



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 23.11.2011
KOM(2011) 815 endgültig

TEIL 5/5 - ANHANG IV

ANHANG

**WACHSTUMSFREUNDLICHE STEUERPOLITIK IN DEN MITGLIEDSTAATEN
UND BESSERE STEUERKOORDINIERUNG IN DER EU**

zu der

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Jahreswachstumsbericht 2012

Der vorliegende Bericht über eine wachstumsfreundliche Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten und eine bessere Steuerkoordinierung ist erstmals Teil des von der Kommission zum Auftakt des Europäischen Semesters (2012) vorgelegten Pakets. Er knüpft zudem an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. Juni 2011 an. Darin wurde die Kommission aufgefordert, bis Dezember 2011 über Fortschritte bei den strukturierten Beratungen über steuerpolitische Fragen im Rahmen des Euro-Plus-Paktes¹ zu berichten, insbesondere „zur Gewährleistung des Austauschs bewährter Vorgehensweisen, der Vermeidung steuerschädlicher Praktiken und der Vorlage von Vorschlägen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung“. Als wesentlicher Beitrag zur verstärkten wirtschaftlichen Steuerung sollte der Bericht die Zusammenarbeit im Steuerwesen zur Entwicklung effizienterer Steuersysteme weiter voranbringen und damit einen besseren und schnelleren Weg aus der Krise weisen. Aufbauend auf den Kernbotschaften des Jahreswachstumsberichts sollte der Bericht die Mitgliedstaaten auch darin bestärken, ihre strukturierten Beratungen zur steuerpolitischen Koordinierung im Einklang mit den im Europäischen Semester² festgelegten oder noch festzulegenden Empfehlungen und den Zielen der Strategie Europa 2020 systematisch und wirksam zu vertiefen.

1. KONTEXT

In der gegenwärtigen Wirtschaftslage, in der die Mitgliedstaaten ihre Konsolidierungsanstrengungen beschleunigen müssen, ist die Besteuerung ein besonders wichtiger Faktor. Die Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Einnahmen in Betracht ziehen, dürfen aber zugleich das noch anfällige Wirtschaftswachstum in Europa nicht in Gefahr bringen. Eine bessere Steuerkoordinierung auf EU-Ebene hat in dieser Lage eine Rolle zu spielen, denn sie kann sowohl bei der Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen als auch bei der Verwirklichung einzelstaatlicher politischer Ziele nützlich sein.

Eine „Verbesserung“ der Besteuerung im Rahmen des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung wird den Mitgliedstaaten dabei helfen, ein Gleichgewicht zwischen Einnahmengenerierung und Wachstum herzustellen. Die am 12. Juli 2011 vom Rat zum Abschluss des ersten Europäischen Semesters angenommenen länderspezifischen Empfehlungen unterstreichen, wie wichtig weitere Steuerreformen sind, die wachstumsfreundliche Steuerquellen in den Vordergrund rücken und zugleich das Steueraufkommen insgesamt stabil halten. Als potenziell wichtiges Thema ist die Senkung der Steuern auf den Faktor Arbeit zu nennen – damit Arbeit sich lohnt. Der Austausch

(¹) Der Pakt für den Euro – später Euro-Plus-Pakt genannt, um Nichtmitglieder des Euro-Währungsgebiets auf freiwilliger Basis einzuschließen – wurde von den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets am 11. März 2011 aus der Taufe gehoben und auf der Tagung des Europäischen Rates vom 24. und 25. März 2011 bestätigt. Der Pakt legt fest: *„Eine pragmatische Koordinierung der Steuerpolitik ist ein notwendiger Bestandteil einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung im Euro-Währungsgebiet, die darauf abzielt, die Konsolidierung der Haushalte und wirtschaftliches Wachstum zu unterstützen. In diesem Zusammenhang verpflichten sich die Mitgliedstaaten, strukturierte Beratungen über steuerpolitische Fragen, insbesondere um den Austausch bewährter Vorgehensweisen sicherzustellen, sowie über die Vermeidung steuerschädlicher Praktiken und über Vorschläge zur Bekämpfung von Betrug und Steuerhinterziehung aufzunehmen.“*

(²) Die Kommission hat auch in ihrer Mitteilung über einen Fahrplan für Stabilität und Wachstum (KOM(2011) 669 endgültig) darauf hingewiesen, dass die Stärkung des Europäischen Semesters der wirtschaftspolitischen Koordinierung in Form einer intensiveren Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik, in die auch der Euro-Plus-Pakt eingebettet wird, erforderlich ist.

bewährter Vorgehensweisen und ein verstärkter Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten könnten in diesem Zusammenhang besonders hilfreich sein. Mittlerweile ist es noch dringlicher geworden, die Besteuerung zu verbessern und über die Art und Weise der Haushaltskonsolidierung und ihre Folgen für das Wachstum zu wachen.

Im Rahmen des Europäischen Semesters werden steuerpolitische Reformen auf der Ebene der Mitgliedstaaten in Betracht gezogen, um das Wirtschaftswachstum und die haushaltspolitische Nachhaltigkeit zu stärken. Zugleich würde der Austausch bewährter Vorgehensweisen das Europäische Semester im steuerpolitischen Bereich stärken, allen Mitgliedstaaten Nutzen bringen und hilfreiche Orientierung bieten für gemeinsame Schritte in Richtung auf nachhaltigere, wachstums- und beschäftigungsfreundlichere Steuersysteme, die dem erheblichen Konsolidierungsbedarf der Haushalte gerecht werden, Verzerrungen, die zu makroökonomischen Ungleichgewichten beitragen, abbauen und ihre verteilungspolitischen Möglichkeiten bewahren.

Die Steuerkoordinierung ist insbesondere für grenzübergreifende Sachverhalte erforderlich. Sie kann den Binnenmarkt effizienter machen – denn einige der derzeit noch verbliebenen Haupthindernisse für den Binnenmarkt sind Folge der unkoordinierten Steuerpolitik der Mitgliedstaaten. Die fortschreitende Integration des Binnenmarktes und die Mobilität bestimmter Faktoren führen dazu, dass Steuern die Entscheidungen der Wirtschaftsbeteiligten in grenzübergreifender Hinsicht beeinflussen können. Divergenzen zwischen nationalen Steuervorschriften können als Hindernis wirken und Bürger und Unternehmen davon abhalten, die Vorteile des Binnenmarktes voll in Anspruch zu nehmen³. Zudem kann eine Koordinierung bei der Umsetzung wachstumsfreundlicher nationaler steuerpolitischer Strategien helfen, indem sie etwa zur Aufgabe schädlicher Steuerpraktiken und zur Prävention von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung führt. Gemeinsame Anstrengungen bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung können die Steuerbemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten robuster machen und ohne höhere Steuerbelastung zu höheren Steuereinnahmen beitragen.

2. STEUERPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN – DAS EUROPÄISCHE SEMESTER NIMMT SIE AN

Die Mitgliedstaaten der EU stehen im Bereich der Steuerpolitik gegenwärtig vor zwei übergeordneten Herausforderungen. Bei der ersten Herausforderung handelt es sich um die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, die Verringerung von Steuerausfällen und die effizientere Steuererhebung, was für die Generierung zusätzlicher Einnahmen von großer Bedeutung sein kann. Bei der zweiten Herausforderung handelt es sich um die Steigerung der Wachstumsfreundlichkeit des gesamten Steuergefüges, einen zentralen Bestandteil der umfassenden Aufgabe, das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaften der EU zu stärken. Dies ist ein eigenständiges Ziel, zugleich aber auch eine Voraussetzung für nachhaltige öffentliche Finanzen. Des Weiteren müssen viele Mitgliedstaaten die Ausgestaltung einzelner Steuerarten – u. a. durch breitere Bemessungsgrundlagen – verbessern und die Einhaltung der Steuervorschriften und die Steuerverwaltung stärken. Sollte auch bei erfolgreicher Bewältigung dieser Herausforderungen weiter Bedarf an zusätzlichen Steuereinnahmen bestehen, könnten sich höhere Steuersätze zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen als erforderlich erweisen.

³⁾ Monti, M. (2010), Eine neue Strategie für den Binnenmarkt.

Dieser Abschnitt stützt sich auf die Ergebnisse des unlängst von der Kommission veröffentlichten Berichts über Steuerreformen in den Mitgliedstaaten 2011 (*Tax Reforms in EU Member States 2011*)⁴. Zur Einkreisung der oben genannten steuerpolitischen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten dient ein horizontales Screening auf der Basis makroökonomischer Indikatoren. Für eine umsetzbare und auf den Bedarf der einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnittene Politikberatung ist diese vorläufige Bewertung der nationalen Steuerpolitik um einschlägige länderspezifische Belege mikroökonomischer oder qualitativer Art zu ergänzen.

2.1. Höhere Steuereinnahmen als Beitrag zur Konsolidierung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Folgen spiegeln sich in den Staatseinnahmen der Mitgliedstaaten deutlich wider, und dies wird auch so bleiben. Nach den zahlreichen steuergestützten Konjunkturmaßnahmen der Jahre 2008 bis 2010 steht nun die dringend erforderliche Konsolidierung der Staatsfinanzen im Mittelpunkt der Steuerpolitik. Einige Mitgliedstaaten könnten – als Ergänzung zur Ausgabenkontrolle – eine Steigerung der Steuereinnahmen in Betracht ziehen, um ihre öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Dies gilt insbesondere für Länder mit einer nicht tragfähigen Haushaltssituation, die zugleich aber Spielräume für eine Steigerung der Steuereinnahmen haben. Die Forschung hat gezeigt, dass eine auf Einnahmen gestützte Konsolidierung eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit hat, wenn die ursprüngliche Steuerquote niedrig ist. Zunächst könnte der Bedarf nach höheren Steuereinnahmen eher über eine verbesserte Einhaltung der Steuervorschriften und eine verbesserte Steuerverwaltung gedeckt werden als über beliebige Steuererhöhungen. Wenn die Steuervorschriften bereits weitgehend eingehalten werden und/oder der Bedarf an höheren Einnahmen nicht allein durch eine verbesserte Steuerdisziplin gedeckt werden kann, wäre eine effizientere Besteuerung durch Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (etwa die Überprüfung von Steuervergünstigungen und ermäßigten MwSt-Sätzen) in Erwägung zu ziehen (siehe Abschnitt 2.3). Als letzte Lösung mag in einigen Fällen die Erhöhung der Steuersätze oder die Einführung neuer Steuern unvermeidlich sein. Um zu beurteilen, ob eine steuergestützte Konsolidierung angemessen ist, muss geprüft werden, ob steuerpolitischer Spielraum vorhanden ist und ob (i) bereits in jüngster Vergangenheit umfassende Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen ergriffen wurden und (ii) in den am wenigsten wachstumsfeindlichen Steuerkategorien Potenzial für höhere Einnahmen vorhanden ist. Entscheidungen über Prioritäten für eine steuergestützte Konsolidierung dürften die Mitgliedstaaten am ehesten von ihrem haushaltspolitischen Spielraum, ihrer Position im Konjunkturzyklus und anderen mikroökonomischen und institutionellen Variablen abhängig machen wollen.

2.2. Wachstumsfreundlichere Steuerstruktur

Potenzial für Steuerverlagerungen

Eine hohe Besteuerung des Faktors Arbeit (insbesondere bei sozial schwachen Gruppen) kann in Verbindung mit niedrigen indirekten Steuern und niedrigen Verbrauchsteuern ein Indiz dafür sein, dass die Struktur eines Steuersystems überdacht werden sollte. Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur weist darauf hin, wie wichtig es ist, dass der Steuermix auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet ist, und bringt die drei wichtigsten Steuerkategorien in Bezug auf ihre Wachstumswirkungen in folgende Reihenfolge: Steuern auf Immobilien sind

