Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 216

Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen

Von

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

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 216

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 216

Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen

Von

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

Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ausgewählte Probleme der EG-Finanzen / 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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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-Finanzen". 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-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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 Zahlungsengpässe 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 Grossekettler 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 Controllingsystem 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 Grossekettler 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 Controllingsystems, hinsichtlich des Veranschlagungs- und Durchführungsprozesses, hinsichtlich des Kontrollprozesses sowie der Erfüllung wesentlicher Budgetgrundsätze. Als Verbesserungserfordernisse betont Grossekettler 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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Quantitative Aspekte einer Harmonisierung der Umsatzsteuern in der EG

Von *Hans Fehr, Christoph Rosenberg* und *Wolfgang Wiegard*, Regensburg 11

Kreditoperationen im Finanzsystem der EG

Von *Rolf Caesar*, Bochum 115

Der Budgetierungsprozeß in der EG. Analyse und Kritik aus ökonomischer Sicht

Von *Heinz Grossekettler*, Münster 183

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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 maîtres de l'échiquier" zur Folge hatte[1]. Zusätzliche Probleme

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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 hinzogen[2]. 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-Typ[3] 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).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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 zukommt[4]. Die Art. 95 und 96 enthalten ein Diskriminierungsverbot gegenüber in anderen EG-Ländern hergestellten Gütern[5]. 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 geänderte[7]) 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 verabschiedet[8]. 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 wurden[9].

---

[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).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese beiden ersten Umsatzsteuerrichtlinien wurden zurecht als erster großer Erfolg der europäischen Integration gefeiert. Bis 1973 hatten — mit einiger Verzögerung — alle Mitgliedstaaten ihre nationalen Umsatzsteuergesetze in Hinblick auf die EG-Beschlüsse modifiziert. Am widerwilligsten führten Italien und Belgien die neue Steuer ein, während Dänemark, die Bundesrepublik und vor allem Frankreich eine Vorreiterrolle einnahmen. Paris tat sich dabei natürlich am leichtesten, verfügte man doch mit der „taxe sur la valeur ajoutée" (T. V. A.) als einziges EG-Land bereits über eine Netto-Umsatzsteuer. Nach der Einführung eines einheitlichen Mehrwertsteuersystems in allen Mitgliedstaaten stagnierten die Bemühungen um die Durchsetzung größerer Reformen für längere Zeit. Aus den weitergehenden Stufen der ersten Umsatzsteuerrichtlinie, etwa der Angleichung der Steuersätze oder gar der zunächst für den 1.1.1974 geplanten Abschaffung der Steuergrenzen wurde nichts, da der politische Wille zu einer Koordinierung der nationalen Steuerpolitiken in einer allgemeinen Europamüdigkeit unterging. Die Kommission war vollauf mit dem schwierigen Beitritt Großbritanniens und Irlands beschäftigt und beschränkte ihre steuerpolitischen Initiativen auf Korrekturen innerhalb des Bestimmungslandprinzips. Die Verhandlungen über Detailfragen schleppten sich jahrelang dahin.

Kein Mitgliedstaat war bereit, das eigene Umsatzsteuersystem zu modifizieren. In einem wahren Gewaltakt gelang es schließlich 1977, die 6. Umsatzsteuer-Richtlinie zu verabschieden. Sie diente zum einen dazu, die Aufhebung der Steuergrenzen in der EG vorzubereiten, zum anderen regelt sie die wichtigsten der seit den ersten beiden Richtlinien noch ausstehenden Detailfragen, von der genauen Handhabung der Grenzsteuerausgleichsprozedur bis zur Sonderbehandlung von Reisebüros[10]. Trotzdem waren die Harmonisierungserfolge insgesamt eher bescheiden.

Die Jahre nach der Verabschiedung der 6. Richtlinie waren bestimmt von Diskussionen über Auslegung und Änderungen des umfangreichen Textes. In den folgenden Umsatzsteuer-Richtlinien wurde weiter an einer Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen gefeilt, wie der Behandlung von grenzüberschreitenden Gebrauchtwagen-Käufen (8. und 16. Richtlinie) oder dem Ausschluß des Vorsteuerabzug für solche Güter, die neben betrieblichen auch für private Zwecke geeignet sind (12. Richtlinie). Gelegentlich kam es sogar zu Rückschritten, wie dem der Bundesrepublik in der 20. Richtlinie zugestandenen erhöhten pauschalierten Vorsteuerabzug für die Landwirtschaft.

Erst Anfang der 80er Jahre gewann die Binnenmarkt-Euphorie neuen Schwung. U. a. drängte das nun direkt gewählte Europäische Parlament auf ein deutliches Signal für einen gemeinsamen Europäischen Markt. Die EG-Kommission machte

---

[10] Der Richtlinientext ist bei *von den Groeben* et. al. (1986) abgedruckt eine ausführliche Kommentierung findet sich bei *Philippe* (1983, S. 159-164). *Forst* (1989) behandelt Probleme der Umsetzung dieser Richtlinie in das Umsatzsteuerrecht in der Bundesrepublik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich die aufkeimende proeuropäische Stimmung zunutze und veröffentlichte im Juni 1985 das schon erwähnte „Weißbuch" [KOM (85), 310 endg.], das bis 1992 die „Vollendung des Binnenmarktes" und damit einhergehend die Abschaffung aller Steuergrenzen postulierte. In der im Juli 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.2.1986 wurde der EWG-Vertrag um den Art. 8a ergänzt, in dem festgelegt wird, daß die Europäische Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen zur schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 zu treffen hat[11]. Damit schien das Schicksal der geltenden Grenzausgleichsregelungen bei der Umsatzsteuer endgültig besiegelt. Konkretisiert wurden die Vorstellungen über die Harmonisierung der Umsatzsteuern bis 1993 durch eine Reihe von Richtlinienvorschlägen, die die EG-Kommission dem Rat im Jahre 1987 vorlegte[12]. In unserem Zusammenhang sind dabei vor allem die folgenden Vorschläge von Bedeutung:

— Gesamtmitteilung der Kommission [KOM (87) 320 endg. / 2];

— Annäherung der Mehrwertsteuersätze [KOM (87) 321 endg. / 2];

— Beseitigung der Steuergrenzen [KOM (87) 322 endg. / 2];

— Einführung eines Clearingmechanismus für die Mehrwertsteuer [KOM (87) 323 endg. / 2];

— Einführung eines Annäherungsprozesses der Mehrwertsteuersätze [KOM (87) 324 endg. / 2].

Kurz zusammengefaßt besteht die Zielvorstellung der EG-Kommission darin, grenzüberschreitende Warenlieferungen umsatzsteuerlich ebenso zu behandeln wie Geschäfte innerhalb eines Mitgliedstaates. Erst dann wären alle Steuergrenzen und damit insbesondere auch die Grenzkontrollen überflüssig[13]. Dies erfordert nach Ansicht der Kommission eine Vereinheitlichung der Zahl der Steuersätze sowie eine Angleichung der Höhe der Steuersätze innerhalb gewisser Bandbreiten. Trotz Wegfalls der Steuergrenzen sollen die Steuereinnahmen allerdings weiterhin dem Mitgliedstaat zustehen, in dem der Endverbrauch erfolgt. Diese Aufkommensverteilung soll durch einen Clearingmechanismus sichergestellt werden. Wir bezeichnen diese Vorschläge abkürzend als „Clearing-System". Sie werden in Abschnitt B. V. detaillierter erläutert und genauer modelliert.

---

[11] Vgl. Bundesgesetzblatt II 1986, S. 1102.

[12] Vgl. dazu z. B. *Kohler* (1989).

[13] Unter Grenzkontrollen verstehen wir die Kontrollen von Warenlieferungen zum Zeitpunkt des Grenzübertritts. Mit dem Begriff „Steuergrenze" soll dagegen der Sachverhalt bezeichnet werden, daß Einfuhren besteuert werden, während Ausfuhren steuerbefreit sind. Eine so definierte Steuergrenze kann prinzipiell auch ohne direkte Grenzkontrollen existieren.
Der Ausschuß für Wirtschaftspolitik der EG geht von einer Kostenersparnis von 10 Mrd. ECU durch den Wegfall der Behinderungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs aus (Grenzformalitäten und Verwaltungskosten). Vgl. dazu *Europäische Gemeinschaften, Ausschuß für Wirtschaftspolitik* (1988, S. 2).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese sehr weitreichenden Vorstellungen der Kommission lösten eine heftige politische und wissenschaftliche Debatte aus. Dreh- und Angelpunkt der Kritik war von Anfang an die Furcht einiger nationaler Finanzverwaltungen vor möglichen Einnahmeverlusten aus der Umsatzbesteuerung. Das Clearing-Verfahren, das eine Umverteilung der Steueraufkommen verhindern sollte, wurde als zu verwaltungsaufwendig und anfällig für Steuerhinterziehungen kritisiert. Widerstände gab es auch im Hinblick auf die vorgesehene Annäherung der Umsatzsteuersätze. Der Fachministerrat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) hat die EG-Kommission 1988 deshalb aufgefordert, die Vorschläge von 1987 zu überarbeiten und flexibler zu gestalten. In einer Mitteilung an den Rat am 14. Juni 1989 und in darauf aufbauenden Vorschlägen vom 10. Juli [KOM (89), 260 endg.] hat die EG-Kommission ihre neuen Vorstellungen vorgelegt[14]. U. a. wurde statt einer Angleichung der Normalsätze jetzt nur noch ein Mindestsatz vorgeschlagen; außerdem wird Großbritannien und Irland die Möglichkeit der Beibehaltung ihrer Nullsätze in Aussicht gestellt. Für bestimmte Bereiche (wie Verkäufe von neuen Kraftfahrzeugen und Versandhandelsumsätze) sollte schließlich weiterhin das BLP angewendet werden. Die ursprünglichen Vorschläge von 1987 wurden (und werden) allerdings nach wie vor als mittelfristig anzustrebendes Ziel beibehalten. In zwei Leitlinien vom 9. Oktober und 13. November 1989 hat der ECOFIN-Rat für eine Übergangszeit dann ein System beschlossen, das letztlich doch auf eine Besteuerung nach dem BLP hinausläuft. Die EG-Kommission wurde ersucht, die Leitlinien in Rechtsvorschriften der Gemeinschaft umzusetzen. Dies erfolgte im Juni 1990 durch Vorlage eines neuen Vorschlages für eine Umsatzsteuer-Richtlinie bei gleichzeitiger Änderung der 6. EG-Richtlinie [KOM (90), 182 endg.]. Für eine Übergangsperiode vom 1.1.93 bis zum 31.12.96 wird u. a. vorgeschlagen:

— auf Grenzkontrollen zu verzichten;

— im grenzüberschreitenden Handel zwischen Unternehmen nach dem BLP zu besteuern;

— bei bestimmten Verkäufen an Endverbraucher ebenfalls das BLP anzuwenden.

Wir bezeichnen diesen Richtlinien-Vorschlag abkürzend als „Übergangssystem". Eine genauere Beschreibung und eine modellmäßige Präzisierung finden sich in Kapitel B.III. Die aus diesem Kommissionsvorschlag abgeleitete Schlußfolgerung des ECOFIN-Rats vom 3. Dezember 1990 wird ebenfalls in diesem Abschnitt behandelt.

Der Stand der Steuerharmonisierungsbemühungen in der EG läßt sich kurz wie folgt zusammenfassen: Ab 1.1.1993 werden die steuerlichen Grenzkontrollen entfallen. Für eine Übergangszeit bis — vorerst — zum 31.12.1996 wird soweit wie möglich an einer Besteuerung nach dem BLP festgehalten („Übergangssystem"). Danach soll allerdings zu den ursprünglichen Harmonisierungsplänen

[14] Vgl. dazu etwa *Kraeusel* (1990a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der EG-Kommission von 1987 übergegangen werden („Clearing-System"). Im nächsten Kapitel werden wir diese hier nur kurz erläuterten Vorschläge ausführlicher darstellen und formal präzisieren. Als Referenzsituation beschreiben wir dort außerdem das derzeit geltende Grenzausgleichsverfahren im Rahmen des BLP und das sog. Gemeinschaftsprinzip (Gemeinsamer-Markt-Prinzip). Seine Realisierung wird zwar nicht ernsthaft in Betracht gezogen, es eignet sich aber hervorragend, um den Übergang vom BLP zum Clearing-System zu verdeutlichen.

Vollständig ausgeklammert werden einige insbesondere in der Bundesrepublik diskutierte weitergehende Harmonisierungsvorschläge, die neben einem Übergang zum *Ursprungslandprinzip*[15] (ULP) gleichzeitig auch vom Vorsteuer- zum Vorumsatzabzugsverfahren wechseln wollen[16]. Diese Vorschläge wollen wir in einem anderen Beitrag behandeln.

II. Anmerkungen zur Literatur und Begründung unseres Modellansatzes

Die genaue Beschreibung und Problematisierung der Harmonisierungsvorschläge ist Voraussetzung für ein Verständnis der komplexen institutionellen umsatzsteuerlichen Regelungen in der EG. Im Prinzip könnte man diese Aufgabe allerdings den Steuerjuristen (oder den Kollegen von der betrieblichen Steuerlehre) überlassen. Erkenntnisobjekt des Finanzwissenschaftlers ist demgegenüber vor allem die Ermittlung und Beurteilung der *Wirkungen,* die von Steuerharmonisierungsprojekten auf relevante Größen wie Sozialprodukt, ökonomische Effizienz usw. ausgehen. Dazu benötigt man in jedem Fall ein theoretisches Modell. Will man diese Effekte quantitativ fassen, muß das theoretische Modell empirisch implementiert werden. Dies ist keine ganz einfache Aufgabe. Uns scheint, daß einerseits vielen empirischen, d. h. mit Daten z. B. der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen arbeitenden Modellen die theoretische Fundierung fehlt; andererseits bilden viele theoretische Modelle die institutionellen Regelungen der Umsatzbesteuerung nur unzureichend ab und sind überdies nicht ohne weiteres für empirisches Arbeiten geeignet. Wir wollen dies in diesem Abschnitt anhand einiger ausgewählter Literaturbeiträge verdeutlichen und dabei zugleich die Wahl unseres Modellansatzes begründen.

Theoretische Außenhandelsmodelle, insbesondere solche, die indirekte Steuern einschließen, sind in der Regel von der folgenden Struktur: Betrachtet werden

---

[15] Bei einer Besteuerung nach dem ULP werden international gehandelte Güter lediglich im Ursprungsland besteuert, das in unserem Modell generell mit dem Land der Produktion übereinstimmt.

[16] Vgl. dazu etwa *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1986), *Siebert* (1989), *Sinn* (1990a) und — etwas anders — *Krause-Junk* (1990). Zu einer Kritik am Vorschlag des Beirats vgl. *Andel* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwei, höchstens aber drei Länder, meistens nicht mehr als zwei (gehandelte) Güter und ggf. noch ein oder zwei international (im-)mobile Faktoren. Der große Wert solcher Modelle liegt in der Vermittlung grundlegender Einsichten über Wirkungsweise oder Vorteilhaftigkeit bestimmter steuerlicher Maßnahmen. Hier ist Einfachheit in der Tat eine Tugend (meistens allerdings auch eine Notwendigkeit). Wir machen auch ausführlich Gebrauch von solchen aus einfachen theoretischen Modellen abgeleiteten Erkenntnissen. Ohne sie sind sinnvolle ökonomische Interpretationen unserer numerischen Ergebnisse überhaupt nicht möglich. In Kapitel D werden wir dies im einzelnen erläutern. Die Stärke der theoretischen Modelle liegt, wie gesagt, im Grundsätzlichen; bei der Analyse der konkreten Harmonisierungsvorschläge der EG-Kommission sind sie nur bedingt hilfreich. Dies gilt auch für einige neuere theoretische Arbeiten zur Harmonisierung der indirekten Steuern, wie sie von Keen (1987, 1989), Turunen-Red und Woodland (1990) oder, im Anschluß daran, von Haufler (1991a, 1991b) vorgelegt wurden. Diese Beiträge sind ohne Zweifel interessant und ein gewisser praktischer Wert könnte ihnen vielleicht sogar für den Fall zukommen, daß über die Art und Richtung der Steuerharmonisierung vollkommen frei entschieden werden kann. Für die Untersuchung der Vorschläge der EG-Kommission sind sie u. E. aber nicht geeignet — obgleich die Autoren dies gelegentlich anders zu sehen scheinen[17]. Um nur einige Punkte zu nennen: Wenn man das „Übergangssystem" und / oder das „Clearing-System" adäquat erfassen will, müssen international gehandelte Vorleistungsgüter berücksichtigt werden[18]. Problematisch sind auch bestimmte Modellannahmen, wie z. B. die, daß im Ausgangszustand keinerlei allokative Störungen vorliegen[19]. Die Liste der Einwände ließe sich mühelos fortsetzen. Das Problem ist, daß theoretische Modelle bei Berücksichtigung komplexerer institutioneller Gegebenheiten schnell unübersichtlich werden und sich analytisch kaum noch lösen lassen. Man ist dann auf numerische Simulationsmodelle angewiesen, denen wir uns jetzt zuwenden wollen.

Im Hinblick auf die geplante Harmonisierung der indirekten Steuern liegen bereits einige empirische Simulationsanalysen vor. Zu nennen ist insbesondere die vom DIW und dem Ifo-Institut gemeinsam verfaßte Arbeit über „Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft" (Parsche, Seidel, und Teichmann, 1988). Es würde hier zu weit führen, diese Studie ausführlich zu kommentieren, zumal der Modellansatz von Kapitel zu Kapitel (je nach bearbeitendem Institut) wechselt. Ein uns relevant erscheinender methodischer

---

[17] *Keen* (1989, S. 11) weist allerdings selbst darauf hin, daß sein Modell und seine Ergebenisse „do not, of course, clinch the economic case for the Commission's current programme".

[18] Auf Probleme der Umsatzbesteuerung zugeschnittene allgemeine Gleichgewichtsmodelle mit Einbeziehung von Vorleistungen finden sich vor allem bei *Bhatia* (1982, 1988). Allerdings werden dort „nur" Fragen der Steuerinzidenz in geschlossenen Volkswirtschaften, nicht dagegen Probleme der Steuerharmonisierung thematisiert.

[19] Dies ist z. B. eine wesentliche Annahme in *Haufler* (1991b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einwand ist, daß Verhaltensreaktionen jeglicher Art nur unzureichend berücksichtigt werden. Bei der Ermittlung der Aufkommenseffekte der Harmonisierungspläne im dritten Kapitel werden sie z. B. vollständig vernachlässigt. Die sich nach 1992 ergebenden nationalen Steueraufkommen werden einfach als Produkt von *neuen* (harmonisierten bzw. angeglichenen) Steuersätzen mit den *alten* Bemessungsgrundlagen ermittelt. Ein wichtiges Ziel der Harmonisierungsbestrebungen besteht nun gerade in einer besseren Ressourcenallokation innerhalb der EG, d. h. einer erhöhten ökonomischen Effizienz. Die Effizienzwirkungen von Steuern lassen sich ohne Einbeziehung von Verhaltensreaktionen aber überhaupt nicht ermitteln. Als zweites erwähnen wir eine Arbeit von Lee, Pearson und Smith (1989) und einen damit zusammenhängenden Aufsatz von Symons und Walker (1988). In diesen Arbeiten werden die Aufkommens- und Wohlfahrtseffekte des Clearing-Systems unter expliziter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen der Haushalte berechnet, wobei letztere auf der Grundlage von Deaton und Muellbauers AIDS-Nachfragesystem[20] geschätzt wurden. Ihr Modellansatz kommt unseren Vorstellungen entgegen, weist aber die Nachteile auf, daß sich einerseits Modell und empirische Berechnungen nur auf Großbritannien beziehen, daß andererseits die Produktionsseite vollständig vernachlässigt wird. Ihr Ansatz ist also streng partialökonomisch. Wir sind dagegen an den quantitativen Effekten der Umsatzsteuerharmonisierung für die gesamte EG bei Berücksichtigung von Nachfrage- und Angebotsseite interessiert. Schließlich ist noch auf eine Simulationsstudie von Frenkel, Razin und Symansky (1990) hinzuweisen. Die Attraktivität dieser Arbeit besteht darin, daß im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells die *intertemporalen* Effekte einer Umsatzsteuer-Harmonisierung quantifiziert werden. Abgesehen von der Einleitung, hat ihr Modell allerdings (nahezu) nichts mit den konkreten Harmonisierungsplänen in der EG zu tun. Gesucht ist also ein umfassendes Modell für die gesamte Europäische Gemeinschaft, das einerseits die Grundstruktur der theoretischen Außenhandelsmodelle aufweist, andererseit aber hinreichend detailliert ist, um die institutionelle Struktur der konkreten Harmonisierungsvorschläge der EG-Kommission einigermaßen befriedigend abzubilden. Die numerischen allgemeinen Gleichgewichtsmodelle kommen diesen Erfordernissen u. E. noch am nächsten.

In anderem Zusammenhang wurden solche Modelle im Hinblick auf Probleme des Gemeinsamen Binnenmarktes nach 1992 bereits vorgelegt man vgl. etwa Smith und Venables (1988) oder Norman (1989). Für eine Analyse der Umsatzsteuer-Harmonisierung ist uns keine entsprechende Arbeit bekannt. Unter den konkurrierenden Modellansätzen wählen wir ein Gleichgewichtsmodell vom Shoven-Whalley-Typ. Whalley selbst hat zwar schon früh einen ersten Versuch unternommen (Whalley, 1976); zur Analyse der jetzt anstehenden Harmonisierungsbestrebungen ist er allerdings kaum geeignet. Überhaupt werden Umsatzsteuern selbst in solchen numerischen Gleichgewichtsmodellen eher oberflächlich

[20] Dabei steht AIDS für „Almost Ideal Demand System".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

modelliert, die sich speziell mit dieser Steuer auseinandersetzen; man vergleiche etwa die Veröffentlichungen von Hamilton und Whalley (1986), Ballard und Shoven (1987), Ballard, Scholz und Shoven (1987) oder Kehoe et. al. (1988). So wird z. B. das Vorsteuerabzugsverfahren, dem ja doch eine gewisse Bedeutung zukommt, nicht einmal erwähnt. Auf die unzureichende Modellierung der Umsatzsteuern in den bislang vorliegenden numerischen Gleichgewichtsmodellen hat insbesondere McLure wiederholt hingewiesen und zugleich ein klares Forschungsprogramm für die Untersuchung von Umsatzsteuern aufgestellt (1990, S. 38):

> „Clearly a general equilibrium framework that allows for input-output relations is required. Such a framework can take explicit account of taxes paid at the preretail as well as retail stages of production and distribution. The analysis would ideally reflect the mechanics of the credit method of collecting the VAT: gross liabilities would be calculated by applying the appropriate tax rate to sales, and credit would be allowed for taxes paid on inputs by registered sectors (those not making exempt sales) (. . .) In all cases net liabilities at all stages of production would be aggregated through input-output relations."

Und er fügt hinzu: „No study is known that actually follows this methodology". Unser Beitrag erfüllt exakt diese Anforderungen. Im nächsten Kapitel zeigen wir dazu, wie die Mechanik der Umsatzsteuererhebung bei alternativen Harmonisierungsvorschlägen modelladäquat abgebildet wird. Das Kapitel C erläutert die Grundstruktur unseres theoretischen Modells; außerdem enthält es eine kurze Beschreibung unserer mikroökonomischen Datenbasis. Die grundlegenden ökonomischen Wirkungszusammenhänge skizzieren wir in Kapitel D. Im letzten Kapitel schließlich präsentieren wir unsere numerischen Ergebnisse: die quantitativen Effekte der verschiedenen Harmonisierungsvorschläge im Hinblick auf Wohlfahrt und Steueraufkommen.

B. Umsatzbesteuerung in der EG vor und nach 1993

In diesem Kapitel erläutern wir zunächst die Wahl unseres theoretischen Modells und zeigen dann, wie das gegenwärtige und zukünftige System der Umsatzbesteuerung in der EG modelladäquat abgebildet werden.

I. Modellauswahl und Notation

In der Literatur werden Erhebungsform, Grenzausgleichsverfahren und Belastungskonzeption der Umsatzsteuer zumeist anhand einfacher numerischer Beispiele in hierarchisch strukturierten Unternehmensmodellen verdeutlicht[21].

[21] Etwa in der Form, daß eine in eine Richtung fließende Leistungskette zwischen produzierenden Unternehmen, Großhandel, Einzelhandel und Endverbraucher betrachtet wird vgl. z. B. *Dziadkowski* (1986, S. 8), *McLure* (1987) u. v. a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Solche Darstellungen haben einen hohen didaktischen Wert, sind für unsere Zwecke allerdings aus dem folgenden Grund nicht besonders gut geeignet. Bei der Ermittlung der *quantitativen* Auswirkungen von alternativen Steuerreformplänen stützen wir uns im wesentlichen auf interregionale Input-Output-Tabellen für die Mitgliedstaaten der EG. Dadurch sind einige Kernelemente unseres theoretischen Modells vorbestimmt[22], die mit den üblichen Beispielsrechnungen nicht erfaßt werden. Umgekehrt ist unser Modellansatz aber so allgemein gehalten, daß er die aus der Literatur vertrauten Darstellungen als Spezialfälle enthält. Wir werden dies noch erläutern. Die Opportunitätskosten eines *allgemeinen* theoretischen Modells bestehen in einem möglichen Verlust an Klarheit und Überschaubarkeit. In der Tat mögen einige der in den folgenden Abschnitten entwickelten Gleichungen aufwendig und unübersichtlich erscheinen. Dies läßt sich jedoch kaum vermeiden, wenn man eine größere „Realitätsnähe" erreichen will. Und genau darin besteht ja ein zentraler Anspruch der numerischen Gleichgewichtsanalyse (ohne daß er natürlich jemals vollständig eingelöst werden könnte).

Als Einstieg in die allgemeine (formale) Darstellung der Umsatzbesteuerung vor und nach 1993 erläutern wir die Funktionsweise der unterschiedlichen Regelungen jeweils anhand eines kleinen Beispiels. Im einzelnen betrachten wir dabei

— das gegenwärtig praktizierte *Bestimmungslandprinzip*;

— das vom 1.1.93 bis voraussichtlich 31.12.96 geltende *„Übergangssystem"*;

— das *Gemeinschaftsprinzip*;

— das ab 1997 (immer noch) geplante *Clearing-System*.

Die Einführung des Gemeinschaftsprinzips wird zwar von der EG-Kommission nicht ernsthaft in Erwägung gezogen es eignet sich aber hervorragend als Zwischenschritt, um den Übergang vom gegenwärtig praktizierten Bestimmungslandprinzip zu dem ab 1997 geplanten Clearing-System zu verdeutlichen.

Der Formulierung der Außenhandelsbeziehungen kommt in unserem Modell eine besondere Bedeutung zu. Wie in den meisten numerischen Gleichgewichtsanalysen üblich, legen wir die sog. *Armington-Annahme* (Armington, 1969) zugrunde[23]. Danach unterscheidet man Güter u. a. auch nach dem Ort ihrer Produktion. Wein, der in Frankreich produziert wird, stellt also ein anderes Gut dar als in Deutschland produzierter Wein. Allerdings werden diese Güter von den Konsumenten als mehr oder weniger enge Substitute angesehen. In den traditionellen Außenhandelsmodellen (wie dem Heckscher-Ohlin-Modell) werden solche Güter demgegenüber als (physisch) homogen, und dies heißt: als *vollkommene* Substitute modelliert. Die Armington-Annahme hat den Vorteil, daß man den in Außenhandelsstatistiken verzeichneten gleichzeitigen Export und Import vergleichbarer

[22] *Bhatia* (1982, 1988) und eine frühe Arbeit von *Friedländer* (1967) kommen unserem Modellansatz noch am nächsten.

[23] Eine kurze Beschreibung und Bewertung des Armington-Modells findet sich z. B. bei *Weber* (1990, S. 34-39).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Güter (sog. „cross hauling") auf einfachste Weise in das theoretische Modell integrieren kann. Andernfalls müßten zur Erklärung dieses Sachverhaltes Modellansätze mit unvollständiger Konkurrenz herangezogen werden, die einer sowieso schon komplizierten Materie zusätzliche Komplikationen und Interpretationsprobleme hinzufügen würden. Hinzu kommt, daß die ökonometrische Literatur bei der Schätzung von Importelastizitäten häufig ebenfalls auf die Armington-Annahme zurückgreift. Einige der so geschätzten Elastizitäten übernehmen wir bei der Berechnung der quantitativen Auswirkungen der Steuerharmonisierungspläne. Allerdings sollte auch darauf hingewiesen werden, daß die Armington-Annahme mit gewissen Einschränkungen und Mängeln verbunden ist[24]. So ist insbesondere anzumerken, daß Armington-Modelle streng genommen von einer vollständigen Spezialisierung ausgehen. Deutsche (französische) Produkte werden eben nur in Deutschland (Frankreich) hergestellt. Handelsumkehrungen für einzelne Güter sind dann von vornherein ausgeschlossen. Allerdings gilt dies nicht für Güter*aggregate* (z. B. „Autos"), deren Konstruktion noch zu erläutern sein wird. Die mit vollständiger Spezialisierung von der Angebotsseite ausgehende Monopolmacht auf internationalen Märkten wird dadurch abgeschwächt, daß auf der Nachfrageseite zwischen vergleichbaren Gütern aus unterschiedlichen Ländern hinreichend enge Substitutionsbeziehungen bestehen können.

In den nächsten Abschnitten dieses Kapitels erläutern wir nur die für die Beschreibung der einzelnen Umsatzsteuerregelungen erforderlichen Modellbestandteile. Das vollständige theoretische Modell und insbesondere die Verhaltensannahmen werden in Kapitel C skizziert. Wir schließen diesen Abschnitt mit einigen Erläuterungen zur Notationssystematik. Dabei erfordert die Komplexität des Modells eine vergleichsweise aufwendige Bezeichnungsweise.

Wir unterscheiden zwischen zwei Handelsblöcken, der Europäischen Gemeinschaft (EG) einerseits, dem Rest der Welt (ROW) andererseits. Während wir innerhalb der EG nach einzelnen Mitgliedsländern disaggregieren, wird ROW nicht weiter unterteilt. Es bezeichne EC die Indexmenge der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft, d. h.

$$EC = \{F, I, D, GB, \ldots\} ,$$

wobei „F" als Abkürzung für Frankreich steht, „I" für Italien usw. W sei die Indexmenge für alle Länder der Welt, also $W = \{EC, ROW\}$. Der Index h steht im folgenden immer für ein Element aus EC oder W, also etwa für Frankreich, Italien oder ROW. Die Mengen W_h bzw. EC_h enthalten als Elemente die jeweiligen Länder *außer* Land h.

In jedem Land (einschließlich ROW) wird eine gegebene Anzahl von Gütern produziert. Zur Vereinfachung sei die Zahl der Güter für alle Länder gleich groß.

---

[24] Vgl. insbesondere *Norman* (1990) für eine kritische Bewertung der Armington-Annahme und einen Vergleich mit konkurrierenden Hypothesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

N soll die Menge der Güterindizes sein. Für Fragen der Umsatzbesteuerung ist es sinnvoll, explizit zwischen Dienstleistungen und anderen Gütern zu unterscheiden[25]. Wir ordnen den (marktbestimmten) Dienstleistungen den Güterindex „d" zu und bezeichnen mit N_d die Indexmenge aller Güter *außer* diesem Gut d.

Ein tiefgestellter Index steht grundsätzlich für ein bestimmtes Gut oder eine bestimmte Industrie; hochgestellte Indizes beziehen sich auf Länder. Bei zwei aufeinanderfolgenden (hoch- oder tiefgestellten) Indizes gibt der erste die Herkunft, der zweite den Ort der Verwendung an. Dementsprechend bezeichnen die Symbole

τ_j^h: den Steuersatz, der in Land h auf Umsätze des Gutes j erhoben wird;

$Q_j^h(q_j^h)$: die Produktionsmenge (den Produzentenpreis) des j-ten Gutes in Land h;

$X_j^h(X_j^{hk})$: die von Land h insgesamt (bzw. nach Land k) exportierte Menge des Gutes j,wobei gilt

$M_j^h(M_j^{kh})$: die von Land h insgesamt (bzw. aus Land k) importierte Menge des j-ten Gutes, mit

$$M_j^h = \sum_{k \in W_h} M_j^{kh};$$

V_{ij}^{hk}: den Vorleistungsverbrauch des in Land h produzierten Gutes i in der Produktion des j-ten Gutes in Land k;

C_j^{hk}: die in Land k konsumierte Menge des in Land h produzierten Gutes j.

Zur Vereinfachung wird der Index h immer dann entweder weggelassen oder durch einen Punkt ersetzt, wenn keine Mißverständnisse möglich sind. Statt Q_j^h schreiben wir also oft einfach Q_j, statt V_{ij}^{hk} bzw. V_{ij}^{hh} verwenden wir $V_{ij}^{\cdot k}$ bzw. V_{ij} usw. Damit ist die Notationssystematik beschrieben. Die weiteren Symbole definieren wir bei ihrer jeweils ersten Verwendung.

Wir hatten schon erwähnt, daß interregionale Input-Output-Tabellen den Kern unseres Datensatzes für die EG ausmachen. Sie eignen sich aber auch hervorragend, um die Berechnung der Steuerschuld und die Ermittlung der Belastungskonzeption einer Nettoumsatzsteuer vom Konsumtyp zu verdeutlichen. In diesem Abschnitt skizzieren wir deshalb ihre Grundstruktur unter der Annahme, daß es keinerlei staatliche Aktivitäten gibt. Dies sollte das Verständnis unserer Ausfüh-

---

[25] Zur Umsatzbesteuerung von Dienstleistungen vgl. insbesondere *Kay* und *Davis* (1990). Auf die Schwierigkeit einer genauen oder auch nur befriedigenden definitorischen Abgrenzung von Gütern und Dienstleistungen soll hier nicht eingegangen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen in den nachfolgenden Abschnitten erleichtern, in denen wir die Funktionsweise der Umsatzbesteuerung in der EG vor und nach 1993 erläutern.

Unserer Betrachtung liegt durchweg ein reines Konsummodell zugrunde; Investitionen werden also vernachlässigt. Alle Güter- und Faktorpreise seien zur Vereinfachung zunächst auf 1 normiert. Für ein beliebiges Land h läßt sich die Input-Output-Tabelle dann unter Verwendung der obigen Symbole wie folgt darstellen:

Tabelle 1: **Input-Output-Tabelle für Land h**

(alle Preise auf 1 normiert)

	Vorleistungsverflechtung	Letzte Verwendung: Konsum	Letzte Verwendung: Exporte	Σ
	inländische Produktion $[V_{ij}]$	inländische Produktion C_i	$\dots X_i^{\cdot k} \dots$	Q_i
	Einfuhr aus Land $k, k \in W_h$ $[V_{ij}^{k\cdot}]$	Einfuhr aus Land $k, k \in W_h$ $C_i^{k\cdot}$	Exporte nach Land k, $k \in W_h$	$M_i^{k\cdot}$
	Wertschöpfung			
Σ	$\dots Q_j \dots$			
	inländische Produktion			

Auf eine nähere Erläuterung dieser Tabelle kann wohl verzichtet werden; man vgl. etwa Holub und Schnabl (1985, S. 54 f.). Von offizieller Seite (Statistisches Bundesamt, EUROSTAT usw.) werden solche Tabellen zur Zeit nicht veröffentlicht. Zwar wird in den von diesen Organisationen bereitgestellten Tabellen nach inländischer Produktion und Einfuhr unterschieden die für unsere Zwecke wesentliche Disaggregation des Außenhandels nach einzelnen Ländern wird allerdings nicht vorgenommen[26].

Aus Tabelle 1 ist auch ersichtlich, daß gilt

$$M_i^{k\cdot} = \sum_{j \in N} V_{ij}^{k\cdot} + C_i^{k\cdot}. \tag{1a}$$

[26] Dementsprechend mußten wir uns bei der Konstruktion unseres Datensatzes auch auf andere Quellen stützen vgl. dazu Kapitel C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die von Land h (aus Land k) importierten Mengen des Gutes i finden entweder als Vorleistung in der Produktion der inländischen Güter oder als Direktkonsum Verwendung. Entsprechend gilt für Exporte die Beziehung

$$X_i^k = \sum_{j \in N} V_{ij}^k + C_i^k. \tag{1b}$$

Man beachte, daß in unserem Modell $C_i^{k\cdot}$ nicht nur „cross-border shopping", sondern sämtliche Käufe von Letztverbrauchern im Ausland umfaßt.

II. Das gegenwärtig praktizierte Bestimmungslandprinzip (BLP)

Die (umsatz-)steuerliche Behandlung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs erfolgt gegenwärtig nach dem sog. *Bestimmungslandprinzip*. Danach sind Exporte von der Umsatzsteuer befreit; Vorsteuern, die auf Ausfuhrlieferungen entfallen, können bei der Berechnung der Steuerschuld abgezogen werden. Importe unterliegen demgegenüber der Einfuhrumsatzsteuer. Gemäß Art. 95 des EWG-Vertrages sind importierte Güter mit den Steuersätzen zu belegen, die für vergleichbare inländische Güter gelten. Technisch wird der mit dem BLP verbundene *Grenzausgleich* so vorgenommen, daß zum Zeitpunkt des Grenzübertritts die auf exportierten Gütern liegende Umsatzsteuer erstattet wird; importierte Waren werden entsprechend der Einfuhrumsatzbesteuerung unterworfen[27]. Die Besteuerung von Importen erfolgt dabei im Prinzip unabhängig vom Verwendungszweck im einführenden Land, d. h. unabhängig davon, ob das importierte Gut als Zwischenprodukt im Unternehmenssektor oder aber direkt als Konsum durch Letztverbraucher (sog. Direktkonsum) verwendet wird. Allerdings unterliegen Importe durch Letztverbraucher einer bestimmten Einfuhrfreigrenze. Umsatzsteuerpflichtige Unternehmen im Einfuhrland können die Einfuhrumsatzsteuer als Vorsteuern geltend machen. Die Funktionsweise des Vorsteuerabzugsverfahrens wird als bekannt vorausgesetzt.

Die Berechnung der Steuerschuld sowie die Steuerbelastungskonzeption einer nach dem BLP erhobenen Nettoumsatzsteuer sollen jetzt zunächst anhand eines Zahlenbeispiels, im Anschluß daran dann allgemeiner dargestellt werden. Der Einfachheit halber wird von der Existenz anderer Steuern vorerst abgesehen; sie werden in einem späteren Kapitel eingeführt.

---

[27] Das darf man natürlich nicht wörtlich nehmen. Im Rahmen des „Gemeinschaftlichen Versandverfahrens", über das fast 90 Prozent des innergemeinschaftlichen Handels abgewickelt werden, finden die Kontrollen beim Versand- und Bestimmungszollamt, nicht aber direkt an der Grenze, statt. Entsprechend fallen die Zahlungen und Erstattungen natürlich auch nicht direkt beim Grenzübertritt an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Ein numerisches Beispiel

Unser einfaches Zahlenbeispiel geht von zwei Ländern aus, Deutschland (D) und Frankreich (F). Jedes Land produziert zwei Güter. In allen Beispielsrechnungen unterstellen wir eine ausgeglichene Handelsbilanz. Bei der allgemeineren Darstellung im nächsten Abschnitt lassen wir auch internationale Kapitalbewegungen zu. Die Tabelle 2 enthält alle relevanten Informationen[28]. Der Aufbau der dort angegebenen Input-Output-Tabellen entspricht dem der Tabelle 1.

Tabelle 2: **Exemplarische Input-Output-Tabellen ...**

...für Land D

Vorleistungsverflechtung		Konsum	Export	Σ
20	40	80	30	170
30	20	60	60	170
10	20	10	—	40
20	20	10	—	50
90	70			
Wertschöpfung				
170	170			

...für Land F

Vorleistungsverflechtung		Konsum	Export	Σ
40	50	70	40	200
30	30	50	50	160
10	10	10	—	30
20	10	30	—	60
100	60			
Wertschöpfung				
200	160			

Die Berechnung der Umsatzsteuerschuld (Zahllast) bei Anwendung des BLP soll für zwei Fälle verdeutlicht werden. Im ersten Fall erhebt Land D einen einheitlichen Umsatzsteuersatz von 10% ($\tau^D = 0.1$), Land F einen einheitlichen Satz von 20% ($\tau^F = 0.2$). Im zweiten Fall wird das jeweils erste Gut mit einem ermäßigten Satz von 5% in D und von 10% in F belegt ($\tau_1^D = 0.05$; $\tau_1^F = 0.1$). Das zweite Gut unterliegt dem Regelsteuersatz von 10% in D und 20% in F ($\tau_2^D = 0.1$; $\tau_2^F = 0.2$). Tabelle 3 faßt die Ermittlung der Umsatzsteuerschuld in den Ländern D und F zusammen.

---

[28] Durch Nullsetzen einzelner Elemente in diesen Tabellen könnte man die in der Literatur üblichen Beispiele erzeugen. Allerdings müßten dann die gesamten Input-Output-Tabellen aus Konsistenzgründen angepaßt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Ermittlung der einzel- und gesamtwirtschaftlichen Umsatzsteuerschuld nach dem BLP ...**

...in Land D					...in Land F			
Fall 1: $\tau^D = 0.1$		Fall 2: $\tau_1^D = 0.05$; $\tau_2^D = 0.1$			Fall 1: $\tau^F = 0.2$		Fall 2: $\tau_1^F = 0.1$; $\tau_2^F = 0.2$	
Unt. 1	Unt. 2	Unt. 1	Unt. 2		Unt. 1	Unt. 2	Unt. 1	Unt. 2
15.0	15.0	7.5	15.0	Basisumsatzsteuer (ohne Innenumsätze)	32.0	26.0	16.0	26.0
3.0	6.0	1.5	6.0	– Steuerrückerstattung für Exporte	8.0	10.0	4.0	10.0
3.0	4.0	3.0	2.0	– Vorsteuer auf inländische Vorleistungen	6.0	10.0	6.0	5.0
3.0	4.0	2.5	3.0	– Vorsteuer auf importierte Vorleistungen	6.0	4.0	5.0	3.0
6.0	1.0	0.5	4.0	Einzelwirtschaftliche Steuerschuld der Unternehmen	12.0	2.0	1.0	8.0
4.0	5.0	2.0	5.0	Einfuhrumsatzsteuer	6.0	12.0	3.0	12.0
16.0		11.5		Gesamtwirtschaftliches Steueraufkommen	32.0		24.0	

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das in der letzten Zeile ausgewiesene gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen ergibt sich dabei als Summe aus den einzelwirtschaftlichen Zahllasten einerseits, der gesamten Einfuhrumsatzsteuer andererseits. Man sieht, daß die Erhebung einer Nettoumsatzsteuer vom Konsumtyp in den Beispielen tatsächlich nur den Endkonsum belastet, d. h. einer (proportionalen) Konsumsteuer mit einheitlichen bzw. differenzierenden Steuersätzen äquivalent ist. In Land *D* hätte eine solche Konsumsteuer im zweiten Fall nämlich das Aufkommen

$$11.5 = 0.05 \cdot (80 + 10) + 0.1\,(60 + 10)$$

erbracht.

