

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Steuerharmonisierung in der EWG: Wunsch und Wirklichkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1973) : Steuerharmonisierung in der EWG: Wunsch und Wirklichkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 11, pp. 593-598

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134612>

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.

Steuerharmonisierung in der EWG

Wunsch und Wirklichkeit

Willi Albers, Kiel

Der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft schreibt die Abschaffung der Binnenzölle nach einem festen Zeitplan vor. Sie ist inzwischen auch verwirklicht worden. Hinsichtlich der Steuern enthält der Vertrag im Artikel 99 nur einen Auftrag an die Kommission, die im Interesse der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes notwendige Harmonisierung von Umsatz- und Verbrauchsteuern zu prüfen. Daraus resultierende eventuelle Harmonisierungsvorschläge der Kommission müssen einstimmig vom Ministerrat angenommen werden. Über die Harmonisierung anderer Steuern ist im Vertrag expressis verbis nichts gesagt. Sie können nur im Rahmen der im Art. 100 enthaltenen Generalklausel über die „Angleichung“ von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, in eine Harmonisierung einbezogen werden.

Daraus folgt zweierlei:

☐ Die vertragschließenden Parteien haben offenbar eine Harmonisierung der „indirekten“ Steuern für wichtiger gehalten als eine der „direkten“ Steuern, sonst wäre ihre spezielle Erwähnung nicht zu erklären. Werden aber unter Rückgriff auf Art. 100 die direkten Steuern auch verändert, sind die Eingriffe schärfer als bei den indirekten Steuern; denn „angleichen“ ist weitergehend als „harmonisieren“ – ein sicher nicht gewolltes Ergebnis.

☐ Ob und in welchem Umfang harmonisiert wird, ist in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Jedes Mitgliedsland kann sich unbequemen Maßnahmen durch ein Veto entziehen. Erlahmt also der Wille, eine wirtschaftliche oder politische Union zu verwirklichen, ist damit zu rechnen, daß auch die Steuerharmonisierung stagniert. Diese Sachlage macht die Steuerharmonisierung weitgehend von den Initiativen der Kommission und der Einstellung des Ministerrats abhängig.

Die Kommission hat von Anfang an die Meinung vertreten, daß es für die Ziele des Gemeinsamen

Marktes nicht ausreichend sei, nur die Umsatz- und Verbrauchsteuern zu harmonisieren. Sie hat die Harmonisierung auf die im Vertrag geforderte „Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse“ oder, wie es der Ministerrat in seinem Beschluß vom 22. März 1971 über die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ausgedrückt hat: „Die Bildung einer Zone, in der sich der Personen-, Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr frei und ohne Wettbewerbsverzerrungen vollzieht“, ausgerichtet. Mit anderen Worten: nur wenn man der Ansicht war, daß alle anderen Steuern den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern nicht nennenswert beeinflussen, hätte man sie von einer Harmonisierung ausnehmen können.

Das schließt nicht aus, daß eine Harmonisierung insbesondere der Umsatzsteuer als vordringlich angesehen wurde. Eine solche Auffassung beruht nicht nur darauf, daß eine Steuer, die die Kosten und damit auch die Preise unmittelbar verändert, eine größere Gefahr für Wettbewerbsverfälschungen mit sich bringt als an das Einkommen oder Vermögen anknüpfende Steuern, sondern geht darauf zurück, daß bei der ursprünglich in der EWG vorherrschenden Form der kumulativen Bruttomehrphasenumsatzsteuer die beim grenzüberschreitenden Verkehr vorgenommene Steuererstattung (Export) und Ausgleichsbesteuerung (Import) zu einer protektionistischen Politik mißbraucht werden können. Ein Nachteil der kumulativen Besteuerung der Bruttoumsätze besteht ja bekanntlich darin, daß der genaue Anteil der beim Export und Import im Preis einer Ware oder Dienstleistung enthaltene Umsatzsteuerbetrag nicht feststellbar ist. Eine zu hoch angesetzte Steuer-rückerstattung bei der Ausfuhr kann also als ver-

Prof. Dr. Willi Albers, 55, ist Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

deckte Exportsubventionierung, eine zu hoch angesetzte Einfuhrausgleichsteuer als verdeckter Zoll verwendet werden.

