

Christa Randzio-Plath

# Steuerpolitik in der Union: keine Reklame für den Binnenmarkt

*Die Ausgestaltung der Steuerpolitik in der Europäischen Union wird schon seit langem kontrovers diskutiert. Wie kann ein unfairer Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verhindert werden?  
Auf welche steuerpolitischen Eckpunkte sollte man sich einigen?*

**M**it Steuern umsteuern“, wollen alle Mitglieder der Europäischen Union. Dabei geht es weniger um Verteilungsgerechtigkeit oder um die ökologische Steuerreform, obwohl in allen EU-Mitgliedstaaten in den vergangenen zehn Jahren die Besteuerung des Faktors Arbeit um 10% zugenommen hat und obwohl der ökologische Raubbau auch in der EU durch Ver- oder Gebote nicht gestoppt werden konnte. Bei dem Steuerpaket der EU-Kommission geht es vielmehr um eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union. Und hier überbieten sich die EU-Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen, die zur Entlastung der Unternehmen und des Faktors Kapital beitragen.

Seit drei Jahrzehnten quält sich die EU mit Steuerharmonisierungsprojekten. Kaum ein Thema provoziert so viele Kontroversen wie die Steuerdiskussion. Dies hängt mit der empfindlichen Frage der Souveränität zusammen, die mit der Währungsunion eine neue Dimension gewonnen hat. Dabei ist die Frage berechtigt, inwiefern es noch eine nationale Souveränität in Steuerfragen gibt, wenn doch ein ruinöser Steuerwettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen herrscht. Die Entscheidungsfreude wird aber auch durch ideologische Standpunkte gehemmt, nach denen nur niedrige Steuern den Einnahmeappetit des Staates verringern, dabei jedoch vernachlässigen, daß jede Regierung Einnahmen braucht, um die staatlichen Aufgaben zu erfüllen. Mit der neoliberalen Orientierung der Wirtschaftspolitik hatte die Harmonisierung der Steuern keine Konjunktur mehr, weil auf die Marktkräfte gesetzt wird, um die Steuern zu reduzieren.

Niedrige Steuern sind in den EU-Staaten mit ihren hohen Steuerbelastungen für die Bürger wünschenswert. Damit ist der Steuerangleichungsprozeß aber nicht entbehrlich. Mit der europäischen Steuerharmonisierung soll keineswegs ein einheitliches Steuer-

system für alle gefunden werden. Steuerliche Regelungen dürfen aber den freien und fairen Wettbewerb im Binnenmarkt nicht aushebeln. Neben der Währung und administrativen Zugangssperren können sonst auch Steuersysteme Hindernisse für Wirtschaft und Wachstum sein.

## Koordinierung statt Harmonisierung

Von daher ist zwischen der vollen Steuerharmonisierung mit einer einheitlichen Berechnungsgrundlage und einem einheitlichen Steuersystem – wie dies Artikel 93 des Vertrags von Amsterdam für die indirekten Steuern vorsieht – und der Steuerkoordinierung zu unterscheiden, die die Steuerpolitiken der EU-Mitgliedstaaten angleicht und dabei auf Verhaltenskodices, Empfehlungen und Vereinbarungen setzt. Gerade im EU-Binnenmarkt kann es von Bedeutung sein, eine gewisse Konvergenz zu erreichen, um die störungsfreie Funktionsweise des Binnenmarktes nicht zu beeinträchtigen. Dies steht nicht im Widerspruch zur Souveränität der Mitgliedstaaten und dem Subsidiaritätsprinzip, weil im Zeichen der Globalisierung der Märkte Souveränität gerade im Bereich der Steuerpolitik nicht mehr im Rahmen des Nationalstaates zu organisieren ist.

Der Vertrag von Rom sah die Harmonisierung der indirekten Steuern vor. Bis heute ist dies weder bei der Mehrwertsteuer noch bei den Verbrauchsteuern gelungen. Interessanterweise sind diese Steuern im Standortwettbewerb der Mitgliedstaaten um Unternehmensansiedlungen auch von untergeordneter Bedeutung. Sie belasten den Endverbraucher und wirken daher wettbewerbsneutral. Das zeigt sich insbesondere an der Bundesrepublik Deutschland und Luxemburg, die aus den EU-weit niedrigsten Mehrwertsteuer-Sätzen keinerlei Vorteile für Unternehmensansiedlungen verzeichnen konnten.

