

21.10.97

EU - Fz - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat:

"Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union - Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs"

KOM(97) 495 endg.; Ratsdok. 10427/97

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 21. Oktober 1997 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 3. Oktober 1997 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der "hochrangigen Gruppe für Steuerpolitik" beraten.

EINFÜHRUNG

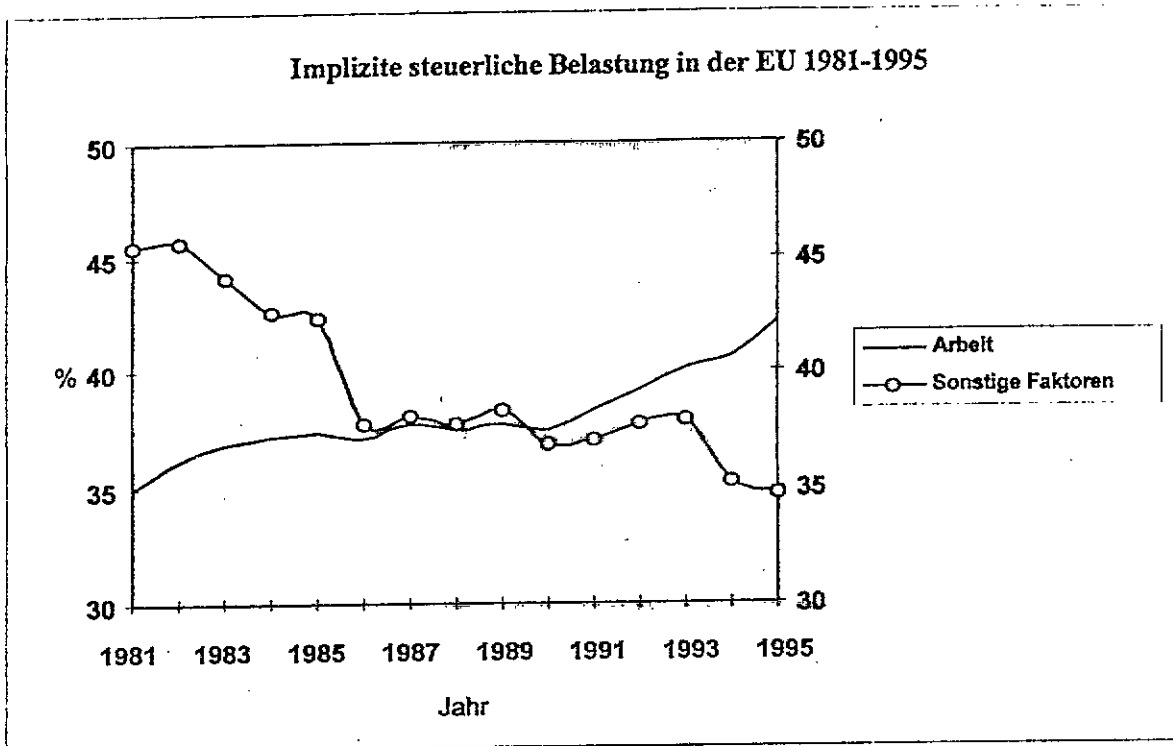
1. Im Anschluß an die informelle Tagung des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" in Mondorf-les-Bains vom 13. September 1997 kündigte der Ratsvorsitz für die ordentliche Ratstagung am 13. Oktober eine Orientierungsdebatte zur Steuerpolitik an. Auf Ersuchen des Vorsitzes legt die Kommission nun dieses Dokument als Diskussionsgrundlage vor. Es beruht auf den Beratungen in Mondorf-les-Bains und in der Arbeitsgruppe "Steuerpolitik" und skizziert einen Vorschlag für ein Steuerpaket, das Maßnahmen zur Eindämmung des Steuerdumpings und einen Verhaltenskodex umfaßt. Dieser Mitteilung ist ein auf den Beratungen der Arbeitsgruppe "Steuerpolitik" beruhender Entwurf eines solchen Kodex beigelegt.

2. Auf der Grundlage des im April 1996 auf der informellen Tagung des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" in Verona vorgelegten globalen Steuerkonzepts soll das Paket einen koordinierten Ansatz in bezug auf den schädlichen Steuerwettbewerb vermitteln. Es muß auf europäischer Ebene gehandelt werden, wenn Verzerrungen im Binnenmarkt abgebaut, erhebliche Einbußen beim Steueraufkommen vermieden und die gegenüber der Belastung der mobileren Bemessungsgrundlagen immer weiter ansteigende steuerliche Belastung der Arbeit zurückgeführt werden sollen. Fortschritte bei diesem Steuerpaket würden dazu beitragen, daß dieser Trend umgekehrt wird und so eine beschäftigungsfreundliche Entwicklung der Steuerstrukturen in der Gemeinschaft möglich wird. Der außerordentliche Europäische Rat zu Beschäftigungsfragen am 20./21. November bietet die Gelegenheit, den Auswirkungen der Entwicklungen im Bereich der Steuersysteme auf die Beschäftigung besondere Beachtung zu schenken. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Kommission, die auf dem Beschäftigungsgipfel im November beraten werden sollen, werden auch Empfehlungen zur beschäftigungsfreundlicheren Gestaltung der Steuersysteme enthalten.

