

Reisener, Wolfgang

**Article — Digitized Version**

## EWG-Steuerharmonisierung ohne direkte Steuern?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Reisener, Wolfgang (1967) : EWG-Steuerharmonisierung ohne direkte Steuern?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 8, pp. 397-399

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133746>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Agrarsektor enger wird. Die Agrar- und Wirtschaftsintegration erzwingt damit auch eine stärkere Verschmelzung der nationalstaatlichen Haushalte.

#### MARKT- UND PREISPOLITIK SIND NOCH KEINE GEMEINSAME AGRARPOLITIK

Der gemeinsame Agrarmarkt wird im großen und ganzen Mitte 1968 eine Realität sein. Artikel 39 des EWG-Vertrages geht aber in seinen Zielsetzungen über die Herstellung gemeinsamer Binnenmärkte für Agrarprodukte hinaus — er postuliert die Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen! Hier ist nun die Frage zu stellen, ob diese Zielsetzung mit der Markt- und Preispolitik allein zu erreichen ist. In ihrer Konzeption einer gemeinsamen Agrarpolitik hatte daher die EWG-Kommission (über die Handels- und Markt-/Preispolitik hinausgehend) im Jahre 1960 die Struktur- und Sozialpolitik als gleich wichtige Bereiche aufgenommen. In den

ersten Jahren mußten notwendigerweise die Markt- und Preispolitik der Landwirtschaft im Vordergrund stehen. Die mit diesen Entscheidungen verbundenen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und auch das Einkommen der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen erfordern jedoch einen Fortschritt in den Bereichen der Struktur- und Sozialpolitik. Ein erster Schritt ist mit der Vorlage der „Gemeinschaftsprogramme“ gemacht; sie bestimmen Ansatzpunkte und Räume einer Verbesserung der Agrarstruktur in der EWG. Gemeinsame Richtlinien für die Beihilfenpolitik in der Landwirtschaft sollen verabschiedet werden. Alle Bemühungen laufen letztlich darauf hinaus, gemeinsame Vorstellungen über eine landwirtschaftliche Einkommenspolitik zu entwickeln, in deren Rahmen sich die Handels-, Markt-, Struktur- und Sozialpolitik gleichwertig einordnen ließen. Von der Markt- und Preispolitik bis zu einer so formulierten gemeinsamen Agrarpolitik dürfte es aber noch ein weiter Weg sein!

## EWG-Steuerharmonisierung ohne direkte Steuern?

Wolfgang Reisener, Hamburg

Für die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes genügt es nicht, lediglich die traditionellen Handelsschranken zu beseitigen. Ebenso nötig ist die Beseitigung der zwar weniger sichtbaren, aber ebenso wirksamen Hemmnisse in Form steuerlicher Regelungen. In Artikel 99 des EWG-Vertrages ist den Mitgliedstaaten deshalb die Aufgabe gestellt worden, Möglichkeiten einer Harmonisierung der indirekten Steuern zu prüfen. Nach eingehenden Untersuchungen und Vorarbeiten der EWG-Kommission hatte der Ministerrat Richtlinien zur Angleichung der Umsatzbesteuerung durch Einführung eines gemeinsamen Mehrwertsteuersystems in allen Mitgliedstaaten erlassen. Ein Beschluß des Rates vom Februar 1967 bestimmt, daß die EWG-Staaten ihre derzeitigen Umsatzsteuersysteme spätestens zum 1. 1. 1970 durch ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem ersetzen. Mit der am 26. 4. 1967 vom Bundestag beschlossenen Einführung der Mehrwertsteuer in der Bundesrepublik scheint ein nicht unwesentlicher Schritt auf dem Wege zu einer umfassenden Steuerharmonisierung in der EWG getan zu sein. Aber selbst wenn eine termingerechte Angleichung der Umsatzsteuern im Gemeinsamen Markt erzielt wird und es gelingen sollte, auch die speziellen Verbrauchsteuern in das Harmonisierungswerk einzubeziehen, bleibt immer noch die Frage nach der Behandlung der direkten Steuern offen.

