



Europäische Steuern: Sollte es sie geben?

In der Europäischen Union ist jeder Mitgliedstaat für sein Steuersystem verantwortlich. Unterschiedliche nationale Besteuerungen dienen dem Steuerwettbewerb, können aber auch zu Steuervermeidung oder unfairen Regelungen im gemeinsamen Binnenmarkt führen. Eine bessere Koordinierung oder sogar eine Vereinheitlichung der Steuern stehen deshalb zur Debatte. Welche Steuerregeln gibt es bereits im Binnenmarkt? Welche Vor- und Nachteile hätte eine europäische Steuer? Und welche Reformen werden in Europa diskutiert?

Warum sind Steuern ein europäisches Thema?

Die Mitgliedsländer der EU bestimmen über ihre Steuern.

Deshalb unterscheiden sich die einzelnen Steuerarten und -raten. Die Unternehmenssteuer in Irland liegt zum Beispiel bei nur 13 Prozent. In Frankreich ist sie mit 34 Prozent fast dreimal so hoch. In Deutschland beträgt die Unternehmenssteuer 30 Prozent und liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt von 23 Prozent.

Dieser Steuerwettbewerb in der EU hat Vor- und Nachteile. Befürworter unterschiedlicher Steuersätze argumentieren, dass er besonders für kleinere Mitgliedstaaten wichtig sei. Länder wie Irland, die einen kleineren Arbeitsmarkt haben, wären sonst als Standort weniger attraktiv. Kritiker befürchten dagegen, dass ein übermäßiger Steuerwettbewerb zu einer Abwärtsspirale mit immer niedrigeren Steuersätzen führen könnte, auch *Race to the Bottom* genannt, bei der am Ende die Unternehmen profitieren und die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Bildung gefährdet ist.

Gleichzeitig muss die EU faire Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt schaffen. Nationale Steuersysteme dürfen den Wettbewerb nicht verzerren, etwa durch unfaire Steuervergünstigungen für einheimische Unternehmen. Dies wird oft als **↪ Level Playing Field** bezeichnet. Gleichzeitig sollte die Europäische Kommission auch beachten, dass die Mitgliedsländer global wettbewerbsfähig sein müssen.

Nationale Steuern dienen auch der Finanzierung des EU-Haushalts. Dies geschieht indirekt über Beiträge der Mitgliedstaaten. Die Europäischen Verträge erlauben es der EU derzeit nicht, Steuern direkt zu erheben. Diese Regelung könnte jedoch angepasst werden, um das komplexe EU-Finanzierungssystem zu reformieren und die **↪ Brexit-Lücke** zu schließen.

Auch wenn Steuern eigentlich Ländersache sind, könnte das in Zukunft anders werden. Mindestens zwei Gründe, der gemeinsame Binnenmarkt und die Finanzierung des EU-Haushalts, sprechen dafür, nationale Steuerpolitik durch europäische Regelungen zu koordinieren.



Level Playing Field

Damit der europäische Binnenmarkt funktionieren kann, müssen für alle die gleichen Regeln gelten. Die richtige Balance zu finden, ist schwierig: Zu viel Harmonisierung unterbindet den Wettbewerb, zu wenig führt zu unfairen Wettbewerbsvorteilen. Deshalb kann das Ziel, gleiche Bedingungen für alle zu schaffen, sowohl zu mehr als auch zu weniger Regulierung führen.

Brexit-Lücke

Durch den Austritt des Vereinigten Königreichs öffnet sich eine Lücke im EU-Haushalt, deren Größe auf mehr als zehn Milliarden Euro jährlich geschätzt wird. Der EU-Haushalt muss folglich entweder verkleinert oder anders finanziert werden.



„Die Mitgliedstaaten dürfen einzelnen Unternehmen keine steuerlichen Vergünstigungen gewähren. Dies ist nach den EU-Beihilfavorschriften unzulässig.“

Margrethe Vestager, EU-Kommissarin für Wettbewerbspolitik
zum Apple-Urteil der Europäischen Kommission
am 30. August 2016



„Die EU-Kommission hat verstanden, dass die Bürger die Steuertricks von Unternehmen als große Ungerechtigkeit empfinden. Der bisherige Flickenteppich aus nationalen Steuergesetzen ist unvereinbar mit dem gemeinsamen Binnenmarkt in Europa.“

Sven Giegold, Grüne/EFA-Fraktion im Europäischen Parlament
Reaktion auf die Unternehmenssteuerreform der Europäischen Kommission am 25. Oktober 2016

Wo steht die Steuerdebatte in der EU?

