



SCHWERPUNKT EUROPA

// ZEWNEWS JUNI 2018

SCHWERPUNKT



Schwerpunkt
EUROPA

Euro-Finanzminister – Neues Amt mit geringem Mehrwert für Europa

Ein „Europäischer Minister für Wirtschaft und Finanzen“ (EMWF) könnte zentrale Probleme der fiskalischen Koordination in Europa nicht lösen und sollte daher bei der beabsichtigten Reform der Eurozone keine Priorität erhalten. Denn: Die Gefahr ist groß, dass ein neuer politischer Titel ohne inhaltliche Substanz verliehen wird. Zu diesen zentralen Ergebnissen kommt eine Studie, die von einem europäischen Team des Forschungsnetzwerks EconPol Europe unter Koordination des ZEW verfasst wurde.

Der Minister ist eine der zentralen Reformideen des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron für die Eurozone. Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission würde dieser Minister eine umfassende Steuerungs- und Koordinationsrolle übernehmen. Demnach wäre ein EMWF nicht nur für die Repräsentation der Eurozone nach außen zuständig, so etwa innerhalb des Internationalen Währungsfonds, sondern würde zugleich Strukturreformen und Haushaltspolitik der EU-Mitgliedstaaten koordinieren, europäische Budget-Instrumente steuern und eine maßgebliche Rolle bei der Überwachung im Stabilitäts пакт erhalten. Leitfrage der ZEW/EconPol-Analyse ist daher, inwieweit dieses neue Amt einen zielgenauen Lösungsbeitrag für zentrale Probleme der Eurozone auf den folgenden Gebieten liefern kann.

Die Rolle des Europäischen Fiskalrats als unabhängiger Budgetwächter lässt sich stärken

Die enttäuschende Wirkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) ist maßgeblich auf eine zu starke politische Einflussnahme zurückzuführen. Daher empfiehlt die Studie eine stärkere Rolle für den Europäischen Fiskalrat als unabhängigem Budgetwächter. Maßgebliche Verantwortung auf einen politisch agierenden Minister, der Mitglied der EU-Kommission ist, zu übertragen, wäre demnach eine Entwicklung in die falsche Richtung. Wenig zuversichtlich sind die Autoren/-innen zudem, dass ein Minister eine bessere Ausrichtung des EU-Haushalts auf wirkliche europäische öffentliche Güter durchsetzen könnte.

Das Übergewicht von Agrar- und Kohäsionspolitik ist auf starke Eigeninteressen der EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen, welche durch den neuen Minister kaum eingedämmt werden könnten.

Etwas zuversichtlicher fällt die Analyse zur möglichen Rolle eines Ministers beim Blick auf die stabilisierungspolitische Koordination aus. Gerade dann, wenn neue Instrumente für die Eurozone geschaffen werden, hätte der Minister eine natürliche Rolle, diese Instrumente zu steuern. Allerdings ist es nach Einschätzung des ZEW/EconPol-Teams unrealistisch, dass ein neuer „Superminister“ Mitgliedstaaten mit gesunden Finanzen zu Mehrausgaben bewegen könnte, um das Wachstum in anderen Ökonomien anzukurbeln. Ebenso billigt die Analyse dem Minister eine hilfreiche Rolle zu, die Anreize für wachstumsfördernde Strukturreformen zu verbessern. Hier könnte er für einen besseren Informationsaustausch sorgen, aber auch finanzielle Anreize für Reformen setzen.

Die Studie in englischer Sprache findet sich zum Download unter: http://www.econpol.eu/sites/default/files/2018-05/EconPol_Policy_Report_06_2018_EuropeanMinister.pdf

Prof. Dr. Friedrich Heinemann, friedrich.heinemann@zew.de

Über EconPol Europe

Das ZEW ist eine der Gründungspartner-Einrichtungen des „European Network for Economic and Fiscal Policy Research“ (EconPol Europe). Mit EconPol Europe, das als internationales Netzwerk einige hundert Wissenschaftler/innen miteinander verbindet, wird eine neue Stimme der Wissenschaft in der Diskussion um die künftige Ausgestaltung der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der EU etabliert. EconPol wurde im Juni 2017 gegründet. Neben ZEW und ifo zählen sieben weitere Forschungseinrichtungen aus ganz Europa zu EconPol Europe. Weitere Informationen unter www.econpol.eu