2. Die formale Präzisierung

Die zuvor beispielhaft beschriebenen Zusammenhänge sollen jetzt allgemeiner so formuliert werden, wie sie später in unsere quantitativen Berechnungen eingehen. Wir betrachten ein warenproduzierendes Unternehmen i in Land h (wobei der Index h der Einfachheit halber wieder weggelassen wird). Bei Anwendung des BLP bestimmt sich seine Umsatzsteuerschuld T_i über das Vorsteuerabzugsverfahren wie folgt:

$$(2a)\quad T_i = \underbrace{\tau_i q_i (Q_i - V_{ii})}_{\text{Basisumsatzsteuer}} - \underbrace{\tau_i q_i X_i}_{\text{Erstattung für Exporte}} - \underbrace{\sum_{j \in N_i} \tau_j q_j V_{ji}}_{\text{Vorsteuer auf inländ. Vorleistungen}} - \underbrace{\sum_{k \in W_h} \sum_{j \in N} \tau_j q_j^k V_{ji}^k}_{\text{Vorsteuer auf importierte Vorleistungen}} \qquad i \in N_d.$$

Man sieht sofort, daß Gleichung (2a) nur die formale und verallgemeinerte Form der in Tabelle 3 angegebenen Berechnungsweise ist. Diese Formel gilt für alle (steuerpflichtigen) Umsätze *außer* den Dienstleistungsumsätzen. Dem unternehmerischen Dienstleistungsverkehr entspricht im Umsatzsteuergesetz die Leistungsart der „sonstigen Leistungen"[29]. Diesen kommt eine gewisse Sonderstellung zu, die eine leicht modifizierte Ermittlung der Steuerschuld bewirkt. Zunächst einmal ist eine Reihe von Dienstleistungen (etwa die Wohnungsvermietung) in den EG-Ländern steuerbefreit, ohne daß ein Vorsteuerabzug zugelassen wäre. Auf die damit verbundenen Probleme kann in dieser Arbeit nicht eingegangen werden; vgl. dazu etwa Gottfried und Wiegard (1991). Von in unserem Zusammenhang größerer Bedeutung ist das Problem der steuerlichen Erfassung und Behandlung von Dienstleistungsex- bzw. -importen. Dazu ist zu bemerken, daß als „Ort der sonstigen Leistungen" grundsätzlich der Ort gilt, an dem das ausführende Unternehmen seinen Sitz hat. Dies ist durch Art. 9 der 6. Umsatzsteuerrichtlinie vorgegeben. Unmittelbare Konsequenz ist, daß die Besteuerung von Dienstleistungsex- und -importen im Grundsatz nach dem Ursprungslandprinzip (ULP) erfolgt. Von dieser Bestimmung sind vor allem die Vermietung von

[29] Zu den Details vgl. etwa *Dziadkowski* (1986, III.3.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beförderungsmitteln sowie die Reiseleistungen betroffen. In Ergänzung der grundsätzlichen Ortsbestimmung gibt es allerdings zahlreiche Ausnahmen. In unserem Zusammenhang ist dabei vor allem die Regelung von Bedeutung, daß die sonstige Leistung als am Ort des Leistungsempfängers erbracht gilt, wenn dieser Unternehmer ist[30]. Wir bilden diese Bestimmungen in unserem Modell so ab, daß bei den Direktim- bzw. -exporten von Dienstleistungen durch Endverbraucher das ULP zur Anwendung kommt. Im- und Exporte von „sonstigen Leistungen" durch Unternehmen werden dagegen steuerlich nach dem BLP behandelt. Für Dienstleistungsumsätze berechnet sich die Steuerschuld deshalb gemäß

$$T_d = \tau_d q_d (Q_d - V_{dd}) - \sum_{k \in W_h} \sum_{j \in N} \tau_d q_d V_{dj}^k - \sum_{j \in N_d} \tau_j q_j V_{jd} - \sum_{k \in W_h} \sum_{j \in N} \tau_j q_j^k V_{jd}^k. \tag{2b}$$

Das gesamtwirtschaftliche Umsatzsteueraufkommen T erhält man, indem man die einzelwirtschaftlichen Zahllasten zusammenfaßt und zur Einfuhrumsatzsteuer addiert, also

$$\overbrace{\sum_{i \in N} \tau_i q_i Q_i - \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i X_i - \sum_{k \in W_h} \sum_{j \in N} \tau_d q_d V_{dj}^k - \sum_{i \in N} \sum_{j \in N} \tau_j q_j V_{ji} - \sum_{k \in W_h} \sum_{i \in N} \sum_{j \in N} \tau_j q_j^k V_{ji}^k}^{\text{Aufkommen aus inländ. Produktion}}$$

$$\underbrace{+ \sum_{k \in W_h} \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i^k M_i^k + \sum_{k \in W_h} \sum_{j \in N} \tau_d q_d^k V_{dj}^k}_{\text{Einfuhrumsatzsteuer}} = T. \tag{3}$$

Die Belastungskonzeption einer nach dem BLP erhobenen Umsatzsteuer wird deutlich, wenn die Gleichgewichtsbedingungen für die Gütermärkte

$$Q_i = C_i + \sum_{j \in N} V_{ij} + X_i \qquad i \in N \tag{4}$$

in (3) eingesetzt werden. Unter zusätzlicher Berücksichtigung von (1a) ergibt sich nach einigen Umformungen

$$T = \sum_{i \in N} \tau_i q_i C_i + \sum_{k \in W_h} \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i^k C_i^k + \sum_{k \in W_h} \tau_d q_d C_d^k. \tag{5}$$

Bei vorläufiger Vernachlässigung des letzten Ausdrucks auf der rechten Seite dieser Gleichung wird klar, daß die Umsatzsteuer einer Besteuerung des inländischen Konsums (unabhängig von seiner Herkunft) äquivalent ist. Das Steueraufkommen fließt dem Land zu, in dem die besteuerten Güter letztlich konsumiert

[30] Zum Ort der sonstigen Leistungen unter Berücksichtigung der Regelungen in der EG vgl. auch *Widmann* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Dies ist die Konsequenz des BLP. Der letzte Term zeigt allerdings, daß das BLP nicht in reiner Form verwirklicht ist. Bezüglich des Direktkonsums von Dienstleistungen gilt wie erläutert das ULP. Das Aufkommen aus der Besteuerung der entsprechenden Umsätze fließt dem Ursprungsland zu, das unter unseren Annahmen mit dem Ort der Produktion identisch ist.

Für spätere Zwecke geben wir noch die Gewinngleichungen für die Unternehmen sowie die Leistungsbilanz unter dem BLP an. Unter der Annahme, daß auf allen Güter- und Faktormärkten vollkommene Konkurrenz herrscht, werden alle (übermäßigen) Gewinne wegkonkurriert. Die Nullprofitbedingung für das i-te Unternehmen in Land h lautet dann[31]

$$
\begin{aligned}
(6)\qquad \overbrace{rK_i + wL_i}^{\text{Wertschöpfung}} &= \overbrace{(1+\tau_i)q_i(Q_i - V_{ii})}^{\text{Bruttoumsatz}} - \overbrace{\tau_i q_i X_i}^{\substack{\text{Befreiung}\\ \text{von Exporten}}} - \overbrace{\sum_{j\in N_i}(1+\tau_j)q_j V_{ji}}^{\substack{\text{Ausgaben für in-}\\ \text{länd. Vorleistungen}}} \\
&\quad - \overbrace{\sum_{k\in W_h}\sum_{j\in N}(1+\tau_j)q_j^k V_{ji}^k}^{\substack{\text{Ausgaben für impor-}\\ \text{tierte Vorleistungen}}} - \overbrace{T_i}^{\substack{\text{Steuer-}\\ \text{schuld}}} \\
&\overset{(2a)}{=} q_i Q_i - \sum_{j\in N} q_j V_{ji} - \sum_{k\in W_h}\sum_{j\in N} q_j^k V_{ji}^k .
\end{aligned}
$$

Dabei bezeichnen w, r, K_i und L_i den Lohnsatz, die Kapitalnutzungskosten sowie die in der Produktion des Gutes i eingesetzten Mengen der Faktoren Kapital und Arbeit. Gleichung (6) verdeutlicht, daß die Umsatzsteuer die Produktions- und Faktoreinsatzentscheidungen nicht unmittelbar beeinflußt[32].

In unserem Modell gehen wir von einem international immobilen Arbeitsangebot aus, lassen aber grenzüberschreitende Kapitalbewegungen zu. Es bezeichne $\bar{K}$ das als konstant unterstellte Kapitalangebot in Land h. Dann stellt die Differenz $(\Sigma_{i\in N} K_i - \bar{K})$ den Zufluß ausländischen Kapitals bzw. den Abfluß inländischen Kapitals dar, je nachdem ob diese Differenz zwischen der inländischen Kapitalnachfrage und dem inländischen Kapitalangebot positiv oder negativ ist. Bei homogenem Weltkapitalmarkt bildet sich ein für alle Länder einheitlicher Preis (r) des Faktors Kapital heraus. Die *Leistungsbilanz* von Land h ist dann durch

---

[31] Für den Dienstleistungssektor gelten wieder die oben genannten Modifikationen, auf deren explizite Berücksichtigung jetzt aber verzichtet wird.

[32] Bei Berücksichtigung von Ausgaben für (Netto-)Investitionsgüter gilt das nicht mehr so ohne weiteres; vgl. etwa *Richter* und *Wiegard* (1991, S. 449-451).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$(7)\qquad 0 = \overbrace{r(\bar{K} - \sum_{i \in N} K_i)}^{\text{Zu- oder Abfluß von Kapitaleinkommen}} + \overbrace{\sum_{i \in N_d}(q_i X_i - \sum_{k \in W_h} q_i^k M_i^k)}^{\text{Außenhandelssaldo für Güter}}$$
$$+ \underbrace{\sum_{k \in W_h}\sum_{j \in N}(q_d V_{dj}^k - q_d^k V_{dj}^k) + \sum_{k \in W_h}[q_d(1+\tau_d)C_d^k - q_d^k(1+\tau_d^k)C_d^k]}_{\text{Außenhandelssaldo für Dienstleistungen}}$$

gegeben.

Einem Defizit (Überschuß) in der (um die Dienstleistungen erweiterten) Handelsbilanz muß also ein gleich großer Zufluß (Abfluß) von Kapitaleinkommen aus dem (in das) Ausland gegenüberstehen. Man beachte, daß der grenzüberschreitende Direktkonsum an Dienstleistungen in der Leistungsbilanz mit Konsumentenpreisen bewertet wird, während alle anderen Transaktionen mit Produzentenpreisen gewichtet werden.

In einem vollständig spezifizierten Gleichgewichtsmodell ist die Leistungsbilanz aufgrund des *Walras-Gesetzes* automatisch ausgeglichen, wenn alle Güter- und Faktormärkte geräumt und sämtliche Budgetbeschränkungen der inländischen Wirtschaftseinheiten erfüllt sind.

III. Umsatzbesteuerung in der EG von 1993 bis 1997: Das Übergangssystem

Ab 1.1.1993 werden die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft fallen. Dies jedenfalls scheint festzustehen. Unmittelbare Konsequenz ist, daß ein Grenzausgleichsverfahren bei der Umsatzsteuer in der gegenwärtig praktizierten Form nicht mehr möglich ist. Wie oben bereits erwähnt, hatte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1987 einen weitreichenden Vorschlag zur Annäherung der Sätze und Harmonisierung der Strukturen der indirekten Steuern vorgelegt, auf den sich die Mitgliedstaaten allerdings nicht einigen konnten. Im nächsten Abschnitt soll nun der von der EG-Kommission zuletzt vorgelegte Vorschlag [KOM (90) 182 / endg.] für ein Übergangssystem erläutert und dann anhand eines Beispiels bzw. in allgemeinerer Form dargestellt werden. Dabei werden nur die in unserem Zusammenhang relevanten Elemente dieses Vorschlags herausgearbeitet Sonderregelungen etwa für kleine und mittlere Unternehmen, die in unser Modell nicht eingehen, bleiben auch hier unerwähnt. Man vgl. dazu und zu anderen Details den Kommissions-Vorschlag selbst oder die Erläuterungen bei Kraeusel (1990b). Als Reaktion auf diesen Vorschlag hat der ECOFIN-Rat im Dezember 1990 eine Schlußfolgerung zur Umsatzbesteuerung verabschiedet, auf die ebenfalls kurz eingegangen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Der Vorschlag der EG-Kommission für ein Übergangssystem und die Schlußfolgerung des ECOFIN-Rates

Die zentrale Idee des Kommissionsvorschlags [KOM (90) 182 / endg.] läuft auf eine möglichst weitgehende Beibehaltung des BLP trotz Abschaffung aller Grenzkontrollen hinaus. Lediglich im nichtkommerziellen Reiseverkehr zwischen den Mitgliedstaaten soll das Ursprungslandprinzip (ULP) gelten. Angesichts der jetzt schon zugelassenen relativ hohen Freigrenzen, die 1991 noch einmal angehoben werden sollen, dürften sich gegenüber dem geltenden System de facto also keine nennenswerten Änderungen ergeben.

Wegen des Wegfalls der Grenzkontrollen mußte sich die Kommission allerdings eine Reihe von Regelungen einfallen lassen, um das gewünschte Ziel — Besteuerung des grenzüberschreitenden Handels nach dem BLP — zu realisieren. Der Idee eines (echten) gemeinsamen Marktes entsprechend, sollte aber trotz BLP (wie schon in den früheren Vorschlägen) jeglicher Bezug zu den Begriffen Einfuhr und Ausfuhr vermieden werden. Die Besteuerung innergemeinschaftlicher Umsätze soll stattdessen künftig an der *Lieferung* bzw. dem *Erwerb* von Waren anknüpfen, die zwischen zwei Mitgliedstaaten versandt oder befördert werden[33]. Im einzelnen sind die folgenden Regelungen vorgesehen:

● **Steuerbefreiung bei innergemeinschaftlicher Lieferung von Waren**

Die entsprechenden Umsätze sind im Herkunftsland der Lieferung grundsätzlich steuerbar, werden aber von der Steuer befreit. Darunter fallen

— die Lieferungen von *neuen* Personenkraftfahrzeugen (PKW) durch einen Unternehmer;

— die Lieferungen von anderen Waren (als PKWs) durch Unternehmen eines Mitgliedslandes an einen steuerpflichtigen oder steuerbefreiten[34] Unternehmer eines anderen Mitgliedstaates.

Voraussetzung für diese Steuerbefreiung ist zum einen, daß die Waren tatsächlich in einen anderen Mitgliedstaat versandt oder befördert wurden, zum anderen, daß der Empfänger der Waren im Bestimmungsland der Lieferung für Mehrwertsteuerzwecke identifiziert ist. Der Nachweis und die Überprüfung dieser Bedingungen erfordert eine gewisse Kooperation der Steuerverwaltungen, die in einem ergänzenden Vorschlag [KOM (90) 183] präzisiert wurde.

Die Steuerbefreiung von innergemeinschaftlichen Lieferungen stellt das Substitut für die gegenwärtig über den Grenzausgleich erreichte Steuerbefreiung von Exporten dar.

---

33 Die umsatzsteuerliche Behandlung inländischer Transaktionen wird von den Übergangsregelungen nicht betroffen.

34 Bei innergemeinschaftlichen Käufen durch steuerbefreite Unternehmen oder institutionelle Nichtsteuerpflichtige gelten diese Steuerbefreiungen erst ab bestimmten Mindestentgelten, die wir aber vernachlässigen wollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

● **Sonderregelung für die steuerliche Behandlung von Versandhandelsumsätzen**

Ziel dieser Sonderbestimmung ist es, auch den Direktkonsum ausländischer Waren durch Letztverbraucher — soweit diese nicht im nichtkommerziellen Reiseverkehr („cross-border shopping") erworben wurden — nach dem BLP zu besteuern. Dazu wird bei Versandhandelslieferungen an Nichtunternehmer als „Ort der Lieferung" der Ort bestimmt, an dem die Waren den Empfänger der Lieferung erreichen[35]. Im Unterschied zu oben sind die entsprechenden Umsätze dann im Ursprungsland nicht mehr steuerbar. Steuerschuldner soll entweder der — im Ausland ansässige — leistende Unternehmer sein oder aber ein — im Inland ansässiger — steuerlicher Vertreter (der auch mit dem Leistungsempfänger identisch sein kann). Diese Sonderregelung greift dabei nur, wenn die Lieferungen des Versandhandelsunternehmens an Verbraucher in anderen EG-Ländern einen Umsatz von jährlich 1 Mio. ECU übersteigen.

● **Besteuerung des Erwerbs von Waren beim Empfänger einer Lieferung**

Tatbestände, die steuerrechtlich nicht (mehr) existieren, wie die „Einfuhr von Waren", eignen sich nur schlecht als Anknüpfungspunkt für eine Besteuerung. Der Erhebung einer Einfuhrumsatzsteuer ist damit die gesetzliche Grundlage entzogen. Da andererseits eine Besteuerung nach dem BLP beibehalten werden soll, mußte eine Ersatzlösung gefunden werden, die materiell dasselbe leistet, aber einen neuen Steuertatbestand schafft. Die EG-Kommission schlug deshalb vor, den innergemeinschaftlichen „Erwerb von Waren" als neuen steuerbaren Sachverhalt einzuführen. Erwerb von Waren ist das rechtliche und geschäftliche Gegenstück zur Lieferung von Waren. Während die zuletzt genannte Transaktion steuerbefreit ist, unterliegt der Erwerb der Besteuerung. Eine Doppelbesteuerung ist somit ausgeschlossen. Konkret ist der „Erwerb von Waren" definiert als die Erlangung des Rechts, über eine Sache wie ein Eigentümer verfügen zu können. „Ort des Erwerbs" ist der Ort, an dem die Ware den Empfänger erreicht. Auf den Warenerwerb ist der Steuersatz anzuwenden, der beim Kauf einer vergleichbaren Ware im Inland gelten würde. Bemessungsgrundlage der Steuer ist das Entgelt inklusive möglicher Nebenkosten (für Beförderung, Versicherung), aber ohne die Mehrwertsteuer. Beim Erwerb von PKW aus anderen Mitgliedsländern ist ebenfalls der Erwerber Steuerschuldner, unabhängig davon, ob er Unternehmer oder Nichtunternehmer ist.

Der Kommissionsvorschlag wirft eine Reihe administrativer Probleme auf, die mit der Verlagerung der Kontrollen von der Grenze auf die Finanzverwaltungen verbunden sind[36]. Eine quantitative Abschätzung der Steuerverwaltungs- und

---

[35] Ein Versandhandelsgeschäft liegt dabei vor, wenn die Waren vom Käufer mittels eines Katalogs ausgesucht und vom Verkäufer im Vertriebsweg des Einzelhandels verkauft werden. Durch zusätzliche Bestimmungen ist abgegrenzt, was als „Katalog" zu gelten hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

-erhebungskosten ist allerdings nicht Gegenstand dieses Beitrags. Für uns steht die Frage im Vordergrund, ob mit dem Übergangssystem das angestrebte Ziel — Besteuerung nach dem BLP — erreichbar ist. Im Hinblick auf den innergemeinschaftlichen Handel zwischen (steuerpflichtigen und steuerbefreiten) *Unternehmen* dürfte das wohl der Fall sein. Auch die vorgesehene Regelung für den zwischenstaatlichen Handel mit PKW ist wohl mehr oder weniger praktikabel (obwohl hier durchaus Ausweichhandlungen vorstellbar sind). In höchstem Maße fraglich erscheint uns allerdings, ob auch bezüglich des Direktkonsums (außer PKW) eine Besteuerung nach dem BLP sichergestellt werden kann[37]. Bei der Besteuerung des reinen „cross-border shopping" ist ohnehin das ULP vorgesehen. Problematisch sind also nur die Direktkäufe durch Letztverbraucher im EG-Ausland, die nicht im Rahmen einer Auslandsreise, sondern über Bestellungen erfolgen. Genau darauf zielt ja die Sonderregelung für Versandhandelsumsätze ab. Ihr Erfolg dürfte jedoch mehr als zweifelhaft sein. Das Funktionieren einer Marktwirtschaft hängt ja u. a. von der Findigkeit der Marktteilnehmer ab, Gewinnmöglichkeiten aufzuspüren. In diesem Bereich liegen sie geradezu auf der Hand. Die Kommission selbst öffnet schon bestimmte Schlupflöcher, indem sie z. B. solche innergemeinschaftlichen Lieferungen von der Versandhandelsregelung ausnimmt, die aufgrund einer einfachen Zeitungswerbung (und nicht über einen Katalog) zustande gekommen sind. Je nach Verlauf der Durchschnittskostenfunktion ist auch vorstellbar, daß die Gründung einer Reihe rechtlich selbständiger Versandhandelsunternehmen vorteilhaft ist, deren EG-Umsätze jeweils knapp unter der Umsatzgrenze von 1 Mio ECU bleiben. Man kann sich leicht weitere Ausweichmöglichkeiten zum gegenseitigen Vorteil von Käufern und Verkäufern vorstellen. Wenn die Versandhandelsregelung nicht greift, sind die entsprechenden innergemeinschaftlichen Umsätze im Ursprungsland steuerbar. Der potentielle Käufer in einem anderen EG-Land muß dann den Preis einschließlich der im Ursprungsland erhobenen Mehrwertsteuer zahlen. Das ist für ihn immer dann günstig, wenn das Ursprungsland ein Niedrigsteuerland und das Bestimmungsland ein Hochsteuerland ist (und die Differenz der Steuerbelastung pro Einheit größer als die Transaktionskosten sind).

Aufgrund dieser Überlegungen unterstellen wir in unserem theoretischen Modell und den späteren empirischen Berechnungen, daß die Letztverbraucher in EG-Ländern die für sie jeweils günstigste Option wahrnehmen. Für Verbraucher in Niedrigsteuerländern bedeutet dies, daß sie Waren aus Hochsteuerländern der EG nur über den Versandhandel unter Ausnutzung der Sonderregelung beziehen werden. Aus Eigeninteresse der Letztverbraucher kommt es dann zu einer Be-

---

36 Eine detaillierte Darstellung dieser Problematik findet sich, wenn auch nicht direkt auf der Grundlage von *KOM* (90) 182 endg., bei *Parsche* et. al. (1990).

37 *Krause-Junk* (1990), *Sinn* (1990b) und andere renommierte Experten äußern ähnliche Bedenken. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hält darum gerade bei diesem Punkt eine Nachbesserung für erforderlich *(Europäische Gemeinschaften, Wirtschafts- und Sozialausschuß,* 1990, 3.13-3.14)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steuerung nach dem BLP. Umgekehrt werden Konsumenten in Hochsteuerländern die Versandhandelsregelung zu umgehen versuchen, um zu den günstigeren steuerlichen Bedingungen der Niedrigsteuerländer einkaufen zu können. In solchen Fällen würde das ULP zur Anwendung kommen. Wir werden dies in den folgenden Unterabschnitten noch einmal erläutern.

Im Dezember 1990 hat der ECOFIN-Rat auf der Grundlage des von der EG-Kommission erarbeiteten Vorschlages eine Schlußfolgerung verabschiedet, die die wichtigsten Modalitäten der ab 1.1.1993 geltenden Umsatzbesteuerung festlegt[38]. Danach wird, wie von der Kommission vorgeschlagen, der innergemeinschaftliche Erwerb von Waren durch Unternehmen als neuer Steuertatbestand (als Ersatz für die Einfuhrumsatzsteuer) eingeführt. Die diesem Erwerb entsprechende Lieferung ist im Herkunftsland steuerbefreit[39].

Keine näheren Ausführungen finden sich in dieser Schlußfolgerung[40]

— zu einer Sonderregelung für den Versandhandel;

— zu Lieferungen von PKW an Endverbraucher in anderen EG-Ländern;

— zu einer zeitlichen Befristung der vorgesehenen Regelungen.

Diesbezügliche Beschlüsse sind auch für die unmittelbare Zukunft nicht zu erwarten. Im Hinblick auf die Sonderregelung für Versandhandelsumsätze kann aber davon ausgegangen werden, daß (nicht zuletzt auf Druck der Bundesregierung) eine eher großzügige Lösung angestrebt wird. Wir wollen im folgenden einmal den zugegebenermaßen unrealistischen Fall unterstellen, daß es vor 1993 zu keiner konkreten Beschlußfassung über die noch offenen Punkte kommt. Dies würde bedeuten, daß ab 1993 jeglicher Direktkonsum nach dem ULP besteuert würde.

Hinter unseren Annahmen über die Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags bzw. der Schlußfolgerung des ECOFIN-Rats steht die folgende Idee. Unsere modellmäßige Erfassung dieser Regelungen stellt (aus der Sicht der Kommission bzw. des Rates) den jeweils ungünstigsten Fall in dem Sinne dar, daß es zu den größten Abweichungen gegenüber dem BLP kommt. Sollten sich im Rahmen unseres Simulationsmodells trotzdem nur geringe quantitative Sozialprodukts-, Steueraufkommens- und Wohlfahrtswirkungen ergeben, würden wir das als Indiz dafür ansehen, daß es sich bei dem ab 1993 geltenden „Übergangssystem" doch

---

38 Genaugenommen handelt es sich bei dieser Schlußfolgerung nur um eine politische Absichtserklärung. Man kann aber davon ausgehen, daß sie demnächst in entsprechende Rechtstexte umgesetzt wird.

39 Zu den Details dieser Schlußfolgerung vgl. *Kraeusel* (1991).

40 Mittlerweile hat der ECOFIN-Rat allerdings auch die Versandhandelsregelung sowie die Besteuerung der grenzüberschreitenden PKW-Lieferungen gebilligt. Unsere Berechnungen bleiben trotzdem von Interesse. Die Bedeutung der Versandhandelsregelung wird ja besonders deutlich, wenn man sie einem Zustand ohne eine solche Regelung gegenüberstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eher um eine dauerhafte Regelung handeln wird. Sind die quantitativen Effekte dagegen „groß", sind ggf. weitere Reformmaßnahmen angezeigt.

2. Ein numerisches Beispiel

Unsere Interpretation der steuerpolitischen Vorstellungen der EG-Kommission einerseits, des ECOFIN-Rats andererseits sollen zunächst anhand des kleinen Beispiels verdeutlicht werden, das schon im letzten Abschnitt zugrunde gelegt wurde. Ausgangspunkt ist also Tabelle 2. Zur Vereinfachung beschränken wir uns auf den Fall, daß in jedem der Länder *D* und *F* neben dem Regelsteuersatz noch ein ermäßigter Satz erhoben wird (Fall 2 oben). Die Tabelle 4 zeigt die Ermittlung der Steuerschuld unter alternativen Annahmen. Im ersten Fall, der hier allerdings nur der Vollständigkeit halber aufgeführt wird und in unsere späteren Berechnungen nicht eingeht, funktioniert die Sonderregelung für Versandhandelsumsätze im Sinne der Kommission. Bei Betrachtung der letzten Zeile wird deutlich, daß sich dann gegenüber dem BLP überhaupt nichts ändert. Das ist ja auch die Zielvorstellung. Im zweiten Fall unterstellen wir die von uns vermuteten Ausweichreaktionen. Die Versandhandelsregelung wird dann nur von Niedrigsteuerländern in Anspruch genommen. Letztlich bedeutet dies, daß Lieferungen aus dem Hochsteuerland *F* an Letztverbraucher im Niedrigsteuerland *D* nach dem BLP, Lieferungen in umgekehrter Richtung dagegen nach dem ULP versteuert werden. Die Besteuerung grenzüberschreitender Vorleistungslieferungen erfolgt dagegen grundsätzlich nach dem BLP. Das Niedrigsteuerland *D* würde dann gleich zweifach gewinnen. Einmal wären die über den Versandhandel aus *F* bezogenen Lieferungen in *D* steuerbar, zum anderen bezöge *D* aber zusätzliches Aufkommen aus Direktlieferungen an Endverbraucher in *F*. Diese würden nämlich die Versandhandelsregelung (erfolgreich) umgehen. Es wundert also nicht, daß Niedrigsteuerländer wie die Bundesrepublik für eine großzügige Handhabung einer Sonderregelung für Versandhandelsumsätze plädieren. Tatsächlich ist eine Versandhandelsregelung mit Optionsmöglichkeit für das Niedrigsteuerland unter Aufkommensgesichtspunkten sogar am günstigsten. Im dritten Fall schließlich nehmen wir an, daß es überhaupt keine Sonderregelung für Versandhandelsumsätze gibt und Direktkonsumex- bzw. -importe steuerlich durchweg nach dem ULP abgewickelt werden. Verglichen mit Fall 2 verliert Land *D* Steueraufkommen, während Land *F* gewinnt. Wir weisen allerdings ausdrücklich darauf hin, daß ein Vergleich der Steueraufkommen eigentlich nicht zulässig ist. Wir werden dies bei der Interpretation von Tabelle 5 im nächsten Abschnitt näher erläutern. Man beachte, daß die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer in den (von uns auch später analysierten) Fällen 2 und 3 nicht mehr mit dem inländischen Konsum übereinstimmt. In beiden Fällen fließt Land *D* u. a. auch das Steueraufkommen aus Direktkonsumlieferungen an Endverbraucher des Landes *F* zu. Umgekehrt ist der aus Land *D* bezogene Direktkonsum dann in *F* natürlich nicht Bestandteil der Bemessungsgrundlage.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Ermittlung der Steuerschuld während der Übergangsphase unter alternativen Annahmen**

Land D: $\tau_1^D = 0.05$; $\tau_2^D = 0.1$				Land F: $\tau_1^F = 0.1$; $\tau_2^F = 0.2$		
Unt. 1		Unt. 2		Unt. 1		Unt. 2
7.0		12.0	Basisumsatzsteuer (ohne Innenumsätze und Direktkonsumexporte)	15.0		24.0
2.5		3.0	+ Steuer auf den Erwerb von Vorleistungen aus EG-Partnerland	5.0		3.0
1.0		3.0	− Steuerbefreiung bei innergemeinschaftlicher Lieferung von Vorleistungen	3.0		8.0
3.0		2.0	− Vorsteuer auf inländische Vorleistungen	6.0		5.0
2.5		3.0	− Vorsteuer auf Erwerb von Vorleistungen aus EG-Partnerland	5.0		3.0
3.0		7.0	Zwischensumme	6.0		11.0
0.5		1.0	Zusätzliches Aufkommen bei Funktionieren der Versandhandelsregelung (1)	1.0		6.0
0.5 0.5		1.0 3.0	Zusätzliches Aufkommen bei Inanspruchnahme der Versandregelung nur durch Niedrigsteuerländer (2)	—		—
0.5		3.0	Zusätzliches Aufkommen ohne Versandhandelsregelung (ECOFIN-Rat) (3)	1.0		2.0
11.5 (1)	15.0 (2)	13.5 (3)	Gesamtwirtschaftliches Steueraufkommen in den Fällen (1), (2), (3)	24.0 (1)	17.0 (2)	20.0 (3)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Die formale Präzisierung

Für eine präzise Modellierung unserer Interpretation des Kommissionsvorschlags ist eine Erweiterung der in Abschnitt 2 angegebenen Notation erforderlich. Ein Letztverbraucher aus Land h wird innergemeinschaftliche Käufe nach den steuerlichen Bedingungen des Ursprungs- oder des Bestimmungslandes abwikkeln, je nachdem ob das Partnerland (aus der Sicht des Inlands) ein Niedrig- oder Hochsteuerland ist. Wir müssen die Menge EC_h also in zwei (disjunkte) Teilmengen EC_h^L und EC_h^H zerlegen, wobei die erste alle Niedrigsteuer-, die letztere alle Hochsteuerländer der EG jeweils verglichen mit Land h umfaßt. Grundsätzlich kann nicht ausgeschlossen werden, daß diese Zerlegung von Gut zu Gut unterschiedlich ist.

Das Übergangssystem betrifft nur den innergemeinschaftlichen Handel. Die steuerliche Behandlung des Warenverkehrs mit Dritt-Ländern, in unserem Modell mit ROW, erfolgt weiterhin nach dem BLP, d. h. die Steuer auf Exporte nach ROW wird erstattet, entsprechende Importe unterliegen der Einfuhrumsatzsteuer. Die Steuerschuldgleichung eines in Land h ansässigen Unternehmens $i \in N_d$ lautet dann

$$
\begin{aligned}
(8)\qquad T_i = {} & \overbrace{\tau_i q_i (Q_i - V_{ii} - \sum_{k \in EC_h^L} C_i^k)}^{\substack{\text{Basisumsatzsteuer unter Berücksichtigung der nicht steuerbaren Direktkonsumlieferungen}}} + \overbrace{\sum_{k \in EC_h} \sum_{j \in N} \tau_j q_j^k V_{ji}^k}^{\substack{\text{Steuer auf den Erwerb von Vorleistungsgütern}}} \\
& - \overbrace{\tau_i q_i X_i^{ROW}}^{\substack{\text{Erstattung für Exporte nach ROW}}} - \overbrace{\sum_{k \in EC_h} \sum_{j \in N} \tau_i q_i V_{ij}^k}^{\substack{\text{Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen von Vorleistungen}}} - \overbrace{\sum_{j \in N_i} \tau_j q_j V_{ji}}^{\substack{\text{Vorsteuer auf inländ. Vorleistungen}}} \\
& - \overbrace{\sum_{k \in EC_h} \sum_{j \in N} \tau_j q_j^k V_{ji}^k}^{\substack{\text{Vorsteuer auf Erwerb von Vorleistungen aus EG-Ländern}}} - \overbrace{\sum_{j \in N} \tau_j q_j^{ROW} V_{ji}^{ROW}}^{\substack{\text{Vorsteuer auf Vorleistungen aus ROW}}}.
\end{aligned}
$$

Diese Beziehung mag kompliziert erscheinen sie spiegelt aber lediglich den Vorschlag der EG-Kommission wider. Für den Dienstleistungssektor d sind wieder die im zweiten Abschnitt angeführten Modifikationen zu berücksichtigen. Wir verzichten hier aber auf die explizite Angabe der entsprechenden Gleichung.

Zu berücksichtigen wäre zusätzlich noch die von der EG-Kommission vorgeschlagene Sonderregelung für den innergemeinschaftlichen Handel mit PKW. Unter steuerlichen Gesichtspunkten würde dieser Handel nach dem BLP abgewikkelt. Diesem Gesichtspunkt wird bei der späteren empirischen Analyse durchaus Rechnung getragen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die entsprechenden Gleichungen und Modifikationen hier aber nicht gesondert ausgewiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Steueraufkommens sind zusätzlich die Aufkommensbestandteile

$$(9)\qquad \underbrace{\sum_{i\in N_d}\tau_i q_i^{ROW} M_i^{ROW\cdot} + \sum_{j\in N}\tau_d q_d^{ROW} V_{dj}^{ROW\cdot}}_{\substack{\text{Einfuhrumsatzsteuer}\\ \text{auf Importe aus ROW}}} + \underbrace{\sum_{k\in EC_h^H}\sum_{i\in N_d}\tau_i q_i^k C_i^{k\cdot}}_{\substack{\text{Aufkommen aus Direkt-}\\ \text{konsumlieferungen aus}\\ \text{EG-Hochsteuerländern}}}$$

einzubeziehen.

Summiert man (8) über alle Unternehmen (einschließlich des Dienstleistungssektors) und addiert diesen Betrag dann zu (9), ergibt sich das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen nach einigen (offensichtlichen) Umformungen als

$$(10)\qquad T = \sum_{i\in N}\tau_i q_i C_i + \sum_{i\in N_d}\tau_i q_i^{ROW} C_i^{ROW\cdot} + \sum_{k\in EC_h^H}\sum_{i\in N_d}\tau_i q_i^k C_i^{k\cdot} + \sum_{k\in EC_h^H}\sum_{i\in N_d}\tau_i q_i C_i^{\cdot k} + \sum_{k\in W_h}\tau_d q_d C_d^{\cdot k}.$$

Diese Gleichung verdeutlicht die Belastungskonzeption einer den Kommissionsvorschlägen entsprechenden Umsatzbesteuerung in der EG. Ein Vergleich mit (5) zeigt, daß der wesentliche Unterschied zwischen dem geltenden System und der Übergangsregelung in zwei gegenläufigen Aufkommenseffekten besteht. Zum einen verliert Land h das Aufkommen aus der Besteuerung des aus Niedrigsteuerländern stammenden Direktkonsums, zum anderen gewinnt es Aufkommen aus Direktkonsumlieferungen an Hochsteuerländer.

Während die Nullprofitbedingung gegenüber (6) unverändert bleibt, lautet die Leistungsbilanzgleichung jetzt

$$(11)\quad 0 = \underbrace{\sum_{i\in N_d}[q_i X_i^{\cdot ROW} - q_i^{ROW} M_i^{ROW\cdot}] + \sum_{k\in EC_h}\sum_{i\in N_d}\sum_{j\in N}[q_i V_{ij}^{\cdot k} - q_i^k V_{ij}^{k\cdot}]}_{\text{Außenhandelssaldo für Güter}}$$

$$+ \overbrace{\sum_{k\in EC_h^L}\sum_{i\in N_d}[q_i C_i^{\cdot k} - q_i^k(1+\tau_i^k)C_i^{k\cdot}] + \sum_{k\in EC_h^H}\sum_{i\in N_d}[q_i(1+\tau_i)C_i^{\cdot k} - q_i^k C_i^{k\cdot}]}$$

$$+ \underbrace{\sum_{k\in W_h}\sum_{j\in N}(q_d V_{dj}^{\cdot k} - q_d^k V_{dj}^{k\cdot}) + \sum_{k\in W_h}[q_d(1+\tau_d)C_d^{\cdot k} - q_d^k(1+\tau_d^k)C_d^{k\cdot}]}_{\text{Außenhandelssaldo für Dienstleistungen}} + \underbrace{r(\bar{K} - \sum_{i\in N} K_i)}_{\substack{\text{Zu- oder Abfluß}\\ \text{von Kapitalein-}\\ \text{kommen}}}.$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch diese Gleichung sieht komplizierter aus, als sie eigentlich ist. Der einzige Unterschied gegenüber (7) ist, daß Direktkonsumlieferungen in Hochsteuerländer bzw. aus Niedrigsteuerländern jetzt mit Konsumentenpreisen zu bewerten sind. Ein nur kleiner Unterschied, der aber (im Hinblick auf die Notation) weitreichende Folgen hat.

Alle Gleichungen vereinfachen sich im übrigen drastisch, wenn die vom Kommissionsvorschlag abweichende Schlußfolgerung des ECOFIN- Rats in der jetzigen Fassung zur Anwendung kommt. Danach würden alle innergemeinschaftlichen Direktkonsumkäufe steuerlich nach dem ULP behandelt. Ohne nähere Erläuterungen geben wir für diesen Fall nur die Gleichung für das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen und die Leistungsbilanzgleichung an. Gleichung (10) wird jetzt zu

$$(12) \qquad T = \sum_{i \in N} \tau_i q_i C_i + \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i^{ROW} C_i^{ROW \cdot} + \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N} \tau_i q_i C_i^{\cdot k} + \tau_d q_d C_d^{\cdot ROW};$$

Die mittlere Zeile von (11) reduziert sich dann auf

$$\sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} [q_i(1 + \tau_i) C_i^{\cdot k} - q_i^k (1 + \tau_i^k) C_i^{k \cdot}].$$

Zu vermuten ist, daß die Abweichungen vom BLP bei der ECOFIN-Lösung kleiner sind als beim Kommissionsvorschlag. Wir werden dies bei unseren empirischen Berechnungen in Kapitel E überprüfen.

IV. Umsatzbesteuerung nach dem Gemeinschaftsprinzip (GMP)

Bei der Diskussion über die Wahl eines geeigneten Besteuerungsprinzips beim grenzüberschreitenden Warenverkehr dominieren die rivalisierenden Konzepte BLP und ULP[41]. Bei einstufigen Produktionsprozessen sind dies in der Tat die relevanten Alternativen. Bei mehrstufigen Produktionsprozessen und bei Erhebung einer Allphasenumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug wird mit Abschaffung der Grenzausgleichsregelungen allerdings nicht automatisch das ULP realisiert. Biehl hat deshalb in einer Serie von Beiträgen (1969, 1982, 1986, 1988) das sog. *Gemeinsamer-Markt-Prinzip* oder auch *Gemeinschaftsprinzip* als drittes internationales Besteuerungsprinzip in die Literatur eingeführt[42]. Das von der EG-

[41] Die Literatur dazu ist so umfangreich, daß sie hier nicht kommentiert werden kann. Wir nennen nur die Beiträge von z. B. *Andel* (1965), *Möller* (1968), *Peffekoven* (1972, 1974), *Pohmer* (1979).

[42] Nach *Peffekoven* (1983, S. 224) liegt der Begriff allerdings auf einer anderen Klassifikationsebene, da die Steuerbelastung unter dem GMP mit derjenigen von BLP oder ULP zusammenfallen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kommission vorgeschlagene Clearing-System wird eigentlich nur vor dem Hintergrund des GMP verständlich. Es erscheint deshalb sinnvoll, kurz auf die Funktionsweise dieses Prinzips (in diesem Abschnitt) sowie auf die Wirkungen eines Übergangs vom BLP zum GMP (im Abschnitt E.III) einzugehen[43].

Beim GMP sind jegliche Steuergrenzen abgeschafft; Exporte und Importe von Waren stellen keine steuerbaren Sachverhalte mehr dar. Wie beim ULP lastet auf den von Inländern im (EG-)Ausland gekauften Waren die ausländische Steuer. Inländische Unternehmer können diese aber auf dem Wege des Vorsteuerabzugsverfahrens von ihrer Basisumsatzsteuerschuld abziehen[44]. Dadurch wird eine Doppel- oder Mehrfachbesteuerung verhindert. Für Direktimporte durch Endverbraucher gilt dies natürlich nicht; im Hinblick auf diese Transaktionen stimmen GMP und ULP überein. Wir verdeutlichen das GMP zunächst wieder anhand eines Beispiels.

1. Ein numerisches Beispiel

In Tabelle 5 wird wieder zwischen Fall 1 (uniforme Steuersätze) und Fall 2 (differenzierte Steuersätze) unterschieden. Gehandelt wird zu Bruttopreisen, also inklusive der ausländischen Steuer. Unternehmen können allerdings die auf ausländischen Vorleistungen liegenden Steuern über den Vorsteuerabzug von der Steuerschuld abziehen. Dadurch kann es ggf. sogar zu einem Steuererstattungsanspruch gegenüber dem heimischen Fiskus kommen. In unserem Beispiel tritt diese Situation in dem Fall auf, daß Unternehmen 1 im Niedrigsteuerland Deutschland seine Umsätze nur zu 5 Prozent versteuert, aber Vorsteuern in Höhe von 10 bzw. 20 Prozent für ausländische Vorleistungen in Abzug bringen kann.

Unter dem GMP entspricht die Bemessungsgrundlage nicht mehr dem inländischen Konsum. Die Steueraufkommensverteilung zwischen den Ländern hängt von den Steuersatzunterschieden und von der Außenhandelsstruktur ab. Ein Vergleich mit Tabelle 2 zeigt, daß das Hochsteuerland *F* beim Übergang vom BLP zum GMP Steueraufkommen auf Kosten von *D* gewinnt. Die Unternehmen in *F* machen unter dem GMP einen geringeren Vorsteuerabzug für ausländische Vorleistungen geltend als unter dem BLP. Außerdem entfällt die Exportrükkerstattung; dafür muß aber auf die Einfuhrumsatzsteuer verzichtet werden. Die Umverteilung der Steueraufkommen gegenüber dem BLP ist natürlich der wesentliche Grund dafür, daß dieses Besteuerungsprinzip in der EG kaum verwirklicht werden dürfte[45]. Bei einer Betrachtung der Tabellen 3 und 5 könnte man den

---

[43] Explizit wird das GMP von der EG-Kommission nicht erwähnt; in einer Studie des Europäischen Parlaments wird es allerdings vergleichsweise ausführlich behandelt. Vgl. dazu *European Parliament* (1989, S. 32 ff).

[44] Grundsätzlich ist das GMP auch mit dem Vorumsatzabzugsverfahren vereinbar. Wir werden darauf in einem anderen Beitrag eingehen.

