

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Steuerharmonisierung und Realisierung des EG-Binnenmarktes

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Boss, Alfred (1989) : Steuerharmonisierung und Realisierung des EG-Binnenmarktes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 69, Iss. 5, pp. 249-251

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1395>

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.

Alfred Boss

Steuerharmonisierung und Realisierung des EG-Binnenmarktes

Die Harmonisierung zumindest der indirekten Steuern wird vielfach als Voraussetzung für den Abbau der Grenzkontrollen in der EG und damit für die Vollendung des Binnenmarktes angesehen. Entsprechende Bestrebungen auf der politischen Ebene sind weit vorangeschritten. Ist eine Harmonisierung im Sinne einer Angleichung der Steuersätze wirklich erforderlich?

Gegenwärtig wird bei der Besteuerung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs das Bestimmungslandprinzip angewendet. Für die Mehrwertsteuer bedeutet dies, daß der Export von der heimischen Steuer entlastet, der Import mit derselben belastet wird. Im Ergebnis wird der inländische Konsum (häufig zusammen mit bestimmten Teilen der Investitionen) in Höhe der heimischen Mehrwertsteuersätze besteuert. Analog wird bei den spezifischen Verbrauchsteuern verfahren. Dieses System setzt voraus, daß das zoll- bzw. steuerrechtliche Verbringen der Waren über die Grenzen kontrolliert wird. Das Steueraufkommen eines Staates richtet sich – jedenfalls grundsätzlich – nach der Höhe der Konsumausgaben seiner Bürger.

Die Mehrwertsteuersätze (steuertechnisch: Umsatzsteuersätze) der einzelnen EG-Länder sind unterschiedlich (vgl. Tabelle). Relativ hoch sind sie (im Rahmen des überall angewendeten Mehrwertsteuersystems) in Dänemark, Irland, Belgien, Frankreich und Italien. Niedrig sind die Sätze in der Bundesrepublik Deutschland, in Großbritannien und in Luxemburg.

Im Jahre 1987 hat die EG-Kommission Maßnahmen vorgeschlagen, die bei einer Beseitigung der innergemeinschaftlichen Steuergrenzen wirksam werden sollten. Dazu gehören

- die Einführung eines Zweisatzsystems bei der Mehrwertsteuer (mit einem Regelsteuersatz zwischen 14 und 20 % und einem ermäßigten Steuersatz zwischen 4 und 9 % für Nahrungsmittel (ohne alkoholische Getränke), Energieerzeugnisse für Heizung und Beleuchtung, Wasser, pharmazeutische Erzeugnisse, Bücher, Zeitungen, Zeitschriften sowie Personenbeförderung) in den Ländern, deren Systeme bisher anders gestaltet sind,
- die Einführung eines Clearing-Systems, mit dem die Mehrwertsteuereinnahmen innerhalb der EG im Prinzip wie bisher auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollen¹, sowie
- die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen und der Steuersätze der spezifischen Verbrauchsteuern auf Tabak, Mineralöle, Spirituosen, Wein und Bier und die Abschaffung aller sonstigen Verbrauchsteuern (in der Bundesrepublik Deutschland: Steuern auf Kaffee, Tee, Zucker, Salz, Leuchtmittel).

Die Bundesregierung „teilt die Auffassung der EG-Kommission, daß ein Fortfall der Binnengrenzen eine weitgehende Angleichung indirekter Steuern der EG-

¹ Bei Wegfall der Steuergrenzen und Beibehaltung des Vorsteuerabzugs erhielten Importeure einen Erstattungsanspruch gegen den Fiskus ihres Landes in Höhe der beim Exporteur im Ausland erhobenen Mehrwertsteuer. Die Steuereinnahmen eines Landes mit Einfuhrüberschuß wären daher, käme es nicht zu zusätzlichen Maßnahmen, kleiner als im gegenwärtigen System, in dem den Exporteuren die auf den Exporten lastende Mehrwertsteuer vom heimischen Fiskus erstattet wird und in dem daher keine Vorsteuer anfällt, die Importeure geltend machen könnten. Umgekehrt wären die Mehrwertsteuereinnahmen eines Nettoexportlandes größer als bisher. Um dies zu vermeiden, sollen Nettoexportländer Steuereinnahmen an Nettoimportländer abgeben. Dies soll dadurch ermöglicht werden, daß die grenzüberschreitenden Warenströme erfaßt und der Steuerverteilung zugrunde gelegt werden.