Die Bekämpfung von Steuerhinterziehung oder Steuervermeidung wird immer wieder diskutiert. Der sogenannte LuxLeaks-Skandal brachte 2014 ans Licht, dass mehr als 300 Unternehmen Briefkastenfirmen in Luxemburg nutzten, um Gewinne in Niedrigsteuerränder zu schieben und ihre Abgaben zu verringern. Auch andere EU-Länder gerieten wegen derartiger Praktiken in die Kritik.

Eine richtungsweisende Entscheidung wurde im Fall von Apple getroffen. Die Europäische Kommission entschied 2016 als oberste Wettbewerbsbehörden, dass das Steuerabkommen zwischen Apple und Irland illegal sei, weil es den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrt. Apple hatte über Jahre eine Steuerrate von weniger als einem Prozent gezahlt. Die Kommission entschied, dass Irland unrechtmäßige Steuervergünstigungen im Wert von 13 Milliarden Euro von Apple zurückfordern müsse.

In manchen Bereichen der Steuerpolitik gibt es bereits eine Koordination, wie zum Beispiel die **➔ EU-Mehrwertsteuerrichtlinie.** Sie soll durch einen Mindeststeuersatz Wettbewerbsverzerrungen zwischen

den Mitgliedsländern verhindern. Außerdem möchte die EU (seit geraumer Zeit) die Unternehmenssteuern im Binnenmarkt vereinheitlichen: Im Herbst 2016 stellte die Europäische Kommission einen Entwurf für eine **➔ Koordination der Unternehmenssteuern** vor, um unzulässige Steuervergünstigungen zu unterbinden und die Regeln im Binnenmarkt zu vereinfachen.

Neue Ideen zur Besteuerung liegen auf dem Tisch. Anfang 2017 unterbreitete eine Expertengruppe unter der Leitung des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Mario Monti Vorschläge zur Finanzierung des EU-Haushalts. Sie empfahl, dass sich die EU-Mitglieder auf Steuern einigen, die entweder zum Funktionieren des Binnenmarkts oder zur Erreichung von EU-Politikzielen beitragen. Genannt wurden beispielsweise Abgaben auf Unternehmensgewinne, Kraftstoffe, CO₂ oder Strom. Die Mitgliedstaaten würden diese Steuern erheben und einen Teil der Einnahmen an die EU weiterleiten.



EU-Mehrwertsteuerrichtlinie

Laut dieser Bestimmung von 2006 muss die Mehrwertsteuer in den EU-Mitgliedstaaten mindestens 15 Prozent betragen. Außerdem dürfen die Länder zwei ermäßigte Sätze von mindestens fünf Prozent einführen. Einige Waren und Dienstleistungen können und andere müssen von der Steuer befreit werden, wie zum Beispiel ärztliche Behandlungen.

Koordination der Unternehmenssteuern

Die Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) ist ein Vorschlag der Europäischen Kommission und sieht vor, dass sich Unternehmen zur Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage zukünftig nur an eine und nicht an 28 unterschiedliche nationale Richtlinien halten müssen.



„Es sollte nicht um mehr Geld für den EU-Haushalt gehen, sondern darum, die Mittel besser zu verwenden.“

Jens Spahn, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen in der Zeitung Die Welt als Reaktion auf den Monti-Bericht am 12. Januar 2017



„Eine Überlegung ist, das Thema Klimaschutz zu nutzen und beispielsweise die Besteuerung der CO₂-Verschmutzungsrechte der EU zuzuschlagen. Diese Einnahmen beruhen auf europäischen Gesetzen, gehen aber bisher zu den Mitgliedstaaten.“

Günther Oettinger, EU-Haushaltskommissar im Interview mit DER SPIEGEL am 21. Juni 2017

EUROPÄISCHE STEUERN



Blick nach vorne

SZENARIO 1

Steuerwettbewerb zwischen den EU-Ländern

In diesem Szenario werden alle Steuern weiter von den Mitgliedsländern festgelegt und erhoben und nicht auf EU-Ebene koordiniert. Dies ermöglicht einen maximalen Steuerwettbewerb im Binnenmarkt. Strukturschwache Länder können zum Beispiel durch niedrigere Steuersätze Unternehmen anlocken. Zudem werden unterschiedliche Präferenzen und historische Steuerkompromisse der Länder bewahrt: Mitglieder, die ihr Renten- oder Krankenversicherungssystem über Steuern statt über individuelle Beiträge finanzieren, können dies weiterhin tun.

