**Europäisches Parlament**
2019-2024

*Ausschuss für Wirtschaft und Währung*

**2023/2058(INI)**

28.6.2023

# ENTWURF EINES BERICHTS

über das Thema „Die Rolle der Steuerpolitik in Krisenzeiten“
(2023/2058(INI))

Ausschuss für Wirtschaft und Währung

Berichterstatterin: Kira Marie Peter-Hansen

PR_INI

## INHALT

**Seite**

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....3

BEGRÜNDUNG.....10

## ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

**zu dem Thema „Die Rolle der Steuerpolitik in Krisenzeiten“**
**(2023/2058(INI))**

*Das Europäische Parlament*,

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. September 2021 mit dem Titel „Umsetzung der EU-Anforderungen für den Austausch von Steuerinformationen: Fortschritte, Erkenntnisse und zu überwindende Hindernisse“[1],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 7. Oktober 2021 zu der Reform der EU-Politik im Bereich schädliche Steuerpraktiken (einschließlich der Reform der Gruppe „Verhaltenskodex“)[2],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 21. Oktober 2021 mit dem Titel „Pandora Papers: Konsequenzen für die Bemühungen um die Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung“[3],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 9. März 2022 zu dem Entwurf einer Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG in Bezug auf die Mehrwertsteuersätze[4],

– unter Hinweis auf den Vorschlag der Kommission vom 14. Juli 2021 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines $CO_2$-Grenzausgleichssystems (COM(2021)0564),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. Januar 2019 zu der Gleichstellung der Geschlechter und der Steuerpolitik in der EU[5],

– unter Hinweis auf den Bericht der Kommission vom 28. Juni 2022 mit dem Titel „Steuertrends in der Europäischen Union - Ausgabe 2022“,

– unter Hinweis auf das Treibhausgasemissionsziel der EU für 2030, das in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11. Dezember 2020 gebilligt wurde,

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 20. Mai 2020 mit dem Titel „EU-Biodiversitätsstrategie für 2030: Mehr Raum für die Natur in unserem Leben“ (COM(2020)0380),

[1] ABl. C 117 vom 11.3.2022, S. 120.
[2] ABl. C 132 vom 24.3.2022, S. 167.
[3] ABl. C 184 vom 5.5.2022, S. 141.
[4] ABl. C 347 vom 9.9.2022, S. 232.
[5] ABl. C 411 vom 27.11.2020, S. 38.

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 15. Juli 2020 mit dem Titel „Aktionsplan für eine faire und einfache Besteuerung zur Unterstützung der Aufbaustrategie“ COM(2020)0312,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) 2022/1854 des Rates vom 6. Oktober 2022 über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise[6],

– unter Hinweis auf die von der Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität ihrer Generaldirektion Interne Politikbereiche am 29 März 2023 veröffentlichte Studie mit dem Titel „Die Wirksamkeit und die Verteilungsfolgen von Übergewinnsteuern oder Steuern auf Zufallsgewinne in Anbetracht der Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten“,

– unter Hinweis auf den Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vom 14. Oktober 2021 mit dem Titel „Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis“ (Steuer- und Haushaltspolitik nach der COVID-19-Krise),

– unter Hinweis auf die Veröffentlichung der OECD vom 21. Januar 2021 mit dem Titel „Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic“ (Aktualisierte Leitlinien zu Steuerabkommen und den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie),

– unter Hinweis auf den Bericht der OECD vom 18. Februar 2022 mit dem Titel „Tax Policy and Gender Equality – A stocktake of Country Approaches“ (Steuerpolitik und Gleichstellung der Geschlechter – Eine Bestandsaufnahme länderspezifischer Ansätze),

– unter Hinweis auf den Bericht der OECD vom 12. April 2018 mit dem Titel „The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD“ (Die Rolle und Gestaltung der Nettovermögenssteuern in der OECD),

– unter Hinweis auf den Bericht der OECD vom 15. Oktober 2019 mit dem Titel „Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action“ (Besteuerung des Energieverbrauchs 2019: Steuern für Klimapolitik nutzen),

– unter Hinweis auf das OECD-Musterabkommens zur Vermeidung von Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen 2017,

