

Vorschläge der Europäischen Kommission zur Koordinierung der Steuerpolitik der EU-Mitgliedstaaten

I. Derzeitiger Stand der Steuerharmonisierung

Die europäische Rechtsangleichung im Bereich der Steuern ist im EG-Vertrag unter den Binnenmarkt-Vorschriften geregelt. Von Bedeutung sind im wesentlichen die Artikel 99, 100 und – hilfsweise – Artikel 235 EG-Vertrag. Artikel 99 enthält für die indirekten Steuern – Umsatzsteuern und besondere Verbrauchsteuern – einen Harmonisierungsauftrag der Gemeinschaft. Über Richtlinienvorschläge der Kommission entscheidet dabei der Rat einstimmig.

Entsprechend ist die Rechtsangleichung bei den indirekten Steuern weit fortgeschritten. Bei den direkten Steuern besteht keine ausdrückliche Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft. Für EG-Rechtsakte zu diesen Steuern muß deshalb auf die allgemeine Vorschrift des Artikel 100 zurückgegriffen werden, die ein Mandat zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nur insoweit vorsieht, als sich diese Rechtsvorschriften *unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken*. Es handelt sich um eine selektive Ermächtigung.

Einheitliche Vorstellung darüber, wann die Bedingung einer „unmittelbaren Auswirkung“ auf den Binnenmarkt erfüllt ist, existieren bisher nicht. Das kann nicht überraschen, da die Standpunkte in dieser Frage weitgehend politisch geprägt sind. Es besteht ein gewisser Interessengegensatz zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten: Die Europäische Kommission sucht in der Regel einen möglichst weitgehenden Harmonisierungsbedarf zu begründen; dabei überzeichnet sie häufig die „Störwirkungen“ im gemeinsamen Markt, die von Besteuerungsunterschieden in den Mitgliedstaaten ausgehen. Letztere sind bestrebt, die ihnen zustehende Autonomie in der Finanz-, Haushalts- und Steuerpolitik möglichst weitgehend aufrechtzuerhalten und bestehen auf strikter Einhaltung der Grenzen der Gemeinschaftskompetenzen.

Bisher hat der Rat zu den indirekten Steuern – sieht man von der Amtshilfe in Steuer-sachen ab – nur zwei EG-Richtlinien aus dem Jahre 1990 angenommen:

- die sog. Mutter-/Tochter-Richtlinie, die die Besteuerung von grenzüberschreitenden Dividendenzahlungen im Konzern – sog. Schachteldividenden – regelt, und
- die sog. Fusionsrichtlinie, die sich mit Vorgängen der grenzüberschreitenden Umstrukturierung von Unternehmen – Verschmelzungen, Spaltungen und Einbringungstatbeständen – befaßt.

Einigen weiteren Richtlinienvorschlägen zur Unternehmensbesteuerung hat der Rat in der Vergangenheit nicht zugestimmt, obwohl die Kommission sie für besonders wichtig hielt, nämlich

- den Vorschlag zur Berücksichtigung der Verluste von Betriebsstätten und Tochtergesellschaften (6. Dezember 1990), bei dem es um die Einführung eines grenzüberschreitenden Verlustausgleichs im Konzern geht,
- den Vorschlag zur Beseitigung von Quellensteuern auf Zins- und Lizenzgebührenzahlungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften (letzter Diskussionsentwurf vom 8. März 1994).

Zu beiden Vorschlägen konnte kein Konsens erreicht werden.

Ebenso konnte man sich bisher nicht auf eine gemeinschaftliche Regelung zur Verbesserung der steuerlichen Erfassung privater Sparzinsen einigen: Der Kommissionsvorschlag aus dem Jahre 1989 kann als endgültig gescheitert angesehen werden. Aber auch die Kompromißlösung (sog. „Koexistenz-Modell“), die die deutsche Präsidentschaft im Rat im zweiten Halbjahr 1994 entworfen hatte, fand nicht die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten.

In seinem Bericht vom März 1992 hat der sog. Ruding-Ausschuß eine Untersuchung zur weiteren Harmonisierung der Unternehmenssteuern veröffentlicht. Er hat darin zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen, die er in kurzfristig und mittel- bis langfristig zu realisierende Vorhaben unterteilt hat. Kurzfristig sollten Einzelmaßnahmen zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen bei „grenzüberschreitenden Zahlungsströmen“ getroffen werden. Mittel- und langfristig sollte ein gemeinschaftliches Körperschaftsteuersystem entwickelt, Mindest- und Höchstsätze bei der Körperschaftsteuer eingeführt und im wesentlichen alle substantiellen Gewinnermittlungsregeln angeglichen werden.