Gefahr der Begünstigungen

Nachdem die Binnenzölle innerhalb einer bestimmten Frist abgebaut werden mußten, war die Gefahr besonders groß, daß die Umsatzsteuer im grenzüberschreitenden Verkehr zu Diskriminierungen und Begünstigungen mißbraucht werden würde, die mit den Zielen des Gemeinsamen Marktes nicht in Übereinstimmung stehen. Die Einschaltung des Europäischen Gerichtshofes zur Überprüfung von überhöhten Ausgleichsteuersätzen, die Italien bei der Einfuhr festgesetzt hatte, bestätigt diese These. So war es durchaus konsequent, daß innerhalb der Umsatz- und Verbrauchsteuern der Harmonisierung der allgemeinen Umsatzsteuer eine höhere Dringlichkeit zugemessen wurde. Denn die speziellen Verbrauchsteuern werden als einstufige Steuern in der Regel auf der Herstellerstufe und als Stücksteuern (auf eine Mengeneinheit bezogen) erhoben, so daß der steuerliche Grenzausgleich keine Schwierigkeiten bereitet.

Bei den an das Einkommen und Vermögen anknüpfenden Steuern war die Kommission gezwungen, sich bei der Harmonisierung auf eine Auswahl, d. h. auf solche Steuern zu beschränken, bei denen nationale Unterschiede den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern unmittelbar stören würden. Andernfalls wäre die Steuerautonomie der Mitgliedsländer in unzumutbarer Weise beschränkt worden. Da die Mobilität des Kapitals erheblich größer als diejenige der Arbeitskräfte ist, ist damit zu rechnen, daß ein Steuerlastgefälle zu steuerinduzierten Kapitalbewegungen führt, die Investitionen und regionale Wirtschaftsentwicklung in unerwünschter Weise beeinflussen. Ähnlich verhält es sich mit Unterschieden in der Gewinnbesteuerung großer Körperschaften, bei deren Standortentscheidungen die Ländergrenzen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Vor diesem Hintergrund sind die nachfolgenden Vorschläge der Kommission zu sehen.

Umsatzsteuer

Die Harmonisierung der Umsatzsteuer soll in drei Stufen erfolgen.

☐ 1. Stufe: Übergang zur Mehrwertsteuer mit Vorsteuerabzug in allen Mitgliedsländern. Damit sollen steuerliche Wettbewerbsverfälschungen im grenzüberschreitenden Verkehr ausgeschaltet werden.

☐ 2. Stufe: Vereinheitlichung der Steuerbemessungsgrundlage. Damit wird die Voraussetzung für

auf der Mehrwertsteuer basierende eigene Steuereinnahmen der Gemeinschaft geschaffen und der Übergang zur

☐ 3. Stufe vorbereitet, in der die Steuergrenzen fallen sollen. Das ist gleichbedeutend mit dem Übergang vom Bestimmungsland- zum Ursprungslandprinzip, bei dem ein Steuerausgleich an der Grenze entfällt, weil jedes Gut mit der Steuer belastet bleibt, die es im Herstellungsland getragen hat. Grundsätzlich wäre für die Anwendung des Ursprungslandprinzips auch eine Harmonisierung der Steuersätze erforderlich, weil sonst ein aus einem Niedrigsteuerland stammendes Produkt in einem Hochsteuerland wettbewerbsmäßig bevorzugt wäre. Aufgrund der „Nachholwirkung“, die bei der Mehrwertsteuer mit Vorsteuerabzug eintritt, ist dies allerdings nicht notwendig, wenn die in anderen Mitgliedsländern erhobenen Mehrwertsteuern für die inländischen Käufer wie die inländische Vorsteuer zum Abzug zugelassen werden.

Das folgende Beispiel soll die Neutralisierung von unterschiedlich hohen Vorsteuern für ein importiertes und ein im Inland erzeugtes Gut zeigen. Ein inländischer Großhändler hat die Wahl, das gleiche Produkt im Inland zu 100 DM zuzüglich 11 % Mehrwertsteuer und aus Frankreich zu 100 DM zuzüglich 20 % französische Mehrwertsteuer zu kaufen. Er muß dann zwar einschließlich Steuer für das importierte Produkt 9 DM mehr ausgeben. Da er aber auch einen um 9 DM höheren Vorsteuerabzug geltend machen kann, sind seine Kosten einschließlich der an das Finanzamt zu zahlenden Mehrwertsteuer in beiden Fällen gleich hoch, d. h. die unterschiedlich hohe Mehrwertsteuer hat zwischen den beiden Ländern zu keiner Wettbewerbsverschiebung geführt. Bei dem Export eines Gutes aus der Bundesrepublik nach Frankreich kommt man zu dem gleichen Ergebnis.

