

Institut Finanzen und Steuern e.V. · www.ifst.de

IFSt

SCHRIFT NR.
Berlin, Mai 2012

479

**Trends und Zukunftsfragen der Steuer-
und Finanzpolitik
in Deutschland und Europa**

Institut Finanzen und Steuern e.V.
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an
der Universität zu Köln



In Medienkooperation mit

**DER
BETRIEB**

Zitiervorschlag:

IFSt/FiFo, Trends und Zukunftsfragen der Steuer- und
Finanzpolitik in Deutschland und Europa,
IFSt-Schrift Nr. 479 (2012)

ISBN 978-3-89737-025-8

15,00 Euro inkl. USt. zzgl. Versandkosten

© Institut Finanzen und Steuern e.V.

Gertraudenstraße 20, 10178 Berlin

In Medienkooperation mit DER BETRIEB

Einzelbezug über www.fachverlag-shop.de/ifst

E-Mail: kundenservice@fachverlag.de

Tel.: (0800) 0001637; Fax: (0800) 0002959

Abonnenten von DER BETRIEB wird ein Rabatt in Höhe
von 20 % eingeräumt.

Institut Finanzen und Steuern e.V. · www.ifst.de

IFSt

SCHRIFT NR.
Berlin, Mai 2012

479

**Trends und Zukunftsfragen der Steuer-
und Finanzpolitik
in Deutschland und Europa**

Institut Finanzen und Steuern e.V.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an
der Universität zu Köln



In Medienkooperation mit

**DER
BETRIEB**

Das Institut Finanzen und Steuern überreicht Ihnen
die IFSt-Schrift Nr. 479:

**Trends und Zukunftsfragen der Steuer- und Finanzpolitik
in Deutschland und Europa**

Die vorliegende Schrift zeigt Trends und Zukunftsfragen der Steuer- und Finanzpolitik vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in Deutschland und Europa auf. Sie schließt als Gemeinschaftswerk vom Institut Finanzen und Steuern und dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln an die bisherige Reihe der IFSt-Jahresschrift „Entwicklung wesentlicher Daten der öffentlichen Finanzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland“ an.

Aufgrund der Euro- und Staatschuldenkrise bilden die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen und Trends in Deutschland und Europa den Schwerpunkt der diesjährigen Schrift. Deutschland stellt eines der Länder dar, die u.a. über eine maßgebliche Beteiligung an den „Euro-Rettungsschirmen“ größere Haftungsrisiken für die Verschuldung anderer Mitgliedstaaten übernommen haben. Die langfristigen Entwicklungen von Wirtschaft und Staat in Deutschland zeigen dabei ebenfalls Wachstumsschwächen bei gleichzeitig überdurchschnittlicher Verschuldung auf. Die deutsche und europäische Schuldenbremse lassen zumindest eine absehbare Trendwende bei der Entwicklung der Staatsverschuldung erwarten. Die daraus folgenden Ausgabenkürzungen und -bremsen führen allerdings auch zu verschärften sozialen Spannungen. Steuerstrukturänderungen – etwa in Richtung einer verstärkten Vermögensbesteuerung – werden in die politische Diskussion eingebracht.

Für die Steuer- und Finanzpolitik implizieren die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen insgesamt einen erhöhten Druck, während gleichzeitig weder ein weiteres Wachstum abgebremst werden soll noch der staatliche Steuerwettbewerb ausgesetzt wäre und auch weiterhin Vorgaben einer leistungsfähigkeitsgerechten Besteuerung zu erfüllen sind. Die sich daraus ergebenden steuer- und finanzpolitischen Herausforderungen und die grundlegenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen möchte die vorliegende Schrift skizzieren.

Mit freundlicher Empfehlung
INSTITUT FINANZEN UND STEUERN
Prof. Dr. Johanna Hey

Berlin/Köln, im Mai 2012

Inhaltsverzeichnis

A. Zukunftsfragen der Steuer- und Finanzpolitik

I. Zukunftsfragen und Trends der deutschen und europäischen Steuerpolitik (v. Wolfersdorff) 11

1. Ausgangsthese: Steuerpolitik als Europapolitik 11
2. Der Status Quo: Siebenundzwanzig Steuersysteme und ein Markt 13
 - a. Grenzen nationaler Souveränitätsrechte durch konkrete europarechtliche Vorgaben. 13
 - b. Grenzen nationaler Souveränitätsrechte durch das Loyalitätsgebot. 16
 - c. Der wirtschaftspolitische Rahmen des Unionsrechts 17
3. Folgen fehlender Harmonisierung der Steuersysteme in der Europäischen Union 21
 - a. Hintergrund: Nationale Wettbewerbsfähigkeit, Binnenmarkt und Währungsunion 21
 - b. Folgen unkoordinierter nationaler Steuersysteme für Binnenmarkt und Währungsunion 24
4. Die Rolle der Steuerpolitik in der europäischen Krise 26
 - a. Wettbewerbsschwächen, Staatsverschuldung und Bankenkapitalisierung: Die europäische Krise 26
 - b. Leitlinien und Maßnahmen der Krisenbewältigung 28
 - aa. Finanzielle Stützung zahlungsunfähiger Mitgliedstaaten 29
 - bb. Korrektur von Haushaltsschiefenlagen in den Mitgliedstaaten 29
 - cc. Verbesserte Koordinierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik 34
 - c. Gegenwärtige Steuerpolitik und künftige Steuertrends 40
 - aa. Bisherige krisenbedingte steuerpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten 40
 - bb. Sich abzeichnende Steuertrends in der EU 42
5. Folgerungen. 47

II. Die finanzpolitische Agenda der kommenden Jahre (C. Fuest) . 51

B.	Daten und Trends in Wirtschaft und Finanzen <i>(Thöne/Jung)</i>	
I.	Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und Strukturen	54
	1. Eckpunkte aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	54
	2. Preise, Kurse, Zinsen, Löhne	57
	3. Löhne	59
	4. Wirtschaftliche Beiträge nach Sektoren	60
	5. Rechtsformen und Größenklassen von Unternehmen	62
II.	Öffentliche Ausgaben und Staatsverschuldung	67
	1. Staatsausgaben in Deutschland und EU27	67
	2. Staatliche Zinszahlungen	68
	3. Beihilfen und Subventionen	70
	4. Renten und Pensionen	73
	5. Zahlungen an und von der EU	76
	6. Entwicklung der Staatsschulden in Deutschland und EU27	78
	7. Staatsquoten im EU-Vergleich	80
	8. Funktionale Aufteilung der Staatsausgaben im EU-Vergleich	81
III.	Steuern	83
	1. Steuer- und Abgabenquoten in der EU	83
	2. Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland	83
	3. Entwicklung der Abgabenstrukturen in Deutschland und der EU	87
	4. Implizite Steuersätze auf Kapital, Arbeit, Konsum	89
	5. Kapitalbesteuerung	91
	6. Körperschaftsteuer nominal und effektiv	93
	7. Mehrwertsteuer in der Europäischen Union	95
IV.	Wirtschaftliche Außenbeziehungen	98
	1. Export und Import	98
	2. Direktinvestitionen	99

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: BIP und Kaufkraftstand 2010 in den Ländern der EU27	54
Abbildung 2: Deutschland – BIP aggregiert und Kaufkraft je Einwohner (2000–2010)	55
Abbildung 3: Anteile der Bundesländer am BIP 2000 und 2010	56
Abbildung 4: Preisentwicklung Deutschland und EU27 (2000–2011)	57
Abbildung 5: Ölpreisentwicklung	58
Abbildung 6: Wechselkurs Euro – US-Dollar	58
Abbildung 7: Leitzinsen EZB und FED (1999–2011)	59
Abbildung 8: Entwicklung Lohnstückkosten in EU-Ländern (2000 = 100)	60
Abbildung 9: Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen in Europa	61
Abbildung 10: Strukturwandel in Deutschland 1970–2010	62
Abbildung 11: Unternehmen nach Rechtsformen in der EU (2008)	63
Abbildung 12: Staatsausgabenquoten EU27 – 2000 und 2010	68
Abbildung 13: Zinszahlungen auf Staatsschulden in EU-Staaten	69
Abbildung 14: Staatliche Beihilfen der EU-Staaten (2009)	71
Abbildung 15: Gesetzliches und faktisches Renteneintrittsalter in den EU-Staaten	73
Abbildung 16: Ausgaben für Alterssicherung in EU 2007 und 2060 (in % vom BIP)	74

Abbildung 17: Alterssicherung: Verhältnis Versorgungsempfänger zu Beitragszahlen in EU-Ländern 2007 und 2060; Rentenbeiträge 2007 und 2060 (in % vom BIP)	75
Abbildung 18: Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten.....	77
Abbildung 19: EU-Beiträge der EU-Mitgliedstaaten 2010	78
Abbildung 20: Staatsschuldenquoten (Brutto) in OECD-Ländern 2000, 2005, 2010	79
Abbildung 21: Entwicklung der Staatsschulden in Deutschland 1980–2010.....	79
Abbildung 23: Entwicklung der Staatseinnahmen 1995–2010	81
Abbildung 24: Staatsausgaben nach Funktionen (Deutschland 2010) ..	82
Abbildung 25: Steuer- und Abgabenquoten in EU-Ländern (2009)	83
Abbildung 26: Kassenmäßige Steuereinnahmen 1997–2010	84
Abbildung 27: Gewerbesteuerhebesätze 2010 nach Ländern	86
Abbildung 28: Anteile der einzelnen Steuern am Gesamtaufkommen (2010).....	86
Abbildung 29: Abgabenstrukturen in EU-Ländern (2009)	87
Abbildung 30: Indirekte Steuern in EU-Ländern (2009)	88
Abbildung 31: Direkte Steuern in EU-Ländern (2009)	89
Abbildung 32: Implizite Steuersätze auf Kapital, Arbeit, Konsum in der EU (2009)	90
Abbildung 33: Kapitalbesteuerung in EU-Ländern (2000 und 2009)...	91
Abbildung 34: Zusammensetzung der Kapitalbesteuerung in EU-Ländern (2009)	92
Abbildung 35: Nominale und effektive Körperschaftsteuersätze in EU-Ländern (2009)	94

Abbildung 36: Entwicklung der Körperschaftsteuerlasten in ausgewählten Ländern (1998–2009)	95
Abbildung 37: Extra EU-Handel nach Warengruppen (2010).....	98
Abbildung 38: Wareneinfuhr und -ausfuhr Deutschland und EU27 (1995–2010)	99
Abbildung 39: Ausländische Direktinvestitionen EU27 (2004–2010).....	100
Abbildung 40: Ausländische Direktinvestitionen Deutschland (2004–2010)	102
Abbildung 41: Direktinvestitionsflüsse einschließlich Intra-EU-Investitionen in EU-Ländern (in % vom BIP; 2010)	103
Abbildung 42: Direktinvestitionsbestände einschließlich Intra-EU-Investitionen in EU-Ländern (in % vom BIP; 2010)	104

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Strukturelle Unternehmensstatistik EU	64
Tabelle 2: Unternehmensgrößen in den EU-Ländern.....	65
Tabelle 3: Zinszahlungen auf Staatsschulden in EU-Staaten.....	69
Tabelle 4: Beihilfen in der EU27 2002 und 2009 (in Mio. Euro)	71
Tabelle 5: Durchschnittliche Gewerbesteuerhebesätze 2000–2011 ...	85
Tabelle 6: Normalsteuersätze der Umsatzsteuer in EU-Ländern (2011)	96

Vorwort

Die Euro- und Staatsschuldenkrise lenkt derzeit den Blick nicht nur auf die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen in der Europäischen Union, sondern auch auf deren politische Entwicklung insgesamt. Die sich verändernden wirtschaftlichen und politischen Strukturen werfen gleichzeitig Zukunftsfragen der Besteuerung in Deutschland und Europa auf. Die vorliegende Schrift möchte beides in den Blick nehmen: In einem ersten Teil der Schrift werden Trends und künftige Herausforderungen der Steuer- und Finanzpolitik in Deutschland und Europa skizziert. Grundlegende wirtschaftliche Entwicklungen werden in einem zweiten Teil aufgezeigt.

Kurzfristige Wachstumserfolge und der nationale Beitrag zur Finanzierung der Euro-Rettungsschirme sollten vor allem nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Deutschland im 10-Jahres-EU-Vergleich eine unterdurchschnittliche Wachstumsrate des BIP aufweist. Demographische Entwicklungen führen zu einem prognostizierten Anstieg des Verhältnisses von Rentempfängern zu Beitragszahlern bis auf über 90 % im Jahr 2060 und deuten auf weitere langfristige Wachstumsschwächen hin. Deutschland belegt mit Staatsschulden in Höhe von 83 % des BIP einen vorderen Platz im EU-Ranking nach Griechenland, Italien, Irland, Portugal und Belgien.

Wachstumsschwächen und Konsolidierungszwänge stellen für Deutschland und andere Mitgliedstaaten der Währungs- und Gesamtunion im Ergebnis die grundlegenden Rahmenbedingungen auch für die Steuerpolitik dar. Durch den reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt soll die Steuerpolitik als Bestandteil nationaler Wirtschaftspolitik insoweit bereits verstärkt in die wirtschaftspolitische Koordinierung auf Unionsebene einbezogen werden. Wie dies tatsächlich mit Leben gefüllt werden wird, bleibt abzuwarten. Dennoch können hieraus wichtige Impulse für die Steuerpolitik entstehen. Aus nationaler Perspektive ist außerdem die Frage zu beantworten, ob die derzeitige Steuerpolitik noch in Gänze zur aktuellen Europapolitik passt. Adressiert sind hier Fragen der Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte im Binnenmarkt, aktuell etwa die Entstrickungsbesteuerung.

Die sich im Spannungsgefüge von Europa-, Gesellschafts- und Sozialpolitik ergebenden künftigen Herausforderungen für die Steuer- und Finanzpolitik und die zugrunde liegenden Entwicklungen von Wirtschaft und Staat sollen im Folgenden aufgezeigt werden.

A Zukunftsfragen der Steuer- und Finanzpolitik

I. Zukunftsfragen und Trends der deutschen und europäischen Steuerpolitik

1. Ausgangsthese: Steuerpolitik als Europapolitik

Die Europäische Union befindet sich in einem tiefgreifenden Umbruch. Bislang konnten die Mitgliedstaaten die europäische Integration vertraglich schrittweise verfestigen und ausbauen, teilweise gegen heftigen internen Widerstand.¹ Letzte Meilensteine stellen der Vertrag von Lissabon,² insbesondere aber auch die im Zuge der Euro- und Haushaltskrise vereinbarten Vertragsänderungen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen dar, die auf eine Verfestigung und Intensivierung der europäischen Integration insbesondere der Eurozone zielen.³

Divergierende Ansichten darüber, wie die gewaltigen wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen zu bewältigen sind, vor denen die Mitgliedstaaten vor allem der Eurozone stehen, üben im Gegenzug allerdings zentrifugale Kräfte aus, die bis an die Grenzen nicht nur der Währungsunion, sondern auch der Gesamtunion rühren. Europa steht am Scheideweg.⁴ Welche Rolle spielt die Steuerpolitik dabei? Man ist geneigt, ihr eine Schattenrolle zuzugestehen, stehen die Mitgliedstaaten doch vor nicht weniger als der

¹ Zu einem Überblick vgl. *Heintschel von Heinegg/Vedder*, in *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 1. Aufl. 2012, Einführung.

² Vgl. *Heintschel von Heinegg/Vedder*, in *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 1. Aufl. 2012, Einführung, 34 f. und *Nies*, *Zur Zukunft der Institutionen und der Integration*, in *Marchetti/Clouet* (Hrsg.), *Europa und die Welt 2020*, 1. Aufl. 2011, 249 ff. für eine kurze Einordnung und einen Überblick.

³ Für einen Überblick siehe die Internetseite der EU-Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen: http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm und http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

⁴ So deutlich angesichts unionsinterner wie globaler Entwicklungen und Umbrüche *Gonzalez et al.*, *Projekt Europa 2030. Herausforderungen und Chancen*. Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2030, 2010, abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Reflection_DE_web.pdf. Zu einer umfassenden Situationsanalyse und Prognosen vgl. aktuell nur die gesammelten Beiträge in *Marchetti/Clouet* (Hrsg.), *Europa und die Welt 2020*, 1. Aufl. 2011.

Herausforderung eines Zusammenhalts von Europäischer Union und Währungsunion.⁵

Tatsächlich kommt den steuerpolitischen Fragen der kommenden Monate und Jahre in Deutschland und Europa für eine Krisenbewältigung jedoch eine ganz erhebliche Rolle zu. Gezeigt hat dies bereits der Streit um die Einführung einer europäischen Finanztransaktionssteuer und die sich maßgeblich auch hieran entzündende Isolation Großbritanniens nach seinem Veto zum EU-Fiskalpakt auf dem EU-Gipfel am 9. Dezember 2011.⁶

Insbesondere die Euro-Länder stehen vor enormen Herausforderungen zur Konsolidierung ihrer Haushalte bei gleichzeitiger Wiederherstellung oder Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Steuerliche Maßnahmen können dabei die Hebung von Wachstumspotenzialen und die Funktionsfähigkeit der Währungsunion insgesamt befördern, stabilisieren oder hemmen. Sie spielen eine bedeutende Rolle, wenn es im Rahmen der Krisenbewältigung um Fragen der Wahrung sozialer Balance einerseits und leistungsfähigkeitsgerechter Besteuerung andererseits geht.

Deutsche Steuerpolitik ist damit ein bedeutender Teil auch der deutschen Europapolitik; sie darf sich nicht konträr zu deren Zielen und Maßnahmen entwickeln. Was dies im Einzelnen bedeutet, soll im Folgenden kurz skizziert werden.

⁵ Dazu *Marchiotti/Clouet*, Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union, in *Marchetti/Clouet* (Hrsg.), *Europa und die Welt 2020*, 1. Aufl. 2011, 263 ff., die das zu bewältigende Negativszenario eines „Geteilten Europas“ oder gar „Flüchtigen Europas“ beleuchten. Unionsrechtlich wurde dem durch den insgesamt integrativ wirkenden Lissaboner Vertrag ein Türchen geöffnet, indem die bislang rechtlich umstrittene Austrittsmöglichkeit aus der Union eröffnet wurde, Art. 50 EUV. Vgl. *Heintschel von Heinegg*, in *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 1. Aufl. 2012, Art. 50 EUV Rz. 2 ff.

⁶ Zu Erklärungen des britischen Vetos vgl. European Union Committee of UK parliament, *Twenty-Fifth Report, The euro area crisis*, 14.2.2012, abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/260/26002.htm>; vgl. auch den Hintergrundbericht auf <http://www.radio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1660225/>.

2. Der Status Quo: Siebenundzwanzig Steuersysteme und ein Markt

a. Grenzen nationaler Souveränitätsrechte durch konkrete europarechtliche Vorgaben

Die Steuerhoheit gehört auch nach dem Vertrag von Lissabon zu den grundlegenden Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten, die der Union auf diesem Gebiet nur sehr begrenzt Kompetenzen übertragen haben.⁷ Harmonisierungserfolge konnten im Rat auf der Grundlage von Art. 113 AEUV nur für die indirekten Steuern – insbesondere die Mehrwertsteuer – erreicht werden. Eine weitgehende Rechtsangleichung auf dem Gebiet der direkten Steuern steht dagegen nach wie vor aus.⁸ Eine mögliche rechtliche Verankerung hierfür bestünde in der allgemeinen Regelung des Art. 115 AEUV; Voraussetzung ist allerdings die einstimmige Beschlussfassung im Rat. Begrenzte Harmonisierungserfolge auf dem Gebiet der direkten Steuern stellen die Mutter-Tochterrichtlinie,⁹ die Fusionsrichtlinie¹⁰ und die Zins- und Lizenzgebührenrichtlinie¹¹ dar.¹² Auf dem Gebiet der Verwaltungszusammenarbeit sollen die erst kürzlich justierte Amtshilferichtlinie¹³ und die Bei-

⁷ Durch den Vertrag von Lissabon wurde vor allem die Zahl der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat deutlich erweitert, vgl. *Epping*, in *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 1. Aufl. 2012, Art. 16 EUV Rz. 20; *Nies*, *Zur Zukunft der Institutionen und der Integration*, in *Marchetti/Clouet* (Hrsg.), *Europa und die Welt 2020*, 1. Aufl. 2011, 249, 252 f. Die Steuerpolitiken sind davon allerdings unberührt geblieben.

⁸ Unter einer Rechtsangleichung wird dabei die Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an einen unionsrechtlich vorgegebenen Standard verstanden, Koordination wie Harmonisierung werden synonym verwendet. Zum Begriff näher *Kahl*, in *Callies/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 114 Rz. 13 ff.; *Rossi*, in *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 1. Aufl. 2012, Art. 115 AEUV Rz. 2 ff. Zur Abgrenzung der Rechtsangleichung an einen neuen Unionsstandard von einer solchen unter bestehenden Rechtssystemen bietet sich dem Sprachgebrauch nach allerdings durchaus eine Unterscheidung zwischen Harmonisierung und Koordinierung an.

⁹ Richtlinie 90/435/EWG des Rates vom 23.7.1990, *Abl.EG* 1990 Nr. L 225, 6.

¹⁰ Richtlinie 90/434/EWG des Rates vom 23.7.1990, *Abl.EG* 1990 Nr. L 225, 1.

¹¹ Richtlinie 2003/49/EG des Rates vom 3.6.2003, *Abl.EG* 2003 Nr. L 157, 49.

¹² Dazu nur *Jacobs*, *Internationale Unternehmensbesteuerung*, 7. Aufl. 2011, 162 ff.

¹³ Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung vom 15.2.2011, *Abl.EU* Nr. L 64/1 2011.

treibungsrichtlinie¹⁴ sowie die Schiedsverfahrenskonvention¹⁵ einen Mindeststandard an Effektivität grenzüberschreitender Besteuerung sichern.

Nationale Steuersouveränität im Bereich der direkten Besteuerung bedeutet grundsätzlich staatliche Handlungsfreiheit auf diesem Gebiet. Die Mitgliedstaaten sind frei darin, grundlegende Ziele, Aufgaben und Ausgestaltungen der Besteuerung auf ihrem Hoheitsgebiet selbst festzulegen. Sie haben sich hierin über die Europäischen Verträge allerdings auch selbst Beschränkungen auferlegt, die sich insbesondere aus der Gewährleistung der Europäischen Grundfreiheiten im Sinne von „Mobilitätsfreiheiten“ für Bürger und Gesellschaften und den gemeinsamen Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt ergeben.

Für die direkte Unternehmensbesteuerung besonders relevant ist die Beachtung der Niederlassungsfreiheit, die Beschränkungen einer grenzüberschreitenden Niederlassung verbietet (Art. 49 AEUV), und die Kapitalverkehrsfreiheit (63 AEUV), die den Mitgliedstaaten Beschränkungen des Kapitalverkehrs untereinander sowie im Verhältnis zu Drittstaaten untersagt. Die Grundfreiheiten stellen allerdings keine positiven Regeln der Besteuerung auf, sie werden nicht schrankenlos garantiert und sind als abstrakte Prinzipien hoch auslegungsbedürftig.

Der Europäische Gerichtshof hat die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit zunehmend nicht nur als Diskriminierungsverbote grenzüberschreitender Sachverhalte, sondern weitergehend als Beschränkungsverbote interpretiert, die bereits dann ihren Schutzbereich entfalten, wenn Mobilität behindert oder weniger attraktiv gemacht wird. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ist dies allerdings nicht als Beschränkungsverbot im Sinne eines Effizienzgebotes zu verstehen. Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit schützen vielmehr nicht allein vor einer offenen, sondern auch vor einer versteckten Diskriminierung grenzüberschreitender Mobilität.¹⁶ In Ermangelung ausdrücklicher Harmonisierungsmaßnahmen sollen die Mitgliedstaaten außerdem weiterhin befugt bleiben, die Kriterien für die Aufteilung ihrer Besteuerungsbefugnis vertraglich oder einseitig festzulegen. Eine die euro-

¹⁴ Richtlinie 2001/64/EG des Rates vom 15.6.2001, Abl.EG Nr. L 175/17 2001.

¹⁵ Übereinkommen 90/436 EWG, Abl.EG 1990 Nr. L 225, 10, zuletzt geändert durch Übereinkommen 2005/C 160/01, Abl.EG 2005 Nr. C 160, 1.

¹⁶ Dazu nur *Bröhmer*, in Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 49 Rz. 19 ff.; Art. 63 Rz. 43 ff., m.w.N.

päische Grundfreiheiten beschränkende Norm muss dabei „nur“ die Verhältnismäßigkeit wahren.¹⁷

Diametral zu den europavertraglich festgelegten Binnenmarktzielen steht schließlich die Gewährung von Steuervergünstigungen zur gezielten Anwerbung ausländischer Investoren und Unternehmen, die ohne substantielle wirtschaftliche Präsenz im jeweiligen Staat gewährt würden. Im „Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung“ haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, solche „schädlichen Steuermaßnahmen“ künftig zu vermeiden und bestehende Maßnahmen abzubauen.¹⁸ Zu schädlichen Steuermaßnahmen zählen speziell auch selektive steuerliche Vergünstigungen für ausländische oder auch inländische Unternehmen, Sektoren und Wirtschaftsgebiete, die als verbotene staatliche Beihilfen vertraglich gesondert geregelt sind (Art.107 AEUV).¹⁹ Das Beihilferecht bewirkt nach einem Verbot-und-Ausnahme-Prinzip dabei ebenfalls nur eine negative Angleichung an einen gemeinsamen Standard europäischer Wettbewerbsregeln.

Im Ergebnis hat sich der EuGH insbesondere mit seiner Rechtsprechung zur Anwendung der europäischen Grundfreiheiten im Steuerrecht neben der Europäischen Kommission durchaus als Motor Europäischer Integration erwiesen.²⁰ Die durch ihn bewirkte „negative Harmonisierung“²¹ ist hinsichtlich ihrer Reichweite auf dem Gebiet der direkten Besteuerung breit gestreut, hinsichtlich ihres Rechtsangleichungserfolgs allerdings nur sehr begrenzt. Sie führt nur zu einer Rechtsangleichung an einen Mindeststand Europäi-

¹⁷ Kritisch zur Wahrung der Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse als Rechtfertigungsgrund für die Einschränkung von EU-Grundfreiheiten *Englisch*, IFSt-Schrift Nr. 449 (2008).

¹⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschafts- und Finanzfragen“ v. 1.12.1997 zur Steuerpolitik, Anhang I: Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, Abl.EG Nr. C 2/1 1998. Zum Verhaltenskodex vgl. jüngst *Blumenberg/Kring*, Europäisches Beihilferecht und Besteuerung, IFSt-Schrift Nr. 473 (2011), 71 ff.

¹⁹ Zu Details siehe aktuell nur *Blumenberg/Kring*, Europäisches Beihilferecht und Besteuerung, IFSt-Schrift Nr. 473 (2011).

²⁰ Zur Rolle des EuGH bei der Rechtsklärung, Rechtsfortentwicklung und Rechtsangleichung innerhalb der Union *Jacobs*, Internationale Unternehmensbesteuerung, 7. Aufl. 2011, 102 ff.

²¹ Dazu *Kahl*, in *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 26 AEUV Rz. 26, m.w.N.; *Gerson*, The negative Harmonization Process of Losses in Foreign EU Subsidiaries: The Swedish Case, *ec tax review* 6/2011, 273 f.

scher Grundfreiheiten, nicht zu einer Absolut- oder Totalangleichung nationalen Rechts. Zum anderen ist sie als rechtsprechungsgetriebene „Integration durch Verbot“ irregulär über sämtliche Gebiete der Besteuerung verteilt. Sie ist faktisch ebenso abhängig vom Willen der nationalen Gerichte, zweifelsbehaftete Unionsrechtsfragen dem Gerichtshof vorzulegen, wie von Willen und Kraft der Steuerpflichtigen sowie den Kapazitäten der EU-Kommission, europäische Rechte über den Weg eines langwierigen Gerichts- bzw. Vertragsverletzungsverfahrens geltend zu machen.²²

b. Grenzen nationaler Souveränitätsrechte durch das Loyalitätsgebot

Die Vorgaben der europäischen Grundfreiheiten werden weiterhin vor allem prohibitiv durch die Rechtsprechung des EuGH und nicht proaktiv durch die Mitgliedstaaten umgesetzt.

Das kann zwar durchaus im gemeinsamen Interesse der Union liegen, soweit dadurch eine einheitliche Interpretation und Anwendung der europäischen Grundfreiheiten erreicht wird. Allerdings sind die Steuersysteme der Mitgliedstaaten doch zu unterschiedlich, die vereinzelte Rechtsprechung des EuGH²³ als Case Law daher nur begrenzt für andere Mitgliedstaaten auswertbar. Die Zurückhaltung eines nationalen Gesetzgebers beim Abbau unverhältnismäßiger steuerlicher Beschränkungen grenzüberschreitender Mobilität kann insoweit nicht unter Hinweis auf eine Klärung durch den EuGH rechtfertigt werden.

Vertraglich haben sich die Mitgliedstaaten allerdings genau hierzu bekannt. Art. 4 Abs. 3 EUV statuiert Loyalitätspflichten von Union wie Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten bekennen sich hier nicht nur zu einer bloßen Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Unionsrecht („pacta sunt servanda“), sondern weitergehend zu deren guter Erfüllung durch positives Handeln, also einer Vertragserfüllung „bona fide“.²⁴ Adressaten dieser Loyalitätspflicht sind alle mitgliedstaatlichen Träger öffentlicher Gewalt.²⁵

²² *Gerson*, The negative Harmonization Process of Losses in Foreign EU Subsidiaries: The Swedish Case, *ec tax review* 6/2011, 273 f.

²³ Dies trotz beträchtlicher Dynamik in der Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zu direkten Steuern der Mitgliedstaaten; vgl. *Jacobs*, Internationale Unternehmensbesteuerung, 7. Aufl. 2011, 206.

²⁴ Vgl. *Vedder*, in *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 4 EUV Rz. 18 ff.

²⁵ Vgl. *Kahl*, in *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Rz. 45.

Das Loyalitätsgebot mutet an wie ein bloß politischer Programmsatz. Es kann jedoch durchaus auch eigene Handlungs- oder Unterlassungspflichten der Mitgliedstaaten begründen, die im europäischen Recht nicht konkretisiert sind. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass ein Mitgliedstaat nur durch eine bestimmte Maßnahme allgemeiner gehaltenen Unionspflichten genügen kann, im Einzelfall also eine Ermessensreduktion auf null besteht. Für eine Justiziabilität des Loyalitätsgrundsatzes bedarf es daher grundsätzlich der Konkretisierung durch hinreichend präzise Vorgaben des europäischen Primär- und Sekundärrechts, politischer Erklärungen oder völkerrechtlicher Abkommen.²⁶

Im Steuerrecht ist der Loyalitätsgrundsatz vor allem bekannt als Grundsatz der Sicherstellung einer praktischen Wirksamkeit europäischen Rechts („*effet utile*“), der sich vor allem auf die Umsetzung von EU-Richtlinien bezieht.²⁷ Auch durch den verwaltungsmäßigen Vollzug darf primäres und sekundäres Recht nicht faktisch blockiert oder wesentlich erschwert werden (Effektivitätsgrundsatz); ein europäischer Sachverhalt darf gegenüber einem innerstaatlichen Sachverhalt nicht diskriminiert werden (Äquivalenzgrundsatz).²⁸

Der Loyalitätsgrundsatz umfasst außerdem auch Bereiche, die weiterhin in die nationale Zuständigkeit fallen.²⁹ Nationales Recht ist nach dem Loyalitätsgebot insgesamt unionsrechtskonform auszugestalten und auszulegen. Die europäische Realität sieht freilich anders aus.³⁰

c. Der wirtschaftspolitische Rahmen des Unionsrechts

Steuerpolitik ist auch Wirtschaftspolitik. Wenngleich bislang wenig beachtet, unterliegt die nationale Steuerpolitik insoweit auch dem wirtschaftspolitischen Rahmen des Unionsrechts.

²⁶ Dazu *Kahl*, in Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Rz. 42.

²⁷ Vgl. *Vedder*, in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 4 EUV Rz. 27; *Kahl*, in Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Rz. 54.

²⁸ Zur Konkretisierung durch den EuGH *Vedder*, in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 4 EUV Rz. 27.

²⁹ M.w.N. *Kahl*, in Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Rz. 46

³⁰ Zu einem Gesamtüberblick *Kahl*, in Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV Rz. 36.

Die Wirtschaftspolitik wird in der Europäischen Union zwar weiterhin als Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten betrachtet. Im gemeinsamen Integrationsinteresse soll sie allerdings koordiniert werden (Art. 2 Abs. 3; 5 Abs. 1 AEUV). Da eine solche Koordinierung als Auffangtatbestand gerade auf anderweitig nicht integrierte Wirtschaftspolitiken zielt, wird der Begriff der Wirtschaftspolitik dabei weit verstanden.³¹ Zum einen zählt die Finanzpolitik dazu, mit einem Fokus auf öffentliche Einnahmen und Ausgaben im Rahmen „gesunder öffentlicher Finanzen“ (Art. 119 Abs. 3; 120 AEUV).³² Die Steuer- und Ausgabenpolitik wird außerdem adressiert, soweit sie etwa beschäftigungs-, konjunktur-, wachstums- oder strukturpolitische Ziele verfolgt.³³

Koordinierung der Wirtschaftspolitik bei gleichzeitigem Verbleib der nationalen Zuständigkeiten bedeutet nun zum einen, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik trotz ihrer nationalen Ausgestaltungsfreiheit im Einzelnen zumindest den übergeordneten Zielen eines barrierefreien, effizienten Binnenmarktes und damit auch dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb zu verpflichten haben (Art. 119 Abs. 1; 120 AEUV). Die nationale Wirtschaftspolitik soll zu den Unionszielen insgesamt beitragen (Art. 3 EUV). Dazu gehören neben der Errichtung des Binnenmarktes etwa auch die „nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums“, eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“, die Förderung des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt(s) und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ (Art. 3 Abs. 2 EUV). Da die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union als „Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“ betrachtet wird (Art. 121 Abs. 1 AEUV), sind die Mitgliedstaaten hier auch zu einer gesteigerten gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet. Sie haben wirt-

³¹ Vgl. *Rodi*, in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 119 AEUV Rz. 6.