Dr. Alfred Boss, 42, ist Leiter der Forschungsgruppe Finanzwirtschaft in der Abteilung Konjunktur des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Länder erforderlich macht². Sie sieht in den Kommissionsvorschlägen eine geeignete Diskussionsgrundlage.

Die Kommission hält die Harmonisierung der indirekten Steuern – der Mehrwertsteuer und der speziellen Verbrauchsteuern – deshalb für unabdingbar, weil diese Steuern mehr oder weniger unmittelbar in den Endpreis der betreffenden Waren und Dienstleistungen eingehen. Ohne Harmonisierung käme es beim Abbau der Grenzkontrollen zu beträchtlichen Veränderungen in den Handels- und Dienstleistungsströmen. Nach der Aufhebung der Grenzkontrollen wäre nämlich durch die Umsatzsteuererstattung bei der Ausfuhr und durch die Belastung mit Einfuhrumsatzsteuer nicht mehr sichergestellt, daß Waren oder Dienstleistungen unabhängig davon, ob sie im Inland oder Ausland produziert werden,

mit dem Steuersatz des Landes belastet werden, in dem sie konsumiert werden; vielmehr wären die Güter mit der Steuer des Ursprungslandes belastet.

Fraglich ist aber, ob die indirekten Steuern wirklich harmonisiert, die Steuersätze also angeglichen oder vereinheitlicht werden müssen, wenn die Steuergrenzen innerhalb der EG fallen sollen. Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, soll untersucht werden, was geschähe, wenn die Steuergrenzen fielen, Harmonisierungsmaßnahmen jeglicher Art jedoch unterblieben. Dabei werden zwei Fälle unterschieden. Zum einen wird der Übergang zum Verfahren des Vorumsatzabzugs³ unterstellt, zum anderen wird vorausgesetzt, daß das jetzige Vorsteuerabzugsverfahren beibehalten wird.

Vorumsatzabzug

Die Abschaffung der Steuergrenzen bedeutete den Übergang zum Ursprungslandprinzip, wenn gleichzeitig statt des Vorsteuerabzugs der Vorumsatzabzug eingeführt würde. Sie würde bei Fortbestehen zwischenstaatlicher Unterschiede im durchschnittlichen (gewogenen) Niveau der Mehrwertsteuersätze und bei flexiblen Wechselkursen zu Paritätsänderungen führen. Währungen von Ländern mit relativ niedrigem durchschnittlichen Mehrwertsteuersatz würden aufwerten, weil die Exporte dieser Länder für die Abnehmer im Ausland, das bei Verzicht auf Harmonisierung auch in Zukunft relativ hoch besteuerte, billiger würden; die unterbleibende Belastung durch die relativ hohe ausländische Steuer (Steuer des Importlandes) wäre größer als die nicht mehr erfolgende Entlastung von der heimischen Mehrwertsteuer. Zugleich würden Importe aus dem Ausland wegen der dort höheren Mehrwertsteuer teurer, weil sie bei fehlenden Steuergrenzen (beim Grenzübergang) relativ hoch belastet blieben. Währungen von Ländern mit vergleichsweise hohem Mehrwertsteuersatz würden abwerten. Die relativen Wettbewerbspositionen im Warenverkehr würden sich trotz der Unterschiede im Niveau der Mehrwertsteuersätze wegen der Wechselkursanpassung nicht verändern. Einen Bedarf an Harmonisierung der Steuersätze gibt es demnach nicht. In der EG wäre es allerdings erforderlich, mit der Beseitigung der Steuergrenzen die Wechselkurse im Europäischen Währungssystem (EWS) zeitweise freizugeben. Im übrigen wäre es im Interesse einer optimalen internationalen Arbeitsteilung – völlig unabhängig von der Verwirklichung eines Binnenmarkts in der EG –