Dieser Ausgleich kommt nur dann nicht zustande, wenn der Produzent oder Händler eines Landes an den Letztverbraucher eines anderen Landes verkauft, weil dieser keinen Vorsteuerabzug geltend machen kann. Es wäre also lohnend, einen Versandhandel von einem Niedrigsteuer- zu einem Hochsteuerland einzurichten. Betragen die Steuersatzdifferenzen bis zu 10 Prozentpunkte, können sie durchaus zu einer Umlenkung von Handelsströmen führen. Die Kommission hat deshalb auch eine Annäherung der unterschiedlichen Steuersätze vorgesehen.

Spezielle Verbrauchsteuern

Ähnlich wie bei der Mehrwertsteuer ist vorgesehen, daß bei der Harmonisierung der speziellen Verbrauchsteuern

☐ nur gleichartige Steuern erhoben werden,

☐ die Struktur (Bemessungsgrundlage) dieser Steuern vereinheitlicht wird und

☐ die Steuersätze bei Abschaffung der Steuer-
grenzen aneinander angeglichen werden.

Die letzte Maßnahme ist anders als bei der Mehrwertsteuer unabdingbar, weil nationale Unterschiede in der Höhe der Steuerbelastung bei Anwendung des Ursprungslandprinzips erhalten bleiben, da es sich um einstufige Steuern handelt, so daß ein Vorsteuerabzug entfällt.

Von der Harmonisierung können solche Verbrauchsteuern ausgenommen werden, die den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern nicht erheblich stören. Dazu zählt die Kommission die Verbrauchsteuern, bei denen keine Grenzausgleichsmaßnahmen bestehen. In der Bundesrepublik wäre dies z. B. die gemeindliche Getreidesteuer und die Speiseeissteuer. Grundsätzlich könnte man alle auf der Einzelhandelsstufe oder beim Verbraucher erhobenen Steuern zu dieser Gruppe rechnen. Bei der Abgrenzung dürften sich ähnliche Probleme ergeben, wie dies früher in der Bundesrepublik der Fall war, als den Gemeinden in der Finanzverfassung die Steuern „mit örtlich beschränktem Wirkungsbereich“ zugewiesen worden waren.

Die Kommission hat auf der ersten Stufe eine Harmonisierung von fünf wichtigen Verbrauchsteuern auf Mineralöle, Tabakwaren, Alkohol, Bier und Wein vorgesehen. Die übrigen heute noch bestehenden Verbrauchsteuern sollen in einem zweiten Schritt abgebaut werden. Die dadurch bedingten Steuerausfälle würden sich für Italien auf 2,7 %, für die Bundesrepublik auf etwa 1 % und für die übrigen alten Mitgliedsländer auf weit weniger als 1 % des derzeitigen Steueraufkommens belaufen.

Steuern auf den Produktionsfaktor Kapital

Bereits im Rahmen der Harmonisierung der Verbrauchsteuern hat die Kommission in ihren dem Rat vorgelegten Richtlinien (Kom [72] 225 vom 23. 2. 1972) ausgeführt, daß eine Besteuerung von Erzeugnissen zu vermeiden sei, „die in der Industrie als Rohstoffe, als Produktionsmittel oder als Produktionshilfsmittel verwendet werden“.