#### NOTWENDIGKEIT EINER HARMONISIERUNG

Die im EWG-Vertrag gestellte Harmonisierungsaufgabe bezieht sich lediglich auf die indirekten Steuern. Die Vernachlässigung der direkten Steuern kann

jedoch nicht bedeuten, daß Besteuerungsunterschiede auf diesem Gebiet für die Integration unproblematisch sind. Es läßt sich noch nicht abschätzen, wieweit Änderungen der indirekten Steuern sich auf die direkten Steuersysteme auswirken. Verschiebungen des Anteils der indirekten Steuern an den gesamten Steuererträgen der einzelnen Staaten im Zuge der Harmonisierung lassen es jedoch möglich erscheinen, daß über eine dann notwendige Umgestaltung der direkten Steuern Besteuerungsunterschiede in diesem Bereich verschärft bzw. neu geschaffen werden.

In der maßgeblichen Literatur herrscht heute Übereinstimmung darüber, daß von den direkten Steuern der Unternehmersphäre reine Gewinnsteuern, vor allem die Körperschaftsteuer, mit dem Preis überwältzt werden. Dabei ist der Wunsch des Gesetzgebers vollkommen irrelevant. Für die Frage, ob eine Steuer auch tatsächlich überwältzt wird, ist allein die jeweilige Marktsituation entscheidend.

Sieht man die Möglichkeit einer zumindest partiellen Überwälzung als gegeben an, so können auch von den direkten Steuern ernstzunehmende Wettbewerbsverzerrungen ausgehen. Selbst im Falle einer Nichtüberwälzung können Unterschiede in den direkten Steuersystemen über eine Minderung der Rentabilität den Wettbewerb zwischen den Unternehmern in der EWG verzerren.

Gegen die Vorstellung, daß die Steuern als „künstliche“ Kosten mit der wirtschaftlichen Produktion „an sich“ nichts zu tun haben, läßt sich einwenden, daß der Staat durch Verwendung der Steuererträge seinerseits Leistungen erbringt, die mittelbar in die Güterproduktion eingehen. Berücksichtigt man die



Ein Mann wie er  
ist Brisk-frisiert



Ausgabeneffekte, so wären die durch die Nettobelastung verursachten „künstlichen“ Produktionskosten theoretisch gleich der Differenz zwischen den Steuerleistungen der Wirtschaftsbereiche an den Staat und den auf diese Bereiche entfallenden allgemeinen Gegenleistungen der öffentlichen Haushalte. Da es aber — abgesehen von Subventionen — nicht möglich ist, die allgemeinen Leistungen des Staates exakt den Produktionszweigen oder gar den Gütern zuzurechnen, läßt sich auch nicht feststellen, wieweit steuerlich bedingte Rentabilitätsminderungen durch öffentliche Leistungen kompensiert werden. Im internationalen Steuerbelastungsvergleich ist man praktisch gezwungen, von den generellen öffentlichen Leistungen zu abstrahieren und lediglich die Bruttobelastung zu erfassen.

Wird unter Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Erwägungen die Notwendigkeit einer Angleichung auch der direkten Steuern anerkannt, so wäre zunächst zu prüfen, ob es gemäß der Konzeption des EWG-Vertrages genügt, die Harmonisierung der direkten Steuern der Dynamik des Gemeinsamen Marktes zu überlassen.

#### AUTONOME STEUERANGLEICHUNG

Die Erfahrung, daß sich Anpassungsvorgänge unter dem faktischen Druck der Konkurrenz oft rascher vollziehen als durch die formelle Auferlegung einer

Vertragsverpflichtung, mag die Ansicht rechtfertigen, daß die harmonisierungsfördernde Tendenz der Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip eine von der Gemeinschaft vereinbarte Angleichung der direkten Steuern erübrige. Wenn unterschiedliche steuerliche Bestimmungen ernstzunehmende Wettbewerbsverzerrungen verursachen, so werden die betroffenen Wirtschaftszweige ihre Forderungen darauf richten, daß die sie diskriminierenden Bestimmungen geändert und denen der EWG-Partner angepaßt werden. In diesen Rück- und Nebenwirkungen des Ursprungslandprinzips kann zweifellos eine wichtige Triebkraft für die Harmonisierung der direkten Steuern gesehen werden.

