

Menck, Karl Wolfgang

Article — Digitized Version

Wieviel taugt das Entwicklungshilfe-Steuergesetz?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Menck, Karl Wolfgang (1970) : Wieviel taugt das Entwicklungshilfe-Steuergesetz?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 2, pp. 143-145

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134090>

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.

Wieviel taugt das Entwicklungshilfe-Steuergesetz?

Karl Wolfgang Menck, Hamburg

Seit Jahren forderte die OECD ihre Mitgliedsländer auf, die Entwicklungshilfe zu erhöhen. Um einerseits dieser Forderung nachzukommen, andererseits aber eine allzu starke Belastung der öffentlichen Hand zu vermeiden, beschloß die Bundesrepublik, den privaten Kapitalexport zu fördern. Dieser Förderung sollte das Entwicklungshilfe-Steuergesetz (EHStG) dienen, das am 1. Januar 1962 in Kraft trat.

Forderungen an das Gesetz

An dieses Gesetz wurden von deutschen Unternehmen, die an sich bereit waren, Kapital zu exportieren, folgende Erwartungen geknüpft:

- spürbare Senkung des Steuersatzes für die im Ausland erwirtschafteten Gewinne,
- steuerliche Förderung aller Tätigkeiten in Entwicklungsländern,
- steuerliche Anpassung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften in Entwicklungsländern an die Direktinvestitionen und
- möglichst niedriger Umfang der Beteiligungen, die zu Steuererleichterungen führen ¹⁾.

Das Gesetz erfüllte aber diese Erwartungen nicht im angestrebten Umfange. Das wird aus den einzelnen Regelungen sehr schnell deutlich.

Senkung des Steuersatzes ...

Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes war eine gewinnmindernde Rücklage in Höhe von 33,5 % der abnutzbaren Wirtschaftsgüter in Entwicklungsländern zugelassen. Diese mußte — nach drei Freijahren — innerhalb von fünf Jahren mit höchstens 20 % pro Jahr wieder aufgelöst werden. Die damit verbundenen Steuerersparnisse waren allerdings aufgrund der niedrigen Rücklage und des kurzen Zeitraums, innerhalb dessen sie getilgt werden mußte, verhältnismäßig gering ²⁾.

¹⁾ G. Fritz: Wirtschaft und Entwicklungshilfe. Binnen- und außenwirtschaftliche Strukturpolitik. In: G. Fritz: Wirtschaft und Entwicklungshilfe. Binnen- und außenwirtschaftliche Strukturpolitik. H. Arzinger: Das Entwicklungshilfe-Steuergesetz, Bonn 1964, S. 36.

²⁾ Steueränderungsgesetz 1967 vom 13. Juli 1961 (BGBl. I, S. 981), ergänzender Ländererlaß vom 1. 2. 1962 (BStBl. 1962 II, S. 48).

Dieses System wurde im Prinzip im neuen EHStG beibehalten mit der Abwandlung, daß anstelle der Kann-Bestimmung ein verbindlicher Rechtsanspruch eingeräumt wurde. In der Absicht, eine großzügigere Hilfe zu leisten, wurde die Möglichkeit zu einer gewinnmindernden Rücklage ausgeweitet. Nunmehr konnten 50 % der um 15 % geminderten Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten in die Rücklage gesteckt werden. Statt 33,5 % beträgt die gewinnmindernde Rücklage nach diesen Vorschriften nun 57,5 % des Anlagegutes. Wird die Investition in einem Entwicklungsland vorgenommen, das mit der BRD ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat, so erhöht sich die gewinnmindernde Rücklage auf 60 %.

Gleichzeitig wird die tatsächliche Steuerlast noch dadurch vermindert, daß diese Rücklage nach Ablauf von sechs Freijahren innerhalb von weiteren sechs Jahren mit maximal 1/6 des Anschaffungsbetrages pro Jahr aufgelöst werden muß.

... nicht überwältigend

Die Erhöhung der Rücklage und die Verlängerung der Tilgungsdauer bedeutet damit im Vergleich zu früher eine merkliche Steuererleichterung. Bei einer Steuerschuld von durchschnittlich 57 % aus Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer können 37,5 % des Anschaffungsbetrages steuerlich eingespart werden, wenn für den Steuerkredit der „marktübliche“ Zinssatz zugrunde gelegt wird ³⁾.