Die neue europäische Steuerpolitik setzt auf Koordinierung statt auf Harmonisierung. Dies ist auch notwendig, weil eine ausdrückliche Vertragskompetenz zur Angleichung der direkten Steuern fehlt. In fast allen Mitgliedstaaten herrscht inzwischen die Einsicht, daß ein Mangel an Koordinierung bei der Besteuerung

---

*Christa Randzio-Plath, 59, ist Mitglied des Europäischen Parlaments und Vorsitzende des Ausschusses für Wirtschaft und Währung.*

von Kapitalerträgen, Energie und Unternehmen den Wettbewerb verzerrt. Im Dezember 1997 einigten sich die EU-Finanzminister auf einen steuerlichen Verhaltenskodex, der die Besteuerung der Zinsen auf Sparguthaben, aber vor allem eine Absage an einen schädlichen Steuerwettbewerb beinhaltet.

Die europäische Steuerpolitik soll also die Verzerrungen im Binnenmarkt abbauen helfen, nicht eine globale Steuerharmonisierung bewirken. Schließlich kann es nicht sein, daß die Märkte in der EU integriert sind und die Steuerpolitik nicht. Wenn diese Idee in steuerliche Konzepte integriert wird, kann es EU-weit zur Einbeziehung aller Mitgliedstaaten und zu einer breiten Bemessungsgrundlage kommen, was zu einer geringeren Steuerbelastung führen kann. Die bisherige Steuerpolitik hat zu Steuerschlupflöchern geführt, die legale Umgehungen, aber auch Betrug und Steuerhinterziehung erleichtern.

### **Beschäftigungspolitische Dimension**

Mit dem Beschäftigungsgipfel von Luxemburg hat die Steuerpolitik zusätzlich eine beschäftigungspolitische Dimension erfahren. Eine Steuerpolitik kann für Beschäftigung und Wachstum schädlich sein. Nach Untersuchungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung hat die zu starke steuerliche Belastung des Faktors Arbeit in der Europäischen Union zu mehr Arbeitslosigkeit geführt. 4% der Arbeitslosigkeit soll auf Steuern zurückzuführen sein, weil der Anstieg der steuerlichen Belastung um 9% zu einer Reduzierung der EU-Wachstumsrate um 0,4% pro Jahr zwischen 1965 und 1991 beigetragen hat. Auch von daher gewinnt die Koordinierung der Steuerpolitik an Bedeutung, die auf eine Angleichung der direkten Steuern abzielt. Schließlich ist es für alle EU-Mitgliedstaaten einfacher, den immobilien Faktor Arbeit (und den Konsum) zu besteuern als den mobilen Faktor Kapital und die Unternehmen.

Insofern hat die falsche Verteilung der steuerlichen Lasten in fast allen Mitgliedstaaten auch ihre Ursache in der steuerlichen Standortkonkurrenz, die in den vergangenen zehn Jahren zu einer Erhöhung der Mehrwertsteuer und einer durchschnittlich zehnprozentigen Erhöhung der Steuern auf den Faktor Arbeit geführt hat. Es kommt hinzu, daß alle EU-Staaten um die wachsende Bedeutung des elektronischen Geschäftsverkehrs wissen und hier eine abgestimmte Verhandlungsposition mit anderen Weltregionen brauchen.

Die durch die Währungsunion bedingte zusätzliche Transparenz führte dann endlich auf dem EU-Finanzministerrat in Verona 1996 zur Einsicht der Finanzminister, daß Handeln geboten sei. Auf dem Gipfel von Florenz 1996 wurde ein Steuerbericht verlangt, der die Steuerpolitik unter den Gesichtspunkten von

Wachstum und Beschäftigung in der EU prüfen sollte. Ergebnis waren der Verhaltenskodex 1997 und die Einrichtung einer Steuerexpertengruppe, der sogenannten „Primarolo-Gruppe“.