Informationswirtschaft – Unternehmen setzen DSGVO bislang nur schleppend um

Seit Ende Mai gilt die neue Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Für die Unternehmen des Wirtschaftszweigs Informationswirtschaft in Deutschland gab es bis dahin noch jede Menge zu tun, denn Ende vergangenen Jahres hatte sich erst knapp die Hälfte aller Unternehmen mit den Herausforderungen und dem Anpassungsbedarf der DSGVO auseinandergesetzt. Und nur ein Bruchteil der Unternehmen konnte zu dem Zeitpunkt die vollständige Umsetzung der Anforderungen verzeichnen. Trotzdem waren viele Unternehmen damals noch optimistisch – vielleicht auch zu optimistisch – dies bis Ende Mai 2018 noch zu schaffen.

Nach jahrelangen Verhandlungen wurde im April 2016 die europaweit einheitliche DSGVO beschlossen, die die Regeln zur Nutzung personenbezogener Daten durch private Unternehmen und öffentliche Stellen EU-weit vereinheitlicht.

Unternehmen setzen sich erst spät mit der neuen DSGVO auseinander

Mit der Verordnung soll zum einen der Schutz personenbezogener Daten innerhalb der EU sichergestellt werden, zum anderen der freie Datenverkehr innerhalb des Europäischen Binnenmarktes gewährleistet werden. Seit Ende Mai 2018 müssen die neuen Regeln von Unternehmen und Behörden angewendet

werden. Bei Verstößen drohen deutlich höhere Bußgelder als bisher, die bis zu 20 Millionen Euro oder vier Prozent des weltweiten Jahresumsatzes der Unternehmen erreichen können.

Trotz der relativ langen Vorlaufzeit scheinen sich viele Unternehmen aus der Informationswirtschaft – dazu zählen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT-Branche) sowie Medien- und wissensintensive Dienstleister – erst spät mit den Herausforderungen und dem Anpassungsbedarf der neuen Verordnung auseinandergesetzt zu haben.

Noch im Dezember 2017 hatten sich nicht einmal knapp die Hälfte (47,5 Prozent) der Unternehmen aus der Informationswirtschaft damit beschäftigt. Weitere 12,5 Prozent der Unternehmen gaben damals an, von der DSGVO bisher noch gar nichts gehört zu haben. Zumindest bei Unternehmen mit einer intensiven Nutzung personenbezogener Daten hatte sich ein deutlich höherer Anteil von knapp zwei Dritteln bereits mit der DSGVO befasst.

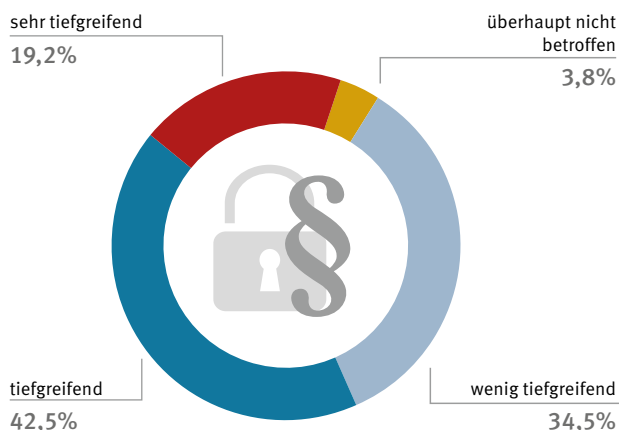
Geht es um die frühzeitige vollständige Umsetzung der Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung, lag der Anteil an Unternehmen, die dies verelden konnten, gerade einmal bei rund fünf Prozent. Ein gutes weiteres Viertel an Unternehmen hatte zu diesem Zeitpunkt zumindest Teilaspekte der Verordnung realisiert.