[45] Vielleicht sollte in diesem Zusammenhang an das (immer noch geltende) Erfordernis der Einstimmigkeit gemäß Art. 99 des EWG-Vertrages erinnert werden. Allerdings

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Ermittlung der Steuerschuld nach dem GMP**

...in Land D					...in Land F			
Fall 1: $\tau^D = 0.1$		Fall 2: $\tau_1^D = 0.05$; $\tau_2^D = 0.1$			Fall 1: $\tau^F = 0.2$		Fall 2: $\tau_1^F = 0.1$; $\tau_2^F = 0.2$	
Unt. 1	Unt. 2	Unt. 1	Unt. 2		Unt. 1	Unt. 2	Unt. 1	Unt. 2
15.0	15.0	7.5	15.0	Basisumsatzsteuer (ohne Innenumsätze)	32.0	26.0	16.0	26.0
3.0	4.0	3.0	2.0	– Vorsteuer auf inländische Vorleistungen	6.0	10.0	6.0	5.0
6.0	8.0	5.0	6.0	– Vorsteuer auf ausländische Vorleistungen	3.0	2.0	2.5	1.5
6.0	3.0	-0.5	7.0	Einzelwirtschaftliche Steuerschuld	23.0	14.0	7.5	19.5
9.0		6.5		Gesamtwirtschaftliches Steueraufkommen	37.0		27.0	

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eindruck gewinnen, daß das Steueraufkommen in den Ländern D und F zusammengenommen unter dem BLP größer ist als unter dem GMP, so daß es nicht nur zu einer Aufkommensumverteilung, sondern zusätzlich auch zu einer Veränderung des insgesamt zu verteilenden Steueraufkommens kommt. Eine solche Schlußfolgerung wäre jedoch voreilig. Sie legt zugleich die Grenzen solcher Beispielsrechnungen offen. Unterstellt wurde dabei nämlich, da es beim Wechsel des Besteuerungsprinzips zu keiner Änderung der *einzelwirtschaftlichen* Bemessungsgrundlagen kommt. Tatsächlich kommt es jedoch zu Wechselkursanpassungen oder äquivalent: zu Änderungen der absoluten Produzentenpreise im Inund / oder Ausland. Dies hat einen unmittelbaren Einfluß auf die einzelwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen. In Abschnitt II.3 von Kapitel D werden wir noch ausführlicher auf dieses Wechselkursargument eingehen. Damit ist einmal mehr klar, daß man zur Ermittlung der tatsächlichen Aufkommensveränderungen ein allgemeines Gleichgewichtsmodell benötigt, in dem sämtliche Anpassungsvorgänge berücksichtigt werden. Die Tabellen 3 bis 5 (bzw. im nächsten Abschnitt auch Tabelle 6) eignen sich also lediglich zur Illustration der Berechnung der Steuerschuld, nicht aber zu komparativ-statischen Aussagen.

2. Die formale Präzisierung

Bei der formalen Darstellung des GMP ist zu beachten, daß der Handel mit Drittländern (hier: mit ROW) steuerlich nach dem BLP abgewickelt wird.

Die Steuerschuld T_i des Unternehmens i in Land h berechnet sich dann wie folgt:

$$(13)\quad T_i = \underbrace{\tau_i q_i (Q_i - V_{ii})}_{\text{Basisumsatzsteuer}} - \underbrace{\tau_i q_i X_i^{ROW}}_{\text{Erstattung für Exporte nach ROW}} - \underbrace{\sum_{j \in N_i} \tau_j q_j V_{ji}}_{\text{Vorsteuer auf inländ. Vorleistungen}} - \underbrace{\sum_{k \in EC_h} \sum_{j \in N} \tau_j^k q_j^k V_{ji}^k}_{\text{Vorsteuer auf Vorleistungen aus anderen EG-Ländern}}$$

$$- \underbrace{\sum_{j \in N} \tau_j q_j^{ROW} V_{ji}^{ROW}}_{\text{Vorsteuer auf Vorleistungen aus ROW}}.$$

Zu beachten ist, daß für $i = d$ beim Handel mit ROW wieder die Sonderregelung bezüglich des „Ortes der sonstigen Leistung" gilt.

Das gesamtwirtschaftliche Umsatzsteueraufkommen ergibt sich durch Aggregation der einzelwirtschaftlichen Zahllasten und Addition der Einfuhrumsatzsteuer auf Importe aus ROW:

---

schlägt die EG-Kommission mittlerweile vor, die umsatzsteuerlichen Regelungen in eine Ratsverordnung zu übernehmen, die nach Art. 100a des EWG-Vertrags nur der qualifizierten Mehrheit bedarf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$T = \sum_{i \in N} T_i + \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i^{ROW} M_i^{ROW \cdot} + \sum_{j \in N} \tau_d q_d^{ROW} V_{dj}^{ROW \cdot}.$$

Diese letzte Gleichung kann nach einigen Umformungen auch folgendermaßen geschrieben werden:

$$(14) \qquad T = \sum_{i \in N} \tau_i q_i C_i + \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i^{ROW} C_i^{ROW \cdot} + \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i C_i^{\cdot k} + \sum_{k \in W_h} \tau_d q_d C_d^{\cdot k} + \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N} \sum_{j \in N} (\tau_i q_i V_{ij}^{\cdot k} - \tau_i^k q_i^k V_{ij}^{k \cdot}).$$

Wir wollen jetzt noch einmal die Bestimmungsgründe der Aufkommensunterschiede von BLP und GMP aufzeigen. Aus dem Vergleich des jeweils zweiten Terms in (14) und (5) wird deutlich, daß die Einfuhrumsatzsteuer auf Direktkonsumkäufe aus anderen EG-Ländern unter dem GMP entfällt. Andererseits behält das Inland, wie der dritte Summenausdruck auf der rechten Seite von (14) zeigt, die Steuern auf Direktkonsumlieferungen an EG-Partnerländer. Zu beachten ist, daß das nationale Steueraufkommen beim GMP auch von der Vorleistungsverflechtung mit EG-Ländern abhängt. Einerseits behält der heimische Fiskus die Steuern, die auf Vorleistungslieferungen an Unternehmen in EG-Mitgliedstaaten liegen; andererseits können inländische Unternehmen die auf Vorleistungsimporten aus dem EG-Ausland liegenden (ausländischen) Steuern abziehen. Der Nettoeffekt ist a priori unbestimmt. Insgesamt hängt es von den internationalen Steuersatzunterschieden sowie den bilateralen Handelsströmen ab, ob ein Land bei einem Wechsel vom BLP zum GMP auf Kosten seiner Handelspartner Steueraufkommen gewinnt oder verliert.

Der aufkommensmäßige Unterschied zwischen GMP und dem Übergangssystem wird durch Vergleich von (14) und (10) deutlich. Sieht man von den Wahlmöglichkeiten der Endverbraucher in (10) ab, wird die Aufkommensdifferenz allein durch den letzten Term auf der rechten Seite von (14) bestimmt, d. h. durch die veränderte Besteuerung von Vorleistungsex- und -importen.

Die Nullprofitbedingung ist beim GMP dieselbe wie beim BLP. Die Leistungsbilanzgleichung muß allerdings dahingehend geändert werden, daß jetzt sämtliche Im- und Exporte innerhalb der EG zu Konsumentenpreisen bewertet werden müssen:

$$0 = \sum_{i \in N_d} [q_i X_i^{\cdot ROW} - q_i^{ROW} M_i^{ROW \cdot}] + \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N} [q_i (1 + \tau_i) X_i^{\cdot k} - q_i^k (1 + \tau_i^k) M_i^{k \cdot}] + \sum_{j \in N} [q_d V_{dj}^{\cdot ROW} - q_d^{ROW} V_{dj}^{ROW \cdot}] + [q_d (1 + \tau_d) C_d^{\cdot ROW} - q_d (1 + \tau_d^{ROW}) C_d^{ROW \cdot}] + r(\bar{K} - \sum_{i \in N} K_i).$$

Eine weitergehende Kommentierung ist wohl nicht nötig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Das Clearing-System[46] (CS)

Das GMP führt im Vergleich zum BLP im allgemeinen[47] zu einer Umverteilung der Steueraufkommen zwischen den beteiligten Ländern.

Exakte Aussagen sind ohne ein allgemeines Gleichgewichtsmodell, das Wechselkursanpassungen (oder äquivalente Änderungen der Produzenten- und Faktorpreise vgl. D.II.3) berücksichtigt, in der Regel nicht möglich. Trotzdem kann man schon an dieser Stelle sagen, daß das GMP aufgrund dieser Aufkommensumverteilung (wie immer diese auch genau aussehen mag) vom ECOFIN-Rat mit Sicherheit nicht akzeptiert werden dürfte. Der EG-Kommission ist dies natürlich bewußt. In den ursprünglichen Kommissionsvorschlägen von 1987 wurde deshalb das GMP[48] um die „Einführung eines Clearingmechanismus für die Mehrwertsteuer im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr" [KOM (87) 323 endg. / 2] ergänzt und zwar „aus Gründen, die mit den nationalen Haushalten zusammenhängen, und entsprechend den Grundsätzen der Mehrwertsteuer als einer allgemeinen Steuer auf den Verbrauch" (Ziff. 1.1). Mit dem nicht näher erläuterten Hinweis auf die nationalen Haushalte ist vermutlich die sich ohne Clearingmechanismus einstellende Aufkommensumverteilung gemeint. Über diesen Mechanismus soll nun erreicht werden, „daß die auf Ausfuhrumsätze in einem Mitgliedstaat erhobene Umsatzsteuer den anderen Mitgliedstaaten, in denen die Vorsteuer abgezogen wird und der Endverbrauch stattfindet, zumindest in etwa erstattet wird." (Ziff. 1.1)[49]. Die Kommission schlug dabei vor, daß jedes Land (monatlich) gegenüber einer einzurichtenden supranationalen Clearingstelle[50] nur seine Nettoposition geltend macht. Diese ermittelt sich aus der Differenz „sämtlicher Mehrwertsteuerbeträge, die Steuerpflichtige für Verkäufe an andere Mitgliedstaaten berechnet haben, und sämtliche(r) Vorsteuerbeträge, die auf Käufe in anderen Mitgliedstaaten geltend gemacht worden sind" (Ziff. 4.2). Je nach Vorzeichen dieser Differenz kommt es zu einer Erstattung von der oder einer Zahlung an die Clearingstelle. Zu beachten ist, daß es aufgrund des von der Kommission vorgeschlagenen Berechnungsmodus regelmäßig zu einem Überschuß auf dem Clearingkonto kommen dürfte. Dies liegt daran, daß in die Ermittlung der Nettoposition jedes Landes zwar sämtliche auf innergemeinschaftlichen Lieferungen berechnete

[46] Vgl. dazu neben dem Kommissionsvorschlag vor allem *Hansjürgens* (1989, 1990), *Pflugmann* (1989), *Parsche* et. al. (1988) sowie das Jahresgutachten 89 / 90 des Sachverständigenrats, Ziff. 429 ff.

[47] Bei bilateral ausgeglichenen Handelsbilanzen käme es nur dann zu einer gleichen Aufteilung der Steueraufkommen, wenn in jedem Land ein einheitlicher Steuersatz erhoben würde und dieser Steuersatz in allen Ländern gleich hoch wäre. Bei bilateral unausgeglichenen Handelsbilanzen gilt nicht einmal das.

[48] Die Kommisison nimmt explizit allerdings keinen Bezug auf das GMP.

[49] In der deutschen Fassung von *KOM* (87) 323 endg. / 2 ist der Satz, der die im Text zitierte Passage enthält, aufgrund eines Übertragungsfehlers allerdings weitgehend unverständlich.

[50] *Lee, Pearson* und *Smith* (1988, S. 23) sprechen von einer supranationalen „bank for VAT purposes".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mehrwertsteuern einfließen, andererseits aber nur die auf innergemeinschaftlichen *Vorleistungs*käufen liegenden Vorsteuern gegengerechnet werden. „Damit verbleibt auf dem Konto ein Überschuß etwa in Höhe der Mehrwertsteuer auf innergemeinschaftliche Verkäufe an von der Mehrwertsteuer befreite Unternehmen und sonstige Körperschaften sowie an Privatpersonen."(Ziff. 4.4). Diese Überschüsse sollen regelmäßig nach einem noch zu bestimmenden Schlüssel an die Mitgliedstaaten ausgeschüttet werden.

Wir werden die Funktionsweise des Clearingmechanismus gleich anhand unseres Beispiels illustrieren und danach wieder allgemeiner präzisieren. Auf die administrativen Probleme und auf denkbare Hinterziehungsmöglichkeiten gehen wir ebensowenig ein wie auf das von Parsche et. al. (1988) als Alternative zum „Mikro-Clearing" der Kommission vorgeschlagene „Makro- Clearing" auf der Grundlage der Außenhandelsstatistiken. Wir bemerken nur, daß der Kommissionsvorschlag allgemein als „zu kompliziert, zu bürokratisch und zu kostspielig" (Forst, 1989, S. 74) angesehen wird, während der Makro-Ansatz mit beträchtlichen Ungenauigkeiten verbunden sein dürfte.

Neben dem Clearingmechanismus empfahl die Kommission außerdem eine Angleichung der Anzahl und Höhe der Mehrwertsteuersätze [KOM (87) 321 endg. / 2].

Jeder Mitgliedstaat soll ab 1993 nur noch zwei Steuersätze anwenden dürfen, einen Normalsatz und einen ermäßigten Satz, wobei letzterer zwischen 4 und 9%, ersterer zwischen 14 und 20% liegen sollte. Dies hätte zur Folge, daß in einer Reihe von Mitgliedstaaten die erhöhten Steuersätze sowie die Nullsteuersätze hätten abgeschafft werden müssen. Wir werden diese Vorschläge bei unseren späteren numerischen Simulationen berücksichtigen.

Als Reaktion auf die an diesen Empfehlungen anknüpfende Kritik hat die EG-Kommission in nachfolgenden Vorschlägen zwar die (vorübergehende) Beibehaltung von Nullsteuersätzen in Aussicht gestellt und die Harmonisierung der Steuersätze innerhalb der angegebenen Bandbreiten durch Mindeststeuersätze ersetzt; wir werden trotzdem die quantitativen Effekte der ursprünglichen Kommissionsvorschläge berechnen, da diese nach wie vor als eigentliches Harmonisierungsziel angesehen werden.

1. Ein numerisches Beispiel

In diesem Abschnitt soll nur die Ermittlung der Nettoposition eines Landes gegenüber der Clearingstelle illustriert werden. Ausgangspunkt sind dabei die einzelwirtschaftlichen Zahllasten wie sie in Tabelle 5 ermittelt wurden. Dabei beschränken wir uns zur Vereinfachung auf den Fall differenzierter Mehrwertsteuersätze (Fall 2 oben). Die Berechnungen erklären sich von selbst. Die Verteilung der Clearing-Überschüsse lassen wir hier offen; bei unseren numerischen Simulationen in Kapitel E werden wir geeignete Annahmen treffen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Gesamtwirtschaftliches Steueraufkommen bei Anwendung des Clearingmechanismus

...in Land D $\tau_1^D = 0.05;\ \tau_2^D = 0.1$		...in Land F $\tau_1^F = 0.1;\ \tau_2^F = 0.2$
6.5	Nationales Steueraufkommen vor Clearing (vgl. Tabelle 5)	27.0
7.5	Vorsteuerbetrag auf Vorleistungskäufe aus anderen Mitgliedstaaten (Forderungen)	14.0
11.0	Umsatzsteuer auf sämtliche Verkäufe an andere Mitgliedstaaten (Verbindlichkeiten)	4.0
3.5	Nettoposition gegenüber Clearingstelle (+: Erstattungsanspruch; −: Zahlung	-10.0
10.0	Nationales Steueraufkommen vor Ausschüttung der Clearing-Überschüsse	17.0
Clearing-Überschuß: 6.5 Ausschüttung an Mitgliedstaaten		

2. Die formale Präzisierung

Die einzelwirtschaftliche Steuerschuld eines Unternehmens berechnet sich wie beim GMP. Bei der Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Steueraufkommens sind jetzt allerdings die Erstattungsansprüche bzw. Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Clearingstelle zu berücksichtigen. Diese berechnet sich für ein Land h wie folgt

$$\overbrace{\underbrace{\sum_{k\in EC_h}\sum_{i\in N}\sum_{j\in N}\tau_i^k q_i^k V_{ij}^{k\cdot}}_{\text{Forderungen}} - \underbrace{\sum_{k\in EC_h}\sum_{i\in N}\sum_{j\in N}\tau_i q_i V_{ij}^{\cdot k} - \sum_{k\in EC_h}\sum_{i\in N_d}\tau_i q_i C_i^{\cdot k}}_{\text{Verbindlichkeiten}}}^{\text{Nettoposition}} + \underbrace{S}_{\substack{\text{anteiliger Clea-}\\ \text{ringüberschuß}}}.$$

Addiert man diese Ausdrücke zur rechten Seite von (14) erhält man

$$T = \sum_{i\in N}\tau_i q_i C_i + \sum_{i\in N_d}\tau_i q_i^{ROW} C_i^{ROW\cdot} + \sum_{k\in W_h}\tau_d q_d C_d^{\cdot k} + S. \tag{15}$$

Eine Regelung für den anteiligen Clearingüberschuß ist zur Zeit noch offen. Wie oben ausgeführt, stimmt der Clearingüberschuß insgesamt mit den Umsatzsteuerbeträgen überein, die auf innergemeinschaftlichen (grenzüberschreitenden) Lieferungen an Endverbraucher liegen, d. h.

$$\sum_{h\in EC} S^h = \sum_{h\in EC}\sum_{k\in EC_h}\sum_{i\in N_d}\tau_i^k q_i^k C_i^{kh}.$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der insgesamt (d. h. unter Einschluß des ausgeschütteten anteiligen Clearingüberschusses) an die Clearingstelle transferierte oder von ihr bezogene Betrag muß jetzt natürlich in die um eine Übertragungsbilanz erweitere Leistungsbilanz eingehen. Auf die Wiedergabe dieser Gleichung wollen wir dieses Mal verzichten.

C. Das theoretische Modell und die Datenbasis

Im vorigen Kapitel haben wir Funktionsweise und Belastungskonzeption alternativer Umsatzsteuerregelungen verdeutlicht. Dies geschah überwiegend unter Verwendung von Gleichungen, weil dies u. E. die präziseste und einfachste Ausdrucksform darstellt. Eine ökonomische Theorie lag diesen Ausführungen noch nicht (oder nur ganz begrenzt) zugrunde. Diese müßte vor allem erklären, wie Faktor- und Güterangebot bzw. -nachfrage durch einzelwirtschaftliches Optimierungskalkül zustande kommen und über Märkte koordiniert werden. Darauf wird im ersten Abschnitt dieses Kapitels eingegangen. Im zweiten Abschnitt skizzieren wir die Konstruktion einer mikroökonomisch konsistenten Datenbasis für die EG und ROW, die die Grundlage unserer empirischen Berechnungen darstellt. Im dritten Abschnitt schließlich werden theoretisches Modell und Datenbasis so aufeinander abgestimmt, daß die numerische Lösung des allgemeinen Gleichgewichtsmodells gerade die Datenbasis ergibt. Unsere Ausführungen beschränken sich darauf, jeweils die zentrale Idee klarzumachen. Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Modellbestandteile würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen; man vgl. dazu Fehr, Rosenberg und Wiegard (1991).

I. Die Grundstruktur des theoretischen Modells[51]

Grundsätzlich wird angenommen, daß die funktionalen Formen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Modells (nicht aber die Parameterwerte) sowie die Verhaltenshypothesen in allen Ländern dieselben sind. Wir können uns deshalb auf die Beschreibung der Modellbestandteile in einem (beliebigen) Land beschränken.

1. Die Produktionsseite

Alle Güter sollen jeweils in Einproduktunternehmen unter Einsatz von in- und ausländischen Vorleistungsprodukten sowie der originären Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital hergestellt werden. Alle Güter bis auf eines werden sowohl als Vorleistungen im inländischen Produktionssektor als auch als Konsum der

[51] In den Grundzügen entspricht unser Modell dem von *Whalley* (1985). Ähnliche Modellansätze finden sich bei *Miller* und *Spencer* (1977), *Spencer* (1985), *Harrison* und *Kimbell* (1985) und *Harrison, Rutherford* und *Wooton* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

inländischen Haushalte und als Exporte verwendet. Ein Gut ist jedoch ein nichthandelbares öffentliches Gut, das den privaten Haushalten ohne Entgelt zur Verfügung gestellt wird. Daneben findet dieses Gut aber auch als Zwischenprodukt in der inländischen Produktion Verwendung. Allerdings muß der Unternehmenssektor für den Einsatz dieses Gutes bezahlen.

Alle Produktionsfunktionen weisen konstante Skalenerträge auf. Verhaltenshypothese ist Kostenminimierung (bzw. Gewinnmaximierung). Bei Vorliegen bestimmter Separabilitätsbeziehungen kann die Optimierungsaufgabe eines Unternehmens als mehrstufiges Entscheidungsproblem modelliert werden. Da wir das theoretische Modell numerisch lösen werden, sind auf allen Entscheidungsstufen funktionale Formen zu spezifizieren. Auf der untersten Stufe des Entscheidungsbaumes wird unter Verwendung einer Cobb-Douglas-Funktion über den Einsatz der im Ausland erworbenen Vorleistungen entschieden. Vergleichbare ausländische Vorleistungsgüter lassen sich auf diese Weise zu einem „zusammengesetzten" importierten[52] Vorleistungsgut aggregieren. Über das Einsatzverhältnis zwischen diesem importierten und einem vergleichbaren inländischen Zwischenprodukt wird auf der nächsten Stufe mit Hilfe einer CES-Produktionsfunktion entschieden. Die Substitutionselastizität gibt den Grad der Substituierbarkeit zwischen vergleichbaren importierten und inländischen Vorprodukten an. Je größer die Elastizität, desto enger sind die Substitutionsbeziehungen. Vergleichbare importierte und inländische Vorleistungsgüter werden zu zusammengesetzten Vorleistungsgütern aggregiert. Ebenfalls über eine CES-Funktion wird der Einsatz von Arbeit und Kapital bei der Erstellung der einzelwirtschaftlichen Wertschöpfung abgebildet. Auf der obersten Entscheidungsstufe wird dann schließlich von einer Leontief-Technologie zwischen Wertschöpfung und zusammengesetzten Vorleistungen ausgegangen. Die Abbildung 1 verdeutlicht diese Zusammenhänge noch einmal.

Natürlich lassen sich auf jeder Entscheidungsstufe auch andere funktionale Formen modellieren (etwa Translog oder VES). Die von uns unterstellten CES-Funktionen haben den Vorteil, daß sie einerseits leicht handhabbar, andererseits aber doch hinreichend flexibel sind.

2. Der Haushaltssektor

In jedem Land unterstellen wir nur einen repräsentativen Haushalt. Steuerlich bedingte personelle Umverteilungswirkungen innerhalb eines Landes werden also ausgeklammert. Mit einigem Aufwand könnte man auch diesen Aspekt einbeziehen. In der aktuellen Steuerharmonisierungsdebatte spielt er allerdings

[52] Im Hinblick auf den innergemeinschaftlichen Handel vermeidet die EG-Kommission für steuerliche Zwecke die Begriffe „Importe" und „Exporte". Diesem Sprachgebrauch hatten wir uns in B.III zwar angeschlossen, an dieser Stelle wäre er jedoch etwas zu aufwendig. Wir sprechen also weiterhin von importierten bzw. exportierten Gütern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

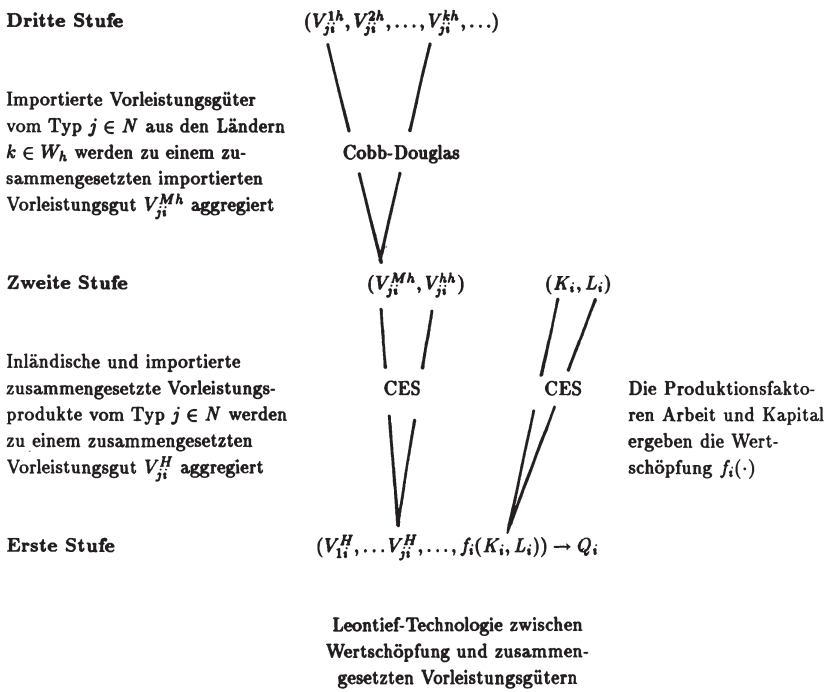


Abbildung 1: Struktur des Entscheidungsbaums im i-ten Produktionssektor in Land h

keine Rolle. Diese konzentriert sich auf Effizienz- bzw. Neutralitätsaussagen und die internationalen Umverteilungswirkungen der verschiedenen Harmonisierungsvorschläge. Dementsprechend stehen solche Probleme auch im Mittelpunkt unserer Arbeit.

Die Entscheidungen auf der Haushaltsebene werden ebenfalls in ein mehrstufiges Optimierungsproblem zerlegt. Dabei wird ähnlich vorgegangen wie auf der Produktionsseite, so daß auf nähere Erläuterungen verzichtet werden kann. Die Abbildung 2 faßt die Entscheidungsstruktur zusammen.

In einer kleineren (Test-) Modellversion wurde auf der ersten Stufe auch von einer Hausman-Nutzenfunktion (Hausman, 1985) und auf der zweiten vom Linearen Ausgabensystem ausgegangen. Da sich die qualitativen Ergebnisse gar nicht und die quantitativen nur unwesentlich änderten[53], haben wir uns für die einfache-

[53] *Stöß* (1991) ist in anderem Zusammenhang zu ähnlichen Ergebnissen gekommen. In unserer Arbeit ist die geringe Bedeutung der formalen Spezifikation der Nutzenfunktion vor allem darauf zurückzuführen, daß es sich letztlich doch um relativ „kleine" Reformvorhaben handelt, die überdies vor allem die Bemessungsgrundlage betreffen. Bei „großen", sich auf Änderungen der Steuersätze beziehenden Reformprojekten (wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

re CES-Nutzenbaumstruktur entschieden. Dabei ist jedoch hervorzuheben, daß auf jeder Stufe unterschiedliche Substitutionselastizitäten gelten (vgl. unten).

Das vom staatlichen Sektor bereitgestellte Kollektivgut geht additiv separabel in die Nutzenfunktion des Konsumenten ein. Da die Menge dieses Kollektivgutes konstant gehalten wird, bedeutet dies keine wesentliche Einschränkung. Neben dem Einkommen aus dem Besitz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erhält der Haushalt noch Transfereinkommen vom Staat.

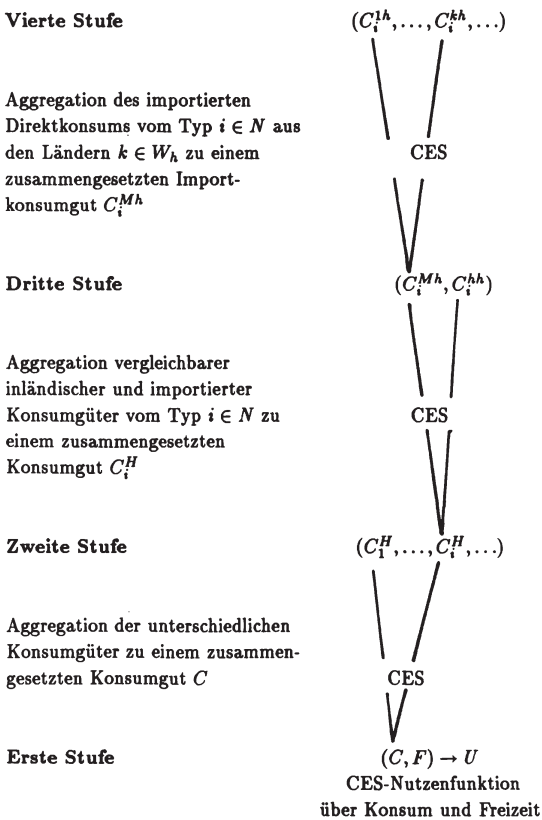


Abbildung 2: Nutzenbaumstruktur auf der Haushaltsseite

---

der Ermittlung optimaler Steuersätze) ist die Auswahl der funktionalen Form dagegen von ausschlaggebender Bedeutung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Der Staatssektor

Die Entscheidungen des staatlichen Sektors wurden zum Teil schon in den vorhergehenden Abschnitten erläutert. Es wird ein öffentliches Gut produziert, das dem Unternehmenssektor gegen Entgelt, dem privaten Haushalt dagegen als Kollektivgut[54] unentgeltlich und in konstanter Menge angeboten wird. Daneben leistet der Staat Transfers an den privaten Haushalt. Den Ausgaben für diese Transfers und für die Produktionskosten des Kollektivgutes stehen auf der Einnahmenseite Zuflüsse aus der Erhebung von Umsatzsteuern, Einkommensteuern, Produktionssteuern (saldiert mit den Subventionen) und Zöllen gegenüber. Letztere werden nur gegenüber ROW erhoben; die Einkommensteuer wird als lineare („indirekt progressive") Steuer formuliert. Staatliche Nettokreditaufnahme wird vernachlässigt, denn eine adäquate Modellierung würde ein intertemporales Modell erfordern.

4. Der Außenhandelssektor

Im Prinzip stellt unser Modell lediglich eine Erweiterung des die Außenhandelsliteratur dominierenden 2 x 2 x 2 Gleichgewichtsmodells dar. In einer Reihe von Punkten weicht es aber von den einfachen Heckscher-Ohlin-Modellen ab. Neben einer größeren Anzahl von Gütern sind dies vor allem:

— die Armington-Annahme (vgl. B.I);

— unterschiedliche Nachfrage- und Produktionsparameter in den einzelnen Ländern;

— unausgeglichene Handelsbilanzen;

— Existenz von Zöllen und Steuern im Ausgangsgleichgewicht;

— nicht handelbare Güter;

— Vorleistungsverflechtung mit preisabhängigen Koeffizienten;

— internationale Transfers (beim Clearing-System).

Eine Konsequenz dieser Annahmen ist, daß einige aus der Literatur vertrauten Außenhandelstheoreme (wie das Faktorpreisausgleichstheorem) in reiner Form nicht mehr gelten. Trotzdem behalten die grundlegenden Erklärungsansätze des Heckscher-Ohlin-Modells ihre Gültigkeit. Wir werden darauf noch zurückkommen.

In unserem statischen Modell ohne Ersparnisbildung, Staatsverschuldung und Nettoinvestitionen muß die Leistungsbilanz jedes Landes ausgeglichen sein. Die entsprechenden Gleichungen wurden schon im zweiten Kapitel angegeben.

---

[54] Natürlich läßt sich die Kollektivguteigenschaft bei nur einem repräsentativen Haushalt nicht adäquat erfassen. Der wesentliche Punkt ist in unserem Zusammenhang also die unentgeltliche Bereitstellung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Veränderung der Terms of Trade (ToT) spielt bei der Interpretation der Ergebnisse in den folgenden Kapiteln eine wichtige Rolle. Sie geben an, wieviele (zusätzliche) Importe eine Volkswirtschaft für eine zusätzliche Exporteinheit bekommt. Wie man weiß, kann von verbesserten ToT aber nicht unbedingt auf eine Zunahme der Wohlfahrt geschlossen werden. Während die ToT in Modellen mit nur zwei Gütern mit dem Verhältnis der Preise von Export- und Importgut übereinstimmen, ist ihre Erfassung in allgemeineren Modellen nicht eindeutig. Grundsätzlich kann zwischen „gross" und „net barter" ToT unterschieden werden[55].

Wie in numerischen Gleichgewichtsmodellen üblich gehen wir von der net barter ToT aus. Diese sind definiert als

$$ToT = \frac{P_X}{P_M} \cdot 100, \tag{16a}$$

wobei P_X und P_M geeignete Export- und Importpreisindices darstellen. Wählt man den Laspeyres-Index, gilt in einer Situation ohne verzerrende Steuern (d. h. bei übereinstimmenden Konsumenten- und Produzentenpreisen)

$$P_M = \frac{\sum_{k \in W_h} \sum_{i \in N} (q_i^k)^1 (M_i^{kh})^0}{\sum_{k \in W_h} \sum_{i \in N} (q_i^k)^0 (M_i^{kh})^0} \tag{16b}$$

und

$$P_X = \frac{\sum_{k \in W_h} \sum_{i \in N} (q_i^h)^1 (X_i^{hk})^0}{\sum_{k \in W_h} \sum_{i \in N} (q_i^h)^0 (X_i^{hk})^0}. \tag{16c}$$

Die Indices 0 bzw. 1 geben dabei die Werte der entsprechenden Variablen im ursprünglichen bzw. im neuen Gleichgewicht an. Existieren schon im Anfangsgleichgewicht verzerrende Umsatzsteuern ist a priori offen, ob die Export- bzw. Importmengen mit Produzenten- oder Konsumentenpreisen zu bewerten sind. Es liegt nahe (und erweist sich als richtig) als Bewertungsgrößen jeweils die Weltmarktpreise zugrundezulegen. Bei einer Besteuerung nach dem BLP ist demgemäß von den Produzenten-, bei Wegfall des steuerlichen Grenzausgleichs dagegen von den Konsumentenpreisen auszugehen.

5. Marktgleichgewichtsbedingungen

Auf allen Güter- und Faktormärkten wird vollkommene Konkurrenz unterstellt. Die Gleichgewichtsbedingungen für die Gütermärkte wurden mit Gleichung (4) schon oben formuliert. Auf den Faktormärkten ist zu beachten, daß der Faktor

[55] Vgl. dazu *Allen* und *Ely* (1953, S. 207-209) oder *Meier* (1968, S. 41-54).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeit nur intersektoral, nicht aber international mobil ist. Demgegenüber werden intersektorale *und* internationale Kapitalbewegungen zugelassen; die Bedingung für ein Gleichgewicht auf dem Weltkapitalmarkt lautet dann

$$\sum_{h \in W} \bar{K}^h = \sum_{h \in W} \sum_{i \in N} K_i^h. \tag{17}$$

Ein Gleichgewicht auf dem nationalen Arbeitsmarkt in Land h liegt vor bei

$$L = \sum_{i \in N} L_i. \tag{18}$$

Auf den linken Seiten dieser Gleichungen steht jeweils das (inter-)nationale Faktorangebot, rechts die (inter-)nationale Faktornachfrage.

Das Walras-Gesetz besagt jetzt, daß — wenn alle Märkte geräumt sind und alle bis auf eine Wirtschaftseinheit ihre Budgetbeschränkungen erfüllen — automatisch auch der verbleibende Sektor seine Budgetbeschränkung einhält.

II. Konstruktion der Datenbasis

Theoretisches Modell und empirische Datenbasis müssen insofern aufeinander abgestimmt sein, daß für alle Strom- und Bestandsgrößen des theoretischen Modells Daten verfügbar sind. Angesichts der Komplexität unseres allgemeinen Gleichgewichtsmodells kann man von vornherein nicht erwarten, daß alle erforderlichen Informationen einer einzigen statistischen Quelle entnommen werden können. Tatsächlich werden einige zentrale Daten von offizieller Seite überhaupt nicht erhoben (oder zumindest nicht veröffentlicht) bei anderen wiederum muß auf mehrere Quellen zurückgegriffen werden, die häufig genug von unterschiedlichen Abgrenzungen ausgehen oder für unterschiedliche Zeiträume oder -punkte ausgewiesen sind. Zur Erstellung einer *mikroökonomisch konsistenten Datenbasis* sind deshalb zahlreiche und zum Teil recht weitgehende Anpassungen und Eingriffe notwendig, bis eine mit dem walrasianischen Gleichgewichtsmodell kompatible empirische Grundlage gefunden ist. Die entsprechenden Arbeiten sind zeitaufwendig, aber (aus finanzwissenschaftlicher Sicht) nicht übermäßig interessant. Wir wollen unser Vorgehen deshalb hier nur kurz kommentieren. Eine ausführliche Beschreibung findet sich bei Fehr, Rosenberg, Wiegard (1991).

Generell bezieht sich unsere Datenbasis auf das Jahr 1981; dies liegt daran, daß für wesentliche Daten noch keine neueren Statistiken zur Verfügung stehen. Alle Wertgrößen sind in (Mill.) ECU ausgedrückt. Von den EG-Mitgliedsstaaten des Jahres 1981 vernachlässigen wir Griechenland, weil uns die notwendigen Daten fehlen. Außerdem fassen wir Großbritannien und Irland sowie Belgien und Luxemburg zusammen. Die EG besteht in unserer Untersuchung dann aus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den folgenden „Ländern": Frankreich (F), Belgien-Luxemburg (B-L), Holland (NL), Bundesrepublik Deutschland (D), Italien (I), Großbritannien-Irland (GB-IRL) und Dänemark (DK). In jedem Land (einschließlich ROW) werden 14 Güter produziert. Die Güterklassifikation kann der unten angegebenen Tabelle 9 entnommen werden. Wegen der Armington-Annahme sind die in den einzelnen Ländern hergestellten Güter physisch unterschiedlich, so daß unser Modell insgesamt 112 Güter umfaßt.

1. Daten aus Input-Output-Tabellen und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Für eine adäquate Analyse der verschiedenen Harmonisierungsvorschläge zur Umsatzbesteuerung sind Informationen über die intersektoralen Produktionsverflechtungen innerhalb der EG und zwischen der EG und ROW unabdingbar. Von offizieller Seite werden allerdings keine interregionalen Input-Output-Tabellen veröffentlicht. Wir waren also auf andere Quellen angewiesen. Unseres Wissens gibt es überhaupt nur zwei Arbeiten, die die interregionalen Verflechtungen innerhalb der EG ausweisen. Die Studie von Langer (1987) ist dabei für unsere Zwecke besser geeignet als die vergleichbare Arbeit von Schilderinck (1984). Die interregionale Produktionsverflechtung in der EG wurde von Langer auf der Grundlage der von EUROSTAT publizierten nationalen Input-Output-Tabellen und der bilateralen Außenhandelsstatistiken für 13 Produktionssektoren in jedem Land geschätzt. Wir übernehmen Langers Güterklassifikation mit dem Unterschied, daß wir den Dienstleistungssektor disaggregieren in einen marktbestimmten und einen nichtmarktbestimmten Dienstleistungssektor. In letzterem werden private Organisationen ohne Erwerbszweck sowie die öffentlichen Gebietskörperschaften und die Dienstleistungen der Sozialversicherungsträger zusammengefaßt. Dieser Sektor produziert dann das dem Unternehmenssektor gegen Entgelt, den privaten Haushalten aber unentgeltlich angebotene, nicht gehandelte öffentliche Gut. Ohne den getrennten Ausweis der nichtmarktbestimmten Dienstleistungen lassen sich bestimmte, den staatlichen Sektor betreffende umsatzsteuerliche Sonderregelungen nicht erfassen. Langers Daten sind überwiegend für das Jahr 1981, zum Teil aber auch für 1975 ausgewiesen. Die 75er Werte wurden von uns unter Verwendung nationaler Inflationierungs-Preisindices auf 81er Werte hochgerechnet.

Zur Produktionsverflechtung zwischen den EG-Ländern und ROW finden sich bei Langer nur unzureichende Informationen. Naturgemäß liegt auch keine nach inländischer Produktion und Einfuhr differenzierende Input-Output-Tabelle für ROW vor. Als Hilfskonstruktion haben wir die von MITI (1989) veröffentlichten US-japanischen Tabellen in für unsere Zwecke geeigneter Weise konsolidiert. Die Handelsstruktur (nicht aber das Handelsvolumen) zwischen EG und ROW entspricht damit also der zwischen den EG-Ländern auf der einen, den USA und Japan auf der anderen Seite.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7: **Angaben zur Datenbasis (I)**

Vergleich der Bruttoinlandsprodukte
[in Mill ECU, 1981]

Land	EUROSTAT[1]	Datenbasis
F	514.3	521.2
B-L	88.5	86.7
NL	126.3	141.9
D	614.2	609.2
I	370.5	368.7
GB-IRL	474.7	474.1
DK	52.3	51.6
ROW		7307.2

[1] *EUROSTAT (1983, S.39)*

Bilaterale Handelsbilanzen[1]
[in Mill ECU, 1981]

Exporte nach → / Im- ↓ porte aus	F	B-L	NL	D	I	GB-IRL	DK	ROW	∑ Exporte
F		7544	4021	13472	10337	6476	621	47217	89688
B-L	9567		7375	10024	2535	4295	657	14463	48916
NL	6439	8819		18118	3444	5093	1036	16297	59246
D	20650	11499	13479		12453	10407	2994	83135	154617
I	9260	1877	20077	10587		3958	364	37908	84031
GB-IRL	6823	4309	7270	10012	3148		1917	55693	89172
DK	702	251	492	2442	663	2029		7736	14315
ROW	52235	22923	23612	71129	44177	48395	8957		271428
∑ Importe	105676	57222	76329	135784	76757	80653	16546	262449	

[1] *EUROSTAT* (1982, S. 105) für Intra-EG-Handel; *EUROSTAT* (1987) für EG-ROW-Handel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aufgrund zahlreicher von Langer vorgenommener Anpassungen im Endnachfragequadranten stimmen die dort angegebenen Außenhandelsströme weder nach Volumen noch nach Richtung mit den Außenhandelsstatistiken überein. In unserem Zusammenhang ist dies aber von ganz wesentlicher Bedeutung, so daß wir die von EUROSTAT (1982, S. 105) veröffentlichten Handelsbilanzdaten verwenden. Diese wurden ergänzt durch (unveröffentlichte) Daten über den bilateralen, innergemeinschaftlichen (marktbestimmten) Dienstleistungsverkehr, die uns von EUROSTAT zur Verfügung gestellt wurden[56].

Zur Vervollständigung der interregionalen Input-Output-Tabellen benötigt man zusätzlich Angaben über den Wertschöpfungsquadranten. Dazu finden sich in Langer (1987) überhaupt keine Informationen. Sie wurden aus verschiedenen EUROSTAT Statistiken und von MITI (für ROW) übernommen und auf das Jahr 1981 hochgerechnet.

Da Daten aus ganz unterschiedlichen Quellen verwendet werden, sind die Konsistenzbedingungen für Input-Output-Tabellen natürlich nicht mehr erfüllt[57]. Mit Hilfe des RAS-Verfahrens lassen sich solche Probleme beseitigen[58].

In den nachfolgenden Tabellen finden sich die in unserem Modell abgebildeten bilateralen Außenhandelsströme sowie ein Vergleich der von EUROSTAT ausgewiesenen Bruttoinlandsprodukte mit den in unserer Datenbasis erfaßten Größen.

2. Daten zum Staatssektor

Alle Informationen zur staatlichen Produktion und damit zur Menge des Kollektivgutes sind in den Input-Output-Tabellen enthalten. Dasselbe gilt für die Produktionssteuern (abzüglich Subventionen), die in den Wertschöpfungsquadranten aufgeführt werden. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die Modellierung der Produktionssteuern problematisch, umfassen diese doch — in der („alten") Bundesrepublik — so unterschiedliche Steuern wie die Gewerbe-, die Verkehr- und die Verbrauchsteuern. Informationen zu den Zöllen und den anderen Steuern mußten anderen Literaturquellen entnommen werden. Nähere Angaben dazu finden sich in Tabelle 9. Man beachte, daß dort die Werte von 1981 ausgewiesen sind. Die Transfers wurden residual als Differenz zwischen den Produktionskosten des Kollektivgutes und den Steuern- und Zolleinnahmen berechnet. Die folgende Tabelle enthält einige aggregierte Kennziffern zu den staatlichen Einnahmen.