Die mit dem vom Ursprungslandprinzip ausgehenden „heilsamen Zwang“ verbundene Kanalisierung des Interessentendrucks birgt nun aber die Gefahr, daß durchweg neue Befreiungen und Sonderregelungen geschaffen werden, die sich in ihren Wirkungen mehr oder weniger aufheben. Eine solche Entwicklung würde letztlich auf einen massiven Steuerprotektionismus hinauslaufen. Die Gemeinschaft wird die Beseitigung der Unterschiede im Bereich der direkten Steuern also nicht ohne weiteres den Wirkungen von Wettbewerb und Lobby überlassen können.

#### ABGRENZUNG EINER GEMEINSCHAFTLICHEN HARMONISIERUNG

Die Frage nach der Ausdehnung der Harmonisierungsbestrebungen auf den Sektor der direkten Steuern wird im wesentlichen danach zu entscheiden sein, wieweit Unterschiede in der Effektivbelastung unter den Gesichtspunkten des Wettbewerbs und der optimalen Arbeitsteilung als „neutral“ angesehen werden können.

Es dürfte nicht zu bestreiten sein, daß auch auf dem Gebiet der Einkommens- und Gewinnbesteuerung erhebliche Differenzen in der Effektivbelastung (durch unterschiedliche Abschreibungsvorschriften usw.) der Herstellung eines binnenmarktähnlichen Wirtschaftsraumes in der EWG abträglich sein können. Andererseits ist aber einschränkend zu bemerken, daß selbst größere Belastungsunterschiede keine Wettbewerbsverzerrungen bzw. dadurch ausgelöste internationale Wanderungen zur Folge zu haben brauchen<sup>1)</sup>. Dies ist dann der Fall, wenn nichtfiskalische Erwägungen für die Bestimmung des Standortes von Unternehmen, des Domizils von Rentiers, des Tätigkeits- und Wohnortes von Arbeitern und Angestellten usw. überwiegen. Besonders im Falle großer Kapitalgesellschaften wird man aber annehmen können, daß Belastungsunterschiede einen starken Einfluß auf die Wahl des Landes haben, in dem eine neue Gesellschaft oder eine Zweigniederlassung gegründet wird, bzw. in dem die von einer Tochtergesellschaft erzielten Gewinne als Reserven gehalten werden. Die Annahme eines solchen Einflusses wird sich dadurch rechtfertigen lassen, daß

<sup>1)</sup> Vgl. EWG-Kommission: Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, 1962, S. 59.

große Unternehmen gegenüber kleineren und mittleren Unternehmen beweglicher sind, ihre Entscheidungen ohne Rücksicht auf nicht-rationale Momente treffen und weiterhin nicht einer Einkommen-, sondern einer Körperschaftsteuer unterliegen, für die relativ größere Abwälzungsmöglichkeiten bestehen<sup>2)</sup>). Darüber hinaus ist auch der grenzüberschreitende Kapitalstrom zu beachten. Hier können selbst relativ geringe Unterschiede in der einkommen- und körperschaftsteuerlichen Behandlung reiner Kapitaleinkünfte dazu führen, daß das Kapital sich dahin orientiert, wo es dem geringsten Druck direkter Steuern ausgesetzt ist.

Nun sagen die Tarife der Einkommen- und Gewinnsteuer über die Effektivbelastung, die für die Harmonisierung entscheidend ist, wenig aus. Es sind vielmehr die zahlreichen Sonderregelungen und die Zusatzbelastungen, wie Vermögensteuer und Gewerbesteuer, zu beachten.

Was Niveau und Progressionsverlauf der Einkommensteuertarife anbetrifft, so ist allerdings anzunehmen, daß diese in enger Beziehung zur Wirtschaftskraft und -struktur stehen sowie zu der diese widerspiegelnden Höhe und Verteilung des Volkseinkommens<sup>3)</sup>). Schon aus diesem Grunde erscheint es für die nächste Zeit als wenig wahrscheinlich, daß sich die Harmonisierungsbestrebungen bis auf die Tarife ausdehnen lassen. Da überdies die Budgetbedürfnisse

<sup>2)</sup> Vgl. EWG-Kommission a. a. o., S. 64.