DSGVO stellt Unternehmen vor personelle und organisatorische Herausforderungen

Dabei sind die Änderungen im Datenschutzrecht, die sich durch die DSGVO ergeben, sehr einschneidend. Von den Unternehmen in der Informationswirtschaft, die sich bereits mit den Anforderungen der DSGVO auseinandergesetzt haben, gaben 42,5 Prozent an, dass mit der Verordnung für ihr Unternehmen „tiefgreifende“ Veränderungen einhergehen. Weitere 19,2 Prozent sprechen von „sehr tiefgreifenden“ Veränderungen. Vor allem die wissensintensiven Dienstleister, und darunter wiederum die Werbedienstleister (85,2 Prozent) und die Rechts- und Steuerberater/Wirtschaftsprüfer (67,3 Prozent), sind von den Änderungen intensiv betroffen.

Die Einführung der europaweiten DSGVO wird von den Unternehmen der Informationswirtschaft hauptsächlich als organisatorische und personelle Belastung wahrgenommen. Jeweils mehr als die Hälfte der Unternehmen geht davon aus, dass durch die Einführung höhere Kosten für die Schulung von Beschäftigten beziehungsweise ein höherer Arbeitsaufwand auf sie zukommen. Nur ein Bruchteil der Unternehmen rechnet mit Wettbewerbsvorteilen für Unternehmen mit Sitz in EU-Staaten auf internationalen Märkten (10,1 Prozent) oder damit, dass sich die Verordnung positiv auf die eigene Geschäftsentwicklung auswirkt (5,0 Prozent).

WIE TIEFGREIFEND SIND DIE ÄNDERUNGEN IM DATENSCHUTZRECHT DURCH DIE DATENSCHUTZ-GRUNDVERORDNUNG FÜR UNTERNEHMEN DER INFORMATIONSWIRTSCHAFT



Lesehilfe: 42,5 Prozent der Unternehmen in der Informationswirtschaft, die sich mit der neuen EU-Datenschutz-Grundverordnung bereits befasst haben (Stand Dezember 2017), halten die sich daraus ergebenden Änderungen für tiefgreifend und weitere 19,2 Prozent dieser Unternehmen halten die Änderungen für sehr tiefgreifend. Quelle: ZEW Konjunkturumfrage Informationswirtschaft, 2017.



Europas Industrie profitiert von internationaler Klima- und Energiepolitik

Der von der Europäischen Kommission abgesteckte Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 trägt zur Wettbewerbsfähigkeit der Industrien in Europa bei. Die meisten Industriezweige können von dem energiepolitischen Maßnahmenpaket der EU-Kommission im Kontext globaler Klimavereinbarungen profitieren. Dabei erweisen sich multilateral abgestimmte Politiken als effizienter im Vergleich zu einseitigen politischen Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union: Die ambitionierten weltweiten Klimaziele sorgen für niedrigere Energiepreise, was dazu führt, dass die Industriesektoren der EU ihre Bruttoleistung steigern und Weltmarktanteile gewinnen. Zu diesem zentralen Ergebnis kommt ein ZEW-Gutachten im Auftrag der Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) der EU-Kommission.

Für das Gutachten haben die ZEW-Wissenschaftler/innen die Auswirkungen des Rahmens für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 auf Europas Industriesektoren untersucht. Der Rahmen wurde im Oktober 2014 von den EU-Staats- und Regierungschefs ratifiziert, baut auf dem Klima- und Energiepaket 2020 der EU-Kommission auf und verfolgt drei Hauptziele: die Treibhausgasemissionen um mindestens 40 Prozent zu senken (verglichen mit dem Stand von 1990), den Anteil erneuerbarer Energien auf mindestens 27 Prozent zu erhöhen und die Energieeffizienz um mindestens 27 Prozent zu steigern. Zudem berücksichtigt die ZEW-Analyse die internationalen Vereinbarungen zum Klimaschutz, wie sie das UN-Abkommen von Paris aus dem Jahr 2015 vorsieht. Konkret geht es dabei um die national festgelegten Beiträge gemäß dem Pariser Abkommen, die nicht nur den Europäischen Wirtschaftsraum insgesamt betreffen, sondern auch unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen EU-Mitgliedstaaten beziehungsweise ihre Industriesektoren haben.