Die Kommission hat sich die Empfehlungen des Ausschusses zwar weitgehend zu eigen gemacht, in der Folge aber keine Richtlinienvorschläge vorgelegt.

Statt dessen hat sie in zahlreichen – rechtlich unverbindlichen – Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und Mitteilungen an den Rat zu speziellen Gemeinschaftspolitiken auch Vorschläge zu Steuerrechtsänderungen gemacht. Von herausragender Bedeutung sind dabei die Vorschläge in den Empfehlungen zur Besteuerung der kleinen und mittelbaren Unternehmen. Diese Empfehlungen sind ohne vorherige Konsultation der Finanzbehörden der Mitgliedstaaten veröffentlicht worden.

II. Initiativen der Kommission zur Steuerpolitik

1. Neuer, „globaler“ Ansatz

In jüngster Zeit beschreitet die Kommission einen anderen Weg, um Fortschritte bei der Integration im Steuerbereich zu erzielen. Sie möchte die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten in den Gesamtzusammenhang der Gemeinschaftspolitik stellen. Hierzu hat sie einen „globalen“ Ansatz entwickelt. Vor dem Hintergrund der Herausforde-

rungen, die sich aus ihrer Sicht für die Steuerpolitik innerhalb der Union stellen, nämlich

- der Sicherung („Stabilisierung“) der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten,
- der Sicherung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes, und
- der Förderung von Wachstum und Beschäftigung in der Union

hat sie weitreichende Vorschläge zur Koordinierung der Steuerpolitik der Mitgliedstaaten gemacht.

Ziel ist letztlich ein die Mitgliedstaaten bindender „Pakt“, mit dem ein gemeinschaftlicher Rahmen für die einzelstaatliche Steuerpolitik festgelegt werden soll.

Die Kommission hat ihre Auffassung dazu in zwei Grundsatzpapieren vom März und Oktober 1996 festgehalten.¹ Ihre Vorschläge sind in einer hochrangigen Gruppe der persönlichen Beauftragten der Finanzminister diskutiert worden. Im November 1996 hat der Rat (Wirtschafts- und Finanzminister) zugestimmt, steuerpolitische Fragen in einem nunmehr auf Dauer eingerichteten hochrangigen Arbeitskreis weiter zu diskutieren.

Den Wünschen der Kommission ist bei diesem Beschluß in einem Punkt nicht entsprochen worden: Probleme der Steuerpolitik sollen demnach nicht mit Blick auf „strategische Gemeinschaftsziele“ – als solche nennt die Kommission Förderung der Unternehmenstätigkeit, Beschäftigungspolitik, effizientere Umweltpolitik – erörtert werden. Die Gruppe soll sich vielmehr vorrangig mit Anliegen der Mitgliedstaaten an die Integration im Steuerbereich, insbesondere im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt, befassen.

Auf Drängen Deutschlands ist dabei das Problem des „unfairen Steuerwettbewerbs“ innerhalb der EU als prioritäres Thema ausdrücklich in das Mandat der Gruppe aufgenommen worden.

2. Der gemeinschaftliche Abstimmungsbedarf aus der Sicht der Kommission

Nach Meinung der Kommission besteht im Bereich der Steuern, verglichen mit dem Integrationsstand auf anderen Gebieten, ein deutlicher Rückstand. Sie konstatiert, dies habe zu folgenden Mängel und Defiziten geführt:

- Es gebe einen „unfairen“ Steuerwettbewerb und eine bedeutende Schattenwirtschaft in den Mitgliedstaaten mit der Folge einer Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage. Der „unlautere“ Wettbewerb wird vor allem im Bereich der Investitionen in mobiles Kapital gesehen. Die Erträge daraus würden häufig niedrig oder – wie bei den privaten Kapitalanlagen von EU-Ausländern – gar nicht besteuert.
- Die Mitgliedstaaten hätten zwar trotz dieses Steuerwettbewerbs das Niveau ihrer Steuereinnahmen aufrechterhalten können, jedoch nur um den Preis einer Änderung der Strukturen ihrer Steuersysteme: Zum Ausgleich einer erzwungenen Entlastung