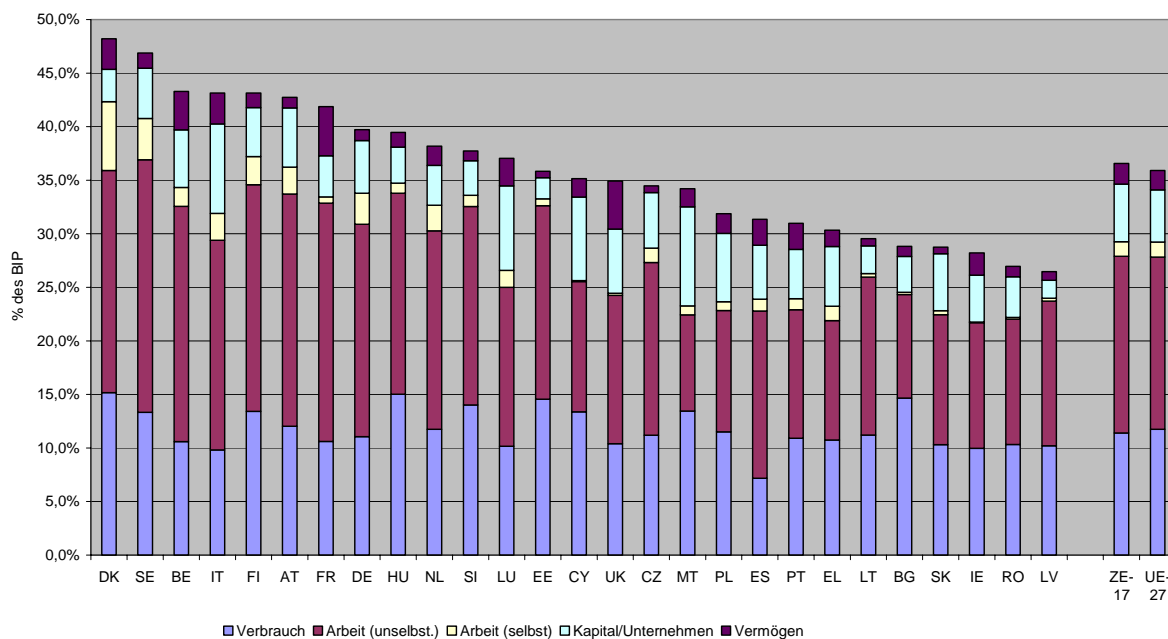
⁽⁴⁾ European Economy 5/2011 und Taxation Papers No. 28.

am wenigsten wachstumsfeindlich, dann kommen Verbrauchsteuern (einschließlich Umweltsteuern) und schließlich Einkommensteuern (Steuern auf persönliche und Körperschaftliche Einkommen) als schädlichste Kategorie.

Wie bereits im Jahreswachstumsbericht 2011 ausgeführt, sollte die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten Vorrang haben, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stimulieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Insbesondere die Beteiligung von Gering- und Zweitverdienern am Arbeitsmarkt ist beunruhigend niedrig, was zeigt, dass sichergestellt werden muss, dass sich Arbeit für diese sozial schwachen Gruppen lohnt. Reformen der Steuer- und Sozialsysteme sind auch deswegen nötig, um Zweitverdienern die Beteiligung am Arbeitsmarkt zu erleichtern und Schwarzarbeit und die Abhängigkeit von Sozialleistungen einzudämmen.

Die im Bericht über Steuerreformen in den Mitgliedstaaten der EU 2011⁵ enthaltene Analyse der Möglichkeiten eines wachstumsfreundlichen Umbaus der Steuerstruktur deutet darauf hin, dass einige Mitgliedstaaten ihr Wirtschaftswachstum steigern könnten, indem sie den Faktor Arbeit (persönliche Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge) entlasten. Einige Mitgliedstaaten haben unlängst die Steuerbelastung in gewissem Umfang auf den Verbrauch verlagert, vor allem indem sie MwSt-Sätze und Verbrauchsteuern angehoben haben. In einer Reihe von Mitgliedstaaten steht der hohen Steuerbelastung des Faktors Arbeit jedoch noch immer ein vergleichsweise geringer Anteil an Einnahmen aus Verbrauch- oder anderen indirekten Steuern gegenüber. Eine Erhöhung der Verbrauch-, Umwelt- und/oder Immobiliensteuern könnte eine Möglichkeit sein, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten und zugleich das Wachstumspotenzial der Wirtschaft steigern. Jede Verringerung der Steuerbelastung des Faktors Arbeit sollte auf geringqualifizierte Arbeitnehmer und/oder Zweitverdiener ausgerichtet sein, da es für diese Gruppen oft besonders starke Anreize gibt, nicht zu arbeiten, während die Elastizität des Arbeitsangebots bezüglich des Arbeitsentgelts bei ihnen vergleichsweise hoch ist.

Schaubild 1: Steuerlast insgesamt, Aufschlüsselung nach Bereichen, 2009, in % des BIP



Quelle: Kommissionsdienststellen

(⁵) Ebd.

Ein Umbau der Besteuerung des Faktors Arbeit über alle Einkommensstufen hinweg könnte ebenfalls in Betracht gezogen werden. Um Arbeitsmobilität und die effiziente Allokation des Immobilienbestands zu fördern, könnte es erforderlich sein, die Immobilienbesteuerung von transaktionsbezogenen zu periodischen Steuern umzugestalten. Eine Erhöhung der Umweltsteuern könnte ebenfalls erwogen werden, da sie durch ihre mittelfristigen Auswirkungen auf Wachstum, Einkommen, Produktivität und Steuereinnahmen zur Haushaltskonsolidierung beitragen können⁶. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass ihre Bemessungsgrundlage in der Regel vergleichsweise schmal ist und ihre Hauptaufgabe darin besteht, umweltpolitische Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Da empirische Studien zeigen, dass Körperschaftsteuern grundsätzlich besonders wachstumsfeindlich sind, sollten Mitgliedstaaten mit vergleichsweise hohen Steuern auf körperschaftliche Einkommen gegenwärtig von einer Erhöhung der Körperschaftsteuern absehen. Wenn Steuern auf Unternehmensgewinne das Verhältnis von Risiko und Ertrag bei unternehmerischen Entscheidungen ändern, können sie die Kapitalakkumulation verzerren und von Investitionen abhalten.

2.3. Breitere Bemessungsgrundlagen

Neben den oben erörterten allgemeinen, makroökonomischen Herausforderungen für Nachhaltigkeit und Wachstum verdienen eine Reihe von spezielleren, die Ausgestaltung einzelner Steuern betreffenden Herausforderungen besondere Aufmerksamkeit im Hinblick auf eine Steigerung der Besteuerungseffizienz. Dies gilt vor allem für Fälle, in denen die Bemessungsgrundlagen durch ungerechtfertigte Steuervergünstigungen und die häufige Anwendung ermäßigter Steuersätze geschmälert wurden. Wie oben erwähnt, sollte anstelle der (weiteren) Erhöhung der Steuersätze die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen ganz oben auf der Agenda für den Bedarf an einnahmengestützter Konsolidierung stehen.

Überprüfung und Abbau von Steuervergünstigungen bei direkten Steuern

Der Umfang an Steuervergünstigungen bei direkten Steuern ist ein Indikator für die Breite der Bemessungsgrundlage. Steuervergünstigungen, bei denen es sich faktisch um Subventionen handelt, sind Abzüge, Befreiungen und Abweichungen von einer breit definierten Bemessungsgrundlage. Sie können für Gerechtigkeits- und Umverteilungszwecke, zur Korrektur externer Effekte oder zur Schaffung positiver oder negativer Anreize gerechtfertigt sein, stellen jedoch oft ungerechtfertigte Präferenzregelungen dar, die wirtschaftliche Verzerrungen erzeugen und die Effizienz des Steuersystems verringern. Der Abbau von Steuervergünstigungen bei der persönlichen Einkommensteuer und/oder der Körperschaftsteuer verbreitert die Bemessungsgrundlage und verringert die Komplexität des Steuersystems. Damit könnten bei unveränderten (oder sogar niedrigeren) Steuersätzen höhere Steuereinnahmen möglich sein. Hinzu kommt, dass eine Entlastung bei den Befolgungskosten zu einer erheblichen Verbesserung des unternehmerischen Umfelds führen könnte. Dies erfordert eine größere Transparenz und die Verringerung der Komplexität der Steuervorschriften und Durchführungsbestimmungen, die Vereinfachung von

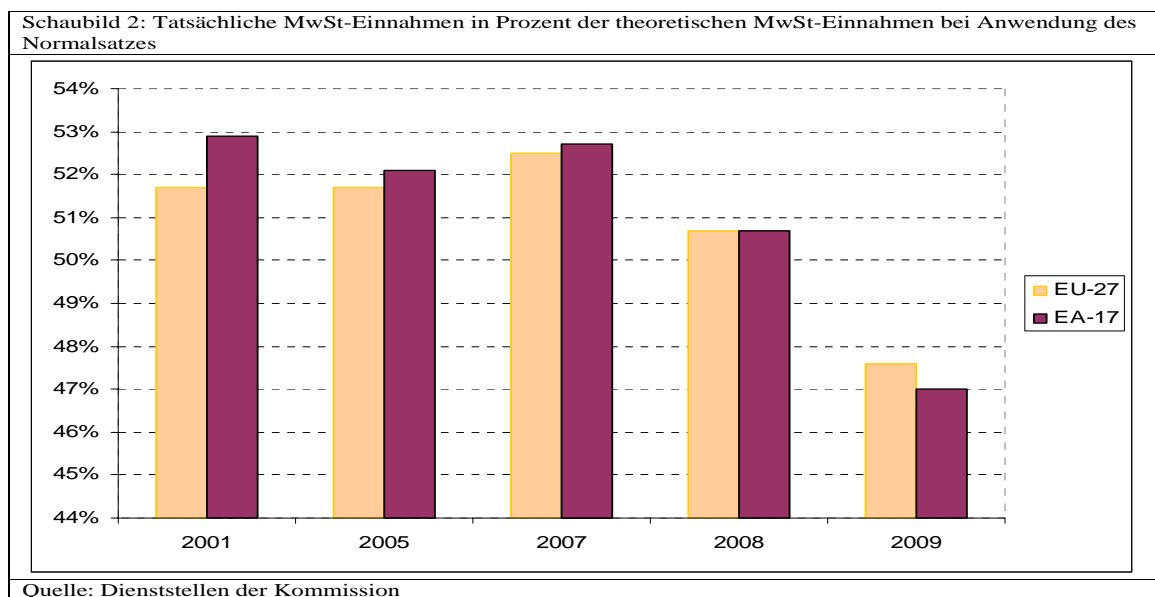
⁶) Nach der Wirtschaftskrise haben einige Länder im Rahmen ihrer haushaltspolitischen Konsolidierungsstrategien höhere umweltbezogene Steuern erlassen. In Irland etwa haben höhere Kraftstoffsteuern, eine CO₂-Steuer in Höhe von 15 EUR/t (für 2014 ist eine Verdopplung auf 30 EUR/t vorgesehen) und Gebühren für die Wassernutzung in den jüngsten Haushaltsplänen eine zentrale Rolle gespielt.

Zahlungsverfahren – u. a. durch E-Verwaltung – sowie die Gewährleistung einer verlässlichen Steuergesetzgebung.

Steigerung der MwSt-Effizienz

Die Mehrwertsteuer macht den Löwenanteil an den Verbrauchsteuereinnahmen aus. Eine Beschränkung der MwSt-Befreiungen und der Anwendung ermäßigter MwSt-Sätze im Sinne der MwSt-Richtlinie (2006/112/EG) wird für die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und die Steigerung der Steuereffizienz insgesamt von entscheidender Bedeutung sein⁷. In vielen Mitgliedstaaten liegen die tatsächlichen MwSt-Einnahmen weit unter dem Niveau, das bei Einführung einer einheitlichen Verbrauchsteuer erreicht werden könnte (siehe Schaubild 2 für die Durchschnittswerte für EU und Euro-Währungsgebiet). In der Praxis ist das bestehende MwSt-System bei weitem nicht einheitlich; dies geht vor allem auf sozialpolitische Ziele zurück, die jedoch wirksamer mit anderen politischen Instrumenten umgesetzt werden könnten. Die Mitgliedstaaten wenden sehr unterschiedliche MwSt-Sätze an und schaffen damit ein höchst vielgestaltiges und komplexes MwSt-System.

Vergleichsweise niedrige MwSt-Einnahmen könnten auch auf Steuerbetrug und Steuerhinterziehung zurückzuführen sein (sogenannte „Einhaltungslücke“), wovon einige Mitgliedstaaten besonders betroffen sind. Eine Steigerung der MwSt-Effizienz und der Steuerdisziplin durch die Abschaffung ermäßigter Sätze und die Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung könnte in vielen Mitgliedstaaten die Steuererhebung wesentlich verbessern und wirtschaftliche Verzerrungen abbauen.



2.4. Bessere Ausgestaltung einzelner Steuern

Der Bericht über Steuerreformen in den Mitgliedstaaten der EU 2011 verweist auf zwei andere spezielle Themen, die für eine Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz in vielen Mitgliedstaaten von Bedeutung sind.

⁽⁷⁾ Anders als ermäßigte MwSt-Sätze sind die meisten Befreiungen in der MwSt-Richtlinie festgeschrieben und damit für die Mitgliedstaaten nicht fakultativ.

