

Die endgültige, überarbeitete Fassung wurde veröffentlicht in: „Ökonomie eines friedlichen Europa“,  
Schriftenreihe des Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktforschung,  
Agenda Verlag, Münster, 2000.

## **Mehr Beschäftigung und mehr Umweltschutz in Europa durch ein vernünftiges und faires Steuersystem**

Konturen eines Beschäftigung und ökologische Nachhaltigkeit fördernden Steuersystems in Europa. Beitrag für Teilprojekt 6 „Ökonomie eines friedlichen Europa“ im Rahmen des Projekts „Friedensmacht Europa“ des Österreichischen Zentrums für Frieden und Konfliktlösung

Es soll der Frage nachgegangen werden, wie die Fähigkeit des Staates, Steuern zu erheben - von der seine Fähigkeit abhängt, Wohlfahrt durch Umverteilung von Ressourcen zu stiften - unter den Bedingungen von Währungskonkurrenz, Standortwettbewerb und elektronischem Handel neu gegründet und gesichert werden könnte.

### **Inhaltsverzeichnis**

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Europäische Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik .....   | 2  |
| 2   | Besteuerung von Löhnen sowie von Einkommen auf Unternehmertätigkeit & Vermögen.....                 | 3  |
| 3   | Besteuerung von Energie und Umwelt .....  | 6  |
| 4   | Reformvorschläge für ein zukünftiges Steuer- und Abgabensystem in Europa.....                       | 9  |
| 4.1 | Steuerbelastung von Kapitalerträgen vergleichmäßigen  | 9  |
| 4.2 | Faire Steuerverteilung innerhalb Europa   | 11 |
| 4.3 | Vorschläge für eine europataugliche Sozialversicherung  | 12 |
| 4.4 | Niedrigere Belastung von Arbeit durch eine vernünftige Besteuerung von<br>Umweltnutzung und Kapital | 13 |
| 5   | Zukünftiges Steuersystem in EURO-Land: Fair und vernünftig.....                                     | 14 |

## 1 Europäische Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik

Seit Jahren hat die Europäische Kommission Vorschläge an die Regierungen der Mitgliedsländer gemacht, Arbeitsmarktpolitik und Umweltpolitik zu verbinden, indem etwa durch eine Erhöhung von umweltbezogenen Steuern eine Senkung der arbeitsbezogenen Steuern und Sozialabgaben finanzierbar wird<sup>1</sup> (vgl. das EU-Weißbuch zu 'Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung' von 1994).

Die Schwierigkeit vieler Mitgliedsstaaten, die selbstgesetzten Maastrichtkriterien hinsichtlich Staatsverschuldung zu erreichen, haben die Kommission neuerdings zu Mahnungen an die Finanzministerkonferenz bewogen, in denen die genannten Empfehlungen zur Entlastung der Bruttolohnkosten verbunden werden mit der Warnung vor einer weiteren Erosion der Steuerbasis Kapital. Immer mehr Mitgliedsstaaten leisten nämlich Beihilfe zur ganz legalen Steuervermeidung durch steuerliche Privilegierung von Kapitaleinkünften aus dem Ausland und drücken so wechselweise ihre Steuereinnahmen aus Kapitalerträgen gegen Null.

Angesicht dieser EU-weiten Probleme besteht ein dringender Bedarf

- ein möglichst hohes Maß an transnationaler Vergleichbarkeit der tatsächlich bezahlten Steuern und Abgaben zu erreichen durch entsprechende Aufbereitung europäischer und internationaler Statistiken (dies gilt insbesondere für die zukünftigen EURO-Länder, da hier ein besonderer Druck zur Harmonisierung der Besteuerung entsteht<sup>2</sup>);
- dabei eine Zuordnung der einzelnen Steuern zu den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Energie/Umwelt zu ermöglichen und so Unterschiede in der Belastung erkennbar zu machen;
- auf der Basis des so gewonnenen realistischen Bildes Vorschläge für konkrete Maßnahmen zu entwickeln, um die schon 1994 im EU-Weißbuch empfohlenen Umschichtungen zu bewirken und vor allem um eine einfache, effiziente und gegen Steuervermeidung und Steuerflucht einigermaßen abgesicherte Mindestbesteuerung des Faktors Kapital zu erreichen.

Diese Untersuchungen wurden im Auftrag der Europäischen Kommission von 1995 bis 1997 durchgeführt<sup>3</sup>. Die verwendete Methode zur Aufbereitung von Steuerstatistiken wurde weltweit erstmalig 1992 für die EU entwickelt<sup>4</sup> und dient mittlerweile in vereinfachter Form als Grundlage für die jährliche EUROSTAT-Reihe 'Steuerstrukturen in der EU'; die OECD erstellt ihre Untersuchungen auf einer ähnlichen Basis. Dadurch wird eine konsequente Zuordnung tatsächlich abgeführter Steuern und Abgaben auf die Produktionsfaktoren ermöglicht:

- (1) Arbeit: Lohnsteuer und obligatorische Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu öffentlichen Sozialversicherungssystemen;
- (2) Kapital: Steuern auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen (unterschieden in Körperschaften und sonstige Einkommen), Steuern auf Kapitalvermögen;
- (3) Natürliche Ressourcen & Umweltverbrauch: Steuern auf Energie, Wasser, Abfall und Verschmutzung, Kraftfahrzeugsteuer;

sowie zu den Steuern auf den Konsum: Mehrwertsteuer, Tabak- und Alkoholsteuer etc.

Untersucht wurden

- Die EU-Länder Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Spanien, sowie ihre internationalen Konkurrenten Japan, Schweiz, und USA (mittlerweile wurden im Auftrag der EU-Kommission von Forschungsinstituten aus Frankreich, Belgien, Irland und Griechenland die anderen EU-Mitgliedsstaaten untersucht);
- für die Periode zwischen 1980 und 1996.

Für diesen Beitrag wurden die Auswertungen aktualisiert, Zuweisungen verbessert und insbesondere die mittlerweile vorliegenden Werte für 1997 eingebaut.

Basierend auf diesen Untersuchungen können mögliche Tarifreformen und ihre Auswirkungen diskutiert werden:

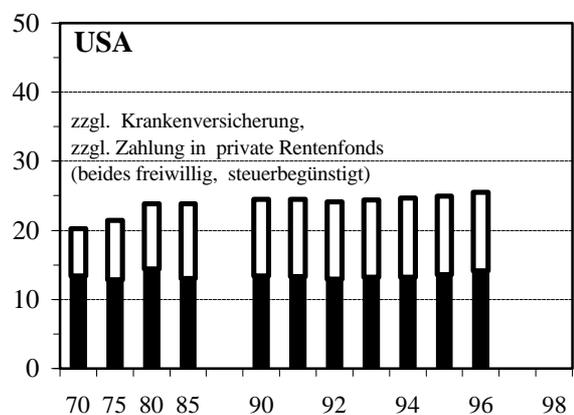
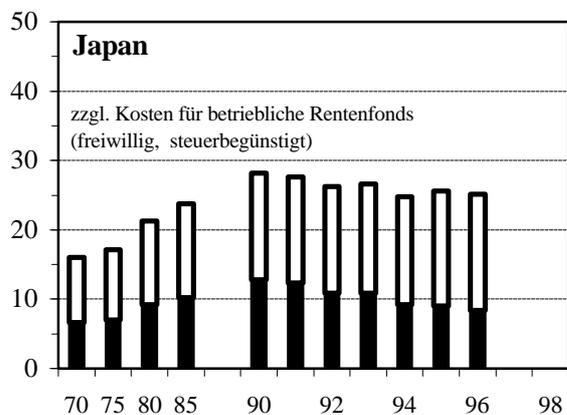
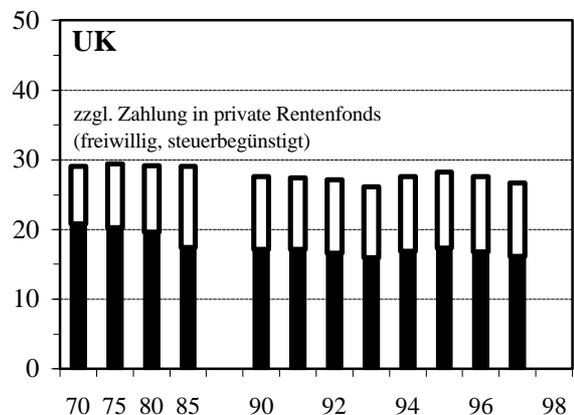
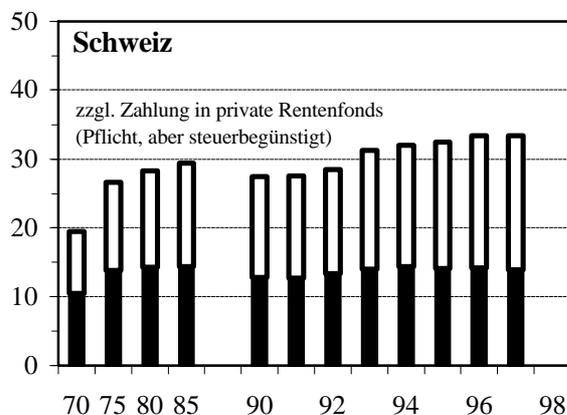
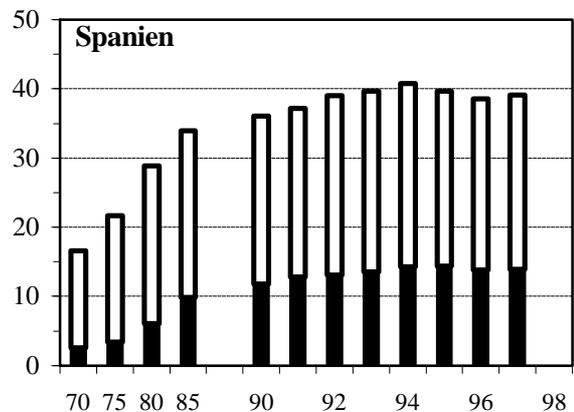
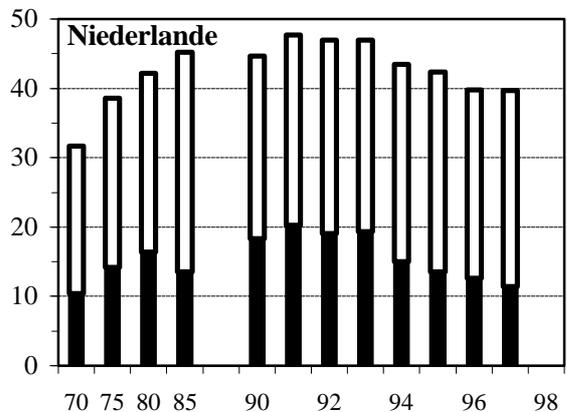
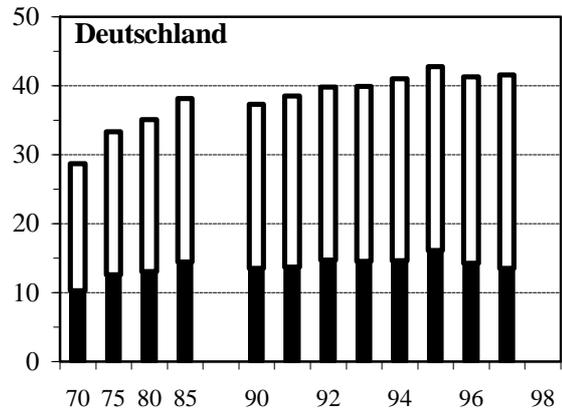
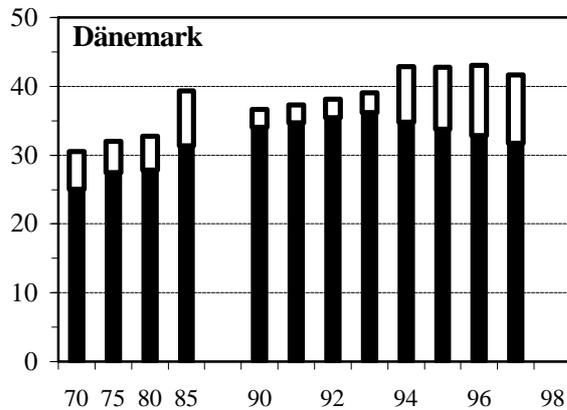
- Wie können steuerliche Anreize für ein Beschäftigungswachstum durch eine Verringerung der Brutto-Lohnkosten erreicht werden?
- Im Besonderen: Wie könnten in Zukunft die Leistungen des Systems der sozialen Sicherung, die Nicht-Beitragszahlern zugute kommen (‘versicherungsfremde Leistungen’), durch Umschichtung aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden statt wie bisher nur aus den Beiträgen der Beschäftigten?
- Welche Möglichkeiten gibt es für eine stärkere Besteuerung von Beständen (Kapitalstock, Vermögen) und welches wären die wirtschaftlichen Auswirkungen?
- Im Hinblick auf Finanzkapital: Kann Steuervermeidung (Steuerschlupflöcher) reduziert und Steuerhinterziehung durch verbesserte Erhebungsmethoden vermieden werden?
- Wie können Steuern als ein ökonomisches Instrument für eine Verbesserung des Umweltschutzes genutzt werden?

## **2 Besteuerung von Löhnen sowie von Einkommen auf Unternehmertätigkeit & Vermögen**

Löhne und Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen ergeben das Volkseinkommen. Der Staat besteuert diese Einkommen zur Deckung seiner Ausgaben. Bild 1 zeigt einen Ländervergleich für die tatsächlich bezahlten Steuern und Abgaben auf Löhne, Bild 2 auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen.