¹ „Steuern in der Europäischen Union“, Diskussionspapier vom 20. März 1996 für die informelle Tagung des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ am 14. April 1996 (sog. Verona-Papier); „Die Steuern in der Europäischen Union – Bericht über die Entwicklung der Steuersysteme“ (Dok. KOM (96) 546 mdg, vom 22. Oktober 1996)

oder gar Nichtbesteuerung des Faktors „Kapital“ habe der Faktor „Arbeit“ immer höher mit Abgaben belastet werden müssen. Dieser Trend zur Höherbelastung der Arbeit müsse umgekehrt werden. Das sei durch staatliche Einsparungen allein nicht finanzierbar. Nach Auffassung der Kommission müssen deshalb alternative Finanzierungen durch steuerliche Maßnahmen geprüft werden. Zur Einleitung von Reformmaßnahmen seien die Mitgliedstaaten allein nicht in der Lage.

- Der Binnenmarkt sei bei weitem noch nicht in dem wünschenswerten Umfang verwirklicht. Hier seien bei der Steuerharmonisierung deutliche Fortschritte nötig. Die Kommission verweist auf den fortschreitenden Abbau regulatorischer und wirtschaftlicher Hindernisse in der Union. Insbesondere mit der näherrückenden EWU und dem mit ihr verbundenen Wegfall eines Währungsrisikos und von Zinssatzdifferenzen wachse die Bedeutung von Steuerunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten als störender „Residualfaktor“.

Handlungsbedarf der Gemeinschaft sieht die Kommission sowohl bei der Mehrwertsteuer als auch bei den Verbrauchsteuern und den direkten Steuern:

Das z. Z. geltende sog. Mehrwertsteuer-Übergangssystem biete noch keine binnenmarktkonforme Lösung. Erforderlich sei eine Regelung auf Grundlage des Ursprungslandprinzips und eine deutliche Vereinfachung des Systems.

Bei den besonderen Verbrauchsteuern, bei denen bisher nur gemeinschaftliche Mindestsätze vereinbart worden sind, bestünden noch erhebliche Wettbewerbsverzerrungen.

Zur Besteuerung von Energieträgern (CO₂-/Energiesteuer) gebe es noch keine EG-Regelungen.

Bei den direkten Steuern bestünden nach wie vor Hindernisse für den Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr. Ferner seien die Körperschaftsteuern der Mitgliedstaaten bisher nicht harmonisiert.

Schließlich seien die Steuervergünstigungen in den Mitgliedstaaten nicht hinreichend transparent, da sie sich meist auf die Steuerbemessungsgrundlage bezögen.

Allgemein hält es deshalb die Kommission für notwendig, entweder das Einstimmigkeitsprinzip bei Ratsentscheidungen im Steuerbereich abzuschaffen oder doch eine größere politische Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Prüfung der Vorteile von Kommissionsvorschlägen zu erreichen, oder alternativ die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten untereinander stärker zu koordinieren. Die Mitgliedstaaten sollen danach ihre Steuerhoheiten begrenzt und freiwillig „poolen“. Außerdem tritt die Kommission dafür ein, steuerliche Instrumente künftig stärker in den Dienst anderer Ziele des Vertrages zu stellen, z. B. im Bereich Gesundheit, Umwelt, Energie und Verkehr.

3. Vorschläge der Kommission

Zur Erhaltung der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten und zur Förderung der Beschäftigung schlägt die Kommission eine Senkung der Lohnnebenkosten, insbesondere der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung vor. Zur Finanzierung stellt sie eine

erhöhte Mehrwertsteuer oder – alternativ – die Einführung von Umweltabgaben zur Diskussion. Insbesondere gibt sie zu überlegen, ob in einem endgültigen Mehrwertsteuersystem eine Bandbreite zulässiger Steuersätze mit einem Mittelwert festgelegt werden sollte, der 1 bis 3 v.H.-Punkte über dem Mittelwert der bestehenden Steuersätze liegt. Die so erzielten Mehreinnahmen könnten dann aufkommensneutral zur Entlastung von Lohn- und Lohnnebenkosten verwendet werden.

Konkret müssen darüber hinaus nach Meinung der Kommission – geordnet nach Steuern – folgende Maßnahmen ergriffen werden:

a) Bei der *Mehrwertsteuer* soll das endgültige System der Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip eingeführt werden, verbunden mit einer wesentlichen Vereinfachung der Umsatzbesteuerung. Hierzu hat die Kommission im Juli 1996 ein Arbeitsprogramm vorgelegt. Das Programm enthält Eckpunkte für ein endgültiges System, wie es nach den Vorstellungen der Kommission ausgestaltet sein sollte. Die Kommission beabsichtigt, mit zeitlich gestaffelten Richtlinienvorschlägen den schrittweisen Übergang zum endgültigen System zu vollziehen. Den letzten dazu notwendigen Vorschlag will sie bis Mitte 1999 vorlegen. Zeitliche Vorstellungen darüber, bis wann der Rat die Richtlinien angenommen haben sollte, enthält das Programm nicht.

Voraussetzung für eine Ursprungslandbesteuerung ist nach Auffassung der Kommission eine weitere Annäherung der Mehrwertsteuersätze. Hierzu liegt dem Rat ein Richtlinienvorschlag vom 2. Februar 1996 vor. Dieser sieht vor, daß für die Zeit vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 1998 der allgemeine Steuersatz nicht niedriger als 15 v.H. und nicht höher als 25 v.H. sein darf.

b) Bei den *Verbrauchssteuern* plant die Kommission Vorschläge zur Anhebung der bestehenden Mindeststeuersätze, da die verbleibenden Wettbewerbsverzerrungen immer noch als zu groß gelten müssen. Außerdem sollen neuen Vorschläge zur Besteuerung von Energieträgern (CO₂-/Energiesteuer) erarbeitet werden.

c) Bei den *direkten Steuern* sollen Vorschläge zum weiteren Abbau von Hindernissen für den Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr sowie zur Bekämpfung der Steuerflucht vorgelegt werden. In erster Hinsicht geht es um die weitere Beseitigung von Diskriminierungen nichtansässiger natürlicher Personen und von unselbständigen Niederlassungen EG-ausländischer Unternehmen (Betriebsstätten). Bezüglich der Besteuerung nichtansässiger natürlicher Personen scheinen die Pläne der Kommission allerdings darauf abzuzielen, die Mobilität von Arbeitnehmern in der Gemeinschaft zu erhöhen. Hinsichtlich einer Diskriminierung von Betriebsstätten könnte die Kommission – was nicht klar ist – die Steuersätze im Auge haben; möglicherweise wäre davon der deutsche Betriebsstätten-Steuersatz nach § 23 Abs. 3 KStG betroffen. Zur Bekämpfung der Steuerflucht soll der Richtlinienvorschlag von 1989 zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung erneut vorgelegt werden.

Die Kommission will darüber hinaus die Notwendigkeit von Gemeinschaftsmaßnahmen mit dem Ziel der Sicherung der Einmalbesteuerung von Unternehmensgewinnen prüfen. Sie denkt hierbei an die Einführung eines EU-weiten effektiven Mindestsatzes bei der Körperschaftsteuer, gleichzeitig aber auch an Maßnahmen zur Beseitigung der

wirtschaftlichen Doppelbelastung von Unternehmensgewinnen mit Körperschaftsteuer und Einkommensteuer bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. Gemeint ist damit eine Harmonisierung sowohl der Steuersätze (Mindestsatz) als auch der Bemessungsgrundlage und der Steuersysteme. Dies schließt zwangsläufig Maßnahmen zur Harmonisierung der Dividendenbesteuerung mit ein. Wir haben keinen Zweifel, daß die Kommission damit auch das deutsche Körperschaftsteuersystem, das weder eine Körperschaftsteuervergütung für Steuerausländer noch eine Anrechnung ausländischer Körperschaftsteuern vorsieht, im Auge hat.

Bei den *Steuervergünstigungen in den Mitgliedstaaten* strebt die Kommission eine Verbesserung der „Transparenz“ nationaler Regelungen an.

Schließlich soll versucht werden, gemeinsame Regeln in der Form eines Verhaltenskodex zu entwickeln, mit deren Hilfe das Problem des unlauteren Steuerwettbewerbs in der Gemeinschaft gelöst werden soll. Zweck dieses Verhaltenskodex wird es sein, eine Abgrenzung zwischen legitimen und nichtlegitimen Steuervergünstigungen der Mitgliedstaaten festzulegen.

Die Kommission hat außerdem angekündigt, intensiv prüfen zu wollen, inwieweit sie weitere Rechtsanpassungen an Binnenmarkterfordernisse durch Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erzwingen kann.

