

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 216

Ausgewählte Probleme der EG-Finanzien

Von

Rolf Caesar, Hans Fehr, Heinz Grossekketter,
Christoph Rosenberg, Wolfgang Wiegard

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 216

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 216

**Ausgewählte Probleme
der EG-Finanzien**



Duncker & Humblot · Berlin

Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen

Von

**Rolf Caesar, Hans Fehr, Heinz Grosseketler,
Christoph Rosenberg, Wolfgang Wiegard**

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ausgewählte Probleme der EG-Finzen / von Rolf Caesar . . .

Hrsg. von Karl-Heinrich Hansmeyer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 216)

ISBN 3-428-07398-3

NE: Caesar, Rolf; Hansmeyer, Karl-Heinrich [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin 49

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07398-3

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß des Vereins für Socialpolitik hat seine jährlich stattfindende Arbeitstagung im Jahre 1991 vom 22. bis 24. Mai in München abgehalten. Gegenstand der Sitzung waren Beiträge zum Generalthema „Ausgewählte Probleme der EG-Finzen“. Dieser Band enthält die dort gehaltenen und aufgrund der ausgiebigen Diskussion überarbeiteten und erweiterten Referate.

Wolfgang Wiegard untersucht in seinem Beitrag „Quantitative Aspekte einer Harmonisierung der Umsatzsteuern in der EG“ mit Hilfe eines numerischen Simulationsmodells die Auswirkungen unterschiedlicher Vorschläge zur Umsatzsteuerharmonisierung auf Steueraufkommen und Wohlfahrt innerhalb der EG. Nach einem einleitenden Überblick über den gegenwärtigen Stand der Harmonisierungsbemühungen erfolgt eine modelltheoretisch ausgerichtete Erläuterung von Funktionsweise und Belastungskonzeption des gegenwärtig praktizierten Bestimmungslandprinzips, des für die Periode vom 1.1.1993 bis 31.12.1996 vorgesehenen Übergangssystems, des Gemeinschaftsprinzips sowie des ab 1997 geplanten Clearing-Systems. Anschließend skizziert der Autor die Grundlagen des numerischen Simulationsmodells: Die Struktur des zugrundeliegenden allgemeinen Gleichgewichtsmodells, die Konstruktion der Datenbasis sowie ein als Kalibrierung bezeichnetes Verfahren zur Abstimmung von theoretischem Modell und Datenbasis. Der hohe Grad an Komplexität derartiger Modelle führt naturgemäß zu Schwierigkeiten sowohl bei der Ergebnisinterpretation als auch bei der Überprüfung der Richtigkeit von Modellspezifikation und numerischen Lösungen. Aus diesem Grund untersucht Wiegard die für die Thematik relevanten, grundlegenden ökonomischen Wirkungszusammenhänge und weist nach, daß das numerische Modell die aufgrund theoretischer Überlegungen zu erwartenden Ergebnisse generiert. Im letzten Teil stellt der Verfasser die Simulationsergebnisse vor. Es zeigt sich, daß die Aufkommens- und Wohlfahrtseffekte beim Wechsel vom Bestimmungslandprinzip zu einem der alternativen Besteuerungsprinzipien für die EG insgesamt relativ gering, für die einzelnen Mitgliedsstaaten jedoch zum Teil erheblich sind.

Rolf Caesar beschäftigt sich in seinem Referat „Kreditoperationen im Finanzsystem der EG“ mit Ausgestaltung, Rechtfertigung und Instrumentaleffizienz der unterschiedlichen EG-Kreditoperationen. Nach einigen Abgrenzungsüberlegungen und einer Systematisierung der EG-Kredite erfolgt eine detaillierte Darstellung der einzelnen Kredittransaktionen. Der Autor unterscheidet Zahlungsbilanz-