³² Konkretisiert wird dies primär- und sekundärrechtlich insbesondere durch die Vorgabe des bekannten 3 %-Referenzwertes für das öffentliche Defizit und eine Verschuldungsquote von „tendenziell“ 60 %. Primärrechtsquellen dazu: Art. 126; 121 Abs. 6 AEUV, Protokoll über das Verfahren bei einem öffentlichen Defizit, sekundärrechtlich ergänzt durch Maßnahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dazu näher *Rodi*, in Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 126 Rz. 10 ff.

³³ Vgl. *Häde*, in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 119 Rz. 5.

schaftspolitische Entscheidungen so zu treffen, dass nachteilige Effekte für andere Mitgliedstaaten und den Binnenmarkt möglichst vermieden werden.³⁴

Die Koordination der Wirtschaftspolitik zielt damit nicht nur auf wirtschaftliche und finanzielle Stabilität bei gemeinsamer Währungspolitik in der Eurozone, sondern will weitergehend Integration und Wohlergehen im Binnenmarkt fördern. Von Bedeutung ist die Koordinierung der Wirtschaftspolitik allerdings in gesteigertem Maße im Binnenmarkt der Eurozone. Art.136 AEUV sieht daher die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit der Eurogruppe im Hinblick auf Haushaltsdisziplin und Koordinierung der Wirtschaftspolitik vor.

Um die abstrakten Ziele für die Wirtschaftspolitik zu konkretisieren, werden vom Rat auf Basis von Vorarbeiten der Kommission und des Europäischen Rates Grundzüge der Wirtschaftspolitik („Leitlinien“ und „Grundsätze“) als Empfehlungen vorgelegt (Art. 121 Abs. 2 AEUV), in deren Rahmen sich die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu bewegen hat (Art. 120 AEUV). In einem gesonderten Verfahren, der „multilateralen Überwachung“, wird die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten durch Rat und Kommission überwacht (Art. 121 Absätze 3 bis 6). Einzelheiten dieses Überwachungsverfahrens werden durch Verordnungen auf Ermächtigungsbasis von Art. 121 Abs. 6 geregelt und zusammen mit den Regelungen des Defizitverfahrens (Art 126 AEUV) als „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ bezeichnet. Einen durchgreifenden Sanktionsmechanismus für den Fall allgemeinen wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens wider die Unionsziele sehen die Verträge (Art. 121, 136 AEUV), die auch den Rechtsrahmen der hierauf basierenden Verordnungen bilden, allerdings nicht vor. Die wirtschaftspolitische Souveränität der Mitgliedstaaten dominiert das Unionsziel einer wirtschaftspolitischen Koordinierung.³⁵

Auch die vom Rat zur Konkretisierung regelmäßig verabschiedeten gemeinsamen Grundzüge der Wirtschaftspolitik sind nicht konkret genug, um sie – etwa in Verbindung mit dem Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV – zu Handlungs- oder Unterlassungspflichten der Mitgliedstaaten extrahieren zu können. Zur Steuerpolitik empfiehlt der Rat in seinen „Grundzügen zur Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2008–2010)“ vom

³⁴ Vgl. *Rodi*, in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 120 AEUV Rz. 2; 121 Rz. 7.

³⁵ Vgl. *Rodi*, in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 121 Rz. 12.

14. Mai 2008³⁶ etwa eine Verstärkung von Arbeits- und Investitionsanreizen, den weiteren Ausbau des Binnenmarktes durch Verbesserung des steuerlichen Umfelds und Steuervereinfachung. – Attribute, die in jeder allgemeinen Begründung eines Jahressteuergesetzes zu finden sind.

Die wirtschafts- und damit auch steuerpolitische Verpflichtung auf Marktwirtschaft und Wettbewerb wird schließlich nicht im Sinne eines konkreten, absoluten Verbotes marktinkompatibler Eingriffe verstanden. Für eine Abweichung von den Grundsätzen einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb wird zwar eine besondere Rechtfertigung gefordert.³⁷ Die Rechtsprechung des EuGH bremst hier indes Erwartungen an ein entsprechendes judikatives Korrektiv. Die Vorschriften des AEUV zu einer marktkonformen Ausgestaltung nationaler Wirtschafts- und Steuerpolitik sind demnach „keine Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten klare und unbedingte Verpflichtungen auferlegen, auf die sich die Einzelnen vor den nationalen Gerichten berufen können. Es handelt sich dabei nämlich um einen allgemeinen Grundsatz, dessen Anwendung komplexe wirtschaftliche Beurteilungen erfordert, die in die Zuständigkeit des Gesetzgebers oder der nationalen Verwaltung fallen.“³⁸

Einzugestehen ist, dass der EuGH die hoch abstrakten europarechtlichen Vorgaben nationaler Wirtschaftspolitik nicht selbst in einzelne wirtschaftspolitische Maßnahmen überführen kann. Dem EuGH fehlten hierfür wirtschaftspolitische Kompetenzen und Ressourcen; die Grenze zwischen Legislative und Judikative würde verschwimmen: Wirkungszusammenhänge einer wirtschaftspolitischen Regelung wären zu durchleuchten und im Konflikt auch mit weiteren Politikbereichen – im Urteilsfall etwa der Kulturpolitik – abzuwägen. Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten wäre die Frage nach einer markteffizienten Regelung zwangsläufig auch mit einer Würdigung des Zusammenspiels zweier Rechtsordnungen verbunden.

Dass auch die europäischen Grundfreiheiten keine Effizienzgebote für die nationalen Steuersysteme aufstellen, sondern sich nur gegen offene und ver-

³⁶ Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:137:0013:0024:DE:PDF>.

³⁷ M.w.N. Häde, in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 119, Rz. 9.

³⁸ EuGH-Urteil v. 3.10.2000 – C-9/99, Échirolles Distribution, Slg. 2000, I-8207, Rz. 27 zur französischen Buchpreisbindung.

deckte Diskriminierungen grenzüberschreitender Mobilität richten, ist mit dieser Rechtsprechung konform.³⁹

Im Ergebnis verbleibt die steuerpolitische Koordinierung in der Europäischen Union über die allgemeine wirtschaftspolitische Koordinierung (noch) ein Bereich des „soft law“, dessen Erfolg von der Unionsloyalität der Mitgliedstaaten abhängig ist.

3. Folgen fehlender Harmonisierung der Steuersysteme in der Europäischen Union

a. Hintergrund: Nationale Wettbewerbsfähigkeit, Binnenmarkt und Währungsunion

Die „Vollendung des Europäischen Binnenmarktes“ ist die vertraglich festgelegte gemeinsame Vision der Schaffung eines europäischen Raumes ohne Binnengrenzen für einen freien Waren-, Personen-, Niederlassungs- und Kapitalverkehr in der gesamten Union (Art. 3 Abs. 3 EUV; Art. 26 AEUV). Ökonomisch steht hinter dem Binnenmarkt die Idee einer optimalen Ressourcenallokation und Nutzung komparativer Kosten- und Leistungsvorteile in den Binnengrenzen.⁴⁰ Kapital soll durch Abbau von Binnenmarktgrenzen dorthin fließen können, wo es am effizientesten eingesetzt werden kann. Der Binnenmarkt soll damit Wachstum und Wohlstand sämtlicher Mitgliedstaaten fördern. Zum Ziel seiner Errichtung haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinsam bekannt. Dies gilt für die „Eurozone“ der unter einheitlicher Währung zusammengeschlossenen 17 Mitgliedstaaten wie für den übrigen Teil der Europäischen Union.

Der Europäische Binnenmarkt ist hinsichtlich der möglichen Wohlfahrtseffekte kein „Selbstläufer“ für jeden Mitgliedstaat. Aufgrund der verstärkten Konkurrenz von Unternehmen und Standorten im Binnenmarkt wird mangelnde Wettbewerbsfähigkeit und eine Verschlechterung der relativen Wettbewerbssituation durch die europäischen Mobilitätsfreiheiten auch bestraft, etwa durch Kapitalabwanderung. Die durch Abbau von Grenzbarrieren im Europäischen Binnenmarkt geschaffene Nähe begegnet daher auch Ressentiments in den Mitgliedstaaten. *Monti* berichtet in einer Studie für die Europäische Kommission über eine

³⁹ Vgl. oben II.1.

⁴⁰ Vgl. *Khan/Eisenhut*, in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 1. Aufl. 2012, Art. 26 AEUV Rz. 2, m.w.N.

„Marktmüdigkeit“ in den letzten Jahren.⁴¹ Spannungen und Standortwechsel im Binnenmarkt werden in den Mitgliedstaaten befürchtet, außerdem eine mangelnde Berücksichtigung etwa umweltpolitischer oder sozialpolitischer Aspekte. Dabei liegen die Unions- und damit auch Binnenmarktziele gerade nicht in der erleichterten Möglichkeit einer Steigerung der relativen Wettbewerbsfähigkeit jedes einzelnen Mitgliedstaates im Binnenmarkt, sondern – unter anderem dem „Wohlergehen“ aller Unionsvölker, einer nachhaltigen Entwicklung Europas auf Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums, einer sozialen Marktwirtschaft und der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Da die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten gerade im Binnenmarkt durch eine schnelle Kapitalabwanderung bestraft werden kann, sind der Erhalt und eine nachhaltige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit aller Mitgliedstaaten folglich die Grundlage, auf die der europäische Binnenmarkt und auch die Mobilitätsfreiheiten des Binnenmarktes aufbauen. Die wirtschafts- und damit auch steuerpolitische Koordinierung in der Union dient diesem Ziel.

Binnenmarkt und Währungsunion stehen schließlich in einer engen Wechselbeziehung zueinander: Grundlegende Idee der Europäischen Währungsunion ist es einerseits gewesen, nationale Marktbarrieren im Binnenmarkt durch Schaffung einer gemeinsamen Währung weiter abzubauen und damit der Vollendung eines barrierefreien Binnenmarktes ein Stück weit näher zu kommen.⁴² Durch Wegfall von Wechselkursschwankungen und Wechselkursunsicherheiten sollten Transaktionskosten, die durch Nutzung des Binnenmarkts bei unterschiedlichen Währungen anfallen, gesenkt werden und grenzüberschreitende Direktinvestitionen und -geschäfte erleichtert werden.

Die Schaffung der gemeinsamen europäischen Währung war allerdings weder *conditio sine qua non* der weiteren Marktintegration noch das letzte

⁴¹ Vgl. *Monti*, Eine neue Strategie für den Binnenmarkt im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas, Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission, 2010.

⁴² Dazu *Lesch*, Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion: Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht, IFSt-Schrift Nr. 317 (1993), 2 f., m.w.N.

i-Tüpfelchen zur Vervollkommnung des Europäischen Binnenmarktes.⁴³ Sie setzt ihrerseits auch einen funktionsfähigen Binnenmarkt ohne größere nationale Barrieren voraus: Da über Wechselkursänderungen Änderungen der relativen Wettbewerbspositionen⁴⁴ der Mitgliedstaaten über asymmetrische Schocks nicht mehr ausgeglichen werden können, müssen in einer Währungsunion andere Ausgleichsmechanismen zum Abfedern gefunden werden. Unterschieden werden etwa eine

- Preis- und Lohnflexibilität, die etwa relative Kostensteigerungen ausgleichen kann;
- Arbeitnehmer-Mobilität, die etwa bei Nachfrageverschiebungen zugunsten eines Mitgliedstaates Arbeitslosigkeit im verstärkt importorientierten Mitgliedstaat mildern kann;
- Kapitalmobilität, die etwa bei Nachfrageverschiebungen über grenzüberschreitende Zurverfügungstellung von Finanz- oder „Realkapital“ den Aufbau von Produktionskapazitäten in ansonsten wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten ermöglichen würde;
- Finanztransfers zwischen den Staaten zur Stützung von „Problemregionen“.

Speziell Arbeitnehmer-Mobilität und (Real-)Kapitalmobilität sind durch die jeweils erforderliche Überwindung nationaler Grenzen unmittelbare Binnenmarkt-Charakteristika, die damit auch für das Gelingen des Europäischen Währungsraumes entscheidend sind. Die (relative) Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten – inklusive „gesunder Finanzen“ – stellt allerdings wiederum das Fundament dar, auf dem gerade die Währungsunion gebaut ist.

Aufgrund ihres wirtschaftlichen Zusammenhangs werden die „Wirtschafts- und Währungsunion“ bzw. die Wirtschafts- und Währungspolitik in den Europäischen Verträgen (Art. 3 Abs. 4 EUV, Titel VIII AEUV) auch als „Zwillingsbegriff“ verwendet. In der Eurozone war die Wirtschafts- und Währungsunion von ihrem Beginn an allerdings asymmetrisch konzipiert.

⁴³ So bereits Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Europäische Währungsordnung, Gutachten, in BMWi, (Hrsg.), Studien-Reihe 61, 3.

⁴⁴ Zu den einzelnen Konvergenzfeldern – monetäre, reale und fiskalische Konvergenz – vgl. *Lesch*, Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion: Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht, IFSt-Schrift Nr. 317 (1993), 7 ff.

Ein deutlicher Schwerpunkt wurde bislang stets auf die gemeinsame Währungspolitik in der Eurozone gelegt, nicht auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik.⁴⁵

b. Folgen unkoordinierter nationaler Steuersysteme für Binnenmarkt und Währungsunion

Je mehr nationale Marktbarrieren des grenzüberschreitenden Waren-, Personen-, Niederlassungs- und Kapitalverkehrs in der Europäischen Union abgebaut und für grenzüberschreitende Aktivitäten geöffnet werden, umso mehr Chancen auch grenzüberschreitenden Wettbewerbs werden eröffnet.

Das betrifft die unternehmerischen Akteure ebenso wie die Staaten, die durch die Grenzöffnungen im Binnenmarkt verstärkt in Wettbewerb um mobiles Kapital treten können. Im Binnenmarkt und insbesondere in der Eurozone ist so ein verstärkter Wettbewerbsdruck auf Unternehmenssteuersätze wie Bemessungsgrundlagen entstanden.⁴⁶

Geht man davon aus, dass die Höhe der Steuereinnahmen im staatlichen Haushalt ausgabenbegrenzend wirken,⁴⁷ müsste der Standortwettbewerb einen Druck zu erhöhter staatlicher Ausgabeneffizienz bewirken. Hinsichtlich der Standortbedingungen, die auch vom staatlichen Ausgabenniveau abhängig sind, und dem jeweils zu tragenden Steuerniveau kann von einem grundsätzlichen Zusammenhang ausgegangen werden. Direktinvestitionen würden in einem barrierefreien Binnenmarkt dann effizient dort hinfließen können, wo sie unter den jeweiligen Standortbedingungen inklusive des jeweiligen Steuersystems die höchste Nettorendite erzielen könnten.⁴⁸ Unter-

⁴⁵ Dazu *Rodi*, in Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 119 Rz. 6 AEUV.

⁴⁶ Zum gesteigerten Wettbewerbsdruck im gemeinsamen Währungsraum vgl. auch *Funk*, Die Europäische Währungsunion: Herausforderungen für den Standort Deutschland, Vortrag anlässlich der Mitgliederversammlung des IFSt am 27.6.1997, IFSt-Schrift Nr. 354 (1997), 6 ff.

⁴⁷ Vgl. *Monti*, A new strategy for the single market – At the service of Europe's economy and society, Report to the President of the European Commission, Mai 2010, abrufbar unter http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.

⁴⁸ Vgl. *Herzig*, Besteuerung der Unternehmen in Europa – Harmonisierung im Wettbewerb der Systeme, in DStJG 19 (1996), 121, 139.

nehmenssteuern wären nicht bloß ein Kostenfaktor, sondern würden auch die „Leistung“ des Standortes widerspiegeln.⁴⁹

Tatsächlich verursacht das enge Nebeneinander unterschiedlicher Steuersysteme jedoch hohe wirtschaftliche Entscheidungsverzerrungen bei der Wahl von Standorten, Investitionen und Finanzierungen im Binnenmarkt.

Ein Grund hierfür liegt darin, dass Kapitalflüsse – je nach Branche, Investitionsvorhaben und Finanzierung – oftmals sensibler hinsichtlich des jeweiligen Steuerniveaus reagieren als hinsichtlich der übrigen Standortbedingungen. Insbesondere Steuersätzen kommt eine hohe Signalwirkung für einen Standort zu, während komparative Leistungsvorteile eines Standortes – mit zum Teil ebenso entscheidender Renditewirkung – mangels unmittelbarer Quantifizierung oftmals in den Hintergrund treten.⁵⁰

Außerdem bietet das grenzüberschreitende Steuergefälle im Binnenmarkt Anknüpfungspunkte legaler internationaler Steuerplanung zur Minimierung der Gesamtsteuerlast, die ebenfalls zu einer steuerbedingten Umlenkung von Kapital im Binnenmarkt führt.⁵¹

Steuerbedingte Verzerrungen und Hemmnisse im Binnenmarkt ergeben sich umgekehrt aus Doppelbesteuerungen mangels ausreichender staatenübergreifender steuerlicher Koordinierung. Mit dem Ziel der Sicherung eigenen Steuersubstrats schotteten sich die Mitgliedstaaten dabei zum Teil bewusst steuerlich ab, auch in Reaktion auf vermeintliche Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt durch andere Mitgliedstaaten.⁵² Nicht zuletzt verursacht

⁴⁹ *Herzig*, Besteuerung der Unternehmen in Europa – Harmonisierung im Wettbewerb der Systeme, in DStJG 19 (1996), 121, 147.

⁵⁰ Zum Teil auch mit fatalen Folgen; vgl. den plastischen Bericht „Standort: Rolle rückwärts“ im Spiegel 39/2007. Zu steuerbedingten Verzerrungen im Binnenmarkt vgl. nur den Abschluss-Bericht der „Ruding-Kommission“ aus dem Jahr 1992, Commission of the European Communities, Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation 1992; *Gammie*, The Ruding Committee Report: An Initial Response, Institute for Fiscal Studies, 1992.

⁵¹ Zu einem Überblick vgl. *Jacobs*, Internationale Unternehmensbesteuerung, 7. Aufl. 2011, 911 ff.

⁵² Ist ein Mitgliedstaat der Ansicht, dass andere Mitgliedstaaten über steuerliche Beihilfen Wettbewerbsverzerrungen verursachen, steht ihnen hiergegen zwar ein unionsrechtliches Instrumentarium zur Verfügung. Oftmals gehen sie allerdings einen anderen Weg, den der „Sicherung nationalen Steuersubstrats“ über nationale Missbrauchsnormen. Vgl. *Blumenberg/Kring*, Europäisches Beihilferecht und Besteuerung, IFSt-Schrift Nr. 473 (2011), 42 ff.

schließlich die Erfüllung von Steuerpflichten in mehreren Jurisdiktionen hohe Befolungs- und Verwaltungskosten für Unternehmen wie Finanzverwaltungen.⁵³

Das grundlegende Effizienzziel des Europäischen Binnenmarktes, der von einem barrierefreien Fluss von Kapital zum Standort seiner besten Verwendung ausgeht, wird damit konterkariert: Kapital wird steuerbedingt zu Standorten gelenkt, die keineswegs die höchsten komparativen Vorteile bieten. Eine signifikante und unabgestimmte nationale Änderung des Niveaus der Unternehmensbesteuerung, der Lohn- bzw. Einkommensteuer sowie der vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialversicherungsabgaben kann im Europäischen Währungsraum zudem die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt der Eurozone verändern, ohne dass ein Ausgleich über Wechselkurse möglich wäre.⁵⁴ Das engt den nationalen politischen Spielraum insoweit ein.

Die Sicherung nationaler Besteuerungsrechte bei gleichzeitigem Erhalt der relativen Wettbewerbsfähigkeit stellt im Ergebnis ein berechtigtes nationales Anliegen auch im Binnenmarkt dar. Erschwert die nationale Steuerpolitik bei diesem Anliegen jedoch unverhältnismäßig die Mobilität von Arbeitnehmern, Finanz- und Realkapital, beeinträchtigt sie damit nicht nur den Binnenmarkt, sondern auch das „Getriebe“ der Europäischen Währungsunion. Insbesondere die Wegzugsbesteuerung und das System der Entstrickungsbesteuerung in der Europäischen Union sind damit adressiert.

4. Die Rolle der Steuerpolitik in der europäischen Krise

a. Wettbewerbsschwächen, Staatsverschuldung und Bankenkapitalisierung: Die europäische Krise

Als Kernproblem der Währungsunion erkannte man bereits lange vor ihrer Umsetzung das moralische Risiko aus den Möglichkeiten einer günstigeren Kreditaufnahme durch die angeschlossenen Mitgliedstaaten: Kosten und Risiken der Kreditaufnahme können in einer Währungsunion durch einzelne

⁵³ Vgl. die Mitteilung der Europäischen Kommission aus 2001: Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse, Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU.

⁵⁴ Zu einer strategischen Lohn- und Steuerpolitik in der Europäischen Währungsunion vgl. *Lesch*, Strategische Lohnpolitik in einer Europäischen Währungsunion, IFSt-Schrift Nr. 342 (1995).

Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft verteilt werden.⁵⁵ In diesem Negativ-Szenario befindet sich die Europäische Währungsunion derzeit.

Weder kurz nach Einführung der gemeinsamen Währung noch bis heute haben die Mitgliedstaaten es je geschafft, Haushaltsdisziplin zu entwickeln. Der öffentliche Schuldenstand ist in der Europäischen Union inzwischen auf 80 % angeklettert, in Deutschland auf über 83 %, in der Eurozone auf über 85 %. In sämtlichen Ländern der Eurozone ist die Schuldenquote gegenüber dem Jahr 2000 gestiegen.⁵⁶ Gleichzeitig offenbaren sich gravierende Mängel internationaler Wettbewerbsfähigkeit gerade in den Ländern der Eurozone, die durch staatliche Ausgaben- und Schuldenpolitik bei gemeinsamer Währung in der öffentlichen Wahrnehmung bislang verdeckt blieben.⁵⁷

Die Finanzkrise führte zuletzt zu einem Platzen der sich hinter den Staatenhaushalten und Märkten verbergenden Blasen. Die Europäische Währungsunion hat sich damit geradewegs in die größte Haushaltskrise ihrer Geschichte manövriert. Da bei ansonsten gesunder Wettbewerbsfähigkeit auch eine Haushaltskrise gut zu überwinden wäre, liegt der Kern des Problems allerdings in einer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten, insbesondere der Eurozone.⁵⁸

Für die Zeit ab Mitte 2012 wird zudem bereits eine Verschiebung des europäischen Krisenfokus auf die Banken befürchtet.⁵⁹ Bereits vor dem „Platzen“ der Staatsschulden- bzw. Haushaltskrise in der Europäischen Union wurden Banken im Gefolge von Finanzkrise und Lehman-Insolvenz staatlich mit Bürgschaften und Kapitalmaßnahmen gestützt (in Deutschland durch den Bankenrettungsfonds SoFFin), um die Finanzmarktstabilität zu wahren.

Hintergrund der nun befürchteten neuerlichen Banken- und darüber bewirkten Wirtschaftskrise ist die weiterhin zu geringe Eigenkapitalausstattung der

⁵⁵ Dazu *Lesch*, Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion: Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht, IFSt-Schrift Nr. 317 (1993), 24.

⁵⁶ Eine enorm hohe Verschuldung auch im privaten Sektor tritt etwa in Spanien dazu.

⁵⁷ Siehe dazu nur die Länderberichte der Europäischen Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm.

⁵⁸ Vgl. auch *Zimmermann*, Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise: Ihre Bedeutung für den öffentlichen Haushalt, *Wirtschaftsdienst* 2/2012, S. 101.

⁵⁹ Dazu *Hüther*, Obligatorische Rekapitalisierung systemrelevanter Banken, in *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 131 (1/2012), 16, 19.

Banken der Eurozone. Auf dem „Euro-Gipfeltreffen“ am 26.10.2011⁶⁰ wurde daher beschlossen, dass systemrelevante Banken der Eurozone ihre Kernkapitalquote bis Ende Juni 2012 – damit auch vorgezogen vor den schrittweise bis 2019 umzusetzenden erhöhten Eigenkapitalanforderungen nach Basel III – auf 9 % erhöhen müssen. Im „Stresstest“ für die deutschen „systemrelevanten Banken“ ermittelte die BaFin Ende 2011 eine Finanzierungslücke von über 13 Mrd. Euro.⁶¹ Diese Kapitallücke kann durch Kapitalerhöhungen oder einen Abbau der risikogewichteten Aktiva geschlossen werden. Letzteres ist ein wahrscheinliches Szenario. Zusammen mit einem möglichen weiteren Abschreibungsbedarf im Zuge der europäischen Haushaltskrise und einer schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung kann dann eine rezessionsverschärfende Kreditklemme drohen. Es drohen Ansteckungsgefahren im eng verflochtenen Bankensystem der Eurozone, die die Finanzstabilität insgesamt wieder gefährden.⁶²

Zur Rekapitalisierung sollen die als systemrelevant eingestuften Banken nach den Beschlüssen des Euro-Gipfels zunächst privates Kapital nutzen. Um die Kapitalanforderungen zu erfüllen, sollen ggf. Dividenden- und Bonuszahlungen ausgesetzt werden, bis die erforderliche Kapitalquote erreicht ist. Das verschlechtert allerdings wiederum die Attraktivität einer weiteren Außenfinanzierung mit Eigenmitteln.⁶³ Notfalls sollen die Staaten ihre Banken bei Erfüllung der Kapitalanforderungen unterstützen; als letzte Option wurde für die Banken der Eurozone eine Inanspruchnahme des EFSF beschlossen.

b. Leitlinien und Maßnahmen der Krisenbewältigung

Seit Ausbruch der Euro- und Haushaltskrise haben die Mitgliedstaaten insbesondere der Eurozone ein Bündel an kaum mehr zu überblickenden Maßnahmen zur Krisenbewältigung getroffen. Kurzfristig geht es um eine Abwehr von Zahlungsunfähigkeit schwer überschuldeter Mitgliedstaaten und

⁶⁰ Die Erklärung zum Euro-Gipfel ist abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf.

⁶¹ Die Ergebnisse sind abrufbar unter http://www.bafin.de/cln_161/nn_2110292/DE/Unternehmen/BankenFinanzdienstleister/Rekapitalisierungsumfrage/rekapitalisierung_2011_node.html?__nnn=true.

⁶² Vgl. *Hüther*, Obligatorische Rekapitalisierung systemrelevanter Banken, in *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 131 (1/2012), 16, 19.

⁶³ Vgl. *Hüther*, Obligatorische Rekapitalisierung systemrelevanter Banken, in *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 131 (1/2012), 16, 20.

eine Stabilisierung der Finanzmärkte, langfristig um eine weitere Krisenprävention und Wiederherstellung von Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Ländern. Auch steuerpolitische Maßnahmen gehören dazu.

aa. Finanzielle Stützung zahlungsunfähiger Mitgliedstaaten

Durch die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF; temporärer Euro-Rettungsschirm) und ab Mitte 2012 den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM; permanenter Euro-Rettungsschirm) werden Mitgliedstaaten, die sich in einer Haushaltsschieflage befinden, finanziell durch Kredite und Bürgschaften der Gemeinschaft gestützt. Das führt – zusammen mit nationalen Haftungsanteilen aus EZB-Verlusten – zu einer Haftung für Schulden anderer Mitgliedstaaten in der Union unter Durchbrechung der europavertraglichen No-bail-out-Klausel (Art.125 AEUV).

bb. Korrektur von Haushaltsschieflagen in den Mitgliedstaaten

Insbesondere mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes⁶⁴ sowie dem jüngst im März 2012 abgeschlossenen Fiskalpakt⁶⁵ soll ein neuer Anlauf zu mehr Haushaltsdisziplin und wirtschaftspolitischer Koordinierung insbesondere in der Eurozone vorgenommen werden. Von der Ratifizierung des Fiskalpaktes wird auch die Gewährung von ESM-Finanzhilfen abhängig gemacht.⁶⁶

Durch den Fiskalpakt soll die Defizitregel für Eurostaaten auf 0,5 % als mittelfristiges Ziel verschärft werden; der reformierte Stabilitäts- und Wach-

⁶⁴ Der Stabilitäts- und Wachstumspakt umfasst ein Bündel primärrechtlicher (Art 126 AEUV) und sekundärrechtlicher Maßnahmen in Konkretisierung von Defizitverfahren und wirtschaftspolitischer Koordinierung. Vgl. *Rodi*, in Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 126 AEUV Rz. 12. Die krisenbedingte Reformierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wird als „Six-Pack“ bezeichnet, da sie sechs unionsrechtliche Gesetzesmaßnahmen umfasst. Sie sind zusammengefasst gut abrufbar über die Informationsseite der Europäischen Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm oder über die Presseerklärung des Rates vom 8.11.2011: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/125952.pdf.

⁶⁵ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (VSKS) vom 2.3.2012, abrufbar unter http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-tscg.de.12.pdf. Ratifiziert haben diesen Vertrag alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Tschechiens und Großbritanniens.

⁶⁶ Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM-Vertrag), Par. 5 der Präambel.

tumpakt enthält außerdem Regelungen für einen zügigeren Abbau des jährlichen Defizits, wobei Flexibilität zur Berücksichtigung insbesondere konjunktureller Entwicklungen besteht. Auch der Richtwert für die öffentliche Verschuldungsquote in Höhe von 60 % des BIP soll künftig stärker fokussiert werden und bei Überschreitung der unionsrechtlichen Vorgaben zur Einleitung eines Defizitverfahrens führen.⁶⁷ Vertraglich ist freilich genau dies seit jeher festgelegt (Art. 126 Abs. 2 Buchst. b AEUV). Die Vorgaben wurden nun dahingehend konkretisiert, dass die Mitgliedstaaten zu einer aktiven Schuldenrückführung der – konjunkturbereinigt – den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitenden öffentlichen Verschuldung um durchschnittlich 1/20 pro Jahr verpflichtet sind. Ein „Erleichterungsventil“ schafft die Möglichkeit, diese Mindestrückführung auch unter Berücksichtigung von Schätzungen für zwei künftige Jahre zu berechnen.⁶⁸ Für die 3 %-Defizitregeln galt zudem bislang schon vertraglich, dass eine Überschreitung unschädlich ist, wenn ein Mitgliedstaat sich diesem Referenzwert hinreichend nähert oder eine Überschreitung nur „ausnahmsweise“ erfolgt (Art. 126 Abs. 2 Buchst. a AEUV). Durch den reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde dieser Ausnahmefall nun – ähnlich wie im Fiskalpakt – im Sinne eines außergewöhnlichen Ereignis konkretisiert, „das sich der Kontrolle eines Mitgliedstaates entzieht und die Lage der öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigt oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist.“

Aus Sicht Deutschlands wird relevant sein, dass die Kommission nach dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt wie auch dem Fiskalpakt „allen sonstigen Faktoren gebührende und ausführliche Beachtung [schenkt], die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Einhaltung der Defizit- und Schuldenkriterien in umfassender Weise zu beurteilen, insbesondere finanzielle Beiträge zur Förderung der internationalen Solidarität und zur Erreichung der politischen Ziele der Union, die Schulden aufgrund der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten im Kontext der Wahrung der Finanzstabilität und die Schulden

⁶⁷ Vgl. die Nachrichten hierzu auf der Homepage der EU-Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 1467/97, Art. 2 Abs. 1a, Unterabsatz 2 nach der Änderungsverordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8.11.2011 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:DE:PDF>, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97.

im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen bei größeren finanziellen Störungen“.⁶⁹

Den Mitgliedstaaten eröffnen sich weiterhin Möglichkeiten der Umgehung dieser Vorgaben – etwa durch Auslagerung staatlicher Aktivitäten auf Nebenhaushalte, die auch durch die neuen Budgetregeln des Fiskalpakets nicht umfasst sind. Nach den erweiterten Berichtspflichten im Rahmen des multilateralen Überwachungsverfahrens müssen die Mitgliedstaaten allerdings auch Informationen über „implizite Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung sowie Eventualverbindlichkeiten wie staatliche Bürgschaften mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushalt“ übermitteln.⁷⁰ Bei dem haushalterischen Anpassungspfad eines Mitgliedstaats der Eurozone zum Erreichen des jeweiligen „mittelfristigen Haushaltszieles“, das auf max. 3 % bzw. 0,5 % Defizit und 60 % Verschuldung in Relation zum BIP gerichtet ist, werden auch solche impliziten Verbindlichkeiten für die öffentlichen Finanzen berücksichtigt. Was dies konkret etwa für Deutschland bedeutet, bleibt offen.