Europa muß mit einer soliden finanziellen Ausgangslage in das 21. Jahrhundert gehen. Andernfalls wird es nicht möglich sein, das europäische Sozialmodell zu reformieren und weiterzuentwickeln. Es bedarf eines effizienten Umgangs mit staatlichen Finanzen. Und sicherlich ist es nicht erstrebenswert und gerecht, daß 25% der öffentlichen Mittel in der EU für Zins- und Tilgungsdienste eingesetzt werden. Steuereinnahmen werden eigentlich gebraucht, um soziale Dienstleistungen, die öffentliche Sicherheit, die öffentlichen Infrastrukturleistungen und die Demokratie zu finanzieren.

Die Ausbeutung des Faktors Arbeit in der EU ist groß. Die Lohnsteuerzahler finanzieren den Löwenanteil der staatlichen Ausgaben, und die Steuerquote für Beschäftigte wird zu Recht als zu hoch beklagt. Eine Untersuchung des Centre of Economic Policy Research (CEPR), Brüssel, von 14 Industriestaaten zwischen 1965 und 1991 zeigt, daß die Besteuerung des Faktors Arbeit für die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in der Union von Bedeutung ist.

Die asymmetrische Entwicklung der Steuerbelastung zuungunsten des Faktors Arbeit zwingt zu mehr Steuerkoordinierung in der EU, um das Ausspielen eines Standortes gegen den anderen seitens der Investoren zu verhindern. Dazu gehört aber auch die vom Europäischen Parlament seit zehn Jahren geforderte Ermäßigung der Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen, um Schwarzarbeit zu vermeiden und günstige Rahmenbedingungen für Beschäftigung zu schaffen. Steuerkoordinierung ist erforderlich, um Investitionen in der EU zu fördern und Allokationsschwächen zu vermindern.

Gleichzeitig sollte die Steuerpolitik dazu beitragen, daß die Bemessungsgrundlage zur Finanzierung des Sozialstaates dadurch verbreitert wird, daß – bei weiterhin individuell gestalteten Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung – sich die Unternehmensbeiträge an dem Unternehmermehrwert (Wertschöpfung) orientieren. Die Finanzierungsgrundlagen der EU-Mitgliedstaaten sind gefährdet, wenn private Unternehmen stark gestiegene Gewinne verzeichnen und keine oder nur unverhältnismäßig geringe Steuern zahlen. Noch gibt es keine Erosion der Staatsfinanzen, weil die Lohnsteuerzahler und die Konsumenten sich ihrer steuerlichen Verpflichtung schwer entziehen können. Doch bereits in der Bundesrepublik Deutschland wissen nach einer EMNID-Umfrage von 1998 50% der Menschen nicht, warum und wofür sie Steuern zah-

len. Die Unternehmen in Europa müssen zur Finanzierung der Staatsausgaben beitragen, damit sozialer Friede und Verteilungsgerechtigkeit gefördert werden.

Die Beseitigung der Steuerunterschiede gehört zu den schwierigsten Aufgaben bei der Vollendung des Binnenmarktes, weil neben der Währungspolitik die Steuerpolitik Ausdruck und Symbol der nationalen Souveränität ist und jede nationale steuerpolitische Entscheidung sich auf die Staatshaushalte aller EU-Staaten auswirkt. Dabei haben die Weltwährungs- und Finanzkrisen sowie die Standortentscheidungen von multinationalen Unternehmen welt- und europa-weit die Grenzen nationalstaatlichen Handelns aufgezeigt. Der Nationalstaat ist allein nicht mehr in der Lage, das Gemeinwohl zu verwirklichen und Unternehmen zu gesellschaftspolitisch verantwortlichem Handeln zu zwingen.