---

[56] Dafür möchten wir uns an dieser Stelle bei Frau Benassi und Herrn Schönborn von EUROSTAT bedanken.

[57] Diese erfordern zum einen, daß die Summe aller Elemente des Endnachfragequadranten; genau so groß sein muß wie die Summe aller Eintragungen im Wertschöpfungsquadranten zum anderen muß jede Spaltensumme mit der entsprechenden Zeilensumme übereinstimmen.

[58] Vgl. dazu vor allem *Bacharach* (1970) eine Kurzbeschreibung findet sich u. a. in *Holub* und *Schnabl* (1985, S. 96).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8:

Angaben zur Datenbasis (II)
Steueraufkommen in % des BIP

Land	Gesamtes Aufkommen		Umsatzsteuer	
	OECD[1]	Datenbasis	OECD[2]	Datenbasis
F	24.0	29.2	8.8	9.6
B-L	30.0	24.6	8.0	9.2
NL	27.0	19.8	7.1	8.4
D	24.0	23.1	6.3	7.3
I	19.0	17.8	4.7	6.2
GB-IRL	30.0	26.6	4.6	6.1
DK	44.0	44.4	10.3	14.0
ROW	—	36.5	—	7.6

[1] *OECD* (1989, S. 84)
[2] *OECD* (1989, S. 96)

Insgesamt weist unsere Datenbasis sicherlich einige Mängel auf. Dies hängt vor allem mit der unbefriedigenden Datenlage zusammen. Wenn „bessere" Daten verfügbar sein sollten, kann unsere Datenbasis ohne Probleme angepaßt werden.

III. Abstimmung von theoretischem Modell und Datenbasis

Voraussetzung für die numerische Lösung des theoretischen Modells ist die Vorgabe konkreter Parameterwerte. Die naheliegende Idee ist, die relevanten Parameter ökonometrisch zu schätzen. Dies stößt jedoch aus einer Reihe von Gründen auf erhebliche Probleme. In der Literatur zu den numerischen Gleichgewichtsmodellen wird deshalb üblicherweise ein als „Kalibrierung" bezeichnetes Verfahren verwendet[59].

Der ökonometrischen Literatur entnimmt man dabei eine hinreichend große Anzahl von Parameterwerten. Die verbleibenden Parameter werden dann gerade so ermittelt, daß die numerische Lösung des theoretischen Modells die beobachtete Datenbasis exakt reproduziert. Bei großzügiger Interpretation könnte man also sagen, daß das theoretische Modell die in der Datengrundlage zum Ausdruck kommende Empirie „erklärt". Eine Liste der von uns verwendeten exogenen Parameterwerte findet sich in Fehr, Rosenberg und Wiegard (1991).

Die Parameterspezifikation ist natürlich einer der kritischen Punkte unseres Ansatzes. Diesem Problem versucht man durch mehr oder weniger systematische Sensitivitätsanalysen beizukommen.

---

[59] Die Standardreferenz ist immer noch *Mansur* und *Whalley* (1984) sowie die Kritik von *Lau* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 9: **Steuersätze (%) im Augsgangsgleichgewicht; Werte von 1981**

	Sektoren	EG	F		B-L		NL		D		I		GB-IRL		DK		ROW		
		Zölle	USt	PSt[1]	USt	PSt	USt	PSt	USt	PSt	USt	PSt	USt	PSt	USt	PSt	Zölle	USt	PSt
1	Land- und Forstwirtschaft	2.0	7.0	1.5	6.0	-3.3	4.0	1.0	6.5	-1.2	3.5	- 3.0	0.0	-3.5	22.0	-0.2	5.0	10.0	1.8
2	Energie, Wasser, Bergbau	2.0	17.6	3.0	16.0	5.3	18.0	3.5	13.0	7.0	15.0	11.3	15.0	7.3	22.0	11.3	2.0	10.0	8.2
3	Chemie	7.0	17.6	6.6	16.0	-1.3	18.0	-0.2	13.0	0.8	15.0	0.1	15.0	0.5	22.0	-0.9	5.0	10.0	1.8
4	Eisen und Stahl	5.0	17.6	15.0	16.0	-0.7	18.0	-0.3	13.0	0.7	15.0	-0.3	15.0	1.4	22.0	-0.2	4.0	10.0	2.3
5	Elektrotechnik	5.0	17.6	10.1	16.0	-0.8	18.0	-0.5	13.0	0.8	15.0	-0.2	15.0	1.2	22.0	-0.1	3.0	10.0	1.6
6	Maschinenbau	6.0	17.6	10.3	16.0	-0.6	18.0	-0.6	13.0	1.5	15.0	-2.5	15.0	0.7	22.0	-0.5	5.0	10.0	1.4
7	Büromaschinen, EDV-Geräte	8.0	17.3	12.9	16.0	-0.8	18.0	-0.8	13.0	0.1	15.0	-0.1	15.0	0.8	22.0	1.0	4.0	10.0	1.6
8	Straßenfahrzeuge	6.0	33.3	11.7	25.0	-0.8	18.0	0.0	13.0	0.8	20.0	-0.1	15.0	7.1	22.0	0.0	2.0	10.0	3.7
9	Sonst. Fahrzeuge	6.0	17.6	2.8	16.0	-2.4	18.0	-3.7	13.0	-1.4	15.0	-3.1	15.0	-0.4	22.0	8.3	2.0	10.0	1.0
10	Nahrungsmittel	4.0	7.0	14.9	6.0	5.5	4.0	-0.8	6.5	9.4	3.5	3.7	0.0	19.3	22.0	6.5	20.0	10.0	7.6
11	Lederwaren und Textilien	9.0	17.6	10.3	16.0	-1.0	18.0	-1.1	13.0	0.2	15.0	-0.4	15.0	0.3	22.0	-1.2	12.0	10.0	1.0
12	Sonstige Güter	4.0	17.6	9.8	16.0	-0.8	18.0	-0.3	13.0	0.3	15.0	-0.4	15.0	1.2	22.0	-0.4	3.0	10.0	1.5
13	Marktbest. Dienstleistungen	—	8.6	10.7	7.14	-1.3	7.3	0.2	7.3	1.2	3.4	-0.6	5.8	4.3	15.4	-1.1	—	10.0	7.7
14	Nichtmarktbest. Dienstleistungen (öffentl. Güter)	—	0.0	—	0.0	—	0.0	—	0.0	—	0.0	—	0.0	—	0.0	—	—	0.0	—
	Einkommenssteuersätze Grenz/Durchschn. Sätze		24.4	6.4	40.5	15.8	32.0	11.8	24.5	12.5	27.0	11.6	30.0	14.5	53.4	29.0	33.9		22.6

[1] USt, PSt sind Abkürzungen für Umsatz- bzw. Produktionssteuersätze

Die USt-Sätze für EG-Länder stammen aus *Bundesministerium der Finanzen* (1981); für marktbest. Dienstleistungen wurden Durchschnittssteuersätze berechnet; der USt-Satz für ROW ist willkürlich vorgegeben. Die Produktionssteuersätze wurden aus den Aufkommensangaben von *EUROSTAT* (1986) errechnet, negative Werte geben Subventionen an. Die Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer ergeben sich als gewichteter Durchschnitt der Daten über Alleinstehende und Verheiratete mit zwei Kindern aus Tabelle 4 in *McKee* et.al. (1986), S. 67. Die durchschnittlichen Einkommensteuersätze wurden aus Daten der *OECD* (1989) ermittelt. Die Zollsätze sind aus *Whalley* (1985) übernommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das weitere Vorgehen besteht nun darin, daß man unter Annahme der Parameterkonstanz Änderungen der relevanten staatlichen Handlungsvariablen vorgibt, in unserem Fall also Harmonisierungsvorschläge zur Umsatzbesteuerung in der EG, und dann ein neues Gleichgewicht numerisch berechnet. Dazu muß ein nichtlineares Gleichungssystem gelöst werden, was technisch im Prinzip keine Probleme mehr bereitet[60]. Durch Vergleich von neuem und altem Gleichgewicht können dann die Auswirkungen der Steuerreformen auf Sozialprodukt, Steueraufkommen, Wohlfahrt oder jede interessierende Variable ermittelt werden. Unsere Analyse stellt also eine numerische komparative Statik im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells dar.

D. Grundlegende ökonomische Wirkungszusammenhänge

Unser Modell ist wesentlich komplexer als alle anderen (uns bekannten) theoretischen Untersuchungen zur Steuerharmonisierungsproblematik. Dies hat den Vorteil, daß wir die steuerpolitische „Realität" genauer abbilden und erfassen können. Unvermeidbare Konsequenz „realistischer" Modelle ist aber, daß sie in der Regel keine einfachen und offensichtlichen Interpretationen zulassen. Auch ist eine analytische Behandlung solcher Modelle (etwa über die übliche komparative Statik) entweder nicht möglich oder nicht sinnvoll, so daß man auf die numerische Lösung angewiesen ist. Aus einer ganzen Reihe von Gründen ist eine Überprüfung der Richtigkeit numerischer Lösungen durch Dritte aber kaum möglich[61]. Der Vorteil größerer Realitätsnähe wird deshalb mit nicht unerheblichen Nachteilen erkauft. Einerseits kann man nie ganz sicher sein, daß die vom Computer berechneten Ergebnisse auch tatsächlich die richtige Lösung des theoretischen Modells darstellen[62], andererseits sollte man in der Lage sein, die (richtige) numerische Lösung ökonomisch plausibel erklären zu können. Gerade dem letzten Punkt kommt u. E. eine besondere Bedeutung zu, weil dies neben der Modellkonstruktion die wichtigste Aufgabe des Ökonomen darstellt. Die Berechnung numerischer Gleichgewichte ist letztendlich nur eine technische Angelegenheit, der ebensowenig ein ökonomischer Inhalt zukommt wie etwa dem Differenzieren von Funktionen.

---

[60] Zur Lösung unserer Modelle benutzten wir die FORTRAN-Subroutine C05NCF der in jedem Rechenzentrum verfügbaren NAG Programmbibliothek.

[61] Dies liegt zum einen daran, daß die für eine Überprüfung erforderlichen Modellgleichungen, Daten und Parameterwerte schon allein aus Raumgründen kaum jemals vollständig veröffentlicht werden. Zum anderen fehlt jeglicher Anreiz, der ein solches Vorhaben lohnend erscheinen ließe: Es ist außerordentlich aufwendig und wird wissenschaftlich nicht honoriert. Vgl. zu dieser Problematik den Beitrag von *Dewald, Thursby* und *Anderson* (1986).

[62] Es ließen sich genügend Beispiele für fehlerhafte Rechnungen anführen. Das am häufigsten zitierte Beispiel ist wohl *Feldstein* (1974); vgl. dazu *Leimer* und *Lesnoy* (1982) sowie die Replik von *Feldstein* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um diese Probleme in den Griff zu bekommen, sollen in diesem Kapitel einige grundlegende, der einschlägigen Literatur entnommene Wirkungszusammenhänge skizziert werden, die als Bausteine für unsere späteren Interpretationsversuche anzusehen sind. Erst die isolierte Darstellung der einzelnen Wirkungsketten ermöglicht ein Verständnis ihrer komplexen Interaktionen. Zugleich eröffnet sich auf diese Weise eine einfache Möglichkeit, die Modellspezifikation und die numerischen Lösungen auf ihre Zuverlässigkeit in dem Sinne zu überprüfen, daß das Modell in bestimmten vereinfachenden Spezialfällen auch die aufgrund theoretischer Überlegungen zu erwartenden Ergebnisse hervorbringt[63]. Der grundlegende Referenzrahmen für die Beurteilung steuerpolitischer Maßnahmen sind die paretianischen Effizienzbedingungen, die für unser Modell im nächsten Unterabschnitt erläutert werden. Daran anschließend behandeln wir dann jeweils isoliert die Wirkungen bestimmter staatlicher Handlungsparameter.

I. Notwendige Bedingungen einer Pareto-effizienten Allokation

Die mit Steuern oder anderen staatlichen Eingriffen verbundenen Effizienzwirkungen lassen sich am besten beurteilen und ermitteln, wenn als Referenzsituation ein (effizienter) Zustand ohne jegliche Staatseingriffe zugrunde gelegt wird. Deshalb sollen die einen solchen Zustand charakterisierenden (notwendigen) Marginalbedingungen für ein vereinfachtes Modell ohne Zwischenproduktion kurz angegeben und erläutert werden. Man erhält sie über die Lösung der folgenden Optimierungsaufgabe[64].

$$\text{Maximiere} \quad U^h(C_i^{hh}, C_i^{kh}, F^h | i \in N, k \in W_h)$$

unter den Nebenbedingungen

$$\begin{aligned}
&U^k(C_i^{kk}, C_i^{lk}, F^k | i \in N, l \in W_k) - \bar{U}^k = 0 && k \in W_h \\
&Q_i^k - f_i^k(K_i^k, L_i^k) = 0 && i \in N, k \in W \\
&Q_i^h - C_i^{hh} - \sum_{k \in W_h} C_i^{hk} = 0 && i \in N, h \in W \\
&\bar{E}^h - F^h - \sum_{i \in N} L_i^h = 0 && h \in W \\
&\sum_{h \in W} \bar{K}^h - \sum_{i \in N} \sum_{h \in W} K_i^h = 0.
\end{aligned}$$

---

63 Dazu sind dann allerdings jeweils geeignete Modifikationen von theoretischem Modell und Datenbasis notwendig. Eine Anwendung dieses Vorgehens auf Optimalsteuermodelle findet sich bei *Kaiser, Wiegard* und *Zimmermann* (1990).

64 Dabei ist F^h die Freizeit des repräsentativen Konsumenten in Land h und $\bar{E}^h$ die gesamte Zeitausstattung, so daß $\bar{E}^h - F^h$ dem Arbeitsangebot L^h entspricht. Nutzen- und Produktionsfunktionen sind hier in allgemeiner Form dargestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die letzten Beschränkungsgleichungen entsprechen dabei den Marktgleichgewichtsbedingungen (4), (17) und (18). Nach den üblichen Manipulationen erhält man die Marginalbedingungen:

(19a) $$\frac{\partial f_i^h/\partial L_i^h}{\partial f_i^h/\partial K_i^h} = \frac{\partial f_j^h/\partial L_j^h}{\partial f_j^h/\partial K_j^h} \qquad h \in W; i \in N_j$$

(19b) $$\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_j^{hh}} = \frac{\partial f_j^h/\partial L_j^h}{\partial f_i^h/\partial L_i^h} \left(= \frac{\partial f_j^h/\partial K_j^h}{\partial f_i^h/\partial K_i^h} \right) \qquad h \in W; i \in N_j$$

(19c) $$\frac{\partial U^h/\partial F^h}{\partial U^h/\partial C_j^{hh}} = \frac{\partial f_j^h}{\partial L_j^h} \qquad h \in W$$

(19d) $$\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_j^{hh}} = \frac{\partial U^k/\partial C_i^{hk}}{\partial U^k/\partial C_j^{hk}} \qquad h \in W; k \in W_h; i \in N_j$$

(19e) $$\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_i^{kh}} = \frac{\partial U^l/\partial C_i^{hl}}{\partial U^l/\partial C_i^{kl}} \qquad l \in W_h; k \in W_h$$

(19f) $$\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_i^{kh}} = \frac{\partial f_i^k/\partial K_i^k}{\partial f_i^h/\partial K_i^h} \qquad k \in W_h$$

Die drei ersten Gleichungen, die sich auf die Ressourcenallokation innerhalb eines Landes h beziehen, dürften vertraut sein. (19a) betrifft die Allokation der Faktoren Arbeit und Kapital in der inländischen Produktion diese ist dann optimal, wenn die Grenzraten der technischen Substitution übereinstimmen. (19b) regelt die Abstimmung zwischen Produktions- und Haushaltsebene im Konsumgüterbereich; Grenzraten der Substitution zwischen zwei Gütern und Grenzraten der Transformation zwischen denselben Gütern müssen sich entsprechen. Dasselbe gilt nach (19c) für die Freizeit- im Vergleich zur Konsumallokation. Die drei letzten Gleichungen haben die internationale Allokation der Ressourcen zum Inhalt. Die Gleichungen (19d) und (19e) besagen, daß die internationalen Tauschgewinne ausgeschöpft sind, wenn in- und ausländische Grenzraten der Substitution zwischen zwei Gütern identisch sind. (19d) bildet dabei die Grenzraten zwischen zwei unterschiedlichen Gütern ab, die in einem Land produziert, aber in allen Ländern konsumiert werden, während (19e) sich auf jeweils zwei vergleichbare Güter bezieht, die in unterschiedlichen Ländern produziert werden. (19f) schließlich ist die notwendige Bedingung für eine international effiziente Kapitalallokation. Wegen der Armington-Annahme weicht sie von der aus der Literatur bekannten Marginalbedingung

$$\frac{\partial f_i^h}{\partial K_i^h} = \frac{\partial f_i^k}{\partial K_i^k}$$

ab[65].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter Hinzuziehung eines geeigneten Systems von Preisen, läßt sich jedes Pareto-Optimum bekanntermaßen als *Freihandelsgleichgewicht* bei vollkommener Konkurrenz realisieren. Obwohl dies für die Weltwirtschaft insgesamt am günstigsten ist, kann ein einzelnes Land durch protektionistische Maßnahmen Wohlfahrtsgewinne auf Kosten seiner Handelspartner durchsetzen. Dazu kommen vor allem Zölle, aber auch Steuern in Frage, deren Wirkungen wir uns jetzt zuwenden.

II. Effizienzwirkungen staatlicher Maßnahmen

Im Mittelpunkt unseres Interesses stehen die von alternativen Steuerharmonisierungsvorschlägen ausgelösten Allokationseffekte. Trotzdem beginnen wir mit einer Analyse der Zollwirkungen. Erst im Anschluß daran erläutern wir einige grundlegende Wirkungsketten infolge der Erhebung von Steuern in offenen Volkswirtschaften, wobei der Schwerpunkt natürlich bei den Umsatzsteuern liegen wird. Schließlich versuchen wir die Bedingungen dafür zu konkretisieren, daß ein bestimmtes internationales Besteuerungsprinzip oder aber der Wechsel zwischen zwei solchen Prinzipien handelsneutral ist.

Die Wirkungen dieser Instrumente werden jeweils isoliert und unter vereinfachenden Bedingungen behandelt. Auf einige der Probleme, die durch ihr Zusammenwirken in unserem vollständigen (komplexeren) Modell auftreten, gehen wir im nächsten Kapitel kurz ein. Dabei ist noch einmal an das Erkenntnisziel dieses Abschnitts zu erinnern: Zum einen sollen (in ceteris-paribus-Form) die grundlegenden ökonomischen Wirkungszusammenhänge herausgearbeitet werden, zum anderen soll aber auch überprüft werden, ob unser Modell unter vereinfachten Bedingungen die Ergebnisse hervorbringt, die man aufgrund theoretischer Überlegungen erwarten würde. Ist das der Fall, besteht Anlaß zu der Vermutung, daß die Modellspezifikation sinnvoll und Computercode sowie Lösungsalgorithmus korrekt sind. Unsere Darstellung ist bewußt einfach gehalten; es kommt uns nur auf die grundlegenden Argumentationsmuster an. Eine vollständigere Darstellung auch der neueren theoretischen Entwicklungen würde eine gesonderte Untersuchung erfordern (und unsere Kompetenz wohl auch übersteigen).

1. Zölle

Aus den folgenden Gründen stellen wir die Zollwirkungen an den Anfang dieses Abschnitts. Zum einen liegen dazu unter bestimmten Modellannahmen relativ gesicherte theoretische Erkenntnisse vor, die sich auch in unserem Modell

[65] Würde man von international homogenen Gütern ausgehen, wäre $\partial U^h / \partial C_i^{hh} = \partial U^h / \partial C_i^{kh}$ und (19f) würde mit der uns eher vertrauten Gleichheit der Grenzproduktivitäten des Faktors Kapital zusammenfallen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestätigen sollten. Zum anderen wird hier besonders klar, welche Bedeutung der Armington-Annahme zukommt. Drittens schließlich werden einige Grundlagen für die Diskussion der Außenhandelswirkungen von Umsatzsteuern gelegt.

Im traditionellen Heckscher-Ohlin Modell mit zwei (homogenen) Gütern und zwei Ländern werden die Wirkungen einer isolierten Einführung von Zöllen üblicherweise in einem Tauschkurvendiagramm verdeutlicht[66], das für den Fall zweier „großer" Länder in Abbildung 3 reproduziert ist.

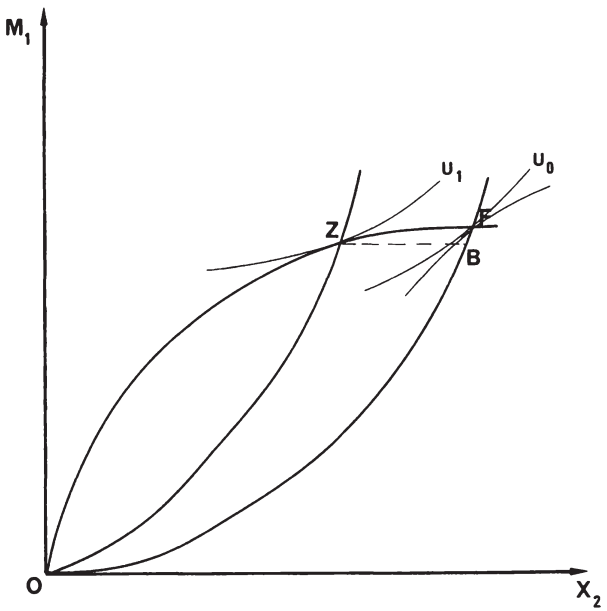


Abbildung 3

Die Erläuterung kann kurz gehalten werden. Die durch OBF bzw. OZF laufenden Kurven stellen die in- bzw. ausländische Tauschkurve („offer curve") dar. Das Inland exportiert Gut 2 und importiert Gut 1. Von internationalen Kapitalbewegungen wird abstrahiert; die Handelsbilanz ist ausgeglichen. Die mit $\bar{U}$ bezeichneten Kurven sind die inländischen Handelsindifferenzkurven in den Zuständen 0 und 1.

Der Punkt F charakterisiert das Freihandelsgleichgewicht; die Steigung der durch OF verlaufenden (nicht eingezeichneten) Geraden entspricht den Terms of Trade. In F stimmen sämtliche in- und ausländischen Grenzraten der Substitution und der Transformation überein. Nach Einführung eines Zolls gilt diese

[66] Dieses Diagramm findet sich in nahezu jedem Lehrbuch zur Außenhandelstheorie; uns gefällt *Gandolfo* (1987, Kapitel 5).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übereinstimmung zwar weiterhin innerhalb eines jeden Landes, zwischen die Grenzraten in unterschiedlichen Ländern treibt der Zoll allerdings einen Keil. Erhebt das Inland den Zoll, verschiebt sich dessen Tauschkurve in Abb. 3 nach links. Im Falle eines Optimalzolls liegt das neue Handelsgleichgewicht bei Z. Aus der Sicht des Inlands haben sich die ToT verbessert, sie entsprechen jetzt der Steigung der durch OZ gehenden Geraden. Ausgedrückt in Einheiten von Gut 2 gibt die Strecke ZB das Zollaufkommen an. Die ausländischen Grenzraten stimmen weiterhin mit den (veränderten) ToT überein; die inländischen relativen Preise sind dagegen durch die Steigung der durch OB verlaufenden Geraden determiniert. Während die ToT eindeutig mit der Höhe der Zollsätze zunehmen, ist der Zusammenhang zwischen Zollsatz- und Wohlfahrtsänderungen offen. Bei über den Optimalzoll hinausgehenden Zollsätzen verschlechtert sich die inländische Wohlfahrt nämlich wieder. Die durch den Zoll hervorgerufenen inländischen Produktions- und Konsumverluste übersteigen dann die durch die Ausübung von Monopol- bzw. Monopsonmacht auf den Märkten für Export- bzw. Importgüter erzielten Wohlfahrtsgewinne. Für die Welt insgesamt ist eine Freihandelssituation jedem anderen Gleichgewicht in dem Sinne vorzuziehen, daß keine Kompensation der Gewinner durch die Verlierer mehr möglich ist. All dies ist hinreichend bekannt.

In einer Arbeit über Zölle hätte man jetzt unausgeglichene Handelsbilanzen, Zwischenprodukte und effektive Protektion, die Möglichkeit von Zollkriegen usw. zu berücksichtigen. Da unser primäres Interesse der Steuerharmonisierung gilt, kommt es darauf aber gar nicht an. Für uns ist lediglich die Frage von Interesse, ob unser numerisches Modell zu den oben skizzierten Resultaten kommt, wenn entsprechende Annahmen getroffen werden (ausgeglichene Handelsbilanz, keine sonstigen Verzerrungen etc.). Ohne hier auf die Einzelheiten eingehen zu können, war dies im Hinblick auf die ToT-Effekte, die Wohlfahrtsveränderungen und die Kompensationsmöglichkeiten der Fall. Trotz Armington-Annahme sind die durch Zölle ausgelösten Anpassungsvorgänge nämlich im wesentlichen dieselben[67]. Der Unterschied ist lediglich, daß importierte Güter qua Annahme nicht im Inland produziert werden. Ein Zoll wirkt daher einerseits wie eine Steuer und verzerrt die inländische Konsumallokation; andererseits treibt er einen Keil zwischen die in- und ausländische Grenzrate der Substitution zwischen jeweils zwei in unterschiedlichen Ländern produzierten vergleichbaren Gütern. Formal kommen diese beiden Aspekte darin zum Ausdruck, daß die obigen Marginalbedingungen (19e) und (19f) ihre Gültigkeit verlieren und in- und ausländische Grenzraten der Substitution bzw. Transformation jetzt durch einen „Zollkeil" getrennt sind.

---

[67] In etwas anderem Kontext kommt *Vennemo* (1990) allerdings zu dem Ergebnis, daß die Armington-Annahme gerade die traditionellen Zollwirkungen in Frage stellt. Seine Resultate sind jedoch weniger auf die Armington-Hypothese als auf seine spezielle Formulierung des Außenhandelssektors zurückzuführen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit hat dieser Unterabschnitt vor allem zwei Erkenntnisse gebracht: Trotz einiger Unterschiede kann die aus Heckscher-Ohlin-Modellen gewonnene Intuition zumindest im Hinblick auf Zollwirkungen auf Armington-Modelle übertragen werden; die ökonomischen Wirkungszusammenhänge sind im großen und ganzen dieselben (und brauchen hier nicht im Detail dargelegt werden). Auch reproduziert unser numerisches Modell unter vereinfachten Bedingungen und für die vorgegebene Parameterspezifikation die Ergebnisse, die man aufgrund theoretischer Überlegungen erwarten würde.

2. Steuern

In unserem Modell werden die folgenden Steuern berücksichtigt: Einkommensteuern, Nettoumsatzsteuern vom Konsumtyp und Produktionssteuern. Dieser Abschnitt enthält einige eher allgemeine Anmerkungen zu den unterschiedlichen internationalen Besteuerungsprinzipien und zu den zu vermutenden Effizienzeigenschaften von Steuern im Rahmen unseres Modells.

Einkommensteuern

Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer sind die Lohn- und Kapitaleinkommen des Handels. Da der Faktor Arbeit international immobil ist, stehen die nationalen Arbeitsmärkte in keinem direkten Zusammenhang. Die Besteuerung der Lohneinkünfte treibt einen Keil zwischen die in (19c) noch übereinstimmende Grenzrate der Substitution zwischen Konsum und Freizeit einerseits, der Grenzproduktivität der Arbeit andererseits. Dies verursacht Effizienzverluste, die in den steuerlich bedingten Substitutionseffekten zum Ausdruck kommen. Der Faktor Kapital dagegen ist international mobil. Die Besteuerung der Kapitaleinkünfte erfolge nach dem Wohnsitzlandprinzip. Ein Gleichgewicht auf dem Weltkapitalmarkt ist dann dadurch charakterisiert, daß die Bruttomarktzinssätze in den nationalen Volkswirtschaften übereinstimmen (vgl. etwa Sinn, 1985, S. 170). Da unter unseren Annahmen die Wertgrenzproduktivität des Kapitals an den Bruttozinssatz angepaßt wird, bleibt die Bedingung (19f) für einen effizienten internationalen Kapitaleinsatz von der Kapitaleinkommensbesteuerung unberührt. Wegen der Nichtberücksichtigung von Sparentscheidungen verursacht die Steuer auf Kapitaleinkünfte auch sonst keine Effizienzverluste; in unserem Modell ist sie allokationsneutral. In einer Reihe von Simulationsrechnungen unterstellen wir ein konstantes Arbeitsangebot. Dann bewirkt auch die Lohneinkommensteuer keine Substitutionseffekte und die Einkommensteuer entspricht insgesamt einer Lumpsum-Steuer. Da zusätzliches Steueraufkommen für zusätzliche Transfers verwendet wird, dürften von Änderungen des Einkommensteuersatzes bei exogenem Arbeitsangebot überhaupt keine Auswirkungen auf die realen Variablen des Systems ausgehen. Entsprechende Simulationen führten auch zu genau diesem Ergebnis.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nettoumsatzsteuern

Eine sich auf alle Umsätze erstreckende und mit einheitlichem Satz erhobene nationale Umsatzsteuer entspricht einer proportionalen Einkommen- oder einer Produktionssteuer[68], je nachdem ob sie nach dem BLP oder dem ULP erhoben wird; solche Steuern müßten also hier gar nicht gesondert untersucht werden. Interessant sind nur Umsatzsteuern, deren Tarife differenzierte Steuersätze aufweisen. Die Tabelle 9 zeigt, daß dies in allen EG-Ländern der Fall war (und ist). Ohne Beschränkung der Allgemeingültigkeit kann hier davon ausgegangen werden, daß die Umsätze des Unternehmens j jeweils mit einem Nullsteuersatz belegt sind (In unserem empirischen Modell ist das für $j = 14$ der Fall). Bezüglich der Effizienzbedingungen (19) führt die Erhebung von Umsatzsteuern zu folgenden Änderungen. Unabhängig vom praktizierten internationalen Besteuerungsprinzip (BLP oder ULP bzw. GMP) verhindern (differenzierte) Umsatzsteuern einmal die optimale Abstimmung von Konsum- und Produktionsentscheidungen innerhalb eines Landes, so daß Gleichung (19b) nicht mehr gilt. Wir werden diesen Effekt als inländischen Allokationseffekt der Umsatzbesteuerung bezeichnen. Hinzu kommen die internationalen Aspekte der Nettoumsatzsteuer. Beim BLP ist (19d) durch

$$\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_j^{hh}} = \frac{(1+\tau_i^h)}{(1+\tau_i^k)} \frac{\partial U^k/\partial C_i^{hk}}{\partial U^k/\partial C_j^{hk}} \tag{20}$$

zu ersetzen, wobei τ_i^h, τ_i^k die in Land h bzw. k erhobenen Steuersätze auf die Umsätze von Gut i sind. Wenn vergleichbare Güter in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich hoch besteuert werden, führte eine Besteuerung nach dem BLP dazu, daß die nationalen Konsumentenpreisverhältnisse voneinander abweichen. Beim ULP dagegen bleibt (19d) gültig, allerdings ist dafür (19f) durch

$$\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_i^{kh}} = \frac{(1+\tau_i^h)}{(1+\tau_i^k)} \frac{\partial f_i^k/\partial K_i^k}{\partial f_i^h/\partial K_i^h} \tag{21}$$

zu ersetzen. Bei unterschiedlichen internationalen Steuersätzen auf vergleichbare Güter bewirkt das ULP ein Auseinanderfallen der Produzentenpreisverhältnisse[69]. Zu analogen Ergebnissen kommt man auch in Heckscher-Ohlin-Modellen mit international homogenen Gütern.

---

[68] Dies gilt allerdings nur unter der für diesen Abschnitt getroffenen Annahme, daß es keine Zwischenprodukte gibt.

[69] Die Allokation der Umsatzsteuer im Hinblick auf den internationalen Handel hängt dabei wegen

$$\frac{1+\tau_i^h}{1+\tau_i^k} = 1 + \frac{\tau_i^h - \tau_i^k}{1+\tau_i^k}$$

vor allem von der Differenz zwischen in- und ausländischem Steuersatz auf vergleichbare Güter ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

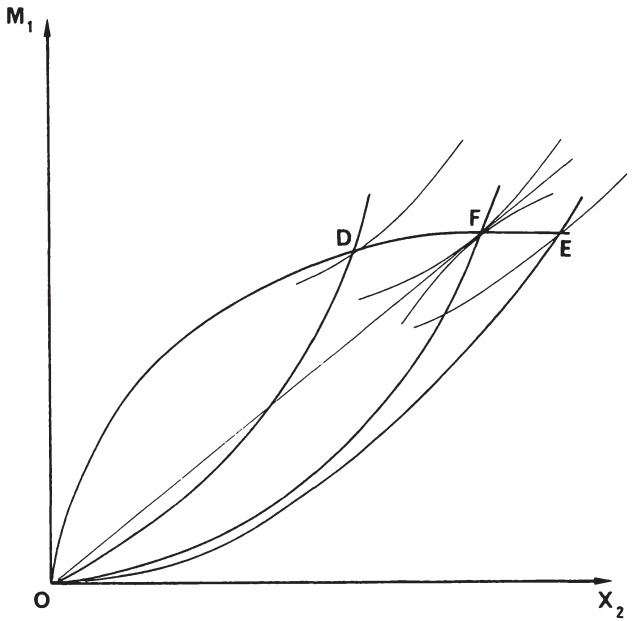


Abbildung 4

Die Wirkungen einer Umsatzbesteuerung auf Außenhandel und Wohlfahrt werden in Abb. 4 verdeutlicht, die genau wie Abb. 3 von den in der traditionellen Außenhandelsliteratur üblichen Annahmen ausgeht. Auch hier lassen sich die grundlegenden Erkenntnisse auf Modelle mit Armington-Annahme übertragen. Von Interesse ist insbesondere, wie eine nach dem BLP bzw. ULP vom Inland erhobene (differenzierte) Umsatzsteuer die Lage der inländischen Tauschkurve beeinflußt. Dazu kann auf Ergebnisse von Georgakopoulos (1974) zurückgegriffen werden[70]. Dort wurde gezeigt, daß bei Anwendung des BLP eine spezielle Umsatzsteuer auf das importierte Gut 1 die inländische Tauschkurve nach links verschiebt. Während sich die ToT eindeutig zugunsten des Inlandes verbessern, sind die Wohlfahrtswirkungen ungewiß. Den Gewinnen aus den günstigeren ToT stehen Verluste aufgrund des inländischen Allokationseffektes gegenüber. Bei hohen Steuersätzen überwiegen die letzteren, bei niedrigen die ersteren. Wird dagegen nicht das importierte, sondern das exportierte Gut 2 (stärker) besteuert, kommt es zu einer Rechtsverlagerung der Tauschkurve. Die ToT verschlechtern sich. Hinzu kommt der durch die inländischen Allokationseffekte bedingte Effizienzverlust, mit der Folge, daß jetzt eindeutige Wohlfahrtsverluste auftreten[71].

[70] Seine Überlegungen wurden vor allem von *Mästle* (1987) aufgegriffen und erweitert.

[71] Streng genommen handelt es sich bei den in Abb. 4 eingezeichneten Indifferenzkurven nicht um Handels-, sondern um „Verbrauchsteuerindifferenzkurven". Dieses Konzept

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trotz gewisser Unterschiede sind in Armington-Modellen ganz analoge Effekte zu verzeichnen. Allerdings muß dann mit zusammengesetzten Gütern argumentiert werden, wie sie in den Erläuterungen zu den Abbildungen 1 und 2 oben beschrieben wurden. Wir wollen das „zusammengesetzte" Gut i als *aggregiertes Importgut* bezeichnen, wenn das zusammengesetzte importierte Gut i (in Abb. 2 etwa C_i^{Mh}) die Exportmenge des im Inland produzierten vergleichbaren Gutes übersteigt. Andernfalls sprechen wir von einem *aggregierten Exportgut*. Die ökonomische Erklärung der ToT-Wirkungen im Rahmen des BLP macht man sich dann am besten in zwei Schritten klar. Zunächst sei angenommen, daß alle in- und ausländischen Produzentenpreise konstant sind. Werden dann aggregierte Importgüter im Inland stärker besteuert als aggregierte Exportgüter, geht die Nachfrage nach dem aggregierten Importgut zurück, diejenige nach dem aggregierten Exportgut nimmt zu. Bei konstanten Produzentenpreisen bleiben die angebotenen Mengen dagegen unverändert. Auf den Weltgütermärkten kommt es deshalb zu einem Überschußangebot für aggregierte Importgüter und entsprechend zu einer Überschußnachfrage bei aggregierten Exportgütern. Im zweiten Schritt kommt es nun zu markträumenden Anpassungen der Produzentenpreise (mit entsprechenden Veränderungen der Angebotsmengen). Die Produzentenpreise der aggregierten Exportgüter steigen, die der aggregierten Importgüter fallen. Dies ist gleichbedeutend mit einer Verbesserung der ToT. Für eine gegebene Menge Exporte bekommt das Land eine größere Importmenge. Ganz analog ließe sich die Verschlechterung der ToT bei einer speziellen Besteuerung der aggregierten Exportgüter erklären.

Wenden wir uns jetzt den Außenhandelswirkungen einer nach dem ULP erhobenen Nettoumsatzsteuer zu. Auch dazu kann auf Georgakopoulos (1974) verwiesen werden.

So wird dort gezeigt, daß die inländische Tauschkurve nach links (rechts) verschoben wird, wenn das exportierte (importierte) Gut verstärkt besteuert wird. Abbildung 4 kann auch zur Verdeutlichung dieses Zusammenhangs herangezogen werden[72]. Die ToT-Effekte sind dann offensichtlich. Die ökonomische Erklärung bei Gültigkeit der Armington-Annahme läuft wie folgt. In einem ersten Schritt werden jetzt nicht, wie oben, die Produzenten-, sondern die Konsumentenpreise konstant gehalten. Die Konsumentscheidungen sind dann gegeben. Angenommen nun, die aggregierten Exportgüter werden besteuert, während die aggregierten

---

stammt wohl von *Mästle* (1987, S. 81 ff.). Der Unterschied ist vor allem bei der graphischen Ermittlung optimaler, nach dem BLP erhobener Umsatzsteuern relevant. In unserem Zusammenhang ist eigentlich nur wichtig, daß die Wohlfahrt von F nach D zu, von F nach E dagegen abnimmt.

Alternativ zu den Tauschkurven-Diagrammen könnte man eine Besteuerung nach dem BLP auch unter Verwendung einer „außenhandelserweiterten Transformationskurve" behandeln; vgl. dazu *von Oehsen* (o. J.)

[72] Allerdings sind die eingezeichneten Indifferenzkurven dann als Produktionssteuerindifferenzkurven zu interpretieren; vgl. dazu *Mästle* (1987, S. 90 ff.) oder *von Oehsen* (o. J.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Importgüter unbesteuert bleiben. Dies hat zur Folge, daß eine Umstrukturierung der inländischen Produktion hin zu den aggregierten Importgütern erfolgt. Bei unveränderter Nachfrage ergibt sich auf den Weltgütermärkten eine Überschußnachfrage bei den (aggregierten) Exportgütern und ein Überschußangebot für (aggregierte) Importgüter. Diese Ungleichgewichte werden dann im zweiten Schritt durch Änderungen der relativen Konsumentenpreise zugunsten der Exportgüter beseitigt. Die Konsumentenpreise der Exporte steigen also, womit die Verbesserung der ToT (die bei Anwendung des ULP zu Konsumentenpreisen zu bewerten sind) bei spezifischer Besteuerung der aggregierten Exportgüter erklärt wäre. Ganz analog leitet man die Verschlechterung der ToT bei einer spezifischen Steuer auf die aggregierten Importgüter ab. In diesem Fall sind auch die Wohlfahrtswirkungen eindeutig, während sie bei der Besteuerung der aggregierten Exportgüter aufgrund gegenläufiger Wirkungen (ToT- vs. inländischer Allokationseffekt) unbestimmt sind. Mit der Produktionsausweitung einzelner Güter sind im übrigen Änderungen der *relativen* Faktorpreise verbunden. Dabei gilt generell, daß derjenige Faktor profitiert, der intensiv in der Produktion des vermehrt hergestellten Gutes eingesetzt wird. Dies ist eine unmittelbare Konsequenz des Stolper-Samuelson-Theorems (Stolper und Samuelson, 1941).

Entsprechende Simulationsexperimente mit unserem (geeignet modifizierten) numerischen Modell bestätigten die Gültigkeit dieser theoretischen Überlegungen.

Komplizierter und von vornherein unbestimmt sind die ToT-Effekte natürlich dann, wenn mehrere Länder gleichzeitig Umsatzsteuern nach dem BLP oder ULP erheben. Dann verändern sich sowohl die in- als auch die ausländischen Tauschkurven und über die neue Gleichgewichtslage sind a priori keine Aussagen möglich.

Wir schließen unsere Ausführungen mit einer Anmerkung zu den Einkommens- bzw. Aufkommenseffekten der Besteuerung. Bekanntlich lösen steuerlich induzierte Preisänderungen Substitutions- und Einkommenseffekte aus. Dem (nach Slutsky, nicht Hicks) definierten Einkommenseffekt auf der Haushaltsebene entspricht ein Aufkommenseffekt auf seiten des Staates. Da wir annehmen, daß zusätzliches Steueraufkommen in Form erhöhter Transfers an die Konsumenten verwendet wird, würden in einer geschlossenen Volkswirtschaft keinerlei Einkommenseffekte auftreten. Übrig blieben nur die Substitutionseffekte. In einer offenen Volkswirtschaft sind Steueraufkommenseffekte aber dann relevant, wenn es zu einem Steuerex- oder -import kommt[73]. Ersteres ist der Fall, wenn die Einkommenseffekte bei ausländischen Wirtschaftseinheiten auftreten, während der Steueraufkommenseffekt dem inländischen Staatssektor zugute kommt. Die inländische Volkswirtschaft würde dann auf Kosten der ausländischen gewinnen.

[73] Zur Theorie des Steuerexports vgl. vor allem *Peffekoven* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Produktionssteuern

Bei Vernachlässigung von Zwischenprodukten sind Produktionssteuern und nach dem ULP erhobene Nettoumsatzsteuern äquivalent, so daß sich weitere Ausführungen erübrigen. In unserem vollständigen Gleichgewichtsmodell existieren allerdings Vorleistungsgüter. Dann ist zu beachten, daß die entsprechenden Umsätze zwar in die Bemessungsgrundlage der Produktionssteuern, nicht aber in die einer Nettoumsatzsteuer vom Einkommenstyp eingehen.

3. Internationale Besteuerungsprinzipien und Handelsneutralität

Bei der Diskussion um die Ausgestaltung und die Wirkungen von Umsatzsteuern in offenen Volkswirtschaften steht zwar stets die Frage nach der Handelsneutralität im Vordergrund trotzdem ist die Literatur dazu u. E. merkwürdig verschwommen. Unklarheiten und Mißverständnisse[74] treten vor allem dadurch auf, daß der Begriff Handelsneutralität je nach Problemstellung mit unterschiedlichem Bedeutungsinhalt belegt wird. Wir greifen zwei in der Literatur dominierende Fragenkomplexe heraus.

Zum einen wird Handelsneutralität im Zusammenhang mit der Wahl des „richtigen" Besteuerungsprinzips beim grenzüberschreitenden Warenverkehr gefordert. Handelsneutralität ist hier als Eigenschaft des einem bestimmten Besteuerungsprinzip entsprechenden Gleichgewichts zu verstehen. In der Allokationstheorie charakterisiert man Gleichgewichte üblicherweise durch Angabe von Marginalbedingungen. Insofern ist es in diesem Kontext sinnvoll, Handelsneutralität über Effizienzbedingungen zu definieren. Ein Besteuerungsprinzip wäre demnach handelsneutral, wenn die den Außenhandel betreffenden First-best-Effizienzbedingungen erfüllt sind. In unserem Modell müßten also die Bedingungen (19d) bis (19f) gelten, die bei Handel mit Zwischenprodukten noch zu ergänzen wären. Wir sprechen abkürzend von *allokativer* Handelsneutralität, wenn dieser Fall gemeint ist. Man beachte, daß diese Definition keinerlei Aussage über die nur die nationalen Volkswirtschaften betreffenden Marginalbedingungen beinhaltet. Allokative Handelsneutralität ist also auch mit einem Second-best-Zustand vereinbar, wenn sich die allokativen Verzerrungen ausschließlich auf die inländische Ressourcenallokation beziehen (hier auf die Gleichungen 19a-c). Aus der Theorie des Second-best ist bekannt, daß der Übergang zu einem handelsneutralen Zustand dann nicht unbedingt wohlfahrtserhöhend sein muß.

Als zweiter Problemkreis ist die Diskussion zum sog. Wechselkursargument zu nennen, das seit dem Tinbergen-Bericht (1953) zum Standardrepertoir der Steuerwirkungslehre in offenen Volkswirtschaften gehört. Kurz zusammengefaßt

---

[74] Man vgl. nur die Auseinandersetzung zwischen *Whalley* (1979, 1981) und *Berglas* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besagt es, daß der Übergang vom BLP zum ULP (oder umgekehrt) handelsneutral ist, wenn innerhalb jeder nationalen Volkswirtschaft ein einheitlicher Umsatzsteuersatz erhoben wird, der aber von Land zu Land unterschiedlich hoch sein kann. Die Wirkungen eines Wechsels des Grenzausgleichsverfahrens könnten vollständig durch eine einmalige Anpassung der Wechselkurse — oder aber der absoluten Preise — neutralisiert werden. Handelsneutralität bezieht sich in diesem Zusammenhang also auf den Vergleich zweier Zustände, nicht auf die Eigenschaft eines Gleichgewichts. Konkret wird unter diesem Begriff bei der Wechselkursdiskussion der Fall verstanden, daß alle *realen* Variablen vom Wechsel des Besteuerungsprinzips unbeeinflußt bleiben. Dies ist u. a. die Vorstellung von Whalley (1979) und (in etwas anderem Kontext) von Sinn (1990b, S. 48 f.). Im Anschluß an Peffekoven (1972, S. 38; 1983, S. 226) wollen wir diese Sichtweise als *zahlungsbilanzpolitische* Handelsneutralität bezeichnen. Gerade in letzter Zeit ist die Diskussion um das Wechselkursargument insbesondere durch Beiträge von Biehl (1988), Siebert (1989) und Sinn (1990a, S. 493 ff.) neu belebt worden.

Wir wollen im folgenden kurz auf einige für unsere Thematik relevante Aspekte eingehen[75]. Dies dient vor allem wieder zur Überprüfung der Frage, ob ökonomische Intuition und numerische Modellergebnisse in vereinfachten Modellen zusammenfallen. Ganz nebenbei hoffen wir aber auch, zur Klärung der Diskussion um die Handelsneutralität beitragen zu können. Dazu bemerken wir zunächst, daß die sich auf den Vergleich zweier Gleichgewichte beziehende zahlungsbilanzpolitische Handelsneutralität dann vorliegt, wenn jeder der beiden Zustände auch im allokativen Sinne handelsneutral ist *und* wenn es zusätzlich beim Übergang von einem zum anderen Gleichgewicht zu keinerlei Steuerex- oder -import kommt. Ist letzteres der Fall, kann zahlungsbilanzpolitische Neutralität nur bei Hinzuziehung eines internationalen Umverteilungsmechanismus über Lumpsum- Transfers erreicht werden. Ist nur eines oder aber keines der zu vergleichenden Gleichgewichte allokativ handelsneutral, kann der Wechsel von einem zum anderen Zustand im zahlungsbilanzpolitischen Sinne nicht neutral sein. Wir werden dies noch näher belegen.

Grundsätzlich vergleichen wir im folgenden jeweils zwei unterschiedlichen internationalen Besteuerungsprinzipien entsprechende Gleichgewichte. Wir prüfen zunächst, ob beide Zustände allokativ handelsneutral sind und dann ggf. noch, ob es zu einem Steuerexport kommt. In der Literatur wird üblicherweise unterstellt, daß es keine Zwischenprodukte, jedenfalls keinen grenzüberschreitenden Handel mit Zwischenprodukten gibt. Das GMP ist dann nicht weiter relevant, und man kann sich auf den Vergleich von ULP und BLP beschränken. Wir

---

[75] Die von Siebert und Sinn angesprochenen Probleme bei einem gleichzeitigen Übergang zum ULP und zum Vorumsatzabzugsverfahren werden wir in einem anderen Beitrag behandeln.

Der finanzwissenschaftliche Ausschuß hat sich früher schon einmal mit dem Zusammenhang von Wechselkursen, indirekten Steuern und Zahlungsbilanz auseinandergesetzt; man vgl. die Beiträge von Häuser, Peffekoven und Pahlke in *Albers* (1972).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden diesen Fall im folgenden etwas ausführlicher behandeln, um unser Vorgehen zu verdeutlichen. Zusätzlich treffen wir die folgenden Annahmen, die dann aber Schritt für Schritt wieder aufgegeben werden:

1. einheitlicher Steuersatz τ^h innerhalb eines Landes h auf alle Umsätze, wobei $\tau^h \neq \tau^k$ $(h, k \in W)$ zugelassen ist;
2. konstantes Arbeitsangebot;
3. ausgeglichene Handelsbilanzen und international immobile Faktoren;
4. keine Zölle und sonstige verzerrende Steuern.

Bei konstantem Arbeitsangebot entfällt die Bedingung (19c) bei ausgeglichener (erweiterter) Handelsbilanz ist (19f) durch

$$\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_i^{kh}} \frac{\partial f_i^h/\partial K_i^h}{\partial f_i^k/\partial K_i^k} = \frac{\partial U^h/\partial C_j^{hh}}{\partial U^h/\partial C_j^{kh}} \frac{\partial f_j^h/\partial K_j^h}{\partial f_j^k/\partial K_j^k} \qquad i \in N_j; k \in W_h \tag{19f'}$$

zu ersetzen. Ohne Armington-Annahme würde der jeweils erste Ausdruck auf der rechten und linken Seite entfallen und man hätte (nach Umformung) die bekannte Paretooptimalitäts-Bedingung, daß die Grenzraten der Transformation zwischen den beiden Ländern übereinstimmen müssen.

Modelle ohne Vorleistungen (I): BLP vs. ULP

In diesem Unterabschnitt unterstellen wir, daß der Wechsel des Besteuerungsprinzips universell, d. h. jeweils gegenüber allen anderen Ländern gilt. Shibatas (1967) „Eingeschränktes Ursprungslandprinzip" (EULP; Restricted Origin Principle) behandeln wir anschließend. Allerdings beschränken wir uns dann darauf, die wichtigsten Ergebnisse zu referieren.

Zunächst einmal kann man sich schnell klarmachen, daß bei einheitlichem Steuersatz τ^h innerhalb eines Landes, aber $\tau^h \neq \tau^k$, die Marginalbedingungen (19d, e) und (19f') bei Anwendung sowohl des BLP als auch bei Anwendung des ULP gültig bleiben. Beide Besteuerungsprinzipien sind unter den angeführten Annahmen also allokativ handelsneutral. Der Übergang vom BLP zum ULP (oder umgekehrt) wäre außerdem auch zahlungsbilanzpolitisch (handels-)neutral, wenn das Steueraufkommen innerhalb eines Landes unverändert bliebe, es also zu keinem (Netto-) Steuerex- oder -import käme. Bei der Prüfung dieser Frage wollen wir auch etwas ausführlicher auf das Wechselkursargument eingehen. Nun sind Wechselkurse bislang explizit noch nicht in unser Modell eingegangen. Alle monetären Variablen wurden in einheitlicher Währung, nämlich in ECU, ausgedrückt. Dies ist gleichbedeutend mit der Annahme fester Wechselkurse. Obwohl das, wie sich zeigen wird und auch bekannt ist, bei variablen Preisen keinerlei Einschränkung bedeutet, sollen zur Verdeutlichung des Arguments doch die Wechselkurse als Variable in das Modell eingeführt werden. Sei also e^{hk} der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zunächst gegebene Wechselkurs, d. h. die Anzahl der heimischen Währungseinheiten (Land h), die man für eine Einheit der ausländischen Währung (Land k) erhält bzw. aufwenden muß, also z. B. DM / FF, DM / £ etc. Alle Preise q_i^k sind jetzt in nationalen Währungen ausgedrückt.

Für ein Land h sind die gesamtwirtschaftlichen Steueraufkommens- und Leistungsbilanzgleichungen dann bei Anwendung des BLP bzw. ULP in Tabelle 10 angegeben.

Tabelle 10

Steueraufkommen und Leistungsbilanz in Land h
(unter vereinfachenden Annahmen)

	Steueraufkommen	Leistungsbilanz
BLP	$\tau[\sum_{i\in N} q_i C_i + \sum_{k\in W_h} \sum_{i\in N} e^{\cdot k} q_i^k C_i^{k\cdot}]$	$\sum_{k\in W_h} \sum_{i\in N} q_i C_i^{\cdot k}$ $= \sum_{k\in W_h} \sum_{i\in N} e^{\cdot k} q_i^k C_i^{k\cdot}$
ULP	$\tau[\sum_{i\in N} q_i C_i + \sum_{k\in W_h} \sum_{i\in N} q_i C_i^{\cdot k}]$	$(1+\tau) \sum_{k\in W_h} \sum_{i\in N} q_i C_i^{\cdot k}$ $= \sum_{k\in W_h} \sum_{i\in N} (1+\tau^k) e^{\cdot k} q_i^k C_i^{k\cdot}$

Strenggenommen müßten Preise und Mengen noch mit „BLP" bzw. „ULP" (oder „0" bzw. „1") indiziert werden, um klarzumachen, zu welchem Gleichgewicht die Variablen gehören: zur Augangssituation bei Anwendung des BLP oder zum neuen Gleichgewicht nach dem Übergang zum ULP. Zahlungsbilanzpolitische Handelsneutralität ist nun gewährleistet, wenn der Wechsel des Besteuerungsprinzips (bei konstanten Faktor- und Produzentenpreisen) von einem einmaligen Wechselkurs-Realignment begleitet wird. Gegenüber den Hochsteuerländern ($\tau^k > \tau$) müßte die heimische Währung um den Faktor $(1+\tau) / (1+\tau^k)$ aufgewertet, gegenüber den Niedrigsteuerländern ($\tau^k < \tau$) entsprechend abgewertet werden. Die Wechselkurse in der neuen und alten Situation wären dann durch

$$(e^{\cdot k})^{ULP} = \frac{1+\tau}{1+\tau^k} (e^{\cdot k})^{BLP}$$

verbunden. Steueraufkommen und alle Mengenvariablen blieben unverändert[76].

Statt Anpassungen der Wechselkurse bei konstanten Produzentenpreisen könnte man ebensogut von konstanten (und z. B. auf 1 normierten) Wechselkursen, aber variablen ausländischen Produzentenpreisen ausgehen, wobei von

[76] Ausführlich wären die Nachfragefunktionen in der Ausgangssituation durch C_i^{BLP} $(q_i(1+\tau),\ (e^{\cdot k})^{BLP}\ q_i^k\ (1+\tau),\ r\bar{K}+w\bar{L}+T^{BLP} \mid i\in N, k\in W_h)$, im neuen Gleichgewicht durch C_i^{ULP} $(q_i(1+\tau),\ (e^{\cdot k})^{ULP}\ q_i^k\ (1+\tau^k),\ r\bar{K}+w\bar{L}+T^{ULP} \mid i\in N, k\in W_h)$ gegeben. Bei gleichem Steueraufkommen und unveränderten Faktor- und Produzentenpreisen würde eine einmalige Wechselkursanpassung in der angegebenen Art unter beiden Besteuerungsprinzipien zu denselben Konsumentscheidungen führen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$(q_i^k)^{ULP} = \frac{1+\tau}{1+\tau^k}(q_i^k)^{BLP}$$

auszugehen wäre. Damit die Produktionsentscheidungen unverändert bleiben, müßten sich dann allerdings auch die ausländischen Faktorpreise um den Faktor $(1+\tau)/(1+\tau^k)$ anpassen. In unserem realwirtschaftlichen Gleichgewichtsmodell, in dem monetäre Variablen keine Rolle spielen, kommen Wechselkurseffekte also indirekt (aber vollkommen äquivalent) in entsprechenden Änderungen der ausländischen Faktor- und Produzentenpreise zum Ausdruck.

Unter den angegebenen Annahmen kann beim Übergang vom BLP zum ULP also von allokativer und zahlungsbilanzpolitischer Handelsneutralität ausgegangen werden. Natürlich müssen dann auch die ToT konstant bleiben. Unter Bezug auf die Gleichungen (16) ist dies genau dann der Fall, wenn in die Export- und Importpreisindizes jeweils die Weltmarktpreise eingehen. Beim BLP sind dies die Produzenten-, beim ULP dagegen die Konsumentenpreise. Unnötig zu sagen, daß entsprechende Simulationsexperimente mit unserem numerischen Gleichgewichtsmodell diese Schlußfolgerungen bestätigten.

Wir geben jetzt die Annahme eines einheitlichen Steuersatzes innerhalb jedes Landes auf, lassen also national differenzierte Steuersätze zu. Ohne weitere Einschränkungen sollte nach unseren Ausführungen in Abschnitt II.2. klar sein, daß weder BLP noch ULP allokativ handelsneutral sind. Dann kann beim Übergang auch keine zahlungsbilanzpolitische Handelsneutralität vorliegen. Dies wird auch von niemandem behauptet. Allerdings werden in der Literatur zwei Spezialfälle angeführt, denen Handelsneutralität (in der einen oder anderen Variante) zugeschrieben wird. So behauptet Siebert (1989, S. 12) sinngemäß, daß ein gespaltener Mehrwertsteuersatz dann mit zahlungsbilanzpolitischer Handeslneutralität vereinbar sei, wenn die mit dem ermäßigten Satz belegten Güter grundsätzlich nicht gehandelt werden. Wir kommen zu demselben Ergebnis. Die Marginalbedingungen (19d, e) und (19f') gelten dann nur für international gehandelte Güter, die aber national jeweils einheitlich besteuert werden. Insofern liegt sowohl beim BLP als auch beim ULP allokative Handelsneutralität vor. Allerdings ist die inländische Konsumallokation aufgrund der Steuersatzdifferenzierung jeweils verzerrt, so daß es sich um Second-best Gleichgewichte handelt. Für Aussagen über Handelsneutralität ist dies jedoch ohne Belang. Analog zu oben läßt sich überdies zeigen, daß ein einmaliges Wechselkurs- Realignment oder aber eine entsprechende Anpassung aller ausländischen Produzenten- und Faktorpreise die Wirkungen eines Übergangs vom BLP zum ULP auf Mengen und nationale Steueraufkommen vollständig neutralisiert. Neben allokativer liegt also auch eine zahlungsbilanzpolitische Handelsneutralität vor.

Der zweite Spezialfall betrifft die Behauptung von Biehl (1988, S. 274), daß das Wechselkursargument trotz differenzierter Steuersätze auch dann gilt, wenn „the *structure* of these tax rates, i. e. the ratios of prices plus taxes, are the same

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in all countries and that these rates apply to basically comparable goods." Andel (1971, S. 228 f.)[77] behandelt denselben Fall, bezeichnet ihn aber nur als „allokationspolitisch unproblematisch". In unserer Terminologie entspräche dem die allokative Handelsneutralität. Diese ist in der Tat gewährleistet, wie die folgende Überlegung zeigt. Angenommen die Güter i und j sind international handelbar und werden in Land h (k) mit den Sätzen τ_i^h, τ_j^h (τ_i^k, τ_j^k) besteuert. Bei Anwendung des BLP gilt dann statt (20)

$$\frac{(1+\tau_j^h)}{(1+\tau_i^h)}\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_j^{hh}} = \frac{(1+\tau_j^k)}{(1+\tau_i^k)}\frac{\partial U^k/\partial C_i^{hk}}{\partial U^k/\partial C_j^{hk}}, \tag{22}$$

bei Anwendung des ULP (und konstantem Arbeitsangebot) wird (19f') zu

$$\frac{(1+\tau_j^h)}{(1+\tau_i^h)}\frac{\partial U^h/\partial C_i^{hh}}{\partial U^h/\partial C_i^{kh}}\frac{\partial f_i^h/\partial K_i^h}{\partial f_i^k/\partial K_i^k} = \frac{(1+\tau_j^k)}{(1+\tau_i^k)}\frac{\partial U^k/\partial C_j^{hh}}{\partial U^k/\partial C_j^{kh}}\frac{\partial f_j^h/\partial K_j^h}{\partial f_j^k/\partial K_j^k}. \tag{23}$$

Stimmen nun die Verhältnisse $(1+\tau_j^h)/(1+\tau_i^h)$ bzw. die normierten Differenzen $(\tau_j^h-\tau_i^h)/(1+\tau_i^h)$ in allen Ländern überein, reduzieren sich die beiden letzten Gleichungen gerade auf (19e) und (19f'). Trotz differenzierter Steuersätze läge dann sowohl unter dem BLP als auch unter dem ULP allokative Handelsneutralität vor.

Entgegen der Behauptung Biehls vermag die Wechselkursanpassung allein allerdings nicht auch die zahlungsbilanzpolitische Neutralität sicherzustellen. Dies liegt daran, daß es beim Wechsel des Besteuerungsprinzips zu einem Steuer- ex- bzw. -import kommt. Wechselkursänderungen können zwar die Änderung der absoluten Preise ausgleichen, nicht aber auch die internationale Umverteilung der Steueraufkommen kompensieren. Zahlungsbilanzpolitische Neutralität ist neben der allokativen demnach im hier betrachteten Fall nur dann gewährleistet, wenn es zusätzlich zur Wechselkursanpassung auch zu internationalen Übertragungen in Form von Lump-sum-Transfers kommt. Ohne diese sind die Gleichgewichte unter BLP und ULP trotz Realignment unterschiedlich.

Man sieht jetzt auch, daß sich die Ergebnisse nicht ändern, wenn statt des konstanten ein variables Arbeitsangebot angenommen wird. Solange Arbeit international immobil ist, betrifft eine allgemeine Umsatzsteuer nur die inländische Abstimmung zwischen Konsum und Freizeit. Für alle Aussagen über Handelsneutralität ist dies jedoch ohne Belang.

Betrachten wir jetzt den Fall einer unausgeglichenen (erweiterten) Handelsbilanz. Zum Ausgleich der Zahlungsbilanz lassen wir internationale Kapitalbewegungen zu. Allerdings gehen wir jetzt wieder von dem Fall eines einheitlichen inländischen Umsatzsteuersatzes aus. Bei Anwendung des BLP liegt dann alloka-

[77] *Metze* (1969, S. 147 ff.) argumentiert ähnlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tive Handelsneutralität vor, nicht aber beim ULP. Dies folgt unmittelbar aus (21), wenn man dort $\tau_i^h = \tau^h$ und $\tau_i^k = \tau^k$ setzt für alle $i \in N$. Dann kann natürlich auch der Übergang vom BLP zum ULP nicht im zahlungsbilanzpolitischen Sinne handelsneutral sein. Wechselkursanpassungen sind in diesem Fall kein Substitut für einen Wechsel des Besteuerungsprinzips. Dies wäre nur gewährleistet, wenn die Steuersätze auch international vollständig harmonisiert würden.

Modelle ohne Vorleistungen (II): BLP vs. EULP

Interessanter als der universelle wechselseitige Übergang zum ULP dürfte der Fall sein, daß nur die Länder einer (wie auch immer definierten) Steuerunion untereinander vom BLP zum ULP übergehen, im Handel mit Drittländern aber das BLP beibehalten. Auf Shibata (1967) geht die Bezeichnung „Eingeschränktes Ursprungslandprinzip (EULP)" zurück. Wir wollen kurz prüfen, inwieweit unser Modell einige der aus der Literatur bekannten Ergebnisse reproduziert[78].

Die zentralen Resultate stammen wohl von Berglas (1981). Dort wurde gezeigt, daß das EULP allokativ handelsneutral („non- distortive") ist, wenn alle Länder einen einheitlichen Umsatzsteuersatz erheben *und* wenn dieser Steuersatz in allen Ländern gleich hoch ist. Dies läßt sich im Rahmen unseres allgemeineren Modells nachweisen. Trotz durchgängig einheitlichem Steuersatz ($\tau^h = \tau^k; h, k \in W$) kommt es beim Übergang vom BLP zum EULP aber zu einer internationalen Aufkommensumverteilung, wenn die Handelsbilanzen der Steuerunionsländer mit Drittländern unausgeglichen sind. Genauer gesagt verlieren diejenigen Länder an Steueraufkommen, die einen Überschuß im Warenhandel mit ROW realisieren. Zahlungsbilanzpolitische Handelsneutralität läßt sich also nur bei Hinzuziehung eines internationalen Umverteilungssystems erreichen. Anzumerken bleibt, daß das EULP im allokativen Sinne nicht handelsneutral ist, wenn nur national, nicht aber international einheitliche Steuersätze erhoben werden. Dies liegt daran, daß die inländische Grenzrate der Substitution zwischen vergleichbaren importierten und im Inland produzierten Gütern beim Handel mit Steuerunionsländern an die Konsumentenpreise, beim Handel mit ROW dagegen letztlich an die Produzentenpreise angepaßt werden, d. h.

$$\frac{\partial U^h / \partial C_i^{hh}}{\partial U^h / \partial C_i^{kh}} = \frac{q_i^h (1 + \tau^h)}{q_i^k (1 + \tau^k)} \qquad i \in N,\ k \in EC_h$$

aber

$$\frac{\partial U^h / \partial C_i^{hh}}{\partial U^h / \partial C_i^{ROW_h}} = \frac{q_i^h (1 + \tau^h)}{q_i^{ROW} (1 + \tau^h)} = \frac{q_i^h}{q_i^{ROW}} \qquad i \in N.$$

Nur bei $\tau^h = \tau^k$ $(h, k \in EC)$ wird diese Verzerrung beseitigt.

[78] Wegen der Armington-Annahme können keine Handelsumlenkungen auftreten, die bei *Berglas* (1981) und *Georgakopoulos* (1989) eine gewisse Rolle spielen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter vergleichbaren Annahmen bringt unser numerisches Simulationsmodell auch genau diese Ergebnisse hervor.

Modelle mit Vorleistungen: BLP vs. GMP

Den bislang behandelten Modellen haftet der Nachteil an, daß sie mit der Vernachlässigung von gehandelten Zwischenprodukten einen im Zusammenhang mit der Umsatzbesteuerung wichtigen Aspekt ausklammern. Bezieht man Handel mit Vorleistungsgütern in die Analyse ein, sind als internationale Besteuerungsprinzipien vor allem das BLP und das GMP relevant (vgl. oben). Hier interessiert uns in erster Linie die Behauptung Biehls, daß das GMP eine allokationsneutrale und dies bedeutet insbesondere: eine handelsneutrale Besteuerungsform des grenzüberschreitenden Warenverkehrs darstellt (z. B. Biehl, 1988, S. 267, 272).

Dies scheint nur unter ganz speziellen Bedingungen richtig zu sein. Wir beschränken uns im folgenden auf den für Biehls These günstigsten Fall von national (aber nicht international) einheitlichen Steuersätzen[79]. Für eine formale Überprüfung müßte man eigentlich die Marginalbedingungen (19) so ergänzen, daß — bei Nichtexistenz von Steuern — auch der Einsatz von Vorprodukten national und international effizient erfolgt[80]. Man kann sich die Idee aber auch intuitiv plausibel machen. Zunächst einmal leuchtet ein, daß das GMP dann nicht allokativ neutral sein kann, wenn importierte Güter sowohl in der inländischen Produktion eingesetzt als auch gleichzeitig als Direktkonsum verwendet werden. Gehandelte Vorleistungen werden über das Vorsteuerabzugsverfahren nämlich von der (ausländischen) Steuer entlastet, während die Ausgaben für Direktkonsumkäufe die ausländische Steuer einschließen. Dies impliziert unterschiedliche marginale Bewertungen desselben importierten Gutes durch Konsumenten und Produzenten, mit der Konsequenz, daß die sich einstellende Gleichgewichtsallokation nicht (handels-)neutral sein kann. Wir wollen deshalb einmal annehmen, daß Direktimporte vernachlässigt werden können, also nur Vorleistungsgüter gehandelt werden. Dann liegt zwar allokative Neutralität vor, es kommt aber wegen des Vorsteuerabzugsverfahrens zu einer Aufkommensumverteilung. Der Wechsel von BLP zu GMP kann dann natürlich nicht in dem Sinne neutral sein, daß alle realen Variablen unverändert bleiben. Diese wäre nur dann der Fall, wenn die veränderte Aufkommensverteilung durch internationale Transfers rückgängig gemacht würde. Wechselkursanpassungen wären dann allerdings nicht nötig.

Insgesamt kommen wir damit zu den folgenden Schlußfolgerungen: Zum einen bringt unser numerisches Simulationsmodell unter geeigneten Annahmen jeweils die Resultate hervor, die man aufgrund theoretischer Überlegungen erwarten

---

[79] Wären die Steuersätze auch international einheitlich, wäre das Problem nicht mehr sonderlich interessant.

[80] *Grossman* (1980) präsentiert ein formales Modell, in dem die Handelsneutralität von Umsatzsteuern bei Existenz von Vorprodukten untersucht wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durfte. Darauf kam es uns vor allem an. Wir begründen damit nämlich unsere Vermutung, daß die numerischen Lösungen komplexer ökonomischer Systeme auch in den Fällen „richtig" sind, in denen theoretische Überlegungen allein nicht zum Erfolg führen. Als zweites halten wir fest, daß BLP, ULP und GMP jedenfalls bei Anwendung des Vorsteuerabzugsverfahrens nur unter ganz restriktiven Bedingungen Handelsneutralität im allokativen und zahlungsbilanzpolitischen Sinne gewährleisten. Dies gilt insbesonders dann, wenn innerhalb einer Steuerunion zum ULP oder GMP übergegangen, im Handel mit Drittländern aber das BLP beibehalten wird.

E. Simulationsergebnisse zur Harmonisierung der Umsatzsteuern

In diesem Kapitel werden wir die Ergebnisse unserer Simulationsrechnungen vorstellen. Bei diesen Simulationen wird grundsätzlich wie folgt vorgegangen: Ausgangspunkt der Berechnungen ist jeweils ein bestimmtes Marktgleichgewicht („benchmark equilibrium"). Im allgemeinen legen wir die Situation im Jahre 1981 zugrunde und interpretieren die 81er Daten als Ergebnis einer gleichgewichtigen Allokation. Bei Vorgabe bestimmter Parameterwerte, die entweder aus der Literatur übernommen oder aber von uns kalibriert wurden, reproduziert unser numerisch gelöstes allgemeines Gleichgewichtsmodell exakt die im Jahre 1981 beobachteten Daten. Wir nehmen dann eine Änderung bestimmter im Ausgangsgleichgewicht geltender steuerlicher Parameter vor und berechnen numerisch das den geänderten Rahmenbedingungen entsprechende Gleichgewicht („counterfactual equilibrium"). Im Mittelpunkt unseres Interesses stehen dabei natürlich die in Kapitel B. ausführlich erläuterten Vorschläge zur Harmonisierung der Umsatzsteuern. Alle Übergangsvorgänge werden vernachlässigt; es handelt sich also um eine langfristige Analyse. Durch Vergleich von neuem und altem Gleichgewicht sind dann Aussagen über die Wirkungen der analysierten Steuerharmonisierungsvorschläge möglich. Unser Vorgehen stellt also eine Art numerische komparative Statik dar. Prinzipiell lassen sich sämtliche durch die Änderung der steuerlichen Regelungen ausgelösten Faktor- und Güterbewegungen verfolgen. Natürlich können wir diese hier nicht im einzelnen wiedergeben. Schließlich werden z. B. in jedem Land 105 unterschiedliche Güter konsumiert[81]; unsere interregionale Input-Output-Tabelle hat die Dimension 112×112. Wir müssen uns also auf die Angabe einiger weniger Kennziffern beschränken, die als zusammenfassende Indikatoren der Steuerwirkungen in Frage kommen. Da wir vor allem an den Effizienzwirkungen einer Steuerharmonisierung interessiert sind, wählen wir die auf Hicks (1943) zurückgehende Äquivalente Variation (HEV) als monetäre Maßgröße für eine Wohlfahrtsänderung. Aus der Literatur[82] ist bekannt, daß die HEV ein zuverlässi-

[81] Wie in Kap. C erläutert, produziert jedes Land 14 unterschiedliche Güter, von denen jeweils eines international nicht gehandelt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ger Wohlfahrtsmaßstab ist. Allgemein gibt die mit einer Preisänderung verbundene Äquivalente Variation denjenigen (Pauschal-)Einkommensbetrag an, den man einem Konsumenten bei Gültigkeit der alten (d. h. in der Ausgangssituation geltenden) Preise mindestens geben müßte oder höchstens entziehen dürfte, damit er dasselbe Nutzenniveau wie nach der Preisänderung erreicht. Eine positive HEV impliziert einen Wohlfahrtsgewinn, eine negative einen Wohlfahrtsverlust. Für den Finanzwissenschaftler ist die HEV mittlerweile eine vertraute und gut interpretierbare Größe. Für den Politiker ist sie dies nicht. Er dürfte vor allem an den Aufkommenswirkungen alternativer Harmonisierungspläne interessiert sein. Wir weisen deshalb in den folgenden Tabellen neben den HEVs jeweils auch die (relativen) Änderungen der nationalen Steueraufkommen aus.

Die geplante Harmonisierung der Umsatzsteuern wird zur Folge haben, daß einzelne Länder an Wohlfahrt und / oder Sozialprodukt gewinnen, andere dagegen verlieren werden. Genau dieser Sachverhalt blockiert ja auch weitergehende Harmonisierungsbemühungen. Dann stellt sich aber die Frage, ob die an der Harmonisierung beteiligten Länder — hier also die EG-Mitgliedstaaten — wenigstens insgesamt bessergestellt werden, ggf. zu Lasten der Drittländer. In diesem Fall könnte man ja über eine europäische Finanzausgleichsregelung die Verlierer kompensieren. Zur Beantwortung der gestellten Frage benötigt man ein aggregiertes Wohlfahrtsmaß für die EG-Staaten. Dazu summieren wir einfach die für die einzelnen EG-Länder ermittelten HEVs. Das ist in numerischen Gleichgewichtsanalysen zwar üblich, gleichwohl aber nicht ganz unproblematisch. Ein möglicher Einwand wurde von Morey (1984) und im Anschluß daran von Ahlheim und Rose (1984, S. 345) vorgebracht. Der Kern des Arguments lautet, daß der HEV als monetärem Maß einer nur im ordinalen Sinne relevanten Nutzengröße keine unmittelbar kardinale Bedeutung zukommen kann. Die Aggregation der HEVs würde somit „materiell eine Zusammenfassung materiell nicht aggregierbarer Größen implizieren, auch wenn diese — maßbedingt — gleiche Dimensionen aufweisen" (S. 345). Dieser Einwand ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Ebert (1987, S. 42 ff.) hat nun allerdings gezeigt, daß die Summe der HEVs durchaus ein brauchbares aggregiertes Wohlfahrtsmaß darstellt, wenn man bestimmte zusätzliche Forderungen wie Anonymität und Normierung in Geldeinheiten akzeptiert. Angesichts der zahlreichen Konventionen, die z. B. auch der Sozialproduktsberechnung zugrunde liegen, erscheinen uns methodische Skrupel doch eher unangebracht. Dann verbleibt allerdings immer noch ein anderer möglicher Einwand. Selbst wenn nämlich $\Sigma HEV > 0$ gilt, bedeutet dies keineswegs, daß auch eine Paretoverbeserung in dem Sinne stattgefunden hätte, daß die Gewinner die Verlierer kompensieren und trotzdem noch eine Verbesserung realisieren könnten. Auf dieses paradox anmutende Ergebnis hat Boadway (1974) aufmerksam gemacht (Boadway-Paradox)[83]. Um die praktische Bedeutung dieses

[82] Vgl. z. B. *Ahlheim* und *Rose* (1989, S. 72 ff.).

[83] Vgl. auch *Ebert* (1985), (1987, Kap. 4).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Paradoxons aufzudecken, haben wir parallel zu den nachfolgend angegebenen Rechnungen Experimente der folgenden Art vorgenommen: Ausgehend von dem neu berechneten („counterfactual") Gleichgewicht leisten die gewinnenden EG-Länder Transfers an die verlierenden Partner-Staaten so, daß letztere genau das ursprünglich realisierte Wohlfahrtsniveau erreichen. Gibt es nach einer solchen Umverteilung noch Gewinner, handelt es sich um eine echte Verbesserung im Pareto-Sinne. Natürlich läßt sich aufgrund veränderter (relativer) Preise und Mengen das Gleichgewicht nach Zahlung solcher Transfers nicht sinnvoll mit der Situation ohne kompensierende Transfers vergleichen. Aber man kann prüfen, ob eine Pareto-Verbesserung mit einer positiven ΣHEV zusammenfällt. Dies war in allen von uns durchgeführten Simulationsexperimenten der Fall. Die ΣHEV kann damit nicht nur als aggregiertes Wohlfahrtsmaß, sondern darüber hinaus in unserem Modell auch als Indiz für eine Paretoverbesserung gelten. Letztlich sollte dies auch nicht überraschen. Paradoxien der erwähnten (oder anderer) Art dürften bei homothetischen Nutzenfunktionen oder -bäumen generell selten (vermutlich sogar gar nicht) auftreten.

Wir wollen auf einen weiteren Punkt hinweisen. Die in den nächsten Abschnitten präsentierten Tabellen enthalten eine große Anzahl scheinbar präziser numerischer Ergebnisse. Numerisch sind sie natürlich auch präzise (soweit man das von numerischen Berechnungen überhaupt sagen kann[84]). Man darf die Zahlen nur nicht zu sehr strapazieren. So berechnen wir zwar, daß das „Übergangssystem" der Bundesrepublik einen monetären Wohlfahrtsgewinn von 1734 Mill. ECU bescheren wird. Allerdings hängt der genaue Wert von so vielen exogen gesetzten Parametern ab, über die wir letztlich keine verläßlichen Informationen haben, daß mehr als die übliche Vorsicht angebracht ist. Letztlich läßt auch die quantitative Analyse doch wieder nur qualitative Interpretationen zu, etwa Aussagen über die ungefähren Größenordnungen, über die Relationen und über die Vorzeichen der Effekte[85]. Auch dies ist ja nicht gerade wenig.

Im vorhergehenden Kapitel wurden einige grundlegende ökonomische Wirkungszusammenhänge herausgearbeitet, auf die wir jetzt zurückgreifen werden. Man muß sich allerdings darüber klar sein, daß die oben angeführten Ergebnisse immer nur unter ganz speziellen Bedingungen galten. Unsere Ausführungen und Experimente dort hatten ja auch vor allem den Zweck zu prüfen, ob unser auf die jeweiligen Annahmen hin modifiziertes Gleichgewichtsmodell die aufgrund theoretischer Überlegungen zu erwartenden Ergebnisse hervorbringt. Wir rücken jetzt der „Realität" ein Stück näher. Nichts ist mehr einfach, die Interpretationen schon gar nicht.

---

[84] Zu dieser Problematik vgl. etwa *Gill* et. al. (1981, S. 7-14, 300-312).

[85] Dies gilt selbstverständlich nicht nur für numerische Gleichgewichtsmodelle, sondern für alle quantitativen Untersuchungen. Da solche Einschränkungen in der Politikberatung eher hinderlich sind, unterbleiben sie meistens.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Simulationen innerhalb des BLP

Wir wollen zunächst die Ergebnisse einiger Simulationsrechnungen präsentieren, die Änderungen steuerlicher Parameter im Rahmen des derzeit geltenden Grenzausgleichsverfahrens zum Inhalt haben. Dies verschafft uns einen Eindruck von der quantitativen Bedeutung von Umsatzsteuern, Zöllen usw. Die Tabelle 11 enthält die relevanten Resultate[86].

Im ersten Experiment haben wir sämtliche Zölle abgeschafft. Wie zu erwarten, könnten dadurch sowohl die EG insgesamt als auch ROW Wohlfahrts- und Sozialproduktsgewinne erzielen. Allerdings sind die quantitativen Effekte vergleichsweise gering. Dies liegt zum einen daran, daß die Zollsätze nicht zuletzt aufgrund der GATT-Vereinbarungen eher niedrig sind; zum anderen werden Zölle nur zwischen ROW und der EG insgesamt erhoben. Die Abschaffung der Umsatzsteuern, von der wir im zweiten Experiment ausgegangen sind, hat dagegen quantitativ wesentlich größere Wirkungen. Offensichtlich kommt den Umsatzsteuern als mögliches Instrument einer strategischen Handelspolitik heutzutage eine wesentlich größere Bedeutung zu als den Zöllen. Ähnliches gilt dann wohl auch für Subventionen. Es überrascht deshalb nicht, daß die Beseitigung bzw. Verminderung insbesondere der landwirtschaftlichen Subventionen im Mittelpunkt der sog. Uruguay-Runde des GATT stand. Nur am Rande sei vermerkt, daß die OECD die quantitativen Effekte der EG-Agrarmarktordnungen u. a. auch im Rahmen numerischer Gleichgewichtsmodelle untersuchen läßt[87]. Ein Blick auf Tabelle 11 zeigt, daß die EG bei Abschaffung der Umsatzsteuern verlieren würde; umgekehrt bedeutet dies, daß vom Mehrwertsteuersystem in der EG — jedenfalls im Jahre 1981 — protektionistische Wirkungen zu Lasten der EG-Handelspartner ausgingen. Als einziges EG-Land dürfte Italien von der Abschaffung der Mehrwertsteuern profitieren. Dasselbe gilt für ROW. Wir werden gleich noch darauf zurückkommen. Im dritten Simulationsexperiment schließlich wurden die Zölle sowie die verzerrenden Umsatz- und Produktionssteuern abgeschafft. Die öffentlichen Güter werden jeweils über die (bei hier unterstelltem konstanten Arbeitsangebot) allokationsneutralen Einkommensteuern finanziert. Die sich einstellende Allokation ist das Freihandelsgleichgewicht. Demgemäß sind die erzielten Wohlfahrtsgewinne insgesamt auch am größten. Allerdings sind sie ungleich verteilt. Auffällig sind insbesondere die hohen Wohlfahrtsverluste für Frankreich und ROW, die nur auf die gegenüber den beiden ersten Experimenten zusätzliche Beseitigung der Produktionssteuern zurückzuführen sein können. Zur Erklärung kann man an das letzte Kapitel anknüpfen. Bei den

---

[86] In den Tabellen 11 und 12 wurde dabei zur Vereinfachung von einem fixen Arbeitsangebot und fixen Vorleistungskoeffizienten ausgegangen. Wir werden später sehen, daß diese Annahmen keinen allzu großen Einfluß auf die quantitativen Ergebnisse haben; die Rechenzeit vermindert sich allerdings drastisch.

[87] Vgl. dazu das Sonderheft Nr. 13 der OECD Economic Studies 1989-90 *OECD* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 11

Die quantitative Bedeutung von Steuern und Zöllen unter dem BLP*

Simulations-experiment → / Land ↓	Abschaffung von Zöllen			Abschaffung der Umsatzsteuern			Abschaffung aller Steuern und Zölle		
	HEV[1]	HEV[2] (%)	TOT[3]	HEV	HEV (%)	TOT	HEV	HEV (%)	TOT
F	240	0.46	-0.01	-1173	-2.26	-0.05	-8462	-16.31	-5.37
B-L	-246	-3.06	-0.47	-109	-1.36	-0.19	2666	33.19	2.47
NL	-208	-1.74	-0.26	-1011	-8.45	-0.89	2417	20.20	3.79
D	150	0.34	0.03	-813	-1.81	0.06	3307	7.38	2.66
I	69	0.30	-0.06	522	2.27	-0.05	7078	30.75	5.48
GB-IRL	131	0.45	-0.03	-182	0.62	-0.14	1209	4.15	-0.08
DK	12	0.16	-0.14	-369	-4.98	-1.63	512	6.91	2.26
EG	148			-3135			8727		
ROW	660	0.12	0.15	5422	0.97	0.31	-2585	-0.46	-1.71
∑ HEV	808			2287			6142		

* Konstantes Arbeitsangebot, fixe Vorleistungskoeffizienten

[1] in Mill. ECU

[2] HEV in v. H. des Umsatzsteueraufkommens im Ausgangsgleichgewicht

[3] relative Änderung gegenüber dem Ausgangsgleichgewicht

Produktionssteuern wird kein Grenzausgleich vorgenommen. Eine vergleichsweise stärkere Besteuerung der aggregierten Exportgüter hat dann eine Verbesserung der ToT und (mit Einschränkungen) der Wohlfahrt zur Folge. Der Tabelle 9 entnimmt man nun, daß für Frankreich sehr hohe Produktionssteuersätze ausgewiesen sind. Dabei sind solche Güter besonders stark betroffen, die aus der Sicht Frankreichs aggregierte Exportgüter darstellen (Eisen und Stahl, Büromaschinen, Nahrungsmittel). Die Beseitigung dieser Steuern führt dementsprechend zu Wohlfahrtsverlusten. Eine analoge Argumentation gilt für ROW. Gemäß Tabelle 9 liegen die höchsten Produktionssteuersätze auf den Gütern Energie, Wasser, Bergbau, auf Nahrungsmitteln und auf den marktbestimmten Dienstleistungen. In unserer Datenbasis sind dies für ROW aggregierte Exportgüter. Damit leuchtet ein, daß ROW sich durch die Beseitigung der Produktionssteuern verschlechtert. Diese Ergebnisse sind nicht uninteressant, man darf sie aber schon allein deshalb

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht überbewerten, weil unsere Modellierung der Produktionssteuern unbefriedigend ist. Wir haben einfach die entsprechenden Informationen von EUROSTAT (1986) übernommen, ohne die Produktionssteuern weiter zu disaggregieren. Unser Hauptaugenmerk liegt ja auch auf den Umsatzsteuern.

Um die von den Umsatzsteuern ausgehenden Wirkungen besser verstehen zu können, berichten wir in Tabelle 12 über eine weitere Simulationsrechnung. Ausgehend vom Freihandelsgleichgewicht wurden für alle Länder sukzessive (und kumulativ) die im Jahre 1981 geltenden Umsatzsteuersysteme eingeführt. Das Freihandelsgleichgewicht wurde als Vergleichsbasis gewählt, damit bei der Interpretation von einem unverzerrten Ausgangsgleichgewicht ausgegangen werden kann. Man sieht, daß sich Italien, Großbritannien (gemeinsam mit Irland) sowie ROW bei Einführung ihrer nationalen Umsatzsteuersysteme verschlechtern, alle übrigen Länder aber Wohlfahrtsgewinne verzeichnen. Vor allem die folgenden drei Bestimmungsgründe kommen für die Erklärung dieser Effekte in Frage. Sofern die nationalen Steuersätze differenziert sind, gehen mit dem inländischen Allokationseffekt Wohlfahrtsverluste einher[88]. Bei konstantem Arbeitsangebot ist nämlich ein einheitlicher Umsatzsteuersatz optimal. Zusätzlich sind die ToT- bzw. die damit verbundenen Wohlfahrtseffekte zu beachten. Wir haben oben erklärt, wie diese zustande kommen und von welchen Determinanten sie abhängen. Schießlich ist zu berücksichtigen, daß Ex- und Importe der ersten zwölf Güter nach dem BLP, der grenzüberschreitende Direktkonsum der marktbestimmten Dienstleistungen aber nach dem ULP besteuert werden. Dies wurde in Kapitel B. ausführlich begründet. Die systemfremde Besteuerung der Direktkonsumex- und -importe von Dienstleistungen nach dem ULP verursacht Steuerex- oder -importe, von denen wohlfahrtserhöhende bzw. -mindernde Wirkungen ausgehen. Zu einem Steuerexport kommt es vor allem dann, wenn die marktbestimmten Dienstleistungen (bezogen auf den Direktkonsum) für das Inland ein aggregiertes Exportgut darstellen und der heimische Umsatzsteuersatz nicht kleiner als der in den Partnerländern ist. Dem inländischen Einkommensgewinn aufgrund des Steuerexports steht natürlich bei den Handelspartnern ein gleich hoher Einkommensverlust gegenüber. Frankreich gehört zu den Ländern, die durch die von uns unterstellte steuerliche Behandlung von Dienstleistungsex- und -importen an Endverbraucher einen Steuerexport und damit einen Aufkommensgewinn realisieren. Es rechnet zu den Hochsteuerländern und ist ein (Netto-)Exporteur von Dienstleistungen.