Von Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, wird schließlich die Vorlage eines detaillierten Reform- und Anpassungsprogramms zur Wiederherstellung der finanziellen Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit gefordert, der staatliche Ausgaben wie Einnahmen – also auch steuerpolitische Maßnahmen – enthält. Bei Gewährung von Finanzhilfen durch den ESM wird ein entsprechendes „Memorandum of Understanding“ verhandelt (Art. 13 ESM Treaty). Auch die Sanktionen bei Nichtbefolgung der haushalterischen Vorgaben wurden verschärft: Geregelt wurde die – zeitlich vorgezogene – Hinterlegung einer unverzinslichen und – neu – einer verzinslichen Einlage im Rahmen der haushaltspolitischen Überwachung. Letztere soll verlangt werden können, wenn zwar noch kein übermäßiges Defizit bzw. eine übermäßige Verschuldung festgestellt wurde, die bisherigen haushaltspolitischen Anpassungsmaßnahmen insoweit jedoch als kritisch beurteilt werden. Eine wiederholte Nichtbefolgung der Ratsempfehlungen zum Defizitabbau soll schließlich im Regelfall mit einer Geldbuße verbun-

⁶⁹ Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8.11.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl.EU Nr. L 306/33, 36.

⁷⁰ Vgl. EU-Verordnung Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl.EU L 306/12.

den werden. Von Maßnahmen zur Korrektur festgestellter haushalterischer Schieflagen in einem Defizitverfahren nach dem geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Fiskalpakt kann allerdings auch bei Mitgliedstaaten der Eurozone abgesehen werden, wenn nachteilige wirtschaftliche Ereignisse mit sehr ungünstigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen oder ein schwerer Konjunkturabschwung in der Eurozone oder Gesamtunion eintreten.⁷¹

Im deutschen Verfassungsrecht wurde bereits eine Schuldenbremse mit Übergangsregelungen für den Bund bis einschließlich 2015, für die Länder bis einschließlich 2019 eingeführt (Art. 109; 115; 143d Abs. 1 GG). Die Bundesländer befürchten nun eine Verschärfung dieser Vorgaben durch den Fiskalpakt.⁷²

Der Bund darf nach der deutschen Schuldenbremse ab 2016 ein maximales, strukturelles Defizit von 0,35 % des BIP vorweisen. Die Länder müssen 2020 komplett schuldenfreie Haushalte vorweisen. Auch bei dieser Vorgabe werden allerdings konjunkturelle Komponenten berücksichtigt. „Außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, eröffnen für Bund wie Länder ein temporäres Ausstiegstürchen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG). Die auf dieser Grundlage erhöhte staatliche Verschuldung ist in der Folgezeit wieder zurückzuführen; zeitliche Details werden verfassungsrechtlich nicht geregelt.

Da die Regelungen des Fiskalpaktes bereits ab 2013 gelten sollen, wird nun für die Zeit von 2013 bis 2020 befürchtet, dass das gesamtstaatliche Defizit noch über den dann vom Fiskalpakt – sobald dieser in Kraft tritt – erlaubten 0,5 % liegen könne. Die Anteile von Bund und Ländern an diesen 0,5 % müssten dann verhandelt werden. Auch ein Abbau der öffentlichen Schuldenberge ist in Deutschland durch die verfassungsrechtliche Schuldenbremse nicht explizit geregelt. Zwar würde eine hohe BIP-Wachstumsrate bei

⁷¹ Art. 5 Abs. 2 der EU-Verordnung 11/77/2011 des Rates vom 8.11.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl.EU L 306/33, 38; Art. 3 Abs. 1c, Abs. 3b VSKS.

⁷² Vgl. etwa Vorlage an den Bundesrat: Fragen an die Bundesregierung zur Griechenlandhilfe, zum ESM, zum Fiskalpakt und zur Änderung des Art. 136 AEUV, Staatsministerium Baden-Württemberg, BR-Drucks. 100/12 vom 24.2.2012 und den Bericht von *Riedel*, Bundesländer fürchten europäischen Fiskalpakt, Handelsblatt online vom 10.4.2012.

Defizitkontrolle und einer über dem 60 %-Referenzwert liegenden Verschuldung automatisch dazu beitragen können, die öffentliche Verschuldung sukzessive abzubauen.⁷³ Allerdings ist derzeit gerade nicht mit höherem Wachstum zu rechnen. Wären die Defizit- und Verschuldungsregeln von Fiskalpakt und reformiertem Stabilitäts- und Wachstumspakt strikte Grenzwerte, wären daher etwa die Sorgen der Bundesländer, dass die europäische Schuldenbremse zwingend unmittelbar auch auf die Länderhaushalte durchschlägt, durchaus berechtigt. Beide Werte sind indes weiterhin nur als mittelfristige Zielgrößen zu verstehen und werden keineswegs schematisch angewandt.⁷⁴ Dieses Ergebnis bekräftigte der Parl. Staatssekretär *Steffen Kampeter* zumindest noch auf der 893. Bundesratssitzung am 2.3.2012, indem er einen Anpassungsbedarf der innerstaatlichen Gesetzgebung infolge des Fiskalpaktes aktuell verneinte.⁷⁵ Unwägbarkeiten verbleiben allerdings vor allem hinsichtlich der impliziten Verschuldung.⁷⁶

Für die deutsche Steuerpolitik würde das an dieser Stelle eine „Druckentlastung“ bedeuten, sofern die Vorgaben der europäischen Schuldenbremse nicht erst mit höheren Staatseinnahmen – also Steuererhöhungen – eingehalten werden könnten. Etwas brisant wäre dies allerdings gleichzeitig deswegen, weil es auch Schwächen der europäischen „Schuldenbremse“ offenbarte.

Bleiben dagegen die Wachstumsaussichten in den kriselnden Mitgliedstaaten auch in den kommenden Jahren weiterhin gedämpft und gelingt es ih-

⁷³ Zum Zusammenhang von Defizit- und Schuldenquote *Lesch*, Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion: Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht, IFSt-Schrift Nr. 317 (1993), S. 54 ff.

⁷⁴ Vgl. auch *Rodi*, in Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 1. Aufl. 2012, Art. 126 Rz. 16 AEUV.

⁷⁵ Der stenografische Bericht ist abrufbar unter http://www.bundesrat.de/cln_228/nn_43984/SharedDocs/Downloads/DE/Plenarprotokolle/2012/Plenarprotokoll-893,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Plenarprotokoll-893.pdf.

⁷⁶ *Raffelhüschen* geht etwa unter Berücksichtigung der Finanzierungslücken in den Sozialversicherungssystemen, bei Pensionen, Gesundheitspflege und Langzeitpflege älterer Menschen von einer impliziten Gesamtverschuldung von 6,5 Billionen Euro in einem optimistischen Szenario aus; relativ zum BIP entspräche dies einer Verschuldungsquote von 289 %. In seinem „realistischen Szenario“ geht er von 11 Billionen Euro bzw. 479 % Verschuldungsquote aus. Die Daten stellte er in einem Vortrag zum wahren Ausmaß der öffentlichen Verschuldung auf der Veranstaltung „Post-Crisis Fiscal Consolidation Strategies for Europe“ in Freiburg a.Br., 24./25.3.2011 vor.

nen weiterhin nicht, ihre Ausgaben durch eigene laufende Einnahmen zu decken, wird der Schuldendienst für sie bei einer weiteren Verschuldung immer schwieriger werden. Für die zwischenstaatlichen Stützungsmaßnahmen wächst dann mittel- bis langfristig das finanzielle Risiko – mit einem Druck auf Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen für die finanzierenden Mitgliedstaaten.

cc. Verbesserte Koordinierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik

Insbesondere das „Six Pack“ an sekundärrechtlichen Reformmaßnahmen zielt auch auf eine Verbesserung der gesamten wirtschaftspolitischen Steuerung inklusive der Steuerpolitik. Bislang schon in den europäischen Verträgen geregelt, soll die wirtschaftspolitische Steuerung nun verstärkt auch mit Leben gefüllt werden.

(1) Bekenntnis zum Binnenmarkt und die Rolle der Mobilitätsfreiheiten bei der Krisenbewältigung

Die verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung ist einerseits auf klassische Langfristziele der Europäischen Union wie eine vertiefte Integration des Binnenmarktes, Wachstum, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt gerichtet. Andererseits adressiert sie auch das Kurzfristziel einer Krisenbewältigung durch politische Beratung und Koordinierung von Maßnahmen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Mitgliedstaaten.

Das ausdrückliche Bekenntnis zu einem weiter auszubauenden Binnenmarkt ist dabei nicht nur konsistent mit dem Langfristziel eines stetigen Ausbaus der europäischen Integration; der Abbau von Binnenmarktbarrieren kann selbst auch als Krisenbewältigungsmaßnahme begriffen werden. Krisenbedingt ist es zwar zu einem Abzug von Investmentkapital und einem Wegzug von Arbeitnehmern aus Mitgliedstaaten gekommen, die sich in haushalterischer Schieflage befinden.⁷⁷ Vor allem die (Real-)Kapitalmobilität in der Europäischen Union – ein Element des Binnenmarktes – erscheint damit zunächst in einem schlechten Licht. Schon bislang wurde eine uneingeschränkte Kapitalmobilität positiv bei kurzfristig wirksamen asymmetrischen Schocks bewertet, bei langfristig wirksamen Störungen indes ein

⁷⁷ Vgl. dazu die Länderanalysen der EU-Kommission, GD Wirtschaft und Finanzen, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/index_en.htm.

erleichterter Kapitalabfluss befürchtet und eine freie Kapitalmobilität inso- weit auch negativ beurteilt.⁷⁸

Ein Kapitalabzug aus nicht ausreichend wettbewerbsfähigen Standorten ist allerdings nur Wirkung, die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit Ursache der Misere. Insbesondere sichern die europäischen Mobilitätsfreiheiten auch erst, dass Kapital – im weitesten Sinne verstanden – bei und nach Wiederher- stellung von Wettbewerbsfähigkeit auch wieder in die betroffenen Mitglied- staaten fließen kann. Zur Krisenbewältigung spielen sie daher eine wichtige Rolle.

(2) Das Europäische Semester als neuer Rahmen zur Koordinierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik

Zur besseren wirtschaftspolitischen Koordinierung hatte sich der Rat bereits 2010 auf ein Vorgehen geeinigt, das den Verfahren zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken einen institutionellen Rahmen geben sollte, das sog. Europäische Semester.⁷⁹ Es geht zurück auf eine Initiative der „Ar- beitsgruppe wirtschaftspolitische Steuerung“ des Europäischen Rates unter Vorsitz von Ratspräsident *Herman Van Rompuy* und kam erstmals im Jahr 2011 zur Anwendung. Als bloß abgestimmte Verhaltensregelung fehlte dem Europäischen Semester bislang allerdings die rechtliche Verankerung.

Nachgeholt wurde dies durch die im Rahmen des „Six-Pack“ verabschie- dete Änderungs-Verordnung zu der das multilaterale Überwachungsver- fahren bislang schon konkretisierenden „Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinie- rung der Wirtschaftspolitiken“.⁸⁰ Um eine engere Koordinierung der Wirt- schaftspolitik und eine „dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten“ zu gewährleisten, wurde die multilaterale Überwachung als

⁷⁸ Vgl. *Heinemann*, Die Theorie der optimalen Währungsräume und die politische Reformfähigkeit – ein vernachlässigtes Kriterium, ZEW-Discussion Paper No 98-02, 1998.

⁷⁹ Vgl. die Pressemitteilung zum Ratsbeschluss vom 7.9.2010: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ecofin/116506.pdf.

⁸⁰ Verordnung 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl.EU Nr. L 306/12, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:DE:PDF>.

integraler Bestandteil des Europäischen Semesters festgelegt. Auch makroökonomische Ungleichgewichte in den Mitgliedstaaten sollen dabei frühzeitig aufgedeckt werden.⁸¹ Durch ein neues „Frühwarnsystem“ soll ein Warnmechanismus auf Basis der ökonomischen Auswertung eines „Scoreboards“ eingerichtet werden. Hier werden jeweils zehn Indikatoren⁸² für die wichtigsten Ursachen makroökonomischer Ungleichgewichte fokussiert.

Das Europäische Semester folgt jährlich einem festen Sechs-Monats-Zeitplan, der den Unionsorganen und Mitgliedstaaten einen ständigen Austausch über die Haushaltsplanung und Wirtschafts- wie Steuerpolitik ermöglichen soll.⁸³ Ziel ist eine laufende politische Beratung und Abstimmung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf wirtschafts- und steuerpolitische Vorhaben. Eingeleitet wird das Europäische Semester zu Jahresbeginn mit dem „Jahreswachstumsbericht“ der Europäischen Kommission, die hier Empfehlungen für zukünftige wirtschafts- und steuerpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Diskussion stellt. Der Europäische Rat fokussiert daraufhin im März jedes Jahres die aus seiner Sicht größten wirtschaftlichen Herausforderungen der EU und formuliert strategische Hinweise für die Wirtschafts- und Steuerpolitik. Im Juli richten der Europäische Rat und der Rat weiterhin auf Grundlage der zwischenzeitlich vorgelegten nationalen Haushaltsstrategien politische Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten, bevor die Haushaltspläne für das folgende Jahr fertiggestellt werden. Die Mitgliedstaaten haben die an sie gerichteten „Leitlinien“ bei der Entwicklung ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Haushaltspolitik „gebührend“ zu berücksichtigen, ehe sie die wesentlichen Beschlüsse über die nationalen Haushalte für

⁸¹ Verordnung Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl.EU Nr. 306/25, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:DE:PDF>.

⁸² Fokussiert werden zunächst der Leistungsbilanzsaldo in Prozent des BIP, der Netto-Auslandsvermögensstatus in Prozent des BIP, die Verschuldensquote in Prozent des BIP, Wechselkurse, die prozentuale Veränderung der Exportmarktanteile über 5 Jahre, die prozentuale Veränderung der nominalen Lohnstückkosten, die Schulden des privaten Sektors in Prozent des BIP, der Kreditfluss des privaten Sektors in Prozent des BIP, die jährliche Veränderung der Immobilienpreise und die durchschnittliche Arbeitslosenquote.

⁸³ Für einen Überblick 2011/2012 siehe die Übersicht des BMF, http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_97140/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Europa/09032011__Europaeisches__Semester__Anlage,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

die kommenden Jahre fassen.⁸⁴ Die entsprechenden Fortschritte werden von der Kommission kontrolliert.

Die Unionsverpflichtung der nationalen Wirtschafts- und Steuerpolitik selbst wurde allerdings nicht verstärkt.⁸⁵ Sie hat daher nur „im Rahmen der Ratsempfehlungen“ zu den Unionszielen beizutragen, was eine denkbar weite Vorgabe ist. Empfehlungen und Verwarnungen bleiben weiterhin das milde Sanktionsinstrumentarium bei der allgemeinen wirtschaftspolitischen und damit auch steuerpolitischen Koordinierung.⁸⁶

(3) Verstärkt im Fokus: Die steuerpolitische Koordinierung

Bei der steuerpolitischen Koordinierung im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung des Europäischen Semesters besteht weiterhin ein weiter Spielraum nationaler Souveränität.

Beachtlich ist es jedoch dennoch, dass im Jahreswachstumsbericht 2012⁸⁷ auch die Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten ausführlich adressiert wird. Aufgenommen wurde ein gesonderter Anhang über eine „wachstumsfreundliche Steuerpolitik“ in den Mitgliedstaaten und eine bessere Steuerkoordinierung in der EU. Um den Beitrag der Einnahmenseite zur Haushaltskonsolidierung zu verbessern, soll – so der Wachstumsbericht 2012 – der Ausgestaltung und Struktur der Steuersysteme künftig insgesamt größere Aufmerksamkeit geschenkt werden, um sie „wirksamer, effizienter und gerechter zu machen und dabei auch zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten eventuell die Steuern erhöhen müssen.“⁸⁸

⁸⁴ Art. 1 der Verordnung 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl.EU Nr. L 306/12.

⁸⁵ Dafür wäre eine Vertragsänderung nötig.

⁸⁶ Neu durch das „Six-Pack“ geregelt wurden jedoch eine verzinliche Einlage und Geldbußen für den Fall einer wiederholten Nichtbefolgung von Ratsempfehlungen zur Behebung übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Vgl. *Rodi*, in Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Vertragsrecht*, 1. Aufl. 2012, Art. 136 Rz. 6 mit Hinweis auf eine fehlende vertragliche Rechtsgrundlage der vorgesehenen Sanktionen.

⁸⁷ Mitteilung der Kommission vom 23.11.2011, Jahreswachstumsbericht 2012, abrufbar unter http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2012_de.pdf.

⁸⁸ Mitteilung der Kommission vom 23.11.2011, Jahreswachstumsbericht 2012, 5 f.

Im Fokus der empfohlenen steuerpolitischen Maßnahmen steht die Konsolidierung der Staatsfinanzen.⁸⁹ Steuererhöhungen sollten in einigen Ländern neben Ausgabensenkungen und einer Erhöhung der Ausgabeneffizienz in Betracht gezogen werden. Faktisch handelt es sich um eine Politikberatung zur Hebung von Steuererhöhungspotenzial zur Haushaltskonsolidierung unter der Nebenbedingung weitest möglicher Wachstumsfreundlichkeit.

Hinsichtlich ihrer Wachstumswirkungen werden Steuern auf Immobilien dabei als am wenigsten wachstumsschädlich eingeschätzt, gefolgt von Verbrauchsteuern inklusive Umweltsteuern und zuletzt Einkommensteuern als annahmegemäß schädlichste Kategorie.⁹⁰ Um Arbeitsmobilität und die effiziente Allokation des Immobilienbestands zu fördern, wird eine Umgestaltung der Immobilienbesteuerung von transaktionsbezogenen zu periodischen Steuern in den Blick genommen. Auch eine „bessere Ausgestaltung“ einzelner Steuern wird angeregt, darunter die Verminderung steuerlicher Anreize zu einer erhöhten Fremdfinanzierung bei der Unternehmensbesteuerung.

Steuerstrukturanalytisch wird auf die Besteuerung von Arbeit, Konsum, Einkommen und Vermögen eingegangen. Angemahnt wird insgesamt eine deutliche Entlastung des Faktors „Arbeit“ bei Einkommensbesteuerung und Sozialversicherung. Aufgrund der wachstumsschädlichen Wirkung einer Erhöhung der Besteuerung von Unternehmensgewinnen wird gleichzeitig von Körperschaftsteuererhöhungen abgeraten.

Eine staatliche Einnahmenerhöhung sollte nach den Kommissionsempfehlungen zunächst durch eine verbesserte Steuerdurchsetzung und -verwaltung erreicht werden. Die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen wird als nächster Ansatzpunkt zur Hebung staatlichen Einnahmepotenzials angeführt. Bei den direkten Steuern soll es dabei um einen Abbau von „Steuervergünstigungen“ gehen. Aufgrund ihrer hohen haushalterischen Bedeutung wird schließlich die Mehrwertsteuer in den Blick genommen und eine Beschränkung der MwSt-Befreiungen und ermäßigten Steuersätze empfohlen.

⁸⁹ Vgl. den Anhang zum Jahreswachstumsbericht 2012, Wachstumsfreundliche Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten und bessere Steuerkoordinierung in der EU vom 23.11.2011, abrufbar unter http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2012_annex4_de.pdf.

⁹⁰ Dazu im Detail auch Taxation paper No 28: Tax reforms in EU Member States 2011 – Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability der EU-Kommission, abrufbar unter http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_28_en.pdf.

Als letzte Lösung zur Hebung von Steuererhöhungspotenzial werden Steuer-satzerhöhungen und die Einführung neuer Steuern genannt.

Insgesamt wird ein stärkerer Austausch „bewährter Vorgehensweisen“ bei der Besteuerung sowie eine verstärkte Steuerkoordinierung angeregt, die gegen Steuerbarrieren im Binnenmarkt, Nichtbesteuerung und steuerlichen Missbrauch sowie einen schädlichen Steuerwettbewerb⁹¹ gerichtet sein könnte.⁹²

Einen Schwerpunkt der Kommissionsempfehlungen zur Steuerkoordinierung nimmt die internationale Steuerplanung grenzüberschreitender Unternehmen ein. Vorgeschlagen wird eine „Mandats-Erweiterung“ der vom Rat eingesetzten Arbeitsgruppe „Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)“, die bisher auf schädlichen Steuerwettbewerb fokussiert war, sich künftig jedoch auch verstärkt „schädlichen Steuerpraktiken“ widmen soll. Aus der mangelnden Abstimmung zwischen den Steuersystemen sollen sich – so das Ziel – für die betroffenen Fiskal keine negativen Auswirkungen ergeben. Insbesondere eine doppelte Nichtbesteuerung wird dabei fokussiert, da sie die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten schmälere und nur bestimmten Unternehmen einen Steuervorteil verschaffe.

Zum Abbau steuerlicher Hemmnisse im Binnenmarkt wird auf bestehende Legislativakte der Kommission verwiesen, insbesondere den Kommissionsvorschlag für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, die 2011 erneut eingesetzte Sachverständigengruppe „Gemeinsames EU-Verrechnungspreisforum“, die Verrechnungspreisprobleme erörtert und die Kommission auf diesem Gebiet berät⁹³ sowie die Kommissionsmitteilung zur Doppelbesteuerung vom 11.11.2011.⁹⁴ Die Kommission regt hier u.a. die Einrichtung eines „EU-Forums zur Doppelbesteuerung“ an, das sich mit der unterschiedlichen Auslegung und Anwendung von Regelun-

⁹¹ Verstanden als „Race to the bottom“ bei der Unternehmensbesteuerung zulasten der Besteuerung weniger mobiler Faktoren.

⁹² Wenn eine steuerpolitische Koordinierung und ein „steuerpolitischer Dialog“ in der Europäischen Union in Zukunft tatsächlich mit Leben gefüllt werden sollen, sollte auch die bisherige nationale steuerpolitische Strategie, Zweifelsfragen zur Europarechtskonformität steuerlicher Regelungen nur fallweise durch den EuGH klären zu lassen, neu überdacht werden.

⁹³ Zu Details s. den Einsetzungsbeschluss der EU-Kommission vom 25.1.2011, ABl.EU Nr. C 24/3, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:024:0003:0004:DE:PDF>.

⁹⁴ Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0712:FIN:DE:PDF>.

gen in Doppelbesteuerungsabkommen befassen soll. Auf Basis der in diesem Forum geführten Diskussionen soll die Erarbeitung eines Verhaltenskodexes für die Doppelbesteuerung in Erwägung gezogen werden. Außerdem sollen weiterhin Verfahrensmöglichkeiten zu einer erleichterten und beschleunigten Streitbeilegung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten geprüft werden – eine Aufgabe, mit dem grundsätzlich die Sachverständigengruppe Verrechnungspreise befasst ist.

Auf Basis des Jahreswachstumsberichts 2012 hat nun zwischenzeitlich auch der Europäische Rat die allgemeinen Schlussfolgerungen für alle Mitgliedstaaten erarbeitet. Im Rahmen des Europäischen Semesters 2012 werden eine Haushaltskonsolidierung und Förderung von Wachstum und Beschäftigung als Prioritäten der gesamten Wirtschaftspolitik vorgegeben.⁹⁵ Die Beseitigung bestehender Hemmnisse im Binnenmarkt wird – damit konsistent – als sehr bedeutsam eingestuft. Die Rolle der nationalen Steuerpolitik wird dabei allerdings nur abstrakt in den Blick genommen, indem der Europäische Rat die Mitgliedstaaten zur Schaffung effizienterer Steuersysteme ersucht.

Außerdem empfiehlt der Europäische Rat eine Abschaffung ungerechtfertigter Steuerbefreiungen, eine weitere Verbreitung der Bemessungsgrundlagen, eine steuerlichen Entlastung von Arbeitseinkommen und Bekämpfung von Steuerumgehungen. Rasche Maßnahmen von Kommission und Rat – mit Berichterstattung dazu bis Juni 2012 – werden im Kampf gegen Steuerbetrug angemahnt.

c. Gegenwärtige Steuerpolitik und künftige Steuertrends

aa. Bisherige krisenbedingte steuerpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Während die staatlichen Ausgaben in der Europäischen Union krisenbedingt seit 2008 in die Höhe geschossen sind, sind mit einem schrumpfenden BIP gleichzeitig die Steuereinnahmen weggebrochen. Die Verschlechterung der öffentlichen Finanzen war allerdings vor allem durch einen Ausgabenanstieg bedingt, weniger durch einen Einnahmeneinbruch.

⁹⁵ Daneben werden entsprechend der Kommissionsempfehlungen genannt: Sicherung einer Kreditvergabe an die Wirtschaft, Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folgen der Krise und eine Modernisierung der Verwaltung. Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 1./2.3.2012, abrufbar unter http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/128570.pdf.

Die Mitgliedstaaten reagierten auf die Krise zunächst vor allem mit Steuersenkungen, um das Wachstum wieder anzukurbeln. Nur wenige Mitgliedstaaten – diejenigen mit dem höchsten BIP-Einbruch – sahen sich gezwungen, auch ihre Gesamtsteuerquote zu erhöhen.⁹⁶

Insgesamt bezogen sich die Steuersenkungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2009 vor allem auf eine Senkung der Abgabenbelastung von Arbeit, während Steuererhöhungen vor allem über die indirekten Steuern vorgenommen wurden.

Bei der Unternehmens- bzw. Kapitalgesellschaftsbesteuerung scheint die Talsohle des „Race to the Bottom“ der tariflichen Körperschaftsteuersätze in der Europäischen Union schließlich erreicht worden zu sein. Während seit den späten 1990ern bis 2008 ein allgemeiner Trend zu signifikanten Senkungen der tariflichen Körperschaftsteuersätze auszumachen war,⁹⁷ hat sich dieser Trend seit 2008 deutlich abgeflacht. Gleichzeitig ist – bedingt durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen – von 2008 bis 2010 die effektive körperschaftsteuerliche Durchschnittsbelastung im EU-Durchschnitt wieder leicht – auf knapp 22 % – angestiegen.⁹⁸

Seit Beginn der Krise ist auch ein Trend zur Erhöhung der persönlichen Einkommensteuersätze zumindest in der Eurozone zu verzeichnen. 2010 und 2011 haben sieben Mitgliedstaaten ihre Spitzensteuersätze erhöht (Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Portugal, Finnland). Der ungewichtete durchschnittliche Spitzensteuersatz liegt in der Eurozone bei momentan knapp 42 %. Auch Großbritannien hat seinen Spitzensteuersatz auf 50 % erhöht. Insbesondere die östlichen EU-Mitgliedstaaten halten indes gegen diesen Trend und haben umgekehrt signifikante Steuersenkungen vorgenommen. So hat insbesondere Ungarn 2011 seinen Spitzensteuersatz 2011 von 40 % auf 16 % gesenkt; Lettland hat seinen Spitzensatz 2007 bis 2009 um immerhin 12 Prozentpunkte gesenkt und liegt jetzt bei 25 % als „flat rate“. Damit liegt der ungewichtete durchschnittliche Spitzensteuersatz der Einkommensteuer in der EU jetzt bei rund 37 %.

⁹⁶ Vgl. European Commission, Taxation trends in the European Union, 2011, 25 ff.

⁹⁷ Der durchschnittliche tarifliche Körperschaftsteuersatz fiel von über 35 % auf knapp unter 24 %.

⁹⁸ Zu Details vgl. European Commission, Taxation trends in the European Union, 2011, 31.

Eine signifikante Erhöhung ist schließlich insgesamt bei den Mehrwertsteuersätzen zu erkennen. Zahlreiche Länder haben seit 2009 den ermäßigten Mehrwertsteuersatz und den Regelsteuersatz erhöht. Blieb der durchschnittliche Mehrwertsteuer-Regelsteuersatz seit 2002 relativ konstant bei rund 19,5 %, machte er von 2008 bis 2011 einen bemerkenswerten Satz in Richtung 21 %. Ein gleicher Trend ist bei den speziellen Verbrauchsteuern zu beobachten, insbesondere bedingt durch die Energiebesteuerung.

bb. Sich abzeichnende Steuertrends in der EU

(1) Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung

Überwogen zunächst Steuersenkungen das steuerpolitische Bild während der Krise, ist mittelfristig mit Steuererhöhungen und einem Anstieg der volkswirtschaftlichen Steuerquoten in der Europäischen Union zu rechnen.⁹⁹ Wenngleich die europäische Haushaltskrise vor allem eine Ausgabenkrise darstellt, werden die notwendigen haushalterischen Konsolidierungsmaßnahmen nicht nur über Ausgabenkürzungen, sondern auch über Steuererhöhungen vorgenommen werden.

Da eine Reihe von Mitgliedstaaten mit größerer Haushaltsschiefelage im EU-Vergleich unterdurchschnittliche gesamtwirtschaftliche Steuerquoten hat, die Raum für Steuererhöhungen ließen, geht die Europäische Kommission insoweit außerdem von einer Angleichung der durchschnittlichen Steuerquoten im Binnenmarkt aus.

(2) Erhöhung des Anteils indirekter Steuern

Als steuerpolitischer Trend zeichnet sich insgesamt auch eine Erhöhung des Gesamtsteueranteils der indirekten Steuern – Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchsteuern – ab.¹⁰⁰ Typischerweise wird indirekten Steuern eine weniger wachstumshemmende Wirkung bescheinigt als den direkten Steuern. Über eine Erhöhung der indirekten Steuern wird auch die eigene Standortattraktivität im internationalen Vergleich nicht direkt beeinflusst, während gleichzeitig Steuereinnahmen signifikant erhöht werden können.

⁹⁹ Vgl. European Commission, Taxation trends in the European Union, 2011, 35.

¹⁰⁰ Vgl. European Commission, Taxation trends in the European Union, 2011, 36.

(3) Verdeckte Steuererhöhungen bei der Unternehmensbesteuerung

Der Standortwettbewerb im Binnenmarkt macht keine Krisen-Pause.¹⁰¹ Werden Steuererhöhungen unumgänglich, um die politisch gewünschten laufenden Staatsausgaben samt Schuldentilgung ohne neuerliche Kredite zu decken, raten daher bereits Kommission, Rat und Europäischer Rat von allgemeinen Einkommensteuer- und Körperschaftsteuererhöhungen ab, da dies als besonders wachstumsschädlich eingeschätzt wird. Neben einer verbesserten Steurdurchsetzung empfehlen alle drei Unionsorgane die Abschaffung ungerechtfertigter Steuervergünstigungen und Verbreitung der Bemessungsgrundlagen sowie eine Bekämpfung von Steuerumgehungen und Steuerbetrug. „Steuervergünstigungen“ werden dabei durch die Kommission als faktische Subventionen definiert, die durch Abzüge, Befreiungen und Abweichungen von einer breit definierten Bemessungsgrundlage entstehen.¹⁰² Auch steuerliche Anreize zu verstärkter Fremdfinanzierung werden in dem Zuge genannt, was insoweit auf eine Verschwimmung der Begrifflichkeit einer „steuerlichen Vergünstigung“ und einer Besteuerung von Einkommen als Nettogröße hindeutet.

Durch die genannten Maßnahmen könnten die Mitgliedstaaten je nach Ausgestaltung zunächst ohne größere schädliche Signalwirkung für den eigenen Steuerstandort ihre Steuerquoten erhöhen. Gegen Missbrauch und Steuergestaltungen lassen sich vor dem Hintergrund sozialer Spannungen infolge von Ausgabenkürzungen auch in Koordinierung mit anderen Mitgliedstaaten politisch leicht Maßnahmen durchsetzen. Zum einen besteht hier allerdings die Gefahr überbordender statt zielgerichteter Normen, zum anderen müssen grenzüberschreitende Steuergestaltungen auch im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Doppelbelastungen gesehen werden. Maßnahmen zur Missbrauchsverhinderung und Bekämpfung von Steuergestaltungen müssen eine Verhältnismäßigkeit wahren und auch faktisch von Maßnahmen

¹⁰¹ Wie wichtig einigen Mitgliedstaaten trotz Haushaltsschieflage der Erhalt ihrer relativen Steuerwettbewerbsposition ist, zeigt das Beispiel Irland. Man ist dort eher bereit, Wassergebühren bzw. „Sickergruben-Inspektionsgebühren“ einzuführen, als am legendär niedrigen Körperschaftsteuersatz zu schrauben. Vgl. *Leithäuser*, Irlands werthaltige Sichergruben, FAZ vom 25.4.2012, 5. Dass etwa in Irland Wasser bislang ein kostenfreies Gut war, sollte zudem in Erinnerung rufen, dass zu einem umfassenden Steuerbelastungsvergleich Abgaben im weitesten Sinne einbezogen werden müssten.

¹⁰² Vgl. Anhang zum Jahreswachstumsbericht 2012, Wachstumsfreundliche Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten und bessere Steuerkoordinierung in der EU vom 23.11.2011, 6 f.

zum Abbau grenzüberschreitender Doppelbelastungen begleitet werden, damit keine steuerpolitische Schieflage entsteht.

(4) Vermehrte Verteilungskonflikte

Nicht nur die Euro- und Staatsschuldenkrise stellt Herausforderungen an die nationale und europäische Finanz- und Steuerpolitik. Weitere Entwicklungen wie insbesondere die Bevölkerungsalterung und die angestrebte Energiewende führen zu signifikanten Belastungen der europäischen Haushalte. Das wird insgesamt nicht nur zu einem verstärkten Druck auf die Umsetzung von Steuererhöhungen führen, sondern auch zu einer vermehrten Diskussion um Verteilungswirkungen im Steuersystem.¹⁰³

So wird sich die demographische Entwicklung in der Europäischen Union nicht nur bremsend auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum auswirken. Sie wird insoweit auch zunehmend staatliche Ausgaben- und Einnahmenerhöhungen erzwingen, während gleichzeitig Schuldenabbau und hohe Zins- und Tilgungslasten auf der staatlichen Ausgabenseite als „Altlasten“ von den jüngeren Generationen zu begleichen sind und andere staatliche Ausgaben – etwa zur Bildung – zugunsten dieser Generationen verdrängen. Das birgt Sprengpotenzial hinsichtlich Fragen einer Generationengerechtigkeit, das in der politischen Diskussion noch verdrängt wird.