**Bild 1 : Steuern & Sozialabgaben auf Lohneinkommen dividiert durch Lohnkosten [%]**

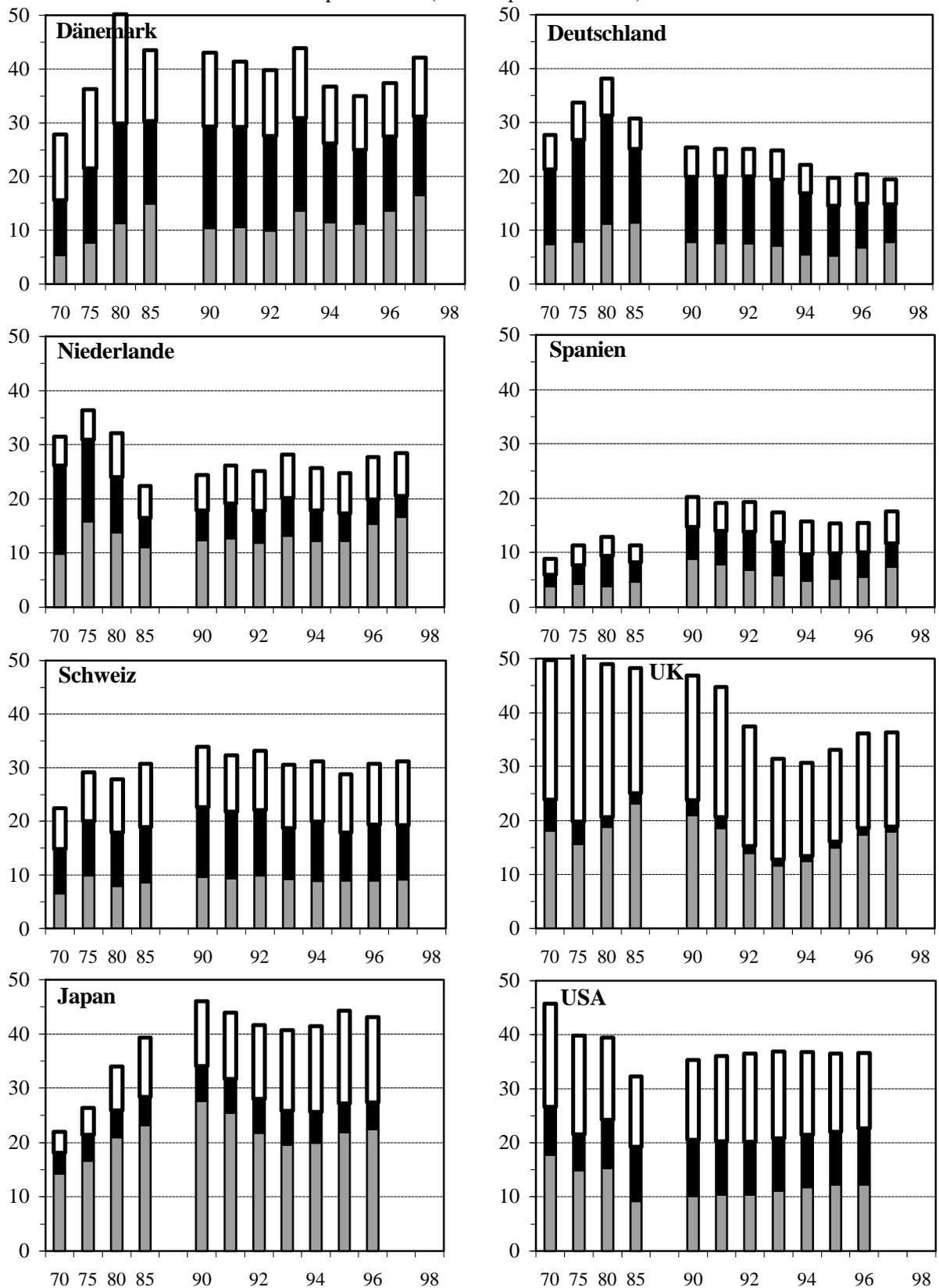
- Sozialabgaben auf Lohneinkommen (Arbeitgeber- & Arbeitnehmerbeiträge)
- Steuern auf Lohneinkommen



Quelle: More Jobs, ..., EU, 1999, Fig. 4.1; verfügbar unter <http://www.jarass.de> bei Publikationen/Steuern

**Bild 2 : Steuern auf Unternehmertätigkeit & Vermögen dividiert durch Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen [%]**

- Steuern auf den Bestand von Vermögen (z.B. Grund- und Vermögensteuer)
- Steuern auf andere Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen (z.B. anteilige Einkommensteuer)
- Steuern auf Einkommen von Körperschaften (z.B. Körperschaftsteuer)



Quelle: More Jobs, ....., EU, 1999, Fig. 4.2; verfügbar unter <http://www.jarass.de> bei Publikationen/Steuern

Die in der Studie erfaßten Länder können während des gesamten Erhebungszeitraums zwei deutlich unterschiedenen Klassen zugeordnet werden:

- **Euroland:** Hohe Belastung der Löhne mit rund 40 % der Bruttolohnkosten (so die EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Spanien, Deutschland und Niederlande). Gleichzeitig deutlich niedrigere Belastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen, in Deutschland und Spanien mit rund 20 %, in Niederlande mit rund 30 % und nur in Dänemark mit rund 40 %.
- **Internationale Konkurrenten:** Niedrige Belastung von Arbeit mit nur 25 bis 30 % der Bruttolohnkosten (Japan, Schweiz, UK, USA). Gleichzeitig deutlich höhere Belastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen mit 30 bis 40 %, in Japan mit über 40 %, da dort Vermögensbestände viel stärker besteuert werden, was in Deutschland als sogenannte S}bstanzsteuer abgelehnt wird.

Ergebnis der Untersuchungen: Die EURO-Länder begünstigen steuerlich diejenigen, die 'besitzen' (Vermögende, gut gestellte Pensionäre, Rentner etc.), Japan, die Schweiz, UK und USA dagegen diejenigen, die 'machen' (Arbeitnehmer, Unternehmer, Investoren etc).

Besonders interessant ist der Vergleich zwischen den gesetzlich vorgesehenen und den in Bildern 1 und 2 gezeigten tatsächlich bezahlten Steuersätzen:

- Für den **Faktor Arbeit** unterscheiden sich die Sätze kaum: Sie liegen zwischen 40% und 45% in den Hochbelastungsländern, und bei ca. 25% in den Niedrigbelastungsländern.
- Für den **Faktor Kapital** gilt grundsätzlich: Je höher die gesetzlichen Steuersätze sind, desto niedriger sind die tatsächlich bezahlten. Deutschland mit enorm hohen gesetzlichen Steuersätzen auf Kapitaleinkommen von über 50 % zog 1995 durchschnittlich weniger als 20 % des Kapitaleinkommens als Steuern ein, in der Schweiz, UK und USA mit viel niedrigeren gesetzlichen Steuersätzen waren es rund 40 %.

Dieses Auseinanderklaffen von angedrohter und von tatsächlich abgeführter Kapitalbesteuerung zeigt das Ausmaß legaler und illegaler Steuervermeidung, die vor allem die kontinentalen EU-Staaten dauerhaft zugelassen haben.