Eine Berechnung des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) kommt allerdings zu einem niedrigeren Ergebnis: Bei einem Steuersatz von

³⁾ U. Börnstein: Entwicklungshilfe-Steuergesetz. Kommentar, Baden-Baden 1964, H. 12 der Schriftenreihe zum Handbuch der Entwicklungshilfe, S. 20.

Karl W. Menck, 28, Dipl.-Volksw., trat nach dem Studium ins HWWA ein. Zur Zeit ist er Referent in der Abteilung Entwicklungspolitik und beschäftigt sich überwiegend mit Fragen deutscher Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern.

58,5 % (Körperschaft- und Gewerbesteuer) und einem Kalkulationszinsfuß von 6 % bei angenommenen Anschaffungskosten von 150 000 DM würden lediglich 18,4 % gespart⁴⁾.

Die in beiden Fällen nicht überwältigende Steuerersparnis erklärt sich u. a. daraus, daß bei einem durchschnittlichen Steuersatz von 60 % (Gewerbe-, Einkommen- und Vermögensteuer) die Aktivierungspflicht von Rücklagen bis zu 16 % die Steuerlast wesentlich erhöht und den Vorteil des mit ca. 6 % verzinster Steuer-Kredits zum Teil kompensiert⁵⁾.

Problematisches Umlaufvermögen

Immer noch unzureichend berücksichtigt wird die Tatsache, daß das Umlaufvermögen aus technischen und wirtschaftlichen Gründen in den Entwicklungsländern größer sein muß als in Industriestaaten. So wird der für diese Güter notwendige hohe Kapitalwert bei der Rücklagenbildung außer Acht gelassen.

Gegen die Einbeziehung des Umlaufvermögens spricht, daß ein Mißbrauch der Regelungen nur schwer zu unterbinden ist, da keine verbindlichen Abgrenzungen für den Begriff des „betriebsnotwendigen Vermögens“ vorliegen. Mithin würden Möglichkeiten geschaffen werden, Steuern zu umgehen. Ferner ist nach amtlicher Auffassung das politische Risiko, das allein gedeckt werden soll, um die Produktion im Inland nicht zu benachteiligen, beim Umlaufvermögen nicht gegeben. Denn im Falle eines eigentumsbehindernden Eingriffs bei der ausländischen Investition könne man sich schneller vom Umlauf- als vom Anlagevermögen lösen. Deshalb sind Steuernachlässe allein auf das Anlagevermögen zugelassen. Trotz dieser Argumente von seiten der öffentlichen Hand wurde mit Wirkung vom 1. 1. 1968 verfügt, daß das Umlaufvermögen bei der Abschreibung herangezogen werden darf.

Die bescheidenen Steuerermäßigungen decken also insgesamt bestenfalls das Risiko, nicht aber die hohen Anlaufkosten bei Investitionen in Entwicklungsländern.

Geringer Erfolg

Diese Mängel des Gesetzes spiegeln sich in dem geringen Erfolg der Förderungsmaßnahmen wider: Zwar war nach einer Erhebung des Bundesministers der Finanzen 1963 das verarbeitende Gewerbe mit 58,6 % und 1964 mit 60,8 % an allen geförderten Investitionen beteiligt. Der Gesamtbetrag, der unter dem Schutz des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes stand, belief sich je-

doch 1963 nur auf 75,1 Mill. DM und 1964 auf 123,4 Mill. DM (bei einem Gesamt-Kapitalexport in die Entwicklungsländer von 668 Mill. DM bzw. 1136 Mill. DM). In beiden Jahren wurde der Bewertungsabschlag nur teilweise beansprucht, 1963 mit 11,70 %, 1964 mit 13 %. Auch wurde die steuerfreie Rücklage 1963 lediglich mit 39,0 % und 1964 mit 42,0 % ausgenutzt. Der Gesamtsteuerausfall bei 107 Projekten betrug 1963 27 Mill. DM, 1964 42 Mill. DM (bei einem Steueraufkommen 1963 von 48,9 Mrd. DM und 1964 von 53,9 Mrd. DM⁶⁾).

Zur Erklärung dieses geringen Erfolges verweist das Bundesfinanzministerium allerdings unter Bedauern auf die Gewinnlage der befragten Unternehmen und die bilanzrechtlichen Vorschriften.