Den europäischen Krisenbewältigungsprogrammen wird außerdem zunehmend ein Mangel an sozialer Balance vorgeworfen. Staatlichen Ausgabenkürzungen oder -versagungen stehen in der öffentlichen Wahrnehmung die in ihren Größendimensionen nicht vergleichbaren „Krisenpakete“ für Banken und andere Staaten gegenüber.

Passend dazu veröffentlichte die OECD jüngst eine Studie, die international eine zunehmende Ungleichheit bei der Einkommensentwicklung und eine abnehmende Dämpfung dieser Entwicklung durch Steuern und Abgaben moniert,¹⁰⁴ Vermögensabgaben und eine Erhöhung der Einkommensteuer-

¹⁰³ Auch eine Erhöhung des Anteils indirekter Steuern – wie von der Kommission als steuerpolitischer Trend abgezeichnet – hat dabei Verteilungsfolgen im Steuersystem, u.a. da indirekte Steuern keine Rücksicht auf persönliche Verhältnisse nehmen.

¹⁰⁴ Vgl. OECD, *Divided we stand, Why Inequality keeps rising*, 2011.

spitzensätze werden in der politischen Diskussion gefordert.¹⁰⁵ Dabei werden auch die volkswirtschaftlichen Steuerbelastungsquoten von Vermögen im internationalen Vergleich bemüht, um eine nationale „Unterbesteuerung“ aufzudecken und auf ein vermeintliches Steuererhöhungspotenzial hinzuweisen. Die von der Europäischen Kommission jährlich berechneten und stark polarisierenden volkswirtschaftlichen Steuerbelastungsquoten von Kapital, Konsum und Arbeit befördern dabei anscheinend eine steuerliche Lastenverteilungsdiskussion.¹⁰⁶ Auch die Umstellung der europäischen Energieversorgung auf eine möglichst kohlendioxidarme Produktion und die noch ambitioniertere deutsche „Energiewende“ werden hohe Investitionen und Kostenweiterbelastungen erfordern, für die sich wiederum Fragen der Generationengerechtigkeit, relativen Lastentragung und sozialer Balance stellen.

Die steuerpolitischen Fragen werden sich mittel- und langfristig dann nicht mehr auf Feinjustierungen bestehender Systeme beschränken. Die Wahrung sozialer Balance bei Sicherstellung einer leistungsfähigkeitsgerechten und europagerechten Besteuerung wird Großreformen erfordern.

(5) Vermehrte Zielkonflikte

Im Spannungsgefüge von Europa-, Gesellschafts- und Sozialpolitik besteht vermehrt die Gefahr von Zielkonflikten und Inkonsistenzen in der steuerpolitischen Diskussion.

Wenn etwa die nationale Europapolitik mit dem Ziel einer Bewältigung der Euro- und Haushaltskrise zugunsten anderer Mitgliedstaaten die staatliche Ausgabenseite belastet – ob direkt oder über eine Haftungsübernahme – und auf eine engere wirtschaftspolitische Integration gerichtet ist, muss hier auch die nationale Steuerpolitik gleichziehen. Aus deutscher Perspektive

¹⁰⁵ Vgl. etwa die diversen Stellungnahmen des DGB unter www.dgb.de; das Steuerprogramm von Bündnis 90/Die Grünen, abrufbar unter <http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/steuern.html>, die Beschlüsse des SPD-Parteitags 2011, http://www.spd.de/aktuelles/Parteitag_2011/21424/beschluesse_bpt_2011.html und die Anträge der Linken zur „Millionärsbesteuerung“, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/095/1709525.pdf>, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/045/1704594.pdf> (Beschlussempfehlung des Finanzausschusses) und http://www.educsu.de/Titel_rede_wir_wollen_kein_anderes_denken_sondern_eine_moderne_soziale_marktwirtschaft/TabID__1/SubTabID__2/InhaltTypID__2/InhaltID__18349/Inhalte.aspx (Diskussion im Bundestag am 25.3.2012).

¹⁰⁶ Vgl. nur die Beschlüsse des SPD-Parteitags 2011, http://www.spd.de/aktuelles/Parteitag_2011/21424/beschluesse_bpt_2011.html.

wird dies mit dem „Grünbuch der Deutsch-Französischen Zusammenarbeit – Konvergenzpunkte bei der Unternehmensbesteuerung“ vom 1.2.2012 und dem steuerpolitischen 12-Punkte-Plan der Koalition vom 14.2.2012 zwar im Grundsatz anerkannt. Allerdings deuten beide Vorschlagspakete auch auf eine Schwerpunktsetzung auf steuererhöhende und -verschärfende Maßnahmen hin.

Unverständlich ist vor dem Hintergrund der Steuerwirkungen im Binnenmarkt auch eine offenkundig einseitig fiskalische Auslegung von EuGH-Entscheidungen zu Mobilitätsfreiheiten wie zuletzt etwa zur NGI-Entscheidung vom 29.11.2011.¹⁰⁷ Es ist widersprüchlich, wenn einerseits die Mobilität von Finanz- und Realkapital im Binnenmarkt steuerlich erschwert wird und dadurch Wachstum im Binnenmarkt gebremst wird, andererseits aber zugelassen wird, dass Wachstumsschwächen anderer Mitgliedstaaten im Binnenmarkt die eigene staatliche Ausgabenseite über dauerhafte Transfers belasten.

Eine binnenmarktfreundliche Steuerpolitik entsprechend dem europäischen Loyalitätsgebot soll dabei keineswegs bedeuten, dass auf deutsche Besteuerungsrechte unverhältnismäßig verzichtet werden sollte. Deutsche Besteuerungsrechte sollten allerdings gewahrt werden, ohne europäische Mobilitätsfreiheiten dabei mehr als erforderlich zu beeinträchtigen.

Ein größerer Zielkonflikt zeichnet sich schließlich etwa hinsichtlich der Besteuerung im Finanzmarktsektor ab. Wenngleich anerkannt ist, dass systemrelevante Banken der Eurozone im Gemeininteresse – und daher wenn nötig auch mit staatlicher Unterstützung und unter Auflagen – ihre Risikoabsorptionsfähigkeit über eine verbesserte Kapitalausstattung erhöhen müssen, zieht auch hier die Steuerpolitik bislang nicht nach. Eine Stärkung der Eigenkapitalausstattung kann weiterhin etwa mit einem Verlust von Verlust- und Zinsvorträgen (§ 8c KStG) und dem Entstehen eines steuerlichen „Sanierungsgewinns“ verbunden sein (Debt-Equity-Swap). Da eine Reduzierung von Bankaktiva zur Verbesserung der Kapitalquoten gesamtwirtschaftlich unerwünscht ist, wird andererseits bereits eine befristete Zwangskapitalisierung

¹⁰⁷ Nach dem „Zwölf-Punkte-Plan zur weiteren Modernisierung und Vereinfachung des Unternehmenssteuerrechts“ der Bundesregierung v. 14.2.2012 sollen aus der National Grid-Indus-Entscheidung des EuGH anscheinend nur profiskalische Konsequenzen gezogen werden, indem eine Stundung der Entstrickungsbesteuerung an eine Sicherheitsleistung und eine Verzinsung gekoppelt werden soll. Weitere erforderliche legislative Anpassungen zugunsten einer grenzüberschreitenden Mobilität werden nicht angesprochen. Dazu nur *Prinz*, DB 2012, DB 13/2012, 1 und *GmbHR* 2012, 195, m.w.N.

unter staatlicher Beteiligung für die Zukunft vorgeschlagen, um die Kreditversorgung der Wirtschaft zu sichern.¹⁰⁸

„Bankenrettungen“ sind dabei mit Blick auf die anstehenden Bundestagswahlen 2013 politisch wohl noch unpopulärer als „Staatenrettungen“. Bei allem Streit um die Ausgestaltung im Detail scheint eine Finanztransaktionssteuer – in welcher Form auch immer – daher zum Teil bereits deswegen befürwortet zu werden, weil die Politik damit ein Signal setzte, dass sie „das Gewinnstreben von Finanzakrobatik auf die Realwirtschaft umlenken möchte“¹⁰⁹ und die Banken als an der Krise beteiligte Akteure finanziell an den Krisenbewältigungskosten beteiligen will. Ein solches Signal würde allerdings über die Inzidenz der Steuer wiederum in Teilen die Realwirtschaft „finanzieren“ müssen, obwohl sie wegen der Mehrwertsteuerbefreiung von Finanzgeschäften bereits heute durch den dadurch versagten Vorsteuerabzug der Banken mitbelastet wird. Selbst wenn die Steuer aber nicht zu großen Teilen überwältzt werden könnte, würden damit den Banken Mittel entzogen werden, obwohl gesamtwirtschaftlich genau das Gegenteil derzeit gewollt ist. Eine Verbesserung der Eigenkapitalausstattung soll Banken gerade unabhängiger von der Staatsschuldenkrise machen und damit auch deren befürchtete Ansteckungseffekte auf andere Mitgliedstaaten dämpfen.

5. Folgerungen

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion stehen vor enormen Herausforderungen zur Konsolidierung ihrer Haushalte bei gleichzeitiger Wiederherstellung oder Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Durch die Euro- und Haushaltskrise hat sich die Kehrseite der Schaffung eines engen gemeinsamen Marktes gezeigt, durch den jeder Mitgliedstaat in guten Zeiten profitiert, durch den er aber bei Haushaltsnotlagen anderer Mitgliedstaaten auch unmittelbar in Mitleidenschaft gezogen wird. Für die Eurozone gilt das in besonderem Maße.

¹⁰⁸ Vgl. etwa *Hüther*, Obligatorische Rekapitalisierung systemrelevanter Banken, in *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 131 (1/2012), 16, 21 f.

¹⁰⁹ *Schulmeister*, Gründe für eine Finanztransaktionssteuer, in *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* Nr. 131, März 2012, 5, 8. Zur Diskussion um neue Finanzmarktsteuern vgl. aktuell nur *Hemmelgarn*, Steuern und Abgaben im Finanzsektor, Abgabenrechtliche Regulierung und neue Finanzmarktsteuern in der Europäischen Union, *IFSt-Schrift* Nr. 468 (2011).

Die derzeitige Haushaltskrise ist vor allem eine staatliche Ausgabenkrise, keine Einnahmenkrise. In ihrem Kern ist sie allerdings eine Wettbewerbsfähigkeits-Krise. Ohne Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Mitgliedstaaten können insoweit weder Vorteile des Binnenmarktes genutzt werden noch kann die Europäische Währungsunion ohne weitere, dauerhafte zwischenstaatliche Transferzahlungen auskommen. Die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der derzeit unter finanzpolitischer Kuratel von Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds stehenden Länder muss insoweit im Zentrum der europäischen Krisenbewältigung stehen. Steuerpolitische Maßnahmen sind ein elementarer Bestandteil im Rahmen der Haushaltskonsolidierung auch in diesen Staaten, indes nachrangig bei der europäischen Krisenbewältigung selbst. Ist die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten allerdings in ihrem Kern wiederhergestellt, spielen steuerpolitische Maßnahmen eine wichtige Rolle bei der weiteren Krisenbewältigung.

Insbesondere beeinflussen steuerliche Maßnahmen die Mobilität von Finanz- und Realkapital und auch von Arbeitnehmern. Damit können sie – je nach Ausgestaltung – die Hebung von Wachstumspotenzialen in einzelnen Mitgliedstaaten und die Funktionsfähigkeit der Währungsunion insgesamt fördern, stabilisieren oder hemmen. Wenn die deutsche Europapolitik auf eine verstärkte europäische Integration mit zwischenstaatlichen Transfers gerichtet ist und ein Abbau steuerlicher Mobilitätshemmnisse insoweit auch zwischenstaatliche Transfers in der Währungsunion vermindern kann, muss dies insoweit Folgen für die nationale Steuerpolitik haben. Dabei geht es um Fragen der Verhältnismäßigkeit und Ausgewogenheit bei der Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte, deren Beachtung bereits das europäische Loyalitätsgebot erfordert.

Steuerliche Maßnahmen können außerdem zur Sicherstellung eines stabilen und risikoabsorptionsfähigen Bankensystems beitragen oder dies blockieren. Sie spielen außerdem eine bedeutende Rolle, wenn es um die Wahrung sozialen Friedens geht.

Werden zwischenstaatliche Transfers als europäischer Regelzustand anerkannt, stellt sich zudem vermehrt die Frage nach der richtigen Besteuerungsebene und -zuständigkeit, also nach einer EU-Steuer.

Das Institut Finanzen und Steuern möchte mit seinem Schriften- und Veranstaltungsprogramm zu einer Diskussion der skizzierten steuerlichen Zukunftsfragen beitragen, insbesondere in den Bereichen:

1. Verteilungskonflikte: Angesprochen sind hier vor allem Fragen einer Vermögensbesteuerung, die angesichts der haushalterischen Konsolidierungszwänge und „Staaten- und Bankenrettungen“ zunehmend als Instrument zur Wahrung sozialer Balance in die steuerpolitische Diskussion eingebracht werden. Verfassungsrechtliche Grenzen und damit verbundene Praktikabilitätsprobleme der Besteuerung, ökonomische Folgewirkungen und die Aussagefähigkeit volkswirtschaftlicher Belastungsquoten für Fragen einer Vermögensbesteuerung geraten dabei in den Blick.

Angesichts der demographischen Entwicklungen und der zu bewältigenden offenen wie impliziten staatlichen Schuldenberge ist schließlich mehr Transparenz und eine offene Diskussion von generationenspezifischen Abgablasten erforderlich. Künftige Generationen sind über Schuldentilgung und Zinslasten mit Ausgaben früherer Perioden und Generationen belastet und können aus ihren Rentenversicherungsabgaben keine entsprechenden staatlichen Gegenleistungen mehr erwarten. Die Erarbeitung altersspezifischer Abgabenquoten könnte dabei den Diskussions- und Reformbedarf hinsichtlich abgabenbedingter Fragen einer Generationengerechtigkeit verdeutlichen.

2. Die Suche nach „Tax Space“: Volkswirtschaftliche Steuerquoten im Ländervergleich sind mit großer Vorsicht zu interpretieren. Insbesondere können nicht einzelne Quoten – etwa die Vermögensbesteuerungsquote der OECD – in der steuerpolitischen Diskussion als Beleg für Steuererhöhungspotenzial herangezogen werden, da stets die Gesamtbelastung im Blick zu wahren ist. Während ein „property tax revenue“ prozentual zum BIP im Jahr 2009 für Deutschland in den OECD-Revenue Statistics 2011 etwa mit 0,8 % und damit unter dem OECD-Durchschnitt von 1,8 % ausgewiesen wurde, liegt die Gesamtabgablast in Deutschland mit 37,3 % weit über dem OECD-Durchschnitt von 33,8. Es ist jeweils genau zu differenzieren, welche Steuerarten und Abgaben in die jeweiligen Quoten einbezogen werden, ob Erfassungsprobleme wie etwa auch durch Schattenwirtschaft die Ergebnisse beeinflussen, welche Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Steuerquoten bestehen und wie hoch etwa auch die steuerlichen Erfassungskosten sind. Die volkswirtschaftlichen Steuerquoten zeigen zudem nicht, ob die Höhe einer Steuerquote durch Ausgestaltung der jeweiligen Steuer oder aber den relativen Anteil ihrer Bemessungsgrundlage am BIP beeinflusst ist. Die EU-Kommission veröffentlicht deshalb etwa auch implizite Steuerquoten für Arbeit,

Kapital und Konsum, die auf eine jeweils adäquate wirtschaftliche Bemessungsgrundlage bezogen werden.

Volkswirtschaftliche Gesamtabgabenquoten sagen schließlich auch nichts über die jeweilige staatliche Verwendung aus, also ob einbezogenen Sozialversicherungsabgaben tatsächlich staatliche Gegenleistungen gegenüberstehen oder Steuereinnahmen mit Schuldentilgungsdienst und Zinslasten zu großen Teilen nur Altlasten bedienen. Für die weitere steuerpolitische Diskussion sollen daher Interpretationsmöglichkeiten und -grenzen der aktuellen volkswirtschaftlichen Steuerquoten von OECD und Europäischer Kommission aufgezeigt werden.

3. Ausgewogenheit steuerpolitischer Maßnahmen: Eine einseitige Fokussierung steuerpolitischer Krisenmaßnahmen auf eine offene wie auch verdeckte Hebung vermeintlichen Steuererhöhungspotenzials muss vermieden werden. Insbesondere ist ein auch kurzfristig möglicher Abbau steuerlicher Mobilitätsbeschränkungen bei gleichzeitiger Wahrung deutscher Besteuerungsbefugnisse unter Verhältnismäßigkeitsaspekten zu prüfen. In den Blick geraten dabei die deutsche Entstrickungsbesteuerung ebenso wie etwa die Streitbeilegung bei Verrechnungspreisen oder auch Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Betriebsprüfung in der Europäischen Union.

4. Verhinderung einer erneuten Bankenkrise: Wenngleich es „unpopulär“ erscheinen mag, darf der Rekapitalsierungsbedarf von Banken der Eurozone auch aus der steuerpolitischen Diskussion nicht ausgespart werden. Die direkten Steuern beeinflussen in hohem Maße die Kapitalstruktur auch von Banken. Werden künftig ernsthaft auch Zwangskapitalisierungen von Banken in Erwägung gezogen, muss parallel auch ein Abbau von steuerlichen Maßnahmen, die eine erhöhte Eigenfinanzierung hemmen, diskutiert werden.

II. Die finanzpolitische Agenda der kommenden Jahre

Welche Themen werden die Finanzpolitik in Deutschland in den kommenden Monaten und Jahren dominieren? Sicherlich kann man sagen, dass die Finanzpolitik insgesamt in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Politikbereichen massiv an öffentlicher Aufmerksamkeit gewonnen hat. Das hat mit der Finanzkrise und der dadurch ausgelösten Rezession im Jahr 2008 begonnen und sich seit dem Ausbruch der Verschuldungskrise im Euroraum noch deutlich verstärkt. Die Verschuldungskrise dominiert die Debatte so sehr, dass sich bei vielen Menschen eine gewisse Krisen-Ermüdung einstellt. Gleichwohl ist zu erwarten, dass die Verschuldungskrise im Euroraum und Wege zu ihrer Überwindung noch lange ganz oben auf der finanzpolitischen Agenda stehen werden.

Dabei geht es um ein weites Spektrum von Fragen. Besonders dramatisch sind die Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung der Krisenländer, die immer größere Ausmaße annehmenden Rettungsschirme und die damit einhergehenden Sanierungsprogramme. Darüber hinaus stellen sich grundlegende Fragen über die künftige Architektur der fiskalpolitischen Institutionen in der Eurozone. Die Vorschläge reichen von der Idee einer „Fiskalunion“ mit weit reichenden Eingriffsrechten europäischer Institutionen in nationale finanzpolitische Entscheidungen bis zur Wiederherstellung dezentraler Autonomie in der Fiskalpolitik, verbunden mit einem Insolvenzverfahren für Mitgliedstaaten der Eurozone.

In der Auseinandersetzung über die Vorgehensweise in der Verschuldungskrise kommt dem Finanzsektor eine wichtige Rolle zu. Ein zentrales Motiv dafür, dass die Mitgliedstaaten des Euroraums und die EZB überschuldete Länder finanziell stützen, liegt in der Furcht vor den Auswirkungen eines Staatsbankrotts auf die Stabilität von Banken und Finanzmärkten. Die engen Verbindungen und wechselseitigen Kausalitätsbeziehungen zwischen Überschuldungsproblemen im Finanzsektor und im öffentlichen Sektor sind für die Analyse der Krise und ihre Überwindung von zentraler Bedeutung.

Deshalb ist es nicht überraschend, dass es im Bereich der Finanzmarktregulierung und der Besteuerung von Finanzmärkten und Finanzinstitutionen eine große Zahl an Reformvorhaben gibt. Dabei ist zum einen die Reform der Bankenregulierung zu nennen. Zum anderen gibt es eine Reihe von Vorschlägen für neue Abgaben und Steuern im Finanzsektor. Dazu gehören die Bankenabgabe zur Finanzierung eventueller künftiger Bankenrettungen, die Finanztransaktionssteuer, Sondersteuern auf Boni im Finanzsektor und die

Finanzaktivitätssteuer. Einige Maßnahmen wurden in manchen Ländern bereits umgesetzt, beispielsweise die Bankenabgabe oder Sondersteuern auf Bonuszahlungen an Manager. Andere befinden sich noch im Stadium der Diskussion und Planung, beispielsweise das von der Europäischen Kommission vorgelegte Konzept einer Steuer auf Finanztransaktionen.

Neben diesen stark europäisch und international geprägten Reformprojekten gibt es eine Reihe von in erster Linie nationalen finanzpolitischen Themen; viele dieser Themen haben allerdings ebenfalls europäische und internationale Implikationen. Prägend für die Finanzpolitik in Deutschland wird in den kommenden Jahren sicherlich die Schuldenbremse sein. Sie gibt der Finanzpolitik des Bundes und der Bundesländer einen Rahmen. In einigen Bundesländern ist die Einhaltung dieses Rahmens eine große Herausforderung und erfordert tief greifende Einschnitte. Aber auch im Bund und in den finanziell solideren Bundesländern verlangt die Schuldenbremse eine grundlegende Neuorientierung der Finanzpolitik, die sich über Jahrzehnte hinweg immer wieder auf die Schuldenfinanzierung staatlicher Ausgaben verlassen hat. Diese Spielräume werden künftig deutlich enger sein.

Für die Bundesländer von zentraler Bedeutung sind außerdem das Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 und die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Der Solidarpakt II hatte das Ziel, die neuen Länder in die Lage zu versetzen, struktur- und regionalpolitische Maßnahmen ergreifen und ihren Rückstand in der Ausstattung mit staatlicher Infrastruktur ausgleichen zu können. Ab 2020 wird die Sonderbehandlung der neuen Bundesländer auslaufen. Gleichwohl wird man sich mit den erheblichen Unterschieden unter den Ländern, was Wirtschaft, Finanzen und Demographie angeht, auseinandersetzen müssen. Diese Differenzen verlaufen allerdings nicht allein in Ost-West-Richtung. Sowohl unter den neuen als auch unter den alten Bundesländern gibt es divergente ökonomische Entwicklungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Finanzausstattung und den Bedarf an öffentlich bereitgestellten Leistungen haben. Vor diesem Hintergrund kündigen sich, was die Neuordnung des Finanzausgleichs angeht, schwierige Verhandlungen an. Man sollte mit diesen Verhandlungen nicht bis zum Jahr 2019 warten.

Ein weiterer Bereich der Finanzpolitik, in dem erheblicher Reformbedarf besteht, ist das Steuersystem. Die Notwendigkeit, sowohl bei der Umsatzsteuer als auch den Einkommens- und Ertragsteuern zu Reformen in Richtung mehr Effizienz bei Einfachheit zu kommen, ist weithin anerkannt. An der politischen Umsetzung fehlt es bislang allerdings.

Bei der Umsatzsteuer steht das Zurückdrängen der Ausnahmen und der unbegründeten Begünstigung bestimmter Wirtschaftsgüter im Mittelpunkt. Bei den Ertragsteuern ist die Reform der Gewerbesteuer ein zentrales Thema, das allerdings im Rahmen eines Gesamtkonzepts für die Neuordnung der Kommunalfinanzen betrachtet werden sollte. Im weiteren Bereich der Unternehmensbesteuerung gibt es eine Reihe von Reformbaustellen. Sie reichen von grundsätzlichen Aspekten wie etwa dem Verhältnis zwischen der Besteuerung von Personengesellschaften einerseits und Kapitalgesellschaften andererseits über speziellere, aber volkswirtschaftlich bedeutsame Themen wie beispielsweise der Verlustverrechnung bis hin zu visionären Reformprojekten wie etwa dem Projekt einer gemeinsamen, konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union. Weitere Themen, die in den kommenden Jahren sicherlich auf der finanzpolitischen Agenda erscheinen werden, sind die Erbschaftsteuer und die allgemeine Frage, welche Rolle vermögensbezogene Steuern im Gesamtsteuersystem spielen sollen und können.

Ein weiterer bedeutender Themenblock, der ebenfalls auf die finanzpolitische Agenda gehört, ist die Reform der Finanzierung der sozialen Sicherung. Hier geht es darum, bei immer knapperen Kassen mit immer größeren Belastungen der sozialen Sicherungssysteme fertig zu werden und das richtige Verhältnis zwischen privater und staatlicher Absicherung zu finden. Die demographischen Probleme werden derzeit noch dadurch überdeckt, dass die geburtenstarken Jahrgänge sich mitten in ihrem Berufsleben befinden, hohe Einkommen erzielen und dadurch die Sozialkassen entlasten. Wenn diese Jahrgänge sich dem Ruhestand nähern, wird das den Sozialkassen einen doppelten Schlag versetzen. Erstens fallen massenweise Beitragszahler weg, zweitens steigt die Zahl der Leistungsempfänger drastisch an. Hinzu kommt, dass die Erträge aus der privaten Altersvorsorge voraussichtlich kleiner ausfallen werden, als man noch bis vor kurzem gehofft hat, weil niedrige Zinsen die Erträge aus der kapitalgedeckten Vorsorge dahinschmelzen lassen. Auf all das ist Deutschland trotz der Reformen der sozialen Sicherungssysteme in den letzten Jahren nicht angemessen vorbereitet.

Die Finanzpolitik steht also vor großen Herausforderungen, und die finanzwissenschaftliche Forschung hat die Aufgabe, finanzpolitische Strategien und Reformkonzepte zu untersuchen und neue Konzepte zur Lösung der finanzpolitischen Probleme zu entwickeln und ihre Erkenntnisse in die finanzpolitische Diskussion einzubringen.

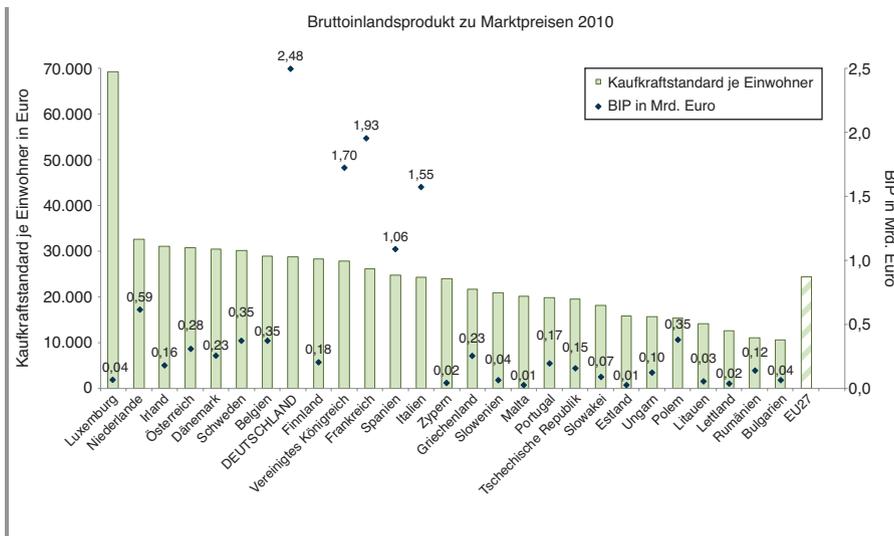
B. Daten und Trends in Wirtschaft und Finanzen

I. Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und Strukturen

1. Eckpunkte aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst die wirtschaftliche Leistung einer Volkswirtschaft über den Wert der im Inland produzierten Waren und Dienstleistungen. In Abbildung 1 ist das Bruttoinlandsprodukt in absoluten Zahlen sowie als Kaufkraftstandard je Einwohner abgebildet. Letzterer bereinigt Verzerrungen durch das Preisniveau. In absoluten Zahlen hat Deutschland EU-weit das höchste BIP mit fast 2,5 Milliarden Euro im Jahr 2010, gefolgt von Frankreich (1,9 Mrd. Euro) und Großbritannien (1,7 Mrd. Euro). Umgerechnet auf den Kaufkraftstandard je Einwohner liegen die drei großen Länder gleichwohl nur knapp über dem europäischen Durchschnitt. Hier liegt mit großem Abstand Luxemburg vorne, ein relativ einwohnerschwaches Land mit großer Bedeutung als internationaler Finanzplatz und mit zahlreichen Einpendlern, die die wirtschaftliche Leistung mit erbringen, als Einwohner aber an ihren deutschen, französischen und belgischen Wohnsitzen erfasst werden.

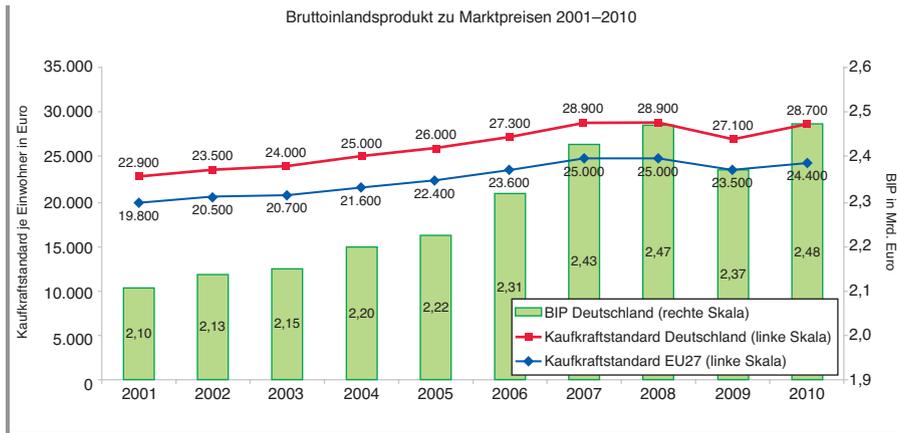
Abbildung 1: BIP und Kaufkraftstand 2010 in den Ländern der EU27



Quelle: Eurostat (2011), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

Im Jahrzehnt von 2001 bis 2010 hat sich das Bruttoinlandsprodukt in der EU27 von ca. 9,6 Mrd. Euro auf ca. 12,26 Mrd. Euro erhöht (Abbildung 2). Das entspricht einem durchschnittlichen nominalen BIP-Wachstum von 3,1 % jährlich. Im gleichen Zeitraum hat sich das deutsche Bruttoinlandsprodukt von 2,1 Mrd. auf 2,48 Mrd. Euro erhöht und verzeichnet somit eine jährliche nominale Wachstumsrate von nur knapp 2 %.

Abbildung 2: Deutschland – BIP aggregiert und Kaufkraft je Einwohner (2000–2010)



Quelle: Eurostat (2011), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

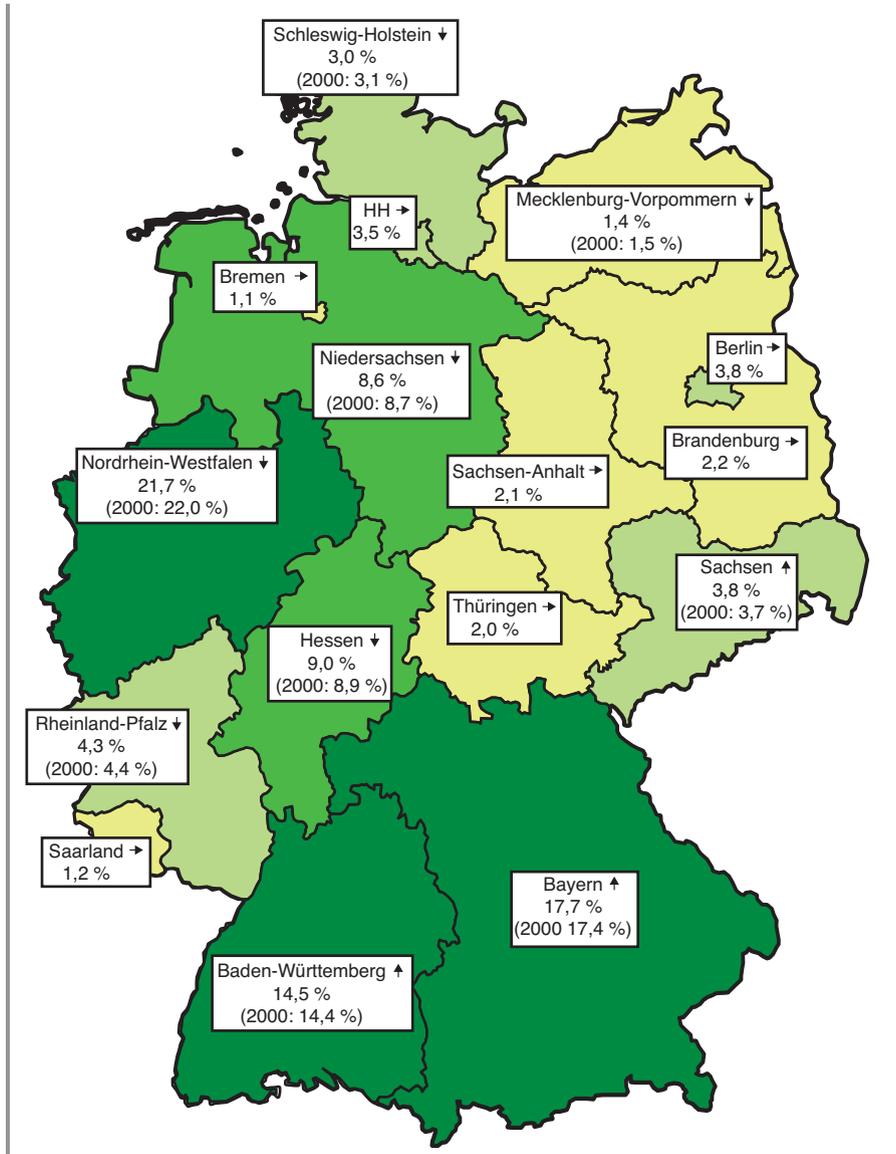
In Deutschland ist das BIP im Jahr 2011 nochmals um etwa 3,8 % gestiegen, auf 2,57 Mrd. Euro. Für die EU27 wird derzeit von einem BIP von 12,65 Mrd. Euro ausgegangen (Prognosewert für 2011), das entspricht einem Wachstum von 3,2 % gegenüber dem Vorjahr.