Tabelle
Umsatzsteuersätze 1989

Staat	Steuersätze in Prozent			
	Normal-satz	Ermäßigte Sätze ¹	Erhöhte Sätze ²	Nullsatz ³
Bundesrepublik Deutschland	14	7	–	–
Belgien	19	6;17	25;33	–
Dänemark	22	–	–	ja ^a
Frankreich	18,6	2,1 ^a ;5,5;7	28;33½	–
Griechenland	16	3;6	36	–
Großbritannien	15	–	–	ja ^b
Irland	25	2,4;10	–	ja ^b
Italien	19	4,9	38	–
Japan	3	–	–	–
Luxemburg	12	3;6	–	–
Niederlande	18,5	6	–	–
Norwegen	20	–	–	ja ^a
Österreich	20	10	32	–
Portugal	17	8	30	ja ^c
Schweden	23,46 ^d	–	–	ja ^e
Schweiz	9,3 ^f	–	–	–
Spanien	12	6	33	–
USA ⁴	–	–	–	–

¹ Insbesondere für bestimmte Warengruppen des lebensnotwendigen Bedarfs und für bestimmte Dienstleistungen im Sozial- und Kulturbereich.

² Für bestimmte Warengruppen des gehobenen Bedarfs.

³ Nullsatz = Steuerbefreiung mit Vorsteuerabzug; nur erwähnt, sofern er außer für Ausfuhrumsätze auch für bestimmte Inlandsumsätze gilt.

⁴ In den USA gibt es keine Umsatzsteuer auf Bundesebene, dafür aber Hersteller-, Groß- und Einzelhandelsumsatzsteuern in den Einzelstaaten und einzelnen Gemeinden.

^a Für Zeitungen.

^b Für Nahrungsmittel, Getränke, Medikamente, u. a.

^c Für Grundnahrungsmittel und landwirtschaftliche Produkte.

^d 19 % des Entgelts einschließlich Steuer; vergleichbarer Satz somit 23,46 %.

^e Für Zeitungen, Medikamente und einige Energieträger.

^f Einphasensteuer; für Wiederverkäufer („Grossistensteuer“), 6,2 % für Endverbraucherlieferungen und Eigenverbrauch der steuerpflichtigen Hersteller und Großhändler; Bauleistungen 4,65 %.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands, Nr. 1/1988, Bonn, 18. 7. 1988. – Aktualisierung aufgrund von Presseberichten.

² Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Jahreswirtschaftsbericht 1988 der Bundesregierung, Ziffer 39, Bonn 1988, S. 45.

³ Besteuert wird – grundsätzlich – die Differenz zwischen Umsatz und Vorleistungen mit dem jeweiligen nationalen Mehrwertsteuersatz.

wünschenswert, das EWS überhaupt abzuschaffen und freie Wechselkurse zuzulassen.

Würden die Steuergrenzen beseitigt, so gäbe es Änderungen der Wettbewerbsposition als Folge der beschriebenen Wechselkursanpassung bei bestimmten Dienstleistungen. Der Kauf von Dienstleistungen etwa auf Urlaubsreisen wird nämlich schon im gegenwärtigen System gemäß dem Ursprungslandprinzip besteuert; Steuergrenzen existieren hier nicht. Bei Abschaffung der Steuergrenzen würde für den Warenverkehr hergestellt, was für Teile des Dienstleistungsverkehrs (und für Direktimporte innerhalb enger Grenzen im Rahmen des „kleinen Grenzverkehrs“) ohnehin gilt. Eine Angleichung der Mehrwertsteuersätze läßt sich durch den Verweis auf die wechselkursbedingte Änderung der Wettbewerbsposition bei bestimmten Dienstleistungen nicht begründen.

Neben den Unterschieden im Niveau der (gewogenen) Mehrwertsteuersätze gibt es Unterschiede in der Struktur. Die Zahl der Steuersätze (einschließlich des Satzes von Null) ist in den einzelnen EG-Ländern ebenso verschieden wie das Verhältnis der Sätze zueinander. Auch sind es nicht durchweg die gleichen Gütergruppen, die nicht oder – gemessen am Regelsatz – niedrig oder hoch belastet werden. Bleiben die Unterschiede bei Abschaffung der Steuergrenzen und Einführung des Vorumsatzabzugs bestehen, so bedeutet dies, daß Anbieter in Ländern mit hohen Sätzen diskriminiert und Anbieter in Niedrigsatzländern begünstigt werden, es sei denn, den Unterschieden in der Steuerbelastung entsprechen im Sinne des Äquivalenzprinzips Unterschiede im Ausmaß der staatlichen Leistungen für die betreffenden Anbieter. Dies dürfte aber in keinem Land der Fall sein.