KOORDINATION IST NOTWENDIGER DENN JE

3. Der Steuerwettbewerb als solcher ist im allgemeinen zu begrüßen, da er den Bürgern zugute kommt und einen heilsamen Druck auf die Staatsausgaben ausübt. Ein ungezügelter Wettbewerb bei mobilen Produktionsfaktoren kann jedoch sowohl die Steuersysteme in einer der Beschäftigung abträglichen Weise beeinflussen als auch eine ordnungsgemäße und strukturierte Reduzierung der Gesamtsteuerlast erschweren. Darüber hinaus engt ein solcher ungezügelter Wettbewerb den Spielraum hinsichtlich der Verwirklichung anderer Ziele der Gemeinschaft ein, etwa den Umweltschutz. Desweiteren kann der Steuerwettbewerb die Bemühungen um den Abbau der Haushaltsdefizite beeinträchtigen, die kein Selbstzweck sind, sondern die insbesondere darauf ausgerichtet sind, die Kriterien des Vertrags von Maastricht und den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu erfüllen. Die Integration der Märkte ohne jegliche begleitende Koordinierung der Steuerpolitik schränkt die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Wahl einer angemessenen Steuerstruktur, auch in bezug auf die Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage und die Senkung der Steuersätze, immer mehr ein.

4. Wie bereits in Mondorf-les-Bains festgestellt wurde, hat die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit in den letzten 15 Jahren ständig zugenommen. Die implizite steuerliche Belastung (d.h. die Steuereinnahmen geteilt durch die entsprechende Grundlage) der unselbständigen Arbeit stieg um mehr als 7 %, während sie für andere Produktionsfaktoren (Kapital, Selbständige, Energie, natürliche Ressourcen) um über 10 % gesunken ist (siehe Schaubild 1). Innerhalb des Faktors Arbeit verlagert sich die Steuerlast auf die am wenigsten qualifizierten und weniger mobilen Arbeitnehmer, während hochqualifizierte Angestellte immer mobiler werden und auf Steuerunterschiede reagieren. Außerdem sind die für die Schaffung von Arbeitsplätzen so wichtigen kleinen Unternehmen und Handwerksbetriebe gegenüber größeren Unternehmen benachteiligt, da letztere die durch das Steuergefälle und den Steuerwettbewerb gebotenen Chancen besser nutzen können.



Quelle: Eurostat

Schaubild 1

5. Der Steuerwettbewerb kann ein wesentlicher Faktor bei dieser Verschiebung der Steuerbelastung zu dem wesentlich weniger mobilen Faktor Arbeit gewesen sein. Die hohe Mobilität von gewissen Faktoren mag die Mitgliedstaaten dazu gezwungen haben, die Besteuerung von solchen Faktoren unter ein wünschenswertes Niveau gedrückt zu haben und gleichzeitig die Besteuerung weniger mobiler Faktoren zu erhöhen. Es gibt immer mehr Belege dafür, daß sich eine hohe Besteuerung des Faktors Arbeit sehr negativ auf die Beschäftigung und das Wachstum in Europa auswirkt. Man geht davon aus, daß mehrere Prozentpunkte der derzeitigen Arbeitslosenquote auf die gestiegene Besteuerung des Faktors Arbeit zurückzuführen sind.

6. Durch die Beseitigung der Beschränkungen für den Kapitalverkehr in Verbindung mit diversen Steuerbefreiungen ist es leichter geworden, Einnahmen nicht zu erklären. Der grenzübergreifende Steuerbetrug betrifft sämtliche Steuern, auch die Verbrauchsteuern, obwohl die Harmonisierung in diesem Bereich wesentlich weiter vorangeschritten ist als bei den direkten Steuern.
7. Der Beitrag der Steuerpolitiken zur Verwirklichung von Gemeinschaftszielen ist zunehmend im Zusammenhang mit der Entwicklung des Binnenmarktes zu sehen. Binnenmarkt und WWU sind für Wachstum und Wohlstand von wesentlicher Bedeutung, führen jedoch auch dazu, daß die Steuern als Wettbewerbsfaktor immer wichtiger werden. Mit dem Fortfall der rechtlichen Schranken im Binnenmarkt erweisen sich die Steuern zunehmend als Schlüsselfaktor bei wirtschaftlichen Entscheidungen. Da nach Einführung der einheitlichen Währung keine Wechselkursrisiken mehr bestehen und die Transaktionskosten sinken werden, treten die Unterschiede zwischen den nationalen Steuersystemen umso deutlicher hervor und beeinflussen die Entscheidungen über Kapitalallokation und die Effizienz dieser Entscheidungen noch stärker.
8. Die Gemeinschaftsmaßnahmen im steuerlichen Bereich sind weiterhin vorrangig auf einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt ausgerichtet. Darüber hinaus muß natürlich auch dringend bedacht werden, welchen Beitrag die Steuerpolitiken in einer Zeit, in der die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit allererste Priorität der Union ist, zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa leisten können.
9. In den europäischen Modellen der sozialen Marktwirtschaft können die Elemente "sozial" und "Markt" durchaus unterschiedlich gewichtet sein. Ohne eine gewisse Koordinierung im steuerlichen Bereich drohen jedoch wachsende Gefahren, und zwar sowohl für die soziale Dimension - wegen des Umverteilungseffekts der zunehmenden Besteuerung des Faktors Arbeit, vor allem in bezug auf weniger qualifizierte Arbeitskräfte - als auch für die marktwirtschaftliche Dimension, wegen der Konsequenzen der steuerlichen Verzerrungen für den Binnenmarkt.
10. Selbstverständlich muß die Steuerpolitik auch der Wettbewerbsfähigkeit der Union im Weltmaßstab sowie den internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Welthandelsorganisation, Rechnung tragen. Aufgrund der Globalisierung sowie der enormen Ausweitung der Handels- und Kapitalströme wachsen die Risiken des schädlichen Steuerwettbewerbs. Zugleich führen technologische Innovationen und die Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs zu einer größeren Mobilität bei bestimmten wirtschaftlichen Tätigkeiten, insbesondere im Dienstleistungssektor und beim Kapitalverkehr, und können die Auswirkungen des Steuereffektes auf Unternehmensentscheidungen noch verstärken.
11. Vor dem Hintergrund dieser sich ändernden Rahmenbedingungen wird ein schädlicher Steuerwettbewerb in zunehmendem Maße zu Konflikten führen, wenn die Koordinierung innerhalb der EU nicht intensiviert wird. Grundsätzlich sollte eine weltweite Koordinierung erfolgen, und OECD und G7 beschäftigen sich auch bereits mit diesem Thema. Doch steigen die Chancen, im Rahmen der OECD zu einer zufriedenstellenden Lösung zu gelangen, erheblich, wenn die EU-Mitgliedstaaten selbst ein besser koordiniertes Vorgehen an den Tag legen. Aufgrund der stärkeren wirtschaftlichen Integration, der WWU und der Gemeinschaftsregeln für Wettbewerb und staatliche Beihilfen wird eine stärkere Kooperation innerhalb der Union zur fundamentalen Notwendigkeit.