Der Haushalt der EU wird ohne die Erhebung gemeinsamer Steuern reformiert. Das kann beispielsweise geschehen, indem sich die Mitgliedstaaten auf eine Finanzierung ausschließlich über Zolleinnahmen und Beiträge auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens verständigen.

Dieses Szenario entspricht mit kleinen Ausnahmen am ehesten dem Status Quo und würde zu einer EU passen, die ihre Aktivitäten auf einzelne Bereiche beschränkt, in denen EU-Regelungen einen klaren Vorteil für alle haben. Die unterschiedlichen Steuersysteme würden allerdings auch Kosten mit sich bringen: zum einen wegen der unterschiedlichen Regeln, die befolgt werden müssen; zum anderen wegen möglicher Steuerumgehung, so wie im LuxLeaks-Skandal.

SZENARIO 2

Kombination aus nationalen und europäischen Steuern

In diesem Szenario einigen sich die EU-Länder auf weitere Integrationschritte und finanzieren den gemeinsamen Haushalt zu einem großen Teil durch europäische Steuern. Beispielsweise können Unternehmensgewinne mit einer EU-Steuer belegt werden. Die Mitgliedstaaten können die ansässigen Firmen durch Zusatzabgaben höher besteuern, aber nicht niedriger als der gemeinsame Standard. Das vermeidet eine Abwärtsspirale zwischen den EU-Ländern und trocknet Steueroasen aus. Daneben bietet eine europäische Steuer auf den Ausstoß von CO₂ die Möglichkeit, die europäischen Zielvorgaben beim Klimaschutz zu erreichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass kein einzelnes Mitgliedsland Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen muss.

In einer größtenteils steuerfinanzierten EU haben die Europäische Kommission und das Europäische Parlament mehr Gestaltungsspielraum, stehen aber auch unter stärkerem Druck, ihre Einnahmen und Ausgabeprioritäten gegenüber den europäischen Bürgern zu rechtfertigen. Ob es soweit kommt, ist fraglich: Bisher dominiert in den meisten EU-Ländern die Skepsis angesichts der Idee, Kompetenzen für die Steuerpolitik auf die europäische Ebene zu übertragen und damit eines der letzten großen Vorrechte des Nationalstaats aufzugeben.

SZENARIO 3

Weitreichende Steuerkoordination im Binnenmarkt

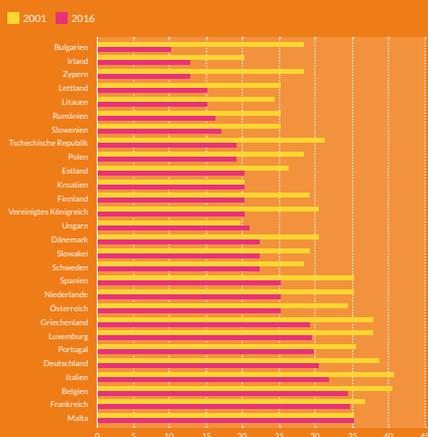
In diesem Szenario werden in der EU Untergrenzen für einige oder alle Steuern festgelegt, die Verantwortung für das Steuersystem bleibt jedoch weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Drei Herausforderungen sind dabei zu bewältigen:

Erstens sind die EU-Länder strukturell unterschiedlich: Manche Länder finanzieren einen Großteil ihrer sozialen Sicherungssysteme über Steuereinnahmen, während andere dies über anderweitige Abgaben regeln. Eine Koordinierung muss daher Raum für verschiedene Systeme lassen. Zweitens müssen die gemeinsamen Steuersätze über die Zeit angepasst werden. Dazu müssen Zuständigkeiten neu geregelt werden, falls nationale Parlamente und das Europäische Parlament zusammen entscheiden sollen. Drittens ist eine europäische Steuerreform um einiges komplizierter als eine nationale Steuerreform. Und schon diese ist aufgrund der vielen Interessenkonflikte, zum Beispiel zwischen Regierungen und Unternehmen oder Steuerzahlern und Sozialleistungsempfängern, politisch schwer durchzusetzen.

Allerdings wäre es denkbar, dass einzelne Länder wie Deutschland und Frankreich voranschreiten und bestimmte Steuersätze vereinheitlichen. Besonders sinnvoll könnte ein derartiges Vorgehen bei der Besteuerung des digitalen Sektors oder bei einer Umweltsteuer sein. Andere EU-Länder könnten sich anschließen. So würde es in einigen Bereichen zu einer Steuerharmonisierung von unten kommen.