– unter Hinweis auf die von der Generaldirektion Steuern und Zollunion der Kommission am 6. Januar 2021 veröffentlichte Studie mit dem Titel „Taxation in support of green transition: an overview and assessment of existing tax practices to reduction greenhouse gas emissions“ (Überblick und Bewertung bestehender Steuerpraktiken zur Verringerung der Treibhausgasemissionen),

– unter Hinweis auf die von der Generaldirektion Steuern und Zollunion der Kommission am 2. Juli 2021 veröffentlichte Studie mit dem Titel „Study on the taxation of the air transport sector“ (Studie zur Besteuerung des Luftverkehrssektors),

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur

[6] ABl. L 261 I vom 7.10.2022, S. 1.

Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom[7],

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 18. Mai 2022 zum REPowerEU-Plan (COM(2022)0230),

– unter Hinweis auf den Bericht der OECD vom 19. Mai 2020 mit dem Titel „Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience“ (Steuer- und Fiskalpolitik als Reaktion auf die Coronakrise: Vertrauen und Resilienz stärken),

– unter Hinweis auf die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 13. Juli 2022 zur Besteuerung grenzüberschreitender Telearbeitnehmer und ihrer Arbeitgeber[8],

– gestützt auf Artikel 54 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf die Stellungnahme des Haushaltsausschusses,

– unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (A9-0000/2023),

A. in der Erwägung, dass es mit Blick auf die wirtschaftliche Erholung und die Klimakrise erforderlich ist, mehr Ressourcen zu mobilisieren und die aktuelle Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten zu überdenken;

B. in der Erwägung, dass die steigenden Unternehmenserträge fast die Hälfte des Anstiegs der Inflation in der EU in den letzten zwei Jahren ausmachen, da die Unternehmen ihre Preise um mehr als die steigenden Kosten importierter Energie erhöht haben;

C. in der Erwägung, dass der zunehmende Trend zu grenzüberschreitenden Telearbeitern, einschließlich digitaler Nomaden, zu Schwierigkeiten bei der Besteuerung des Arbeitseinkommens geführt hat;

D. in der Erwägung, dass sich die Steuerlast im Laufe der Jahre von Vermögen zu Einkommen, von Kapitalerträgen zu Arbeitseinkommen und Verbrauch, von multinationalen Unternehmen (MNE) auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und vom Finanzsektor zur Realwirtschaft verlagert hat;

E. in der Erwägung, dass sich die EU-Mitgliedstaaten unverhältnismäßig auf Lohnsteuern, Sozialbeiträge und indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer (MwSt) stützen;

F. in der Erwägung, dass Frauen mit impliziten steuerlichen Verzerrungen konfrontiert sind, da sie in der Regel stärker von Arbeitseinkommen als Kapitaleinkommen abhängig sind und einen höheren Anteil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben; in der Erwägung, dass Sekundärverdiener in der EU überwiegend Frauen sind und im Durchschnitt etwa ein Drittel des gemeinsamen Einkommens des Haushalts verdienen;

[7] ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51.
[8] ABl. C 443 vom 22.11.2022, S. 15.

G. in der Erwägung, dass Bedenken in Bezug auf die mögliche Doppelbesteuerung ukrainischer Flüchtlinge geäußert wurden, die weiterhin ihre Pflichten für ihren ukrainischen Arbeitgeber wahrnehmen, während sie aus der Ferne in ihren Aufnahmeländern arbeiten, und dass es in dieser Angelegenheit keinen gemeinsamen Ansatz der EU gibt;

H. in der Erwägung, dass die Mehrwertsteuersätze in allen von der Krise betroffenen Sektoren und auf grundlegende Güter gesenkt wurden, um die negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und die hohe Inflation zu dämpfen;

I. in der Erwägung, dass die Zahl der Privatjetflüge in Europa zwischen 2021 und 2022 um 64 % gestiegen ist; in der Erwägung, dass sich die Kohlendioxidemissionen von Privatflügen in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt haben;

J. in der Erwägung, dass die Schifffahrtsindustrie zwischen 2020 und 2022 so viel Gewinn erwirtschaftete wie in den vergangenen sechs Jahrzehnten zusammen; in der Erwägung, dass ihre Besteuerung weltweit nach wie vor niedrig ist;

K. in der Erwägung, dass KMU im Vergleich zu multinationalen Unternehmen besonders von der Komplexität des Steuersystems und insbesondere der Einhaltung der Steuervorschriften betroffen sind.