Ein Steuerwettbewerb darf sein, schließlich geht es bei der EU-Steuerpolitik nicht darum, gemeinschaftliche Steuern zu erheben oder durchzusetzen. Aber Steuerunterschiede behindern den freien Zugang zum Binnenmarkt und den in Artikel 7a des EG-Vertrages definierten freien und fairen Wettbewerb. Doch niemals spielten Fragen der steuerlichen Gestaltung eine vergleichbar wichtige Rolle wie die Beihilfenpolitik der EU-Mitgliedstaaten. Steuervorteile für sich neu ansiedelnde Betriebe sind es jedoch vor allem, die auf ihre wettbewerbsverzerrenden Wirkungen überprüft werden müssen. Zu Recht wurde ein Ermittlungsverfahren gegen die Provinzen Baskenland und Navarra eröffnet, weil dort für vier Jahre die Körperschaftsteuer teilweise oder ganz erlassen wird. Viel zu lange wurden unfaire Praktiken geduldet, die zu einem ruinösen Steuerwettbewerb innerhalb der EU geführt haben. Es widerspricht dem Gemeinschaftsgeist und dem Prinzip des fairen Wettbewerbs, wenn ein Land wie Irland fast 7% seines Bruttoinlandsproduktes den EU-Subventionen verdankt und gleichzeitig mit Hilfe von Steuerdumping Unternehmen von anderen Mitgliedstaaten abwirbt, wobei die EU-Subventionen aus den Steuermitteln dieser Mitgliedstaaten finanziert werden. De facto verzichtet Irland auf Steuereinnahmen, weil es sicher sein kann, von der EU subventioniert zu werden.

Der destruktive Wettbewerb der Steuersysteme, der wenigen nutzt und vielen schadet, ist ein Sprengsatz für die EU. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Binnenmarkt wird verletzt, wenn für einzelne Nettobeitragszahler der Umfang der Steuerausfälle als Folge des Steuerdumpings anderer Mitgliedstaaten auf 25 bis 30 Mrd. Euro jährlich geschätzt wird.

Eine europäische Steuerpolitik, die von den Grundsätzen der Transparenz und Akzeptanz, Einfachheit,

Gerechtigkeit, Gleichmäßigkeit, Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, Erhebungseffizienz und Senkung der Steuer- und Abgabenlast auf ein erträgliches Maß geleitet wird, bietet die Chance, den ruinösen Steuersenkungswettbewerb zu beenden. Ein europäisches Steuerkonzept auf dieser Basis kann zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen und gleichzeitig zur Stabilisierung der Haushalte beitragen.

Insofern geht es im Binnenmarkt des Euro jetzt um Steuerkoordinierung, die ihren Namen verdient, und zwar im einzelnen um

- die endgültige Harmonisierung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern,
- die Beseitigung von Steuerdumping, von Steuer-oasen und wettbewerbsverzerrenden Steuervergünstigungen,
- die Angleichung der Kapital- und Unternehmenssteuern,
- einen Rahmen für Ökosteuern sowie
- eine EU-weite Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und der Steuerumgehung.

#### **Steuerharmonisierung oder Steuersystemwettbewerb?**

Steuerharmonisierung oder Wettbewerb der Steuersysteme – hier scheiden sich die Geister. Viele sehen eine Annäherung der Steuern und Steuertarife als Ergebnis eines Wettbewerbs der Steuersysteme. Die Anhänger eines Systemwettbewerbs sind gegen eine Einschränkung der steuerlichen Souveränität der EU-Mitgliedstaaten und vertrauen auf die Marktkräfte. Dabei gehen sie davon aus, daß sich im Wettbewerb die effizientesten Systeme herausbilden und gleichzeitig eine ineffiziente Ausweitung des Staatssektors verhindert wird. Wettbewerb braucht aber Regeln, wenigstens Mindeststandards. Auch die Erfahrungen mit der Einführung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und des Binnenmarktes sprechen dagegen, daß die Marktkräfte alles regeln können. Die großen Fortschritte mit der Schaffung des Binnenmarktes wurden auf der Grundlage der Harmonisierung bzw. der Angleichung durch ein Regelwerk erzielt und nicht allein aufgrund von Wettbewerbsmechanismen des gemeinsamen Marktes.