Unter den gleichen Gesichtspunkten erscheint, wenn auch nicht in jedem Fall eine Abschaffung, so doch eine Harmonisierung der Steuern erforderlich, die an den Produktionsfaktor Kapital (Vermögen) oder seine Erträge anknüpfen. In der erwähnten Entschließung des Ministerrats vom 22. 3. 1971 zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion wird eine Harmonisierung der Besteuerung von Dividenden und Zinsen sowie der Struktur der Körperschaftsteuer gefordert. Hinter der letzteren verbirgt sich die Frage, ob eine von der

persönlichen Einkommensteuer unabhängige Körperschaftsteuer bestehen und ob die ausgeschütteten Gewinne doppelt besteuert werden sollen bzw. auf welchem Wege eine doppelte Belastung vermieden werden kann. Bei der Besteuerung von Zinsen und Dividenden geht es unter anderem auch darum, ob und gegebenenfalls in welcher Weise das Land, in dem die Unternehmung ihren Sitz hat, Steuern im Quellenabzugsverfahren einbehalten kann; denn dadurch besteht die Gefahr einer doppelten Belastung der Ausschüttungen. Zur Förderung eines europäischen Kapitalmarkts sollen die Kapitalverkehrsteuern abgeschafft (Wertpapiersteuern) oder gesenkt (Gesellschaftsteuer) werden.

In diesem Zusammenhang ist auch eine Entscheidung über die nur in der Bundesrepublik, Dänemark, Luxemburg und den Niederlanden bestehende Vermögensteuer zu treffen, die ganz überwiegend auf produktiv eingesetztes Vermögen erhoben wird. In dem Programm der Kommission vom 8. 2. 1967 ist eine Abschaffung in Aussicht genommen, ohne daß allerdings inzwischen konkrete Empfehlungen gemacht worden sind.

Für die Bundesrepublik ist ferner das Weiterbestehen der Gewerbesteuer offen, die in dieser Art und in diesem Umfang sonst in keinem Mitgliedsland besteht, die aber genau wie die allgemeine Vermögensteuer einen Kostenfaktor darstellt, der angesichts ihrer Höhe nicht zu vernachlässigen ist.

Verwirklichung des Programms

Die Kommission hat einen großen Erfolg zu verzeichnen: Als letztes der alten Mitgliedsländer hat Italien, wenn auch mit dreijähriger Verzögerung, ab 1. 1. 1973 seine Umsatzsteuer auf eine Mehrwertsteuer umgestellt. Da die drei neuen Mitgliedsländer entweder bereits eine Mehrwertsteuer besaßen (Dänemark) oder sie inzwischen eingeführt haben (Irland zum 1. 11. 1972, Großbritannien zum 1. 4. 1973), verfügen alle EWG-Länder über die gleiche Form der Umsatzsteuer.

Allerdings ist dies keineswegs nur ein Erfolg der Integrationspolitik; denn da international eine allgemeine Tendenz zur Einführung dieser Steuerreform besteht – sogar Entwicklungsländer haben sie eingeführt, obwohl die technischen Voraussetzungen für diese im Verhältnis zur Bruttoumsatzsteuer anspruchsvollere Steuer kaum gegeben waren –, schwamm die EWG auf dieser Welle mit. Im übrigen ist der Erfolg darauf beschränkt, daß Manipulationen beim Grenzausgleich verhindert werden. Für das Hauptziel, die Abschaffung der Steuergrenzen, muß noch die Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage und der Sätze erreicht werden. In Anbetracht der langen und verblichenen Bemühungen der Kommission, auch nur

für einen Teilbereich — die Landwirtschaft — eine Einigung zu erreichen, sind optimistische Erwartungen auf Fortschritte nicht am Platze.

Auch die Finanzierung der Gemeinschaftsausgaben durch eigene Einnahmen der Kommission in Form einer Beteiligung an der Mehrwertsteuer bis zu 1 % der Bemessungsgrundlage, die bis 31. 12. 1973 vereinfacht werden soll, sollte nicht zu optimistisch stimmen. Gerade mit dieser an die Verwirklichung der ersten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion gekoppelten Maßnahme wird deutlich, wie stark die Harmonisierung von Fortschritten in der wirtschaftlichen und politischen Einigung abhängt. Selbst wenn die Kommission zwar nicht termingerecht, aber doch in den nächsten Jahren über Einnahmen aus der Mehrwertsteuer verfügen wird, ist damit noch nicht sichergestellt, daß die Mehrwertsteuer nach einheitlichen Grundsätzen in allen Mitgliedsländern erhoben wird.