MASSNAHMENPAKET ZUR BEKÄMPFUNG DES SCHÄDLICHEN STEUERWETTBEWERBS

12. Auf der informellen Ratstagung in Mondorf-les-Bains wurde überlegt, wie dem Bedarf an Fortschritten und stärkerer Koordination am besten Rechnung getragen werden kann. Daraufhin wurde die Kommission um die Vorlage eines Entwurfs für ein Steuerpaket ersucht, das gleichzeitige Fortschritte in einer Reihe von Fragen ermöglichen soll. Bei der Vorlage entsprechender Vorschläge trägt die Kommission dem Subsidiaritätsprinzip und den besonderen Schwierigkeiten im Steuerbereich aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses in vollem Umfang Rechnung. Das bedeutet, daß jeglicher Vorschlag für ein solches Paket die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten so weit wie möglich ausbalancieren muß, was wiederum Offenheit und Kompromißbereitschaft erfordert. Im Lichte der Beratungen in Mondorf-les-Bains und in der Sitzung der Arbeitsgruppe "Steuerpolitik" vom 18. September sind in dieser Mitteilung nun mögliche Elemente eines solchen Pakets zusammengestellt, das - wie vom Ratsvorsitz angedeutet - als Grundlage einer bis zum Jahresende zu erzielenden politischen Einigung herangezogen werden kann.

13. Das Paket könnte folgende Elemente umfassen:

- Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung und parallel dazu eine Mitteilung der Kommission über staatliche Beihilfen auf steuerlichem Gebiet;
- Maßnahmen zur Beseitigung von Verzerrungen bei der Besteuerung von Kapitalerträgen;
- Maßnahmen zur Abschaffung der Quellensteuer auf die grenzübergreifende Zahlung von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen;
- Maßnahmen zur Beseitigung erheblicher Verzerrungen bei den indirekten Steuern.

Diese Elemente sind nachstehend einzeln erläutert.

Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung

14. Ein Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung wäre eines der Kernelemente des Pakets. Diese könnte Beeinträchtigungen der Wirtschaft und eine Erosion der Besteuerungsgrundlagen verhindern. Dabei soll es sich um ein nicht rechtsverbindliches Instrument handeln, das die Mitgliedstaaten auf politischer Ebene verpflichtet, die Grundsätze des fairen Wettbewerbs zu beachten und sich steuerlicher Maßnahmen mit schädlicher Wirkung zu enthalten. Der Kodex soll auch Bestimmungen zum Überprüfungs- und Aufsichtsverfahren enthalten und könnte später im Lichte der gewonnenen Erfahrungen weiterentwickelt und verfeinert werden. Dies wird auch bei der Beurteilung des Bedarfs an anderen Instrumenten im Bereich der Unternehmensbesteuerung von Nutzen sein.

15. Im Anschluß an die informellen Beratungen in Mondorf-les-Bains - wobei festgestellt wurde, das in diesem Punkt greifbare Fortschritte erzielt worden sind - ersuchte der Ratsvorsitz die Kommission, dem Rat eine Textfassung des Verhaltenskodex zuzuleiten. Der diesem Dokument in der Anlage beigelegte Entwurf eines Verhaltenskodex ist das Ergebnis der intensiven und konstruktiven Arbeit der Arbeitsgruppe "Steuerpolitik", die in diesem Jahr vier Mal, zuletzt am 18. September, zusammengetreten ist. Die Kommission legt diesen Wortlaut zwar in ihrem Namen vor, möchte aber ihre dankbare Anerkennung für die kooperativen Bemühungen der Mitgliedstaaten in dieser Arbeitsgruppe zum Ausdruck bringen.

16. Die von der Kommission angeregte Vorgehensweise und der Vorschlag, den Kodex in Form eines nicht rechtsverbindlichen Instruments zu verabschieden, stoßen auf breite Unterstützung. Wenn der Kodex jedoch seiner Rolle bei der wirksamen Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs gerecht werden soll, bedarf er der Unterstützung durch eine feste politische Verpflichtung der Mitgliedstaaten. Diese Verpflichtung könnte in der Form erfolgen, daß der Rat den von der Kommission vorgelegten Kodex im Rahmen einer Entschließung billigt. Damit auf der Dezembertagung des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" Einigung über den Kodex erzielt werden kann, bittet die Kommission die Minister, auf der Tagung am 13. Oktober zu dem Entwurf klare Leitlinien abzugeben. Gegebenenfalls erforderliche Arbeiten technischer Art kann die Kommission dann im Vorfeld der Dezembertagung im Wege entsprechender Kontakte mit den Mitgliedstaaten erledigen.