<sup>3)</sup> Vgl. ebenda, S. 60.

der Mitgliedstaaten unterschiedlich sind, müßte die Gestaltung der Tarifsätze zunächst den einzelnen Ländern vorbehalten bleiben, während die Harmonisierung sich lediglich darauf beschränkt, allzu unterschiedliche Grundsätze im Besteuerungssystem zu nivellieren.

Die fraglichen Sonderregelungen finden sich in Form von Tariffdifferenzierungen oder mehr oder minder verborgen in den Bestimmungen über Abschreibungs- und Bewertungsgrundsätze sowie in den Vorschriften über die Einkommensermittlung bzw. -veranlagung. Wenn irgendwo, so erscheint auf diesem Gebiet eine weitgehende Harmonisierung zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen geboten. Den Unternehmen müßte in allen Teilen der Gemeinschaft die Gewißheit gegeben sein, daß Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten die gleichen steuerlichen Startbedingungen haben und zum Beispiel nicht höhere Abschreibungen auf ihre Investitionen durchführen können.

Ein solches Vorgehen setzt jedoch u. a. eine Verständigung über die zu befolgende Investitionsförderungs- bzw. Wachstumspolitik voraus. Ist eine Vereinbarung über das Maß der Steuerlastdifferenzierungen nicht zu erreichen, so könnte zumindest die Anwendung von einheitlichen Methoden angestrebt werden, um eine größere „Steuertransparenz“ zu gewährleisten und somit hinsichtlich der Belastung von Gesellschaftsgewinnen und Dividenden den Abschluß von Doppelbesteuerungsabkommen zu erleichtern.

## Sozialhaushalt bleibt reformbedürftig

Horst Regling, Hamburg

Unter den Anlässen, die zur Bildung der großen Koalition und damit zum Scheitern der Regierung Erhard beitrugen, gab die sich anbahnende Unordnung in den öffentlichen Finanzen den entscheidenden Anstoß. Entsprechend diesem Erbe konzentrierte sich das Interesse der neuen Regierung zunächst weitgehend auf die Maßnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes 1967. Die jetzt vorliegenden Ergebnisse der mittelfristigen Finanzplanung nötigen jedoch zu der Einsicht, daß das bisher für den Ausgleich 1967 Erreichte bestenfalls als Augenblickserfolg angesprochen werden kann. Angesichts der auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen für die nächsten Jahre sich öffnenden Schere zwischen Einnahmeerwartungen und Ausgabeverpflichtungen des Bundes werden einschneidende Maßnahmen nunmehr unumgänglich.

### UMSTRITTENE AUSGABEKURZUNGEN

In dieser Situation ist dem Gesetzgeber unter dem Aspekt politischer Weitsicht dringend angeraten worden, die Gunst der Stunde zu nutzen und eine Steigerung der wachstumswirksamen Ausgaben zu Lasten

der reinen Konsumausgaben voranzutreiben. So wies zum Beispiel kürzlich der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, Schneider, darauf hin, daß die Haushaltsmisere in ihrem Kern nicht eine Folge des konjunkturellen Abschwunges, sondern vielmehr struktureller Art sei. Ihre Ursache wird darin gesehen, daß in den letzten Jahren von allen Parteien Gesetze beschlossen wurden, deren finanzielle Auswirkungen auf mittlere und längere Sicht nicht bedacht wurden, deren Folgen daher nicht in Übereinstimmung mit dem möglichen Einnahmezuwachstanden und deren Schwergewicht immer mehr auf konsumtive Zwecke verlagert wurde. Zwei Dinge sind es vor allem, die eine Lösung dieses seit langem anstehenden Problems nunmehr geraten erscheinen lassen: Einmal ist die Opferbereitschaft der Bevölkerung im Interesse stabiler Finanzverhältnisse in der BRD noch niemals so groß gewesen wie heute. Zum anderen kann sich der Gesetzgeber infolge der Großen Koalition auf eine so breite Mehrheit stützen, daß auch unpopuläre Entscheidungen politisch durchsetzbar erscheinen.

Eile ist insbesondere deshalb geboten, weil schon im nächsten Jahr der Blick auf die Bundestagswahlen 1969