Vernachlässigter Dienstleistungsbereich

Als für das Entwicklungsland nützliche Investitionen sah der Gesetzgeber nur solche an, die „ausschließlich oder fast ausschließlich die Herstellung oder Lieferung von Waren, die Gewinnung von Bodenschätzen, die Bewirkung gewerblicher Leistungen oder den Betrieb einer Land- und Forstwirtschaft zum Gegenstand“ haben (§ 1, Abschn. 2, EHStG).

Die Leistungen des Handels, der Banken und Versicherungen wurden also nicht miteinbezogen, trotz der Tatsache, daß sie in vielen Entwicklungsländern nur schwach vertreten sind und ihr Aufbau einen notwendigen Bestandteil der Wachstumsanstrengungen in den Entwicklungsländern bildet. Grund für die Vernachlässigung waren die Befürchtungen, daß Banken und Versicherungen Kapitalexperte kurzfristig in die Wege leiten würden, allein um damit Ansprüche aus dem EHStG anmelden zu können. Es ist richtig, daß den Entwicklungsländern hiermit kaum gedient sein kann und folglich keine besonderen Förderungsmaßnahmen gerechtfertigt sind. Die vielen und umständlichen Devisenbestimmungen der Entwicklungsländer wirken aber bereits für sich allein gegen derartige Manipulationen, so daß man diesen Einwand wohl vernachlässigen kann. Mit der Novellierung des EHStG im Jahre 1967 wurde diesem Gesichtspunkt denn auch Rechnung getragen und die Förderungsmaßnahmen auf den Dienstleistungsbereich ausgedehnt.

Förderung von Beteiligungs-Darlehen

Bei dieser Novellierung und der Verlängerung des EHStG im Jahre 1967 wurde auch eine Förderung der Darlehen mit Beteiligungscharakter in das bestehende Gesetzeswerk aufgenommen. Die Notwendigkeit hierzu ergab sich nach Grün-

⁴⁾ H. Flick: Rechtsstatsachen zum Entwicklungshilfe-Steuer-Änderungs-Gesetz. In: Finanz-Rundschau, 22. (49) Jg., 1967, S. 471.
⁵⁾ H. Fischer: Entwicklungshilfe und Steuern. Besteuerung der Einkünfte – Besteuerung der Investitionen. Institut „Finanzen und Steuern“, Bonn 1960, H. 16, S. 52.

⁶⁾ I. L. Knusel: West German Aid to Developing Nations, New York-Washington-London 1968, S. 81.

derung der Deutschen Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit GmbH (DEG). Gleichzeitig wurden nachträglich erworbene Beteiligungen und Darlehen durch diese Bestimmungen ebenfalls in den Förderungskatalog eingearbeitet. Ferner werden nunmehr auch Beteiligungen an Kapitalgesellschaften im Rahmen des EHStG begünstigt. Voraussetzung dazu ist allerdings, daß das exportierte Kapital einer Erweiterung des Betriebes im Ausland dient⁷⁾.

Bevorzugung von Großunternehmen

Damit waren durch die Novellierung zwar die dringlichsten Forderungen erfüllt, doch einige Fragen blieben noch offen. So spielen die Steuererleichterungen bei den Unternehmen, die weniger kapitalintensiv produzieren, eine geringere Rolle, da die Abschreibungen an das im Ausland angelegte Kapital anknüpfen. Für die Entwicklungsländer sind aber oft gerade diese Investitionen bedeutsam, da sie vergleichsweise mehr Arbeitsplätze für die einheimische Bevölkerung schaffen. Die steuerlichen Regelungen des EHStG übersehen diese Nebenwirkung völlig. Dabei mag die Vorstellung Pate gestanden haben, daß der Kapitalmangel in den Entwicklungsländern nur durch große Kapitalimporte behoben werden kann. Zwar mag die Förderung einzelner großer Objekte produktionstechnischen Erfordernissen entsprechen. Damit wird jedoch das notwendige Kapital auf wenige Branchen konzentriert und trägt wahrscheinlich relativ wenig zum Wachstum bei, da die vorhandenen Kapazitäten erst in einer integrierten Wirtschaft nach dem Muster europäischer oder amerikanischer Industrien infolge der gegenseitigen Verflechtungen ausgelastet werden können. Gleichzeitig verschaffen die deutschen Regelungen großen Unternehmen mit nennenswerten Kapitalexporten steuerliche Vorteile, die von kleinen und mittleren Unternehmungen kaum ausgeschöpft werden können⁸⁾.