Rechte der Kommission

Die Kommission hat nämlich nicht das Recht zugestanden bekommen, eine eigene — d. h. zwangsläufig mit einheitlicher Bemessungsgrundlage versehene — Mehrwertsteuer zu erheben, sondern sie hat lediglich Anspruch auf Einnahmen in Höhe von 1 % einer vereinheitlichten Bemessungsgrundlage. Im Grunde sind es also nur Matrikularbeiträge, die die Mitgliedsländer nach einem bestimmten Schlüssel an die Gemeinschaft abzuführen haben. Ob sie dazu die Mehrwertsteuer erhöhen oder die Mittel aus ihren allgemeinen Steuereinnahmen aufbringen, ist ihnen freigestellt. Es genügt also auch, wenn mit Hilfe von Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung statistisch die Bemessungsgrundlage (Wertschöpfung oder bei Vollabzug der Investitionen gesamtwirtschaftlicher Konsum) ermittelt und danach die Einnahmen der Kommission errechnet werden.

Selbst wenn man sich wider Erwarten in absehbarer Zeit auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage einigen sollte, wäre man angesichts der außerordentlich unterschiedlichen Steuersätze und

der unterschiedlichen Bedeutung der Mehrwertsteuer für die öffentlichen Einnahmen von dem Hauptziel der Beseitigung der Steuergrenzen noch weit entfernt.

Die Kommission strebt eine Verminderung der Steuersätze auf zwei an, wobei sie die Schwankungsbreite des ermäßigten Satzes auf etwa 5,5-7,5 % und des Normalsatzes auf 12-18 % begrenzen möchte¹⁾. Sie erwartet also offenbar selbst nicht, daß eine vollständige Angleichung der Sätze in absehbarer Zeit erreicht werden kann. Andererseits sind Unterschiede von 6 Prozentpunkten zu groß, als daß der für die Beseitigung der Steuergrenzen notwendige Übergang zum Ursprungslandprinzip ohne weiteres verwirklicht werden könnte. Aus diesem Grunde ist bei importierten Gütern die oben erwähnte Anrechnung von im Herstellungsland gezahlten Vorsteuern vorgesehen.

Verhängnisvolle Perfektion

Dabei hat sich die Kommission aber offenbar selbst Steine in den Weg gelegt. Denn sie will dieses Verfahren mit einem Finanzausgleichssystem belasten, durch das erreicht werden soll, daß das Verbraucherland die gesamten in den Preis des Gutes eingegangenen Steuern erhält, d. h. die vom Exportland vereinnahmten Vorsteuern müßten an das Verbraucherland überwiesen werden. Da der Staat seine Steuereinnahmen nicht nur zugunsten der Verbraucher (der privaten Haushalte), sondern auch zugunsten von Unternehmungen verwendet, ist selbst bei einer Verbrauchsteuer eine abschließliche Zuweisung an das Verbraucherland problematisch. Hier handelt es sich aber um eine Mehrwertsteuer, die, wenn man das gleiche Prinzip anwendet, entsprechend der auf das Export- und Importland entfallenden Wertschöpfung aufzuteilen wäre. Durchläuft ein Gut bis zur Konsumreife vier selbständige Unternehmen, und befinden sich die ersten beiden in Frankreich — dem Exportland — und die letzten zwei in der Bundesrepublik — dem Verbraucherland —, so müßte das Steueraufkommen der ersten beiden Produktionsstufen Frankreich, das der letzten beiden der Bundesrepublik zugewiesen werden, d. h. aber die Vorsteuern brauchten über einen Finanzausgleich nicht umverteilt zu werden.

Die Kommission scheint hier auf dem gleichen verhängnisvollen Weg der Perfektion zu sein, der

Die Steuersätze der Mehrwertsteuer in den Mitgliedsländer der EWG im Frühjahr 1973

Land	Ermäßigter Satz	Zwischensatz	Normalsatz	Erhöhter Satz
Belgien	6	14	18	25
Bundesrepublik	5,5 (3)	—	11	—
Dänemark	—	—	15	—
Frankreich	7	17,6	20	33 1/3
Großbritannien a)	—	—	10	—
Irland	5,26	11,11	16,37	30,26
Italien	6	—	12	18
Luxemburg	5	—	10	—
Niederlande a)	4	—	16	—

a) Daneben besteht ein „Nullsatz“, der im Gegensatz zu steuerbefreiten Umsätzen wie bei Ausfuhrlieferungen zum Vorsteuerabzug berechtigt.