FAKT #1

Die Unternehmenssteuer ist in der EU deutlich gefallen
Körperschaftsteuer in Prozent

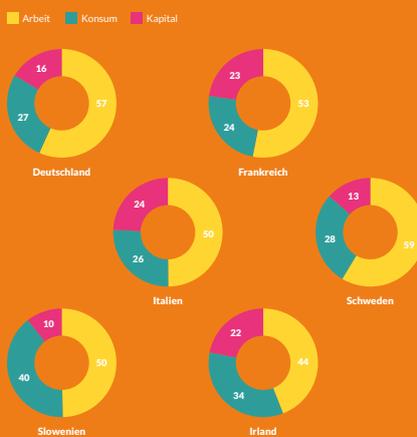


In fast allen EU-Ländern ist der Unternehmenssteuersatz in den letzten Jahren gefallen. Während der EU-Durchschnitt 2001 noch mehr als 30 Prozent betrug, lag er 2016 bei 22,5 Prozent. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind gleichzeitig etwas größer geworden. Im Durchschnitt variierte die Unternehmenssteuer 2001 um knapp 6 Prozentpunkte, 2016 waren es 7 Prozentpunkte.

Quelle: Europäische Kommission 2016.

FAKT #2

Die Steuerlast ist in den EU-Mitgliedsländern unterschiedlich verteilt
Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen in Prozent, 2014

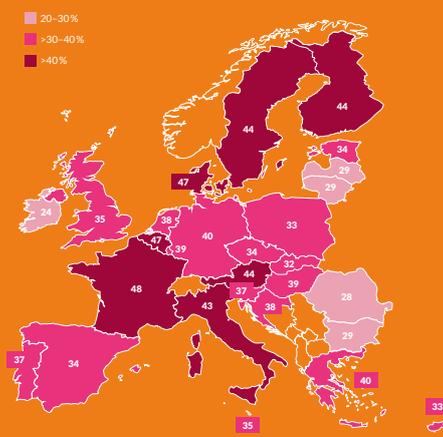


Die größten Unterschiede in der EU gibt es bei der Besteuerung des Faktors Arbeit, welcher durchschnittlich die Hälfte der Steuereinnahmen ausmacht. Konsumsteuern sind besonders in kleineren und den neuen Mitgliedsländern wichtig und machen in der EU durchschnittlich knapp 30 Prozent aus. Kapital trägt im EU-Mittel zu einem Fünftel der Steuereinnahmen bei.

Quelle: Europäische Kommission 2016.

FAKT #3

Der öffentliche Sektor hat in manchen EU-Ländern eine besonders wichtige Finanzierungsrolle
Steuern und Sozialabgaben in Prozent des BIP 2015



EUROPA

briefing

Die Bertelsmann Stiftung und das Jacques Delors Institut – Berlin erklären in der Publikationsreihe „Europa briefing“ Schlüsselthemen der Europapolitik und stellen mögliche Szenarien vor: Was ist das Problem? Wie könnte es weitergehen? Und was kann die Politik jetzt tun?

Alle Veröffentlichungen des gemeinsamen Projekts finden Sie hier: www.strengthentheeuro.eu

Projektteam

Prof. Dr. Henrik Enderlein

Direktor,
Jacques Delors Institut – Berlin,
Vizepräsident und Professor
für Politische Ökonomie,
Hertie School of Governance

Joachim Fritz-Vannahme

Direktor,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Anna auf dem Brinke, Autorin

Wissenschaftlerin,
Jacques Delors Institut – Berlin

Sabine Feige

Projektassistentin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Dr. Katharina Gnath

Senior Projektmanagerin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Jörg Haas, Autor

Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Heidi Marleen Kuhlmann

Referentin für Europapolitik
und Öffentlichkeitsarbeit,
Jacques Delors Institut – Berlin

Max Emanuel Mannweiler

Referent für Europapolitik und
Öffentlichkeitsarbeit,
Jacques Delors Institut – Berlin

Katharina Späth

Projektmanagerin,
Programm „Europas Zukunft“,
Bertelsmann Stiftung

Philipp Ständer

Wissenschaftler,
Jacques Delors Institut – Berlin

Impressum

© 2017 Bertelsmann Stiftung
und Jacques Delors Institut – Berlin

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Tel. +49 5241 81-81183
www.bertelsmann-stiftung.de

Jacques Delors Institut – Berlin
Pariser Platz 6
10117 Berlin
Tel. +49 30 467 260-905
www.delorsinstitut.de

Design
ressourcenmangel
an der Panke GmbH, Berlin

Druck
druck.haus rihn gmbh, Blomberg

V.i.S.d.P.
Prof. Dr. Henrik Enderlein,
Joachim Fritz-Vannahme