17. Viele Mitgliedstaaten haben die Kommission gedrängt, als Gegenstück zu der politischen Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf den Kodex ihre Politik im Bereich der staatlichen Beihilfen in Form von Steuervergünstigungen zu überprüfen und die ihr nach dem EG-Vertrag zustehenden Befugnisse in vollem Umfang zu nutzen, um ihreseits die Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs zu unterstützen. Entsprechend ihrer Ankündigung im Aktionsplan für den Binnenmarkt wird die Kommission weiterhin die Regeln über staatliche Beihilfen auch in bezug auf steuerliche Vergünstigungen strikt anwenden. Im steuerlichen Bereich wird die Kommission unter dem Aspekt des gemeinsamen Interesses den von der Arbeitsgruppe "Steuerpolitik" ermittelten negativen Aspekten von Beihilfen Rechnung tragen. In Übereinstimmung mit dem Vertrag beabsichtigt die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ihre früheren Entscheidungen zu überprüfen und soweit notwendig vorzuschlagen, daß Mitgliedstaaten entsprechend der Entwicklung und dem Funktionieren des Binnenmarktes, Beihilfen abändern oder beseitigen. Außerdem wird sie die Anregung der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit deren Verpflichtung auf den Verhaltenskodex aufgreifen und insbesondere in eigener Initiative eine Mitteilung vorlegen, die ihre Politik bei der Anwendung der Beihilferegelungen im Rahmen der Entwicklung des Binnenmarktes klarstellt und verfeinert. Auf diese Weise möchte die Kommission ihre Politik so transparent wie möglich machen, um zu gewährleisten, daß ihre Entscheidungen vorhersehbar sind und eine Gleichbehandlung gewährleistet ist.

Besteuerung von Kapitalerträgen

18. Kapitalerträge stellen die mobilste aller Besteuerungsgrundlagen dar. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind notwendig, um bestehenden und potentiellen Verzerrungen im Binnenmarkt entgegenzuwirken und um erhebliche Einbußen bei den Steuereinnahmen zu vermeiden. Der Rat hat diese Gefahren bei den Beratungen über die Richtlinie zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Jahre 1988 erkannt, worauf die Kommission 1989 ihren Vorschlag zur Besteuerung privater Zinserträge vorlegte. Mit der Einführung des Euro wird demnächst eines der noch bestehenden Hemmnisse für grenzübergreifende Investitionen beseitigt, wodurch der Handlungsbedarf noch wächst.

19. Von allen Seiten werden neue Maßnahmen zur Besteuerung von Zinserträgen gefordert. In diesem sensiblen Bereich sind Fortschritte jedoch schwierig und von Kompromißbereitschaft abhängig, weshalb die Kommission ein schrittweises Vorgehen vorschlägt. Als erstes ersucht sie die Mitgliedstaaten um eine politische Verpflichtung auf der Deziembertagung des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" auf der Grundlage vereinbarter Grundsätze und in Verbindung damit um die Zusage, rasch mit der konstruktiven Erörterung eines auf diesen Grundsätzen beruhenden Vorschlags zu beginnen. Die Kommission ihrerseits verpflichtet sich, zu gegebener Zeit einen solchen Vorschlag vorzulegen. Die Grundsätze für eine Vereinbarung der Mitgliedstaaten könnten auf folgenden Elementen beruhen:

- I. Zur Vermeidung unerwünschter Verzerrungen bedarf es einer gemeinsamen Lösung. Selbst eine Minimallösung in Form einer Richtlinie wäre der gegenwärtigen Lage vorzuziehen, in der es zur Nichtbesteuerung kommen kann.
- II. Diese Lösung sollte beschränkt werden auf Zinszahlungen in einem Mitgliedstaat an Privatpersonen, die in diesem Mitgliedstaat nicht ansässig sind, jedoch einen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben.
- III. Als ersten Schritt sollten sich die Mitgliedstaaten auf das sogenannte "Koexistenzmodell" verständigen, um zumindest ein gewisses Maß an tatsächlicher Besteuerung der Zinserträge von Gebietsfremden innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten. Jeder Mitgliedstaat sollte entweder eine Mindestquellensteuer anwenden oder den anderen Mitgliedstaaten Informationen über Zinserträge übermitteln (es steht den Mitgliedstaaten jedoch frei, beide Verfahren anzuwenden).
- IV. Alle Regelungen sollten dem Erfordernis Rechnung tragen, daß die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Finanzmärkte im Weltmaßstab zu erhalten ist. Die Gemeinschaft sollte sich auch um eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der vereinbarten Lösung über ihre Grenzen hinaus bemühen.
- V. Die Quellensteuer auf Zinserträge, die an in anderen Mitgliedstaaten Ansässige ausgezahlt werden, sollte grundsätzlich von der Zahlstelle einbehalten werden. Dieser Grundsatz bedarf zwar möglicherweise einer gewissen Verfeinerung, doch würde seine Anwendung die Ermittlung der Begünstigten erleichtern. Die Regelungen zur Überprüfung des Steuerwohnsitzes der Begünstigten sollten zur Erhaltung der globalen Wettbewerbsfähigkeit nicht zu kompliziert sein.

- VI. Bedient sich ein Mitgliedstaat nicht der Option "Informationsaustausch", so sollte er eine Quellensteuer zu einem Mindeststeuersatz anwenden, die so festzulegen wäre, daß eine annehmbare Besteuerung bei Zinserträgen in anderen Ländern gewährleistet ist.