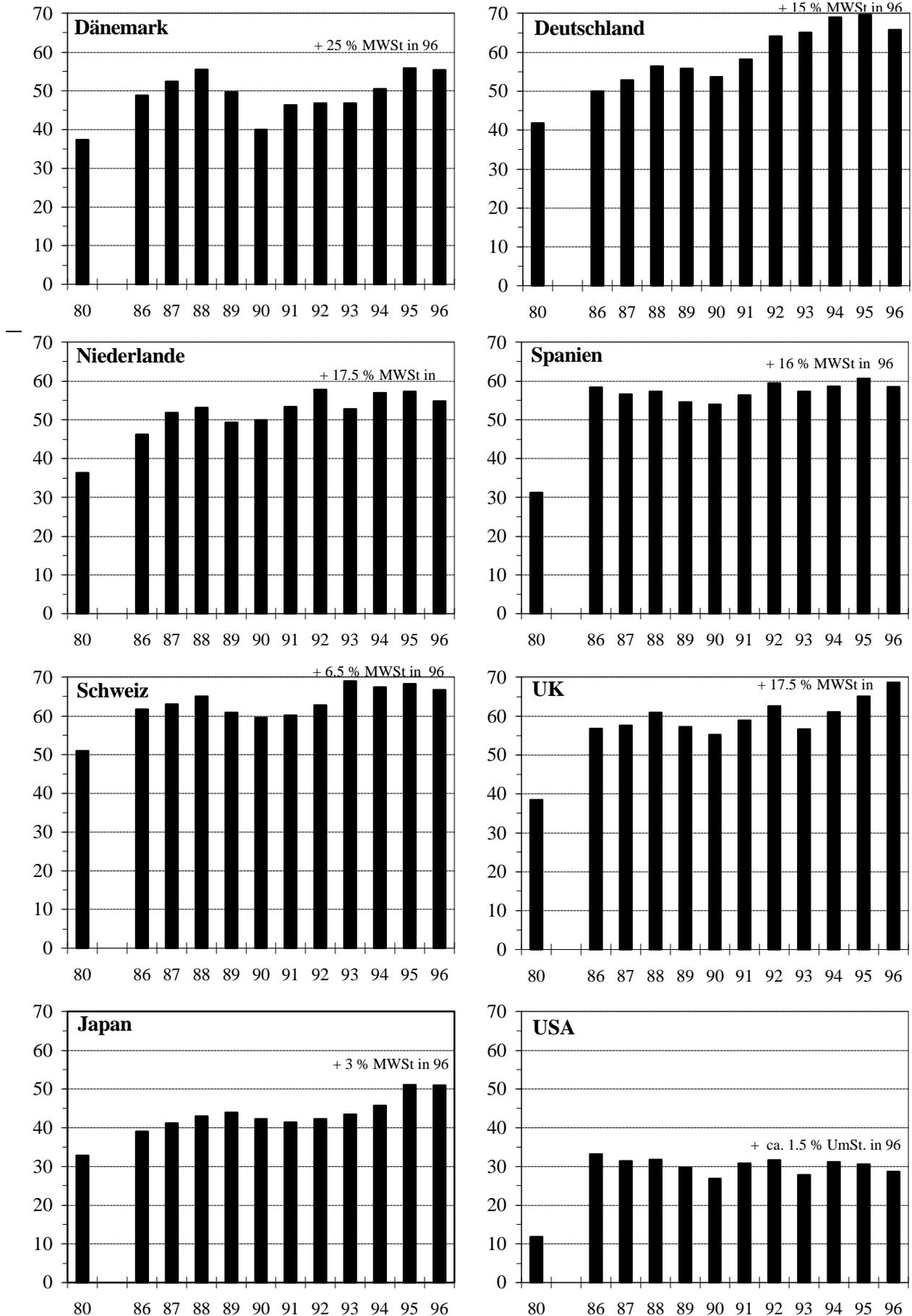
### **3 Besteuerung von Energie und Umwelt**

International wird im wesentlichen Energie besteuert. Die direkte Besteuerung von Umweltbelastung ist weltweit sehr gering. Einige Länder weisen CO<sub>2</sub>-Steuern als Umweltsteuern<sup>5</sup> aus. Diese sind in den folgenden Bildern als Besteuerung von Energie mit enthalten.

Bild 3 zeigt die durchschnittliche Steuerbelastung auf Benzin & Diesel in Prozent des Verkaufspreises, Bild 4 auf Heizöl, Gas & Strom.

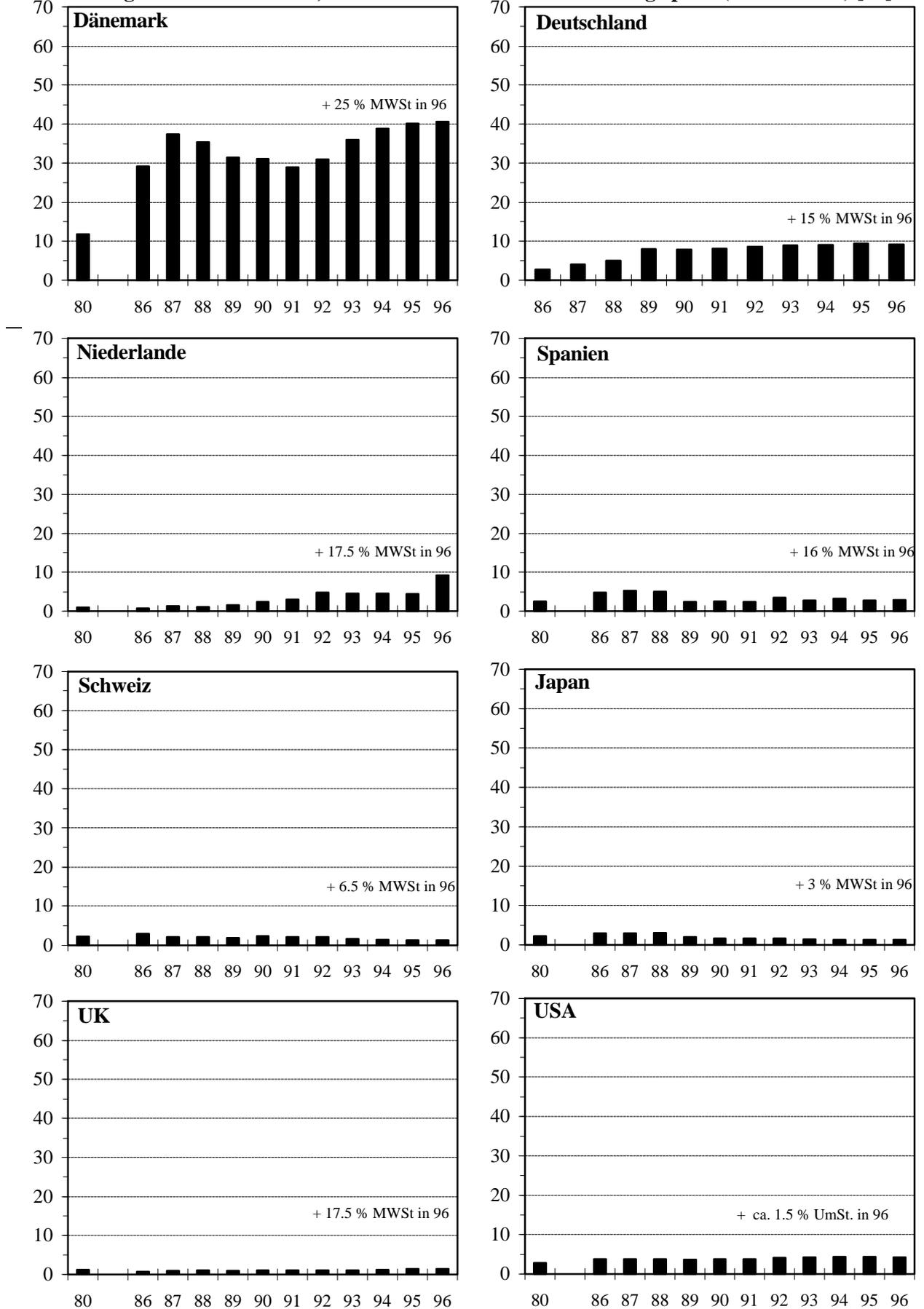
In beiden Fällen sind die Preise exkl. Mehrwertsteuer; bei der Bestimmung der Steuersätze inkl. MWSt. muß diese im Zähler und im Nenner dazu addiert werden. Eine reine Addition der MWSt.-Sätze zu den gezeigten Energiesteuersätzen würde deshalb die Steuerbelastung überschätzen.