III. Positionen der Bundesregierung

1. Zum steuerpolitischen Ansatz

Der „globale“, steuerpolitische Ansatz der Kommission ist sehr ehrgeizig und wird sich in der vorgeschlagenen Form kaum realisieren lassen. Die Finanz- und Steuerpolitik – insbesondere auch eine Politik zur Stabilisierung der Steuereinnahmen sowie zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung – ist grundsätzlich Aufgabe der Mitgliedstaaten. Die einzelstaatliche Steuerpolitik hat ihre eigenen Zielsetzungen und Probleme. Damit wäre es schwer verträglich, sie an den Zielen der Gemeinschaft zu orientieren oder sie in den Dienst spezifischer, EG-vertraglich festgelegter Gemeinschaftspolitiken zu stellen.

Nach Auffassung der Bundesregierung muß die Finanz- und Steuerpolitik auch nach dem Übergang zur europäischen Einheitswährung bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Der im Zusammenhang mit der EWU vereinbarte sog. Stabilitätspakt soll ja gerade die nationale Finanzpolitik „disziplinieren“. Dadurch soll er einen Konflikt zwischen Geld- und Währungspolitik einerseits sowie der Finanzpolitik andererseits vermeiden.

Meines Erachtens ist es jedoch durchaus nützlich und vorteilhaft, Fragen der nationalen Steuerpolitik mit dem Ziel zu diskutieren, Möglichkeiten einer „dezentralen Konvergenz“ der Steuersysteme der Mitgliedstaaten zu diskutieren. Zudem gibt es unbestreitbar auch Probleme, die die Mitgliedstaaten nicht allein lösen können, zu deren

Lösung es also Gemeinschaftsregelungen bedarf. Aus unserer Sicht gehören dazu insbesondere ein nicht mehr tragbarer Steuerwettbewerb in der EU,

- soweit nicht durch die Beihilferegelungen des EG-Vertrages Abhilfe geschaffen werden kann,
- die Frage der Mindestbesteuerung privater Kapitalerträge und das endgültige Mehrwertsteuersystem.

2. Beschäftigungsförderung

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hat selbstverständlich auch in Deutschland hohe Priorität. Bund und Länder sind dazu auf vielen Gebieten tätig. Das Wachstums- und Beschäftigungsprogramm der Bundesregierung soll hier gerade den „Durchbruch“ bringen.

Den Vorschlägen der Kommission zur „Umfinanzierung“ von Lohnnebenkosten – insbesondere Kosten der Sozialversicherung – steht die Bundesregierung eher skeptisch gegenüber. Dieser Weg mag sich für Mitgliedstaaten eignen, die ein über Steuern finanziertes „Volksrentensystem“ kennen. Er eignet sich aber nicht für die Bundesrepublik Deutschland, da die Altersrenten bei uns beitragsfinanziert und leistungsbezogen sind. Aus unserer Sicht bringen die Kommissionsvorschläge für die Beschäftigung keinen Gewinn. Notwendig ist vielmehr eine Rückführung der Defizite aller öffentlichen Haushalte einschließlich der Sozialhaushalte, um Spielräume für eine Senkung der Abgabenbelastung *insgesamt* zu schaffen.

3. „Unfairer“ Steuerwettbewerb

Der Feststellung der Kommission, daß es innerhalb der EU einen unlauteren Steuerwettbewerb gibt, der die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten gefährdet, ist zuzustimmen. Es geht hier um EU-Länder mit steuerlichen Sonderregelungen, die sektoral oder regional begrenzte Vergünstigungen vorsehen, mit denen vor allem international mobiles Kapital und damit verbundene Beschäftigung im Dienstleistungsbereich angezogen werden soll. Im Vordergrund stehen dabei zum einen Kapitalanlagegesellschaften, die in ihrem Sitzland einer geringen effektiven Steuerbelastung unterliegen und aufgrund des Schachtelprivilegs der Doppelbesteuerungsabkommen bei der inländischen Muttergesellschaft meist steuerbefreit sind. Zum anderen stehen aber auch Konzernfinanzierungsgesellschaften und Dienstleistungszentren in Form selbständiger Tochtergesellschaften im Blickfeld, die entsprechende Aufgaben für einen Konzern wahrnehmen und in zahlreichen EU-Ländern steuerliche Vergünstigungen erhalten.