kredite, Strukturkredite, fiskalische Kreditoperationen sowie EG-externe Kreditoperationen. Besonders herausgestellt wird in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß sich trotz institutioneller Restriktionen fiskalische Kreditoperationen in der Praxis der EG-Haushaltsführung finden. Sie entstanden während der achtziger Jahre als Notlösung zur Überwindung unvorhergesehener Zahlungseingänge und haben die Form von Zahlungszielkrediten. Im zweiten Hauptteil analysiert Caesar Rechtfertigungsmöglichkeiten und Instrumentaleffizienz von Struktur- und fiskalischen Krediten. Unter Zugrundelegung der traditionellen Rechtfertigungsansätze für öffentliche Verschuldung sowie politökonomischer Überlegungen ergeben sich unterschiedliche Ergebnisse für die einzelnen Kreditarten. Im Falle der Strukturkredite an private Akteure konstatiert der Verfasser ökonomische Plausibilität, sofern die Zielsetzungen gestaltungs- oder regionalpolitischer Art sind. Strukturkredite an öffentliche Kreditnehmer stellen für den gesamten öffentlichen Sektor eine zweckgebundene Form fiskalischer Verschuldung dar. Allokative Rechtfertigungsmöglichkeiten sieht Caesar in diesen Fällen nur für bestimmte Finanzierungsobjekte wie z. B. EG-weite Verkehrs- oder Kommunikationsinvestitionen. Im Hinblick auf die nicht zweckgebundenen fiskalischen Kredite lassen sich aus ökonomischer Sicht beim gegenwärtigen Integrationsstand lediglich kurzfristige Kassenverstärkungskredite bei Kreditinstituten vertreten. Eine längerfristige Verschuldungskompetenz sollte nach Ansicht des Autors erst für den — heute noch fiktiven — Endzustand der EG als voll ausgebildeter föderativer Staat und auch dann nur in eng begrenztem Maße angestrebt werden.

Heinz Grosseckler setzt sich in seinem Beitrag „Der Budgetierungsprozeß in der EG — Analyse und Kritik aus ökonomischer Sicht“ mit den an ein effizientes EG-Haushaltswesen zu stellenden Anforderungen sowie den Mängeln und Verbesserungsmöglichkeiten des gegenwärtigen Systems auseinander. Zur Fundierung der weiteren Untersuchung werden zunächst Bedeutung, Struktur und Entwicklung des Gesamthaushalts seit 1980 skizziert. Anschließend leitet der Autor die Funktionen ab, die das öffentliche Haushaltswesen in seiner Rolle als Controllingssystem erfüllen soll. Mit Hilfe einer vergleichenden Analyse zwischen diesen Mindestanforderungen und der tatsächlichen Praxis von Haushaltsplanung, -vollzug und -kontrolle in der EG sowie durch eine Auswertung der Rechnungshofberichte arbeitet Grosseckler die wesentlichen Mängel im EG-Haushaltswesen heraus. Schwachstellen werden aufgezeigt hinsichtlich der Planungsinhalte der Einnahmen-Ausgabenrechnung und der verfügbaren Instrumente, hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitskontrolle und der Vollständigkeit des Controllingssystems, hinsichtlich des Veranschlagungs- und Durchführungsprozesses, hinsichtlich des Kontrollprozesses sowie der Erfüllung wesentlicher Budgetgrundsätze. Als Verbesserungserfordernisse betont Grosseckler insbesondere die Schaffung eines Systems von finanziellen Reserven und von Anpassungsreaktionen zur Abwendung von Finanzkrisen, die Notwendigkeit des Ausbaus bzw. der Schaffung einer Vermögens- und einer Kostenrechnung, die Einrichtung

einer Instanz, die über Ausgabenprioritäten entscheidet, die Verbesserung einer mitschreitenden Kontrolle sowie eine stärkere haushaltsrechtliche Verankerung der Haushaltsgrundsätze der Öffentlichkeit und der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit.

Karl-Heinrich Hansmeyer

Inhaltsverzeichnis

Quantitative Aspekte einer Harmonisierung der Umsatzsteuern in der EG	
Von <i>Hans Fehr, Christoph Rosenberg</i> und <i>Wolfgang Wiegand, Regensburg</i>	11
Kreditoperationen im Finanzsystem der EG	
Von <i>Rolf Caesar, Bochum</i>	115
Der Budgetierungsprozeß in der EG. Analyse und Kritik aus ökonomischer Sicht	
Von <i>Heinz Grosseckler, Münster</i>	183

Quantitative Aspekte einer Harmonisierung der Umsatzsteuern in der EG

Von *Hans Fehr, Christoph Rosenberg* und
*Wolfgang Wiegard, Regensburg**

Gliederung

A. Problemstellung	12
I. Harmonisierung der Umsatzsteuern in der EG: Ein kurzer Überblick ...	13
II. Anmerkungen zur Literatur und Begründung unseres Modellansatzes ..	18
B. Umsatzbesteuerung in der EG vor und nach 1993	21
I. Modellauswahl und Notation	21
II. Das gegenwärtig praktizierte Bestimmungslandprinzip (BLP)	26
1. Ein numerisches Beispiel	27
2. Die formale Präzisierung	29
III. Umsatzbesteuerung in der EG von 1993 bis 1997: Das Übergangssystem	32
1. Der Vorschlag der EG-Kommission für ein Übergangssystem und die Schlußfolgerung des ECOFIN-Rates	33
2. Ein numerisches Beispiel	37
3. Die formale Präzisierung	39
IV. Umsatzbesteuerung nach dem Gemeinschaftsprinzip (GMP)	41
1. Ein numerisches Beispiel	42
2. Die formale Präzisierung	44
V. Das Clearing-System (CS)	46
1. Ein numerisches Beispiel	47
2. Die formale Präzisierung	48
C. Das theoretische Modell und die Datenbasis	49
I. Die Grundstruktur des theoretischen Modells	49
1. Die Produktionsseite	49
2. Der Haushaltssektor	50
3. Der Staatssektor	53
4. Der Außenhandelssektor	53
5. Marktgleichgewichtsbedingungen	54

* Wir bedanken uns bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die finanzielle Förderung dieser Untersuchung (Wi 735 / 2-1). Diese Arbeit wurde im Februar 1991 abgeschlossen. Spätere Beschlüsse des ECOFIN-Rates konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

II. Konstruktion der Datenbasis	55
1. Daten aus Input-Output-Tabellen und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	56
2. Daten zum Staatssektor	58
III. Abstimmung von theoretischem Modell und Datenbasis	59
D. Grundlegende ökonomische Wirkungszusammenhänge	61
I. Notwendige Bedingungen einer Pareto-effizienten Allokation	62
II. Effizienzwirkungen staatlicher Maßnahmen	64
1. Zölle	64
2. Steuern	67
3. Internationale Besteuerungsprinzipien und Handelsneutralität	72
E. Simulationsergebnisse zur Harmonisierung der Umsatzsteuern	80
I. Simulationen innerhalb des BLP	83
II. Quantitative Auswirkungen der ECOFIN-Schlußfolgerung und des Kommissionsvorschlages	87
III. Aufkommens- und Wohlfahrtswirkungen des GMP	96
IV. Quantitative Wirkungen des Clearing-Systems	98
1. Zahlungsströme	98
2. Wohlfahrtswirkungen	100
F. Schlußbemerkungen	102
Summary: Quantitative Aspects of Value-Added Tax Harmonization in the EC	106
Literaturverzeichnis	106

A. Problemstellung

Steuerharmonisierung ist ein schwieriges Unterfangen. Dies hat eine ganze Reihe von Ursachen. Selbst wenn klar ist, was harmonisiert werden soll — Steuertyp, Bemessungsgrundlagen und/oder Steuersätze —, sind eindeutige Aussagen über die Wirkungen konkreter Harmonisierungsvorschläge auf die Höhe des Sozialprodukts, des Steueraufkommens oder die Wohlfahrt der beteiligten Länder nur in den seltensten Fällen möglich. Unbestritten ist allerdings, daß isolierte ebenso wie koordinierte steuerliche Maßnahmen in offenen Volkswirtschaften von erheblicher Bedeutung für die betroffenen Handelspartner sein können. Warum sonst hätte die in Ergänzung der berühmten spanischen Alcabala des Mittelalters erhobene Ausgleichsteuer auf Importe die Handelspartner Spaniens immer wieder so erregen sollen, daß dies bisweilen „das unmittelbare Totschlagen der *mâîtres de l'échiquier*“ zur Folge hatte¹. Zusätzliche Probleme