Zinsen und Lizenzgebühren

20. Wie bereits im Aktionsplan für den Binnenmarkt festgestellt, bewirkt die Einbehaltung von Quellensteuern auf Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen bei grenzübergreifend tätigen Wirtschaftsbeteiligten Schwierigkeiten, die mit zeitraubenden Formalitäten, Cash-flow-Verlusten und manchmal auch mit Doppelbesteuerung verbunden sein können. Der Abschaffung derartiger Steuern sollte daher Vorrang eingeräumt werden. Die Kommission ist im Lichte der Beratungen in Mondorf-les-Bains und in der Arbeitsgruppe "Steuerpolitik" zu der Auffassung gelangt, daß die Abschaffung der Quellensteuern auf Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen Bestandteil des Steuerpakets sein sollte. Die Mitgliedstaaten könnten dementsprechend im Rahmen des Pakets eine politische Verpflichtung eingehen, daß sie auf die rasche Verabschiedung einer Richtlinie hinarbeiten, für die die Kommission einen neuen Vorschlag unterbreiten wird.

Indirekte Steuern

21. Die Kommission ist sich der Tatsache bewußt, daß eine Reihe von Mitgliedstaaten vom Nutzen der Einbeziehung von Maßnahmen im Bereich der indirekten Steuern in das Paket nicht überzeugt sind. Allerdings haben einige Mitgliedstaaten die Notwendigkeit eines gewissen parallelen Vorgehens bei den indirekten Steuern hervorgehoben, wenn die Lösung der Steuerproblematik in der EU in ausgewogener Weise angegangen werden soll. Im Bereich der MwSt kann es deshalb zu einem schädlichen Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten kommen, weil die unterschiedliche Anwendung der derzeit geltenden MwSt-Übergangsregelung Auswirkungen auf grenzübergreifende wirtschaftliche Tätigkeiten oder die Wirtschaftstätigkeit in einem benachbarten Mitgliedstaat haben kann. Die Wirtschaftsbeteiligten können sich diese Unterschiede im Wege der Steuerplanung zunutze machen. Auch die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der steuerlichen Behandlung von Energieerzeugnissen können steuerliche Verzerrungen hervorrufen und die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Steuerpolitik einschränken. Die Kommission legt daher die nachstehend aufgeführten Vorschläge zur Erörterung vor, da sie zum einen schon von sich aus zur Beseitigung von steuerlichen Verzerrungen beitragen und weil sie zum anderen auch einen Beitrag zur Ausgewogenheit des Pakets darstellen können. Allerdings ist die Kommission in bezug auf diese Maßnahmen flexibel und stellt es in das Ermessen des Rates, ob dieser breite Ansatz in Hinblick auf den zu erzielenden Kompromiß geeignet ist. Stimmt der Rat zu, könnten für die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe "Steuerpolitik" Grundsätze zur Erörterung in diesem Gremium ausgearbeitet werden, damit eine politische Verpflichtung zum Jahresende möglich wird.

- I. *MwSt-Ausschuß*: Die Kommission regt an, die bereits vorgeschlagene Änderung des Status des MwSt-Ausschusses in das Paket zu übernehmen, mit der dieses Gremium zu einem Regelungsausschuß würde, der der Kommission beisteht um Anwendungsmaßnahmen bei der 6. MwSt-Richtlinie zu beschließen. Die Anwendung dieses neuen Verfahrens könnte allerdings auf Fälle von Doppel- oder Nichtbesteuerung beschränkt werden.

- II. *Besteuerung von Investmentgold:* Eine Lösung des Problems der Verzerrungen im Goldhandel in der Gemeinschaft aufgrund der sehr unterschiedlichen mehrwertsteuerlichen Behandlung von Goldgeschäften in den einzelnen Mitgliedstaaten könnte darin bestehen, daß Umsätze mit Gold für Investitionszwecke von der MwSt befreit und Umsätze mit Gold für andere, insbesondere industrielle Zwecke, der MwSt unterworfen werden.
- III. *Personenbeförderung:* Hierzu haben einige Mitgliedstaaten ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht.
- IV. *Besteuerung von Energieerzeugnissen:* Eine politische Einigung zwischen den Mitgliedstaaten könnte die Anwendung bestimmter Regelungen ermöglichen, die in dem bereits vorliegenden Richtlinienentwurf (KOM (97) 30 endg.) enthalten sind. Diese Einigung könnte eine Überprüfung der geltenden Mindeststeuern auf Mineralöle und die Einführung von Mindeststeuern auf andere Energieerzeugnisse als Mineralöle umfassen. Sie könnte außerdem die in dem Richtlinienentwurf vorgesehenen Ausnahmen, z.B. für Erdgas bei aufstrebenden Märkten betreffen.
- V. *FISCALIS:* Die Kommission schlägt eine Einigung über die Einführung des FISCALIS-Programms zur Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Steuerbetrugs im Bereich der indirekten Steuern vor.

AUSBLICK UND SCHLUSS

22. Fortschritte auf dem Gebiet der Steuern und eine effizientere Koordination der Steuerpolitik sind angesichts der Entwicklung des Binnenmarktes und der notwendigen Reduzierung der Arbeitslosenquote in der Gemeinschaft dringender denn je. Ein Schlüsselement sollte dabei die Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs sein, der sowohl die Steuereinnahmen zu verringern als auch die Steuerstrukturen zu verzerren droht. Daher wird auf Ersuchen des Ratsvorsitzes der Verhaltenskodex vorgelegt, der zusammen mit anderen Elementen ein Steuerpaket bildet, das eine politische Einigung auf der Tagung des Rates "Wirtschafts- und Finanzfragen" am 1. Dezember erleichtern soll. Die Kommission sieht eine solche politische Einigung als entscheidenden ersten Schritt des beginnenden Koordinationsprozesses an.