Verringerung des Verschuldungseffektes bei Körperschaft- und Immobiliensteuern

Die Körperschaftsteuersysteme und die Besteuerung von Immobilieninvestitionen in den Mitgliedstaaten führen zu einem „Verschuldungseffekt“ bei der Finanzierung von Investitionen.

Der „Verschuldungseffekt“ bei den Körperschaftsteuern ist darauf zurückzuführen, dass Zinszahlungen auf körperschaftliche Schulden vom steuerbaren Gewinn abgezogen werden können, Eigenkapitalrenditen aber nicht. Die sozialen Kosten dieses Verschuldungseffektes sind gegebenenfalls nicht zu vernachlässigen. Wichtiger noch ist, dass übermäßige Schuldenstände die Wahrscheinlichkeit der Zahlungsunfähigkeit erhöhen, und die jüngste Finanzkrise hat gezeigt, dass die Anpassungskosten bedeutend sein können.

Der Verschuldungseffekt bei Immobilien ist ebenfalls darauf zurückzuführen, dass bei Hypotheken Zinszahlungen (und selbst Kapitalzahlungen) von der persönlichen Einkommensteuer abgezogen werden können und damit Anreize zur Anhäufung von Schulden und zu übermäßigen Investitionen in Immobilien, d. h. zur Fehlallokation von Ressourcen zulasten produktiver(er) Investitionen, geschaffen werden. Diese Art der Steuererleichterung gilt als mitverantwortlich für den Anstieg der Immobilienpreise und der Schuldenaufnahme und damit für die Blase auf dem Immobilienmarkt. Es liegen Belege dafür vor, dass Länder, die Wohneigentum über Steuervergünstigungen für die Hypothekenfinanzierung fördern, auch höhere Hypothekenschuldenquoten aufweisen.

Bei beiden Verschuldungseffekten treffen Privathaushalte und Unternehmen Finanzierungsentscheidungen zugunsten eines erhöhten Fremdkapitalanteils aufgrund von Steueranreizen und nicht von wirtschaftlichen Überlegungen. Diese Verzerrungen steigern das Risiko und damit die Volatilität der Wirtschaft, da sie bei Eintreten des Risikos negative wirtschaftliche Entwicklungen verstärken können.

Entwicklung einer umweltfreundlichen Besteuerung

Im Kontext von Sparmaßnahmen und Haushaltskonsolidierung scheint für umweltpolitische Maßnahmen, die öffentliche Ausgaben erfordern, kaum Raum vorhanden zu sein. Umso wichtiger ist es, die Besteuerung in der Umweltpolitik so wirksam wie möglich einzusetzen. Umweltschädliche Steuererleichterungen sollten daher schrittweise abgeschafft werden, und Umweltsteuern müssen sachgerecht ausgestaltet werden. Besonders bedenklich sind Beihilfen für den Energieverbrauch über ermäßigte MwSt-Sätze, Steuervergünstigungen für Unternehmensfahrzeuge⁸ und uneinheitliche Preise für CO₂-Emissionen (z. B. Abbau der indirekten Subventionen für Dieselkraftstoff). Die Tatsache, dass viele Mitgliedstaaten⁹ solche Beihilfen vorsehen, fordert dazu heraus, die Struktur der Umweltsteuern neu zu überdenken, damit sichergestellt ist, dass es geeignete Anreize für den Umweltschutz gibt und möglichen Wohlstandseinbußen stärker Rechnung getragen wird. Außerdem sollte auf EU- und auf internationaler Ebene die Koordinierung gestärkt werden, um ein in sozialer Hinsicht optimales Umweltsteuerniveau zu erreichen und dazu beizutragen, dass die Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen gleich sind.

⁽⁸⁾ Nach Schätzungen im Auftrag der Kommission führen Steuervergünstigungen für Unternehmensfahrzeuge zu unmittelbaren Mindereinnahmen in Höhe von fast 0,5 % des BIP der EU (54 Mrd. EUR) sowie zu erheblichen Wohlstandseinbußen in Höhe von 0,1-0,3 % des BIP der EU (12-37 Mrd. EUR).

⁽⁹⁾ Europäische Kommission (2011), Tax Reforms in EU Member States 2011.

2.5. Rolle des Europäischen Semesters und Austausch bewährter Verfahren

Ein verstärkter Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten der EU kann dazu beitragen, die politische Steuerung im Rahmen des Europäischen Semesters qualitativ zu stärken. Er kann auch den Mitgliedstaaten dabei helfen, die politische Steuerung in angemessener Form unter gebührender Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten umzusetzen. Dieser verstärkte Dialog könnte in verschiedenen Foren erfolgen:

- In der hochrangigen Gruppe „Steuerfragen“ sollten die Mitgliedstaaten ihre Auffassungen sowohl zu Verfahren wie zu Inhalten vorbringen, so dass vorausschauende Berichte, die als Fahrplan für die künftige Arbeit im Bereich der steuerpolitischen Koordinierung dienen können, rechtzeitig im Entwurf vorgelegt werden können.
- Im Rahmen der Gruppe „Steuerpolitik“ hat die Kommission mit den Mitgliedstaaten Gespräche über die wachstumsfreundliche Steuerausgestaltung und Steuerveranlagung geführt. Die Gruppe hat auch bewährte Vorgehensweisen erörtert und ihr Augenmerk dabei insbesondere auf Erfahrungen beim Übergang zu Umweltsteuern gelegt. Dieser Austausch sollte ausgedehnt werden; die Gruppe könnte u. a. Fragen der Steuerverwaltung behandeln, um den Mitgliedstaaten zu helfen, die Erhebung ihrer Steuern zu verbessern.
- Im Rat (Wirtschaft und Finanzen), insbesondere in dem ihm beigeordneten Ausschuss für Wirtschaftspolitik¹⁰, sollten auf der Grundlage länderspezifischer Erfahrungen technische Gespräche über die horizontalen Grundsätze einer wachstumsfreundlichen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Politik geführt werden, um die methodischen und analytischen Fundamente der steuerpolitischen Ausrichtung weiter zu stärken.