Die genannten Steuervergünstigungen sind in vielen Fällen von der Europäischen Kommission nach den Beihilfevorschriften des EG-Vertrages bis in die jüngste Zeit genehmigt worden. Diese Regelungen werden von anderen Mitgliedstaaten, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, als nicht hinnehmbares „Steuerdumping“ betrachtet.

Vergleichbare Steuervergünstigungen werden aber auch außerhalb der nach dem EG-Vertrag genehmigungsbedürftigen Subventionen gewährt. Zum Beispiel haben die Niederlande Steuererleichterungen für Konzernfinanzierungsgesellschaften eingeführt, die der Abwanderung von Finanzierungsstätigkeiten aus den Niederlanden entgegenwirken sollen. Konkret wird unter bestimmten Voraussetzungen die Bildung gewinnmindernder Rücklagen von bis zu 80 v. H. der Einkünfte aus Finanzierungsaktivitäten zugelassen, was zu einer Effektivbelastung der Gewinne von 7 v. H. führt.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist ein „Steuerdumping“ innerhalb der EU nicht länger hinnehmbar. Die Praxis der Kommission zur Genehmigung von Steuervergünstigungen für internationale Finanzdienstleistungszentren darf nicht beibehalten werden. Im übrigen – im Bereich nichtgenehmigungspflichtiger Steuervergünstigungen – müssen die Mitgliedstaaten auch weiterhin die Möglichkeit behalten, durch einseitige Abwehrmaßnahmen zu reagieren, solange es keine das Steuerdumping begrenzende Gemeinschaftsregeln gibt. Dies geschieht bekanntlich in Deutschland durch die Hinzurechnung nach dem Außensteuergesetz.

Den Vorschlag der Kommission, zur Begrenzung des Steuerwettbewerbs einen Verhaltenskodex zu erarbeiten, halten wird durchaus für diskussionsfähig. Es ist allerdings fraglich, ob es gelingt, geeignete Kriterien für die Abgrenzung zwischen dem, was noch „legitim“ ist, und was als illegitimes „Dumping“ gelten soll, zu erarbeiten und sich auf solche Kriterien zu einigen. Immerhin besteht Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, daß dem Thema höchste Priorität gebührt. Wir gehen davon aus, daß sich der neue steuerpolitische Arbeitskreis zunächst mit diesem Thema befassen wird.

4. Harmonisierung der Zinsbesteuerung

Die EWU wird auch zum Wegfall eines Währungsrisikos für Kapitalanlagen privater Sparer in den Teilnehmerstaaten führen. Geldanlagen im Ausland werden dadurch zusätzlich erleichtert. Sie sind praktisch in jedem Teilnehmerland ohne größeres Risiko als „zu Hause“ möglich. Eine Lösung bei der steuerlichen Erfassung von Zinserträgen wird damit für die meisten Mitgliedstaaten noch dringlicher. Hierzu benötigen wir innerhalb der EU verbindliche Mindeststandards.

Die Kommission hatte im Jahre 1989 den erwähnten Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung vorgelegt. Dieser sah eine einheitliche Mindest-Kapitalertragsteuer in den Mitgliedstaaten vor. Eine Einigung über den Vorschlag konnte seinerzeit nicht erreicht werden, weil es in der Gemeinschaft auch Länder gibt, die auf Zinszahlungen innerstaatlich keinen Steuerabzug vornehmen, sondern ein System automatischer Meldungen der Zahlstellen (in der Regel Banken) an die Finanzbehörden anwenden. Diese Länder sind deshalb nicht bereit, nur für Zinszahlungen an Steuerländer eine Quellenbesteuerung einzuführen.

Die Bundesregierung hatte deshalb während der deutschen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 einen Kompromißvorschlag erarbeite, der es jedem Mitglied-

staat ermöglichen sollte, sein eigenes System auch für grenzüberschreitende Zinszahlungen beizubehalten.

Auch in diesem Punkt – einschließlich der Bewertung seiner Dringlichkeit – besteht Einvernehmen zwischen der Bundesregierung und der Kommission. Wir würden und wünschen, daß die Erörterung einer gemeinschaftlichen Mindestlösung in dem steuerpolitischen Arbeitskreis alsbald aufgenommen wird. Dabei sind wir überzeugt, daß nur die von uns seinerzeit erarbeiteten Vorschläge konsensfähig sein werden.