Unter den Bundesländern sind es Nordrhein-Westfalen (21,7 %), Bayern (17,7 %) und Baden-Württemberg (14,5 %), die den höchsten Anteil am gesamten Bruttoinlandsprodukt haben. Insgesamt tragen die alten Bundesländer (ohne Berlin) mit 84,7 % und die neuen Bundesländer (ohne Berlin) mit 11,6 % zum Bruttoinlandsprodukt bei (Berlin: 3,8 %).

Abbildung 3 zeigt zugleich die Wachstumsdynamik der Bundesländer, indem es den innerdeutschen BIP-Anteil des jeweiligen Landes im Jahr 2000 mit demjenigen des Jahres 2010 vergleicht. In sieben Ländern – den Stadtstaaten Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg und dem Saarland – hat

sich der jeweilige BIP-Anteil nicht geändert; in vier Ländern ist er gestiegen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen); in den verbleibenden fünf Ländern ist er gesunken.

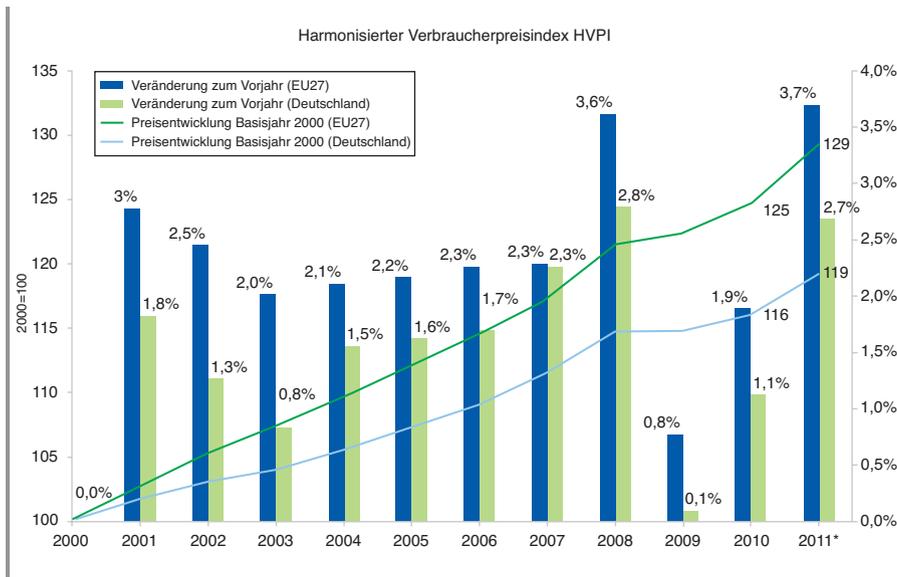
Abbildung 3: Anteile der Bundesländer am BIP 2000 und 2010



2. Preise, Kurse, Zinsen, Löhne

Durchschnittlich sind die Verbraucherpreise in der EU27 seit 1997 um 2,5 % im Jahr gestiegen. Dabei lag die Inflationsrate in dieser Zeit in Deutschland bei lediglich 1,5 %. Absoluter Tiefpunkt der Preisentwicklung war dabei das Krisenjahr 2009, hier ist der harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) in Deutschland um nur 0,1 % gestiegen (Abbildung 4). Auch EU-weit war in diesem Jahr mit 0,8 % Anstieg des HVPI der Tiefpunkt der letzten Jahre erreicht.

Abbildung 4: Preisentwicklung Deutschland und EU27 (2000–2011)

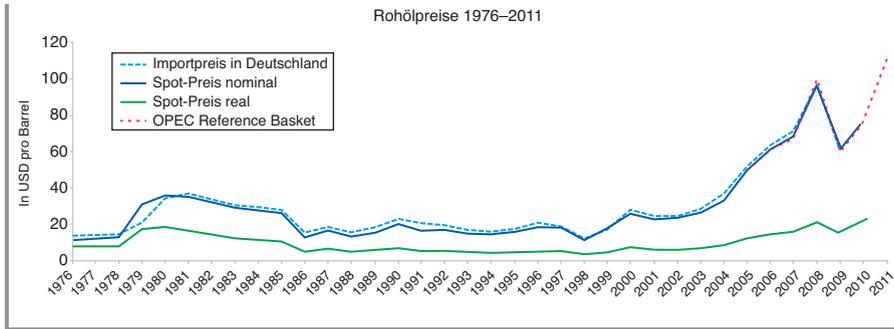


Quelle: Eurostat (2011), Wirtschaft und Finanzen, HVPI; eigene Berechnungen.

* Daten für EU27 in 2011 noch vorläufige Schätzungen.

Auf den internationalen Rohölmärkten zeigt sich ein besonders starker Preisanstieg zwischen 2001 bis 2008 und dann, nach einem deutlichen Einbruch im Jahr 2009, wieder ein drastischer Anstieg bis 2011 (Abbildung 5).

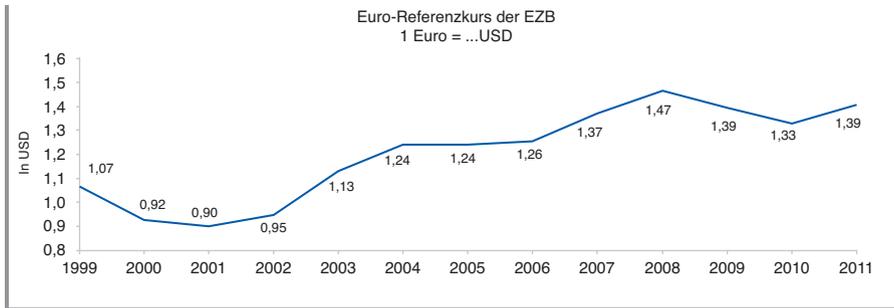
Abbildung 5: Ölpreisentwicklung



Quelle: OECD (2010) Factbook 2010, Economic, Environmental and Social Statistics; OPEC Monthly Oil Market Report, Dezember 2005–2011.

Der Wechselkurs des Euro zum US-Dollar schwankte in der Zeit von 1999 bis 2011 zwischen 0,90 und 1,47 US-Dollar. In dieser Zeit lag der Tiefpunkt des Euro-Referenzkurses der EZB im Jahr 2001, der höchste Kurs wurde 2008 erreicht (Abbildung 6).

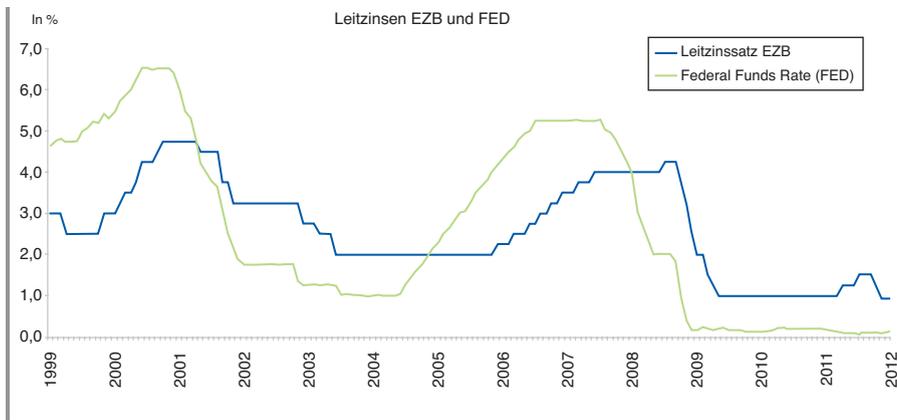
Abbildung 6: Wechselkurs Euro – US-Dollar



Quelle: Bundesbank (2011) Euroreferenzkurse Jahresdurchschnitte für 1999–2011.

Der Leitzins der EZB hat sich in den Jahren seit 1999 zwischen 4,75 % und 1,0 % bewegt. Das Hoch wurde im Jahr 2001 erreicht; das stärkste Tief Mitte 2009 bis 2011. Die EZB hatte den Leitzins dabei im Jahr 2011 bis September zunächst zweimal um jeweils 0,25 Prozentpunkte auf 1,5 % angehoben (im April und im Juli). Diese Anhebungen machte sie innerhalb weniger Wochen Ende 2011 allerdings wieder rückgängig.

Abbildung 7: Leitzinsen EZB und FED (1999–2011)



Quelle: Deutsche Bundesbank (2012) Zinssatz für Hauptfinanzierungsgeschäfte und FED (2012) Federal Funds Effective.

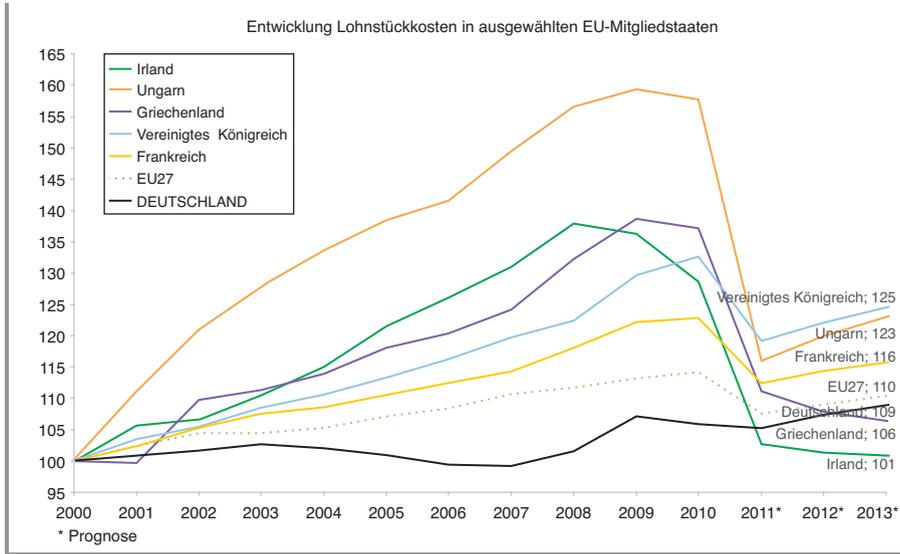
3. Löhne

Die Lohnstückkosten sind in Deutschland von 2000 bis 2012 mit voraussichtlich 8,5 % geringer als im EU-Durchschnitt angestiegen (Abbildung 8). In der gleichen Zeit sind die Lohnstückkosten EU-weit mit 16,8 % nominal beinahe doppelt so stark gestiegen. Einzelne Mitgliedstaaten, wie etwa das Vereinigte Königreich, Frankreich, Griechenland und Irland, lagen zum Teil noch deutlich darüber. Auch in den neuen, hier nicht einzeln dargestellten EU-Mitgliedstaaten sind die Lohnstückkosten seit 2000 sehr stark gestiegen, insbesondere in Bulgarien, Estland, Lettland, Ungarn, Slowenien und ganz besonders in Rumänien, welches seit 2000 einen Lohnkostenanstieg von über 200 % verzeichnet.

Diese Dynamik der Lohnstückkosten sollte jedoch nicht über fortbestehende Niveauunterschiede hinwegtäuschen. Trotz des starken Anstiegs haben die neuen Länder der EU27 in der Regel ein deutlich niedrigeres Lohnniveau. Betrachtet man z.B. den OECD-Indikator „Labour Compensation per Hour (PPP)¹“ für das Jahr 2010, so zeigt sich, dass z.B. Ungarn mit 11,70 US-Dollar (Kaufkraftparität) pro Stunde noch deutlich unter der Hälfte des deutschen Niveaus (30,50 US-\$ pro Stunde) liegt.

¹ <http://stats.oecd.org/mei/default.asp?rev=3>.

Abbildung 8: Entwicklung Lohnstückkosten in EU-Ländern (2000 = 100)

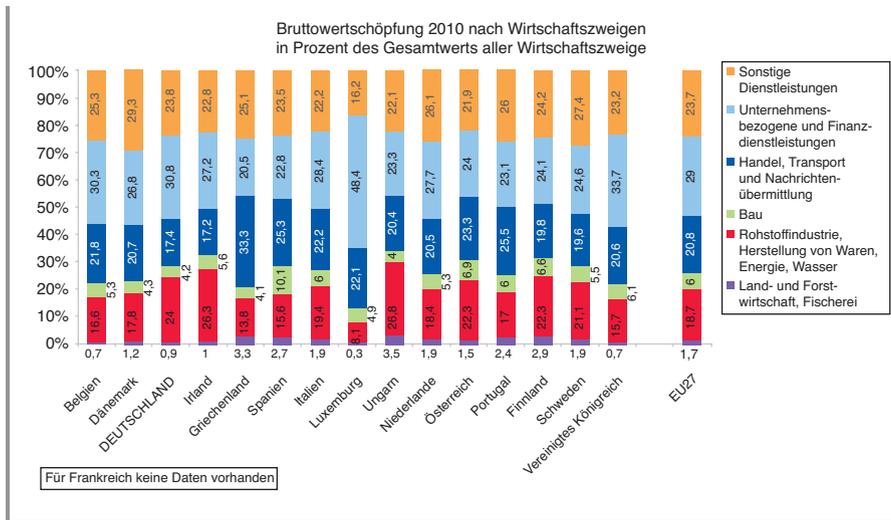


Quelle: Eurostat (2012), VGR, Zusätzliche Indikatoren, Lohnstückkosten.

4. Wirtschaftliche Beiträge nach Sektoren

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union trägt der Sektor der „unternehmensbezogenen Dienstleistungen – das umfasst etwa Rechnungsdienstleistungen, Rechts- und sonstige Beratung – und Finanzdienstleistungen“ am meisten zur Bruttowertschöpfung bei. Diese Dienstleistungen machen rund 29 % des Gesamtwerts aller Wirtschaftszweige aus (Abbildung 9). Besonders ausgeprägt ist diese Sparte am Finanzplatz Luxemburg (hier werden fast 50 % der BWS in diesem Sektor erzielt). Den kleinsten Wertschöpfungsanteil macht in allen Ländern die Land- und Forstwirtschaft (einschl. Fischerei) aus, gefolgt vom Baugewerbe.

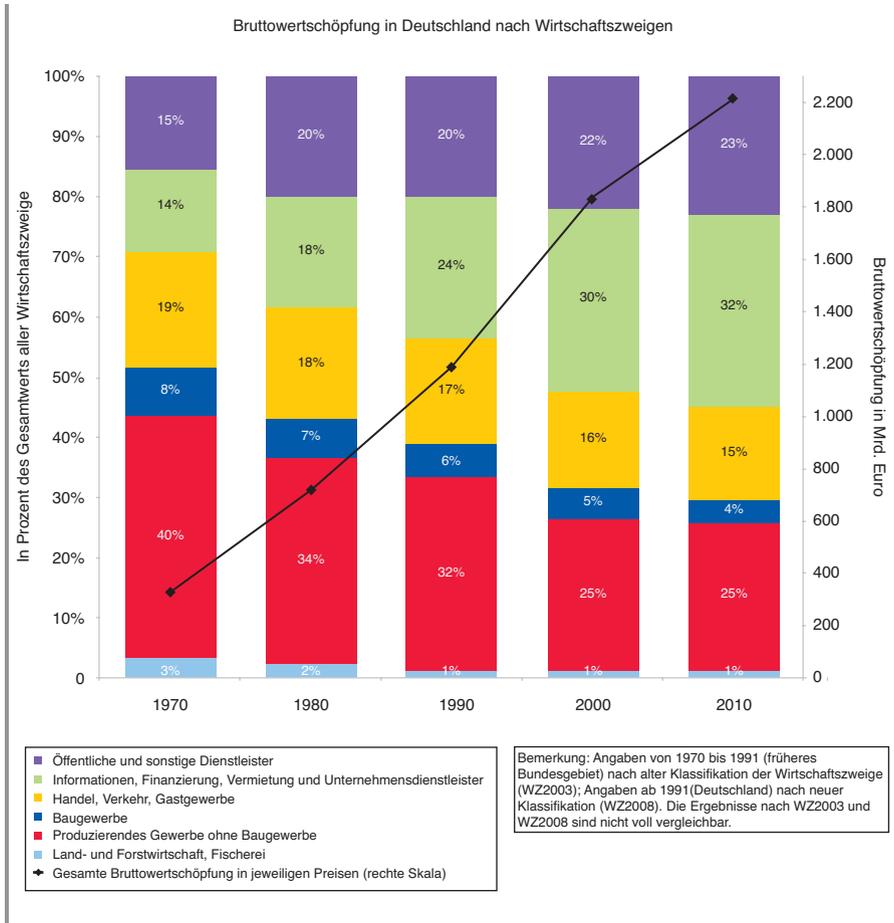
Abbildung 9: Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen in Europa



Quelle: Eurostat (2011), VGR, Aggregate und Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsbereichen (NACE).

Betrachtet man die längerfristige Entwicklung der Wirtschaftszweige in Deutschland (Abbildung 10), so zeigt sich, dass der Dienstleistungssektor in den letzten vierzig Jahren bedeutender geworden ist, während vor allem der Anteil des produzierenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung stark gesunken ist. Die Sparte „Information, Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistung“ hat sich in Bezug auf den Gesamtwert aller Wirtschaftszweige in Deutschland seit 1970 mehr als verdoppelt.

Abbildung 10: Strukturwandel in Deutschland 1970–2010



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010), Fachserie 18, Reihe 1.5, Inlandsproduktberechnung, Lange Reihen seit 1970.

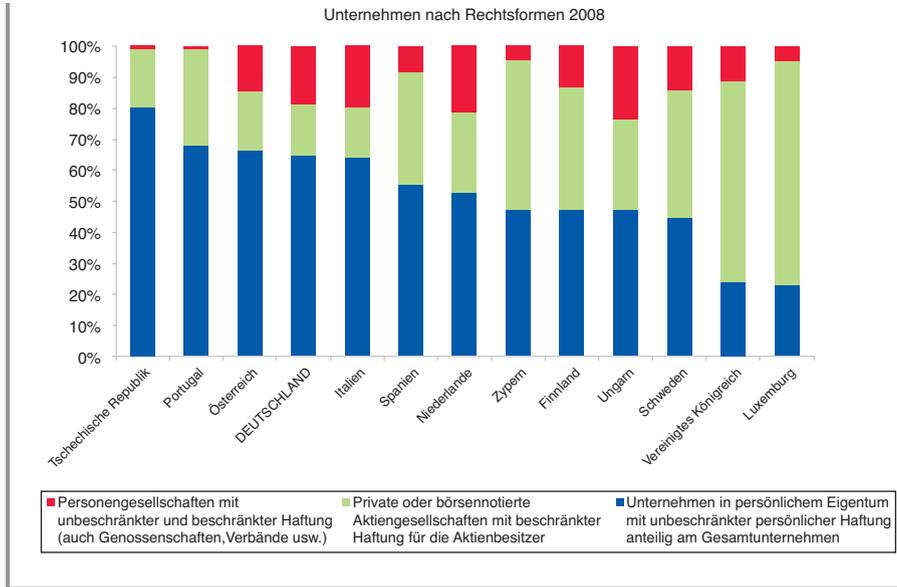
5. Rechtsformen und Größenklassen von Unternehmen

In zahlreichen EU-Ländern stellen Einzelunternehmen den größten Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen. In Deutschland sind dies 65 % (Abbildung 11).

In den übrigen Ländern sind die Kapitalgesellschaften mit beschränkter Haftung am zahlreichsten. Besonders hervorzuheben ist hier Rumänien (nicht in Abbildung 11), wo 99 % aller Unternehmen körperschaftlich organisiert sind. Die Personengesellschaften mit unbeschränkter oder beschränkter Haf-

tung sind hinsichtlich ihres Anteils an der Unternehmensgesamtheit in den meisten Ländern von geringer Bedeutung. Lediglich in Ungarn und den Niederlanden machen sie mehr als ein Fünftel der Unternehmen aus. Mit 18,3 % weist Deutschland im europaweiten Vergleich einen recht hohen Anteil an Personengesellschaften auf.

Abbildung 11: Unternehmen nach Rechtsformen in der EU (2008)



Quelle: Eurostat (2011), Strukturelle Unternehmensstatistik, Statistiken der Unternehmensdemographie, Indikatoren dargestellt nach Rechtsform (keine Daten für Frankreich und Irland verfügbar).

Mittelstandspolitik als eine unternehmensgrößenorientierte Politik hat in Deutschland eine lange Tradition, die die besondere quantitative wie auch qualitative Rolle der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) widerspiegelt. In der Europäischen Union ist dies kaum anders, wie KMU-bezogene Wettbewerbsregeln und zahlreiche spezifische Förderprogramme illustrieren. Die Rolle der KMU in der europäischen Unternehmenslandschaft zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Strukturelle Unternehmensstatistik EU

Unternehmensgrößen im nicht-finanziellen Sektor der gewerblichen Wirtschaft				
EU27, 2008	Anzahl	Beschäftigte	Wertschöpfung	Arbeitsproduktivität
	in Mio.		in Mrd. Euro	in 1000 Euro/Person
Alle Unternehmen	21,0	135,8	6.176	45,5
Kleine und mittlere Unternehmen (< 250 Beschäftigte)*	20,9	90,6	3.617	39,9
Mikrounternehmen (1–9 Beschäftigte)	19,3	39,3	1.348	34,3
kleine Unternehmen (10–49 Beschäftigte)	1,4	27,9	1.147	41,2
mittlere Unternehmen (50–249 Beschäftigte)	0,2	23,4	1.122	47,9
Große Unternehmen (> 250 Beschäftigte)	0,0	45,2	2.559	56,6
	Anteil in %			In Relation zur Gesamtproduktivität (in %)
Alle Unternehmen	100,0	100,0	100,0	100,0
Kleine und mittlere Unternehmen (< 250 Beschäftigte)*	99,8	66,7	58,6	87,8
Mikrounternehmen (1–9 Beschäftigte)	92,0	29,0	21,8	75,3
kleine Unternehmen (10–49 Beschäftigte)	6,7	20,5	18,6	90,5
mittlere Unternehmen (50–249 Beschäftigte)	1,1	17,2	18,2	105,3
Große Unternehmen (> 250 Beschäftigte)	0,2	33,3	41,4	124,5
* KMUs sind definiert als unabhängige Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten, einem Jahresabsatz von maximal 50 Mio. Euro.				

Quelle: Eurostat (2011), Key figures on European business, Special feature on SMEs.

Als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gelten nach Definition der Europäischen Kommission Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von bis zu 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme von höchstens 43 Mio. Euro.

Von den 21 Millionen europäischen Unternehmen im nicht-finanziellen Sektor der gewerblichen Wirtschaft gehörten im Jahr 2008 rund 20,9 Millionen zu den KMU (99,8 %). Dabei sind 92 % sogenannte Mikro-Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten.

Weiterhin sind zwei Drittel der bei Unternehmen beschäftigten Personen innerhalb der EU27 in KMUs beschäftigt, ein Drittel in großen Unternehmen. Knapp 60 % der Wertschöpfung im nicht-finanziellen Sektor der gewerblichen Wirtschaft kommen aus KMUs, etwa 40 % aus großen Unternehmen.

Die statistisch gemessene Arbeitsproduktivität steigt mit der Unternehmensgröße. In Mikro-Unternehmen liegt sie im EU-Durchschnitt mit 34.300 Euro pro Person auf dem niedrigsten Wert, in großen Unternehmen steigt sie auf durchschnittlich 56.600 Euro pro Person.

Tabelle 2: Unternehmensgrößen in den EU-Ländern

Unternehmensgrößen im nicht-finanziellen Sektor der gewerblichen Wirtschaft					
2008	Anzahl	Mikro- unternehmen	Kleine Unter- nehmen	Mittlere Unter- nehmen	Große Unter- nehmen
	1.000	%			
EU27	20.994	92,0	6,7	1,1	0,2
Polen	1.556	95,5	3,3	1,0	0,2
Tschechische Republik	899	95,1	3,9	0,8	0,2
Schweden	586	94,7	4,4	0,8	0,2
Italien	3.947	94,3	5,1	0,5	0,1
Ungarn	566	94,3	4,7	0,8	0,2
Portugal	778	94,0	5,1	0,7	0,1
Spanien	2.653	93,1	6,0	0,8	0,1
Belgien	426	92,5	6,3	0,9	0,2

Unternehmensgrößen im nicht-finanziellen Sektor der gewerblichen Wirtschaft					
2008	Anzahl	Mikro- unternehmen	Kleine Unter- nehmen	Mittlere Unter- nehmen	Große Unter- nehmen
	1.000	%			
Slowenien	93	92,4	6,1	1,3	0,3
Zypern	47	92,3	6,4	1,1	0,2
Finnland	202	91,7	6,9	1,1	0,3
Niederlande	583	90,4	8,0	1,4	0,3
Vereinigtes Königreich	1.731	89,3	8,8	1,5	0,4
Rumänien	506	88,9	8,8	1,9	0,4
Bulgarien	270	88,7	9,2	1,9	0,3
Litauen	139	88,7	9,2	1,9	0,3
Irland	158	87,8	9,9	1,9	0,3
Österreich	294	87,2	10,8	1,7	0,4
Luxemburg	17	85,8	11,5	2,2	0,5
Dänemark	211	85,0	12,2	2,4	0,4
Lettland	70	84,4	12,9	2,4	0,3
Estland	46	83,9	13,0	2,7	0,4
Deutschland	1.880	83,0	14,1	2,4	0,5
Slowakei	59	71,2	24,2	3,7	0,9
Griechen- land	-	-	-	-	-
Frankreich	-	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-	-

* KMUs sind definiert als unabhängige Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten,

Quelle: Eurostat (2011), Key figures on European business, Special feature on SMEs.

Innerhalb der EU27 war Italien im Jahr 2008 das Land, welches mit knapp vier Millionen die meisten Unternehmen im nicht-finanziellen Sektor der

gewerblichen Wirtschaft hatte. Mit großem Abstand folgt Spanien mit über 2,6 Millionen Unternehmen und Deutschland mit knapp 1,9 Millionen (Tabelle 2). Das Gros dieser Zahlen besteht aus Mikro-Unternehmen, lediglich in der Slowakei liegt deren Anteil unter 80 %.

II. Öffentliche Ausgaben und Staatsverschuldung

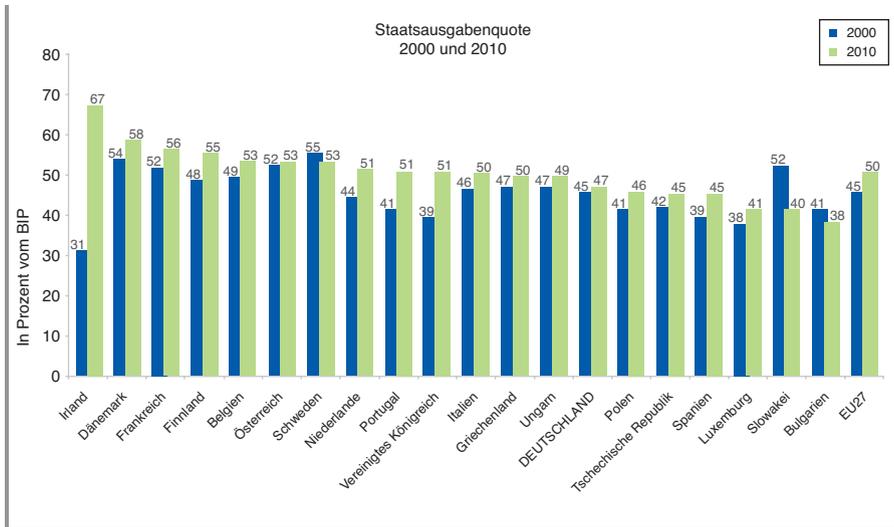
1. Staatsausgaben in Deutschland und EU27

Die Ausgabenquote misst den Anteil der Staatsausgaben von Bund, Ländern und Kommunen sowie der gesetzlichen Sozialsysteme am Bruttoinlandsprodukt. Mit Ausnahme der finanziellen Staatseingriffe, die durch Steuerbegünstigungen erfolgen (daher englisch: tax expenditures), bietet die Ausgabenquote einen guten Überblick, wie viel der Gesamtwirtschaftskraft eines Landes durch die öffentlichen Hände geht, sei es in Form von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, sei es in Form von Transferleistungen.

Im Jahr 2010 lag die Ausgabenquote Deutschlands mit 46,6 % etwas unter dem EU27-Durchschnitt (50,3 % des BIP). Die höchste Staatsquote hatte Irland mit 67 %, die niedrigste Bulgarien mit 38,1 % (Abbildung 12).

Mit zwei Ausnahmen hat in allen betrachteten Ländern die Staatsquote zwischen 2000 und 2010 zugenommen. Die beiden Ausnahmen bilden Schweden und die Slowakei. In Schweden ist sie von 55 % auf 53 % zurückgegangen, in der Slowakei von 52 % auf 40 %. Am stärksten angestiegen ist im gleichen Zeitraum die Staatsquote von Irland, die sich mehr als verdoppelt hat. Während Irland 2000 noch die niedrigste Staatsquote der betrachteten Länder hatte, hat es 2010 die höchste. Das zeigt deutlich, dass in den jüngsten Staatsausgabenquoten auch die Rettungsmaßnahmen in der Weltwirtschaftskrise zum Ausdruck kommen, d.h. ungewöhnlich hohe Ausgaben bei schwachem, zum Teil geschrumpftem Bruttoinlandsprodukt.

Abbildung 12: Staatsausgabenquoten EU27 – 2000 und 2010

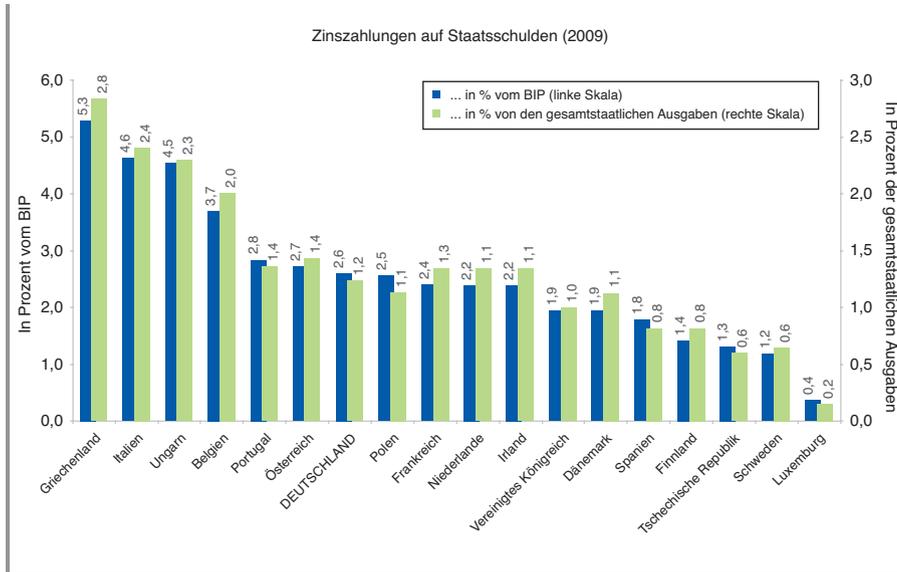


Quelle: Eurostat (2011), Wirtschaft und Finanzen, Sektor Staat, Jährliche Finanzstatistiken des Staates, Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate.

2. Staatliche Zinszahlungen

Der Anteil der Zinszahlungen an den Staatsausgaben verdeutlicht wie kein anderer Indikator die Gegenwartslast, die mit der Staatsverschuldung einhergeht. Gerade auch vor dem Entstehen der großen Vertrauenskrise in den Jahren 2010 und 2011 zeigten die Indikatoren für die am meisten betroffenen Länder klar deren Gefährdungslage an: Unter den in der Abbildung ausgewählten europäischen Staaten der OECD-Staaten hatte Griechenland im Jahr 2009 – anteilig am BIP – die höchsten Zinsen auf seine Staatsschulden zu zahlen (5,3 %), gefolgt von Italien (4,6 %) und Ungarn (4,5 %). Deutschland lag mit 2,6 % im Mittelfeld. Zum gleichen Ergebnis kommt man bei der Betrachtung der Zinszahlungen in Relation zu den gesamtstaatlichen Ausgaben, auch hier wird die Liste der Staaten von Griechenland und Italien angeführt (2,8 % und 2,4 %).