¹ So *Popitz* (1925), zitiert nach *Grabower et. al.* (1962, S. X).

bereitet die Tatsache, daß die nationalen Gesetzgeber im Laufe des Harmonisierungsprozesses auf einen Teil ihrer Steuersouveränität verzichten müssen. Schließlich dürften sich mögliche Gewinne — vorausgesetzt man könnte diese ermitteln — auf die Harmonisierungsländer weder gleichmäßig verteilen, noch kann ausgeschlossen werden, daß einzelne Länder gewinnen, andere dagegen verlieren. Kein Wunder also, daß sich Harmonisierungsbestrebungen oder auch nur Verhandlungen über den Abbau vermeintlich protektionistischer Steuermaßnahmen nicht nur schwierig, sondern darüberhinaus auch langwierig gestalten. Ein frühes Beispiel liefern die erbitterten Auseinandersetzungen im deutschen Zollverein und anschließend im Deutschen Reich, die die Abschaffung der Steuergrenzen für die bayerische Biersteuer zum Inhalt hatten und sich über fast 80 Jahre hinzogen². Gemessen daran verliefen die Steuerharmonisierungsbemühungen in der Europäischen Gemeinschaft (EG) geradezu stürmisch und überaus erfolgreich. Und nach Vorlage des „Weißbuchs“ zur Vollendung des Binnenmarkts [KOM (85), 310 endg.] sah es so aus, als ob am 1. Januar 1993 ein weiterer großer, vielleicht sogar der endgültige Schritt in Richtung Harmonisierung der indirekten Steuern in der EG vollzogen würde.

Unser Beitrag beschäftigt sich mit diesen neueren Plänen zur Harmonisierung der *Umsatzsteuern* in der EG. Auf die geplante Harmonisierung der Verbrauchsteuern gehen wir nicht ein. Auf der Grundlage eines numerischen Gleichgewichtsmodells vom Shoven-Whalley-Typ³ ermitteln wir die *quantitativen* Wirkungen der von der EG-Kommission vorgelegten Vorschläge. Aus der nachfolgenden Skizze der Bemühungen um die Harmonisierung der Umsatzsteuern in der EG wird deutlich, mit welchen Vorschlägen wir uns konkret auseinandersetzen. Der anschließende knappe Überblick über einige theoretische und empirische Untersuchungen zur Harmonisierung von indirekten Steuern begründet die Notwendigkeit von quantitativen Berechnungen im Rahmen numerischer Gleichgewichtsmodelle. Der Aufbau unseres Aufsatzes ergibt sich dann von selbst.

I. Harmonisierung der Umsatzsteuern in der EG: Ein kurzer Überblick

Schon allein aus Raumgründen müssen wir uns auf eine skizzenhafte Darstellung der rechtlichen Grundlagen der Umsatzbesteuerung in der EG einerseits, der Entwicklung und des Standes der Harmonisierungsdiskussion andererseits beschränken. Hier soll ja auch nur der Hintergrund der von uns behandelten Vorschläge beleuchtet werden. Eine detaillierte Beschreibung des steuerpolitischen Integrationsprozesses in der EG findet sich z. B. bei *Kempf* (1968) — für die Zeit bis 1967 — oder bei *Hahn* (1988) — für die Zeit bis 1985.

² Vgl. dazu *Preißer* (1991, S. 258-285).

³ Vgl. dazu etwa *Ballard, Fullerton, Shoven und Whalley* (1985) oder *Shoven und Whalley* (1984).