Export gebrauchter Maschinen

Nach dem deutschen Steuerrecht muß bei Einbringung einer gebrauchten Anlage in Deutschland der Teilwert in die Bilanz eingesetzt werden. Dadurch werden die aufgespeicherten stillen Reserven offengelegt und der Einkommensteuer unterworfen. Um den Export gebrauchter Sachanlagen in die Entwicklungsländer zu ermöglichen, sieht das EHStG vor, daß bei Kapitalanlagen in Entwicklungsländern nur der Buchwert anzusetzen ist. Damit entfällt der Zwang zur Auflösung stiller Reserven. Zugleich soll der Export

gebrauchter Maschinen in die Entwicklungsländer nachhaltig unterstützt werden⁹⁾.

Fraglich bleibt allerdings, ob damit dem deutschen Investor und auch dem Entwicklungsland gedient ist. Es bleibt zweifelhaft, ob voll funktionsfähige Anlagen, die dem technischen Fortschritt der Industrieländer nicht mehr genügen, in Entwicklungsländern noch nutzbringend eingesetzt werden können¹⁰⁾. Denn diese Vorstellung übersieht, daß mit alten Anlagen die in den Entwicklungsländern schon höheren Produktionskosten nur noch weiter steigen, und vermutet allzu großzügig, daß neuere Maschinen grundsätzlich mehr Arbeitskräfte freisetzen als alte Maschinen.

Keine Berücksichtigung von Lizenzen

Bedauerlicherweise berücksichtigt das EHStG in keiner Weise Lizenzen und andere Übertragungen technischer Kenntnisse. Obwohl der Wert für die Entwicklungsländer offensichtlich ist, sind auch dafür fiskalische Erwägungen auf deutscher Seite verantwortlich zu machen. Da sich Marktwerte derartiger Rechte nicht „objektiv“ feststellen lassen, würde der Gesetzgeber einer möglichen Steuerhinterziehung Vorschub leisten.

Die bisherigen Stationen des EHStG haben gezeigt, daß eines Tages – vermutlich bei der 1973 anstehenden Verlängerung des Gesetzes – weitere fiskalische Hemmnisse angegriffen werden müssen. Das ständige Bemühen der öffentlichen Hand, Lücken im Gesetz zu finden, die Möglichkeiten einer Steuerflucht eröffnen – ohne daß damit besondere Leistungen an die Entwicklungsländer verknüpft sind –, hat bei aller Anerkennung der Rechtmäßigkeit dieser Anstrengungen doch starke Belastungen des Steuerpflichtigen mit sich gebracht. In einigen Punkten geben trotz des wohlklingenden Namens des Gesetzes nicht entwicklungspolitische, sondern steuerliche Überlegungen den Ausschlag – vor allem wenn das hiesige Steueraufkommen betroffen ist. Dies stellt der Entwicklungshilfe kein gutes Zeugnis aus und ist überdies außerordentlich kostspielig: Würde man nämlich im Rahmen des EHStG einen Steuerausfall von 120 Mill. DM zulassen, so könnten nach Auffassung des DIHT 750 Mill. DM in Entwicklungsländern investiert werden. Das würde eine wesentliche Entlastung des Haushalts des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit bedeuten, das allein diesen Betrag braucht, um seinen Verpflichtungen im Rahmen internationaler Vereinbarungen nachzukommen¹¹⁾.

7) BT-Drucksache IV/1476, Entwurf eines Gesetzes über steuerliche Maßnahmen zur Förderung von privaten Kapitalanlagen der Entwicklungsländer (Entwicklungshilfe-Steuerergänzung), S. 6.

8) F. Haver: Die verwaltete Entwicklungshilfe. Gedanken zum Entwicklungshilfe-Steuerergänzungsgesetz 1968. In: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters, H. 5, Jg. 14, Mai 1968, S. 166.

9) H. Fischer: Steuerliche Förderungsmaßnahmen im Rahmen der Entwicklungshilfe. Steigende Kosten – sinkende Zuwachsraten – verschärfter Wettbewerb (Vorträge des 16. Deutschen Betriebswirtschaftler-Tages), Berlin 1963, S. 351 ff.

10) Probleme der Entwicklungshilfe, Institut „Finanzen und Steuern“, Bonn, März 1968, S. 33.

11) H. Flick, a. a. O., S. 472.