Abbildung 13: Zinszahlungen auf Staatsschulden in EU-Staaten



Quelle: OECD (2011), Government at a Glance, OECD Statistics und eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Zinszahlungen auf Staatsschulden in EU-Staaten

Zinszahlungen auf Nettostaatsschulden im Zeitverlauf in Prozent vom BIP						
	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Griechenland	10,6	6,6	4,4	5,7	6,9	7,3
Italien	10,7	6,1	4,5	4,2	4,5	5,1
Portugal	5,6	2,9	2,4	3,0	4,2	4,9
Irland	5,0	1,8	0,9	2,7	3,2	4,2
Ungarn	8,2	4,8	3,9	3,8	3,9	4,1
Belgien	8,4	6,3	4,1	3,3	3,3	3,5
Großbritannien	3,1	2,4	1,8	2,6	2,8	2,9
Polen	5,1	2,5	2,2	2,1	2,4	2,5
Frankreich	3,0	2,6	2,5	2,3	2,4	2,5
Österreich	3,3	2,8	2,2	2,1	2,1	2,2

Zinszahlungen auf Nettostaatsschulden im Zeitverlauf in Prozent vom BIP						
	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Deutschland	2,9	2,7	2,5	2,1	2,0	1,9
Spanien	4,7	2,9	1,6	1,5	1,5	1,9
Niederlande	4,4	2,9	1,8	1,3	1,5	1,5
Tschechische Rep.	0,3	0,2	0,7	1,2	1,1	1,1
Dänemark	3,5	2,1	0,9	0,5	0,5	0,5
Schweden	2,4	2,1	1,0	0,2	0,1	0,2
Finnland	0,8	0,9	-0,2	-0,2	0,0	0,0
Estland	0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
Luxemburg	-1,4	-1,2	-0,7	-0,2	-0,1	0,0

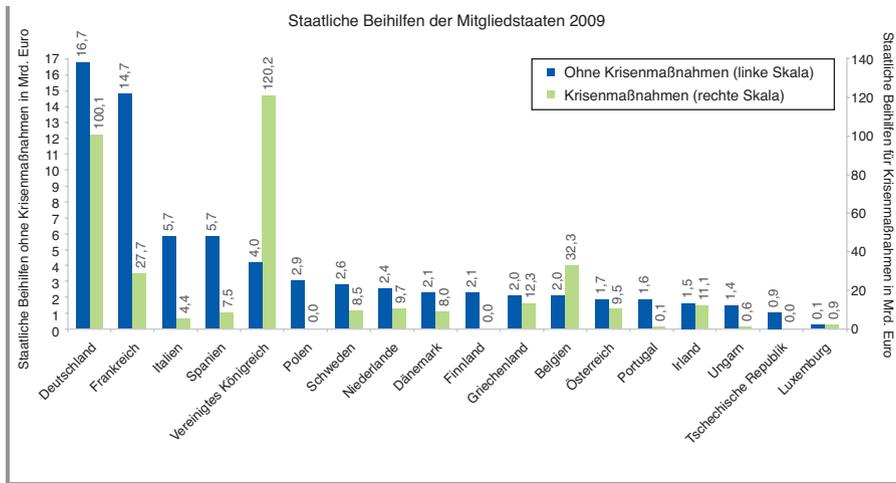
Quelle: OECD Economic Outlook Annex Tables, table 31.

3. Beihilfen und Subventionen

Staatliche Beihilfen sind als Subventionen für die finanz- und wirtschaftspolitische Situation eines Landes ein in mehrfacher Hinsicht interessanter Indikator. Werden sie als Interventionen in den Wettbewerb traditionell kritisch gesehen, dominieren in den letzten Jahren die Mechanismen zur Krisenabwehr alle anderen Erwägungen (Abbildung 14). Einige Mitgliedstaaten haben die staatlichen Beihilfen aufgrund der Finanzkrise vervielfacht – insbesondere Großbritannien und Deutschland, aber auch Frankreich und Belgien und einige weitere Staaten, wie in der Grafik zu erkennen ist.

Werden die staatlichen Beihilfen für Krisenmaßnahmen mal ausgenommen, so ist Deutschland der EU-Mitgliedstaat mit den absolut höchsten staatlichen Beihilfen (16,7 Mrd. Euro), dicht gefolgt von Frankreich.

Abbildung 14: Staatliche Beihilfen der EU-Staaten (2009)



Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, State aid control, Studies and reports, State aid in absolute and relative terms.

Anders als Frankreich hat Deutschland seine staatlichen Beihilfen jedoch im Vergleich zu 2002 von knapp 26 Mrd. Euro stark reduziert; Frankreich hat die Beihilfen von 9,5 auf knapp 15 Mrd. Euro erhöht (Tabelle 4). In der Summe ist das Niveau der staatlichen Beihilfen, die nicht zur Krisenabwehr eingesetzt worden sind, zwischen 2002 und 2009 mit rund 73 Mrd. Euro nahezu stabil geblieben – was zugleich heißt, dass sie real leicht zurückgegangen sind.

Tabelle 4: Beihilfen in der EU27 2002 und 2009 (in Mio. Euro)

	Gesamt		Ohne Krisenmaßnahmen	Krisenmaßnahmen
	2002	2009	2009	
Vereinigtes Königreich	4.180	124.237	4.047	120.190
Deutschland	25.568	116.783	16.683	100.100
Frankreich	9.540	42.335	14.679	27.656
Belgien	1.327	34.330	1.990	32.340
Griechenland	634	14.314	2.002	12.312

	Gesamt		Ohne Krisenmaß- nahmen	Krisenmaß- nahmen
	2002	2009	2009	
Spanien	5.577	13.183	5.721	7.462
Irland	2.007	12.625	1.535	11.090
Niederlande	2.367	12.116	2.405	9.711
Österreich	841	11.238	1.724	9.515
Schweden	619	11.135	2.640	8.496
Dänemark	1.806	10.174	2.143	8.031
Italien	7.470	10.097	5.727	4.370
Polen	1.006	2.919	2.918	2
Finnland	1.840	2.114	2.102	12
Ungarn	870	1.925	1.360	565
Portugal	1.357	1.680	1.615	65
Luxemburg	123	1.047	113	934
Tschechische Republik	4.224	950	945	4
Rumänien	1.329	71	771	0
Bulgarien	117	727	727	0
Slowenien	156	536	320	215
Zypern	444	403	173	230
Slowakei	191	320	319	1
Litauen	82	221	221	0
Malta	215	113	112	1
Estland	14	42	42	0
Lettland	56	1.072	191	881
EU27	73.962	427.366	73.225	354.141
* Ohne Beihilfen für Schienenverkehr.				

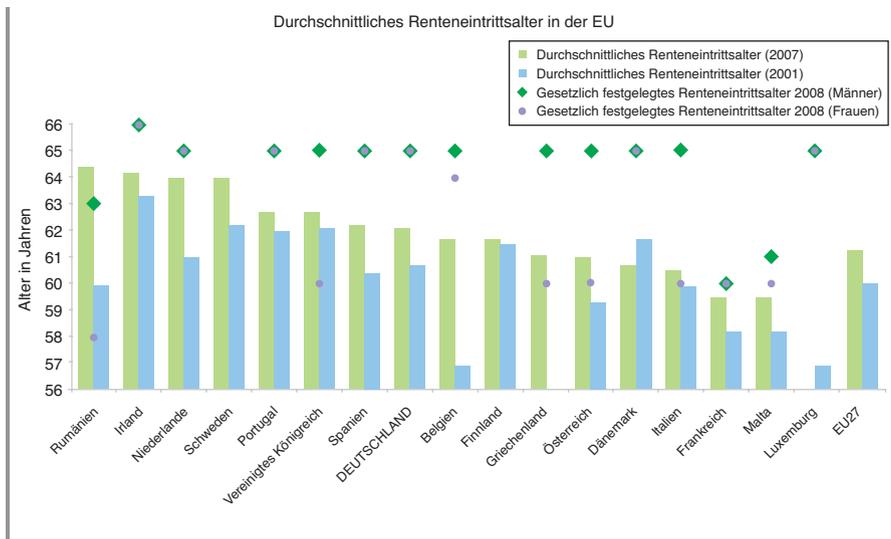
Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, State aid control, Studies and reports, State aid in absolute and relative terms.

4. Renten und Pensionen

Eine potenziell große Bedeutung für die Nachhaltigkeit von Staatshaushalten und die Generationengerechtigkeit der sozialen Sicherungssysteme in alternenden Gesellschaften kommt dem durchschnittlichen Renteneintrittsalter zu.

Das durchschnittliche Renteneintrittsalter in der EU ist zwischen 2001 und 2007 um 1,3 Jahre gestiegen (Abbildung 15: Gesetzliches und faktisches Renteneintrittsalter in den EU-Staaten). Besonders stark erhöht hat sich das Renteneintrittsalter in Belgien (um 4,8 Jahre) und in Rumänien (um 4,5 Jahre). Dänemark ist das einzige Land, in dem das durchschnittliche Renteneintrittsalter im Vergleich zum Jahr 2001 gesunken ist – um ein Jahr.

Abbildung 15: Gesetzliches und faktisches Renteneintrittsalter in den EU-Staaten



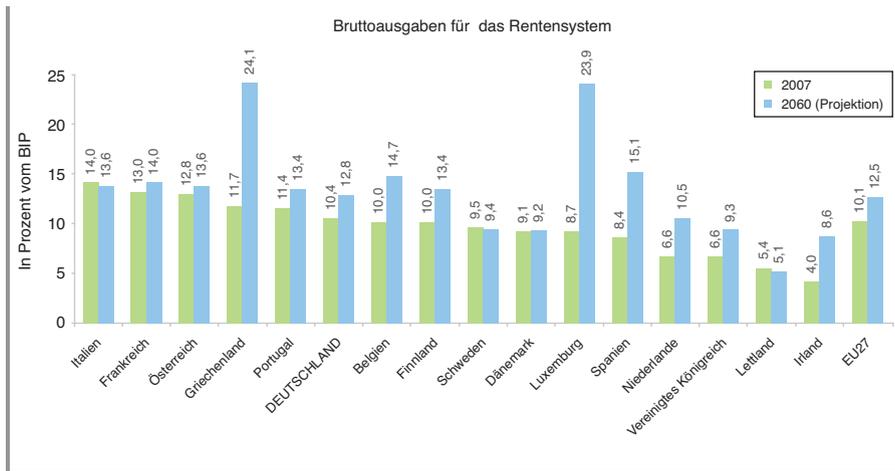
Quelle: Europäische Kommission (2009), 2009 Ageing Report.

Das gesetzlich festgelegte Renteneintrittsalter lag 2008 in der EU27 zwischen 58 Jahren (Rumänien, allerdings nur für Frauen) und 66 Jahren (Irland). In einigen Ländern wird hier zwischen Männern und Frauen unterschieden; das gesetzlich bestimmte Renteneintrittsalter ist in diesen Ländern bei Frauen um durchschnittlich fast vier Jahre geringer als dasjenige bei Männern. Frankreich war 2008 das einzige Land, dessen gesetzlich festgelegtes Renteneintrittsalter auch für Männer bereits mit 60 Jahren erreicht war. Im Jahr 2010 wurde dies – unter heftigen Protesten – auf 62 Jahre angehoben.

Mit Ausnahme von Rumänien wird in keinem der betrachteten Mitgliedstaaten bis zum gesetzlich festgelegten Rentenalter der Männer gearbeitet. Der durchschnittliche Beschäftigte hört zwei bis drei Jahre vorher auf zu arbeiten. Malta ist der Mitgliedstaat mit dem im Jahr 2007 geringsten faktischen Durchschnittsalter für den Rentenbeginn (58,5 Jahre), gefolgt von Frankreich (59,4).

Die gegenwärtige und zukünftige fiskalische Relevanz der gesetzlichen Rentensysteme in der Europäischen Union lässt sich sehr gut anhand der Vorusberechnungen ablesen, welche die EU-Mitgliedstaaten nach einheitlicher Methodik zusammen mit der Europäischen Kommission 2009 erstellt haben (Abbildung 16).

Abbildung 16: Ausgaben für Alterssicherung in EU 2007 und 2060 (in % vom BIP)



Quelle: Europäische Kommission (2009), 2009 Ageing Report.

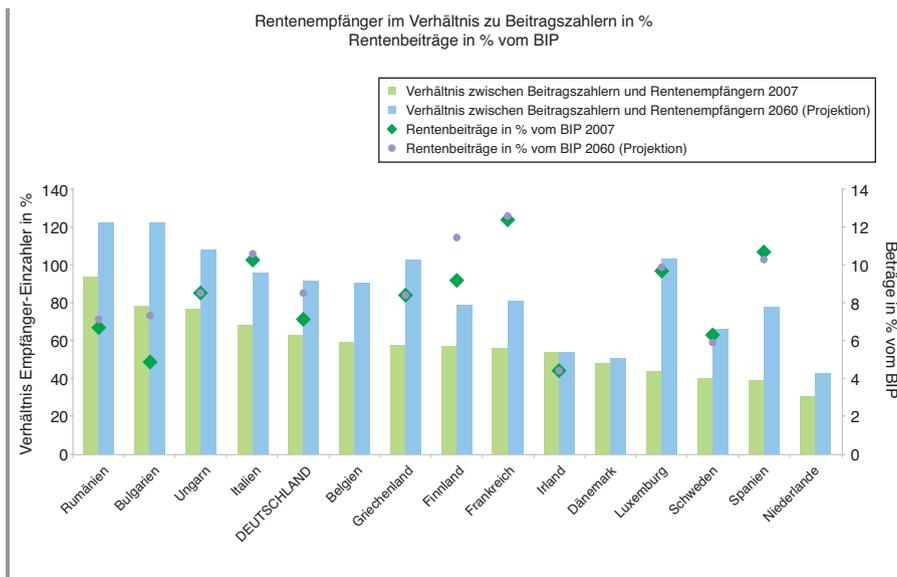
Im Betrachtungsjahr 2007 hatte Italien mit 14 % des BIP die höchsten Ausgaben für die gesetzlichen Renten, gefolgt von Frankreich, Österreich und Griechenland. Deutschland lag mit 10,4 % knapp über dem EU27-Durchschnitt (10,1 %).² Nur 4 %, und damit gemessen am BIP die niedrigsten Ausgaben für das Rentensystem, tätigt Irland.

² Pensionen von Beamten werden in allen Betrachtungen mitberücksichtigt (s. EPC Ageing Report 2009, 186).

Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist zu großen Teilen von der Entwicklung der Ausgaben für das Rentensystem abhängig. Nur in einigen wenigen Ländern, darunter Italien, Schweden, Dänemark und Lettland, wird sich der am BIP gemessene Anteil der Kosten für das Rentensystem bis 2060 verringern, in den meisten wird er sich erhöhen. Mit dem höchsten Anstieg der Rentenausgaben bis zum Jahr 2060 müssen Griechenland und Luxemburg rechnen.

Ob und in welchem Maße die Generationenverträge, die hinter den staatlichen Alterssicherungssystemen stehen, durch den demografischen Wandel ins Ungleichgewicht geraten, kann am Verhältnis der Rentenbeitragszahler zu den Rentenempfängern abgelesen werden (Abbildung 17).

Abbildung 17: Alterssicherung: Verhältnis Versorgungsempfänger zu Beitragszahlern in EU-Ländern 2007 und 2060; Rentenbeiträge 2007 und 2060 (in % vom BIP)



Quelle: Europäische Kommission (2009), 2009 Ageing Report.

Schon 2007 kamen in Rumänien 0,93 Rentenempfänger auf einen Beitragszahler – der EU-weit stärkste Rentneranteil, gefolgt von Bulgarien (78 %) und Ungarn (76 %). Den geringsten Rentneranteil hatten die Niederlande mit nur 30 %.

In Deutschland betrug das Verhältnis zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern 2007 62 %, bei aktueller Gesetzeslage wird für 2060 ein Anstieg auf 91 % projiziert. Den stärksten Anstieg haben nach diesen Berechnungen wohl die Luxemburger zu erwarten – von 43 % im Jahr 2007 auf 103 % im Jahr 2060.

Betrachtet man die Rentenbeiträge der Einzahler prozentual vom BIP, so zeigen sich recht unterschiedliche Größen in den Mitgliedstaaten. 2007 waren es in Frankreich 12,6 %, in Spanien 10,7 %, in Deutschland 7,2 % und in Irland nur 4,6 %. Die Prognose für 2060 geht für die meisten Mitgliedstaaten von leicht steigenden Rentenbeiträgen oder gleich bleibenden Anteilen am BIP aus. Ein besonders starker Anstieg wird in Bulgarien und Finnland prognostiziert.

5. Zahlungen an und von der EU

In allen EU-Staaten sind die Zahlungen an die Europäische Union fiskalisch ein wichtiges, oft umstrittenes Thema. Viel Streit entzündet sich dabei an der Frage, ob man aus den Zahlungen an die Union und den von daher erhaltenen Finanzströmen eine Nettogröße bilden kann, die ein finanzpolitisch sinnvoller Indikator ist.

Die regulären Transferzahlungen innerhalb der EU setzen sich zusammen aus dem Teil der von den Mitgliedstaaten an die EU gezahlten Gelder und den von der EU erhaltenen Geldern – den Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushalts.

Die Ausgaben der Union, die zur Realisierung der EU-Ziele und der EU-Politik eingesetzt werden, beliefen sich 2010 auf etwa 120 Mrd. Euro, von denen 91 % (ca. 111 Mrd. Euro) wieder den einzelnen Mitgliedstaaten zugeordnet werden können. Wachstum, Arbeitsplätze, Wettbewerb und Kompetenz sowie Sicherheit in der Union sind Zielgrößen, die verfolgt werden.

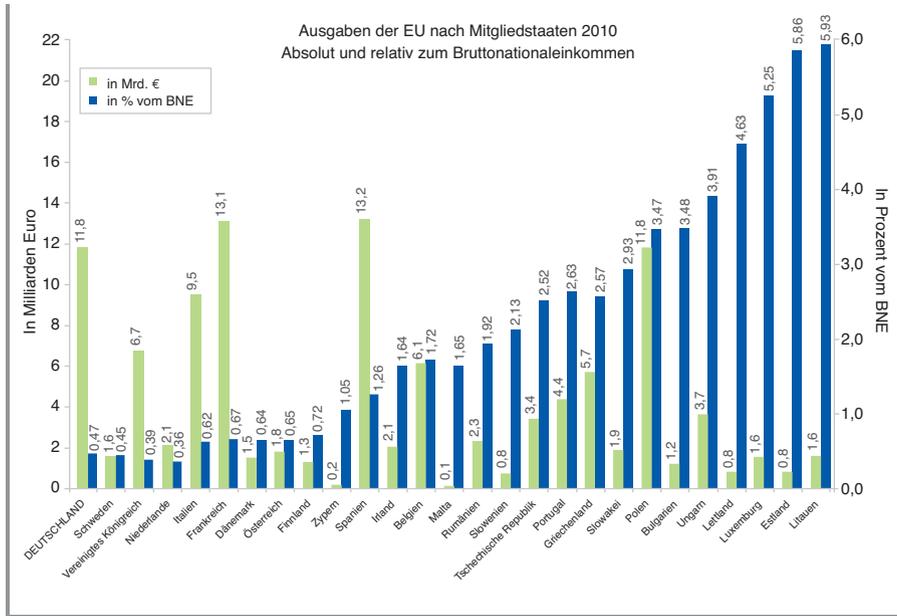
Der Finanzbericht 2010 der EU Kommission gibt Aufschluss darüber, in welche Mitgliedstaaten diese Ausgaben geflossen und in welcher Rubrik sie einzuordnen sind.³ Über die Hälfte der in Deutschland angekommenen EU-Mittel gingen 2010 in die Rubrik „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“.

In absoluten Zahlen fließen die meisten EU-Gelder nach Spanien und Frankreich, gefolgt von Deutschland und Polen (Abbildung 18). Analog zum EU-

³ EU Kommission (2011), EU-Haushalt 2010, Finanzbericht. Zu den Rubriken gehören: 1a Wettbewerbsfähigkeit, 1b Kohäsion, 2 Natürliche Ressourcen (einschl. Landwirtschaft), 3a Freiheit, Sicherheit und Recht, 3b Unionsbürgerschaft, 4 Die EU als globaler Akteur, 5 Verwaltung, 6 Ausgleichszahlungen.

Finanzbericht werden in folgender Grafik neben den absoluten Beträgen auch die Ausgaben der EU in Relation zum jeweiligen Bruttonationaleinkommen dargestellt.⁴ Anteilig am jeweiligen Bruttonationaleinkommen sind es Litauen, Estland und Luxemburg, die am stärksten von zufließenden EU-Geldern profitieren.⁵

Abbildung 18: Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten



Quelle: Europäische Kommission (2011), Finanzplanung und Haushalt, Bibliothek, Dokumente, Finanzbericht 2010.

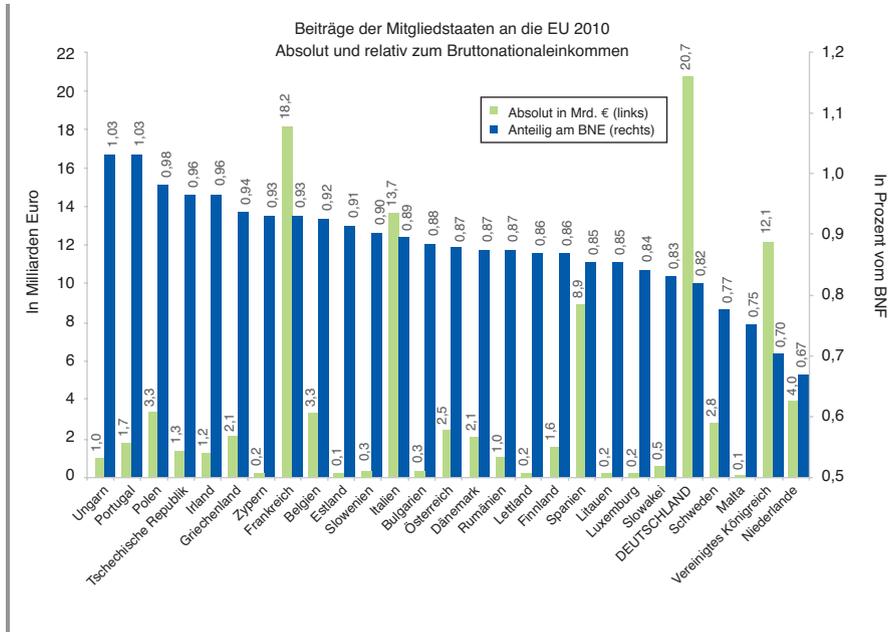
Die Einnahmen der EU bestehen überwiegend aus Eigenmitteln aus den Mitgliedstaaten. Diese setzen sich zusammen aus Zöllen und Zuckerabgaben, einem bestimmten Teil der Mehrwertsteuer und einem festgelegten Anteil vom Bruttonationaleinkommen.

⁴ Das Bruttonationaleinkommen ist dem Bruttoinlandsprodukt sehr ähnlich (der Unterschied liegt darin, dass das BNE die von Inländern erwirtschafteten Einkommen berücksichtigt, unabhängig davon, ob im Inland oder Ausland erzielt, während das BIP alle im Inland erwirtschafteten Einkommen einschließt, unabhängig ob von In- oder Ausländern erwirtschaftet).

⁵ Von den 5,25 % des BNE in Luxemburg gehen 4,5 % auf Verwaltungsausgaben zurück – umgerechnet etwa 1,3 Mrd. Euro, dies begründet sich durch den Sitz des Europäischen Gerichtshofs und des Rechnungshofs in Luxemburg.

In absoluten Zahlen hat Deutschland 2010 den höchsten Beitrag an die EU gezahlt (20,7 Mrd. Euro), gefolgt von Frankreich, Italien und Großbritannien. Anteilig am Bruttonationaleinkommen haben die Länder Ungarn, Portugal und Polen die höchsten Beiträge geleistet (Abbildung 19).

Abbildung 19: EU-Beiträge der EU-Mitgliedstaaten 2010



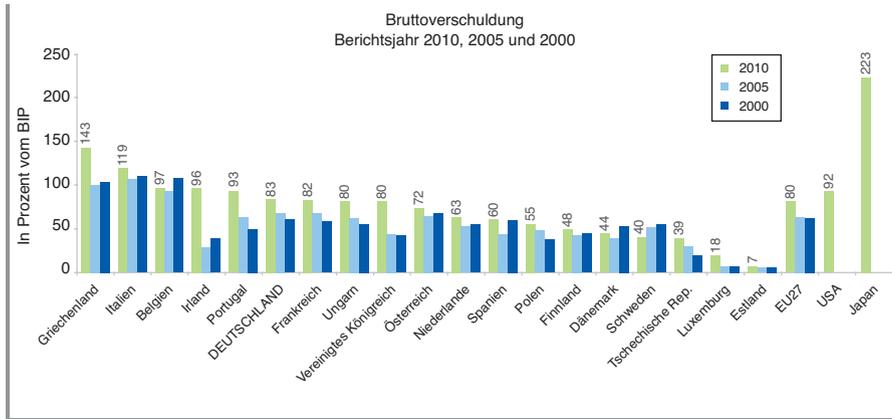
Quelle: Europäische Kommission (2011), Finanzplanung und Haushalt, Bibliothek, Dokumente, Finanzbericht 2010.

6. Entwicklung der Staatsschulden in Deutschland und EU27

Ende des Jahres 2010 hatte Deutschland Schulden in Höhe von 83 % des BIP. Damit belegt Deutschland im EU-Ranking einen vorderen Platz nach Griechenland, Italien, Belgien, Irland und Portugal (Abbildung 20). Die geringste Staatsverschuldung ist in Luxemburg, Bulgarien und Estland festzustellen. Mit Ausnahme von Dänemark und Schweden verzeichnen alle hier betrachteten Staaten für 2010 eine Erhöhung der Verschuldung im Vergleich zum Jahr 2000.

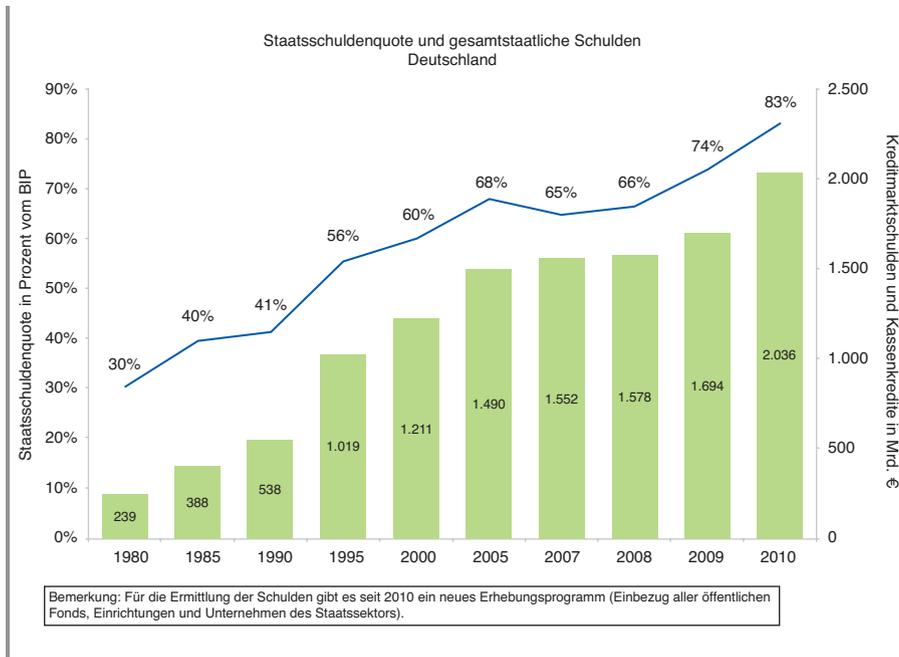
Der Blick auf die längere Frist seit 1980 zeigt für Deutschland einen nahezu ununterbrochenen Anstieg (Abbildung 21).

Abbildung 20: Staatsschuldenquoten (Brutto) in OECD-Ländern 2000, 2005, 2010



Quelle: Eurostat (2011), Wirtschaft und Finanzen, Sektor Staat, Staatsdefizit und Verschuldung, Bruttoschuld des Staates.

Abbildung 21: Entwicklung der Staatsschulden in Deutschland 1980–2010

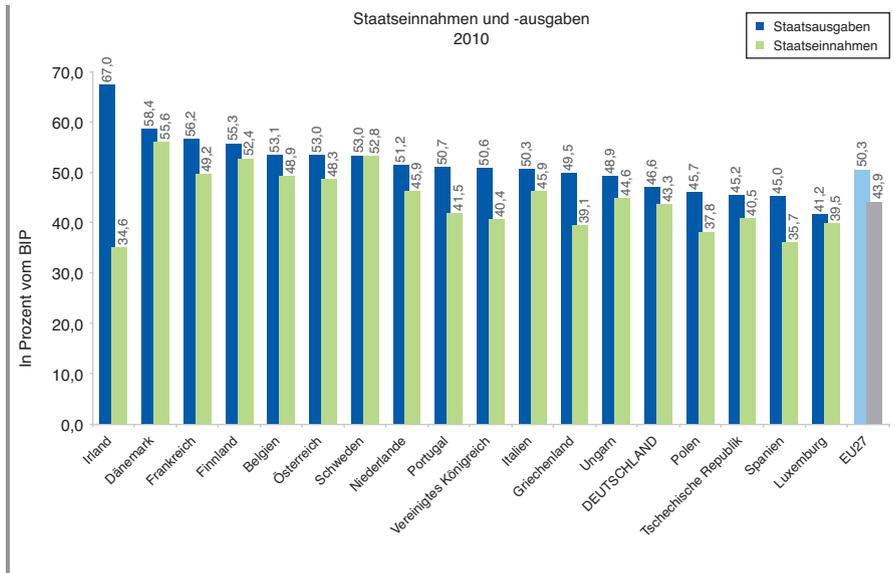


Quelle: BMF (2011), Monatsbericht 08/2011 und Statistisches Bundesamt (2010) Fachserie 14, Reihe 5, Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte.

7. Staatsquoten im EU-Vergleich

Innerhalb der EU haben Dänemark (55,6 %), Schweden (52,8 %) und Finnland (52,4 %) die höchsten Staatseinnahmen. Deutschland liegt mit 43,3 % vom BIP recht nah am EU-Durchschnitt (Abbildung 22).

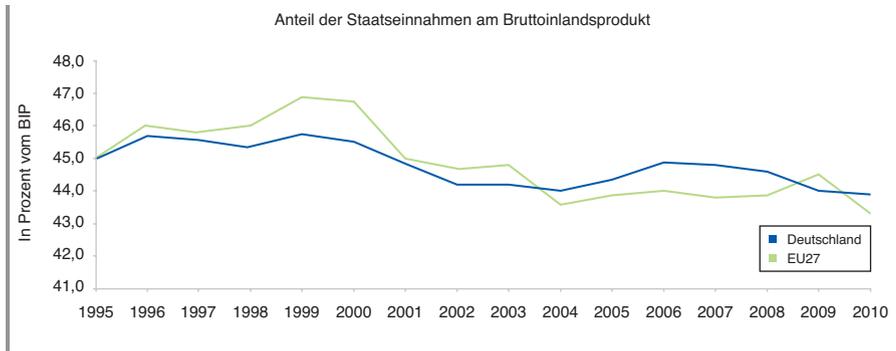
Abbildung 22: Staatseinnahmen- und -ausgabenquoten in EU-Ländern 2010



Quelle: Eurostat (2011), Wirtschaft und Finanzen, Sektor Staat, Jährliche Finanzstatistiken des Staates, Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate.

Die größte Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben weist im Jahr 2010 Irland auf (34,6 % Einnahmen zu 67 % Ausgaben). Nahezu alle EU-Staaten stehen im Jahr 2010 unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise; in Irland wird das hier besonders augenfällig. Estland ist 2010 einziges EU-Mitglied, das (knapp) mehr Einnahmen (40,1 %) als Ausgaben (40,0 %) verzeichnet. Außerhalb der EU27 ist dies außerdem noch (und in weit größerem Ausmaß) beim öl- und gasreichen Norwegen der Fall.

Abbildung 23: Entwicklung der Staatseinnahmen 1995–2010

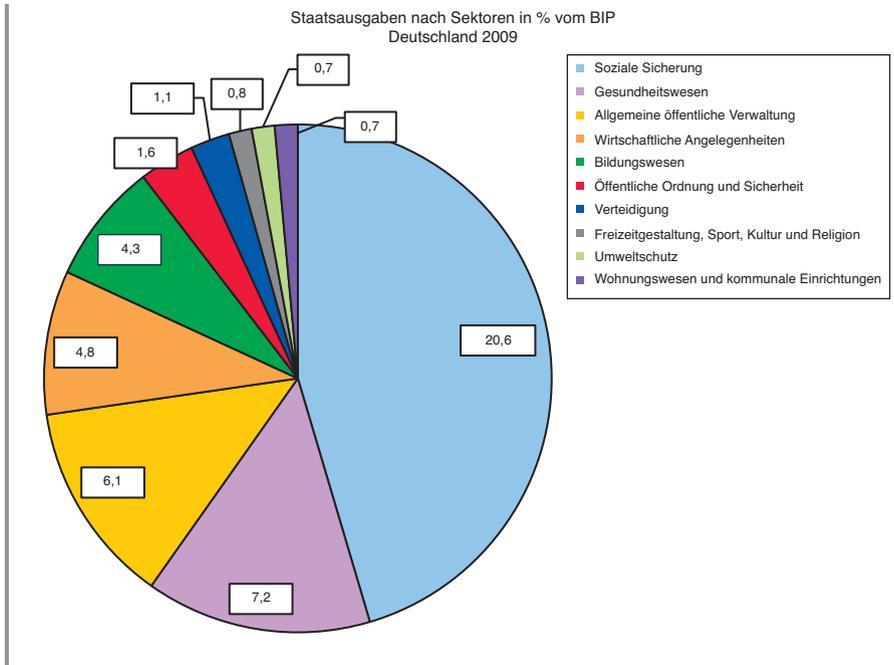


Quelle: Eurostat (2011), Wirtschaft und Finanzen, Sektor Staat, Jährliche Finanzstatistiken des Staates, Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate.

8. Funktionale Aufteilung der Staatsausgaben im EU-Vergleich

Betrachtet man die Staatsausgaben nach Staatsfunktionen (COFOG-Klassifizierung) zunächst nur für Deutschland (Abbildung 24), so zeigt sich, dass der weit größte Anteil der Staatsausgaben die soziale Sicherung ist (20,6 %), gefolgt vom Gesundheitswesen (7,2 %), der allgemeinen öffentlichen Verwaltung (6,1 %), wirtschaftlichen Angelegenheiten (4,8 %) und dem Bildungswesen (4,3 %).

Abbildung 24: Staatsausgaben nach Funktionen (Deutschland 2010)



Quelle: Eurostat (2011), Wirtschaft und Finanzen, Sektor Staat, Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereich (COFOG).