Generelle Grundlage der Umsatzbesteuerung in der EG sind die Art. 95-99 des EWG-Vertrags von 1957, wobei den Art. 97 und 98 allerdings keine allzu große Bedeutung zukommt⁴. Die Art. 95 und 96 enthalten ein Diskriminierungsverbot gegenüber in anderen EG-Ländern hergestellten Gütern⁵. Art. 95 gestattet einen steuerlichen Grenzausgleich bei der Einfuhr von Waren aus anderen EG-Ländern mit der Maßgabe, daß Mitgliedstaaten „auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder mittelbar noch unmittelbar höhere inländische Abgaben gleich welcher Art (erheben), als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben“. Bezüglich des Exports von Gütern in EG-Partnerländer bestimmt Art. 96, daß „die Rückvergütung für inländische Abgaben nicht höher sein (darf), als die auf ausgeführten Waren mittelbar oder unmittelbar erhobenen inländischen Abgaben“. Der damit angesprochene Grenzausgleich im Rahmen des *Bestimmungslandprinzips*⁶ (BLP) ist also in seiner Höhe durch die heimischen Sätze begrenzt; es handelt sich damit um ein fakultatives BLP (*Andel*, 1985, S. 11). Von besonderer Bedeutung ist der (durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 geänderte⁷) Art. 99 des EWG-Vertrags, der die EG-Kommission verpflichtet, Vorschläge zur Harmonisierung von Umsatz- und Verbrauchsteuern auszuarbeiten. Auf der Grundlage dieses Artikels hat der Europäische Rat auf Vorschlag der EG-Kommission bislang mehr als 30 Richtlinien zur Harmonisierung der Umsatzsteuern verabschiedet⁸. Die meisten Richtlinien beschäftigen sich eher mit Detailproblemen; von wirklichem Interesse sind vor allem die 1. und 2. sowie die 6. Richtlinie. Grundlage für die 1. und 2. Richtlinie war der Bericht des sog. Neumark-Ausschusses, die „Bibel der europäischen Steuerharmonisierung“ (*Hahn*, 1988, S. 93). Wesentlicher Inhalt der am 11.4.67 verabschiedeten 1. Umsatzsteuerrichtlinie, die eher den Charakter einer politischen Absichtserklärung hatte, war ein Vier-Stufenplan, der als ersten wichtigen Schritt die Einführung einer Allphasen-Nettoumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug in allen EG-Mitgliedsstaaten rechtlich bindend festlegte. Später sollte dann eine Harmonisierung der Steuersätze und -strukturen und schließlich eine Abschaffung des Grenzausgleiches folgen. Weit weniger programmatisch ist die am gleichen Tag verabschiedete 2. Umsatzsteuerrichtlinie, in der die technischen Details des europäischen Mehrwertsteuersystems konkretisiert wurden⁹.

⁴ Art. 97 enthält in Ergänzung der Art. 95 und 96 eine Ausnahmeregelung für solche Mitgliedstaaten, die noch eine kumulative Bruttoumsatzsteuer erhoben hatten. Art. 98 beinhaltet die Vorschrift, daß ein Grenzausgleich für direkte Steuern nur in Ausnahmefällen für eine bestimmte Frist zulässig ist.

⁵ Vgl. dazu auch die ausführliche Kommentierung von *Andel* (1985).

⁶ Zur genauen Definition vgl. Abschnitt B.II unten.

⁷ Vgl. Bundesgesetzblatt II 1986, S. 1107-1108.

⁸ Eine Auflistung der ersten 21 Umsatzsteuer-Richtlinien findet man in *Hahn* (1988, S. 302-306).

⁹ Die Vertragstexte sind veröffentlicht bei *von den Groeben et. al.* (1987); Kommentierungen sowie eine ausführliche Beschreibung der Debatten zwischen den Mitgliedsländern finden sich etwa bei *Hahn* (1988, S. 105-126), *Kempf* (1968, S. 42-56) oder *Philippe* (1983, S. 153-159).