23. Die Finanzminister werden daher ersucht,

- den Umfang des Maßnahmenpakets zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs zu bestätigen, über das eine politische Einigung vor Jahresende erzielt werden sollte;
- den Entwurf eines Verhaltenskodex, der diesem Dokument beigelegt ist, im Hinblick auf seine Verabschiedung im Dezember 1997 zu billigen;
- erste Stellungnahmen zu den vorgelegten Grundsätzen für eine Minimallösung bei der Besteuerung von Zinserträgen abzugeben und
- ihre persönlichen Vertreter in der Arbeitsgruppe "Steuerpolitik" anzuweisen, ihre Tätigkeit konstruktiv weiterzuführen, damit die Kommission sämtliche Teile des Steuerpakets ausarbeiten kann, das dem Rat "Wirtschafts- und Finanzfragen" im Dezember zur politischen Einigung unterbreitet werden soll.

28.11.97**Beschluß**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat:

"Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union - Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs"

KOM(97) 495 endg.; Ratsdok. 10427/97

Der Bundesrat hat in seiner 719. Sitzung am 28. November 1997 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat betrachtet die Mitteilung der Kommission zur "Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union - Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs" als eine wichtige Bestandsaufnahme des derzeitigen Zustandes wesentlicher Steuerstrukturen innerhalb des EU-Binnenmarktes und des daraus abzuleitenden Handlungsbedarfs. Bundesrat und Finanzministerkonferenz haben seit Jahren mehrfach ebenso auf dringenden Harmonisierungsbedarf wie auch auf die schädlichen Folgen eines fortdauernden Steuerwettlaufs für Stabilität und Wachstum sowie Beschäftigung und Steuergerechtigkeit hingewiesen und diesbezügliche Initiativen der Bundesregierung gefordert. Wirksame Fortschritte sind bisher nicht erreicht worden.

Der Bundesrat hält im Unterschied zur Kommission einen übergreifenden Lösungsansatz im Sinne eines umfassenden Maßnahmenpakets im Rahmen eines globalen Steuerkonzepts für wenig erfolgversprechend. Er fordert die Bundesregierung auf, vorrangig für eine Konzentration bei den direkten Steuern auf die Problembereiche unfairer Steuerwettbewerb und Besteuerung von Zinseinkünften einzutreten. Dabei unterstreicht er erneut, nur solchen Lösungsvorschlägen zustimmen zu können, die dem Grundsatz der Subsidiarität und dem Einstimmigkeitserfordernis im Steuerbereich Rechnung tragen.

2. In der Vereinbarung eines Verhaltenskodex zur Bekämpfung des unfairen Steuerwettbewerbs sieht der Bundesrat einen ersten Schritt. Im Interesse der wirk-

samen Vermeidung eines schädlichen Steuerwettlaufs hält der Bundesrat allerdings ein deutlich über die Vorstellungen der Kommission hinausgehendes Maß an Konkretisierung für unerlässlich. Sowohl die begriffliche Abgrenzung unfairer Praktiken wie auch das Verfahren ihrer Feststellung und etwaiger Rechtsfolgen für den einzelnen Mitgliedstaat sollten unmittelbar im Verhaltenskodex festgeschrieben werden. Der Bundesrat hält ein deutlich über die Vorstellungen der Kommission hinausgehendes Maß an Rechtsverbindlichkeit und Bindung der einzelnen Mitgliedstaaten an den Verhaltenskodex für unverzichtbar.

3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten darauf hinzuwirken, daß die Kommission ihre Politik im Bereich der staatlichen Beihilfen in Form von Steuervergünstigungen überprüft und bestehende Befugnisse in vollem Umfang nutzt, um ihrerseits zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs beizutragen. Er sieht hierin ein wesentliches Instrument, einem Unterlaufen des Verhaltenskodex entgegenzuwirken.
4. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die Vorschläge der Kommission zur Besteuerung von Kapitalerträgen. Die Einführung des Euro beseitigt innerhalb des Binnenmarktes letzte Hindernisse für grenzüberschreitende Kapitalanlagen und steigert die Gefahr einer faktischen Nichtbesteuerung der Zinserträge. Der Bundesrat hält das von der Kommission unterstützte Koexistenzmodell einer Mindestquellensteuer oder alternativ eines Meldesystems für einen tragfähigen ersten Schritt und fordert die Bundesregierung auf, sich für diese Lösung in den laufenden Verhandlungen einzusetzen.
5. Der Bundesrat hält die weiteren von der Kommission in ihr Maßnahmenpaket einbezogenen Themenbereiche wie die Abschaffung der Quellensteuer auf grenzübergreifende Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen Unternehmen, Maßnahmen zur Beseitigung von Verzerrungen bei den indirekten Steuern z. B. bei der Umsatzsteuer und bei der Besteuerung von Energieerzeugnissen, für nicht zwingende Bestandteile eines einheitlichen Lösungsansatzes. Hierzu liegen bereits Richtlinienvorschläge vor, die ohne Zeitverzug einzeln weiter beraten werden können und daher die Lösungssuche hinsichtlich der vorrangigen Bekämpfung des unfairen Steuerwettbewerbs und der Harmonisierung der Zinsbesteuerung nicht zusätzlich überfrachten müssen.

Der Bundesrat bekräftigt seine Entscheidung vom 26.09.1997 - BR-Drucksache 520/97 (Beschluß) - zu dem Richtlinienvorschlag der Kommission, durch den der Mehrwertsteuerausschuß in ein Beschlußorgan umgewandelt werden soll, und fordert die Bundesregierung erneut auf, den Vorschlag der Kommission in den laufenden Verhandlungen abzulehnen.