***Steuerliche Reaktionen auf anhaltende Krisen und die Inflation***

1. hebt hervor, dass die Steuersysteme und Haushaltskapazitäten in den Mitgliedstaaten mit schweren Schocks, einer alternden Bevölkerung und Herausforderungen im Zusammenhang mit dem grünen Wandel, dem digitalen Wandel ihrer Arbeitsmärkte und der bestehenden Steuerlücke[9] konfrontiert sind, wobei dies alles die Notwendigkeit großer öffentlicher Investitionen unterstreicht, um eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung zu erreichen, privates Kapital zu mobilisieren und Unternehmertum anzuziehen;

2. stellt mit Besorgnis fest, dass die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, der anschließende Energiepreisschock und die Inflation stark regressiv sind, wobei die ärmsten Haushalte am stärksten betroffen sind; stellt fest, dass die effektiven Steuersätze für Familien mit Kindern erheblich gestiegen sind, insbesondere bei niedrigeren Einkommen[10]; stellt mit Besorgnis fest, dass sich die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern während der Pandemie verschärft hat;

3. stellt fest, dass die COVID-19-Finanzhilfe in Form von Steuerabzügen und Steuergutschriften nur begrenzte Auswirkungen auf die Bedürftigsten, wie Arbeitslose, Studierende, Rentner, nicht gemeldete Arbeitnehmer und Teilzeitbeschäftigte, hatte;

4. stellt mit Besorgnis fest, dass die Inflation teilweise darauf zurückzuführen ist, dass Unternehmen ihre Gewinnspannen erhöht haben, wobei beispielsweise das jährliche

[9] Europäische Kommission, „Bericht zur Steuerpolitik in der Europäischen Union 2020“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2020.
[10] OECD, „Double blow for workers as inflations drive real wage down and labour tax up“ (Doppelter Schlag für Arbeitnehmer, da die Inflation die Reallöhne senkt und die Lohnsteuern steigen), 25. April 2023.

Vorsteuereinkommen von Maersk von 967 Mio. USD im Jahr 2019 auf 30,2 Mrd. USD im Jahr 2022 gestiegen ist;

5. bedauert, dass multinationale Unternehmen, die in Krisenzeiten hohe Überschüsse erwirtschaften, und wohlhabende Einzelpersonen, die durch Spekulation erhebliche Kapitalerträge erzielen, oftmals zu niedrig besteuert werden;

6. ist besorgt darüber, dass die Auswirkungen vorübergehender Mehrwertsteuerermäßigungen für die Endverbraucher begrenzt waren und für Unternehmen, die ihre Gewinnspannen aufgrund dieser Senkungen erhöht haben, stärker ausgeprägt waren;

7. bedauert, dass die Umweltbesteuerung im Rahmen des gesamten Steuermixes in der EU nach wie vor zu wenig genutzt wird; bedauert, dass die Subventionen für fossile Brennstoffe nach wie vor hoch sind; stellt fest, dass die Steuersysteme der Mitgliedstaaten insgesamt nicht auf die Klima- und Biodiversitätskrise abgestimmt sind und nur unzureichend zur Erreichung der Klimaziele der EU beitragen;

8. fordert die Mitgliedstaaten auf, den „COVID-19-Präzedenzfall“ für die Besteuerung von Grenzgängern im Hinblick auf die steuerliche Behandlung ukrainischer Flüchtlinge in Erwägung zu ziehen, was bedeuten würde, dass die zusätzlichen Tage, die im Aufnahmeland verbracht werden, bei der Berechnung der 183-Tage-Regel außer Acht gelassen würden; empfiehlt, dass die nationalen Steuerbehörden der Mitgliedstaaten Flüchtlingen Steuerberatung anbieten und administrative Komplikationen verringern;

***Resiliente Steuersysteme für die Zukunft***

9. ist der Ansicht, dass die EU angesichts der zahlreichen Krisen, mit denen die Mitgliedstaaten konfrontiert sind, die Gelegenheit nutzen sollte, eine umfassende und ganzheitliche Analyse ihrer Steuersysteme durchzuführen;