Die Wohlfahrtsverluste für Italien lassen sich wie folgt erklären. Zum einen belegt Italien sein aggregiertes Exportgut „Straßenfahrzeuge" mit einem erhöhten Steuersatz von 20%, die ermäßigten Steuersätze dagegen beziehen sich überwiegend auf aggregierte Importgüter. Bei einer Besteuerung nach dem BLP bewirkt

[88] Man beachte, daß das erzielte Umsatzsteueraufkommen in Form von Lump-sum Transfers an die inländischen Haushalte ausgeschüttet wird. Wenn es zu keinem Steuerex- oder -import kommt, treten ausschließlich Substitutionseffekte auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 12

Sukzessive Einführung der Umsatzsteuern*
(HEV in Mill. ECU)

Erhebung von Umsatzsteuern in Land ... → HEV in Land... ↓	F	B-L	NL	D	I	GB-IRL	DK	ROW
F	544	504	456	464	394	388	392	934
B-L	-57	151	61	32	25	1	-3	64
NL	54	50	682	702	721	781	780	969
D	-183	-287	-493	176	26	-30	-41	647
I	3	0	-14	-21	-345	-346	-347	-314
GB-IRL	26	16	-108	-115	-135	-315	-327	-453
DK	12	14	12	21	32	54	268	344
EG	399	448	596	1259	718	533	722	2191
ROW	-1194	-1372	-1718	-2646	-2630	-2982	-3208	-4456
$\sum$ HEV	-795	-924	-1122	-1387	-1912	-2449	-2486	-2265

* Konstantes Arbeitsangebot, fixe Vorleistungskoeffizienten.

dies eine eindeutige Verschlechterung der ToT und einen Wohlfahrtsverlust. Hinzu kommt, daß in Italien Dienstleistungen niedrig besteuert werden. Italien exportiert zwar per saldo Dienstleistungen an Endverbraucher; insgesamt kommt es aber zu einem Steuerimport, der zusätzliche Wolfahrtsverluste hervorruft. Die Verluste Italiens aus Tabelle 12 bzw. die Gewinne in Tabelle 11 lassen sich also überzeugend begründen. Ganz analog könnte man nun bei den anderen Ländern argumentieren, um die ermittelten Effizienzwirkungen zu erklären. Wir wollen uns jedoch den quantitativen Wirkungen des Übergangs vom BLP zum Übergangssystem zuwenden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Quantitative Wirkungen der ECOFIN- Schlußfolgerung und des Kommissionsvorschlages

Die Tabellen 13 und 14 informieren über die Wohlfahrts- und Aufkommenseffekte der für die Zeit vom 1.1.1993 bis (voraussichtlich) 31.12.1996 vorgesehenen Harmonisierungsmaßnahmen. Sie wurden ausführlich im dritten Abschnitt von Kapitel B. erläutert. Wir beginnen mit den quantitativen Auswirkungen der ECOFIN-Schlußfolgerung. Diese wurde so modelliert, daß der innergemeinschaftliche Handel mit Vorleistungsgütern steuerlich nach dem BLP, sämtliche innergemeinschaftliche Direktkonsumlieferungen dagegen nach dem ULP abgewickelt werden. Mögliche, bislang aber noch nicht beschlossene[89] Sonderregelungen für Versandhandelsumsätze und PKW haben wir bewußt vernachlässigt. Sie werden später beim Vorschlag der EG-Kommission für die Übergangsperiode berücksichtigt. Überlegen wir uns zunächst, welche Wirkungszusammenhänge beim Übergang von der gegenwärtigen steuerlichen Behandlung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zu der dem ECOFIN-Beschluß entsprechenden Regelung relevant sind. Grundsätzlich kommen wieder die folgenden drei Effekte in Frage, die wir jeweils isoliert behandeln wollen.

Als erstes wird die Konsumallokation dadurch (weiter) verzerrt, daß der im Inland produzierte Konsum mit inländischen, der vom EG-Ausland bezogene Direktkonsum dagegen mit den ausländischen Steuersätzen belegt ist. Vor allem bei Niedrigsteuerländern wie der Bundesrepublik dürfte es dadurch zu Wohlfahrtsverlusten kommen. Hochsteuerländer dürften sich dagegen tendenziell verbessern. Dies läßt sich unter Rückgriff auf ein Theorem von Hatta (1986) plausibel machen. Dort wurde gezeigt, daß eine aufkommensneutrale Erhöhung des niedrigsten bei gleichzeitiger Senkung des höchsten Steuersatzes (unter bestimmten Bedingungen) wohlfahrtserhöhend ist. Wäre der Übergang vom BLP zum ECOFIN- Beschluß aufkommensneutral[90], würde für die Bundesrepublik aber genau das Gegenteil eintreten. Der aus anderen EG-Ländern bezogene Direktkonsum unterliegt ja jetzt durchweg höheren Steuern. Um die Aufkommensneutralität sicherzustellen, müßten darum die inländischen Steuersätze noch gesenkt werden. Man beachte, daß diese Wohlfahrtseffekte eng mit der Armington-Annahme zusammenhängen. Wären nämlich die in unterschiedlichen Ländern produzierten Güter physisch homogen (wie im Heckscher-Ohlin Modell), würden sich die Konsumentenpreise von in- und ausländischen Gütern unter dem ULP einander anpassen. Wohlfahrtsverluste wären dann über eine suboptimale internationale Produktionsstruktur zu erklären.

---

[89] Mittlerweile wurden entsprechende Beschlüsse gefaßt; vgl. Fußnote 40 im zweiten Kapitel.

[90] Dazu müßten allerdings mögliche Steuerex- oder -importe durch gegenläufige Transfers kompensiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der zweite zu berücksichtigende Effekt wurde in Abschnitt II.2 von Kapitel D. erläutert. Beim Wechsel vom BLP zum ULP, der hier allerdings nur für die innergemeinschaftlichen Direktkonsumlieferungen[91] gilt, kommt es zu ToT- und damit zusammenhängenden Wohlfahrtseffekten. Die ToT dürften sich dabei für diejenigen Länder verbessern (verschlechtern), die die in bezug auf den EG-Handel aggregierten Exportgüter (Importgüter) mit höheren Steuern belegen als die aggregierten Importgüter (Exportgüter). Der genaue Wirkungszusammenhang wurde oben erläutert. Das Problem ist, daß dieser Effekt nicht immer eindeutig identifizierbar ist. Kein Land differenziert ja steuerlich explizit nach aggregierten Export- bzw. Importgütern. Der weitaus größte Teil aller Umsätze ist jeweils dem Normalsteuersatz unterworfen. Entsprechend erstreckt sich dieser sowohl auf aggregierte Export- als auch auf aggregierte Importgüter. Ein ToT-Effekt ist zwar wirksam, aber er ist nicht immer auf einfache Weise zu erkennen.

Der dritte Effekt schließlich ist der Aufkommenseffekt, der mit Steuersatzänderungen oder mit einem Wechsel des (internationalen) Besteuerungsprinzips einhergeht. Für die Finanzminister der EG-Länder stehen diese Effekte offensichtlich im Vordergrund. Dieser Aufkommenseffekt hängt vor allem von zwei Bestimmungsgründen ab, zum einen von der Struktur der Außenhandelsbeziehungen in Verbindung mit den zugehörigen Steuersätzen, zum anderen davon, ob die Handelsbilanz einen Überschuß oder ein Defizit aufweist. Dies wird deutlich, wenn man zur Vereinfachung annimmt, daß beim Wechsel des Besteuerungsprinzips (für innergemeinschaftliche Direktkonsumlieferungen) alle konsumierten Mengen unverändert bleiben. Betrachtet man etwa den Übergang vom geltenden System zur ECOFIN-Schlußfolgerung, ergibt sich die Änderung des Steueraufkommens über die Differenz der Gleichungen (12) und (5) als

$$\Delta T = \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} \tau_i (q_i C_i^{\cdot k} - q_i^k C_i^{k \cdot}). \tag{24a}$$

Die jeweils ersten Summanden stellen einen Steuerexport dar, der allerdings gegen den Verlust an Einfuhrumsatzsteuer aufzurechnen ist. Bei einheitlichem Steuersatz käme es für die Veränderung des Steueraufkommens nur auf den Saldo der auf den innergemeinschaftlichen Direktkonsumhandel bezogenen Handelsbilanz an. Bei differenzierten Steuersätzen ist überdies von Bedeutung, ob die aggregierten Direktkonsumex- bzw. -importe einzelner Güter mit niedrigen oder hohen Sätzen belegt sind. Tendenziell werden solche Länder eine Zunahme des Steueraufkommens verzeichnen, die einen Handelsbilanzüberschuß aufweisen und per saldo exportierte Güter hoch besteuern. Zu beachten ist, daß Gleichung (24a) nur eine erste Approximation der „tatsächlichen" Aufkommensänderung darstellt. Aufgrund von Verhaltensanpassungen bleiben weder die Konsum-

[91] Dabei ist zu beachten, daß wir Direktkonsumex- bzw. -importe von Dienstleistungen schon im geltenden System nach dem ULP versteuert haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mengen noch die Preise konstant und (24a) entspricht nicht der Differenz der Steueraufkommen im neuen und altem Gleichgewicht. Wir werden die über (24a) ermittelten Aufkommenseffekte bei konstanten Mengen und Preisen im folgenden als „first round"-Aufkommenseffekte bezeichnen. Insbesondere interessiert in diesem Zusammenhang die Frage, ob bzw. inwieweit diese „first round" Effekte eine brauchbare Approximation für die unter Berücksichtigung aller Anpassungsvorgänge ermittelten Aufkommenswirkungen darstellen.

In einer geschlossenen Volkswirtschaft sind Aufkommenseffekte für die Ermittlung der Wohlfahrtswirkungen steuerpolitischer Maßnahmen dann irrelevant, wenn sich — wie in unserem Modell — ein verändertes Steueraufkommen in veränderten Lump-sum Transfers an den repräsentativen Haushalt niederschlägt. Wohlfahrtsänderungen hängen dann einzig und allein von den steuerlich induzierten Substitutionseffekten ab. In offenen Volkswirtschaften sind Aufkommenseffekte unter Wohlfahrtsaspekten allerdings dann von Bedeutung, wenn sie auf Steuerex- bzw. — importe zurückzuführen sind. Dazu muß man sich nur klarmachen, daß ein Steuerexport einem Transfer vom Ausland an das Inland entspricht, während es bei einem Steuerimport zu einem Transfer vom In- an das Ausland kommt. Übersteigen nun die Steuerexporte die Steuerimporte, bezieht das Inland also per Saldo einen Transfer aus dem Ausland. Aus der Diskussion um das sog. Transferproblem[92] weiß man aber, daß solche Transfers für das Empfängerland in aller Regel wohlfahrtserhöhend, für das Geberland dagegen wohlfahrtsmindernd sind[93]. Bezogen auf Gleichung (24a) sind die jeweils ersten Summanden demgemäß auch unter Wohlfahrtsgesichtspunkten relevant, da sie einem Steuerexport entsprechen. Den anderen Termen, d. h. dem Verlust an Einfuhrumsatzsteuer, kommt wohlfahrtsmäßig dagegen keine Bedeutung zu. Zwar werden die inländischen Haushalte jetzt mit einer geringeren Einfuhrumsatzsteuer belastet, aber dafür erhalten sie auch entsprechend geringere Transfers.

Subtrahiert man von den Steuerexporten nicht die Einfuhrumsatzsteuer, sondern die Steuerimporte, erhält man mit

$$\Delta T^W = \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} (\tau_i q_i C_i^{\cdot k} - \tau_i^k q_i^k C_i^{k \cdot}) \tag{24b}$$

die für Wohlfahrtsrechnungen relevanten Aufkommenswirkungen von Steuerreformen. Auch dabei handelt es sich allerdings nur um „first round" Effekte, bei denen Anpassungen der Mengen und der Produzentenpreise unberücksichtigt bleiben. Den Ausdruck ΔT^W bezeichnen wir als Nettosteuerex- oder -importe.

---

92 Vgl. dazu etwa *Bhagwati* und *Srinivasan* (1983, Kap. 12).

93 Weniger eindeutig als die Wohlfahrts- sind die ToT-Effekte internationaler Transfers (bzw. von Steuerex- und -importen). Aufgrund der von uns unterstellten Nachfragefunktionen sind Transfers für das Geberland aber immer mit einer Verschlechterung der ToT verbunden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den nachfolgenden Tabellen werden wir sowohl die den Gleichungen (24a) und (24b) entsprechenden „first round" Effekte ausweisen, als auch die sich bei Berücksichtigung aller Systemzusammenhänge einstellenden Aufkommensänderungen und Nettosteuerex- bzw. -importe.

Tabelle 13 informiert über die quantitativen Auswirkungen eines Übergangs vom derzeit geltenden Mehrwertsteuersystem zu einer der ECOFIN-Schlußfolgerung entsprechenden Regelung. In der ersten Spalte des ersten Blocks sind die HEV-Werte für jedes Land ausgewiesen. Die zweite Spalte drückt die HEVs jeweils als Prozentsatz des nationalen Umsatzsteueraufkommens aus. Die Zahlen in der dritten Spalte (T^W%) geben die sich bei Berücksichtigung aller Systemeffekte einstellenden Nettosteuerexporte (+) bzw. Nettosteuerimporte (−) an, jeweils in Prozent des Umsatzsteueraufkommens der Ausgangssituation. Großzügig lassen sich diese Werte als nur durch Steuerex- bzw. -importe (unter Vernachlässigung von Substitutionseffekten) ausgelöste Wohlfahrtsänderungen interpretieren. Die darunter in Klammern angegebenen Zahlen stehen für die relativen Änderungen der nationalen Umsatzsteueraufkommen. Die Angaben in dieser dritten Spalte stellen die allgemeinen Gleichgewichtsäquivalente der durch (24b) und (24a) ausgedrückten „first round" Effekte dar. Letztere sind im übrigen in der allerletzten Spalte von Tabelle 13 angegeben, wobei die Klammerangaben (24a), die anderen Werte (24b) entsprechen (jeweils in Prozent des Umsatzsteueraufkommens). In der ToT-Spalte schließlich stehen die relativen ToT-Änderungen. Bei Betrachtung des ersten Spaltenblocks fällt zunächst einmal auf, daß Wohlfahrtsverluste bzw. -gewinne genau dann auftreten, wenn es zu Nettosteuerim- bzw. -exporten kommt, die ihrerseits immer mit einer Verschlechterung bzw. Verbesserung der ToT einhergehen. Versuchen wir einmal die ausgewiesenen Werte exemplarisch für zwei Länder zu erklären, für die Bundesrepublik als Niedrig- und für Dänemark als Hochsteuerland.

Die Bundesrepublik verzeichnet offensichtlich einen Nettosteuerimport, dem ein Transfer an die anderen EG-Länder entspricht. Zwar erzielte die BRD 1981 insgesamt einen Exportüberschluß (vgl. Tabelle 7). Bezogen auf die innergemeinschaftlichen Direktkonsumlieferungen (ohne Dienstleistungen) war sie jedoch eindeutig ein Netto-Importland. Zusammen mit den höheren Steuersätzen der EG-Handelspartner erklärt dies den Nettosteuerimport und die Verschlechterung der ToT. Ein Blick auf die zweite Spalte zeigt nun, daß der monetäre Wohlfahrtsverlust insgesamt kleiner ist als der durch die (Netto-)Steuerimporte allein verursachte Verlust. Man beachte, daß die Werte in der zweiten und dritten Spalte auf dieselbe Basis bezogen und damit unmittelbar vergleichbar sind. Als Erklärung für diesen Unterschied kommen vor allem die beim Übergang zur ECOFIN-Regelung eintretenden Substitutionseffekte im Außenhandel in Betracht. Direktkonsumimporte heimischer Verbraucher unterliegen jetzt den höheren Steuersätzen der EG-Handelspartner. Dies bewirkt eine Substitution hin zu den in der BRD produzierten vergleichbaren Konsumgütern. Analog zu den in Kapitel D.II.2 beschriebenen Wirkungszusammenhängen kommt es aus der Sicht der Bundesre-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

publik zu einer Verbesserung der ToT (genauer: zu einer Abschwächung der Verschlechterung der ToT) mit der Folge, daß die Wohlfahrtsverluste insgesamt etwas schwächer ausfallen. Im Fall der Bundesrepublik sind die durch diese Substitutionseffekte einerseits, Nettosteuerimporte andererseits verursachten Wohlfahrtswirkungen also gegenläufig.

Die von uns berechneten Zahlen für Dänemark erklären sich ganz analog. Dänemark ist ein Hochsteuerland und verzeichnet bei den innergemeinschaftlichen Direktkonsumlieferungen (ohne Dienstleistungen) einen Exportüberschuß. Damit kommt es zu einem Nettosteuerexport und positiven ToT-Effekten. Insgesamt sind die (in der zweiten Spalte ausgewiesenen) Wohlfahrtsgewinne allerdings erheblich niedriger als die allein auf den Nettosteuerexport zurückzuführenden Wohlfahrtszuwächse (in Spalte 3). Der Unterschied ist wieder durch das Wirken von Substitutionseffekten zu erklären, die jetzt in doppelter Weise wirksam werden. Dänemark erhebt auf die vom Wechsel des Besteuerungsprinzips betroffenen Güter einen einheitlichen Steuersatz. Nach dem Übergang zum ULP sind die Direktkonsumkäufe durch Endverbraucher in EG-Partnerländern mit den niedrigeren ausländischen Steuersätzen belastet. Da Wechselkursanpassungen (oder Änderungen der Produzentenpreise) den Wechsel nicht vollständig kompensieren können, kommt es zum einen zu einer Verzerrung der inländischen Konsumallokation. Die dadurch bewirkten Zusatzlasten führen tendenziell zu einer Wohlfahrtsminderung. Hinzu kommt, daß die inländischen Verbraucher ausländische gegen vergleichbare inländische Güter substituieren werden. Dadurch ergibt sich zusätzlich ein ToT- Effekt, der sich zuungunsten Dänemarks auswirkt und in der Tendenz eine weitere Wohlfahrtsverringerung bewirkt. Beide Effekte zusammengenommen erklären die vergleichsweise große Abweichung der in der zweiten und dritten Spalte ausgewiesenen Werte. Ganz ähnlich könnte man (mit etwas Phantasie) auch die ausgewiesenen Werte für die anderen Länder erklären.

Wir wollen stattdessen auf die übrigen in Tabelle 13 angegebenen Zahlen eingehen. Die Werte im ersten Spaltenblock gelten für den allgemeinen Fall, daß das Arbeitsangebot in jedem Land variabel (aber international immobil) ist und die inländischen und importierten Vorleistungsgüter in der Produktion substituierbar sind. Um die Bedeutung dieser Annahmen zu ermitteln, geben wir sie jetzt nacheinander auf. Wie man sieht, ändert sich qualitativ überhaupt nichts und quantitativ nicht viel. Auffällig ist aber, daß sich die Wohlfahrtsgewinne und -verluste jeweils weiter erhöhen. Die Verbesserungen sind zum Teil darauf zurückzuführen, daß bei konstantem Arbeitsangebot die Verzerrungen zwischen Konsum und Freizeit verschwinden. Aus der Theorie des Second-best ist zwar bekannt, daß aus der Anzahl der Verzerrungen nicht auf die Höhe des Wohlfahrtsverlustes geschlossen werden kann, bei homothetischen Nutzenbäumen ist die Beseitigung der Verzerrung zwischen Konsum und Freizeit allerdings wohlfahrtserhöhend. Daß sich die verlierenden Länder weiter verschlechtern, könnte mit der folgenden Überlegung zusammenhängen. Beim Wechsel des Besteuerungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 13: **Wohlfahrts- und Aufkommenseffekte der ECOFIN-Schlußfolgerung**
(ohne Versandhandelsregelung etc.)

	ECOFIN-Schluß-folgerung				Sensitivitätsanalysen: Konstantes Arbeits-angebot			Konst. Arbeitsangebot und konst. Prod. Koeffizienten			First round
Land ↓	HEV	HEV (%)	T^W (%) (T)	TOT	HEV	HEV (%)	T^W (%) (T)	HEV	HEV (%)	T^W (%) (T)	T^W (%) (T)
F	-936	-1.80	-0.58 (-2.51)	-0.10	-1251	-2.41	-0.58 (-2.53)	-1601	-3.09	-0.54 (-2.33)	-0.34 (-1.81)
B-L	504	6.27	7.24 (7.32)	1.47	651	8.11	7.25 (7.35)	669	8.33	7.25 (7.73)	8.18 (7.02)
NL	-480	-4.01	-3.31 (-5.20)	-0.96	-650	-5.43	-3.33 (-5.24)	-745	-6.23	-3.26 (-5.01)	-2.97 (-4.70)
D	-1306	-2.91	-3.97 (-1.39)	-1.41	-1882	-4.20	-3.97 (-1.44)	-1657	-3.70	-4.01 (-1.01)	-5.27 (-2.76)
I	235	1.02	1.08 (2.91)	0.53	310	1.35	1.07 (2.90)	352	1.53	1.07 (3.29)	0.56 (1.71)
GB-IRL	1511	5.19	4.26 (7.26)	1.48	2164	7.44	4.26 (7.25)	2425	8.33	4.24 (7.81)	3.77 (5.21)
DK	223	3.00	5.83 (3.94)	3.37	323	4.37	5.85 (3.99)	271	3.66	5.94 (4.10)	8.85 (6.29)
EG	-249				-335			-286			
ROW	-13	0.00	(0.85)	-0.01	-32	-0.01	(0.84)	-156	-0.03	(1.18)	
$\sum$ HEV	-262				-367			-442			

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prinzips kommt es zu einer veränderten Nachfrage nach den in einem Land produzierten Gütern und, als unmittelbare Folge, zu einer veränderten Faktornachfrage. Dies gilt insbesondere für den international immobilen Faktor Arbeit. Bei konstantem Arbeitsangebot sind nun größere Lohnsatzänderungen als bei variablem erforderlich, um den Arbeitsmarkt zu räumen. Dies impliziert aber eine stärkere Reaktion der Produzentenpreise und über die damit verbundenen ToT-Effekte höhere Wohlfahrtsausschläge nach oben und unten. Ganz ähnliche Wirkungen ergeben sich bei fixen im Vergleich zu variablen Produktionskoeffizienten. Bei letzteren kommt es zu Substitutionsvorgängen zwischen in- und ausländischen Vorleistungsgütern. Zur Markträumung bedarf es dann nur einer geringeren Variation der Produzentenpreise. Entsprechend fallen auch die ToT- und Wohlfahrtseffekte geringer aus.

In der letzten Spalte von Tabelle 13 sind nun die nach (24b) bzw. — in Klammern — die nach (24a) ermittelten „first round" Effekte angegeben. Sie geben die (jeweils auf das Umsatzsteueraufkommen bezogene) relative Änderung der Nettosteuerex- oder -importe bzw. des Umsatzsteueraufkommens an. Zu vergleichen sind diese Werte mit denjenigen in der dritten Spalte des ersten Zahlenblocks. Man sieht, daß sich die „first round" Wirkungen vom Vorzeichen her nicht von den über das Gleichgewichtsmodell ermittelten unterscheiden. Die Beurteilung der betragsmäßigen Unterschiede ist letztlich Ermessenssache. So mag die Differenz der z. B. für die Bundesrepublik berechneten Werte von 1.39 bzw. 2.76 Prozent Verminderung des Steueraufkommens als nicht allzu groß angesehen werden andererseits beläuft sie sich doch auf fast 100 Prozent. Bei vernünftiger Abwägung ist allerdings festzustellen, daß Effekte der ersten Runde keine allzu schlechte Annäherung an die entsprechenden vollständigen Systemeffekte in der dritten Spalte darstellen. Eine grobe Abschätzung der Substitutionseffekte dürfte dann in etwa zu den in der zweiten Spalte ausgewiesenen HEV-Werten führen. Allerdings darf man dabei nicht von den Aufkommensänderungen ausgehen wie oben erläutert sind für diese Abschätzung vielmehr die Nettosteuerex- oder -importe zugrundezulegen.

Alles in allem sind die Wohlfahrts- und Aufkommenseffekte beim Übergang zur ECOFIN-Regelung nicht ganz unbeträchtlich. Jedenfalls gilt das für die einzelnen Mitgliedstaaten; für die EG insgesamt sind die Effekte allerdings eher vernachlässigenswert. Dies hat folgenden Grund. Die Wohlfahrtsänderungen werden wesentlich durch die Höhe der Nettosteuerex- bzw. -importe bestimmt. Jedem Steuerexport eines Landes steht aber bei den EG-Partnern ein gleich großer Steuerimport gegenüber; letztlich handelt es sich also bei diesen Effekten nur um ein Nullsummenspiel. Übrig bleiben nur die durch Substitutionseffekte ausgelösten Wohlfahrtseffekte. Diese sind aber quantitativ nicht allzu bedeutsam und innerhalb der EG überdies zum Teil gegenläufig. Wir bemerken noch, daß unsere Zahlen aus doppeltem Grund eher Extremwerte sein dürften. Zum einen wurde vernachlässigt, daß aufgrund der hohen Freigrenzen schon im geltenden System ein Teil der grenzüberschreitenden Direktkonsumkäufe nach dem ULP abgewik-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kelt wird. Hinzu kommt, daß die innergemeinschaftlichen Direktkonsumlieferungen in unserer Datenbasis eher zu hoch ausgewiesen sind. Allerdings standen uns in dieser Hinsicht keine besseren Informationen zur Verfügung.

Tabelle 14 zeigt die quantitativen Effekte, die sich beim Übergang zu den von der EG-Kommission vorgeschlagenen Harmonisierungsplänen ergeben. Diese unterscheiden sich von der ECOFIN-Regelung durch Sonderbestimmungen für Versandhandelsumsätze und private PKW-Käufe. Wir hatten allerdings unterstellt, daß die Versandhandelsregelung immer dann umgangen wird, wenn dies für Lieferer und Abnehmer vorteilhaft erscheint. Dagegen werden grenzüberschreitende Lieferungen von privaten PKW (Sektor 8) steuerlich grundsätzlich nach dem BLP behandelt. Bei der Diskussion des ECOFIN-Vorschlages stellte sich heraus, daß die „first-round" Effekte eine durchaus brauchbare Annäherung an die entsprechenden allgemeinen Gleichgewichtseffekte waren. Im jetzt zu behandelnden Fall lauten die zu (24a, b) analogen Gleichungen[94]

$$\Delta T = \sum_{k \in EC_h^H} \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i C_i^k - \sum_{k \in EC_h^L} \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i^k C_i^k \cdot \tag{25a}$$

bzw.

$$\Delta T^W = \sum_{k \in EC_h^H} \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i C_i^k - \sum_{k \in EC_h^L} \sum_{i \in N_d} \tau_i^k q_i^k C_i^k \cdot \tag{25b}$$

Es sind also eindeutig die Niedrigsteuerländer, die sowohl aufkommensmäßig als auch im Hinblick auf die Nettosteuerexporte bei Inkrafttreten des Kommissionsvorschlages profitieren werden. Da die Hochsteuerländer Direktkonsumkäufe unter Umgehung der Versandhandelsregelung tätigen werden, verbleiben die auf den entsprechenden Exporten liegenden Umsatzsteuern im Niedrigsteuerland. Für diese kommt es zu einem Steuerexport. Bei der Ermittlung der Aufkommenswirkungen in (25a) steht dem ein Verlust an Einfuhrumsatzsteuern gegenüber. Dieser ergibt sich dadurch, daß inländische Endverbraucher aus Ländern mit noch niedrigeren Steuern ihrerseits Direktkonsumkäufe nach dem ULP abwickeln werden. In (25b) werden die Steuerexporte nicht mit den entfallenden Einfuhrumsatzsteuern, sondern mit den Steuerimporten aus Niedrigsteuerländern saldiert. Bei den first round Effekten muß jetzt generell $|\Delta T^W| > |\Delta T|$ gelten[95]. Tabelle 14 zeigt nun, daß in der Tat die Niedrigsteuerländer D, I, GB-IRL und B-L gewinnen, die anderen EG-Länder dagegen verlieren werden. Wohlfahrts-, Netto-

---

[94] Strenggenommen müßten die Mengen EC_h^H, EC_h^L in den eckigen Klammern von (25) noch jeweils mit dem Güterindex i versehen werden. Denn ein Land kann für ein Gut ein Hochsteuerland, für ein anderes Gut dagegen ein Niedrigsteuerland sein. Bei unseren numerischen Berechnungen haben wir diesen Sachverhalt berücksichtigt.

[95] Bei Berücksichtigung aller Systemzusammenhänge muß diese Ungleichung allerdings nicht gelten; vgl. die dritte Spalte in Tabelle 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 14

Wohlfahrts- und Aufkommenseffekte des Kommissionsvorschlags

	Kommissionsvorschlag				Konst. Arbeitsangebot und konst. Prod. Koeffizienten			First round
Land ↓	HEV	HEV (%)	T^W (%) (T)	TOT	HEV	HEV (%)	T^W (%) (T)	T^W (%) (T)
F	-2302	-4.44	-4.12 (-5.34)	-1.62	-3452	-6.65	-4.11 (-5.41)	-3.95 (-5.19)
B-L	295	3.68	3.93 (3.36)	0.73	386	4.81	3.92 (3.49)	4.08 (2.34)
NL	-1332	-11.14	-11.13 (-15.06)	-2.36	-1977	-16.53	-11.09 (-15.24)	-10.93 (-14.05)
D	1734	3.87	4.17 (4.94)	1.16	2935	6.55	4.16 (5.31)	3.93 (3.35)
I	525	2.28	2.48 (3.31)	0.84	721	3.13	2.48 (3.46)	2.42 (2.13)
GB-IRL	1176	4.04	3.52 (4.93)	1.23	1837	6.31	3.51 (5.17)	3.43 (3.34)
DK	-366	-4.95	-4.26 (-7.66)	-1.93	-565	-7.63	-4.25 (-7.91)	-3.90 (-6.45)
EG	-270				-115			
ROW	-5	0.00	(0.86)	-0.00	-288	-0.05	(0.95)	
$\sum$ HEV	-275				-403			

steuerexport-, Aufkommens- und ToT-Effekte gehen wieder durchweg in dieselbe Richtung. Für die einzelnen Länder sind diese Effekte quantitativ erheblich, für die EG insgesamt dagegen wieder eher vernachlässigbar. Auf die daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen werden wir im abschließenden Kapitel eingehen. Bemerkenswert und daher erläuterungsbedürftig ist der Sachverhalt, daß die relative HEV-Änderung für die Bundesrepublik in Tabelle 14 geringer ist als die prozentuale Änderung der Nettosteuerexporte (in Spalte 3), während es in Tabelle 13 umgekehrt war. Dies hat den folgenden Grund: Für alle mit dem Normalsatz belegten Güter ist die Bundesrepublik das absolute Niedrigsteuerland. Direktkonsumimporte aus anderen EG-Ländern werden dementsprechend unter Ausnutzung der Versandhandelsregelung nach dem BLP abgewickelt, so daß der heimische Steuersatz zur Anwendung kommt. In bezug auf die mit ermäßigten Sätzen besteuerten Güter ist D dagegen im Vergleich zu B-L, NL, I und GB-IRL ein Hochsteuerland. Direktkonsumimporte werden demgemäß unter Umgehung der Versandhandelsregelung nach dem ULP besteuert. Damit geht eine Verminderung der Steuerbelastung pro Umsatzeinheit einher, die analog zu den in D.II.2 beschriebenen Effekte tendenziell in einer Verschlechterung der ToT und damit zu einer gegenüber Spalte 3 verminderten Wohlfahrt führt. Da es sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dabei nur um einzelne Güter handelt, sollten diese Effekte jedoch gering sein. Der Vergleich der Werte für die BRD in der zweiten und dritten Spalte bestätigt dies.

Geht man auch hier wieder von einem konstanten Arbeitsangebot und konstanten Einsatzverhältnissen von in- und ausländischen Vorleistungsgütern aus, ergeben sich die gleichen Veränderungsmuster wie in Tabelle 13: die Gewinner verbessern sich weiter, während sich die Verlierer zusätzlich verschlechtern. Schließlich sind in der letzten Spalte wieder die „first-round" Effekte (25b) und — in Klammern — (25a) angegeben. In der Tat ist der Nettosteuerexporteffekt absolut betrachtet jeweils größer als der Aufkommenseffekt. Auch hier sind die Abweichungen von den „first round" und den vollständigen Gleichgewichtswerten nicht gerade atemberaubend.

III. Aufkommens- und Wohlfahrtswirkungen des GMP

Tabelle 15 informiert über die quantitativen Auswirkungen eines Übergangs zum GMP. Der wesentliche Unterschied zur ECOFIN- Lösung (in unserer Darstellung) ist, daß jetzt auch innergemeinschaftliche Vorleistungslieferungen zu Bruttopreisen abgewickelt werden. Die auf Vorleistungskäufen liegenden ausländischen Umsatzsteuern können aber im Wege des Vorsteuerabzugs von der Steuerschuld abgezogen werden. Letztlich kommt es gegenüber der ECOFIN-Regelung also nur zu einem zusätzlichen Steuerex- oder -import. Im Hinblick auf die „first- round" Effekte sind (24a) bzw. (24b) jetzt durch die Gleichungen

$$(26a) \qquad \Delta T = \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} \tau_i (q_i C_i^{\cdot k} - q_i^k C_i^{k \cdot}) + \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N} \sum_{j \in N} (\tau_i q_i V_{ij}^{\cdot k} - \tau_i^k q_i^k V_{ij}^{k \cdot})$$

bzw.

$$(26b) \qquad \Delta T^W = \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} (\tau_i q_i C_i^{\cdot k} - \tau_i^k q_i^k C_i^{k \cdot}) + \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N} \sum_{j \in N} (\tau_i q_i V_{ij}^{\cdot k} - \tau_i^k q_i^k V_{ij}^{k \cdot})$$

zu ersetzen. Die jeweils ersten Summenausdrücke in (26) stimmen mit den rechten Seiten von (24) überein. Verglichen mit dem ECOFIN-Vorschlag kommen beim GMP also noch die durch die letzten Terme bestimmten Nettosteuerexporte hinzu. Ob diese für einen EG-Mitgliedstaat positiv oder negativ sind, hängt einerseits von den internationalen Steuersatzunterschieden, andererseits aber auch davon ab, ob im innergemeinschaftlichen Handel mit Vorleistungsgütern ein Überschuß oder ein Defizit realisiert wird. Man erkennt, daß die „first round" Aufkommens- und Nettosteuerexporteffekte bei der ECOFIN-Lösung um jeweils denselben Betrag größer oder kleiner als beim GMP sind[96].

[96] Oder anders ausgedrückt: Die Differenz der „first round" Aufkommens- und Nettosteuerexporteffekte muß bei beiden Harmonisierungsalternativen gleich groß sein. Die Werte in den jeweils letzten Spalten der Tabellen 13 und 15 bestätigen dies.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 15

Wohlfahrts- und Aufkommenseffekte des GMP

Land ↓	Gemeinschaftsprinzip				First round
	HEV	HEV (%)	T^W (%) (T)	TOT	T^W (%) (T)
F	-13	-0.03	1.20 (-0.70)	-1.73	2.05 (-0.10)
B-L	218	2.71	3.52 (2.92)	0.95	3.86 (2.70)
NL	990	8.27	9.37 (9.09)	-2.88	10.11 (8.38)
D	-219	-0.49	-1.22 (1.45)	-4.53	-2.32 (0.19)
I	-623	-2.71	-3.14 (-1.99)	-4.10	-3.71 (-2.57)
GB-IRL	-619	-2.13	-3.75 (-1.96)	0.37	-4.13 (-2.69)
DK	96	1.29	4.11 (1.50)	3.93	6.89 (4.34)
EG	-172				
ROW	-10			-0.01	
$\sum$ HEV	-181				

Betrachten wir z. B. die Bundesrepublik. Sie importiert Vorleistungsgüter aus Hochsteuerländern. Über das Vorsteuerabzugsverfahren vermindern die ausländischen Vorsteuern das inländische Umsatzsteueraufkommen. Dem steht gegenüber, daß die Bundesrepublik hohe Überschüsse im innergemeinschaftlichen Vorleistungshandel verzeichnet. Obwohl die Vorleistungslieferungen an andere EG-Länder steuerlich geringer belastet sind als die Vorleistungskäufe, ergibt sich per saldo gegenüber der ECOFIN- Lösung ein Aufkommensgewinn, dem ein gleich hoher Nettosteuerexport entspricht. Umgekehrt stellt sich etwa bei GB-IRL ein kraßer Aufkommensverlust und Nettosteuerimport gegenüber der ECOFIN-Lösung ein. Dies ist dadurch zu erklären, daß GB-IRL in unserer Datenbasis ein Nettoimporteur von Vorleistungen ist und eher zu den Niedrigsteuerländern gehört. Auf analoge Weise lassen sich alle relativen „first round" Effekte beim Gemeinschaftsprinzip im Vergleich zu den Werten bei der ECOFIN- Schlußfolgerung begründen.

Betrachten wir jetzt den Übergang von den „first round" Effekten zu den in der dritten Spalte (T^W%) wiedergegebenen Nettosteuerexport- und Aufkommens-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

effekten bei Berücksichtigung aller Systemeffekte im allgemeinen Gleichgewicht. Man sieht, daß die Abweichungen nicht allzu gravierend sind, so daß die „first round" Wirkungen wieder eine brauchbare Approximation darstellen. Zu beachten ist allerdings, daß Aufkommens- und Nettosteuerexporteffekte in zwei Fällen unterschiedliche Vorzeichen aufweisen. Geht man jetzt von den Nettosteuerexporten zu den gesamten Wohlfahrtseffekten über, d. h. von der dritten zur zweiten Spalte in Tabelle 15, zeigt sich, daß das Muster der Abweichungen dieser beiden Spalten in den Tabellen 13 und 15 (bis auf eine Ausnahme) übereinstimmt. Dies erklärt sich dadurch, daß für die Unterschiede begründenden Substitutionseffekte nur die Verzerrungen im Direktkonsum, nicht aber die Vorleistungen von Bedeutung sind. Erstere werden aber sowohl beim GMP als auch bei der ECOFIN-Lösung nach dem ULP behandelt, so daß qualitativ auch dieselben Allokationsstörungen auftreten sollten.

IV. Quantitative Wirkungen des Clearing-Systems

Abschließend behandeln wir die abgekürzt als Clearing-System bezeichneten ursprünglichen Harmonisierungsvorstellungen der EG-Kommission von 1987, wie sie im fünften Abschnitt von Kapitel B erläutert wurden. Dieser Vorschlag bestand aus zwei Komponenten: Zum einen war eine Annäherung der Mehrwertsteuersätze in einer Bandbreite von 4-9% für den ermäßigten und von 14-20% für den Normalsatz vorgesehen; zum anderen sollte die mit der Aufhebung der Steuergrenzen verbundene Aufkommensumverteilung über einen Clearingmechanismus so kompensiert werden, daß das Umsatzsteueraufkommen dem Land zufließt, in dem auch der Verbrauch stattfindet.

1. Zahlungsströme

Wir hatten oben darauf hingewiesen, daß auf dem Clearingkonto ein Überschuß verbleibt, der — in unserem Modell — den auf innergemeinschaftlichen Verkäufen an Endverbraucher liegenden Umsatzsteuern entspricht. Dieser Überschuß muß nach einem noch nicht festgelegten Schlüssel auf die EG-Mitgliedstaaten verteilt werden. Unseren Berechnungen liegt nun die (unrealistische, aber auch beim Makro-Clearing unterstellte) Annahme zugrunde, daß auch die Direktkonsumimporte beobachtbar sind und statistisch erfaßt werden können. Formal bedeutet dies, daß wir in Gleichung (15) oben

$$S = \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} \tau_i^k q_i^k C_i^k \tag{27}$$

setzen können. Die Nettoposition (N) eines Landes gegenüber der Clearingstelle ermittelt man dann über die Gleichung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$(28)\quad N = \sum_{k \in EC_h} \Big(\sum_{i \in N} \sum_{j \in N} \tau_i^k q_i^k V_{ij}^{k\cdot} + \sum_{i \in N_d} \tau_i^k q_i^k C_i^{k\cdot} \Big) - \sum_{k \in EC_h} \Big(\sum_{i \in N} \sum_{j \in N} \tau_i q_i V_{ij}^{\cdot k} + \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i C_i^{\cdot k} \Big)$$

Im Fall $N > 0$ kommt es zu Erstattungsansprüchen, bei $N < 0$ zu Zahlungsverpflichtungen. Die sich in unserem Modell ergebenden Zahlungsströme von der und an die Clearingstelle sind in der ersten Spalte des zweiten Blocks von Tabelle 16 ausgewiesen. Zum Vergleich sind die von der EG-Kommission in [KOM (87) 323 endg. / 2] berechneten Einkommensströme in der letzten Spalte angegeben[97]. Die Unterschiede sind exorbitant und erklärungsbedürftig. Im wesentlichen sind sie auf die folgenden drei Ursachen zurückzuführen. Zum einen hat die Kommission ihre Zahlen auf der Basis der Außenhandelsdaten des Jahres 1986 berechnet, während sich unsere Datenbasis auf das Jahr 1981 bezieht. Während dieses Zeitraumes hat sich jedoch für einige Mitgliedstaaten das Vorzeichen des Saldos der innergemeinschaftlichen Warenlieferungen geändert. Zweitens hat die Kommission nur first-round-Effekte ermittelt, Verhaltensanpassungen also außer acht gelassen. Der dritte Punkt schließlich ist am wichtigsten[98]. Den Berechnungen der EG-Kommission liegt *für alle Mitgliedstaaten* ein Normalsatz von 16.5% und ein ermäßigter Umsatzsteuersatz von 6.5% zugrunde. Steuersatzunterschiede innerhalb der Gemeinschaft wurden also vollständig vernachlässigt. Um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten, haben wir den von der Kommission eingeschlagenen Berechnungsweg — first-round-Effekte und einheitliche Normal- sowie ermäßigte Steuersätze von 16.5 bzw. 6.5% für alle EG-Länder — auf unsere Datenbasis angewandt. Die entsprechenden Werte finden sich in der vorletzten Spalte. Auf diese Weise konnte zunächst einmal der Unterschied in den Berechnungsmodi beseitigt werden. (Zur Kontrolle haben wir anhand der EG-internen Außenhandelsströme für 1986 überprüft, ob wir die Zahlen der Kommission reproduzieren können. Dies war der Fall). Die Unterschiede in der letzten und vorletzten Spalte sind jetzt nur noch auf eine Veränderung des Außenhandelssaldos zurückzuführen. So wandelte sich GB- IRL zwischen 1981 und 1986 von einem Netto-Exporteur zu einem Netto-Importeur. Bei B-L war es umgekehrt. Dies erklärt, warum sich die Nettoposition dieser Länder gegenüber der Clearing-Stelle von 1981 auf 1986 umkehrt. In einem zweiten Schritt wurden dann die Steuersatzunterschiede zwischen den EG-Mitgliedstaaten in die Berechnung einbezogen, aber an der first-round-Annahme festgehalten. Daraus resultieren die Zahlen in der zweiten Spalte des zweiten Blocks der Tabelle 16. Aus Gleichung (28) wird klar, daß sich die Nettoposition von Hochsteuerländern (also F, B-L, NL, DK) vermindern, die von Niedrigsteuerländern (D, I, GB-IRL)

---

[97] Da die Kommission auch die Mitgliedstaaten Griechenland, Portugal und Spanien berücksichtigt hat, addieren sich die in unserer Tabelle wiedergegebenen Werte nicht zu Null.