Guten, zuverlässigen Daten kommt ebenfalls eine entscheidende Hilfsfunktion zu. Es geht darum, vergangene und künftige Steuerreformen zu analysieren, auszuwerten und zu vergleichen und den Austausch bewährter Vorgehensweisen zu fördern. Der Austausch bewährter Vorgehensweisen könnte gefördert werden, indem (i) das Webportal der Europäischen Kommission¹¹ zu den Hauptmerkmalen der nationalen Steuerreformen einschließlich der Bewertung ihrer Effizienz weiter ausgebaut wird und (ii) erforderlichenfalls indikative Zielvorgaben ermittelt werden.

3. STEUERKOORDINIERUNG UND RECHTSAKTE DER EU

Eine Steuerkoordinierung in der EU oder EU-Rechtsakte in für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes besonders wichtigen Bereichen, deren Annahme als

⁽¹⁰⁾ Der Ausschuss wurde 1974 durch Entscheidung des Rates ins Leben gerufen, um den Rat (Wirtschaft und Finanzen) und die Kommission in ihrer Arbeit zu beraten und zu unterstützen. Die Kerntätigkeit des Ausschusses betrifft zwei miteinander verknüpfte Bereiche, (i) den Bereich Wirtschaftspolitik, der sich im Wesentlichen auf die Strategie Europa 2020 bezieht, (ii) den Bereich öffentliche Finanzen, in dem der Ausschuss besondere Zuständigkeiten für Qualität und Nachhaltigkeit besitzt. In der gegenwärtigen Wirtschaftslage konzentriert sich der Ausschuss auf Wachstum und Beschäftigung, vor allem auf Reformen, mit denen Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungskapazität gefördert werden und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet wird.

⁽¹¹⁾ Datenbank betreffend Steuerreformen.

zweckdienlich erachtet werden kann, können die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützen, ihre Steuersysteme wachstumsfreundlicher zu gestalten und die Steuererhebung zu verbessern.

Steuerkoordinierung und Rechtsakte der EU sind für drei Problemstellungen von besonderer Relevanz. Zunächst einmal kann eine Koordinierung zum Abbau von Binnenmarkthindernissen beitragen, damit für Unternehmen und Einzelpersonen gleiche Ausgangsbedingungen geschaffen werden. Somit kann ein koordiniertes Vorgehen im Steuerbereich bei Doppelbesteuerung und anderen steuerlichen Maßnahmen, die das grenzübergreifende Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen und Investitionen in der EU erschweren, Abhilfe schaffen. Zweitens kann eine Steuerkoordinierung auch erheblich dazu beitragen, Nichtbesteuerung und Missbrauch zu begrenzen und zu verhindern, da solche Praktiken die Gerechtigkeit und das effiziente Zusammenwirken der Steuersysteme der Mitgliedstaaten gefährden. Die Einhaltung von Steuervorschriften könnte auf diese Weise verbessert werden, und für die öffentlichen Haushalte könnten dringend benötigte Zusatzeinnahmen generiert werden. Schließlich kann eine Koordinierung auch schädlichen, mit einer Nivellierung nach unten verbundenen Steuerwettbewerb verhindern helfen, der die Mitgliedstaaten davon abhält, mobile Bemessungsgrundlagen zu besteuern und sie dazu zwingt, durch die Belastung weniger mobiler Grundlagen, wie etwa den Faktor Arbeit und insbesondere geringqualifizierter Arbeitskräfte, Einnahmen zu generieren. Ein solches Vorgehen würde beschäftigungspolitische Fehlanreize auslösen und die Arbeitskosten für die Arbeitgeber erhöhen, was erhebliche Verwerfungen verursachen dürfte. Eine Koordinierung würde den Mitgliedstaaten wieder etwas Spielraum für die bessere Gestaltung ihrer Steuerpolitiken verschaffen.

Die Kommission hat mehrere Legislativvorschläge (siehe nachstehenden Kasten 1) vorgelegt, deren Umsetzung den Binnenmarkt und die Steuersysteme der Mitgliedstaaten verbessern würde.

Kasten 1: Einschlägige Vorschläge der Europäischen Kommission

Durch die Überarbeitung der *Energiesteuerrichtlinie* sollen die Binnenmarktmechanismen der bestehenden Richtlinie an die neuen Umweltaforderungen angepasst werden. Durch ihre Annahme erhielten die Mitgliedstaaten Hilfestellung bei der Neugestaltung ihrer allgemeinen Steuerstrukturen, und es würde eine Umstellung auf eine wachstumsfreundlichere Besteuerung ermöglicht.

Der Vorschlag für eine *Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)* soll durch ein einziges Regelwerk für die Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage von Unternehmen oder Konzernen und durch die Festlegung einer einzigen Anlaufstelle für die Einreichung von Steuererklärungen grenzüberschreitende Tätigkeiten von Unternehmen vereinfachen. Unternehmen, die sich für dieses System entscheiden, könnten ihre Befolgungskosten, die gegenwärtig aufgrund unterschiedlicher nationaler Systeme recht hoch sind, ganz erheblich senken. Durch den Vorschlag könnte auch die Steuertransparenz in der EU erhöht werden. Eine GKKB setzt keine Harmonisierung nationaler Steuersätze voraus und könnte einnahmenneutral umgesetzt werden. Sie würde zur Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen beitragen.

Der unlängst erfolgte Vorschlag für ein *gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem* würde das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes in dem betroffenen Bereich sicherstellen und aus dem Finanzsektor erhebliche Steuermehreinnahmen generieren, die den öffentlichen Kassen zufließen.

Durch die Überarbeitung der *Zinsertragsrichtlinie* würden deren Anwendbarkeit und die steuerliche Erfassung von Zinszahlungen erweitert. Zudem wird erwogen, die einschlägigen Vereinbarungen mit Drittländern den Änderungen an der Richtlinie entsprechend neu auszuhandeln.

Mit diesen vier Vorschlägen, die gegenwärtig dem Rat vorliegen, wird angestrebt, für die Unternehmen in Europa gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, die Funktionsweise der Steuersysteme zu verbessern und den Spielraum für schädliche Steuerpraktiken, Steuerhinterziehung und Steuerbetrug zu verringern.

Die *Neugestaltung der Mehrwertsteuerrichtlinie* gemäß dem Grünbuch und der bevorstehenden Mitteilung über die „Zukunft der Mehrwertsteuer“ sollte im Hinblick auf die Modernisierung und Verbesserung der gegenwärtigen Systeme und die Vertiefung des Binnenmarktes von den Mitgliedstaaten geprüft werden.