10. fordert die Kommission auf, eine umfassende Bewertung vorzunehmen und anschließend einen Aktionsplan für wichtige Reformbereiche zu erstellen, um die Steuersysteme der Mitgliedstaaten zu stärken, indem sie zukunfts- und krisenfest gemacht werden, u.a. durch die Vereinfachung der nationalen Steuersysteme; fordert die Kommission auf, einen Steuervorschlag gemäß Artikel 116 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorzulegen, um spezifische Steuerverzerrungen in den Mitgliedstaaten zu beseitigen;

11. fordert die Kommission auf, die Wirksamkeit der vorübergehenden Mehrwertsteuerermäßigungen in den Mitgliedstaaten zu bewerten und erforderlichenfalls Maßnahmen zu ergreifen;

12. betont, dass Umweltsteuern und gut konzipierte Anreize das Potenzial haben, sowohl den Bedarf an zusätzlichen Einnahmen zu decken als auch eine $CO_2$-freie Wirtschaft zu unterstützen; fordert die Mitgliedstaaten auf, im Hinblick auf die vorgeschlagene

Überarbeitung der Richtlinie zur Energiebesteuerung[11] endlich eine Einigung zu erzielen;

13. stellt mit Besorgnis fest, dass die Einkommensungleichheit in den letzten 30 Jahren zugenommen hat, wobei das Vermögen noch stärker konzentriert ist als das Einkommen und Kapitalgewinne hauptsächlich durch das größte Dezil der Bevölkerung erzielt werden; ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten Einkommen und Vermögen durch die Besteuerung von Kapitalgewinnen, Eigentum und Vermögen wirksamer umverteilen sollten; unterstützt die Forderungen, auf internationaler Ebene Verhandlungen über die Einführung einer progressiven Vermögensteuer aufzunehmen, die mit dem globalen Steuerabkommen der OECD und der G20 für Unternehmen im Einklang steht;

14. begrüßt den angenommenen Solidaritätsbeitrag in der EU; bedauert jedoch den begrenzten Anwendungsbereich und die kurze Zeitspanne; fordert die Kommission auf, angesichts der zunehmenden Belege dafür, dass die Inflation teilweise gewinnorientiert ist, eine dauerhafte Überschussbesteuerung für alle Branchen in Erwägung zu ziehen; ist der Ansicht, dass solche Steuern die oligopolistische Macht bestimmter Unternehmen einschränken und die Wettbewerbsfähigkeit steigern würden, während gleichzeitig die Inflation bekämpft und die Einnahmen gesteigert würden;

15. bedauert, dass die Schifffahrtsindustrie zu niedrig besteuert und sogar von der zweiten Säule der OECD/G20 ausgeschlossen ist; unterstützt die Forderung nach einer multilateralen Initiative zur Besteuerung der internationalen Schifffahrt unter dem Gesichtspunkt des Gewinns und der $CO_2$-Emissionen;

16. fordert eine multilaterale Initiative der Vereinten Nationen oder der G20 zur Einführung von Mindeststandards für eine Kohlendioxidsteuer einschließlich eines entsprechenden Mindeststeuersatzes;

17. stellt mit Besorgnis fest, dass Privatjetflüge in der EU in den letzten Krisenjahren exponentiell zugenommen haben; fordert eine EU-weite unzulässige Steuer auf Privatflugzeuge;

18. stellt fest, dass die Beseitigung steuerlicher Negativanreize für die Beschäftigung von Frauen und der ungleichen Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit eines der wichtigsten Ziele der Steuerpolitik unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung der Geschlechter ist; fordert die Kommission auf, Leitlinien für die Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter bei der Gestaltung der Steuerpolitik und der Steuerverwaltung bereitzustellen; stellt fest, dass die Erhebung von nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten verbessert werden muss;

°

° °

[11] Vorschlag der Kommission vom 14. Juli 2021 für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (COM(2021)0563).

19. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

Ungleichheiten werden in Krisenzeiten noch verschärft. Die Situation nach der COVID-19-Pandemie stellt keine Ausnahme dar. Hinzu kommt der Krieg Russlands gegen die Ukraine und die daraus resultierende Energiekrise, die alle zu einer hohen Inflation und wirtschaftlichen Instabilität geführt haben und unsere Gesellschaften in der EU und weltweit in Form einer Krise der Lebenshaltungskosten, wachsender Ungleichheiten, sinkender Reallöhne und des sich verschlechternden Klimas und der biologischen Vielfalt negativ beeinflusst haben.