¹⁾ Für die Bundesrepublik brauchte die sonst von einer Erhöhung der „indirekten“ Steuern befürchtete unsoziale Steuerlastverteilung nicht einzutreten, weil sie die Erhöhung der Mehrwertsteuer zu dem längst fälligen Abbau der Gewerbesteuer verwenden könnte. Beide unterscheiden sich zwar in rechtlicher und technischer Hinsicht erheblich, knüpfen aber ökonomisch weitgehend an die gleichen Tatbestände an. Die als Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer verwendete Wertschöpfung besteht aus dem Gewinn, der Lohnsumme und den gezahlten Zinsen und Pachten, die Gewerbesteuer besteuert den Gewerbeertrag (Gewinn), die Lohnsumme (fakultativ) und das eingesetzte Kapital. Große Belastungsverschiebungen sind also nicht zu erwarten.

zu der völlig festgefahrenen Situation auf dem Agrarmarkt geführt hat. Man müßte dann allerdings hinnehmen, daß, wenn der Einzelhandel mit einer niedrigen Wertschöpfung aus einem Hochsteuerland importiert und der Steuersatz im eigenen Land erheblich niedriger ist, u. U. der Fiskus des Importlandes an den Importeur zum Ausgleich der höheren Vorsteuern des Exportlandes sogar eine Steuererstattung leisten müßte²⁾. Hier hat das Verlangen nach Finanzausgleichsmaßnahmen offenbar seine Wurzeln, weil man eine solche Wirkung scheut.

Weg des geringsten Widerstandes

Wenn demnach bis zur Harmonisierung der Mehrwertsteuer noch ein weiter Weg ist, ist das bisherige Ergebnis doch weit besser als bei den speziellen Verbrauchsteuern, bei denen noch nicht einmal der erste Schritt zur Harmonisierung vollzogen ist. Da dieser erste Schritt z. B. eine politisch so heikle Aufgabe wie die Einführung einer Weinsteuer in der Bundesrepublik, in anderen Ländern die Aufgabe eines seit eh und je bestehenden Staatsmonopols zur Voraussetzung hat, ist kaum mit schnellen Fortschritten zu rechnen. Selbst in der auf die drei Länder Belgien, Luxemburg und Niederlande beschränkten Wirtschaftsunion (Benelux) war es nicht möglich, sich über die Angleichung der speziellen Verbrauchsteuern zu einigen.

Im Bereich der direkten Steuern schließlich kann man in den Vorschlägen zur Steuerreform in der Bundesrepublik am besten ablesen, wie wenig die Mitgliedsländer bereit sind, ihre Maßnahmen an den in Brüssel bestehenden Harmonisierungsplänen auszurichten. Für die Körperschaftsteuer soll die Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne durch eine Anrechnung der in den Ausschüttungen enthaltenen Körperschaftsteuer auf die persönliche Einkommensteuer der Anteilseigner beseitigt werden. Das ist zwar aus ökonomischen Gründen sicher zu begrüßen, entspricht aber keineswegs den in den anderen Ländern praktizierten Verfahren. Dort besteht entweder das „klassische System“ einer uneingeschränkten Doppelbelastung oder bestenfalls eine teilweise Anrechnung, so daß es sehr fraglich ist, ob die Kommission in ihrem Harmonisierungsvorschlag dem deutschen System folgen wird, auch wenn es ökonomisch die beste Lösung darstellt. Denn die Kommission hat es längst aufgegeben, die Harmonisierung zu einer Verbesserung der nationalen Steuersysteme zu benutzen, indem sie jeweils die beste Lösung dem Gemeinschaftssystem zugrunde legt. Sie ist

vielmehr dazu übergegangen, ihre Harmonisierungsvorschläge unter dem Gesichtspunkt des politisch geringsten Widerstandes zu machen, um überhaupt noch einen Fortschritt zu erreichen.

Kein entscheidender Durchbruch

Verglichen mit der Harmonisierung im Verkehrsbereich, in dem man sich wegen des Widerstandes der Unternehmerlobby noch nicht einmal über die Abmessungen der Lastwagen hat einigen können, ist die Harmonisierung der Steuern weiter vorangekommen. Verglichen mit den an einen funktionsfähigen Gemeinsamen Markt zu stellenden Anforderungen ist sie aber weit zurückgeblieben. Der entscheidende Durchbruch jedenfalls, die Abschaffung der Steuergrenzen, liegt noch in weiter Ferne. Denn eine konsequent darauf gerichtete Politik würde die Lobby mit gleicher Intensität auf den Plan rufen wie im Verkehrsbereich, weil sie zwangsläufig zum Abbau von bisher bestehenden Privilegien in einzelnen Ländern führen würde.