3.1. Schädliche Steuerpraktiken und gesundes wirtschaftliches Umfeld

Schädlicher Steuerwettbewerb kann nur durch internationale Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der EU angegangen werden. Mithilfe des Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung, eines Soft-Law-Instruments ohne rechtliche Durchsetzungskraft, konnten zahlreiche schädliche Steuerregelungen beseitigt werden.

Seit Kurzem diskutiert die Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ auch Querschnittsfragen, etwa die Förderung der im Verhaltenskodex verankerten Grundsätze gegenüber Drittländern. Seit dem vergangenen Jahr erörtert die Kommission auf Ersuchen des Rates mit der Schweiz und Liechtenstein die Anwendung der Grundsätze und Kriterien des Kodexes in diesen beiden Ländern. Ein weiterer Themenkomplex im Zusammenhang mit der Eindämmung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung ist die Koordinierung von Missbrauchsbekämpfungsmaßnahmen.

Des Weiteren ist die Kommission der Auffassung, dass die Steuerplanung von Unternehmen in den letzten Jahren immer ausgeklügelter geworden ist. Manche Unternehmen beschränken sich nicht darauf, von bestimmten Ländern angebotene vorteilhafte Steuerregelungen in Anspruch zu nehmen, sondern sie schaffen komplexe steuerliche Konstruktionen, um die mangelnde Abstimmung der Steuersysteme zweier oder mehrerer Länder auszunutzen. Diese Entwicklungen haben eine Debatte über die jetzige und künftige Rolle der Gruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“ ausgelöst. Die Wirksamkeit der Gruppe würde durch neue Impulse und eine Verstärkung ihres Mandats erheblich verbessert. Dabei sollte die Verstärkung der gemeinsamen Arbeit in Bezug auf schädliche Steuerpraktiken Vorrang haben. Die Arbeit der Gruppe sollte erweitert werden, um zu gewährleisten, dass sich für Steuerverwaltungen oder Unternehmen aufgrund der mangelnden Abstimmung zwischen Steuersystemen keine negativen Auswirkungen ergeben. Unterschiedliche Regelungen können u. a. zu doppelter Nichtbesteuerung führen, die die Steuereinnahmen von Mitgliedstaaten schmälert und bestimmten Unternehmen nicht gerechtfertigte Vorteile verschafft. In der gegenwärtigen Krisensituation muss gegen solche Schlupflöcher, die auch dem Geist des Binnenmarktes abträglich sind, vorgegangen werden. Sollten bis Ende 2012 keine Ergebnisse erzielt werden, will die Kommission auf ihr Initiativrecht zurückgreifen, um diese wichtigen Fragen anzugehen.

Durch die Zusammenarbeit im Steuerwesen sollen nicht nur schädliche Steuerpraktiken bekämpft, sondern auch steuerliche Hindernisse beseitigt werden, die die Wirtschaftsbeteiligten davon abhalten, alle Vorteile des Binnenmarktes in Anspruch zu

nehmen. Eines der größten Hindernisse ist die Doppelbesteuerung, und es wurde damit begonnen, einzelne Aspekte dieses facettenreichen Problems anzugehen. So hat die Kommission beispielsweise ein Sachverständigenforum eingerichtet, um Lösungen für Verrechnungspreisprobleme zu finden. Zudem prüft sie, inwieweit Risikokapitalfonds Doppelbesteuerungsproblemen ausgesetzt sind, um für diese Fonds, die für KMU eine wichtige Finanzierungsquelle sein können, Lösungen zu finden. Die Kommission ist entschlossen, die noch verbleibenden Probleme anzugehen, und hat daher eine Mitteilung zum Thema Doppelbesteuerung angenommen, in der sie ausführt, in welchen Bereichen in der EU die wichtigsten Doppelbesteuerungsprobleme auftreten und welche konkreten Maßnahmen sie ergreifen will. Auf diese Weise will die Kommission echte Hindernisse für eine wettbewerbsfähigere Wirtschaft beseitigen, die EU investitionsfreundlicher machen und unternehmerische Tätigkeiten erleichtern¹². Ein Element, das geprüft wird, wäre ein verbindlicher Mechanismus zur Beilegung von Streitfällen, um die Doppelbesteuerung in der EU umfassend zu beseitigen.

Auch durch die Finalisierung von Initiativen wie den Vorschlag für eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer kann die Marktintegration vertieft werden, und Verzerrungen in der EU können beseitigt werden. Die Regelung würde Unternehmen die Möglichkeit geben, sich für ein gemeinsames System zu entscheiden, so dass ein Großteil der steuerlichen Hindernisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten vermieden würden. Darüber hinaus würde die Annahme der Energiesteuerrichtlinie, mit der die Mängel in der jetzigen Richtlinie beseitigt werden sollen, nicht nur zur Schaffung wirklich gleicher Ausgangsbedingungen in der EU beitragen, sondern auch die Hinwendung zu einer wachstumsfreundlicheren Besteuerung erleichtern.

3.2. Betrugsbekämpfung und Steuerhinterziehung

Einige Mitgliedstaaten stehen vor der Herausforderung, anreizorientierte Maßnahmen einzuführen, um Steuerlücken zu verringern, indem sie die Effizienz der Steuererhebung steigern und Steuerhinterziehung erschweren. Um die Leistungsfähigkeit des Steuersystems zu optimieren und die Steuerverwaltungskosten zu senken, sind zunächst einmal die Qualität des Verwaltungshandelns und ein besseres Verständnis des Verhaltens der Steuerpflichtigen ausschlaggebend. Zweitens hängt die Wirksamkeit der Durchsetzungsmaßnahmen davon ab, in welchem Umfang Ressourcen (Personal und Informationstechnologie) eingesetzt werden, um Verstöße gegen die Vorschriften festzustellen, welche Strafen vorgesehen sind und wie die Wirksamkeit des Durchsetzungsverfahrens kontrolliert wird. Mit der Frage des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich haben sich die Gruppe „Steuerpolitik“ und die hochrangige Gruppe „Steuerfragen“ des Rates beschäftigt. Dabei wurde insbesondere diskutiert, wie Transparenz, Informationsaustausch und fairer Steuerwettbewerb verbessert werden können.