6. Der Bundesrat erwartet, daß die Bundesregierung die immer noch ausstehende von den Länderfinanzministerinnen und -ministern bereits am 13. Juni 1997 geforderte Stellungnahme abgeben wird. Der Bundesrat unterstreicht in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Prüfungsbitte an die Bundesregierung betreffend die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen im deutschen Außensteuerrecht gegen unfaire Wettbewerbspraktiken und erwartet von der Bundesregierung die Bereitschaft, erforderlichenfalls Doppelbesteuerungsabkommen neu zu verhandeln oder zu kündigen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung mit großem Nachdruck auf, der sich abzeichnenden Entwicklung einer Ausweitung des unfairen Steuerwettbewerbs in bestimmten Ländern, die einen Beitritt in die EU anstreben, sowohl im Rahmen von DBA-Verhandlungen als auch bei der Frage einer etwaigen Unterstützung derartiger Beitrittswünsche entschieden entgegenzutreten.

Bundesrat

zu Drucksache 814/97 — C

06.11.97

EU - Fz - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat:

"Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union - Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs"

KOM(97) 495 endg.; Ratsdok. 10427/97

814/97 - C

Der Entwurf des Verhaltenskodex bei der Unternehmensbesteuerung war dem Dokument KOM(97) 495 endg. nicht beigelegt.

ENTWURF EINES VERHALTENSKODEX BEI DER UNTERNEHMENSBESTEUERUNG

Politische Verpflichtung

- A. Unter Hinweis auf die positiven Auswirkungen lauterer Wettbewerbs und der Notwendigkeit der Erhaltung der globalen Wettbewerbsfähigkeit hebt der Rat hervor, daß ungezügelter Steuerwettbewerb um mobile Formen der Wirtschaftstätigkeit zunehmend zur Verfälschung des Wettbewerbs und zur Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlagen in der Gemeinschaft zu führen droht. Er bringt seine Besorgnis über diesen Sachverhalt zum Ausdruck, insbesondere in bezug auf Maßnahmen, die eine Begünstigung internationaler Finanz- und Dienstleistungsaktivitäten bewirken. Der Rat verurteilt die Anwendung steuerlicher Maßnahmen, die dem Gemeinschaftsinteresse - auch dem wirksamen Funktionieren des Binnenmarktes - zuwiderlaufen, und ermuntert die Mitgliedstaaten daher, derartige Maßnahmen weder aufrechtzuerhalten noch einzuführen.
- B. Dementsprechend fordert er die Mitgliedstaaten auf, die nachstehenden Verhaltensgrundsätze und -maßregeln zu übernehmen und anzuwenden. Diese Maßregeln, die dem Subsidiaritätsprinzip in vollem Umfang Rechnung tragen, haben keinerlei nachteilige Folgen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Sie machen deutlich, welche steuerlichen Maßnahmen als potentiell schädlich anzusehen sind, und vermitteln einen Rahmen, innerhalb dessen sich die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Grundsätze des lauterer Wettbewerbs verpflichten können.

Anwendungsbereich

- C. Dieser Kodex erfaßt diejenigen unternehmensteuerlichen Maßnahmen, die den Standort von Unternehmungen in der Gemeinschaft spürbar beeinflussen oder beeinflussen können. Unternehmungen in diesem Sinne umfassen auch alle Aktivitäten innerhalb einer Unternehmensgruppe. Ferner erfaßt er diejenigen steuerlichen Sonderregelungen für Arbeitnehmer mit ähnlichen Auswirkungen auf den Standort der Unternehmenstätigkeit. Die von dem Kodex erfaßten steuerlichen Maßnahmen umfassen Rechtsvorschriften, Verwaltungsregelungen und Verwaltungspraktiken.
- D. Innerhalb dieses Anwendungsbereichs sieht der Rat einige steuerliche Maßnahmen als potentiell schädlich an. Diese weisen eines oder mehrere der unter E. beschriebenen Merkmale auf. Auch wenn nicht jede der dort genannten Maßnahmen schädlich ist, so verdient doch jedes genannte Merkmal nähere Betrachtung.

- E. Der Rat sieht jene steuerlichen Maßnahmen als potentiell schädlich an, die gemessen am normalen Besteuerungsniveau des betreffenden Staates eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung einschließlich Nullbesteuerung bewirken. Diese Maßnahmen können beim Nominalsteuersatz, bei der Besteuerungsgrundlage oder an anderen Punkten ansetzen. Sie sollten weiter beurteilt werden, um zu klären, ob
- (i) besondere Vergünstigungen nur Gebietsfremden oder nur für Transaktionen mit Gebietsfremden gewährt werden;
 - (ii) die inländische Wirtschaft auf andere Weise von Vergünstigungen ausgeschlossen wird, so daß die Steuerbasis des betreffenden Landes nicht beeinflußt wird;
 - (iii) Vergünstigungen gewährt werden, ohne daß ihnen eine Wirtschaftstätigkeit zugrunde liegt;
 - (iv) die Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe von international anerkannten Regeln abweicht, - insbesondere von jenen, die im Rahmen der OECD vereinbart worden sind;
 - (v) es der Maßnahme an Transparenz fehlt, z.B. wenn Vergünstigungen durch eine laxere Anwendung der Rechtsvorschriften auf Verwaltungsebene in einer der Öffentlichkeit nicht zugänglichen Weise gewährt werden.