Ein schädlicher Steuerwettbewerb liegt nach Auffassung der EU-Finanzminister dann vor, wenn steuerliche Maßnahmen gemessen am normalen Besteuerungsniveau des betreffenden Staates eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung einschließlich einer Nullbesteuerung bewirken. Diese Maßnahmen, die beim Nominalsteuersatz, der Bemessungsgrundlage oder an anderen Tatbeständen ansetzen können, sind vor allem dann schädlich, wenn besondere Vergünstigungen nur Gebietsfremden oder nur für Transaktio-

nen mit Gebietsfremden gewährt werden, d.h. wenn die inländische Wirtschaft von Vergünstigungen ausgeschlossen wird, den Aktivitäten keine tatsächliche Wirtschaftstätigkeit zugrunde liegen und wenn die Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe von den OECD-Grundsätzen abweicht.

Mit der Annahme des Verhaltenskodexes haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, keine neuen schädlichen steuerpolitischen Maßnahmen zu ergreifen, ihre geltenden Vorschriften und Praktiken zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, schädliche Maßnahmen so bald wie möglich aufzuheben und sich gegenseitig über geltende und geplante steuerpolitische Maßnahmen zu unterrichten, die unter den Kodex fallen. Der steuerpolitische Verhaltenskodex ist ein richtiger Schritt, weil er Steuerwettbewerb nicht grundsätzlich untersagt, sondern nur den schädlichen Steuerwettbewerb. Da er nur politisch, nicht aber rechtlich bindend ist und die Mitgliedstaaten im Falle eines Verstoßes keine Sanktionsmaßnahmen zu befürchten haben, sind jedoch Nachbesserungen erforderlich. Insbesondere muß der Kodex in Zukunft verbindliche positive Regelungen und Sanktionen enthalten.

#### **Steueroasen und Steuerdumping**

Nur zögerlich greift die Europäische Kommission im Bereich der Steuerkonkurrenz auf Maßnahmen des Wettbewerbsrechts zurück. So kann die EU-Kommission nach Artikel 92 und 93 EGV steuerliche Vergünstigungen oder Steuerbefreiungen verbieten, wenn sie den Wettbewerb verfälschen. Diese Steuervergünstigungen können, wenn sie nicht als allgemeine steuerpolitische Maßnahme im Rahmen der Konjunkturpolitik anzusehen sind, verbotene Beihilfen sein. Wenn nicht Ausnahmetatbestände aus Gründen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes oder des Umweltschutzes greifen, muß ein Verbot ausgesprochen werden. Es können auch Maßnahmen nach Artikel 94, 96 und 293 Vertrag von Amsterdam getroffen werden, weil derartige steuerpolitische Entscheidungen nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

In der EU gibt es Steueroasen, und dies nicht nur in Luxemburg und den Niedrigsteuerzonen Korsika, Gibraltar, Niederländische Antillen etc., sondern beispielsweise auch in Spanien in Form von Koordinationszentren im Baskenland und in Schweden in Form von Vergünstigungen ausländischer Versicherungsgesellschaften. Eine Arbeitsgruppe „Verhaltenskodex“ der EU-Finanzminister muß die steuerlichen Maßnahmen beurteilen, die unter den Verhaltenskodex fallen können. Maßnahmen, die als schädlich beurteilt werden, sollen bis zum 31. Dezember 2002 aufgehoben werden. Bisher wurden ungefähr 85 Steuervergünstigungen als möglicherweise steuerwettbewerbswidrig eingestuft.

Steuervergünstigungen können eine indirekte Subvention sein und im Ergebnis einer staatlichen Beihilfe entsprechen (Art. 87, 88, 96 und 97 Vertrag von Amsterdam). Durch die Steuervergünstigung wird Steueraufwand vermieden, und der Staat nimmt Einnahmeverluste in Kauf, d.h. die Begünstigungswirkung besteht in einer Belastungsminderung. Damit eine Steuervergünstigung zu einer unzulässigen staatlichen Beihilfe wird, müssen durch sie bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige selektiv gefördert werden. Ist dies nicht der Fall, so könnte die Steuervergünstigung als zulässige allgemeine Maßnahme der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik eingestuft werden.

Die deutsche Sonderabschreibung für Flugzeuge nach § 82f Absatz 6 EStDV wurde z.B. deshalb als unerlaubte steuerliche Beihilfe untersagt, da sie nur den deutschen Luftfahrtsektor begünstigte und von ausländischen Luftfahrtunternehmen praktisch nicht in Anspruch genommen werden konnte. Steuerermäßigungen Irlands für Unternehmen galten dagegen als zulässig, weil es grundsätzlich jedem möglich war, sich in dem steuerlich begünstigten Gebiet anzusiedeln.