Auf EU-Ebene wird viel getan, insbesondere durch die Anwendung der Bestimmungen für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, die alle Bereiche des Steuerwesens abdecken. Die Mitgliedstaaten sollten die vorhandenen Instrumente zur Bekämpfung des Steuerbetrugs optimal nutzen. Diese Tätigkeiten können in der Praxis durch das Programm Fiscalis¹³

⁽¹²⁾ Europäische Kommission(2011), KOM(2011) 712.

⁽¹³⁾ Durch das Programm Fiscalis wird die Steuerkoordinierung zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt. Es sieht einen Rahmen für die Zusammenarbeit der nationalen Steuerverwaltungen und eine verstärkte Koordinierung zwischen einzelstaatlichen Steuersystemen vor. Das vorgeschlagene Programm FISCUS 2020 zielt darauf ab, Effizienz und Wirksamkeit der nationalen Steuerverwaltungen in Bezug

unterstützt werden, das gemeinsame Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten vorsieht.

Davon abgesehen diskutieren die Mitgliedstaaten zurzeit die Überarbeitung der Zinsertragsrichtlinie, um ihren Anwendungsbereich zu erweitern und die Besteuerung von Zinszahlungen, die durch zwischengeschaltete, steuerbefreite Strukturen erfolgen, besser zu gewährleisten. Außerdem erwägen sie, die mit Drittländern geschlossenen Vereinbarungen über die Behandlung von Zinserträgen den Änderungen an der Richtlinie entsprechend anzupassen. Der Rat sollte jetzt seine Arbeit an der Zinsertragsrichtlinie abschließen und rasch die Verhandlungsmandate genehmigen, damit die Kommission in diesem Bereich mit Drittländern Gespräche aufnehmen kann.

Außerhalb der EU sollte durch die Aushandlung von EU-Abkommen mit Drittländern (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen) gewährleistet werden, dass Drittländer sich zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich verpflichten. Zum Gesamtkonzept gehören auch Initiativen zum Schutz der Mitgliedstaaten gegenüber kooperationsunwilligen Steuergebieten. In internationalen Foren wie der OECD und den G-20 wurden weitere Arbeiten zu verantwortungsvollem Handeln im Steuerbereich eingeleitet. Um hinsichtlich des Drucks auf kooperationsunwillige Steuergebiete nicht an Glaubwürdigkeit zu verlieren, sollten die Konzepte der Mitgliedstaaten stärker koordiniert werden, u. a. durch die gemeinsame Anwendung von Maßnahmen gegen solche Steuergebiete. Abgestimmte Maßnahmen und eine verstärkte Koordinierung der Positionen der Mitgliedstaaten in internationalen Foren sind für die Bekämpfung des Steuerbetrugs entscheidend.

In ihrer jüngsten Mitteilung „Auf dem Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik – Sicherstellung der wirksamen Umsetzung der EU-Politik durch das Strafrecht“ hat die Kommission betont, wie wichtig das Strafrecht für die wirksame Umsetzung von EU-Maßnahmen ist. Nach Auffassung der Kommission können die Arbeiten in diesem Rahmen ein Schritt zur Bekämpfung von Steuerbetrug, insbesondere in der grenzüberschreitenden Dimension, sein. Die Kommission wird daher prüfen, inwieweit der in ihrer jüngsten Initiative im Bereich des Strafrechts festgelegte Rahmen dazu dienen kann, die Bekämpfung des Steuerbetrugs zu verstärken.

4. FAZIT

Steuerkoordinierung und der Austausch bewährter Verfahren sind insbesondere im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld, in dem die Qualität der Einnahmen eine Rolle spielt und einige Mitgliedstaaten möglicherweise darüber nachdenken müssen, wie sie ihre Einnahmen erhöhen können, von entscheidender Bedeutung. Viele wachstumsfördernde Steuerreformen können von den Mitgliedstaaten selbst umgesetzt werden. Bei der Umsetzung nationaler steuerpolitischer Strategien kann es jedoch nützlich sein, den Dialog zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken, etwa um bewährte Verfahren auszutauschen oder Widersprüche zwischen nationalen Systemen zu beseitigen. Zudem kommen einigen Reformen eine Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und EU-Rechtsakte zugute, da

auf grenzüberschreitende Vorgänge zu erhöhen, damit die Steuerverwaltungen Steuerbetrug besser bekämpfen und Steuereinnahmen steigern können.

die Besteuerungskapazität eines einzelnen Mitgliedstaats durch die grenzüberschreitende Wirkung von Maßnahmen anderer Länder beeinträchtigt werden kann.

Neben verschiedenen EU-Foren ermöglicht das Europäische Semester ein Nachdenken über steuerpolitische Reformen in den Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Wirtschaftswachstum und tragfähigen öffentlichen Finanzen, während in der EU eine umfassendere wirtschaftspolitische Koordinierung eingeführt wird. Die analytische Qualität der Politikberatung im Rahmen des Europäischen Semesters unter Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten könnte durch einen verstärkten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission gesteigert werden, der auch einen Austausch bewährter Verfahren einschließt. Dies könnte und sollte in den bestehenden EU-Foren, einschließlich der hochrangigen Gruppe „Steuerfragen“ (Rat), der Gruppe „Steuerpolitik“ und des ECOFIN-Netzwerks, insbesondere des Ausschusses für Wirtschaftspolitik, erfolgen.

Unterschiedliche Steuersysteme sollten durch koordinierte Maßnahmen auf EU-Ebene und durch Rechtsetzungsinitiativen der EU besser mit dem Binnenmarkt in Einklang gebracht werden, wodurch auch negative Auswirkungen nationaler Steuerpolitik auf andere Länder begrenzt werden können. Solche Maßnahmen unterstützen die Bemühungen der Mitgliedstaaten, ihre Steuersysteme wachstumsfreundlicher zu machen, und tragen zur Beseitigung bedeutender Hindernisse für den Binnenmarkt bei. In Bereichen, die für das gute Funktionieren des Binnenmarktes besonders wichtig sind – wie die Besteuerung von Zinserträgen, die Energiebesteuerung und die Körperschaftsteuern – hat die EU Rechtsakte initiiert. Der Rat wird aufgefordert, diese Vorschläge rasch anzunehmen, so dass die wirtschaftliche Effizienz gefördert und der Binnenmarkt vertieft wird. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Zukunft des MwSt-Systems, das für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes sehr wichtig ist. Weitere Herausforderungen, die eine Mobilisierung vorhandener und neuer Instrumente erfordern, sind die Bekämpfung von Steueroasen und die Doppelbesteuerung.