Rückwirkungen

Daraus läßt sich aber nicht schließen, daß eine Harmonisierung notwendig ist. Fielen die Steuergrenzen, so gäbe es nämlich Rückwirkungen auf die nationale Steuerpolitik. Länder mit hohen Steuersätzen hätten Einbußen an Steuereinnahmen hinzunehmen, sei es (bei Vorumsatzabzug) über geringere Umsätze der heimischen Unternehmen, sei es über höhere Direktimporte der Konsumenten. Sie würden daraufhin im eigenen Interesse ihre Sätze senken. Umgekehrt verhielte es sich in Ländern mit Null- oder Niedrigsätzen; sie erhielten bei steigender Nachfrage Spielraum für Satzanehebungen. Letztlich ergäbe sich eine Harmonisierung der Steuersätze im Wettbewerb (oder aber mehr Äquivalenz von Steuersatz und staatlicher Leistung in den einzelnen Ländern – bei unterschiedlichen Steuersätzen). Zunächst vorhandene Diskriminierungen und Be-

günstigungen würden tendenziell beseitigt. Dies gilt in gleicher Weise für Verzerrungen infolge von Unterschieden bei den spezifischen Verbrauchsteuern.

Es ist wichtig, daß das Niveau der Steuersätze, das sich im Wettbewerb ergäbe, relativ niedrig wäre. Die Expansion der Staatstätigkeit wäre erschwert, die Ineffizienz im öffentlichen Sektor würde abnehmen. Es käme insgesamt zu einer tendenziell sinkenden Staatsquote in allen Ländern. Die Vorstellungen der Kommission laufen dagegen darauf hinaus, die staatliche Macht durch internationale Absprachen zu sichern oder zu stärken.

Bleibe es bei der Mehrwertsteuer beim Vorsteuerabzug, so bedeutete die Abschaffung der Steuergrenzen für die Umsätze, die über Unternehmen abgewickelt werden, keine Änderung. Die Konsumenten hätten – wie im bisherigen System – die jeweilige nationale Mehrwertsteuerbelastung zu tragen. Eine niedrige Steuer im Ausland zöge eine Nachversteuerung mit dem hohen Satz im Inland nach sich (Nachholwirkung); eine hohe Belastung im Ausland würde im Inland auf das inländische Niveau korrigiert. Wechselkursänderungen wären insoweit nicht zu erwarten. Die Aufteilung des Steueraufkommens wäre aber anders als bisher. Nettoimportländer hätten Aufkommensverluste zu erleiden, Nettoexportländer würden höhere Steuereinnahmen erzielen⁴. Änderungen im Vergleich zum jetzigen System ergäben sich im übrigen infolge einer Zunahme der Direktimporte bzw. -exporte; denn für sie entfielen die Steuergrenzen. Länder mit niedrigen Steuersätzen zögen mehr Nachfrage auf sich, Länder mit hohen Sätzen wären die Verlierer. Dies hätte positive gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen.

Eine Harmonisierung der indirekten Steuern durch Beschluß des Ministerrats ist weder nötig noch wünschenswert. Läßt man den Vorumsatzabzug zu, so gleichen Wechselkursanpassungen die Unterschiede im Niveau der Mehrwertsteuersätze aus. Im übrigen sorgt der Wettbewerb dafür, daß sich die Unterschiede in der Struktur der Sätze, auch der Sätze der spezifischen Verbrauchsteuern, nach Wegfall der Steuergrenzen verringern.

Was die direkten Steuern betrifft, so begrenzt insbesondere die hohe Kapitalmobilität die Macht der einzelnen Staaten, autonome Steuerpolitik zu betreiben, es sei denn, es werden ausreichend staatliche Gegenleistungen geboten. Eine Harmonisierung würde unter Effizienzgesichtspunkten ebenfalls Nachteile bringen.

⁴ Deshalb schlägt die EG-Kommission im Rahmen ihrer Konzeption ein „Clearing-System“ vor (vgl. Fußnote 1).