Rückblickend hat es sich als Fehler herausgestellt, im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nur für die Zölle und einige Subventionen vorzuschreiben, daß sie nach einem festen Zeitplan abzubauen sind, den Abbau der übrigen Handelshemmnisse aber in das Ermessen der Vertragspartner zu stellen. Nachdem die europäische Einigung durch Frankreich zuerst durch eine Politik des leeren Stuhls und später durch den ständigen Widerstand gegen eine Stärkung der europäischen Organe blockiert worden ist, weil die französische Politik dem nationalen Denken des 19. Jahrhunderts verhaftet blieb, war der politische Schwung, der für die Überwindung der bei einer Steuerharmonisierung vorhandenen Schwierigkeiten notwendig gewesen wäre, nicht mehr vorhanden.

Die Kommission war angesichts dieser Lage vor eine außerordentlich heikle Aufgabe gestellt. Sie hat diese Aufgabe noch dadurch erschwert, daß sie sich zu weitgesteckte Ziele gesetzt hat und teilweise dem gleichen Perfektionismus verfallen ist, der den Gemeinsamen Agrarmarkt auszeichnet. Statt zur gleichen Zeit die Harmonisierung der Umsatzsteuer, spezieller Verbrauchsteuern, der direkten Steuern und speziellen Abgaben auf den Kapitalverkehr anzusteuern, hätte man sich auf die Maßnahmen konzentrieren sollen, die für einen Abbau der Steuergrenzen notwendig gewesen wären.

Verwaltungsmäßige Manipulationen

Die Beseitigung von Zollhäusern und Schranken im grenzüberschreitenden Verkehr ist nicht nur aus optisch-politischen Gründen wichtig. Solange die Zollverwaltung den Grenzverkehr aus steuerlichen

²⁾ Die Steuer des Exportlandes sei 18 %, diejenige des Importlandes 12 %. Der Einkaufspreis des Importeurs ohne Steuer sei 100, sein Verkaufspreis 120. In diesem Fall kann der Importeur abzugsfähige Vorsteuern in Höhe von 18 geltend machen, hat aber selbst nur Steuern in Höhe von 14,4 zu zahlen, d. h. er hat Anspruch auf eine Steuererstattung von 3,6.

Gründen kontrolliert, können auch alle jene technisch-verwaltungsmäßigen Barrieren weiterbestehen, mit deren Hilfe die Länder nach Abschaffung der Zölle eine protektionistische Politik betreiben. Wenn Italien seine Grenze gegenüber französischen Fleischeinfuhren unter dem Vorwand schließen kann, daß in Frankreich in drei Gehöften die Maul- und Klauenseuche ausgebrochen sei, dahinter aber in Wirklichkeit ein größeres Interesse Italiens an Osthandelskontakten steckt, weil diese lukrativer sind als eine Verschärfung der Konkurrenz durch einen freien Warenverkehr in der Gemeinschaft, zeigt sich die Gefahr derartiger Manipulationen für die Gemeinschaftspolitik. Ist die Zollverwaltung erst einmal von den Binnengrenzen abgezogen, wird die Möglichkeit, sich mit derartigen Manipulationen der wirtschaftlichen Integration zu entziehen, stark eingeschränkt.

Das gleiche gilt für den Gemeinsamen Agrarmarkt, der zu einer juristischen Fiktion geworden ist, nachdem infolge von Wechselkursänderungen wieder ein innergemeinschaftlicher Grenzausgleich angewendet wird. Auch dies wäre ohne Rückgriff auf die zum steuerlichen Grenzausgleich noch benötigte Zollverwaltung unmöglich gewesen. Wie wenig die derzeit angewendeten Grenzkontrollen und -abgaben dem Geiste eines Gemeinsamen Marktes entsprechen, wird jedem klar, der auf einer Fahrt im Pkw seinen Weinvorrat zuerst durch einen Einkauf in Baden und anschließend im Elsaß aufzufüllen versucht.