Multilaterale Abkommen senken Energiepreise

Ausgehend von diesen politisch festgelegten Grundlagen, beleuchtet das Gutachten verschiedene Szenarien. Zum einen stehen das einseitige Handeln von EU-Mitgliedstaaten bei der Klima- und Energiepolitik im Verhältnis zu multilateral abgestimmten Maßnahmen bei der Klima- und Energiepolitik über das Jahr 2020 hinaus im Kontext des Pariser Abkommens im Fokus. Zum anderen steht auf dem Prüfstand, wie die Erlöse aus der Versteigerung von Gutschriften des EU-Emissionshandelsystems („European Union Emissions Trading System“, EU ETS) eingesetzt werden: ob als Pauschalbeträge für private Haushalte oder als Fördermittel für erneuerbare Energieträger. Unter dem Strich stehen die Netzeffekte dieser Szenarien mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Industriezweige in Europa.

Im Ergebnis zeigt die Analyse, dass die über das Pariser Abkommen eingegangenen, multilateralen Klimaschutzanstren-



Foto: ©istockphoto.com/Clint Hild

Erlöse aus Auktionen im EU-Emissionshandelssystem tragen dazu bei, dass die Nachfrage nach Strom aus alternativen Energiequellen steigt.

gungen je nach Höhe der national festgelegten Beiträge die Kosten für fossile Brennstoffe und Elektrizität senken. Grund dafür ist, dass durch diese multilateralen, gegenseitigen Verpflichtungen im globalen Rahmen die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen zurückgeht im direkten Vergleich zu unilateralen Klimaschutzbemühungen innerhalb der EU. Davon profitieren alle in das EU ETS einbezogenen Sektoren mit Blick auf Bruttoleistung und Weltmarktanteile mit Ausnahme der Elektrizitätssektoren.

Selbst bei den Sektoren, die nicht in das EU ETS eingebunden aber energieintensiv sind, wie etwa der Binnenverkehr, stellen sich Effizienzgewinne bei gesunkenen Energiepreisen ein. Schließlich wirken sich multilateral vereinbarte Klimaschutzanstrengungen im Verhältnis zu einseitigen nationalen Maßnahmen positiv auf das Bruttoinlandsprodukt in den EU-Mitgliedstaaten aus. Zugleich zeigt sich, dass die Erlöse aus EU ETS-Auktionen dazu beitragen, die Stromnachfrage aus erneuerbaren Energiequellen zu steigern.

Das Gutachten in englischer Sprache findet sich zum Download unter: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7f887aeb-2739-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>

Eine Digitalsteuer für Europa belastet Unternehmen unnötig mehr

Die Europäische Kommission hat im Frühjahr ihren Richtlinienvorschlag für eine Digitalsteuer („Digital Service Tax“) sowie eine Empfehlung für eine digitale Betriebsstätte vorgelegt. Geplant ist die Besteuerung digitaler Konzerne mit Sitz in Drittstaaten und – aus Gleichbehandlungsgründen – in EU-Mitgliedstaaten, die einen Gesamtumsatz von mehr als 750 Millionen Euro, davon 50 Millionen Euro innerhalb der EU, erzielen. Von der Digitalsteuer erhoffen sich die europäischen Gesetzgeber nachhaltige Steuereinnahmen in Höhe von rund fünf Milliarden Euro. Für den Europäischen Wirtschaftsraum ist die Richtlinie der Kommission aber trotzdem der falsche Schritt – und gefährlich dazu.

Mit ihrer geplanten Digitalsteuer zielt die EU-Kommission auf zwei Arten von Geschäftsmodellen ab. Einerseits sollen Online-Plattform-Betreiber, die Werbeeinnahmen im B2B-Geschäft erzielen, besteuert werden. Andererseits werden Unternehmen zur Kasse gebeten, auf deren Online-Plattform Anbieter und Nachfrager zusammenkommen, Transaktionen eingehen und dafür eine Gebühr an den Plattformbetreiber zahlen. Von der Besteuerung ausgenommen ist der E-Commerce, bei dem physische Güter gehandelt werden. Die Verteilung des Steueraufkommens auf die EU-Mitgliedsstaaten soll proportional jeweils gemessen an der Nutzeranzahl der Serviceleistungen erfolgen, die wiederum anhand der IP-Adressen nachverfolgt werden. Das klingt nach einem einfachen Aufteilungsmechanismus, ist in der Praxis jedoch hoch komplex. Auch der Richtlinienvorschlag der Kommission selbst enthält hierzu keinerlei Berechnungsbeispiele.