**Bild 3 : Energiesteuern auf Benzin & Diesel dividiert durch Tankstellenpreis (exkl. MWSt.) [%]**



Quelle: More Jobs, ....., EU, 1999, Fig. 4.3a; verfügbar unter <http://www.jarass.de> bei Publikationen/Steuern

**Bild 4 : Energiesteuern auf Heizöl, Gas & Strom dividiert durch Energiepreis (exkl. MWSt.) [%]**



Quelle: More Jobs, ....., EU, 1999, Fig. 4.3b; verfügbar unter <http://www.jarass.de> bei Publikationen/Steuern

Für die Energiesteuern ergibt sich eine etwas andere Klassifizierung als bei der Steuerbelastung von Arbeit und Kapital:

Energiesteuern auf Benzin & Diesel machen in Europa durchschnittlich rund 55 % bis 65 % des Verkaufspreises (ohne Mehrwertsteuer), rund 50 % in Japan und nur rund 30 % in USA. Dabei besteuern einige Länder Diesel höher, viele niedriger als Benzin. Zusätzlich müssen in Europa für den privaten Verbrauch hohe Mehrwertsteuersätze zwischen 15 % und 25 % bezahlt werden. In Dänemark sind die Treibstoffsteuern etwas niedriger, aber es werden dort sehr hohe Zulassungssteuern von weit über 100 % des Autopreises erhoben (die in Bild 3 nicht berücksichtigt sind), was zu einem insgesamt sehr hohen Besteuerungsniveau führt.

Heizenergie wie Heizöl und Erdgas wird nur in wenigen Ländern besteuert, Strom erst seit kurzem (außer in Dänemark). Die durchschnittliche Steuerbelastung beträgt generell unter 5 %, nur in Dänemark rund 40 %, in Deutschland und seit kurzem auch in den Niederlande rund 10 %. Seit 1998 werden in einigen europäischen Ländern die Energiesteuern regelmäßig um bescheidene Beträge erhöht.

Lange Zeit glaubte man, automatisch eine doppelte Dividende durch eine Erhöhung der Energie- und Umweltsteuern (bessere Umwelt) und gleichzeitiger Senkung der steuerlichen Belastung von Arbeit (mehr Arbeitsplätze) zu erreichen. Grundsätzlich funktioniert das, wenn soziale Aspekte der Änderungen berücksichtigt werden und der Mehrertrag für die Senkung der Beitragssätze, nicht aber zur Verschleppung der dringend erforderlichen Reform der Sozialversicherung (vgl. Kap. 4.3) genutzt wird.

## **4 Reformvorschläge für ein zukünftiges Steuer- und Abgabensystem in Europa**

### **4.1 Steuerbelastung von Kapitalerträgen vergleichmäßigen**

Warum ist die Steuerbelastung von Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen in EURO-Land so niedrig?

Derzeit haben wir in Kontinentaleuropa ein System sehr hoher nominaler Steuersätze (d. h. sehr hoher tatsächlich bezahlter Grenzsteuersätze) für Kapitalerträge und gleichzeitig sehr niedriger tatsächlich bezahlter Durchschnittssätze.

International anerkanntes Grundprinzip der Besteuerung von Kapitalerträgen ist: Löhne und Gewinne werden in dem Land besteuert, wo die Produktionshallen stehen (z.B. in Deutschland mit bis zu 60 %), Zinsen hingegen am Wohnsitz des Gläubigers (z.B. zahlen seit 1997 in den Niederlanden Finanzholdings ganz legal nur 7 % Steuern auf ihre Zinseinkünfte). Mehr und mehr Firmen mit Hauptsitz in Deutschland transferieren deshalb ihr Eigenkapital in derartige Finanzholdings. Dieser Eigenkapitalexport wird in Deutschland als Gewinnausschüttung mit 30 % Körperschaftsteuer belastet, die bereits früher bezahlte erheblich höhere Körperschaftsteuer auf einbehaltene Gewinne wird zurückerstattet: Für 100 Mio DM Eigenkapitalexport gibt es ca. 40 Mio DM Steuerrückerstattung, so dass insgesamt 140 Mio DM an die Finanzholding ins Ausland überwiesen werden können. Diese 140 Mio DM sind laut internationaler

Finanzstatistik deutsche Direktinvestitionen ins Ausland, die häufig von der alten Bundesregierung als Beleg für den Standortnachteil Deutschlands zitiert wurden.

Das ins Ausland exportierte Eigenkapital fließt sofort als Kredit zurück nach Deutschland. Die Zinsen darauf werden ohne Steuerabzug an die Finanzholding im Ausland überwiesen und dort mit niedrigen Sätzen belastet. Wegen dieser Zinszahlungen sinkt der in Deutschland zu versteuernde Gewinn und damit die Steuereinnahmen in Deutschland: Ein gigantisches Arbeitsbeschaffungsprogramm für internationale Banken und Steuerberater zu Lasten des deutschen Fiskus.

Wenn in Deutschland für alle Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen tatsächlich zwanzig Prozent Steuern bezahlt würden, so erbrächte dies Steuereinnahmen von über 170 Mrd. DM. Dies ist deutlich mehr als die 1998 insgesamt auf die Bemessungsgrundlage Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen bezahlten Steuern von 135 Mrd. DM (Körperschaftssteuer 34, Kapitalertrags- und Zinsabschlagsteuer 29, veranlagte Einkommensteuer 6, anteiliger Solidaritätszuschlag 4, Gewerbesteuer 45, Grundsteuer 17)<sup>6</sup>. In vielen anderen Ländern ist diese Durchschnittsbelastung deutlich höher, z.B. in Japan, Schweiz, UK und USA, vgl. Bild 2; dies resultiert aus der dort viel stärkeren Besteuerung von Vermögensbeständen, die in Deutschland als sog. Substanzsteuer abgelehnt wird.

Gleichzeitig liegt in Deutschland aber die Grenzbelastung von Unternehmenserträgen, die für Investitionsentscheidungen von großer Bedeutung ist, deutlich über 50 %, weit höher als in vielen anderen Ländern, wo 35 % als internationaler Standard angesehen wird.

Die tatsächliche Durchschnittsbelastung variiert in Deutschland stark von Unternehmen zu Unternehmen, für typische Produktionsunternehmen könnte sie laut verschiedenen Untersuchungen bei rund 40 % liegen. 40 % Steuern für Unternehmenserträge sind doppelt so viel wie die Durchschnittsbelastung von 20 % für Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen, deshalb muß ein Teil dieser Einkommen (vor allem Vermögenseinkommen<sup>7</sup>?) mit deutlich unter 20 % belastet sein.

In Deutschland ist deshalb aufkommensneutral eine drastische Senkung der nominalen Steuersätze auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen möglich, wenn zukünftig alle Einkommen gleichmäßig mit den neuen niedrigen nominalen Sätzen auch tatsächlich effektiv belastet werden, unabhängig von ihrer formalen Deklaration als Gewinn, als Zins oder als persönliches Einkommen und unabhängig von dem formalen Steuerheimatland des Empfängers.

### **Kapitalbesteuerung beim Produktionsunternehmen wird von der EU verhindert**

Die wirkungsvollste Möglichkeit der Besteuerung dieser Zinsen (und Lizenzgebühren) ist eine Besteuerung beim Produktionsunternehmen. Das will nun aber die Europäische Kommission in einer Richtlinie verbieten, eine Besteuerung dieser Zinsen ist ab 2000, angeblich zur Durchsetzung eines einheitlichen Binnenmarktes und zur Vermeidung von Doppelbesteuerung, einzig und allein nur noch beim Empfänger zulässig. Das europäische Parlament hat dieser Richtlinie Mitte September 1998 zugestimmt.

Andererseits dürfen die nationalen Regierungen im Rahmen eines "Massnahmenpakets zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der EU" Ausland-Zinsen nicht mehr, wie bisher, niedriger besteuern als

Inlands-Zinsen (Verbot sog. Steueroasen). Nun soll es aber auch in Zukunft keine einheitlichen europäischen Steuersätze geben. Statt die Niedrigsteuern auf Ausland-Zinsen zu erhöhen, müssen deshalb viele EU-Länder durch den so organisierten internationalen Steuerwettbewerb ihre Steuersätze für Inlands-Zinsen senken um so das EU-Massnahmenpaket zu erfüllen (Belgien erhebt heute schon nur noch 15 % Abgeltungssteuer auf alle Zinseinkünfte).

Die kleinen Leute in Deutschland können diese internationalen Verflechtungen nicht nutzen. Sie sehen aber nicht ein, dass sie als einzige die geltenden deutschen Steuergesetze einhalten müssen. Lohnsteuern und Sozialabgaben werden an der Quelle beim Arbeitgeber einbehalten; Durchschnittsverdienern bleibt vom Lohn die Hälfte und vom Weihnachtsgeld ein Drittel; nur durch Schwarzarbeit kann die Belastung etwas gemildert werden. Kapitalerträge werden in Deutschland nur dann mit einer Quellensteuer belastet, wenn der Empfänger Steuerinländer ist, nicht aber, wenn er Steuerausländer ist. Viele Deutsche brachten ihr Geld nach Luxembourg und mutierten dadurch zum Steuerausländer, eine Art doppelte Staatsbürgerschaft? Eine neue EU-Richtlinie soll das verhindern: Zinszahlungen müssen ab 2001 EU-weit mit 20 % Quellensteuer belegt oder offiziell an die nationale Steuerbehörde gemeldet werden (sog. Koexistenzmodell); diese Richtlinie gilt aber nur für Zinszahlungen an Privatpersonen, nicht an Unternehmen oder Finanzfonds.

Wenn die beiden neuen Richtlinienvorschläge der EU-Kommission vom EU-Ministerrat einstimmig verabschiedet werden, können in der Praxis Großanleger und Kapitalsammelstellen quellensteuerfrei ihre Zinsen kreuz und quer durch Europa transferieren, bis niemand mehr weiss, wo sie geblieben sind. Nur die kleinen Sparer müssen dann europaweit, wie bereits heute auf ihre Löhne, auch auf ihre Kapitalerträge Quellensteuer zahlen. Die von der kleinen grünen Europafraktion eingebrachten Änderungsanträge zur Gleichbehandlung von Kleinen und Großen wurden im Europaparlament teilweise nur mit knapper konservativer Mehrheit abgelehnt. Es muss in Zukunft gelingen, noch mehr Mitstreiter für vernünftige und faire Steuern in Europa zu gewinnen. Die neue deutsche Bundesregierung darf diesen EU-Richtlinienvorschlägen so nicht zustimmen.

## **4.2 Faire Steuerverteilung innerhalb Europa**

Der internationale Druck, auch die avisierte EU-Richtlinie zur Abschaffung von Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzgebühren, machen den Erhalt bzw. die Einführung von Quellensteuern schwierig.

In Italien hat man allerdings 1998 die IRAP eingeführt, eine allgemeine, an der Quelle erhobene Steuer auf die Nettowertschöpfung (Löhne, Zinsen, Lizenzgebühren etc., Gewinne) des Unternehmens in Höhe von 4,25 %. Damit wird aufkommensneutral 17,9 % Gewerbesteuer, 0,75 % gewerbliche Vermögensteuer, ca. 8 % Krankenversicherungsbeitrag auf die Lohnsumme und weitere kleinere kommunale Steuern ersetzt. Die Italiener haben eben auch im Steuerbereich Kultur: Die IRAP ist simpel, mit niedrigen nominalen Steuersätzen und keinen Ausweichmöglichkeiten. Für Finanzinstitute gelten Sonderregelungen. Doppelbesteuerungsabkommen etc. scheinen nicht betroffen zu sein.

Letztlich müssen wir innerhalb der EU doch Regeln finden, wie die Steuern auf die EU-Wertschöpfung zukünftig verteilt werden. Derzeit wird die Wertschöpfung national erhoben und national besteuert. Die

Nationalstaaten regeln die Verteilung auf Regionen und Kommunen. Heute schon durch die Internationalisierung der Unternehmen und demnächst auch formalisiert durch die EU-AG kann die Wertschöpfung (mit Ausnahme der Arbeitslöhne) in einem beliebigen EU-Land ausgewiesen werden und wird dort versteuert nach dortigen Bilanzrichtlinien und Steuersätzen:

- Eine nominale Harmonisierung der Bilanzrichtlinien scheint machbar, ob die Richtlinien dann auch angewandt werden, ist zweifelhaft (in München, Saarbrücken und anderswo werden die Steuern, jedenfalls für große Investoren, auch ausgehandelt?!)
- Eine Steuersatzharmonisierung erscheint auf absehbare Zeit ausgeschlossen.

Über eine Verteilung der Steuern der EU-AG wurde bisher nicht gesprochen. Schon heute wird durch Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren die Wertschöpfung in steuergünstigen Ländern ausgewiesen. Und wenn demnächst in Irland der allgemeine Steuersatz für Kapitalerträge auf 12 % festgesetzt wird, greifen auch keine EU oder OECD Richtlinien gegen den sogenannten schädlichen steuerlichen Wettbewerb. In vielen EU-Ländern haben wir heute schon eine effektive Nichtbesteuerung von Zinszahlungen an Steuerausländer, in Belgien zahlen Steuerinländer nur 15 % Abgeltungssteuer.

Die einfachste Regel die Steuern auf die einzelnen EU-Länder zu verteilen ist eine allgemeine Quellensteuer auf die Nettowertschöpfung. Es kann dabei jedem Land freigestellt werden, in welcher Höhe es die Sätze festlegt; 25 % zzgl. lokale Steuern von z.B. 10 % könnten in Deutschland beschlossen werden, Irland könnte sich für 12 % entscheiden und Zinsen ev. ganz steuerfrei zu lassen. Die nach Abzug dieser Quellensteuer verbleibende Wertschöpfung wird an die Berechtigten ausgeschüttet, Löhne an die Arbeitnehmer, Gewinne, Zinsen, Lizenzgebühren an die Eigentümer bzw. Sitzgesellschaften in den einzelnen (Wohn)sitzländern und werden dort ggf. nochmals nach deren Regeln besteuert.

Daraus würde echter steuerlicher Wettbewerb resultieren, weil dann die höhere steuerliche Belastung der Wertschöpfung in Deutschland nur bei besseren Standortbedingungen, also einer dauerhaft höheren Profitrate vor Steuern haltbar ist. Der bisherige Pseudowettbewerb, nämlich in Deutschland zu produzieren und in Irland die Gewinne auszuweisen, würde entfallen, da die gesamte in Deutschland erwirtschaftete Wertschöpfung schon in Deutschland entsprechend vorbesteuert ist, unabhängig davon, wo der Sitz der Gesellschaft ist.

### **4.3 Vorschläge für eine europataugliche Sozialversicherung**

Von besonderem Interesse erscheint für ein friedliches Zusammenleben in Europa der bisher ungelöste Widerspruch einerseits freier Grenzen und andererseits sehr unterschiedlicher sozialer Standards. Dies kann zu einer massiven Einwanderung sozial Benachteiligter in die Länder mit hohen Standards führen und damit zu einer Überlastung dieser Sozialsysteme. V.a. das deutsche umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem mit starker solidarischer Komponente und Anspruchsberechtigung allein durch den legalen Aufenthalt kann wohl nur nach massiven Reformen europatauglich gemacht werden. Eine Transformierung in das folgende 3-Säulen-Modell könnte einige Probleme lösen:

(a) Säule 1 (Solidarische Komponente): Mindestsicherung, z.B. 1200 DM / Monat durch Beitragszahlung aller Einkommensbezieher von ca. 6 %, unlimitiert nach oben (ähnlich wie in der Schweiz und USA realisiert).

(b) Säule 2: Umlagefinanzierte (nicht: kapitalgedeckte) staatliche Rentenversicherung mit strikter Proportionalität von Ein- und Auszahlung wie bei der privaten Rentenversicherung, Beitragssatz ca. 10 %, obligatorisch für alle Einkommen bis z.B. 5.000 DM /Monat.

(c) Säule 3: Wie bisher freiwillige Zusatzversicherung über Betriebsrente, Lebensversicherung etc.

Die obligatorische Mindestsicherung nach dem Solidaritätsprinzip (Beitragszahlung nach Einkommenshöhe, gleiche Leistungen für alle) würde durch Säule 1 dann von allen bezahlt im Gegensatz zu heute, wo die kleinen Arbeitnehmer für die Armen bezahlen und die Großen sich privat versichern. Für die Säule 1 sind relativ strikte Bezugsregeln einzuführen, damit Trittbrettfahrer nicht ermuntert werden. So sollte insbesondere für Invaliditäts- und Rentenzahlungen ein langjähriger Aufenthalt im entsprechenden Land vorausgesetzt werden, soweit nicht eine Mindestharmonisierung innerhalb der EU-Länder erreicht werden kann. Zudem müssen bei einem derartigen umlagefinanzierten Solidarsystem Zahlungen an Berechtigte, die außerhalb des Bezugslandes leben, verringert werden, da deren Renten die Staatskasse nicht über Einkommens- und Verbrauchsteuern refinanzieren.

Im Gegensatz zur Schweiz soll Säule 2 umlagefinanziert und nicht kapitalgedeckt werden. Damit sind die Transformationsschwierigkeiten zwischen heute und morgen sehr viel kleiner. Die Ideen wurden in einem Gutachten für die EU 1997 ausführlich entwickelt. Eine sofortige europäische Harmonisierung ist schwierig und, wenn überhaupt, erst längerfristig möglich.

Die zweite Säule würde zukünftig Leistungen strikt proportional nach der Beitragszahlung auszahlen und deshalb nicht länger als Abgabe betrachtet werden, sondern als individuelle Zukunftsinvestition; damit wären Zahlungen für diese zweite Säule wie auch Zahlungen für Lebensversicherungen ökonomisch nicht mehr Teil der Lohnnebenkosten, die Arbeitskosten würden entsprechend sinken.

#### **4.4 Niedrigere Belastung von Arbeit durch eine vernünftige Besteuerung von Umweltnutzung und Kapital**

Wenn die Belastung von Arbeitsplätzen durch Steuern und Abgaben reduziert werden soll ohne Veränderung der Staatseinnahmen und ohne Erhöhung von allgemeinen Verbrauchssteuern wie Mehrwertsteuer etc., so muß der Budgetausgleich durch eine effizientere Besteuerung von Natürlichen Ressourcen und von Kapital erfolgen<sup>8</sup>.

Der internationale Vergleich hat gezeigt, dass es einige umweltschädliche Aktivitäten gibt, die in vielen Ländern relativ niedrig besteuert werden:

- Steuern auf Heizenergie und Strom liegen unter 0,3 % des Bruttonormalprodukts (BSP) außer in der Schweiz mit 0,6 % und Dänemark mit 1,3 %. Eine Besteuerung auf dänischem Niveau würde zusätzliche

Mittel von 1 % des BSP erbringen und gleichzeitig Investitionen für erhöhte Energieeffizienz und verminderte Umweltbelastung anregen.

- KfZ-Steuern liegen unter 1 % des Bruttonominalprodukts (BSP) außer in den Niederlanden mit 1,5 % und Dänemark mit 2 %. Eine Besteuerung auf niederländischem Niveau würde zusätzliche Mittel von 0,5 % des BSP erbringen und, falls die Besteuerungsbasis stärker umweltorientiert wird, die Markteinführung von umweltverträglicheren KfZs vorantreiben.

Das Einkommen aus Unternehmertätigkeit & Vermögen wird zwar nominal hoch besteuert, die tatsächlich bezahlte Steuerbelastung ist aber in vielen EU Ländern niedrig.

- Steuern auf Kapitaleinkommen betragen nur rund 3 % des BSP in Deutschland, rund 4 % des BSP in Dänemark und Spanien, rund 4,5 % in den Niederlanden, UK und USA, über 5 % in der Schweiz und in Japan. Die Einführung eines ähnlich effizienten Steuersystems mit relativ niedrigen nominalen Steuersätzen wie in der Schweiz würde zusätzliche Mittel von 0,5 % bis 1,5 % des BSP erbringen.
- Steuern auf Vermögen (meist v.a. auf Grundvermögen) erbringt in Deutschland nur rund 1 % des BSP, rund 2 % in Dänemark, den Niederlanden, Spanien, rund 3,5 % in Japan, der Schweiz, UK und USA. Eine Besteuerung etwa in der Mitte zwischen den USA und den kontinentalen EU-Ländern würde mindestens 1 % des BSP an zusätzlichen Mitteln in Kontinentaleuropa erbringen.

Diese Umschichtungsmöglichkeiten der Steuerbelastungen sind in Tabelle 1 zusammengefaßt.

| <b>Tabelle 1 : Zusätzliche Steuereinnahmen für EU-Mitgliedsstaaten in Kontinentaleuropa</b> |  |
|---|--|
| bei Besteuerung von ....  | resultieren zusätzliche Steuereinnahmen<br>[% des Bruttonominalprodukts] |
| (a) Heizöl, Erdgas, Strom wie in Dänemark:  | + 1 %  |
| (b) KfZ-Steuer wie in den Niederlanden:   | + 0,5 %  |
| (c) Kapitalerträgen wie in Schweiz, Japan, UK, USA:   | + 0,5 bis 1,5 %  |
| (d) Vermögen etwas niedriger als UK und USA:  | + 1 %  |
| <hr/> total:  | <hr/> + 3 bis 4 %  |

Von diesen zusätzliche Mitteln könnte die Hälfte verwendet werden zur Finanzierung einer allgemeinen bedarfsorientierten Grundsicherung (Säule 1 in Kapitel 4.3), wodurch die heutige übliche Mit-Finanzierung über die lohnfinanzierte Sozialversicherung entfallen könnte. Die andere Hälfte könnte zur weiteren Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge für kleine Einkommen verwendet werden.

Eine effiziente Kapitalbesteuerung könnte in vielen EU-Länder eine aufkommensneutrale allgemeine Senkung der nominalen Sätze erlauben und damit die heutigen Anreize zur Steuervermeidung reduzieren, in Europas könnte so der unfaire Steuerwettbewerb verringert werden.

## **5 Zukünftiges Steuersystem in EURO-Land: Fair und vernünftig**

Ein vernünftiges, also effizientes und faires Steuersystem könnte zukünftig eine EU-weite 'Besteuerung an der Quelle' sein und aus folgenden Komponenten bestehen:

(1) Besteuerung der Produktion:

Eine EU-einheitliche Unternehmensteuer ohne Anrechnungsmöglichkeit von z.B. 25 % auf alle Erträge (Dividenden, Zinsen, Lizenzen etc.) und zusätzlich eine allgemeine Kapitalertragsteuer von z.B. 20 % auf ausgeschüttete Gewinne und Zinsen, die ggf. gegen die veranlagte Einkommensteuer des Begünstigten verrechnet werden kann.

Eine allgemeine Unternehmens-Vermögensteuer würde eine Mindestbesteuerung der potentiellen Kapitalerträge ermöglichen. Dies könnte wie in den angelsächsischen Ländern in der Form einer marktnahen dynamisierten Grundsteuer erfolgen.

Löhne werden wie bisher an der Quelle belastet, wobei statt der Körperschaftsteuer Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden.

(2) Besteuerung des Verbrauchs:

Wie bisher im Verbrauchsland durch Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchsteuern.

(3) Besteuerung von Personen:

Einkommen und Vermögen von Personen werden am Wohnort besteuert.

Die Besteuerung könnte so ausgestaltet werden, daß in jedem Fall größere Einkommen, unabhängig von Steuervergünstigungen, eine durchschnittliche Belastung von mindestens 20 % tragen müssen.

Gleichzeitig könnten dann die Spitzensteuersätze - unter Anrechnung der geleisteten Sozialabgaben - so abgesenkt werden, daß zusätzliche Einkommen wesentlich unter 50 % belastet werden.

EUROPA nutzt den Großen und belastet die Kleinen - ein weit verbreitetes Gefühl. Gewinne und Arbeitslosigkeit explodieren, Nettolöhne und Sozialleistungen werden gesenkt. In Deutschland werden Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch Steuern und Sozialabgaben überlastet, Arbeitsplätze brechen weg genauso wie die Steuerzahlungen auf Kapitalerträge. Allein durch die europäische Einigung wird das Steuersystem weder vernünftiger und fairer.

Viele kleinen Leute sind wie Großindustrie und Banken für ein Europa ohne Grenzen, wenn sie nicht nur an den Kosten, sondern auch am Nutzen beteiligt werden. Ein friedliches Zusammenleben erfordert auch eine faire und akzeptierte Belastung durch Steuern und Abgaben. In vielen europäischen Ländern nimmt der Staat von den Bruttolohnkosten die Hälfte, und von Lohnzuwächsen zwei Drittel; auch dies führt führt zu einer breiten Unterstützung der Forderung nach Steuersenkungen und in deren Folge zu einem breiten Abbau von staatlichen Leistungen.

Die europäische Steuerpolitik muss deshalb geändert werden: Eine allgemeine Quellensteuer auch für große Kapitalerträge senkt die Belastung der Kleinen. Zudem müssen die Steuerlasten stärker auf Energie- und Umweltverbräuche gelegt werden.

Dadurch wird eine europäische Sozial- und Umweltpolitik bezahlbar, die für einen Ausgleich der sehr unterschiedlichen Lebensverhältnisse in Europa sorgen kann.

**Literaturliste vgl. FN.**

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch: L. Jarass, Europäische Kapitalbesteuerung. In: Andere Zeiten, Berlin, September/Okttober 1998, S. 24-29.

<sup>2</sup> Der Autor ist im August 1999 von der EU-Kommission beauftragt worden, die Strukturen der Steuersysteme inkl. der Entwicklung der Steuereinnahmen von Estland, Ungarn, Polen, Slowenien und Tschechien zu untersuchen. Der Endbericht wird im März 2000 vorliegen.

<sup>3</sup> Im Internet sind hierzu unter <http://www.jarass.de> bei Publikationen/Steuern abrufbar:

- Mehr Beschäftigung, weniger Steuervermeidung, mehr Umweltschutz (Originaltitel: More Jobs, Less Tax Evasion, Cleaner Environment: Options for Compensating Reductions in the Taxation of Labour - Taxation of Other Factors of Production), Untersuchung im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, DG XXI, Arbeitsgruppe Steuern und Abgaben, L. Jarass und G.M. Obermair (Universität Regensburg), überarbeitete Fassung von 7/1999 sowie englische und deutsche Kurzfassungen des Berichts.

Wesentliche Ergebnisse wurden u.a. veröffentlicht in: Möglichkeiten der Verringerung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit durch Besteuerung anderer Produktionsfaktoren, L. Jarass und G.M. Obermair. In: Internationales Steuerrecht, 10/1998, S. 289 - 293, Beck-Verlag, München.

<sup>4</sup> L. Jarass und G.M. Obermair: Steuer- und Abgabenbelastung seit 1970 im internationalen Vergleich - Zum Programm einer sozial-ökologischen Steuerreform. In: Internationales Steuerrecht, Beck-Verlag, München, 10/1994, S. 515-520. L. Jarass und G.M. Obermair: More Jobs, Less Pollution - Tax Incentives and Statutory Levies. In: Natural Resources Tax Review. Tax Analysts, Arlington, Virginia, USA, Part I, Nov. 1994, p. 1911 - 1957; Part II, Dec. 1994, p. 2219 - 2242; Part III, Jan 1995, p. 23 - 38.

<sup>5</sup> Zur Definition von Umweltsteuern durch Eurostat vgl. Classification Tree for Environmental Taxes & Fees in: Manual: Statistics on Environmental Taxes. Commissioned by European Commission, DG XI - Environment, Nuclear Safety and Civil Protection and DG XXXIV - the Statistical Office of the European Communities. Final report, revised version 3.0, July 1996 (mimeo). The manual comprises the consensus on definitions, classifications, operational procedures and the treatment of borderline cases reached between a group of experts on environment and taxes from the European Commission (DG II, DG XI, DG XXI, DG XXXIV), from several Member States (Finland, France, Sweden, UK) and from OECD (dep. for environmental affairs and for financial affairs). Im Internet unter <http://www.jarass.de> bei Publikationen/Steuern .

<sup>6</sup> Vgl. Reform der Unternehmensbesteuerung: Senkung der Steuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Anhörung beim Finanzausschuß des Deutschen Bundestages, Mittwoch, 23. Juni 1999. Wortprotokoll des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages Nr. 30, Anhang: schriftliche Stellungnahmen. Im Internet unter <http://www.jarass.de> bei Publikationen/Steuern .

<sup>7</sup> Führt man sich die Kapitalabwanderungen in sog. Steueroasen vor Augen, die mit Einführung der Quellensteuer 1993 induziert wurden, liegt die Vermutung nahe, daß insbesondere Vermögenseinkommen einer deutlich niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Steuerquote unterliegen.

<sup>8</sup> Vgl. More Jobs, ..., EU, 1999, chapter 6.