[98] Ein vierter Unterschied betrifft den Sachverhalt, daß die EG-Kommission den innergemeinschaftlichen Dienstleistungshandel zwischen Unternehmen ausgeklammert hat; in unserem Modell wurde er dagegen berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 16

Wohlfahrtseffekte und Zahlungsströme beim Clearing-System

Land ↓	Wohlfahrtswirkungen			Zahlungsströme			
	HEV[1]	HEV %	ToT	Modell[1]	First round[1] '81		Kommission[1]
					Modell	Kommission	1986
F	-92	-0.18	-0.24	2	-214	2003	2421
B-L	-32	-0.40	-0.08	-262	-279	53	-747
NL	-90	-0.75	-0.18	-1235	-1315	-600	-1509
D	280	0.62	0.22	425	764	-2013	-3534
I	26	0.11	0.03	592	625	233	147
GB-IRL	153	0.53	0.33	691	790	-139	1897
DK	-171	-2.31	-0.85	-214	-370	463	690
EG	74			0	0	0	
ROW	-50	0.01	-0.03				
∑ HEV	24						

[1] Alle Angaben in Mill. ECU

dagegen vergrößern muß. Tabelle 16 zeigt, daß genau dies auch der Fall ist. Die zwischen der ersten und zweiten Spalte verbleibende Differenz ist dann allein auf ein durch Preisänderungen verursachtes verändertes Exportangebot- und Importnachfrageverhalten zurückzuführen. Zum Teil sind die Unterschiede recht beträchtlich. Soviel zur Erläuterung der mit dem Clearingmechanismus verbundenen Zahlungsströme.

2. Wohlfahrtswirkungen

Eine vergleichende Betrachtung der Tabellen 13 bis 16 zeigt, daß die Wohlfahrtseffekte beim Clearingsystem absolut betrachtet am geringsten sind, und zwar nicht nur für die EG insgesamt, sondern auch für die einzelnen Mitgliedstaaten. Dies ist darauf zurückzuführen, daß Steuerex- und -importe beim Clearing-System letztlich keine Rolle spielen. Zwar kommt es für einzelne Länder zu beträchtlichen Aufkommensänderungen, unter Effizienzgesichtspunkten sind diese jedoch bedeutungslos, wenn davon nur die inländischen Haushalte betroffen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind. Dies hängt natürlich mit unserer Annahme zusammen, daß jegliches zusätzliche Aufkommen in Form zusätzlicher Lump-sum Transfers verwendet wird. Für die Effizienz sind dann nur die Substitutionseffekte relevant. Aufkommenseffekte sind für die Wohlfahrtsposition eines Landes nur dann von Bedeutung, wenn sie auf einen Steuerex- oder -import zurückzuführen sind. Betrachten wir dazu die Aufkommenswirkungen beim Clearingsystem etwas näher. Sie sind auf zwei Ursachen zurückzuführen. Erstens führt natürlich die Annäherung der Mehrwertsteuersätze in den vorgeschlagenen Bandbreiten zu Aufkommensänderungen. Dänemark, Frankreich und Belgien-Luxemburg werden Aufkommen verlieren, da Steuersatzsenkungen erforderlich sind. Demgegenüber wird die Abschaffung der Nullsteuersätze in GB-IRL zu zusätzlichem Aufkommen führen. Über den Clearingmechanismus wird aber sichergestellt, daß von diesen Aufkommensänderungen nur die jeweils inländischen Konsumenten betroffen sind. Für die Beurteilung der Effizienzwirkungen spielen dann nur die Substitutionseffekte eine Rolle. Neben diesem „direkten" ist allerdings noch ein „indirekter" Aufkommenseffekt zu beachten. Man erkennt ihn am besten, wenn man (27) in (15) einsetzt. Das nationale Steueraufkommen bei Inkrafttreten des Clearing-Systems ist demnach durch

$$T = \sum_{i \in N} \tau_i q_i C_i + \sum_{i \in N_d} \tau_i q_i^{ROW} C_i^{ROW \cdot} + \sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} \tau_i^k q_i^k C_i^{k \cdot} + \sum_{k \in W_h} \tau_d q_d C_d^{\cdot k}$$

gegeben. Über den Clearingmechanismus wird nun in der Tat erreicht, daß das Steueraufkommen am Ort des Verbrauchs anfällt. Allerdings wird der aus EG-Ländern bezogene Direktkonsum jetzt mit den Steuersätzen τ_i^k belastet, während beim BLP die Einfuhrumsatzsteuersätze τ_i angewendet wurden. Bei Vernachlässigung von Verhaltensreaktionen wäre der daraus resultierende Aufkommenseffekt durch die Differenz

$$\sum_{k \in EC_h} \sum_{i \in N_d} (\tau_i^k - \tau_i) q_i^k C_i^{k \cdot} \tag{29}$$

gegeben. Bei weitgehend harmonisierten Steuersätzen sind diese Effekte nicht allzu groß. Da das Aufkommen jeweils dem Verbraucherland zufällt, ist der Clearingmechanismus äquivalent mit der Annahme, daß das Inland die Direktkonsumkäufe aus anderen EG-Ländern nicht mit τ_i, sondern mit τ_i^k besteuert. Betroffen sind wieder nur die inländischen Haushalte. Einkommenseffekte sind dann nicht relevant und es bleiben nur die Substitutionseffekte. Diese Ausführungen gelten so nicht mehr, wenn ein anderer Aufteilungsschlüssel als (27) für die Clearing- Überschüsse gewählt wird. Man beachte, daß der Clearingmechanismus zwar gewährleistet, daß das Aufkommen am Ort des Verbrauchs anfällt. Wegen (29) handelt es sich aber nicht um dieselbe Aufkommensverteilung wie beim gegenwärtig praktizierten Grenzausgleichsverfahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Tatsache, daß die in Tabelle 16 ausgewiesenen Wohlfahrtseffekte ausschließlich auf das Wirken von Substitutionseffekten zurückzuführen sind, erklärt zunächst, daß die Effekte quantitativ geringer sind als bei den anderen Harmonisierungsplänen. Denn dort waren jeweils zusätzlich noch durch Steuerex- oder -importe ausgelöste Wohlfahrtswirkungen relevant. Zu erklären bleibt das Vorzeichen der HEV-Änderungen. Dazu knüpfen wir an unsere Interpretation an, daß dem Übergang zum Clearing-System letztlich eine von τ_i auf τ_i^k veränderte Besteuerung des importierten Direktkonsums innerhalb des BLP entspricht. Die Wohlfahrtswirkungen sind dann einerseits vom inländischen Allokationseffekt bestimmt, der wegen der stärkeren Differenzierung der Steuersätze tendenziell wohlfahrtsmindernd wirkt, andererseits stellt sich ein ToT-Effekt über eine veränderte Ausnutzung der Monopolmacht auf den internationalen Gütermärkten ein. Da die Niedrigsteuerländer ihre Direktkonsumimporte stärker besteuern als vergleichbare inländische Güter, werden die Importe steuerlich diskriminiert. In den Hochsteuerländern ist es genau umgekehrt. Dadurch ergibt sich insgesamt eine Substitution hin zu den in Niedrigsteuerländern produzierten Gütern. Dies bewirkt dort eine Verbesserung der ToT, mit denen Wohlfahrtsgewinne einhergehen, die den inländischen Allokationseffekt überwiegen. In der ersten Spalte von Tabelle 16 sind eben diese Wohlfahrtsänderungen verzeichnet. Die zweite Spalte zeigt aber auch, daß sie bezogen auf das Umsatzsteueraufkommen des Ausgangsgleichgewichts recht gering sind.

F. Schlußbemerkungen

Im vorliegenden Beitrag wurden die quantitativen Wirkungen der ab 1993 vorgesehenen umsatzsteuerlichen Regelungen in der EG auf der Grundlage eines numerischen Gleichgewichtsmodells zu ermitteln versucht. Dabei wurde die institutionelle Struktur der unterschiedlichen Harmonisierungsvorschläge vergleichsweise detailliert abgebildet. In jedem Land wurde ein aggregierter (privater) Haushaltssektor zugrunde gelegt. Erkenntnisobjekt waren demgemäß die von den Harmonisierungsplänen ausgehenden Effizienz- und internationalen Umverteilungswirkungen.

Grundsätzlich können alle Ergebnisse auf die folgenden drei Bestimmungsgründe zurückgeführt werden:

- *Aufkommenseffekte:* Diese ergeben sich bei Änderungen von Umsatzsteuersätzen und / oder von Bemessungsgrundlagen, wobei letztere vor allem durch einen Wechsel des internationalen Besteuerungsprinzips (BLP, GMP usw.), aber auch durch Verhaltensreaktionen verursacht werden. Für die Wohlfahrtsposition eines Landes sind Aufkommenseffekte nur dann relevant, wenn sie sich aufgrund eines Steuerex- oder -imports einstellen. In diesen Fällen fließt das (zusätzliche) Steueraufkommen dem Fiskus des einen Landes zu, während die den Aufkommenseffekten entsprechenden Einkommenseffekte bei Konsumenten in anderen Ländern

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auftreten. Ein Steuerexport ist gleichbedeutend mit einem Transfer in das steuerexportierende Land. Unter unseren Annahmen führt dies immer zu einem Wohlfahrtsgewinn und — aus der Sicht des Empfängerlandes — zu einer Verbesserung der ToT. Bei einem Steuerimport ist es umgekehrt. Aufkommensänderungen, denen Einkommenseffekte bei den inländischen Konsumenten gegenüberstehen, sind unter Effizienzgesichtspunkten irrelevant, sofern sich ein verändertes Steueraufkommen nur in veränderten Transferzahlungen an inländische Haushalte niederschlägt. Ähnliches würde aber auch gelten, wenn es stattdessen zu einer Anpassung des Angebots an öffentlichen Gütern käme.

● *Substitutionseffekte* bei der inländischen Konsumallokation: Mit einer — aus welchen Gründen auch immer bedingten — Änderung der Steuerbelastung von im Inland konsumierten Gütern sind Substitutionseffekte verbunden, von denen unmittelbare Effizienzwirkungen ausgehen. In Second-best- Modellen kann allerdings aus der Anzahl solcher Effekte nicht ohne weiteres auf die Wohlfahrtswirkungen geschlossen werden. In unserem Modell wurde allerdings von homothetischen Nutzenbäumen ausgegangen. Wenn es keine anderen Verzerrungen gäbe, wäre ein einheitlicher Umsatzsteuersatz optimal. Jede Differenzierung von Steuersätzen impliziert dann Wohlfahrtsverluste in Form von Zusatzlasten. Umgekehrt führt (fast) jede Bewegung in Richtung einer Vereinheitlichung der Umsatzsteuersätze zu Effizienzgewinnen. Liegen schon im Ausgangsgleichgewicht Verzerrungen etwa durch andere Steuern vor, gelten diese Aussagen strenggenommen so nicht mehr. In den meisten praktisch relevanten Fällen erweisen sie sich trotzdem als richtig.

● *ToT-Effekte* durch Ausnutzung von Monopolmacht auf den internationalen Gütermärkten: Ebenso wie Zölle, wenn auch weniger zielorientiert, eignen sich auch Umsatzsteuern zur Beeinflussung der internationalen ToT. Bei Anwendung des BLP (ULP) müßten die per saldo importierten (exportierten) Güter stärker besteuert werden. Das optimale Umsatzsteuersystem würde also eine geeignete Differenzierung der Steuersätze erfordern. ToT- und inländische Allokationseffekte können also gegenläufige Wohlfahrtswirkungen ausüben. Der ToT-Effekt dominiert, solange die Steuersatzdifferenzierung nicht zu ausgeprägt ist. Erst wenn die Spreizung der Steuersätze das optimale Ausmaß übersteigt, überwiegt der inländische Allokationseffekt.

Diese Zusammenhänge kann man sich allein aufgrund theoretischer Überlegungen klarmachen. Ihre quantitative Bedeutung dagegen läßt sich nur unter Hinzuziehung konkreter Daten ermitteln. Bei unseren Berechnungen ergab sich, daß die durch Steuerex- bzw. — importe ausgelösten Aufkommenseffekte bei den von uns als Übergangssystem bezeichneten Harmonisierungsvorschlägen die übrigen Effekte quantitativ eindeutig überlagern. Dabei zeigte sich auch, daß die auf Steuerex- bzw. -importe zurückzuführenden „first round"-Aufkommenseffekte eine durchaus brauchbare Annäherung für die „tatsächlichen", d. h. die unter Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen ermittelten Aufkommenswirkungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darstellen. Die über die beiden letztgenannten Effekte verursachten Wohlfahrtswirkungen sind quantitativ nicht allzu bedeutsam. Dies zeigt sich auch bei der Analyse der von uns abgekürzt als Clearing-System bezeichneten ursprünglichen Kommissionsvorschläge von 1987. Aufgrund des Clearingmechanismus treten hier keine Steuerex- und -importe auf. Die verbleibenden, aus einer Beeinflussung der ToT resultierenden Wohlfahrtseffekte sind vergleichsweise gering. Daraus ziehen wir die (vorläufige) Schlußfolgerung, daß eine überschlagsartige Ermittlung der „first round"-Steuerex- und -importe einen durchaus akzeptablen Eindruck von den Wohlfahrtswirkungen alternativer Steuerharmonisierungspläne liefern kann.

Versuchen wir jetzt, aus unseren Ergebnissen eine Einschätzung der Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Umsatzsteuern abzuleiten. Die Beurteilung der für die Zeit nach 1993 vorliegenden Pläne steht und fällt mit der Sonderregelung für innergemeinschaftliche Versandhandelsumsätze. Den Kommissionsvorschlägen lag eine großzügige Interpretation zugrunde (etwa im Hinblick auf die Definition eines „Katalogs" usw.), die zahlreiche Ausweichmöglichkeiten eröffnet. Davon profitieren die Niedrigsteuerländer in erheblichem Umfang, vorneweg die Bundesrepublik. Dies erklärt auch das Interesse der Bundesregierung an einer weit gefaßten Regelung. Bei großzügiger Versandhandelsregelung sind die Gewinne für die Niedrig- und die Verluste für die Hochsteuerländer noch wesentlich größer als wenn es überhaupt keine Sonderregelung für den Versandhandel gäbe. Wir haben letzteres als ECOFIN-Vorschlag bezeichnet, weil sich der Rat bislang noch nicht auf eine solche Sonderregelung festgelegt hat. Anzunehmen ist aber, daß der Rat sich noch vor 1993 der Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialausschusses anschließen wird und eine möglichst enge Auslegung der Sonderregelung für den Versandhandel und private PKW befürwortet. Von den Wirkungen her wird sich dann gegenüber den gegenwärtig geltenden Regelungen kaum etwas ändern. Eine solche Regelung dürfte deshalb auch auf allgemeine Zustimmung stoßen. Im wesentlichen handelt es sich dann aber nur um eine begriffliche Umdefiniton von Steuertatbeständen. Statt Erhebung einer Einfuhrumsatzsteuer wird eben der innergemeinschaftliche Erwerb von Gütern besteuert. Die Grenzkontrollen können zwar entfallen, die Steuererhebungs- und -kontrollkosten dürften aber eher zu- als abnehmen. Von dem hehren Ideal eines gemeinsamen Binnenmarktes ohne Steuergrenzen bleibt kaum etwas übrig.

Die EG-Kommission möchte nach 1996 immer noch ihre ursprünglichen Harmonisierungsvorschläge von 1987 realisiert sehen. Unsere Einschätzung ist nicht nur, daß es dazu wegen des Mißtrauens der nationalen Steuerverwaltungen nicht kommen wird, sondern daß vielmehr die 1993 in Kraft tretende Regelung von langfristiger Dauer sein wird. Als erstes Indiz hierfür mag gelten, daß der ECOFIN-Rat sich der von der Kommission noch vorgesehenen zeitlichen Beschränkung des „Übergangssystems" — bislang jedenfalls — nicht angeschlossen hat. Wir meinen darüber hinaus, daß eigentlich auch kein Anlaß besteht, zum Clearing-System überzugehen, weil dieses Verfahren — wie unsere Rechnungen gezeigt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haben — quantitativ nur ganz geringe Änderungen und Vorteile mit sich bringt. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn der Clearingmechanismus einwandfrei funktionieren würde. Aber nicht einmal davon kann aus einer ganzen Reihe von Gründen ausgegangen werden. Das „Mikro-Clearing" erfordert einen enormen Verwaltungsaufwand, ein „Makro-Clearing" dürfte bei weitem zu unzuverlässig sein. Außerdem stellt sich die Frage, warum man 1996 ein anders System einführen soll, um letztlich doch nur das zu gewährleisten, was mit dem Übergangssystem schon angestrebt wurde: möglichst geringe Abweichungen vom zur Zeit noch geltenden BLP.

Eine ganz andere Frage ist, ob nicht der von unterschiedlicher Seite vorgeschlagene Übergang zum Vorumsatzabzugsverfahren bei Wegfall der Steuergrenzen eine wesentlich bessere Lösung darstellt. Wir werden dies in einem anderen Beitrag prüfen.

Gegen unseren Ansatz läßt sich eine Reihe von Einwänden vorbringen. Auf einer mehr grundsätzlichen Ebene liegt die Frage, ob denn der ganze Aufwand angesichts der Schlußfolgerung lohnt, daß die first-round Effekte keine so schlechte Annäherung für die Gleichgewichtseffekte darstellen. Um das festzustellen, benötigt man natürlich zunächst einmal ein numerisches Gleichgewichtsmodell. Tatsächlich ergeben sich durch eine vollständige Gleichgewichtsanalyse aber auch eine Reihe zusätzlicher Einsichten. Letztlich stellt die Antwort eine Ermessensfrage dar. In der Literatur lassen sich überdies genügend Beispiele finden, in denen Partialanalysen zu anderen Ergebnissen führen als numerische Gleichgewichtsberechnungen. Selbst wenn man von diesem Punkt absieht, verbleiben noch einige andere denkbare Einwände. Klar ist, daß all diejenigen unser Vorgehen ablehnen, die der neoklassischen Gleichgewichtstheorie generell skeptisch gegenüberstehen. Eine sinnvolle Auseinandersetzung scheint uns dann nicht möglich (oder zu aufwendig). Damit verbleibt die immanente Kritik. So könnten Außenhandelsspezialisten darauf hinweisen, daß neuere Entwicklungen mit Modellen unvollständiger Konkurrenz unberücksichtigt blieben; der Ökonometriker wird das Kalibrierungsverfahren bemängeln; der Wirtschaftsstatistiker dürfte unsere Art der Datenmanipulation beklagen; der Steuerfachmann könnte einwenden, daß die Abbildung des Umsatzsteuersystems (immer noch) viel zu ungenau ist; der Numeriker wird anmerken, daß es effizientere Lösungsalgorithmen gibt usw. usf. Einige dieser Punkte sind weniger, andere schon eher relevant. Prinzipiell könnte man sie aber ohne weiteres berücksichtigen, wenn man mehr Zeit, mehr (bzw. bessere) Daten und mehr Geld zur Verfügung hätte. In der Tat hätten wir gern von allem etwas mehr.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Summary: Quantitative Aspects of Value-Added Tax Harmonization in the EC

This paper attempts to contribute to the present discussion on the appropriate design of value-added taxation in the EC after the removal of border controls in 1993 by examining the quantitative effects of various reform proposals. The current destination principle, the proposed transitional system until 1997, the common market principle and the clearing-house system are described in some detail. For each of these alternative taxation schemes a simplified numerical example and a mathematical formalization are provided, capturing the administrative details of the calcualtion of the tax basis, the zero-profit conditions and the balance of payments for each country.

The quantitative analysis is based on a numerical general equilibrium model of the Shoven / Whalley type. A brief outline of the theoretical model and the construction of a microconsistent dataset for seven EC-member countries and the rest of the world is provided. In every country the model features 13 traded commodities, a (non-traded) public good, one representative household and a public sector levying various taxes and tariffs.

A brief literature survey and formalization of the economic mechanisms due to international taxation serves as the background for the simulation results, which are presented in a final chapter. Here, it is examined how a hypothetical replacement of the current system by an alternative VAT-scheme would affect welfare, tax revenue and net trade position of every EC member country. All reform proposals imply to some extent a shift to the origin principle. This leads to a change in relative commodity prices (affecting consumer decisions) and to tax exports and imports. The latter prove to dominate substitution effects. Hence, under the transitional system (which allows for a „switching option" between destination and origin principle for *final* consumers in the model) low-tax coutries like Germany and Great Britain realize welfare gains at the expense of high-tax countries as Denmark and the Netherlands. The transitional system is less distortive, if arbitrage possibilities as long-distance and cross-border shopping by final consumers are narrowed. Under the clearing-house approach the welfare and terms-of-trade effects are naturally mitigated, because tax revenue shifting is revoked. The remainig trade distortions due to the pure substitution effect are only significant for Denmark, which again is the main looser. Generally, welfare effects are smaller if some tax rate harmonization takes place.

Literaturverzeichnis

Ahlheim, M. und M. *Rose* (1984): Alte und neue Maße individueller Steuerlasten, Finanzarchiv 42, 274-349.

Ahlheim, M. und M. *Rose* (1989): Messung individueller Wohlfahrt, Heidelberg.

Albers, W. (Hrsg.) (1972): Besteuerung und Zahlungsbilanz, Berlin

Allen, R. und J. E. *Ely* (Hrsg.) (1953): International Trade Statistics, New York.

Andel, N. (1965): Zur Diskussion Ursprungs- versus Bestimmungslandprinzip, Finanzarchiv 24, 115-123.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1971): Harmonisierung der Steuern im Gemeinsamen Markt, Finanzarchiv 30, 228-257.

— (1985): Kommentar zu den Artikeln 95 bis 99 EWG-Vertrag, in: H. v. d. Groeben, J. Thiesing und P. Ehlermann (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Rechts, Systematische Sammlung mit Erläuterungen, IA51, 217. Lieferung (Juni 1985), Baden-Baden, 1-44.

— (1986): Sollte man im Rahmen der Mehrwertsteuer zum Ursprungsland übergehen?, Finanzarchiv 44, 484-488.

Armington, P. S. (1969): A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production, IMF Staff Papers 16, 159-176.

Bacharach, M. (1970): Biproportional Matrices and Input-Output Change, Cambridge.

Ballard, Ch., D. *Fullerton,* J. B. *Shoven* und J. *Whalley* (1985): A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation, Chicago.

Ballard, Ch. L., J. K. *Scholz* und J. B. *Shoven* (1987): The Value-Added Tax: A General Equilibrium Look at its Efficiency and Incidence, in: *M. Feldstein* (Hrsg.), The Effects of Taxation on Capital Accumulation, 445-474.

Ballard, Ch. L. und J. B. *Shoven* (1987): The Value-Added Tax: The Efficiency Cost of Achieving Progressivity by Using Exemptions, in: M. J. Boskin (Hrsg.), Modern Developments in Public Finance, 109-129.

Berglas, E. (1981): Harmonization of Commodity Taxes, Journal of Public Economics 16, 377-387.

Bhagwati, J. N. und T. N. *Srinivasan* (1983): Lectures in International Trade, Cambridge und London.

Bhatia, K. B. (1982): Value-Added Tax and the Theory of Tax Incidence, Journal of Public Economics 19, 203-224.

— (1988): Tax Incidence in a Hierarchical Model, Journal of Public Economics 25, 221-242.

Biehl, D. (1969): Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip und Gemeinsamer-Markt-Prinzip. Ein Beitrag zur Theorie der Steuerharmonisierung, Köln.

— (1982): Towards a General Theory of Taxing International Transactions — A Taxonomy of International Taxation Principles, Public Finance 37, 189-205.

— (1986): Die Beseitigung der Steuergrenzen in der EG. Die neue Strategie der EG-Kommission, Wirtschaftsdienst 66, 518-524.

— (1988): On Maximal versus Optimal Tax Harmonization, in: R. Bieber et. al. (Hrsg.), 1992: One European Market, Baden-Baden, 261-283.

Boadway, R. W. (1974): The Welfare Foundations of Cost-Benefit Analysis, Economic Journal 84, 926-939.

Bundesministerum der Finanzen (1981): Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslandes 1, 9-10.

Dewald, W. G., J. G. *Thursby* und R. G. *Anderson* (1986): Replication in Empirical Economics, American Economic Review 76, 587-603.

Dziadkowski, D. (1986): Umsatzsteuer, 2. Auflage, München und Wien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ebert, U. (1985): On the Relationship Between the Hicksian Measures of Change in Welfare and the Pareto Principle, Social Choice and Welfare 1, 263-272.

— (1987): Beiträge zur Wohlfahrtsökonomie, Effizienz und Verteilung, Berlin u. a. O.

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Hohe Behörde [Tinbergen-Bericht] (1953): Bericht über die von der Umsatzsteuer aufgeworfenen Probleme auf dem gemeinsamen Markt, o. O.

Europäische Gemeinschaften, Ausschuß für Wirtschaftspolitik (1988): Zu den quantitativen Auswirkungen der Änderung der indirekten Steuern, Stellungnahme an Rat und Kommission, II / 222 / 88-DE, Brüssel.

Europäische Gemeinschaften, Wirtschafts- und Sozialausschuß (1990): Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des gemeinsamen MWSt-Systems und zur Änderung der Richtlinie 77 / 388 / EWG, CES 1055 / 90, Brüssel.

European Parliament (1989): Economic Problems of Value-Added Tax Harmonization and Completion of the Internal Market, Research and Documentation Papers, Luxemburg.

Fehr, H., Ch. *Rosenberg* und W. *Wiegard* (1991): A Multi-Country Applied General Equilibrium Model for the Examination of VAT-Harmonization Proposals in the European Community. Modelling, Calibration and Construction of a Microconsistent Dataset, Regensburger Diskussionsbeiträge, Nr. 236.

Feldstein, M. (1974): Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, Journal of Political Economy 82, 905-926.

— (1982): Social Security and Private Saving — Reply, Journal of Political Economy 90, 630-642.

Forst, Ch. (1989): Die 6. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuer und Probleme ihrer Umsetzung, Umsatzsteuer-Rundschau 9 / 1989, 264-268.

Frenkel, J., A. *Razin* und S. *Symansky* (1990): Simulation of Global Effects of VAT-Harmonization, in: H. Siebert (Hrsg.), Reforming Capital Income Taxation, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 135-152.

Friedländer, A. (1967): Indirect Taxes and Relative Prices, Quarterly Journal of Economics 81, 125-139.

Gandolfo, G. (1987): International Economics. Volume I: The Pure Theory of International Trade, Berlin / Heidelberg.

Georgakopoulos, Th. (1974): The Excess Burden Controversy in a Trading World: A Case for Special Indirect Taxes, Public Finance 29, 152-167.

— (1989): Harmonization of Commodity Taxes, Journal of Public Economics 39, 137-139.

Gill, P., W. *Murray* und M. *Wright* (1981): Practical Optimization, London u. a. O.

Gottfried, P. und W. *Wiegard* (1991): Exemption Versus Zero Rating: A Hidden Problem of VAT, erscheint demnächst in: Journal of Public Economics.

Grabower, R., D. *Herting* und G. *Schwarz* (1962): Die Umsatzsteuer, Ihre Geschichte und gegenwärtige Gestaltung im In- und Ausland, Köln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Groeben, R. von den, J. *Thiesing* und P. *Ehlermann* (versch. Jahre): Handbuch des Europäischen Rechts (Loseblattsammlung), Systematische Sammlung mit Erläuterungen, Baden-Baden.

Grossman, G. (1980): Border Tax Adjustments, Do they Distort Trade?, Journal of International Economics 10, 117-128.

Hahn, W. (1988): Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung, Frankfurt a. M.

Hamilton, B. und J. *Whalley* (1986): Border Tax Adjustments and U. S. Trade, Journal of International Economics 20, 377-384.

Hansjürgens, B. (1989):Das Umsatzsteuer-Clearingverfahren in der EG, Wirtschaftsdienst 69, 199-203.

— (1990): Für und wider den Ausgleich von Steuerlastverschiebungen in der EG im Wege des Fiscal Clearings, Konjunkturpolitik 36, 111-131.

Harrison, G. und L. *Kimbell* (1985): Economic Interdependence in the Pacific Basin: A General Equilibrium Approach, in: J. Piggott und J. Whalley (Hrsg.), New Developments in Applied General Equilibrium Analysis, Cambridge, 143-174.

Harrison, G., Th. *Rutherford* und I. *Wooton* (1991): An Empirical Database for a General Equilibrium Model of the European Communities, in: J. Piggott und J. Whalley (Hrsg.), Applied General Equilibrium, Heidelberg, 95-120.

Hatta, T. (1986): Welfare Effects of Changing Commodity Tax Rates Toward Uniformity, Journal of Public Economics 29, 99-112.

Haufler, A. (1991a): Indirect Tax Policy in the European Community: An Economic Analysis, erscheint demnächst in: H.-J. Vosgerau (Hrsg.) (1991), European Integration in the World Economy, Heidelberg.

Haufler, A. (1991b): Unilateral Tax Reform under the Restricted Origin Principle, Diskussionsbeiträge des SFB 178, Serie II, Nr. 142 (Konstanz).

Hausmann, G. (1985): Taxes and Labor Supply, in: A. J. Auerbach und M. Feldstein (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Band 1, Amsterdam, 213-263.

Häuser, K. (1972): Steuerausgleich an der Grenze versus Wechselkursänderung, in: W. Albers (Hrsg.), Besteuerung und Zahlungsbilanz, Berlin, 9-31.

Hicks, J. R. (1943): The Four Consumer's Surpluses, Review of Economic Studies 11, 31-41.

Holub, H.-W. und H. *Schnabl* (1985): Input-Output Rechnung: Input-Output Tabellen, 2. Auflage, München.

Kaiser, H., W. *Wiegard* und H. G. *Zimmermann* (1990): Testing the Reliability of Optimal Tax Calculations, Finanzarchiv 48, 77-96.

Kay, J. und E. *Davis* (1990): The VAT on Services, in: M. Gillis, C. S. Shoup und G. P. Sicat (Hrsg.), Value Added Taxation in Developing Countries, World Bank, Washington.

Keen, M. (1987): Welfare Effects of Commodity Taxation, Journal of Public Economics 33, 107-114.

— (1989): Pareto-improving Indirect Taxation, European Economic Review 33, 1-12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kehoe, T. J., A. *Manreas,* P. J. *Noyola,* C. *Polo* und F. *Sancho* (1988): A General Equilibrium Analysis of the 1986 Tax Reform in Spain, European Economic Review 32, 334-342.

Kempf, E. (1968): Europäische Mehrwertsteuer, Freudenstadt.

Kohler, R. (1989): Die weitere Harmonisierung der Umsatzsteuern in Hinblick auf den EG-Binnenmarkt 1992, Steuerberater-Jahrbuch 1988 / 89, 323-339.

KOM (85) 310 endg. (1985): Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Europäischen Rat — Vollendung des Binnenmarktes, Bundesrat, Drucksache 289 / 85.

— 320 endg. (1987): Gesamtmitteilung der Kommission. Vollendung des Binnenmarktes: Annäherung der Sätze und Harmonisierung der Strukturen der indirekten Steuern, Deutscher Bundestag, Drucksache 11 / 1312.

— 321 endg. (1987): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77 / 388 / EWG — Annäherung der MwSt.-Sätze, Deutscher Bundestag, Drucksache 11 / 1322.

— 322 endg. (1987): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung und Änderung der Richtlinie 77 / 388 / EWG — Beseitigung der Steuergrenzen, Deutscher Bundestag, Drucksache 11 / 1322.

— 323 endg. (1987): Arbeitspapier der Kommission. Vollendung des Binnenmarktes — Einführung eines Clearingmechanismus für die Mehrwertsteuer im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr, Deutscher Bundestag, Drucksache 11 / 1324.

— 324 endg. (1987): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung eines Annäherungsprozesses der Mehrwertsteuer- und Verbrauchsteuersätze, Deutscher Bundestag, Drucksache 11 / 1325.

— 260 endg. (1989): Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Parlament. Die Vollendung des Binnenmarktes und die Annäherung der indirekten Steuern, Bundesrat, Drucksache 353 / 89.

— 182 endg. (1990): Vorschlag für eine Änderung des Vorschlages für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des gemeinsamen MwSt-Systems und zur Änderung der Richtlinie 77 / 388 / EWG. Steuerliche Übergangsregelung im Hinblick auf die Errichtung des Binnenmarktes, Bundesrat, Drucksache 510 / 90.

Kraeusel, J. (1990a): Vollendung des Binnenmarktes und Annäherung der indirekten Steuern: Neuere Entwicklungen bei der Harmonisierung der Umsatzsteuern zur Beseitigung der Steuergrenzen, Umsatz- und Verkehrssteuer Rundschau 1 / 1990, 3-10.

— (1990b): Vollendung des Binnenmarktes und Annäherung der indirekten Steuern, Steuerliche Übergangsregelungen bei der Umsatzsteuer im Hinblick auf die Errichtung des Binnenmarktes, Umsatz- und Verkehrssteuer Rundschau 11 / 1990, 321-328.

— (1991): Die Schlußfolgerungen des Rats der EG zur steuerlichen Übergangsregelung bei der Umsatzsteuer vom 3. Dezember 1990, Umsatz- und Verkehrssteuer Rundschau 1 / 1991, 33-42.

Krause-Junk, G. (1990): Ein Plädoyer für das Ursprungslandprinzip, in: W. Kitterer und F.-X. Bea (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, Festschrift für Dieter Pohmer, Tübingen, 253-266.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Langer, Ch. (1987): Produktionsverflechtung in der EG. Ein interregionales Input-Output Modell für die Staaten der Europäischen Gemeinschaft, Hamburg.

Lau, L. J. (1984): Comments, in: H. E. Scarf und J. B. Shoven (Hrsg.), Applied General Equilibrium Analysis, Cambridge, 127-137.

Lee, C., M. *Pearson* und *S. Smith* (1989): Fiscal Harmonization: An Analysis of the Commission's Proposal, Institute for Fiscal Studies, London.

Leimer, D. R. und S. D. *Lesnoy* (1982): Social Security and Private Saving: New Time-Series Evidence, Journal of Political Economy 90, 606-629.

Mästle, A. (1987): Die Steuerunion, Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern, Frankfurt a. M.

Mansur, A. und J. *Whalley* (1984): Numerical Specification of Applied General Equilibrium Models: Estimation, Calibration and Data, in: H. E. Scarf und J. B. Shoven (Hrsg.), Applied General Equilibrium Analysis, Cambridge, 69-126.

McKee, M., J. *Visser* und P. *Saunders* (1986): Marginal Tax on the Use of Labor and Capital in OECD Countries, OECD Economic Studies 7, 45-101.

McLure, Ch. (1987): The Value-Added Tax — Key to Deficit Reduction? American Enterprise Institute, Washington.

McLure, Ch. (1990): Income Distribution and Tax Incidence under the VAT, in: M. Gillis, C. S. Shoup und G. P. Sicat (Hrsg.), Value Added Taxation in Developing Countries, World Bank, Washington.

Meier, G. (1968): The International Economics of Development, Theory and Policy, New York.

Metze, I. (1969): Steuerharmonisierung in einer Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg.

Miller, M. und J. *Spencer* (1977): The Static Equilibrium Effects of the UK Joining the EEC: A General Equilibrium Approach, Review of Economic Studies 44, 71-93.

Ministry of International Trade and Industry [MITI] (1989): The 1985 Japan-US Input Output Table, Research and Statistics Department Minister's Secretariat, Tokio.

Möller, H. (1968): Ursprungs- und Bestimmungslandprinzip, Finanzarchiv 27, 385-458.

Morey, E. (1984): Confuser Surplus, American Economic Review 74, 163-173.

Norman, V. (1989): EFTA and the Internal European Market, Economic Policy 9, 423-465.

Norman, V. (1990): Assessing Trade and Welfare Effects of Trade Liberalization: A Comparison of Alternative Approaches to CGE Modelling with Imperfect Competition, European Economic Review 34, 725-745.

OECD (1989): Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1988, Paris.

— (1990): Modelling the Effects of Agricultural Politics, OECD Economic Studies, Special Issue 13.

Oehsen, J. von (o. J.): Außenhandelseffekte spezieller Gütersteuern, Unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg.

Parsche, R., B. *Seidel* und D. *Teichmann* (1988): Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft, DIW Sonderheft 145, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Parsche, R., D. *Meyer-Scharenberg* und W. *Ochel* (1990): Umsatzsteuer und Sonderverbrauchsteuern im EG-Binnenmarkt ab 1993: die steuerrechtliche und technische Abwicklung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München.

Peffekoven, R. (1972): Das Bestimmungs- und Ursprungslandprinzip bei Steuern im grenzüberschreitenden Verkehr, in: *W. Albers* (Hrsg.), Besteuerung und Zahlungsbilanz, Berlin, 33-64.

— (1974): The Destination Principle and Origin Principle and Taxation of International Trade, German Economic Review 12.

— (1975): Zur Theorie des Steuerexports, Tübingen.

— (1983): Probleme der Internationalen Finanzordnung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 4, Tübingen, 219-268.

Pflugmann, B. (1989): Der Abbau der Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft, Finanzarchiv 47, 324-336.

Philippe, J.-J. (1983): L'harmonisation européene de la T. V. A., Revue Française de Finances Publiques, Janvier 1983, 149-168.

Pohmer, D. (1979): Zum Grenzausgleich bei Umsatzsteuern, in: P. Bohley und G. Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen, 249-279.

Preißer, K.-H. (1991): Die Stellung Bayerns bei der Steuerharmonisierung im Deutschen Zollverein 1834-1871, Regensburg.

Richter, W. und W. *Wiegard* (1991): Effizienzorientierte Reform der Gewerbesteuer, in: M. Rose (Hrsg.), Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Heidelberg, 437-464.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1989): Jahresgutachten 1989 / 90, Deutscher Bundestag, Drucksache 11 / 5786.

Schilderinck, J. H. (1984): Interregional Structure of the European Economy, Tilburg University.

Shibata, H. (1967): The Theory of Economic Unions: A Comparative Analysis of Customs Unions, Free Trade Areas and Tax Unions, in: C. S. Shoup (Hrsg.), Fiscal Harmonization in Common Markets 1: Theory.

Shoven, J. B. und J. *Whalley* (1984): Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade, Journal of Economic Literature 22, 1007-1051.

Siebert, H. (1989): Harmonisierung der Mehrwertsteuer oder Anpassung der Wechselkurse?, Kieler Diskussionsbeiträge 39 / 14.

Sinn, H.-W. (1985): Kapitaleinkommensbesteuerung, Tübingen.

— (1990a): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, European Economic Review 34, 489-504.

— (1990b): Can Direct and Indirect Taxes Be Added for International Comparisons of Competitiveness?, in: H. Siebert (Hrsg.), Reforming Capital Income Taxation, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 47-65.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Smith, A. und A. J. *Venables* (1988): Completing the Internal Market in the European Community, European Economic Review 32, 1501-1525.

Spencer, J. (1985): Trade Liberalization through Tariff Cuts in the European Community: A General Equilibrium Evaluation, in: J. Whalley und T. N. Srinivasan (Hrsg.), General Equilibrium Trade Policy Modelling, Cambridge, 125-150.

Stöß, E. (1991): Effizienzwirkungen direkter und indirekter Steuern, Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Universität Regensburg.

Statistical Office of the European Communities [Eurostat] (1982): Monthly Trade Bulletin 12, Luxemburg.

— (1983): Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Luxemburg.

— (1986): National Accounts ESA: Input-Output Tables 1980, Luxemburg.

— (1987): Balance of Payments: Geographical Breakdown 1981-1985, Luxemburg.

Stolper, W. F. und P. A. *Samuelson* (1941): Protection and Real Wages, Review of Economic Studies 9, 50-73.

Symons, E. und I. *Walker* (1988): The Revenue and Welfare Effects of Fiscal Harmonization for the U. K., Institute of Fiscal Studies Working Paper Series 8 / 88, London.

Turunen-Red, A. H. und A. D. *Woodland* (1990): Multilateral Reforms of Domestic Taxes, Oxford Economic Papers 42, 160-186.

Vennemo, H. (1990): Optimal Taxation in Applied General Equilibrium Models Adopting the Armington Assumption, Unveröffentlichtes Manuskript.

Weber, U. (1990): Determinanten des Exports der Bundesrepublik Deutschland in ausgewählte Länder, Eine ökonometrische Untersuchung für den Zeitraum 1967-1984, Bergisch-Gladbach / Köln.

Whalley, J. (1976): Some General Equilibrium Analysis Applied to Fiscal Harmonization in the European Community, European Economic Review 8, 290-312.

— (1979): Uniform Domestic Tax Rates, Trade Distortions and Economic Integration, Journal of Public Economics 11, 213-221.

— (1981): Border Adjustments and Tax Harmonization: Comments on Berglas, Journal of Public Economics 16, 389-390.

— (1985): Trade Liberalization among Major World Trading Areas, Cambridge.