Durch den Steuerwettbewerb in den Mitgliedstaaten in Form von Steuervergünstigungen werden einerseits die Wettbewerbsfähigkeit des steuerbegünstigten Unternehmens gefördert und andererseits die Investitionen der Kapitalanleger auf steuerlich begünstigte Unternehmen konzentriert. Ein Beispiel hierfür sind die internationalen Finanzdienstleistungszentren. Wettbewerbsverzerrungen entstehen in diesem Zusammenhang nicht nur auf der Seite der Unternehmen, sondern auch auf dem Kapitalmarkt. Dies belegen folgende Beispiele:

Eine niederländische Holding finanziert sich vor allem aus Fremdkapital von einer Tochtergesellschaft im irischen „International Financial Service Centre“ und zahlt dafür Zinsen an die irische Tochter. Diese Zinszahlungen werden in den Niederlanden als Betriebsausgaben abgesetzt. Die Zinserträge der Tochter werden in Irland mit nur 10% anstatt der üblichen 36% versteuert. Hier liegt eine doppelte Begünstigung vor, und zwar in Form der Absetzungsmöglichkeit der Zinsen einerseits und eines Steuersatzes von lediglich 10% andererseits.

Im Gegensatz dazu werden steuerliche Vergünstigungen beispielsweise in Form von Sonderabschreibungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit insofern als gerechtfertigt angesehen, als sie die Nachteile der deutschen Teilung zu kompensieren und zu überwinden helfen. Das gilt auch für die Verlängerung des Investitionszulagengesetzes. Eine zeitliche Begrenzung und eine Reduzierung der Sonderabschreibungen sind selbstverständlich.

Um Zentren der Verwaltung, Finanzierung und Forschung großer multinationaler Unternehmen ins Land zu holen, führte Belgien steuerliche Anreize ein. 1997 gab es 382 genehmigte Koordinationszentren, die als Tochterunternehmen oder Betriebsstätten ausländischer Gesellschaften bestimmte Aufgaben für eine Unternehmensgruppe ausführen, z.B. Werbung, Forschung, Buchführung, Recherche sowie unterstützende und vorbereitende Tätigkeiten, aber auch direkte Finanzdienstleistungen wie Leasing, Factoring und die zentralen Finanzgeschäfte. Durch die Zusammenfassung der Aufgaben für andere Koordinierungsgesellschaften sollen Kosten gesenkt werden. Die steuerlichen Vorteile bestehen darin, daß diese Koordinierungsgesellschaften von bestimmten Steuern freigestellt sind. Dies wurde untersagt. In der Folge führte Belgien eine pauschalierte Gewinnermittlung mit niedrigen Bemessungsgrundlagen ein und eine Befreiung von der Grundsteuer und der Zinsbesteuerung.

In Irland wird ausländischen Finanzdienstleistungsunternehmen, die sich im Dubliner „International Financial Service Center“ niederlassen, ein 10%iger Körperschaftsteuersatz (statt sonst üblicher 36%), ein Erlaß der Grundsteuer für die ersten zehn Jahre sowie attraktive Sonderabschreibungen gewährt. Diese Regelung wird gegenwärtig seitens der EU-Kommission überprüft; sie ist bis 2005 genehmigt.

Besonders ärgerlich sind auch die steuerfreien Sparguthaben in Luxemburg und anderen Mitgliedstaaten. Insofern zählt zu dem von der Kommission vorgelegten Paket zur Vermeidung des unfairen Steuerwettbewerbs zu Recht auch die Besteuerung der Zinsen auf Sparguthaben. Der jährliche Steuerausfall infolge von Steuerdumping wird allein für Deutschland auf 50 bis 60 Mrd. DM geschätzt. Das Ziel ist also das Ende des unfairen Steuerwettbewerbs und das Austrocknen von Steueroasen.