Für Bildung geben die meisten der EU27-Länder mehr aus als Deutschland (EU27-Durchschnitt beträgt 5,6 % am BIP), Deutschland belegt im EU27-Ranking 2009 den 25. Platz (4,4 %). Spitzenreiter in puncto Bildung (8 %), genau wie für Gesundheit (8,8 %) und soziale Sicherung (25,4 %), ist Dänemark.⁶

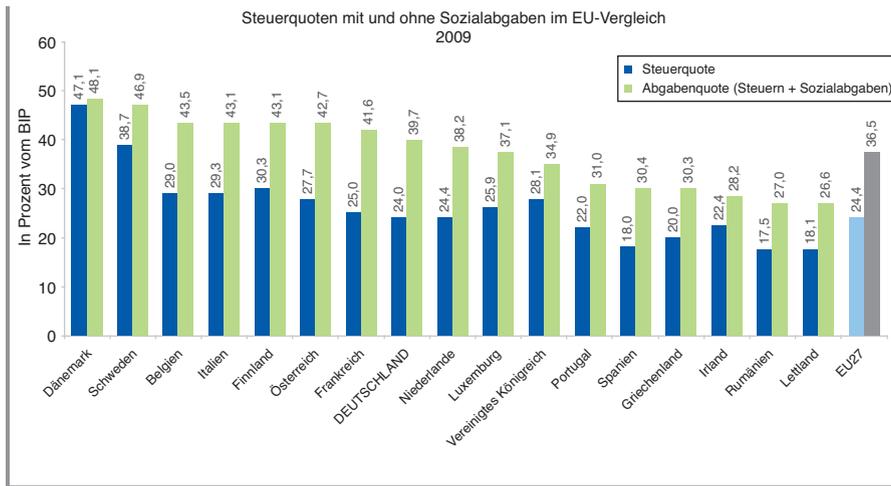
⁶ Diese Angaben beziehen sich auf 2009, da für 2010 noch nicht alle Daten der EU27 verfügbar sind.

III. Steuern

1. Steuer- und Abgabenquoten in der EU

Das Verhältnis der Steuereinnahmen des Staates zum Bruttoinlandsprodukt ist die gesamtwirtschaftliche Steuerquote. Bei der Abgabenquote werden zusätzlich zu den Steuern auch die Einnahmen durch Sozialbeiträge berücksichtigt.

Abbildung 25: Steuer- und Abgabenquoten in EU-Ländern (2009)



Quelle: Eurostat (2011), Taxation trends in the European Union, Annex A.

Im internationalen Vergleich der EU27-Länder sind Dänemark und Schweden die Länder mit der höchsten Abgaben- sowie auch Steuerquote (Abbildung 25). Deutschland liegt mit einer Abgabenquote von 39,7 % im vorderen Mittelfeld und über dem EU-Durchschnitt von 36,5 %. Deutschlands Steuerquote liegt knapp unter dem EU-Durchschnitt von 24,4 %.

Die niedrigste Steuerquote der EU27 hat die Slowakei (16,1 % Steueranteil am BIP), die niedrigste Abgabenquote Lettland mit 26,6 %.

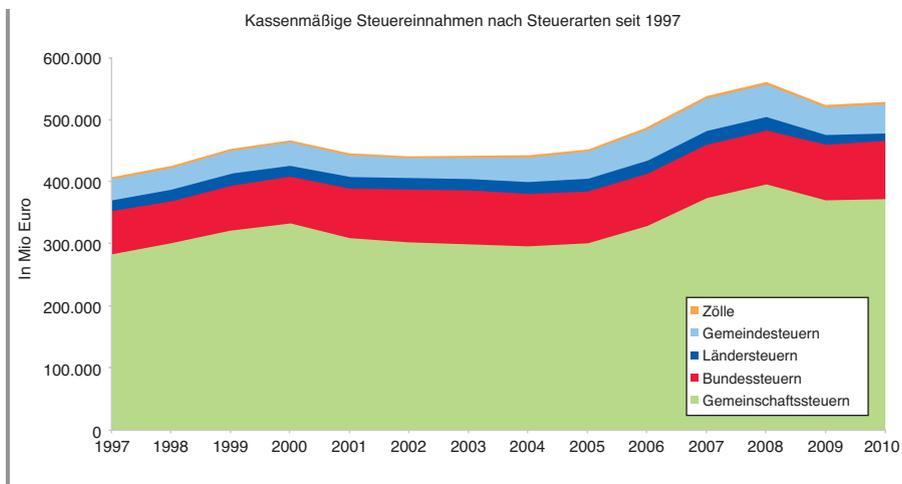
2. Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland

In Deutschland sind die nominalen Steuereinnahmen im Zeitraum von 1997 bis 2010 um fast 30 % gestiegen (Abbildung 26). Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von ca. 2 % von 407 auf 529 Mrd. Euro. Die höchsten Einnahmen wurden in diesem Zeitraum im Jahr 2008 erzielt (561 Mrd. Euro).

Im Jahr 2011 haben sich die kassenmäßigen Steuereinnahmen nochmals stark erhöht, die gemeinschaftlichen Steuern sind um gut 8 %, die Bundessteuern um 6,1 % und die Ländersteuern um 7,8 % gestiegen.⁷

Den größten Anteil der deutschen Steuereinnahmen machen die Gemeinschaftssteuern aus, deren Aufkommen nach Art. 106 Absatz 3 Grundgesetz auf Bund, Länder und teilweise auch Gemeinden aufgeteilt wird. Im Jahr 2010 entfielen ca. 70 % aller Steuereinnahmen auf Gemeinschaftssteuern. Danach folgen die Steuern, die allein der Bund einnimmt (knapp 18 %), die Gemeindesteuern (ca. 9 %) und die Landessteuern (2 %). Weiterhin machen Zölle etwa 1 % der gesamten Steuereinnahmen aus.

Abbildung 26: Kassenmäßige Steuereinnahmen 1997–2010



Quelle: BMF (2011), Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten 1950 bis 2010.

Unter den *gemeinschaftlichen Steuern* sind die Lohnsteuer (128 Mrd.) und die Umsatzsteuer (136 Mrd.) die Steuern mit dem größten Volumen (Betrachtung 2010). Mit fast 40 Mrd. Euro (2010) ist die Energiesteuer die bedeutendste unter den *Bundessteuern*, gefolgt von der Tabaksteuer mit 13,5 Mrd. Euro. Die Grunderwerb- und die Erbschaftsteuer stellen die größten Einnahmeposten unter den *Landessteuern* dar (5,3 und 4,4 Mrd.). Größter

⁷ Für Gemeindesteuern liegen noch keine Ergebnisse vor. http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4158/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt___/1201161a6003,templateId=raw,property=publicationFile.pdf

Posten unter den Gemeindesteuern ist die *Gewerbesteuer* mit einem Steueraufkommen von 33 Mrd. Euro im Jahr 2010.

Die Gewerbesteuer ist eine wichtige Einnahmequelle der Kommunen, die sich in den alten Bundesländern zu knapp 40 %, in den neuen Bundesländern nur zu etwa 22 % durch Steuern finanzieren. Die Entwicklung der Gewerbesteuer-Hebesätze im Jahr 2011 zeigte die IFSt-Jahresschrift zu den Realsteuern auf.⁸ 20 % der 187 betrachteten Gemeinden mit mindestens 50.000 Einwohnern erhöhten im Jahr 2011 den Gewerbesteuerhebesatz, während keine Gemeinde ihn senkte. Auch im Vorjahr hatten bereits 13 % der betrachteten Gemeinden den Hebesatz erhöht. Der durchschnittliche Hebesatz stieg in dieser Statistik 2011 um insgesamt drei Prozentpunkte.

In den letzten zehn Jahren bewegten sich die Hebesätze im Bundesdurchschnitt zwischen 385 % (2001) und 391 % (2006).

Tabelle 5: Durchschnittliche Gewerbesteuerhebesätze 2000–2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gewerbesteuerhebesatz	389	385	386	387	388	389	391	389	388	387	390	

Quelle: Statistisches Bundesamt (2010), Fachserie 14 Reihe 10.1.

Die Gewerbesteuersätze variieren stark von Kommune zu Kommune. Oft sind es die großen Städte, die die höchsten Hebesätze haben. München, Hamburg, Hannover, Duisburg und Frankfurt lagen 2010 alle zwischen 460 und 490 % und weit über dem Durchschnitt.⁹ Die Gemeinde Dierfeld, die bundesweit den höchsten Satz erhebt (900 %), liegt in Rheinland-Pfalz.¹⁰

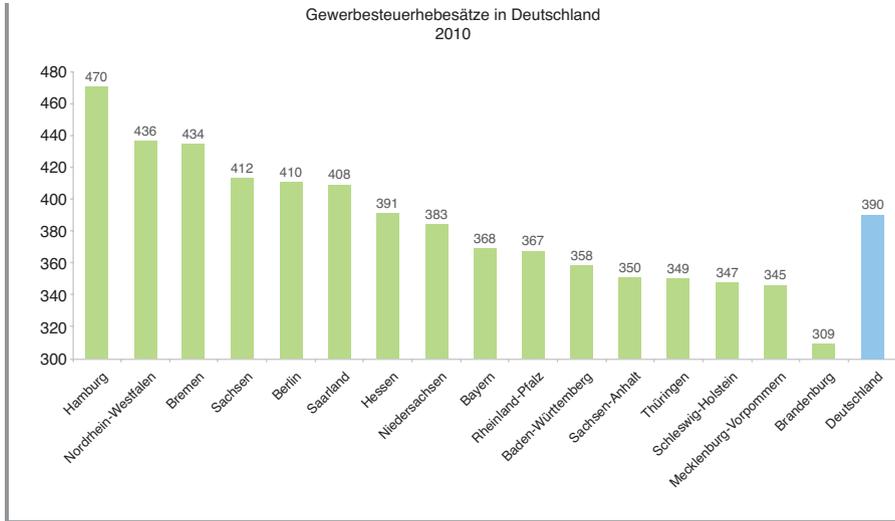
Die Gewerbesteuer ist nach der Einkommen-, der Umsatz- und der Energiesteuer die viertgrößte Einzelsteuer in Deutschland (Abbildung 28).

⁸ Vgl. *Beland*, Realsteuern 2011, IFSt-Schrift Nr. 475 (2011).

⁹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010), Hebesätze der Realsteuern für den Hebesatz und www.dierfeld.de für die Informationen zur Gemeinde.

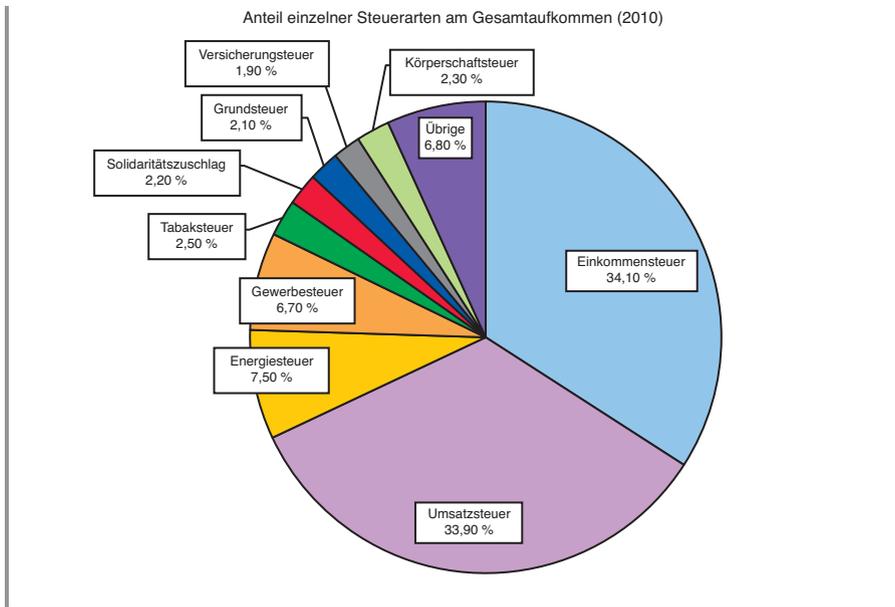
¹⁰ Dierfeld ist mit acht Einwohnern gleichzeitig die kleinste Gemeinde Deutschlands. Alle Einwohner gehören derselben Familie an und stellen den Gemeinderat. Der Gewerbesteuersatz kommt also unter eher ungewöhnlichen Rahmenbedingungen zustande.

Abbildung 27: Gewerbesteuerhebesätze 2010 nach Ländern



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010), Fachserie 14, Reihe 10.1.

Abbildung 28: Anteile der einzelnen Steuern am Gesamtaufkommen (2010)



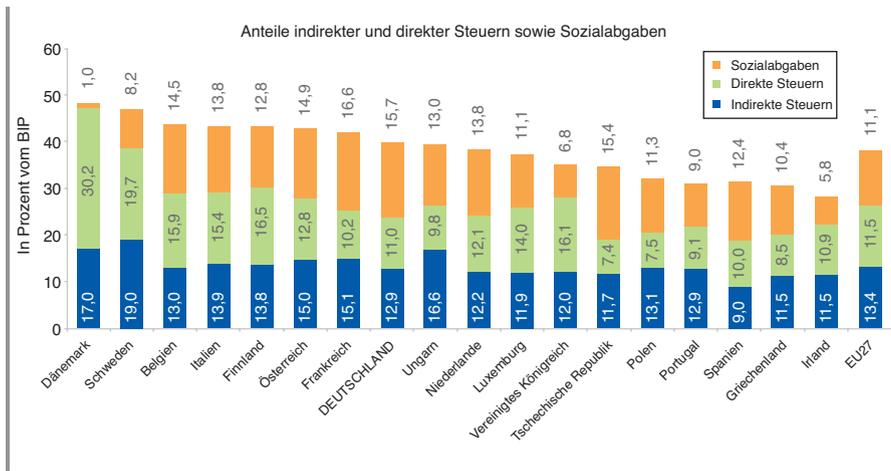
Quelle: BMF (2013), Struktur und Verteilung der Steuereinnahmen.

Die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer machen den größten Anteil am gesamten Steueraufkommen aus (2010 beide ca. 34 %), gefolgt von der Energiesteuer (7,5 %) und der Gewerbesteuer (6,7 %).

3. Entwicklung der Abgabenstrukturen in Deutschland und der EU

Die Abgabeneinnahmen der Mitgliedstaaten setzen sich aus indirekten und direkten Steuern sowie Sozialabgaben zusammen (Abbildung 29). Im europäischen Vergleich ist Dänemark das Land mit den relativ höchsten Steuereinnahmen (über 48 % vom BIP), gefolgt von Schweden und Belgien. Auffallend in Dänemark ist der sehr kleine Anteil an zusätzlichen Sozialabgaben. Deutschland liegt bei den Steuereinnahmen im vorderen Mittelfeld, unter Einbindung der Sozialabgaben mit 39,6 % jedoch über dem EU-Durchschnitt.

Abbildung 29: Abgabenstrukturen in EU-Ländern (2009)

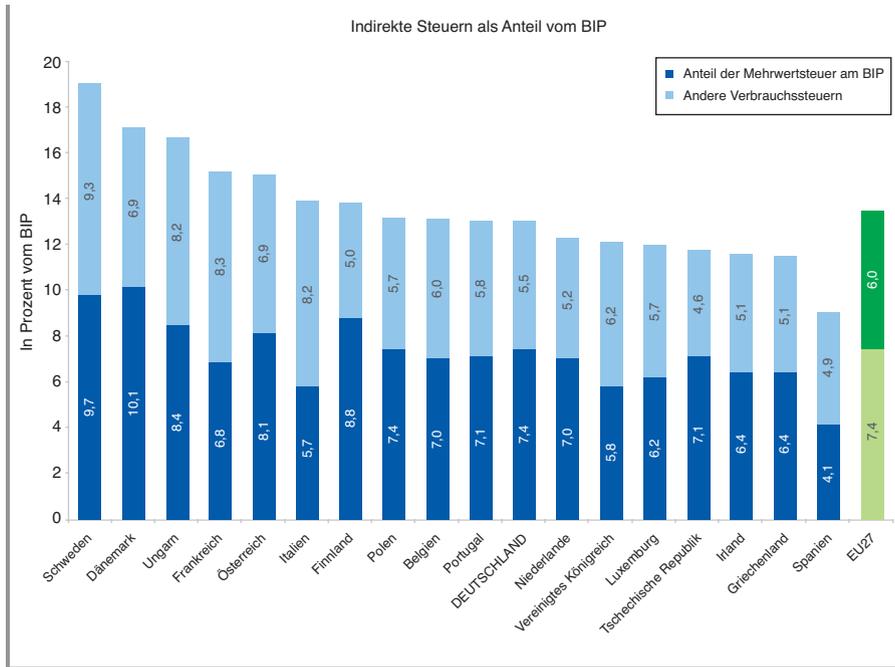


Quelle: Europäische Kommission (2011), Taxation trends in the European Union, Annex A.

Zu den indirekten Steuern zählen die Mehrwertsteuer als bedeutendste Steuer sowie andere Verbrauchsteuern wie z.B. Steuern auf Energie, Tabak, Kaffee, Alkohol. Das Gewicht der indirekten Steuern als Anteil am BIP ist in den EU27-Mitgliedstaaten in Schweden mit 19 % am höchsten, es folgen Dänemark (17 %) und Ungarn (16,6 %) (Abbildung 30). Deutschland liegt mit

12,9 % leicht unterhalb des EU-Durchschnitts von 13,1 % indirekter Steuern am BIP. Die niedrigsten Einnahmen über indirekte Steuern werden von Spanien erzielt (9 %).

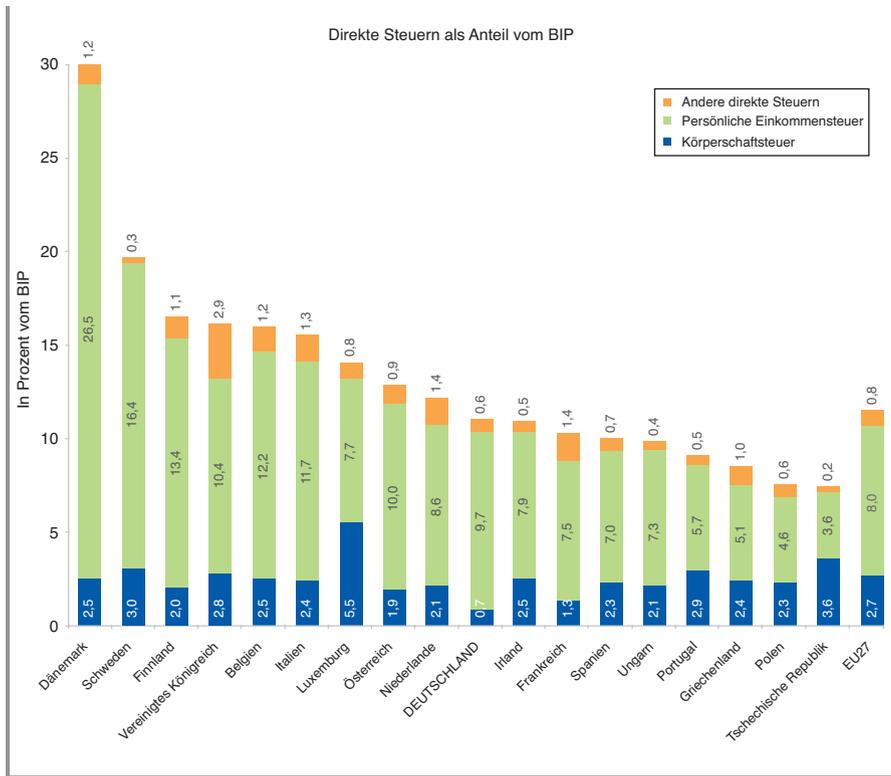
Abbildung 30: Indirekte Steuern in EU-Ländern (2009)



Quelle: Europäische Kommission (2011), Taxation trends in the European Union, Annex A.

Die bedeutendsten direkten Steuern sind die persönliche Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer. Die Einkommensteuer macht bei den meisten Mitgliedstaaten den größten Anteil der direkten Steuern aus, mit Ausnahme von vier Mitgliedstaaten, wo über die Körperschaftsteuer mindestens ebenso hohe Einnahmen (Tschechische Republik) oder höhere Einnahmen (Zypern, Malta, Slowakei – in Abbildung 31 nicht eingezeichnet) generiert werden.

Abbildung 31: Direkte Steuern in EU-Ländern (2009)



Quelle: Europäische Kommission (2011), Taxation trends in the European Union, Annex A.

Dänemark sticht mit fast 30 % des BIP bei den direkten Steuern im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 11,5 % besonders hervor. Deutschland liegt auch bei den direkten Steuern mit 11,0 % leicht unterhalb des EU-Durchschnitts (11,5 %).

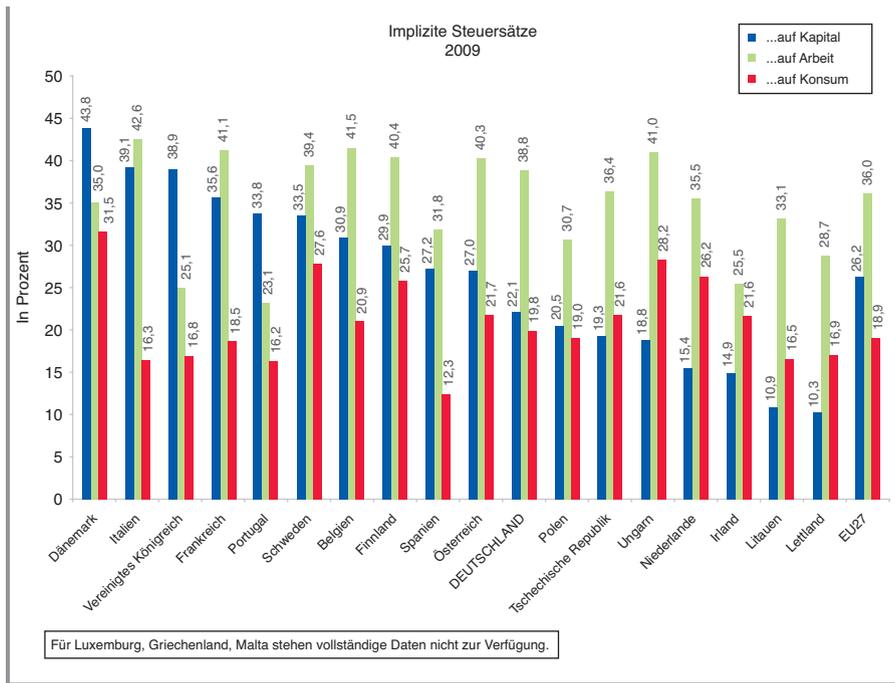
4. Implizite Steuersätze auf Kapital, Arbeit, Konsum

Steuersysteme besteuern in der Regel sowohl die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital als auch den Konsum. Abbildung 32 zeigt, welche Schwerpunkte die EU-Mitgliedstaaten hier setzen. Die impliziten Steuersätze stellen ein Maß für die Belastung der jeweiligen Faktoren dar.

Zur Ermittlung des impliziten Steuersatzes auf Konsum werden die Einnahmen aus Konsumsteuern durch die gesamten Konsumausgaben der privaten

Haushalte geteilt. Der implizite Steuersatz auf Kapital ist das Verhältnis der Steuern auf Einkünfte von privaten Haushalten und Unternehmen aus Ersparnissen und Investitionen sowie Steuern auf Kapitalvermögen und einem Näherungswert für Kapital- und Geschäftseinkünfte der Gebietsansässigen der Mitgliedstaaten. Das Verhältnis der auf das Arbeitnehmereinkommen erhobenen Steuern und Sozialabgaben zu den Arbeitskosten wird durch den impliziten Steuersatz auf Arbeit ausgedrückt.

Abbildung 32: Implizite Steuersätze auf Kapital, Arbeit, Konsum in der EU (2009)



Quelle: Eurostat (2011), Wirtschaft und Finanzen, Sektor Staat, Jährliche Finanzstatistiken, Implizite Steuersätze.

Der Faktor Arbeit war 2009 in fast allen Mitgliedstaaten derjenige Faktor, der am stärksten besteuert wurde. Ausnahmen stellten Dänemark und Großbritannien dar. Die implizite Besteuerung des Faktors Arbeit lag 2009 innerhalb der hier betrachteten EU-Mitgliedstaaten zwischen 23,1 % (Portugal) und 42,6 % (Italien).

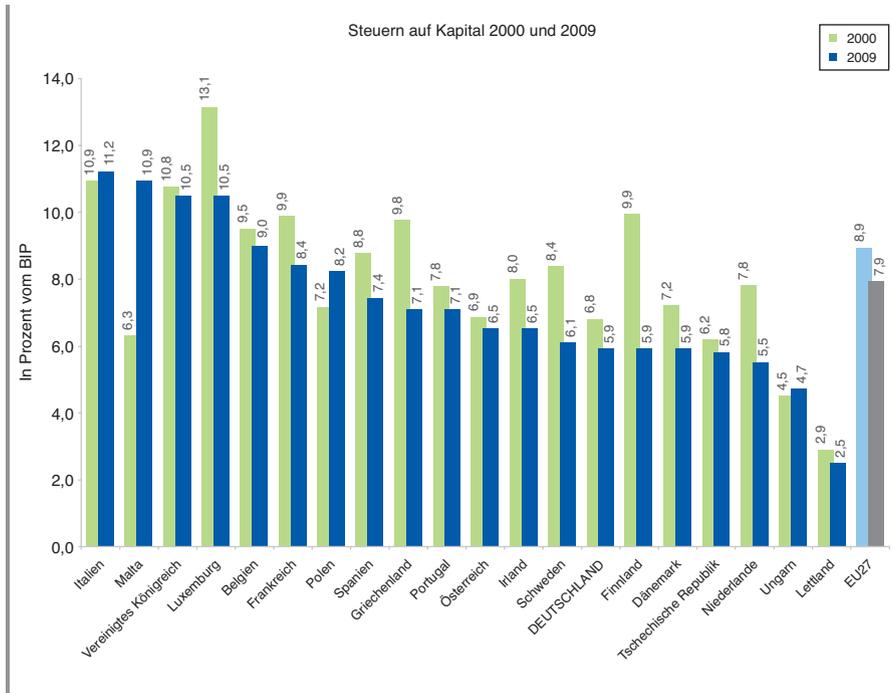
Während Kapital in Dänemark und Großbritannien am stärksten besteuert wurde, gab es andere Länder, wo es geringer als Arbeit und Konsum besteu-

ert wurde (Tschechische Republik, Ungarn, Niederlande, Irland, Litauen, Lettland). Die implizite Besteuerung des Faktors Kapital lag 2009 zwischen 10,3 % (Lettland) und 43,8 % (Dänemark) und hat damit die größte Spannweite. Die implizite Besteuerung des Faktors Konsum lag 2009 zwischen 12,3 % (Spanien) und 31,5 % (Dänemark).

5. Kapitalbesteuerung

Die Besteuerung des Kapitals prozentual am BIP ist mit Ausnahme von Italien und Malta im Zeitraum von 2000 bis 2009 in allen hier betrachteten Mitgliedstaaten gesunken, besonders stark in Finnland, aber auch in Luxemburg, Griechenland, Schweden und den Niederlanden ist ein deutlicher Sprung zu sehen (Abbildung 33). Italien war 2009 das Land mit den – gemessen am BIP – höchsten Steuern auf Kapital, gefolgt von Malta und Großbritannien. Die niedrigste Kapitalbesteuerung finden wir in Lettland, Ungarn und den Niederlanden. Deutschland liegt mit 5,9 % deutlich unter dem EU27-Durchschnitt von 7,9 %.

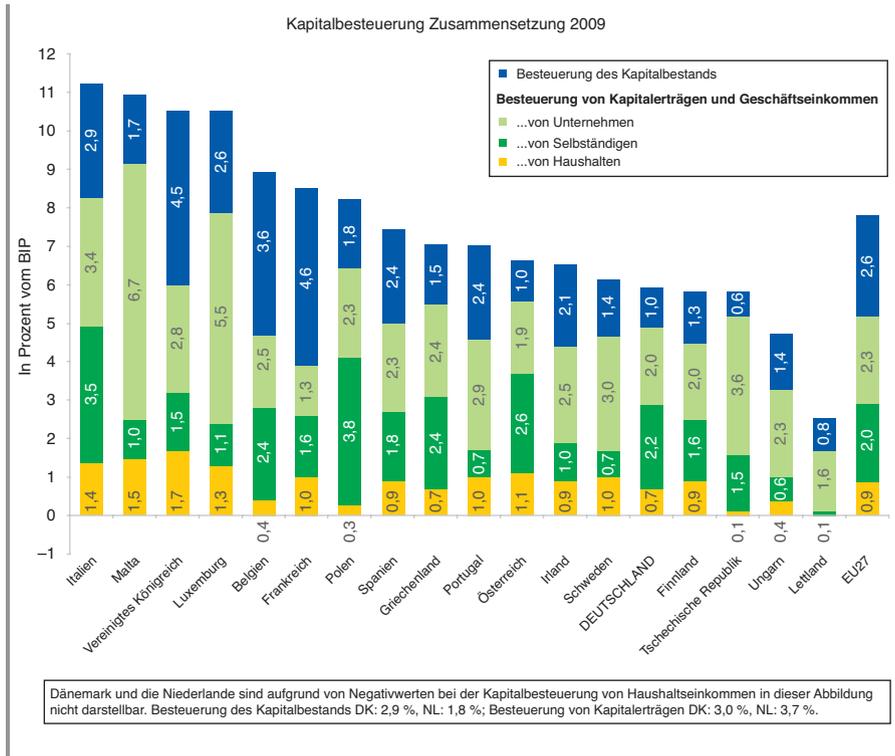
Abbildung 33: Kapitalbesteuerung in EU-Ländern (2000 und 2009)



Quelle: Europäische Kommission (2011), Taxation trends in the European Union, Annex A.

Die Zusammensetzung der Kapitalbesteuerung besteht aus der Besteuerung des Kapitalbestands und der Besteuerung von Kapitalerträgen sowie Unternehmenseinkommen. Die Erträge teilen sich wiederum in drei Unterkategorien „von Unternehmen“, „von Selbständigen“ und „von Haushalten“ auf. Die Verteilung der Kapitalbesteuerung auf diese Kategorien fällt in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus (Abbildung 34).

Abbildung 34: Zusammensetzung der Kapitalbesteuerung in EU-Ländern (2009)



Quelle: Europäische Kommission (2011), Taxation trends in the European Union, Annex A.

In Frankreich, Großbritannien und Belgien fällt ein besonders hohes Gewicht auf die Besteuerung des Kapitalbestandes. In vielen anderen Staaten (so auch Deutschland) sind es die Besteuerungen der Einkommen von Unternehmen und Selbständigen, die den größten Teil ausmachen.

6. Körperschaftsteuer nominal und effektiv

In diesem Abschnitt wird die nominale sowie die effektive Durchschnittsteuerbelastung der Körperschaftsteuer unter den EU-Mitgliedstaaten verglichen. Konsistent zu den übrigen Analysen und den offiziell seitens der EU-Kommission veröffentlichten Daten zur effektiven Steuerbelastung wird dabei zurückgegriffen auf die Daten von 2009.

Die nominale Steuerbelastung berücksichtigt lediglich die im Gesetz verankerten Steuersätze, nicht aber die Steuerbemessungsgrundlage (inkl. der nationalen Abschreibungsregelungen), die für die Darstellung der effektiven Steuerbelastung nötig ist.¹¹

Ein Unternehmen bei der Standortwahl wird neben anderen Faktoren immer auch die effektiven Steuersätze als Entscheidungsbasis wählen. In der Abbildung 35 wird deutlich, dass die gesetzlich festgelegten Steuersätze mittlerweile häufig schon einen guten Anhaltspunkt für die effektive Besteuerung darstellen.

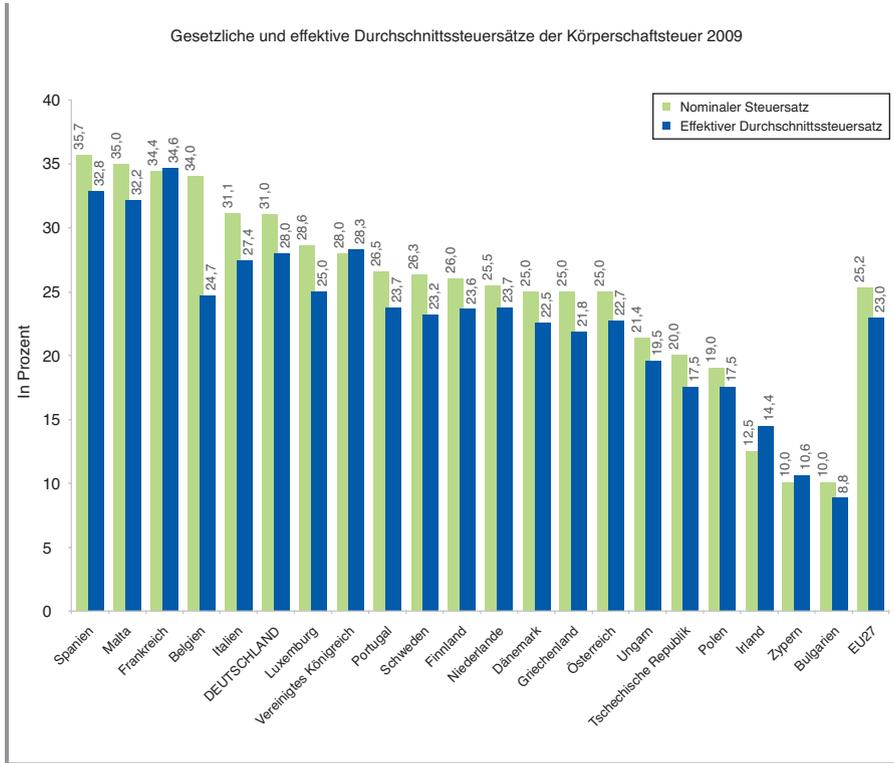
Anders in Belgien: Hier ist ein großer Unterschied zwischen nominaler und effektiver Steuerbelastung zu sehen. Der gesetzlich festgelegte Satz betrug 2009 34 %, effektiv wurden die Unternehmensgewinne jedoch nur mit knapp 25 % besteuert. Damit fiel Belgien ins Mittelfeld der EU27-Staaten. Frankreich war das einzige Land, bei dem der effektive Durchschnittsteuersatz knapp über dem gesetzlich festgeschriebenen Steuersatz lag, bei allen anderen Ländern ist er niedriger. Gleichzeitig ist Frankreich auch das Land, in dem die Unternehmen über die Körperschaftsteuer am stärksten zur Kasse gebeten wurden (34,6 % effektiver Durchschnittsteuersatz).