Problem der Wohlstandsunterschiede

Auch ökonomisch ist eine zu weit vorangetriebene Steuerharmonisierung nicht unbedenklich, solange noch große Unterschiede im Wohlstandsniveau und in der Wirtschaftsstruktur zwischen den Mitgliedsländern bestehen. Gehen wir davon aus, daß, wie dies z. B. etwa bei Beginn der Integration der Fall war, Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen dem ärmsten und reichsten Land von 1:2 bestehen. Jetzt werde ein einheitlicher Einkommensteuertarif mit gleichem steuerfreiem Existenzminimum angewendet. Es betrage das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen im ärmsten Land 7 500 DM/Jahr, im wohlhabendsten Land 15 000 DM/Jahr, das steuerfreie Existenzminimum 2 500 DM; der Steuersatz auf Einkommen von 7 500 DM betrage die Hälfte des auf 15 000 DM angewendeten Satzes.

In diesem Fall bleiben im armen Land etwa ein Drittel, im reichen Land nur ein Sechstel des Einkommens steuerfrei. Insgesamt erreicht der Anteil der Einkommensteuer am Sozialprodukt des armen Landes nur 40% des Anteils des reichen Landes. Da mit einem um so viel niedrigeren Anteil das arme Land die öffentlichen Aufgaben in den Bereichen der Sozialen Sicherheit, der Bildung, der

Infrastruktur, der Verteidigung usw. kaum erfüllen kann, eine stärkere Anspannung der progressiven Einkommensteuer abgesehen von Ihrer fraglichen Durchsetzbarkeit (Steuerhinterziehung) wegen der Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Wachstums nur beschränkt möglich ist, bleibt nur eine stärkere Anspannung der „indirekten“ Steuern übrig.

In der Tat entfällt auf die „indirekten“ Steuern in den ärmeren Ländern in der Regel ein deutlich höherer Anteil am gesamten Steueraufkommen als in den wohlhabenderen Ländern, d. h. aber, daß der Harmonisierung der Sätze der Mehrwertsteuer enge Grenzen gesetzt sind, zumal wenn man den Mitgliedsländern ebenfalls die Freiheit nimmt, wie dies von der Kommission vorgesehen ist, auf eine unterschiedliche Anspannung von Spezialakzisen auszuweichen. Der dann noch verbleibende Ausweg, die unzureichende Steuerkraft der ärmeren Länder wie innerhalb der Bundesrepublik durch Finanzausweisungen zu verstärken, dürfte angesichts der bisher nur unzureichend ausgeprägten europäischen Gesinnung kaum gangbar sein. Dieses Verfahren würde auch deshalb auf Widerstand stoßen, weil die Steuerschwäche der ärmeren Länder teilweise auf eine geringere Steuerehrlichkeit zurückzuführen ist, so daß bei einem innergemeinschaftlichen Finanzausgleich die Steuerzahler in den wohlhabenderen Ländern noch für ihre größere Steuerehrlichkeit bestraft würden.

Keine Fortschritte zu erwarten

Die Kommission hat es versäumt, sich rechtzeitig auf ein für den Erfolg der Integration erforderliches Minimalprogramm der Steuerharmonisierung zu konzentrieren. Im Vordergrund hätten die Maßnahmen zu stehen, die bei der Mehrwertsteuer im grenzüberschreitenden Verkehr die Anwendung des Ursprungslandprinzips und damit die Beseitigung der Steuergrenzen erlauben. Bei den speziellen Verbrauchsteuern hätte man das Bestimmungslandprinzip unter Verzicht auf eine Angleichung vorerst beibehalten können, wenn der Grenzausgleich in die exportierenden und importierenden Unternehmungen verlagert worden wäre, d. h. aufgrund von Buchführungsunterlagen erfolgen würde.

Die große Zahl von vorgelegten Richtlinien, Vorschlägen und Stellungnahmen der verschiedenen Institutionen dazu kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß man auch bei der Steuerharmonisierung weitgehend auf der Stelle tritt. Solange kein Signal für eine freie Fahrt in die politische Integration gegeben wird — die wohlwollenden Gipfeierklärungen, die in keine konkreten Empfehlungen münden, sind kein Ersatz für ein solches Signal —, ist nicht damit zu rechnen, daß die Steuerharmonisierung entscheidende Fortschritte macht.