Während sich die europäischen Volkswirtschaften durch staatliche Unterstützung langsam erholen, werden viele Probleme nach wie vor nicht angegangen, und die Rolle der Besteuerung als politisches Instrument zur Umverteilung, Erhöhung der Einnahmen und Steuerung des Verhaltens wird nach wie vor nicht ausreichend genutzt.

Im Mittelpunkt dieses Berichts stehen einige der stärksten negativen Auswirkungen, die die COVID-19-Krise auf die Gesellschaften in der EU hatte und auf die Lösungen für diese Auswirkungen in einem robusteren und gerechteren Steuersystem gefunden werden können, das nicht nur auf die derzeitige unmittelbare Krise und Inflation reagiert, sondern unter anderem auch bei der Bewältigung der Klima- und Biodiversitätskrise Ergebnisse zeitigt. In Anlehnung an einige der jüngsten Studien geht der Bericht auf einige der folgenden Punkte ein:

- die Notwendigkeit einer Reform des Steuersystems, damit die Gesellschaften weiterhin die Voraussetzungen für inklusives und nachhaltiges Wohlergehen schaffen;

- die wirtschaftliche Erholung und die Klimakrise erhöhen die Notwendigkeit, mehr Mittel zu mobilisieren und die aktuelle Steuerpolitik zu überdenken;

- KMU sind im Vergleich zu multinationalen Unternehmen von der Komplexität des Steuersystems und der Einhaltung der Steuervorschriften besonders betroffen, was sich in Krisenzeiten noch verschärft;

- Frauen sind von einem unfairen und verzerrten Steuersystem betroffen, da sie in der Regel stärker auf Arbeitseinkommen angewiesen sind, einen höheren Anteil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben und weniger Anteile an multinationalen Unternehmen haben;

- Die EU-Mitgliedstaaten stützen sich unverhältnismäßig stark auf Lohnsteuern, Sozialbeiträge und indirekte Steuern, wie die Mehrwertsteuer (MwSt), was sich in Krisenzeiten noch verschärft.

Auch wenn nicht alles durch Steuerreformen geregelt werden kann, kann ein gut funktionierendes und gut konzipiertes Steuersystem für gesunde Gesellschaften sorgen, in denen Einkommen und Vermögen gerecht verteilt werden, Arbeit in einer $CO_2$-freien Wirtschaft geschätzt wird, explizite und implizite geschlechtsspezifische Verzerrungen angegangen werden und Regierungen die Mittel haben, auf unsere gemeinsamen Herausforderungen zu reagieren.

Die EU braucht zwar hohe öffentliche Investitionen, um eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung und den grünen Wandel zu erreichen sowie privates Kapital zu mobilisieren und Unternehmertum anzuziehen, doch muss sie auch Herausforderungen wie unsere alternden Gesellschaften, den digitalen Wandel unserer Arbeitsmärkte und die bestehende Steuerlücke bewältigen.

In dem Bericht werden Schlüsselelemente vorgeschlagen, die im Rahmen eines ganzheitlicheren Ansatzes für die Besteuerung berücksichtigt werden könnten, um Ad-hoc-Anpassungen in Krisenzeiten zu vermeiden und zu verhindern, dass Ungleichheiten durch bestehende Steuersysteme verschärft werden, was sich nachteilig auf unsere Gesellschaft und unseren Planeten auswirkt.

Zu den wichtigen Vorschlägen des Berichts gehören:

- eine dauerhafte Überschusssteuer für alle Sektoren angesichts der zunehmenden Belege dafür, dass die Inflation teilweise gewinnorientiert ist;

- eine EU-weite unzulässige Steuer auf Privatflugzeuge, um den hohen $CO_2$-Emissionen Rechnung zu tragen;

- eine $CO_2$-Steuer, die das Verursacherprinzip sicherstellt;

- eine progressive Vermögenssteuer, ähnlich dem globalen Steuerabkommen der OECD/G20 für Unternehmen.