5. Funktionieren des Binnenmarktes

Die Bundesregierung hält eine weitreichende Harmonisierung der Unternehmenssteuern – vor allem also der Steuersätze und der Bemessungsgrundlagen bei den Körperschaftsteuern – zur Bekämpfung des unfairen Steuerwettbewerbs nicht für den richtigen Weg. Eine solche Angleichung würde über das angestrebte Ziel hinauschießen. Denn die Erhaltung der steuerpolitischen Flexibilität ist im Interesse unserer exportorientierten Wirtschaft existentiell. In dieser Hinsicht muß über die Grenzen der Europäischen Union hinausgesehen werden.

Aus diesem Grunde setzt die Bundesregierung im Bereich der direkten Steuern grundsätzlich weiterhin auf einen – allerdings fairen – Wettbewerb der Steuersysteme. Dies bedeutet: Zur Begrenzung eines „unlauteren“ Wettbewerbs kann es nur gezielte Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene geben.

6. Endgültiges Mehrwertsteuersystem

Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck für die Einführung der Ursprungslandbesteuerung bei der Mehrwertsteuer ein. Ihre endgültige Haltung dazu hat sie allerdings noch nicht festgelegt. Überschlüssig ist bis jetzt festgehalten, daß die Vorstellungen der Kommission weit über das hinausgehen, was uns bisher akzeptabel erschien. Übereinstimmung mit der Kommission besteht aber insoweit, als die Grundsätze, die vom Rat ebenfalls im Jahre 1994 unter deutscher Präsidentschaft erarbeitet wurden, aufgegriffen wurden, nämlich:

- die endgültige Regelung muß zu einer Vereinfachung für Wirtschaft *und* Verwaltung führen,
- das Steueraufkommen der Mitgliedstaaten darf nicht geschmälert werden,
- die Gefahr von Steuerverkürzungen darf sich im endgültigen System nicht erhöhen, und
- die Mehrwertsteuer muß wettbewerbsneutral bleiben.

Zunächst soll daher die endgültige Haltung der Bundesregierung zu den Kommissionsvorschlägen festgelegt werden. Danach ist geplant, im Hinblick auf die deutsche Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1999 eine Bund-/Länder-Arbeitsgruppe einzurichten, mit dem Auftrag, einen konsensfähigen Vorschlag für ein Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip zu erarbeiten. Erst wenn sich die Mitglied-

staaten auf die Ausgestaltung des endgültigen Mehrwertsteuersystems geeinigt haben, läßt sich beurteilen, inwieweit die Normalsteuersätze in der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen angeglichen werden müssen.

7. Verbrauchsteuern

Bei der CO₂-/Energiebesteuerung und bei den besonderen Verbrauchsteuern treten wir für gezielte Harmonisierungsschritte ein.

Im Bereich der CO₂-/Energiesteuern erwarten wir von der Kommission möglichst rasch neue Vorschläge. Wichtig ist für uns die Eingliederung dieser Steuer in die bereits bestehenden Verbrauchsteuerstrukturen. Künftige Gemeinschaftsregelungen sollten außerdem von einem umfassenden Konzept der gemeinschaftsweiten CO₂-/Energiebesteuerung ausgehen. Und schließlich sollten die Regelungen eine Verknüpfung zwischen dem CO₂-Stabilisierungsziel der Union und der Struktur sowie den Sätzen bei der Mineralölsteuer herstellen.

Konkrete Vorschläge der Kommission zur weiteren Harmonisierung der Verbrauchsteuern sollten möglichst bald vorgelegt werden, insbesondere um das weiter bestehende Satzgefälle in der EU zu verringern.

III. Ausblick

Die neu eingesetzte, hochrangige Gruppe wird ihre Arbeiten voraussichtlich in Kürze aufnehmen. Ob sie sich auf konkrete Beschlüsse einigen kann, über die dann dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister zu berichten wäre, ist völlig offen. In den vorangegangenen Diskussionen haben sich keine Anzeichen für eine vermehrte Bereitschaft der Mitgliedstaaten ergeben, Gemeinschaftsanliegen in ihre Steuerpolitik aufzunehmen. Dies konnte realistischere auch nicht erwartet werden. Mit Fortschritten wird man m. E. nur rechnen können, wenn die Gruppe pragmatisch vorgeht und sich auf die Erörterung von Themen konzentriert, bei denen die Mitgliedstaaten Fortschritte wünschen. Die Gruppe sollte jedenfalls vorerst darauf verzichten, eine Orientierung der nationalen Steuerpolitik an „strategischen Zielen der Union“ zu suchen.