Die erstaunliche Einigung des Europäischen Rates der Finanzminister und auf dem Europäischen Gipfel von Köln 1999 auf die fünf Kategorien eines schädlichen Steuerwettbewerbs ist ein steuerpolitischer Durchbruch. Es geht hier allerdings weniger um Steuergerechtigkeit oder Steuerreformen. Binnenmarktpolitische Überlegungen und Strategien sind der Ausgangspunkt für die Übereinstimmung bei der Zuordnung der „unfreundlichen“ Maßnahmen zu den Bereichen

- Dienstleistungen innerhalb einer Firmengruppe,
- Finanzdienstleistungen,
- Off-Shore-Zentren,
- spezifische Maßnahmen auf anderen Sektoren,
- steuerliche Anreizsysteme.

### Unternehmensbesteuerung in der EU

Bei der Ausgestaltung der Körperschaftsteuer sind die jeweiligen Regelungen bezüglich einer Minderung oder Ausschaltung der Doppelbelastung von Beteiligungserträgen von erheblicher Bedeutung. In der EU bestehen unterschiedliche Regelungen der Unternehmensbesteuerung. Das klassische System mit einer einheitlichen Besteuerung des Gesellschaftsgewinns und einer Besteuerung des ausgeschütteten Gewinns beim Anteilseigner haben Belgien, Dänemark, die Niederlande und Schweden. Das System der Teilanrechnung der auf Ausschüttungen entfallenden Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer des Anteilseigners wenden Großbritannien, Irland, Portugal und Spanien an. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland mit dem System des gespaltenen Steuersatzes, arbeiten Italien, Finnland und Frankreich mit dem System der Vollarrechnung beim Anteilseigner.

Die bestehenden Steuersysteme sind kompliziert, kaum noch durchschaubar und führen zu einer immer größeren Steuerungerechtigkeit. Abhilfe kann die Einführung einer Mindeststeuer schaffen. EU-weit sollte eine Mindestbesteuerung mit einem Steuersatz in Höhe von 18% bis 20% vorgegeben werden, um eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu ermöglichen. Mit ihr bleibt überdies die Souveränität der Mitgliedstaaten erhalten, das Steuersystem im Zeichen der Subsidiarität zu gestalten.

Auch wenn eine Mindeststeuer kurzfristig in der EU nicht umsetzbar sein sollte, bedarf es schnellstens einiger steuerlicher Harmonisierungsschritte bei der Unternehmensbesteuerung. Dazu gehören die Vereinheitlichung der steuerlichen Definitionen, der Bemessungsgrundlagen und der Abschreibungstatbestände, mehr Kooperation der Finanzverwaltungen und eine Koordination der Zusammenarbeit der Steuerbehörden, um der Steuerhinterziehung effektiv zu begegnen.

### Schlußfolgerungen

Die EU-Staaten sollten sich auf einige steuerpolitische Eckwerte im Bereich der direkten Steuern einigen, um eine weitere Erosion der Steuergrundlagen zu verhindern, die Schieflage der Belastung der Steuersubjekte abzubauen und gleichzeitig den unfairen Steuerwettbewerb im Binnenmarkt zu unterbinden.

Der steuerpolitische Verhaltenskodex muß umgesetzt und verbindlich werden. Ein unfairer Steuerwettbewerb kann nur verhindert werden, wenn Konsequenzen drohen. Deswegen muß es während der finnischen Ratspräsidentschaft zu Entscheidungen im Hinblick auf die fünf Kategorien eines schädlichen Steuerwettbewerbs kommen. Die Steueroasen müssen ausgetrocknet und steuerliche Vergünstigungen müssen eingeschränkt werden, wie z.B. bei den

Koordinierungszentren oder sogenannten steuerfreien Unternehmungsansiedlungen.

□ Die gesamten Immobilien- und Aktiengewinne müssen besteuert werden, damit alle an der Finanzierung der staatlichen Aufgaben teilnehmen und so zu mehr Demokratie beitragen. Eine solche Grundsatzentscheidung muß in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich getroffen werden, wobei über die Höhe der Steuertarife die notwendige Flexibilität hergestellt werden könnte.