Grundlage des Vorstoßes der Kommission ist die Annahme, digitale Unternehmen würden weniger Steuern zahlen als traditionelle Unternehmen. Dies entspricht jedoch nicht der Realität. Sondersteuern sind aus mehreren Gründen fehl am Platz. Erstens ist es allgemein nicht möglich, digitale und nicht-digitale Unternehmen voneinander zu trennen. So würde die Besteuerung zum Beispiel auch Medienunternehmen neben Internet-

konzernen treffen, deren Umsätze die vorgesehenen Schwellenwerte übersteigen. Zweitens führt eine solche Besteuerung der Umsätze zu gravierender Doppelbesteuerung, da neben der Digitalsteuer die volle Steuer auf die Gewinne anfällt.

Derzeit sieht die Kommission eine Digitalsteuer in Höhe von drei Prozent der Bruttoumsätze vor, die aus digitalen Serviceleistungen innerhalb der EU erzielt werden. Die tatsächliche, auf den Gewinn bezogene Belastungswirkung der Digitalsteuer hängt jedoch von der Umsatzrendite der betroffenen Unternehmen ab. Bei zehn Prozent Umsatzrendite ist eine dreiprozentige Digitalsteuer gleichbedeutend mit einer 30-prozentigen Gewinnsteuer. Hinzu kommt in jedem Fall die volle herkömmliche Gewinnsteuer im Sitzstaat der Konzernspitze oder der Gesellschaft, auf deren Ebene der Gewinn aufgrund des steuerlichen Anknüpfungspunktes entsteht. Dies führt zu einer bedenklichen Gesamtsteuerbelastung: Eine Anrechnung der Digitalsteuer auf die heimische Körperschaftssteuer ist ausgeschlossen.

Sonderregeln für Digitalunternehmen bringen wenig

Führt man das Beispiel des Medienunternehmens fort, fielen neben der Digitalsteuer die deutschen Gewinnsteuern – Körperschaft- und Gewerbesteuer – von rund 30 Prozent an, das wären also 60 Prozent Gesamtsteuer. Sogenannte digitale Konzerne mit Sitz in EU-Hochsteuerländern wären demnach massiv benachteiligt, sie müssten über Sitzverlegungen nachdenken.

Auch der Ansatz digitaler Betriebsstätten, das langfristige Konzept zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft der EU-Kommission, muss grundlegend überdacht werden. Es sollte darum gehen, den herkömmlichen Betriebsstättenbegriff an digitale Geschäftsmodelle anzupassen, so wie es auch schon beim E-Commerce geschehen ist. Zudem sollte man bedenken, dass auch Internetkonzerne in den Marktstaaten physisch präsent sind und daher steuerliche Anknüpfungspunkte haben. Mit Blick auf die Gewinnzuweisung wäre daher ein Profit-Split sinnvoll, der Kapital und Mitarbeiterinsatz sowie Umsätze kombiniert.

Klar ist, dass steuerliche Sonderregime für digitale Unternehmen nicht sinnvoll sind. Denn Grundlage der Besteuerung ist nach wie vor der Gewinn des Unternehmens, unabhängig davon ob es sich um ein digitales Unternehmen handelt oder nicht. Zudem ist eine trennscharfe Unterscheidung zwischen digitalen und nicht-digitalen Unternehmen nicht möglich. Hierbei kommt außerdem hinzu, dass in Zukunft einige Branchen wie die Automobilindustrie sowie auch Pharma- und Chemiebranche immer digitaler werden, was eine weitere Trennung von digital und nicht-digital weiter erschwert.

Dieser Beitrag ist zuerst am 13. April 2018 in der Fachzeitschrift „Der Betrieb“ erschienen.

Prof. Dr. Christoph Spengel, spengel@uni-mannheim.de





HERAUSGEBER

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim

L 7,1 · 68161 Mannheim · www.zew.de

Präsident: Prof. Achim Wambach, Ph.D. · Kaufmännischer Direktor: Thomas Kohl

Redaktion:

Gunter Grittmann · Telefon +49 621 1235-132 · gunter.grittmann@zew.de

Felix Kretz · Telefon +49 621 1235-103 · felix.kretz@zew.de

Sabine Elbert · Telefon +49 621 1235-133 · sabine.elbert@zew.de

Kathrin Böhmer · Telefon +49 621 1235-128 · kathrin.boehmer@zew.de

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim