt besser funktioniert.
- 10.7 Nach Beratungen, die 14 Jahre in Anspruch genommen haben, ist der Beschluss gefasst worden, bis zum Jahr 2011 schrittweise ein gerechteres System zur Besteuerung von Zinseinkünften einzuführen. Bei der Energiebesteuerung zeichnet sich im Zuge der Beschlüsse des Herbstes 2003 eine stärkere Vereinheitlichung ab, während sich auf den meisten Gebieten der Umweltbesteuerung der Beschlussfassungsprozess offensichtlich festgefahren hat. In Sachen Unternehmenssteuern wurde begonnen, die schädlichsten Regeln anzugehen, doch bleibt immer noch ein weiter Weg zu gehen, bis eine umfassendere Regelung erreicht ist.
- 10.8 Die Europäische Union muss die Befugnis und die Möglichkeit haben, auf steuerlichem Gebiet Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen, in den Fällen, in denen die Möglichkeit eines Landes, seine Steuern festzusetzen, stark vom Handeln der anderen Mitgliedstaaten beeinflusst wird. Wenn die beweglichen Besteuerungsgrundlagen nicht besteuert werden können, wird die Steuerlast stattdessen auf die unbeweglichen Besteuerungsgrundlagen abgewälzt, was hauptsächlich die erwerbstätige Bevölkerung trifft.
- 10.8.1 Bei der qualifizierten Mehrheit muss es eine Beschränkung auf bestimmte Steuerarten geben, und hierunter fallen die Unternehmensbesteuerung, die Steuer auf Kapitaleinkünfte und auf Tätigkeiten, die für die Umwelt schädlich sind. Dies soll für Steuern gelten, welche die Funktion des Binnenmarktes beeinflussen oder den Wettbewerb verzerren. Alle nationalen Unterschiede, die keine Auswirkungen auf das Marktgeschehen oder den Wettbewerb haben, sollen davon nicht betroffen sein. Die qualifizierte Mehrheit soll – abgesehen davon, dass sie nur für bestimmte Steuern gelten soll – zur Festlegung von Mindestniveaus benutzt werden.

Brüssel, den 10. Dezember 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI

Tabellen in der Anlage