□ Wegen der gestiegenen Bedeutung der Finanzdienstleistungen, die schon 6% des Bruttoinlandsprodukts der EU ausmachen, und wegen der durch die EWU gestiegenen Zukunftschancen des europäischen Finanzmarktes werden aufgrund der Investitions- und Beschäftigungseffekte Steuerangleichungsprozesse notwendig sein, die einer Diskriminierung der unterschiedlichen Finanzprodukte untereinander Einhalt gebieten.

□ Unentbehrlich für die EU-Integration wird neben der steuerpolitischen Koordinierung im Bereich der Unternehmensteuern und bei den Energie- und Umweltsteuern eine koordinierte Besteuerung der Kapitalerträge sein. Bei den sogenannten Ökosteuern reicht eine Einigung auf eine Rahmenbesteuerung aus, die einen positiven Lenkungseffekt für den Verbrauch von Umwelt und Energie haben wird. Im Bereich der

Besteuerung der Kapitalerträge muß es aber weitergehende Schritte geben, um Steuerdumping in der EU auszuhebeln. Der vorliegende Richtlinienentwurf zur Besteuerung der Zinsen auf Kapitalerträge und die EU-Richtlinie zur Besteuerung von Unternehmensmüttern und deren Töchtern sind wichtige Zwischenschritte. Sie reichen aber nicht aus. Alle Kapitalerträge müssen EU-weit steuerlich erfaßt werden und vergleichbaren Besteuerungsgrundsätzen unterliegen.

□ Die Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuern, die es in der einen oder anderen Form in allen EU-Mitgliedstaaten gibt, wirken sich auf Standortentscheidungen juristischer und natürlicher Personen aus. Mit der Freizügigkeit im Binnenmarkt muß es trotz des Subsidiaritätsprinzips in der EU zu einer einheitlichen Besteuerung kommen, weil auch Besitzer großer Vermögen zur Erfüllung aktueller staatlicher Aufgaben beitragen müssen, von denen sie profitieren.

Die neue EU-Kommission hat auf der Grundlage der positiven Ergebnisse während der deutschen Präsidentschaft die Aufgabe, die Steuerangleichung in der Europäischen Union voranzutreiben. Dabei geht es vor allem um Konkretisierungen bei der Zins- und der Energiebesteuerung sowie auch um die Abschaffung von schädlichen Steuerregelungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

Horst Feldmann

## Zehn Jahre EU-Sozialcharta

*Am 9. Dezember 1999 jährt sich zum zehnten Mal die Verabschiedung der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. Welches sind die wichtigsten Maßnahmen, die bislang auf der Basis der EU-Sozialcharta durchgeführt wurden? Wie sind sie zu beurteilen?*

Nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 wurde die Realisierung des Binnenmarktprojektes rasch in Angriff genommen. Bald darauf jedoch regte sich Kritik an dessen vermeintlich rein wirtschaftlicher Ausrichtung. Insbesondere die Gewerkschaften fürchteten angesichts des absehbar intensiveren Standortwettbewerbs im grenzenlosen Binnenmarkt „Lohn- und Sozialdumping“. Sie forderten daher verbindliche, vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbare soziale Grundrechte.

Nachdem sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß und das Europäische Parlament diese Position

weitgehend zu eigen gemacht hatten, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens auf ihrer Tagung in Straßburg am 9. Dezember 1989 eine „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“<sup>1</sup>. Aufgrund der Weigerung Großbritanniens, die Gemeinschaftscharta im EG-Recht zu verankern, blieb sie zwar rechtlich unverbindlich; als politische Grundsatzklärung ist sie jedoch von nicht zu unterschätzender Bedeutung: Die Staats- und Regierungschefs bekundeten darin ihre Absicht, den Binnenmarkt um eine soziale Dimension zu ergänzen und die Sozialstandards der Mitgliedsländer sukzessive auf hohem Niveau einander anzugleichen<sup>2</sup>.

*Privatdozent Dr. Horst Feldmann, 39, lehrt zur Zeit als Visiting Professor an der Clarkson University in Potsdam (USA).*

<sup>1</sup> Zur Entstehungsgeschichte der EU-Sozialcharta siehe H. Berié: Europäische Sozialpolitik – Von Messina bis Maastricht, in: G. Kleinhenz (Hrsg.): Soziale Integration in Europa I, Berlin 1993, S. 56 ff.