Sowohl nominal als auch effektiv betrachtet, lag Deutschland im vorderen Mittelfeld und damit sechs bzw. fünf Prozentpunkte über dem EU27-Durchschnitt.

Bei dieser Betrachtung der reinen Körperschaftsteuersätze nicht berücksichtigt, aber für die Einordnung der Gesamtbelastung ebenfalls von Bedeutung, ist die Frage nach Art und Umfang der Entlastung der Dividenden beim Anteilseigner. Sie dient dazu, Doppelbelastungen ausgeschütteter Gesellschaftsgewinne (erst Körperschaftsteuer, dann persönliche Einkommensteuer des Anteilseigners) zu verringern.

¹¹ Die effektiven Durchschnittsteuersätze wurden vom ZEW für die Europäische Kommission nach der Devereux/Griffith-Methode berechnet. Nach dieser Methode wurde von *Bilicka, Devereux und Fuest* (2011) ein aktuelles Ranking der G20 Staaten erstellt. Siehe <http://www.sbs.ox.ac.uk/centres/tax/Pages/Reports.aspx>.

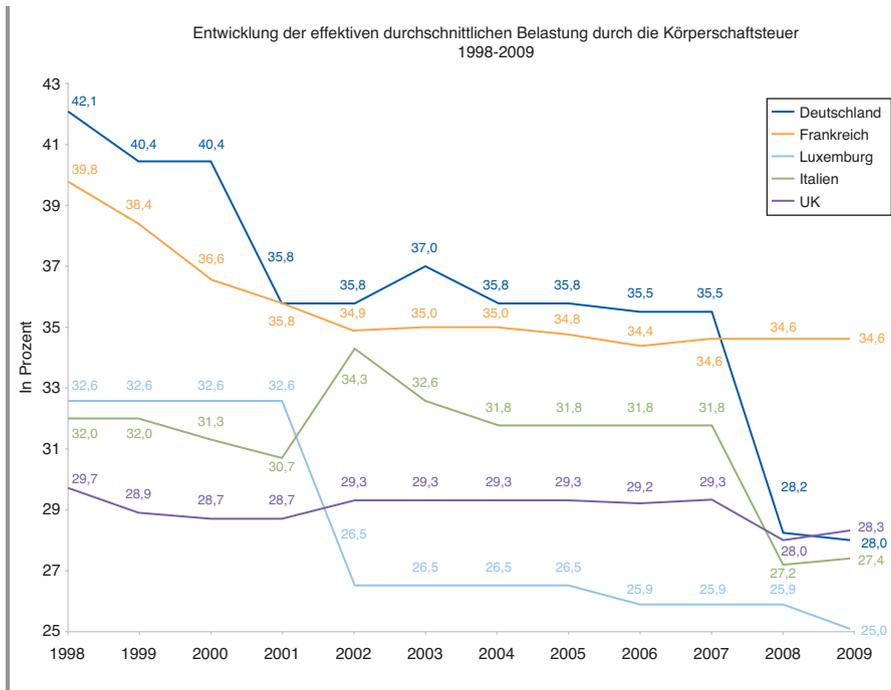
Abbildung 35: Nominale und effektive Körperschaftsteuersätze in EU-Ländern (2009)



Quelle: Devereux, M. et al. (2009), Project for the EU Commission TAXUD, Report 2009; Effective Tax Levels Using the Devereux / Griffith Methodology.

Estland, Lettland, die Slowakei und Zypern besteuerten die Gewinne lediglich auf Ebene der Gesellschaft und ließen Dividenden beim Anteilseigner zur Gänze steuerfrei. Malta hatte ein Vollarrechnungsverfahren etabliert, was zum gleichen Ergebnis führt. In Deutschland wurden Dividendeneinkünfte mit der Abgeltungsteuer von 25 % plus Solidaritätszuschlag besteuert (mit der Option zur Veranlagung, wenn der progressive Einkommensteuersatz zu einer geringeren Belastung führt). Irland ist das einzige Land in der EU27, wo der Anteilseigner keine Entlastung für ausgeschüttete Gewinne bekommt; dafür hat Irland bekanntlich einen sehr geringen Körperschaftsteuersatz.

Abbildung 36: Entwicklung der Körperschaftsteuerlasten in ausgewählten Ländern (1998–2009)



Quelle: Devereux, M. et al. (2009), Project for the EU Commission TAXUD, Report 2009; Effective Tax Levels Using the Devereux / Griffith Methodology.

Die Entwicklung der effektiven Körperschaftsteuersätze zeichnet in der Betrachtung von 1998 bis 2009 ein gleichgerichtetes Bild, die Steuersätze sanken (Abbildung 36). Dieser Trend wird besonders deutlich für Deutschland, Italien und Luxemburg. Frankreich blieb auf vergleichsweise hohem Niveau, die effektive Belastung in Großbritannien sank nur in Maßen von 29,3 auf 28,2 % zwischen 2007 und 2008.

7. Mehrwertsteuer in der Europäischen Union

Den im Jahr 2011 höchsten regulären Mehrwertsteuersatz von 25 % haben drei EU-Mitgliedstaaten: Dänemark, Schweden und Ungarn, der niedrigste reguläre Mehrwertsteuersatz (gleichzeitig der EU-Mindestsatz) von 15 % ist in Luxemburg und Zypern zu finden. Der EU-Durchschnitt beträgt 20,7 %, mit 19 % liegt Deutschland also unter dem Durchschnitt.

Tabelle 6: Normalsteuersätze der Umsatzsteuer in EU-Ländern (2011)

Mehrwertsteuersätze	2011
Dänemark	25,0
Ungarn	25,0
Schweden	25,0
Griechenland	23,0
Portugal	23,0
Finnland	23,0
Belgien	21,0
Irland	21,0
Italien	20,0
Österreich	20,0
Vereinigtes Königreich	20,0
Frankreich	19,6
DEUTSCHLAND	19,0
Niederlande	19,0
Spanien	18,0
Zypern	15,0
Luxemburg	15,0
EU27	20,7

Quelle: Europäische Kommission (2011), Taxation trends in the EU.

In der Tabelle 6 nicht abgebildet sind die zahlreichen Ausnahmen und Mehrwertsteuerermäßigungen, die es in einzelnen Mitgliedstaaten gibt. Bis auf Dänemark hat jeder Mitgliedstaat ein bis zwei reduzierte Mehrwertsteuersätze. Die reduzierten Steuersätze stehen immer wieder in der Diskussion, gerade Grenzfälle zwischen ermäßigtem und Regelsteuersatz provozieren Schwierigkeiten und Unverständnis, was in Deutschland unter anderem zu 300 gerichtlichen Auseinandersetzungen innerhalb der letzten zehn Jahre geführt hat.¹²

¹² Bundesrechnungshof (2010), Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung, 6.

Die ermäßigten Umsatzsteuersätze wurden in Deutschland 1967 im Rahmen der Umsatzsteuerreform eingeführt und für bestimmte Güter des lebensnotwendigen Bedarfs sozialpolitisch begründet. Von 5 % im Jahr 1968 ist der Tarif des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bis heute auf 7 % gestiegen (letzte Erhöhung war im Jahr 1992). Der Regelsteuersatz wurde im gleichen Zeitraum von 10 % im Jahr 1968 bis heute auf 19 % erhöht.

Angewendet wird der ermäßigte Mehrwertsteuersatz auf die Lieferung von Nahrungsmitteln, auf bestimmte Leistungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau, auf viele Leistungen im Gesundheitsbereich und zur Kompensation körperlicher Gebrechen, auf gewisse Kulturleistungen, auf zahlreiche Leistungen gemeinnütziger Organisationen, auf die meisten Leistungen im Personennahverkehr und auf bestimmte Hotelleistungen. Letztere sind im Jahr 2009 hinzugekommen.

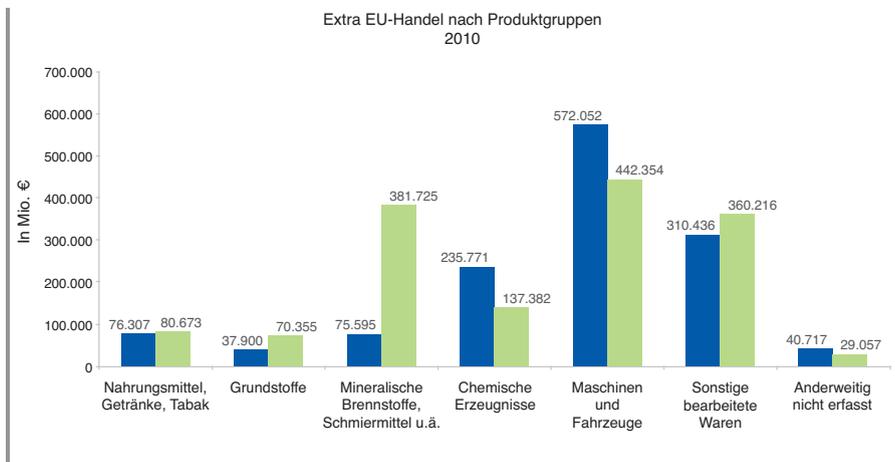
IV. Wirtschaftliche Außenbeziehungen

1. Export und Import

Unternehmen in der Europäischen Union agieren auf dem integrierten Gemeinsamen Markt. In der Mehrheit der EU-Länder nutzen sie zudem eine gemeinsame Währung, den Euro. Vor diesem Hintergrund ist die ehemals so einfache Frage nach Export und Import heute nicht mehr eindeutig zu beantworten, zumindest nicht mehr ohne die Rückfragen, welcher Im- und Export damit denn gemeint ist.

In vielerlei Hinsicht, gerade auch mit Blick auf die globalen Handelsbeziehungen, ist es heutzutage sinnvoll, den Außenhandel der EU mit dem „Rest der Welt“ an erster Stelle zu betrachten. Abbildung 37 stellt diesen Extra EU-Handel nach Produktgruppen dar. EU-weit sind im Jahr 2010 Wareneinfuhren im Wert von 1.502 Mrd. Euro und Warenausfuhren im Wert von 1.349 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Abbildung 37: Extra EU-Handel nach Produktgruppen (2010)

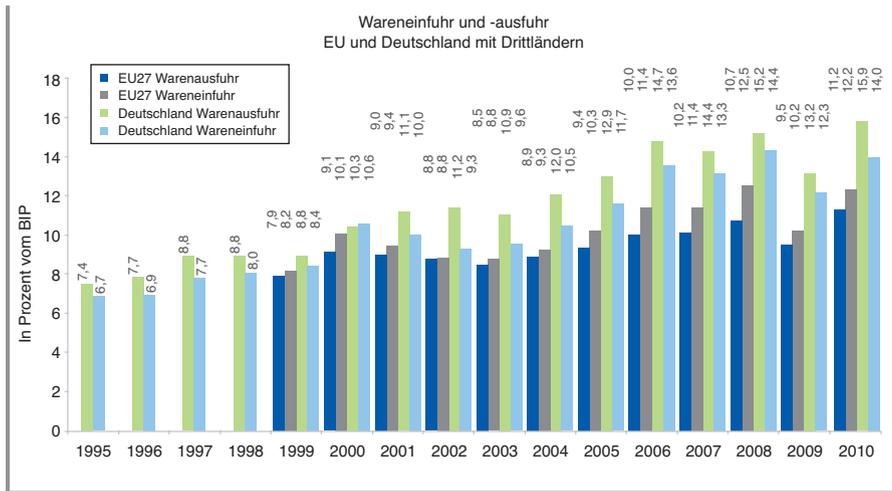


Quelle: Eurostat (2011), Außenhandel, Extra EU-Handel nach Produktgruppen.

Der größte Handel besteht dabei im Bereich Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge, sowohl für Einfuhren als auch Ausfuhren. Hier beträgt der Ausfuhrüberschuss 130 Mrd. Euro. Die Abhängigkeit der EU von fossilen Brennstoffen, aber auch von sonstigen Roh- und Grundstoffen zeigt sich in den deutlichen Importüberschüssen in diesen Bereichen.

Die Entwicklung des Extra-EU-Handels für Deutschland und die EU27 wird in Abbildung 38 gegenübergestellt. In absoluten Zahlen sind die Im- und Exporte aus Deutschland sowie auch aus der gesamten EU27 zwischen 1999 und 2008 kontinuierlich gestiegen. Im Zuge der Wirtschaftskrise ist der Außenhandel im Jahr 2009 dann deutlich zurückgegangen und 2010 wieder etwas angestiegen: auf 0,38 Mrd. Euro für Ausfuhren und 0,29 Mrd. Euro für Einfuhren. Die gleiche Entwicklung zeichnet sich bei der Betrachtung der relativen Zahlen ab (Abbildung 38).

Abbildung 38: Wareneinfuhr und -ausfuhr Deutschland und EU27 (1995–2010)



Quelle: Eurostat (2011), Globalisierungsindikatoren, Ausfuhr von Waren, Einfuhr von Waren.

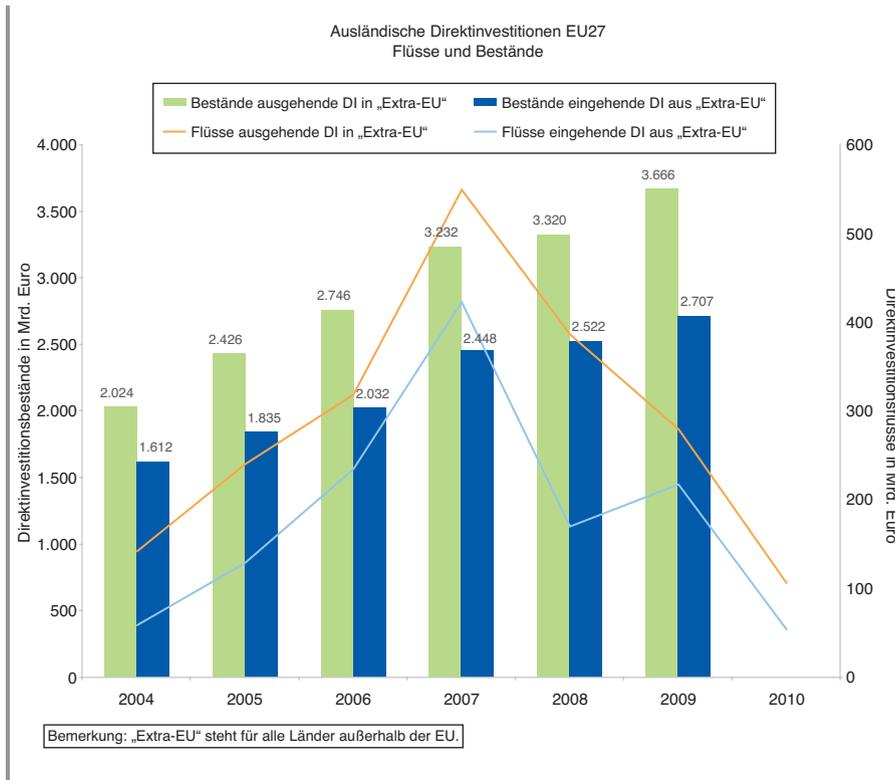
Zwischen 1995 und 2010 sind die Exporte in Deutschland um durchschnittlich 7,6 % jährlich, die Importe um fast 7,3 % gestiegen. Die Exporte sind für Deutschland stets höher als die Importe. Fast 16 % des BIP erreichte der Wert der Exporte in Deutschland im Jahr 2010, für Importe waren es 14 %. In der gesamten EU27 ist es andersherum, hier übersteigt die Wareneinfuhr die Warenausfuhr (2010 12,2 % des BIP Wareneinfuhr, 11,2 % des BIP Warenausfuhr).

2. Direktinvestitionen

Direktinvestitionen sind internationale Vermögensanlagen eines inländischen Investors im Ausland bzw. eines ausländischen Investors im Inland

mit einem Stimmrechtsanteil von mindestens 10 %. Sie nehmen in einer stärker globalisierten Welt eine bedeutende Rolle ein.

Abbildung 39: Ausländische Direktinvestitionen EU27 (2004–2010)



Quelle: Eurostat (2011), Statistics Explained, Foreign direct investment statistics http://ep.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Foreign_direkt_investment_statistics.

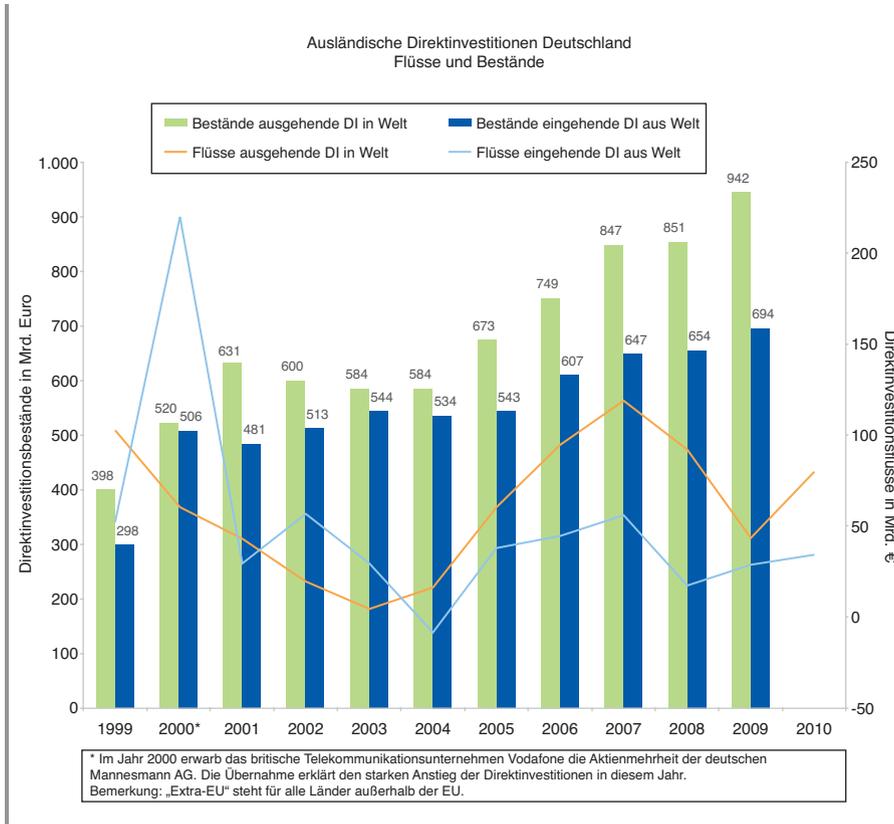
Bei der statistischen Betrachtung ausländischer Direktinvestitionen (FDI = Foreign Direct Investment) ist zunächst zwischen den Direktinvestitionsströmen und den -beständen zu unterscheiden. Während die Ströme alle neuen Investitionen in einer Periode erfassen, spiegeln die Bestände den Wert aller vergangenen Investitionen bis zum Ende der Referenzperiode wider. Die Bestände sind zwar in erster Linie von den Kapitalströmen beeinflusst, gleichzeitig kann aber nicht direkt von einer Größe auf die andere geschlossen werden, da die Direktinvestitionsbestände auch noch von anderen Faktoren beeinflusst werden (wie z. B. Wechselkursveränderungen).

Direktinvestitionsströme sind recht volatil. Sie steigen in der Regel während Phasen starken Wirtschaftswachstums, während Investitionsabbau eher in Rezessionen stattfindet. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die ausländischen Direktinvestitionen in der EU stark beeinflusst. 2010 sind die Direktinvestitionen aus dem EU-Inland ins Ausland im dritten Jahr in Folge zurückgegangen, im Vergleich zum Vorjahr um 62 %. Die Direktinvestitionen aus dem Ausland ins EU-Inland sind im gleichen Zeitraum um 75 % gesunken.

Die Bestände der ein- und ausgehenden Direktinvestitionen der EU sind 2009 um 10 % (ausgehende) bzw. 7 % (eingehende) gestiegen. Dies ist ein stärkerer Anstieg als 2008, wo beide nur jeweils um drei Prozentpunkte gestiegen sind.

Zum Ende des Berichtsjahres 2009 waren 31 % (umgerechnet 1.134 Mrd. Euro) des Bestandes ausgehender Direktinvestitionen der EU den USA zugeordnet. Von diesen Beständen repräsentierte der Dienstleistungssektor etwa 70 %, die verarbeitende Industrie etwa 22 %. Ein Viertel der ausländischen Direktinvestitionen aus der EU in die USA kam aus Großbritannien. Zweitgrößtes Land europäischer Direktinvestitionen war 2009 die Schweiz (14 % der gesamten ausgehenden Direktinvestitionsbestände), gefolgt von Kanada (4 %). Ähnlich sieht es auch mit den Direktinvestitionen aus dem Ausland in die EU aus. Hier hielten die USA 2009 39 % der gesamten Direktinvestitionsbestände in der EU in Höhe von 1.044,1 Mrd. Euro, die Schweiz folgt mit 347,9 Mrd Euro.

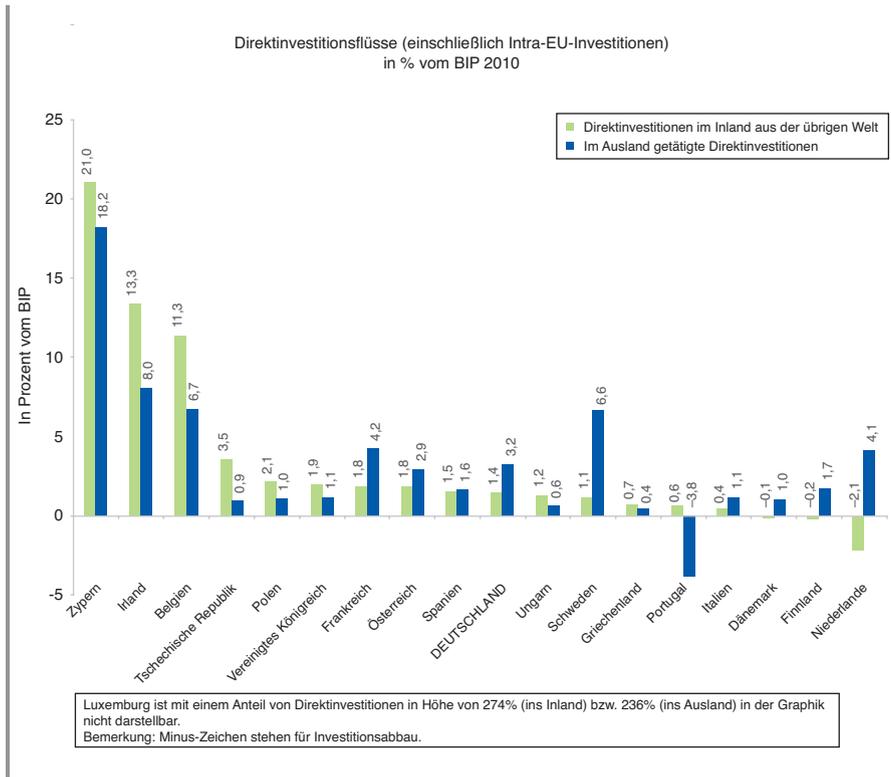
Abbildung 40: Ausländische Direktinvestitionen Deutschland (2004–2010)



Quelle: Eurostat (2011), Statistics Explained, Foreign direct investment statistics
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Foreign_direkt_investment_statistics.

Die Direktinvestitionsbestände in Deutschland sind seit 1999 gestiegen – sowohl die ausgehenden Direktinvestitionen in die Welt als auch die eingehenden Direktinvestitionen aus der restlichen Welt nach Deutschland haben sich mehr als verdoppelt (Abbildung 40). Die Direktinvestitionsflüsse sind sehr viel volatil. Dies wird im Jahr 2000 besonders deutlich, wo eine einzelne große ausländische Übernahme von Vodafone für einen enormen Anstieg der eingehenden Direktinvestitionsflüsse gesorgt hat. Ein deutlicher Auf- oder Abwärtstrend bei den Direktinvestitionsströmen in Deutschland ist nicht zu erkennen. Tiefpunkt zwischen 1992 und 2010 war im Jahr 2004 (– 0,4 %), der höchste Wert wurde 2000 erreicht.

Abbildung 41: Direktinvestitionsflüsse einschließlich Intra-EU-Investitionen in EU-Ländern (in % vom BIP; 2010)



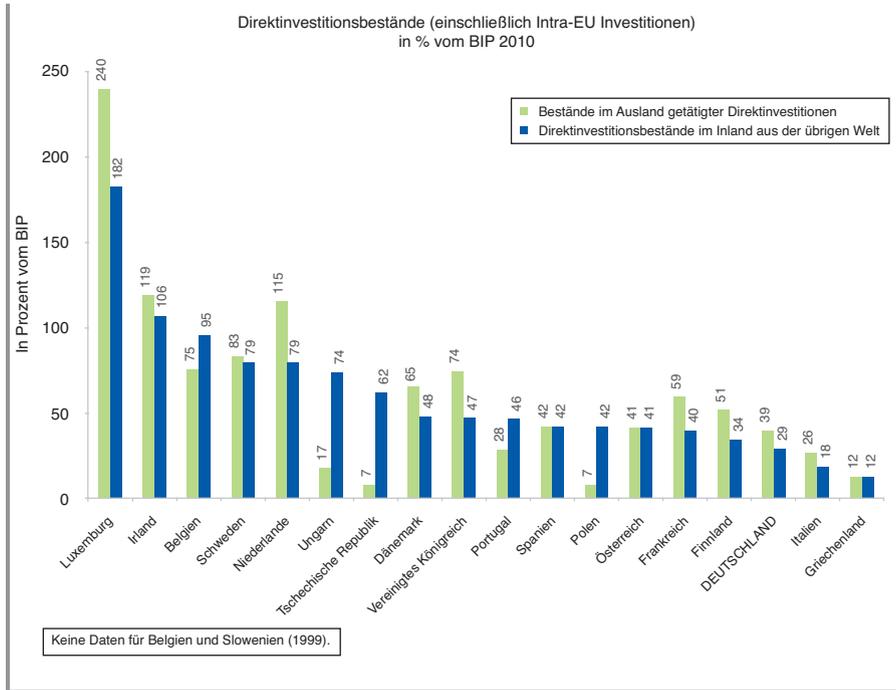
Quelle: Eurostat (2011), Globalisierungsindikatoren, Direktinvestitionen ins Inland aus der übrigen Welt und aus dem Inland in die übrige Welt.

Abbildung 41 stellt Direktinvestitionsflüsse einschließlich der Intra-EU-Investitionen anteilig am BIP dar. Für das Jahr 2010 betrug der durchschnittliche BIP-Anteil von Direktinvestitionsflüssen ins EU-Inland 0,4 %. Deutschland lag mit 1,4 % über diesem Durchschnitt. Spitzenreiter bei den Direktinvestitionen ist mit großem Abstand Luxemburg (Direktinvestitionen in Höhe von 274 % seines BIP), gefolgt von Zypern, Irland und Belgien. Schlusslicht bilden die Niederlande mit einem negativen Wert von - 2,1 % des BIP.

Auch bei der Betrachtung der etwas volatilen Bestände im Ausland getätigter Direktinvestitionen und bei den Direktinvestitionsbeständen im Inland belegt Luxemburg mit großem Abstand zu den Nachfolgern den ersten Platz

(Abbildung 42). Deutschland ist hier mit ca. 39 bzw. 29 % recht weit hinten im EU-Vergleich vor Griechenland und Italien zu finden.

Abbildung 42: Direktinvestitionsbestände einschließlich Intra-EU-Investitionen in EU-Ländern (in % vom BIP; 2010)



Quelle: Eurostat (2011), Globalisierungsindikatoren, Direktinvestitionen ins Inland aus der übrigen Welt.

Literaturhinweise

Beland, U. (2011), Realsteuern 2011, IFSt-Schrift Nr. 475 (2011).

Bilicka K., Devereux M., Fuest C. (2011), G20 Corporate tax ranking 2011, Oxford University Centre for Business Taxation.

Bundesrechnungshof (2010), Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz. Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung.

Devereux, M. et al. (2009), Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology, ZEW Mannheim und Oxford.

Europäische Kommission (2009), Ageing Report, Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2008–2060), EUROPEAN ECONOMY 2|2009, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG). doi:10.2765/80301

Europäische Kommission (2011), EU-Haushalt 2010, Finanzbericht. doi:10.2761/72174

Europäische Kommission (2011), Eurostat Pocketbooks, Key figures on European business with a special feature on SMEs. doi:10.2785/15193.

Europäische Kommission (2011), Taxation trends in the European Union. doi:10.2785/1261

OECD (2010), OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics, OECD Publishing. doi:10.1787/factbook-2010-en

OECD (2011), Government at a Glance 2011, OECD Publishing. doi:10.1787/gov_glance-2011-en

Webseiten:

Bundesministerium der Finanzen, Monatsberichte: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54/DE/BMF_Startseite/Publikationen/Monatsbericht_des_BMF/node.html?__nnn=true

Bundesministerium der Finanzen, Steuereinnahmen: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4156/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Steuern/Steuerschaetzung__einnahmen/Steuereinnahmen/node.html?__nnn=true

Deutsche Bundesbank, Statistik: <http://www.bundesbank.de/statistik/statistik.php>

Eurostat, Statistiken: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

Federal Reserve System, Economic Research Data: <http://www.federalreserve.gov/econresdata/default.htm>

OPEC, Monthly Oil Reports: http://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm

OECD, Stat Extracts: <http://stats.oecd.org/>

OECD, Economic Outlook Annex Tables: http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_34573_2483901_1_1_1_1,00.html

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/>

Statistisches Bundesamt: <https://www.destatis.de>

IFSt-Schriften 2010 / 2011 / 2012

2010

- Nr. 460 *Dornbusch*, Zur Struktur familienpolitischer Maßnahmen in Deutschland
- Nr. 461 *Dorenkamp*, Systemgerechte Neuordnung der Verlustverrechnung – Haushaltsverträglicher Ausstieg aus der Mindestbesteuerung
- Nr. 462 *Albert*, Schiedsverfahren im Internationalen Steuerrecht
- Nr. 463 *Franke/Kügler*, Steuerliche Behandlung grenzüberschreitender Funktionsverlagerungen
- Nr. 464 *Stapperfend*, Bilanzberichtigung und Bindung der Finanzverwaltung an die eingereichte Bilanz – Subjektiver Fehlerbegriff auf dem Prüfstand
- Nr. 465 *Beland*, Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohnern im Jahr 2010 gegenüber 2009
- Nr. 466 *Dornbusch*, Entwicklung wesentlicher Daten der öffentlichen Finanzwirtschaft in Deutschland von 1999–2009

2011

- Nr. 467 *Dahlmanns*, Tagungsbericht, Kolloquium zur Beschleunigung der Betriebsprüfung
- Nr. 468 *Hemmelgarn*, Steuern und Abgaben im Finanzmarktsektor – Abgabenrechtliche Regulierung und neue Finanzmarktsteuern in der Europäischen Union
- Nr. 469 *Drüen*, Modelle und Rechtsfragen zeitnaher Betriebsprüfung
- Nr. 470 *Ernst*, Neuordnung der Verlustnutzung nach Anteilseignerwechsel – Reformbedarf und haushaltspolitische Bedeutung des § 8c KStG
- Nr. 471 *IFSt-Arbeitsgruppe*, Einführung einer modernen Gruppenbesteuerung – Ein Reformvorschlag

- Nr. 472 *Rublack*, Berücksichtigung finaler Auslandsverluste – Ein Vorschlag zur Umsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen im deutschen Steuerrecht
- Nr. 473 *Blumenberg/Kring*, Europäisches Beihilferecht und Besteuerung
- Nr. 474 *Scheffler*, Das Maßgeblichkeitsprinzip nach dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz – Bestandsaufnahme nach Auffassung der Finanzverwaltung und Alternativen zum Maßgeblichkeitsprinzip
- Nr. 475 *Beland*, Realsteuern 2011
- Nr. 476 *Houben/Baumgarten*, Haushalts- und Verteilungswirkungen einer Tarifreform
- Nr. 477 *Englisch/Friedrich-Vache*, Umsatzsteuerrechtliche Aspekte der Anteilsveräußerung

2012

- Nr. 478 *Dahm/Hamacher*, Export der Abgeltungsteuer – Zur Vereinfachung und grenzüberschreitenden Anwendung der Abgeltungsteuer
- Nr. 479 *IFSt/FiFo*, Trends und Zukunftsfragen der Steuer- und Finanzpolitik in Deutschland und Europa
- Nr. 480 *Brunsbach/Endres/Lüdicke/Schnitger*, Deutsche Abkommenspolitik – Trends und Entwicklungen 2011/2012 (in Erscheinung)

ISBN: 978-3-89737-025-8