Erteilung und Überprüfung von Informationen

- F. Gestützt auf die Grundsätze Transparenz und Offenheit unterrichten die Mitgliedstaaten die anderen Mitgliedstaaten über ihre bestehenden und geplanten steuerlichen Maßnahmen, die von den Punkten C. - E. des Kodex erfaßt werden. Außerdem können die Mitgliedstaaten einander um Auskunft über jegliche steuerliche Maßnahme bitten, die möglicherweise von diesen Punkten erfaßt wird. Der Rat ersucht die Kommission, die von den Mitgliedstaaten ebenfalls unterrichtet wird, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren.
- G. Die Mitgliedstaaten haben ferner die Möglichkeit, die steuerlichen Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten im Rahmen einer allen Mitgliedstaaten offenstehenden Folgegruppe zu erörtern und zu kommentieren. Mittels einer derartigen Überprüfung können die möglichen Auswirkungen der betreffenden Maßnahmen innerhalb der Gemeinschaft näher analysiert werden. Gestützt auf dieses Verfahren, das die unter Punkt E. aufgeführten Faktoren berücksichtigen sollte, werden die Mitgliedstaaten besser abschätzen können, ob spezifische steuerliche Maßnahmen als schädlich anzusehen sind. Der Rat ersucht die Kommission, die entsprechend den Erfordernissen stattfindenden Sitzungen der Gruppe vorzubereiten und das Austausch- und Überprüfungsverfahren zu beaufsichtigen. Die Gruppe übermittelt dem Rat zu jeder überprüften Maßnahme einen Bericht zur Beurteilung und gegebenenfalls zur Veröffentlichung.
- H. Der Rat unterstreicht die Notwendigkeit, die Auswirkungen steuerlicher Maßnahmen auf andere Mitgliedstaaten sorgfältig zu prüfen und - soweit sie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Gebiete eingesetzt werden - festzustellen, inwieweit diese Maßnahmen ihre Ziele erreichen.

Stillhalteverpflichtung

- I. Die Mitgliedstaaten tragen den obengenannten Grundsätzen bei der Festlegung ihrer Politik Rechnung und sollten sich bei der Beurteilung der Frage, ob neue steuerliche Maßnahmen oder Praktiken schädlich sind, auf die Ergebnisse des Überprüfungsverfahrens stützen. Dementsprechend fordert der Rat die Mitgliedstaaten im Rahmen des Verhaltenskodex auf, keine neuen steuerlichen Maßnahmen einzuführen, die dem Gemeinschaftsinteresse und damit dem wirksamen Funktionieren des Binnenmarktes abträglich sind.

Rücknahmeverpflichtung

- J. Außerdem überprüfen die Mitgliedstaaten, gestützt auf die obengenannten Grundsätze und das Überprüfungsverfahren, ihre bestehenden Gesetze und Praktiken. Der Rat fordert sie auf, diese Gesetze und Praktiken erforderlichenfalls im Hinblick auf die Beseitigung schädlicher Maßnahmen [innerhalb eines Zeitraums, der genau festzulegen ist und der auch den berechtigten Erwartungen der Unternehmen Rechnung trägt] aufzuheben.

Steuervermeidung und Steuerhinterziehung

- K. Der Rat unterstreicht, daß er sich zu einer umfassenden Zusammenarbeit verpflichtet, um - insbesondere durch die Übermittlung von Informationen an die übrigen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts - gegen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung vorzugehen.
- L. Der Rat hebt hervor, daß den in Steuervorschriften und Doppelbesteuerungsabkommen enthaltenen Regelungen oder Maßnahmen zur Mißbrauchsbekämpfung eine fundamentale Bedeutung im Kampf gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zukommt. Die Mitgliedstaaten sollten diese Maßnahmen nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts anwenden.

Staatliche Beihilfen

- M. Der Rat stellt fest, daß zwar nicht alle, aber doch ein Teil der von diesem Kodex erfaßten steuerlichen Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Vorschriften für staatliche Beihilfen der Artikel 92-94 EG-Vertrag fallen. Er stellt ferner fest, daß durch die Anwendung des Kodex in der Praxis eine geringere Notwendigkeit dafür bestehen dürfte, daß die Gemeinschaft unter Berufung auf die Regeln für staatliche Beihilfen im steuerlichen Bereich tätig wird. Unbeschadet des Gemeinschaftsrechts fordert er die Kommission auf, Leitlinien für die Anwendung der Regeln für staatliche Beihilfen auf Steuervergünstigungen zu erarbeiten und sich selbst unter Beachtung der in Anwendung dieses Kodex ermittelten nachteiligen Wirkungen von Beihilfen, zur strikten Anwendung dieser Regeln zu verpflichten.

Räumlicher Geltungsbereich

- N. Die Vorschriften dieses Kodex sollten innerhalb der Gemeinschaft, wie in Artikel 227 EG-Vertrag definiert, gelten. Außerdem wäre es nach Ansicht des Rates zweckdienlich, wenn die Grundsätze zur Förderung des lauterer Wettbewerbs von einem möglichst breiten Kreis von Staaten geteilt würden. Dementsprechend fordert er die Mitgliedstaaten auf, die Verbreitung dieser Grundsätze auch außerhalb der Gemeinschaft, und insbesondere in abhängigen oder assoziierten Gebieten der Mitgliedstaaten, zu fördern.

Follow-up

- O. Zur Erleichterung der ausgewogenen und wirksamen Anwendung des Kodex ersucht der Rat die Kommission, ihm in Ausübung ihrer in den Punkten F - H beschriebenen Funktion jährlich einen Bericht vorzulegen.

Revisionsklausel

- P. Der Rat überprüft die Bestimmungen dieses Kodex zwei Jahre nach seiner Anwendung. Es wird dann erörtert ob die Bestimmungen von Punkt E in dem Sinne ~~ausgearbeitet~~ werden sollten, daß die Regelung eines Mitgliedstaates bei der Unternehmensbesteuerung eingeschlossen wird, sofern das Steuerniveau deutlich unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt.
-