Widmann, W. (1990): Ort der Lieferung und der sonstigen Leistung unter Berücksichtigung der Regelungen innerhalb und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft 13, 119-136.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1986): Stellungnahme zum Weißbuch der EG-Kommission über den Binnenmarkt, Studienreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft, Heft 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kreditoperationen im Finanzsystem der EG

Von *Rolf Caesar*[1], Bochum

Inhaltsübersicht

A. Fragestellungen und Abgrenzungen 116

I. Problemstellung und Vorgehensweise 116

II. Abgrenzungen und Systematik 117
1. Abgrenzungen 117
a) Träger 117
b) Relevante Transaktionen 118
2. Systematisierung der EG-Kreditoperationen 120

B. Die Kreditoperationen der EG 121

I. „Zahlungsbilanzkredite" 121
1. Überblick 121
2. Das EWS-Beistandssystem 122
3. „Zahlungsbilanzanleihe" und „Mittelfristige finanzielle Stützung" 123

II. „Strukturkredite" 127
1. Überblick 127
2. Die verschiedenen Institutionen 128
a) EGKS 128
b) EAG 132
c) Das „Neue Gemeinschafts-Instrument"der EWG 133
d) EIB 135
3. Funktionale und institutionelle Überschneidungen 137

III. Fiskalische Kreditoperationen 139
1. Überblick 139
2. ‚Zahlungszielkredite' auf der Einnahmenseite 141
a) Kreditäre Bestandselemente im Eigenmittelsystem? 141
b) Veränderungen der Zeitstruktur als Kreditoperation 141
c) Historischer Sonderfall: „Rückzahlbare Vorschüsse" 142
3. ‚Zahlungszielkredite' auf der Ausgabenseite 143
a) Kreditäre Bestandselemente 143
b) Veränderung der Ausgabenzeitstruktur als Kreditoperation 144
c) „Exzessive Altlasten" bei Verpflichtungsermächtigungen als Kredit? 145

[1] Der Verfasser ist Herrn Dipl.-Ök. Arndt Winterer für wertvolle Unterstützung und kritische Hinweise zu Dank verpflichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Exkurs: EG-externe Kreditoperationen 146
1. Kreditoperationen als Instrument der EG-Entwicklungspolitik 146
2. Anleihefinanzierte Finanzhilfen für Ostblockländer 148

V. Fragestellungen und weiteres Vorgehen 149

C. Kritik der EG-Kreditoperationen 150

I. „Strukturkredite"an private Unternehmen 150
1. Grundsätzliche Rechtfertigungsprobleme einer (kapitalorientierten) EG-Strukturpolitik 150
2. Kreditoperationen als Instrument der Strukturpolitik 153
3. Instrumentelle Beurteilung 155
a) Strukturpolitische Wirksamkeit 155
b) Intermediäre Kredite in politökonomischer Perspektive 157
c) Haushaltsrechtliche und institutionelle Aspekte 158

II. „Strukturkredite"an öffentliche Träger 159
1. „Öffentliche Strukturkredite"als versteckte fiskalische Verschuldung .. 159
2. Maßstab „Verschuldungsgrundsätze" 161
3. Maßstab „rationaler Finanzausgleich" 162
a) Zentrale Kreditbeschaffung durch die EG? 162
b) Beeinflussung nationalstaatlicher Allokationsentscheidungen als Finanzausgleichsproblem 163
c) Öffentliche Strukturkredite als innerföderales Lenkungsinstrument 165

III. ‚Offene' fiskalische Kredite 166
1. Fragestellungen 166
2. Kurzfristiger Überbrückungskredit und innerföderaler Liquiditätsausgleich 167
3. Längerfristige Verschuldungskompetenzen der EG 169
a) Zur allgemeinen Rechtfertigungsproblematik 169
b) Die politökonomische Dimension 170
c) Besonderheiten des Integrationsprozesses 174
4. Fazit: Ein Szenario für EG-Verschuldungskompetenzen 176

D. Zusammenfassende Thesen 177

Summary: Credit Operations in the Financial System of the European Communities 178

Literaturverzeichnis 179

A. Fragestellungen und Abgrenzungen

I. Problemstellung und Vorgehensweise

Die Diskussion um die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften, die vor allem die achtziger Jahre beherrscht hat, hat sich praktisch ausschließlich auf den Gesamthaushaltsplan der EG und die darin erfaßten ‚offiziellen' Einnahmen und Ausgaben beschränkt. Demgegenüber ist einer Reihe von kreditären

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzoperationen, die ganz überwiegend außerhalb des EG-Gesamthaushalts stattfinden, zum Teil aber auch in versteckter Weise den Haushalt selbst berühren, im ökonomischen Schrifttum wesentlich weniger Aufmerksamkeit gewidmet worden.[2] Das erscheint um so problematischer, als gerade diese Finanztransaktionen aus finanzwissenschaftlicher Sicht Bedenken wecken.

Im folgenden werden einige der damit verbundenen Fragen behandelt. Nach einer Reihe von Abgrenzungsüberlegungen und grundlegenden Systematisierungen (Abschn. A.II.) werden zunächst die verschiedenen Typen von Kreditoperationen der EG-Institutionen im Überblick dargestellt (Abschn. B.). Diese werden dann, untergliedert nach ‚strukturpolitischen' Krediten an private Darlehensnehmer einerseits (Abschn. C.I.) und öffentliche Darlehensnehmer andererseits (Abschn. C.II.) sowie schließlich ‚fiskalischen' Krediten i. e. S. (Abschn. C.III.) einer genaueren Analyse unterzogen. Einige zusammenfassende Thesen schließen die Betrachtungen ab (Abschn. D.).

II. Abgrenzungen und Systematik

1. Abgrenzungen

a) Träger

Zunächst ist zu fragen, wie weit für die vorliegende Untersuchung der EG-Begriff zu fassen ist. Es geht damit um die möglichen Träger von Kreditoperationen auf europäischer Ebene. Unstrittig dürften hierzu die drei traditionellen Träger der Gemeinschaftspolitik zu rechnen sein, also die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG).

Zweifel könnten jedoch bereits hinsichtlich einer Einbeziehung der Europäischen Investitionsbank (EIB) geltend gemacht werden: Zum einen ist die EIB kein offizielles Organ der EG. Sie ist zwar bereits im EWGV (Art. 129) explizit vorgesehen und insofern von vornherein ein integraler Bestandteil der Aktivitäten der EWG gewesen; sicherlich kommt ihr jedoch eine formale Sonderstellung im EG-Finanzsystem zu.[3] Zum zweiten könnte ein unterstellter „Bank-Charakter" der EIB eine grundsätzliche Abgrenzung ihrer Aktivitäten zu den Finanzoperationen der drei Gemeinschaften als öffentlicher Haushalte nahelegen. Wie noch gezeigt werden wird, ist allerdings gerade dieses Argument eher vordergründig und materiell kaum haltbar.

---

[2] Die einzigen umfassenderen Studien bilden die beiden Dissertationen von *Münch* (1989) und *Diekmann* (1990).

[3] Vgl. *Müller-Borle* (1983), S. 2116 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwei weitere Abgrenzungsfragen resultieren letztlich aus dem ‚embryonalen' Charakter des EG-Föderalismus. Sie betreffen solche Kreditoperationen auf europäischer Ebene, die zwar im Zusammenhang mit Vereinbarungen und Abkommen auf europäischer Ebene stattfinden, jedoch nicht notwendigerweise unter ausdrücklicher Einbeziehung der supranationalen Ebene selbst. Das gilt einerseits für denjenigen Teil der Kreditmechanismen des Europäischen Währungssystems, der formal auf bilateralen Beziehungen zwischen den EG-Notenbanken beruht und eine Beteiligung von (politischen) Gremien oder Organen der EG nicht vorsieht. Der zweite Bereich betrifft entwicklungspolitische Kreditoperationen im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF): die zugrundeliegenden Abkommen werden nicht von der EG allein, sondern unter vertraglicher Beteiligung der Mitgliedstaaten abgeschlossen (sog. „gemischte Abkommen") und durch unabhängig vom Gesamthaushalt festgelegte nationale Beitragsquoten finanziert.

Für die nachstehenden Betrachtungen erscheint aus mehreren Gründen ein *erweiterter EG-Begriff* zweckmäßig, der zunächst alle oben genannten Träger und ihre Kreditoperationen einbezieht: So sind gerade in einem in der Entstehung begriffenen, noch ‚unfertigen' System wie der EG klare Trennlinien zwischen EG- und Nicht-EG-Institutionen nach formalen Kriterien häufig nur unbefriedigend zu ziehen; das gilt sowohl horizontal im Verhältnis zwischen EG-Organen, Hilfsorganen und sonstigen EG-Institutionen als auch vertikal in bezug auf supranationale versus (noch) zwischenstaatlich organisierte EG-Aktivitäten. Entscheidend sollte aus ökonomischer Sicht jedenfalls nicht der formale Status, sondern die materiell wahrgenommene Funktion der jeweiligen Institution sein. Dies gilt darüber hinaus insbesondere dann, wenn man die in jüngster Zeit erneut forcierten Bestrebungen zur Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion und zu einer Europäischen Zentralbank einerseits sowie zu einer Kompetenzausweitung des Europäischen Parlaments andererseits berücksichtigt. Beide Entwicklungen würden tendenziell die supranationale Ebene stärken; derzeit noch zwischenstaatlich organisierte Kreditaktivitäten könnten entsprechend zu Aktivitäten der Gemeinschaft i. e. S. werden.

Im folgenden werden deshalb neben den Kreditoperationen der EGKS, EWG und EAG auch diejenigen der EIB sowie Kreditoperationen im Rahmen des EWS und des EEF einbezogen.[4]

b) Relevante Transaktionen

Im Hinblick auf den Kreis der zu betrachtenden Transaktionen sind Kreditoperationen zunächst allgemein zu definieren als intertemporale Tauschvorgänge. Im Vordergrund steht dabei der „Geldkredit, bei dem gegenwärtiges Geld G_t gegen später zurückzuzahlendes Geld G_{t+1} getauscht wird."[5] Aus Sicht eines

[4] Die vorgenommene Abgrenzung ist somit bezüglich des EEF umfassender als bei *Münch* (1989), bezüglich des EWS auch umfassender als bei *Diekmann* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestimmten Wirtschaftssubjektes — hier der EG — sind diese Geldkredite grundsätzlich in zwei Richtungen denkbar: zum einen als „Kreditvergabe", d. h. als leihweise Übertragung einer bestimmten Geldsumme an einen Kreditnehmer, zum anderen als „Kreditaufnahme" (oder „Verschuldung"), d. h. als temporär begrenzter Empfang einer bestimmten Geldsumme von einem Kreditgeber. Beide Typen von Kreditoperationen sind grundsätzlich Gegenstand der folgenden Betrachtungen; von untergeordneter Bedeutung ist dabei, ob und ggf. in welchem der verschiedenen EG-Haushalte diese Transaktionen ausgewiesen werden.

Eine wesentliche Rolle spielen im Falle der EG Operationen mit Kreditvermittlungscharakter, die im folgenden auch als *‚intermediäre Kredite'* bezeichnet werden sollen. Ein Kreditvermittlungselement könnte dabei bereits darin gesehen werden, daß ein Wirtschaftssubjekt zu einem bestimmten Zeitpunkt sowohl Kreditgeber als auch Kreditnehmer ist. Die bilanzmäßige Entsprechung allein rechtfertigt allerdings noch nicht die Annahme, zwischen diesen Forderungen und Verbindlichkeiten bestehe notwendigerweise ein funktionaler Zusammenhang. Von intermediären Kreditoperationen der EG soll im folgenden vielmehr erst dann gesprochen werden, wenn die Kreditaufnahme ausdrücklich der Refinanzierung einer korrespondierenden Kreditvergabe dient[6] bzw. — wie bei den meisten EG-Kreditoperationen — überhaupt nur für eine solche Refinanzierung zulässig ist.

Eine weitere Sonderform von Kredittransaktionen betrifft solche, die nicht als Geldkredit erfolgen, sondern in Form von ‚Zahlungszieloperationen'. Hierzu zählen insbesondere Käufe bzw. Verkäufe auf Kredit. Diese bekannten Formen müssen für den staatlichen Bereich um eine wesentliche Fallgruppe erweitert werden, nämlich um ‚unselbständige' Kredittransaktionen' in Verbindung mit einseitigen Transfers. Solche Kreditoperationen liegen vor, wenn der Rechtsanspruch auf einen einseitigen Transfer bzw. eine entsprechende Rechtsverbindlichkeit nicht zum Zeitpunkt der Entstehung, sondern zu einem späteren (oder auch früheren) Zeitpunkt erfüllt wird. In diesem Sinne wird im folgenden (in Analogie zum betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauch) auch von *‚Zahlungszielkrediten'* gesprochen.[7] Grundsätzlich können derartige Kreditbeziehungen im EG-Fall so-

---

[5] *Borchert* (1987), S. 1104.

[6] Daß ein solcher funktionaler Zusammenhang streng genommen nur entscheidungsorientiert — und damit extern nicht empirisch nachprüfbar — begründet werden kann (vgl. z. B. die allgemeine Zweckbindungsdiskussion bei *Münch* (1989), S. 85 f.), ist theoretisch unbestreitbar. Ausreichende institutionelle Restriktionen sowie zeitliche und quantitative Entsprechungen dürften jedoch die Annahme eines solchen Entscheidungszusammenhangs bei den betreffenden EG-Kreditoperationen rechtfertigen.

[7] Diese hier gewählte Bezeichnung sollte freilich nicht in dem Sinne positiv interpretiert werden, daß die darunter zu behandelnden EG-Transaktionen etwa haushaltsrechtlich gerechtfertigt und / oder haushaltspolitisch unbedenklich seien. Vielmehr wird noch zu zeigen sein, daß gerade gegen diese Kreditoperationen erhebliche Einwendungen geltend zu machen sind, da sie vielfach in versteckter Form sowie unter Anwendung von Haushaltsmanipulationen stattfinden und gängigen finanzwissenschaftlichen Postulaten wider-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wohl gegenüber der Privatwirtschaft (in Verbindung mit Subventionen, Zöllen oder Umlagen etc.) als auch gegenüber den öffentlichen Körperschaften der Mitgliedstaaten (Eigenmittelabführungen, Beiträge, Erstattungen etc.) entstehen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich allerdings auf den letztgenannten Bereich und betonen damit die innerföderativen Verteilungsaspekte dieses Transaktionentyps; ‚Zahlungszielkredite' gegenüber dem privaten Sektor bleiben dagegen außer Betracht.

Zusätzlich zu den Geldkrediten sowie den ‚Zahlungszielkrediten' ist schließlich zu prüfen, inwieweit *Bürgschaften bzw. Garantien* ebenfalls in die Betrachtung einbezogen werden müßten. Für eine solche Einbeziehung könnte angeführt werden, daß Bürgschaften bzw. Garantien materiell Eventualverbindlichkeiten darstellen, die im Falle fehlender Rückzahlungsfähigkeit des ursprünglichen Kreditnehmers zunächst in eine tatsächliche, ‚intermediäre Kreditoperation' der EG, bei endgültigem Kreditausfall sogar in eine einseitige Kreditschuld der EG übergehen. Um den ohnehin komplexen Untersuchungsgegenstand nicht gänzlich unüberschaubar werden zu lassen, beschränken sich die folgenden Ausführungen jedoch auf tatsächliche Kreditoperationen. Bürgschaften und Garantien spielen dann nur insoweit eine Rolle, als sie dazu dienen, den ursprünglichen EG-Akteur von Kreditrisiken zu entlasten — insbesondere durch Risikoverlagerung auf nachgelagerte staatliche Institutionen der Mitgliedsländer.

2. Systematisierung der EG-Kreditoperationen

Mit den möglichen Trägern bzw. Institutionen einerseits, den unterschiedlichen Transaktionsarten andererseits sind gleichzeitig bereits zwei denkbare Systematisierungskriterien angesprochen worden. Allerdings können diese eher formalen Aspekte kaum eine geeignete Grundlage für die spätere kritischen Analyse bieten. Als Hauptkriterium bietet sich daher die mit den Kreditoperationen verfolgte Zielsetzung an.

Dabei liegt zunächst der Gedanke an die *fiskalische Zielsetzung* nahe, der jede öffentliche Einnahme, speziell auch jede öffentliche Kreditaufnahme, zwangsläufig dient. Eine Dominanz dieser fiskalischen Zielsetzung bildet auf EG-Ebene jedoch eher die Ausnahme und findet sich aufgrund institutioneller Restriktionen v. a. in der Form der erwähnten Zahlungszieloperationen.

Die Mehrzahl der Kreditoperationen auf EG-Ebene verfolgen dagegen als ‚intermediäre Kreditoperationen' primär allokative, distributive oder stabilisie-

---

sprechen. Sachlich gesehen erscheint der Terminus ‚Zahlungszielkredite' zur summarischen Charakterisierung dennoch treffender als alternativ denkbare und im Schrifttum zuweilen verwendete Bezeichnungen (wie z. B. ‚versteckte', ‚indirekte', ‚unselbständige' oder ‚inoffizielle' Kredite), die sämtlich nur einen Teil der Operationen beschreiben oder aber inhaltlich wenig aussagefähig wären.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungspolitische, also nicht-fiskalische Zielsetzungen. Hierbei lassen sich wiederum drei verschiedene Gruppen erkennen:

Nach der volkswirtschaftlichen Eingriffsebene ist zunächst zu unterscheiden zwischen Kreditoperationen auf der makroökonomischen bzw. der mesoökonomischen Ebene. Zur ersten Gruppe, die (zumindest im weiteren Sinne) der *stabilisierungspolitischen* Zielsetzung zugerechnet werden kann, zählen insbesondere die Zahlungsbilanzanleihen der EG und die Kreditmechanismen des EWS. Ähnliche Ziele verfolgen in jüngster Zeit auch verschiedene Anleihen der EG zugunsten osteuropäischer Länder (Ungarn, Tschechoslowakei); da es sich bei diesen jedoch um EG-externe Kredite handelt, werden sie im folgenden lediglich als Exkurs gestreift (B.IV.).

Allen anderen nicht-fiskalischen Krediten ist zunächst gemeinsam, daß sie projektbezogen vorrangig regionale und / oder sektorale Strukturziele — in jüngerer Zeit auch zunehmend umweltpolitische Ziele — verfolgen; das gilt für die Kreditoperationen von EGKS, EAG, NGI und die EG-internen Operationen der EIB, die im folgenden zusammenfassend als *„Strukturkredite"* bezeichnet werden. Demgegenüber stehen bei den Kreditoperationen im Rahmen des EEF sowie bei den EG-externen Operationen der EIB weniger die mesoökonomischen Ansatzpunkte, sondern die entwicklungspolitischen Zielsetzungen im Vordergrund; diese Transaktionen werden daher ebenfalls nur kurz im Rahmen des Exkurses über EG-externe Kredite dargestellt.

B. Die Kreditoperationen der EG

I. „Zahlungsbilanzkredite"

1. Überblick

Kreditäre Aktivitäten der EG auf makroökonomischer Ebene sind eng verknüpft mit dem bereits seit Anfang der siebziger Jahre verfolgten Ziel stabiler Wechselkurse zwischen den europäischen Währungen. Demgegenüber ist eine Verschuldung z. B. mit *konjunkturpolitischer* Ausrichtung zwar zuweilen vorgeschlagen, jedoch bisher weder im Finanzsystem der EG vorgesehen noch de facto praktiziert worden.

Im strengen Sinne finden sich eigenständige EG-Kreditoperationen mit *währungspolitischer* Zielrichtung nur in Form der (früheren) Zahlungsbilanzanleihen. Materiell allerdings lassen sich die Zahlungsbilanzanleihen als Bestandteil eines umfassenden währungspolitischen Kreditsystems für die EWS- bzw. EG-Mitgliedsländer auffassen. So betrachtet liegt eine dreistufige Kreditpyramide vor, die Kreditfazilitäten von (kurzfristigen) währungstechnischen bis hin zu (langfristigen) zahlungsbilanzstrukturellen Problemlösungshilfen umfaßt; diese Kredit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pyramide ist zunächst auf zwischenstaatlicher Ebene verankert, erhält dann (mit zunehmender Laufzeit der Kredite) gewisse multilaterale Elemente und findet schließlich in dem EG-Instrument der Zahlungsbilanzanleihe ihren ‚Abschluß'.

2. Das EWS-Beistandssystem

Von Beginn an galt als ‚Geschäftsgrundlage' der EG-Währungspolitik, daß engere Wechselkursbeziehungen zwischen den EG-Ländern durch Kreditmechanismen flankiert werden sollten. Die ursprünglichen Mechanismen wurden in den Jahren 1970 bis 1972 geschaffen und sind im Grundsatz auch in das seit 1979 bestehende EWS übernommen worden; es sind dies (1) die „Sehr kurzfristige Finanzierung", (2) der „Kurzfristige Währungsbeistand" und (3) der (frühere) „Mittelfristige finanzielle Beistand".[8] All diesen Mechanismen ist gemeinsam, daß sie im Kern zwischenstaatliche Interventionen darstellen, wobei allerdings zum Teil EG-Organe Mitwirkungsrechte besitzen.

(1) Die *Sehr kurzfristige Finanzierung* ist die währungstechnische Konsequenz aus zwei Merkmalen des EWS, nämlich der Verpflichtung zu grundsätzlich festen Wechselkursen einerseits und der Beschränkung der nationalen Reserven an anderen Mitgliedswährungen auf sog. Arbeitsguthaben andererseits: Da das Erreichen der Interventionspunkte immer mindestens zwei Mitgliedsnotenbanken zur Intervention verpflichtet, kann die ‚schwache' Notenbank ihrer Interventionsverpflichtung nur dann in unbeschränkter Höhe nachkommen, wenn ihr über die Arbeitsguthaben hinaus Bestände der ‚starken' Währung übertragen werden. Dies wird durch die Sehr kurzfristige Finanzierung gewährleistet, die die ‚starke' Notenbank zu einer (über den EFWZ abgewickelten) Kreditgewährung in unbeschränkter Höhe an die ‚schwache' Notenbank verpflichtet.

Damit handelt es sich bei der Sehr kurzfristigen Finanzierung um einen der Entstehung nach bilateralen, allerdings in der Folge multilateral verwalteten Kredit zwischen EWS-Mitgliedsnotenbanken in grundsätzlich unbeschränkter Höhe mit dominant währungstechnischem Charakter. Allerdings werden diese Merkmale im Zuge der Verlängerungsmöglichkeiten nicht unwesentlich verändert: Erstens ist die maximale Gesamtlaufzeit von 9,5 Monaten für einen ‚technischen' Kredit durchaus beachtlich, und zweitens sind diese Verlängerungen teilweise oder vollständig an die Zustimmung der Gläubigernotenbank gebunden, so daß insoweit explizit Kreditierungsentscheidungen getroffen werden.

(2) Der *Kurzfristige Währungsbeistand* kann materiell als ein potentieller Anschlußkredit der Sehr kurzfristigen Finanzierung angesehen werden, der jedoch praktisch nur geringe Bedeutung (lediglich 1975 zugunsten Italiens) erlangt hat. Wie die Sehr kurzfristige Finanzierung wird er ohne wirtschaftspolitische Auflagen auf der Notenbankebene gewährt und ist grundsätzlich geldmengenwirksam.

[8] Für einen Überblick siehe z. B. *Köhler* (1979), S. 299 ff., *Ypersele* (1985), S. 39 ff., und *Kleinheyer* (1987), S. 27 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gleichwohl sind einige wesentliche Unterschiede gegenüber der Sehr kurzfristigen Finanzierung festzuhalten, die insbesondere den Kreis der Beteiligten betreffen: Prinzipiell haben alle EG-Länder — unabhängig von ihrer Beteiligung am EWS — Zugang zum Kurzfristigen Beistand und sind ihrerseits auch zu einer Beteiligung an der Kreditgewährung verpflichtet. Die Lösung der nationalen Zahlungsbilanzprobleme gewinnt damit Merkmale einer ‚Gemeinschaftsaufgabe', die sich auch in der Existenz typischer Elemente des EG-Finanzsystems zeigt: Der Kurzfristige Beistand ist quantitativ begrenzt und sowohl auf der Gläubiger- als auch auf der Schuldnerseite durch nationale Quoten auf die Mitgliedsstaaten ‚verteilt'. Entscheidungsträger sind allerdings nach wie vor die Notenbanken im Rahmen des Ausschusses der EG-Zentralbankpräsidenten.

(3) Demgegenüber wird beim *„Mittelfristigen finanziellen Beistand"* durch die Zuweisung der Entscheidungskompetenz an den EG-Ministerrat ein deutlicher qualitativer Sprung zu einer Kreditgewährung mit gewissen supranationalen Elementen vollzogen; der ‚Gemeinschaftscharakter' der Bewältigung von Zahlungsbilanzproblemen von EG-Mitgliedsländern wird damit institutionell noch deutlicher als beim Kurzfristigen Währungsbeistand. Traditionell wird zwar auch der Mittelfristige Beistand den EWS-Kreditmechanismen zugerechnet; in dieser Sicht bildet er die — im Normalfall ebenfalls von den Notenbanken zu finanzierende und wie der Kurzfristige Beistand quantitativ begrenzte — ‚dritte Stufe' der EWS-Kreditmechanismen, mit der EG-Ländern ein mehrjähriger Spielraum zu einer Zahlungsbilanzsanierung eröffnet werden soll. Der Mittelfristige Beistand kann jedoch auch als dritte Stufe eines Systems zunehmender Institutionalisierung funktionaler Zahlungsbilanzpolitik auf EG-Ebene mit schrittweiser Verstärkung des ‚Gemeinschaftscharakters' und mit einem unübersehbaren ‚Einbruch' der Finanzpolitik interpretiert werden. Noch stärker als der Kurzfristige Beistand ist er insofern ein Zwitter zwischen einem ‚reinen' Währungskredit und einem ‚echten' zwischenstaatlichen Finanzierungskredit unter EG-Beteiligung; daß er in Wirklichkeit mit dem Wechselkursverbund (zunächst „Euro-Schlange", ab 1979 EWS) nur in vergleichsweise weitem Zusammenhang steht, wird auch dadurch unterstrichen, daß er bereits 1971 (also vor der Errichtung der „Schlange") entstand und darüber hinaus seine Inanspruchnahme nicht an die Mitgliedschaft im Wechselkursverbund gekoppelt ist. Auch der Mittelfristige Beistand ist allerdings (wie der Kurzfristige Beistand) in der Realität nur ein einziges Mal (1975 von Italien) beansprucht worden.

3. „Zahlungsbilanzanleihe" und „Mittelfristige finanzielle Stützung"

Trotz ihrer erwähnten supranationalen Elemente wird bei den EWS-Kreditmechanismen die Schwelle zu einer eigenständigen Kreditaufnahme und Kreditvergabe der Gemeinschaft noch nicht überschritten. Dieser Schritt ist erst 1975 aus Anlaß der ersten Ölkrise mit der Einführung des Instruments der *„Zahlungsbilanz-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anleihe", die zunächst als „Ölfazilität" bzw. „Gemeinschaftsanleihe" bezeichnet wurde, erfolgt.[9] Rückblickend drängt sich dabei der Eindruck auf, daß das Instrument der Zahlungsbilanzanleihe keineswegs nur mangels anderweitiger Alternativen entwickelt wurde, denn zumindest vom Volumen her hätten die in der Folgezeit im Rahmen der Zahlungsbilanzanleihe getätigten Kreditoperationen wohl auch über den Mittelfristigen Beistand abgewickelt werden können. Stattdessen ist davon auszugehen, daß die Zahlungsbilanzanleihe bewußt als Testfall für eine Anleihetätigkeit der EWG selbst eingesetzt worden ist.[10] Eine entsprechende Anleihe- und Darlehenskompetenz ist nämlich im EWG-Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen; somit mußte sich die Begründung für die neuen Aktivitäten auf die Generalklausel des Art. 235 EWGV stützen.

Das System der Zahlungsbilanzanleihe teilt mit dem Mittelfristigen Beistand zunächst eine Reihe wesentlicher Eigenschaften, nämlich die generelle Zielsetzung (mittelfristige Zahlungsbilanzhilfen), die supranationale Entscheidungskompetenz (EG-Ministerrat) und die Bindung an wirtschaftspolitische Anpassungsprogramme mit (vom Ministerrat zu formulierenden) Auflagen für das Kreditnehmerland. Allerdings unterscheidet sie sich dann aber auch in wichtigen Punkten vom Mittelfristigen Beistand: Zum einen beinhaltet die Zahlungsbilanzanleihe nunmehr getrennte Kredittransaktionen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten einerseits (auf der Kreditvergabeseite) sowie zwischen der Gemeinschaft und dem Kapitalmarkt andererseits (auf der Refinanzierungsseite). Die materiell damit verbundene Kreditvermittlung bedeutet für die EG grundsätzlich die Übernahme von Kreditrisiken, auch wenn eventuelle Fristen-, Währungs- und Zinsrisiken auf den Kreditnehmer verlagert werden sollen. Zum anderen werden die Zahlungsbilanzkredite nicht durch Geldschöpfung, sondern auf dem Kapitalmarkt refinanziert; eventuelle Geldmengenwirkungen wie beim Mittelfristigen Beistand unterbleiben somit. Schließlich wurden für die Zahlungsbilanzanleihe auch längere Laufzeiten (über 5 Jahre hinaus) vorgesehen.

In der Praxis sind allerdings die im Rahmen der Zahlungsbilanzanleihe gewährten Kredite (s. u.) nur mit Laufzeiten (2-3 Jahre) vergeben worden, die denen des Mittelfristigen Beistands vergleichbar sind. Im Zusammenhang mit der unübersehbaren funktionalen Konkurrenz der beiden Instrumente gab dies Anlaß zu Überlegungen, die Trennung der beiden Kreditmechanismen aufzuheben. Infolgedessen sind der Mittelfristige Beistand und die Zahlungsbilanzanleihe 1988 unter der etwas umständlichen Bezeichnung „Einheitliches System des mittelfristigen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten" — im folgenden kurz: *Mittelfristige finanzielle Stützung* — zusammengeführt worden.[11]

[9] Siehe zur Entstehung sowie allgemein zur Ausgestaltung ausführlich *Scheibe* (1988), S. 52 ff.

[10] Die EG-Kommission sprach hier selbst von der Zahlungsbilanzanleihe als „erste(r) Konkretisierung der Kreditfähigkeit" der Gemeinschaft (EG-Kommission (1980), S. 82).

[11] Vgl. EG-Ministerrat (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

Darlehensgewährung durch EG-Institutionen
(Mio. ERE / ECU)

Jahr	EGKS	EIB[1)]	EAG	NGI[2)]	EWG Zahlungs-bilanz	Summe
1952		-	-	-	-	n.v.
1953		-	-	-	-	n.v.
1954		-	-	-	-	n.v.
1955		-	-	-	-	n.v.
1956		-	-	-	-	n.v.
1957		-	-	-	-	n.v.
1958		-	-	-	-	n.v.
1959		30	-	-	-	n.v.
1960		20	-	-	-	n.v.
1961		90	-	-	-	n.v.
1962		70	-	-	-	n.v.
1963		75	n.v.	-	-	n.v.
1964		120	n.v.	-	-	n.v.
1965		110	n.v.	-	-	n.v.
1966		190	n.v.	-	-	n.v.
1967		210	n.v.	-	-	n.v.
1968	↓	215	n.v.	-	-	n.v.
1969	(725)	320	-	-	-	n.v.
1970	32	339	-	-	-	371
1971	112	469	n.v.	-	-	n.v.
1972	189	506	-	-	-	695
1973	286	697	-	-	-	983
1974	378	850	-	-	-	1.228
1975	805	918	-	-	-	1.723
1976	989	1.086	-	-	1.249	3.324
1977	709	1.391	97	-	571	2.768
1978	798	1.967	70	-	-	2.835
1979	676	2.281	152	277	-	3.386
1980	1.031	2.738	181	198	-	4.148
1981	388	2.806	358	540	-	4.092
1982	741	3.446	362	791	-	5.340
1983	778	4.244	366	1.200	4.247	10.835
1984	826	5.007	186	1.182	-	7.201
1985	1.011	5.641	211	884	-	7.747
1986	1.069	6.678	443	393	862	9445
1987	969	7.003	314	447	860	9.593
1988	908	9.118	-	285	-	10.311
1989	700	11.556	-	246	-	12.502
Summe	14.120	70191	2.740	6.443	7.789	101.283

[1] Einschl. Darlehensbürgschaften (1976 = 118 Mio. ECU; 1980 = 14 Mio. ECU; 1981 = 282 Mio. ECU; 1983 = 98 Mio. ECU) sowie einschl. Darlehen i. R. der Erdbebenhilfen 1980/81 an Italien/Griechenland.

[2] Einschl. Darlehen i. R. der Erdbebenhilfe 1980/81 an Italien/Griechenland.

Quellen: Pfisterer (1987), S. 328 (bis 1976); EG-Kommission (1988a), S. 46, S. 52 (1977-1987); EG-Rechnungshof (1990a), S. 8 (1988-1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 2

Anleiheaufnahme durch EG-Institutionen
(Mio. ERE / ECU)

Jahr	EGKS	EIB	EAG	NGI[1)]	EWG Zahlungs-bilanz	Summe
1952	-	-	-	-	-	-
1953	-	-	-	-	-	-
1954	100	-	-	-	-	100
1955	16	-	-	-	-	16
1956	12	-	-	-	-	12
1957	37	-	-	-	-	37
1958	50	-	-	-	-	50
1959	-	-	-	-	-	-
1960	35	-	-	-	-	35
1961	23	21	-	-	-	44
1962	70	32	-	-	-	102
1963	33	35	5	-	-	73
1964	128	67	8	-	-	203
1965	54	65	11	-	-	130
1966	103	139	14	-	-	256
1967	58	195	3	-	-	256
1968	108	213	-	-	-	321
1969	52	146	-	-	-	198
1970	60	169	-	-	-	229
1971	102	413	1	-	-	516
1972	230	462	-	-	-	692
1973	263	608	-	-	-	871
1974	528	826	-	-	-	1.354
1975	731	814	-	-	-	1.545
1976	956	732	-	-	1.249	2.937
1977	729	1.030	99	-	571	2.429
1978	981	1.863	72	-	-	2.916
1979	837	2.437	153	178	-	3.605
1980	1.004	2.384	181	305	-	3.874
1981	325	2.243	373	339	-	3.280
1982	712	3.146	363	773	-	4.994
1983	750	3.508	369	1.617	4.247	10.491
1984	822	4.339	214	967	-	6.342
1985	1.265	5.699	344	860	-	8.168
1986	1.517	6.766	488	541	862	10.174
1987	1.487	5.573	853	611	860	9.384
1988	880	7.407	93	1.058	649	10.087
1989	913	8.764	-	522	-	10.199
Summe	15.971	60.096	3.644	7.771	8.438	95.920

[1] Doppelte Erfassung einer NGI-Anleihe in Höhe von 200 Mio. US-Dollar durch Umstellung der Erfassungsmethode (bis 1982: gezeichnete Beträge; ab 1983: vereinnahmte Beträge)

Quellen: EG-Kommission (1980a), S. 97 (bis 1979); EG-Kommission (1988a), S. 43 (1980-1987); EG-Rechnungshof (1990a), S. 8 (1988-1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Formal betrachtet sind hierbei zunächst weder hinsichtlich der Entscheidungskompetenz (Ministerrat, allerdings nunmehr mit qualifizierter Mehrheit) noch hinsichtlich der Höhe (Summe der beiden zuvor getrennten Kreditlinien) nennenswerte Änderungen eingetreten. Gleichwohl sind gewisse Akzentverschiebungen bei der Zielsetzung und bei der intendierten Refinanzierung hervorzuheben: Was die Zielsetzung betrifft, so ist neben die funktionale Fortsetzung des EWS-Beistandssystems die allgemeinere Möglichkeit getreten, Hilfen bei der Bewältigung von Zahlungsbilanzproblemen von EG-Ländern zu gewähren, die sich aus der Kapitalverkehrsliberalisierung in der Gemeinschaft ergeben könnten. In bezug auf die Refinanzierung sind zwar prinzipiell sowohl die EG-interne Finanzierung (wie beim Mittelfristigen Beistand) als auch die EG-externe Refinanzierung (wie bei der Zahlungsbilanzanleihe) vorgesehen. Beide Möglichkeiten stehen allerdings nicht gleichrangig nebeneinander. Vielmehr kommt der externen Refinanzierung über den Kapitalmarkt offenkundig ein intentionaler Vorrang zu.[12] Eine Ausschöpfung des Gesamtplafonds ist freilich nur durch die Kombination beider Teilinstrumente erreichbar.

Tatsächlich sind die Zahlungsbilanzkredite bzw. die Mittelfristige Stützung zwar häufiger als der (nur einmal gewährte) Mittelfristige Beistand beansprucht worden, von einer regelmäßigen Nutzung kann aber auch hier nicht gesprochen werden. Wie die Übersichten 1 und 2 verdeutlichen, wurde das Instrument der Zahlungsbilanzkredite nur 1975 / 76 in Höhe von 1,82 Mrd. ERE (an Irland und Italien), 1983 in Höhe von 4 Mrd. ECU (an Frankreich) und 1986 / 87 in Höhe von 1,72 Mrd. ECU an Griechenland eingesetzt. Das Gesamtvolumen der Zahlungsbilanzkredite 1975 - 1989 beläuft sich damit auf knapp 8 Mrd. ECU. Im Jahre 1991 wird Griechenland einen weiteren Kredit von 1 Mrd. ECU im Rahmen der Mittelfristigen Stützung erhalten.[13]

II. „Strukturkredite"

1. Überblick

Kreditoperationen mit strukturpolitischer Zielsetzung sektoraler und / oder regionaler Ausrichtung sind für die EGKS, die EAG und die EIB bereits in den Gründungsverträgen explizit vorgesehen worden und bei den beiden erstgenannten Institutionen auch von Beginn an eingesetzt worden. Demgegenüber hat die EAG ihre Anleihe- und Darlehenstransaktionen erst ab 1977 in nennenwertem Umfang entwickelt. Die EWG schließlich, der vergleichbare Operationen ur-

---

[12] Vgl. EG-Kommission (1988), S. 15.

[13] Allerdings sei bereits hier ergänzend angemerkt, daß ab 1990 / 1991 zusätzlich EG-Kredite an Ostblockländer in Höhe von insgesamt max. 1,715 Mrd. ECU bereitgestellt werden, die in ihrer Konstruktion den Zahlungsbilanzanleihen weitgehend nachgestaltet sind; vgl. dazu im einzelnen unten Abschn. B.IV.2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sprünglich überhaupt nicht gestattet waren, hat sich im Laufe der zweiten Hälfte der siebziger Jahre neben den geschilderten Zahlungsbilanzkrediten zusätzlich eine neue und im folgenden Jahrzehnt intensiv genutzte (sektorübergreifende) Möglichkeit für strukturpolitische Kreditvergaben in Form des sog. Neuen Gemeinschaftsinstruments geschaffen.

Trotz mancher Abweichungen im Detail ist allen diesen „Strukturkrediten" dreierlei gemeinsam (siehe dazu auch Übersicht 3): Einmal werden die von den betreffenden EG-Institutionen vergebenen Darlehen nahezu ausschließlich — von zwei quantitativ vergleichsweise unbedeutenden Sonderfällen abgesehen — durch am Kapitalmarkt aufgenommene Fremdmittel (im wesentlichen Anleihen) refinanziert, und die Anleihen selbst sind ihrerseits nur als Refinanzierungsmittel für Strukturdarlehen einsetzbar. Insofern handelt es sich bei diesen Anleihe- und Darlehensoperationen für die EG im Ergebnis um eine *Kreditvermittlung*.

Zweitens haben die Strukturkredite wesentliche *Charakteristika* gemeinsam, nämlich einerseits ihren Projekt- bzw. Investitionsbezug, andererseits das Subsidiaritätsprinzip, das nationalstaatlichen Finanzierungen den Vorrang vor Gemeinschaftsfinanzierungen gibt, sowie schließlich die Beschränkung auf Teilfinanzierungen, die in der Regel durch nationale Finanzierungsanteile vervollständigt werden.

Drittens werden die Strukturdarlehen bei allen genannten Institutionen zwar zum (vermutlich) größeren Teil an private *Endkreditnehmer* vergeben, wobei diese Darlehen ihrerseits weitgehend durch nationalstaatliche Bürgschaften abgesichert sind. Zu einem beachtlichen Anteil fließen die Kreditmittel jedoch auch öffentlichen Trägern[14] in den Mitgliedstaaten zu.[15] Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sind nun bei den beiden Gruppen sehr verschiedene Beurteilungskriterien anzulegen; aus diesem Grunde ist im Rahmen der analytischen Prüfung der EG-Strukturkredite in Abschn. C. eine entsprechende Differenzierung vorzunehmen.

2. Die verschiedenen Institutionen

a) EGKS

Als erste der drei EG-Institutionen entstanden, hat die EGKS in mancherlei Hinsicht eine *institutionelle Pionierrolle* für die Gemeinschaft gespielt. Dies gilt speziell auch für die Kreditoperationen, die von Beginn an integraler Bestandteil

[14] Unter öffentlichen Trägern sollen im folgenden Gebietskörperschaften sowie öffentliche Unternehmen verstanden werden. Auf den Sonderfall der Kreditgewährung an gemischtwirtschaftliche Unternehmen im EGKS- und EAG-Bereich sei dagegen nur ergänzend hingewiesen.

[15] Exakte Angaben hierzu werden von den betreffenden EG-Institutionen jedoch leider nicht veröffentlicht. Immerhin schätzt Diekmann den Anteil der EIB-Darlehen an öffentliche Einrichtungen für die Jahre 1984 / 85 auf etwa 70 v. H.; siehe *Diekmann* (1990), S. 77 (m. w. N.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 3: **Überblick über die EG-internen Strukturkredite**

	EGKS	EAG	EWG – NGI	EIB
Zielsetzung				
	– Investitionen im Montanbereich – Umstellungskredite – Sonderfall: Wohnungsbaudarlehen	– Forschung und Investitionen im Kernenergiebereich	– KMU - Förderung – Förderung rationeller Energienutzung – Infrastrukturinvestitionen	– Regionalentwicklung – Modernisierung und Umstellung von Unternehmen – Vorhaben im gemeinsamen Interesse: Energie-, KMU- und Umweltpolitik
Finanzierung				
– Anleiheentscheidung	– Kommission gem. Darlehensbedarf	– Ministerrat: Plafondfestlegung Kommission: Anleiheaufnahme gem. Darlehensbedarf	– Ministerrat: Plafondfestlegung Kommission: Anleiheaufnahme	– Verwaltungsrat
– Sicherung der Anleihen	– EGKS-Rücklagen	– EG-Haushalt	– EG-Haushalt	– EIB-Eigenkapital
– Eigenkapital	– ja; Entscheidung über die Eigenkapitalbildung: Kommission	– nein	– nein	– ja; Entscheidung über Eigenkapitalbildung: Rat der Gouverneure
Darlehen				
– Entscheidung über Darlehensvergabe	– Kommission	– Kommission Vorprüfung: EIB	– Ministerrat: Förderungsziele Kommission: Förderungsrichtlinien EIB: Vergabeentscheidung	– Rat der Gouverneure: Grundsätze Verwaltungsrat: Darlehensvergabe, Zinspolitik Direktorium: Entscheidungsvorbereitung
– Gesamtvolumen der Darlehen	– formell unbegrenzt	– formell unbegrenzt	– formell unbegrenzt	– 250 % des gezeichneten Kapitals
– Einzeldarlehen	– max. 50 % der Projektkosten	– max. 20 % der Projektkosten		– max. 50 % der Projektkosten
– Zinssubventionen	– aus EGKS-Mitteln	– nein	– ggf. aus EG-Haushalt	– ggf. aus EG-Haushalt
– Sicherung der Darlehen	– zu beträchtl. Teilen Staatsbürgschaften	– zu beträchtl. Teilen Staatsbürgschaften	– Projektsicherung oder Staatsbürgschaften	– Projektsicherung oder Staatsbürgschaften
Haushalt				
	– EGKS-Funktionshaushalt	– EG-Haushalt ("z.E.")	– EG-Haushalt ("z.E.")	– EIB-Jahresabschluß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des EGKS-Finanzsystems waren.[16] Zukunftsweisend waren die Regelungen des EGKS-Vertrages vor allem hinsichtlich zweier Aspekte: Erstens wurde der EGKS die Aufnahme von Anleihen ausschließlich zur Vergabe von Darlehen gestattet, so daß sie insoweit auf intermediäre Kreditoperationen beschränkt ist. Die Darlehensvergabe wurde zweitens auf bestimmte Zwecke begrenzt, und zwar auf Erweiterungs- bzw. Rationalisierungsinvestitionen im EG-Montanbereich (Art. 54 EGKSV) sowie auf Umstellungsinvestitionen, mit denen auf Beschäftigungskrisen im Montanbereich durch Schaffung neuer Arbeitsplätze (ggf. auch in anderen Produktionsbereichen) reagiert werden kann (Art. 56 EGKSV). Die EGKS-Praxis scheint diese Festlegungen durchaus konsequent über fristen- und währungskongruente Anleihe- und Darlehenskonditionen umzusetzen. Berücksichtigt man zusätzlich die beträchtlichen Anteile von Staatsgarantien der Mitgliedstaaten für die vergebenen Darlehen, so sind die der EGKS verbleibenden Kreditrisiken offensichtlich relativ gering.[17]

In zweierlei Hinsicht haben die EGKS-Kredite allerdings *in der Praxis* besondere Züge erhalten. Dies betrifft zum einen den zusätzlichen Einsatz von — expliziten — Zinssubventionen, zum anderen spezielle, stark verbilligte Darlehen aus eigenen Mitteln für den Bau von Sozialwohnungen. Dabei müssen die Zinssubventionen zunächst durch sonstige Einnahmen (insbesondere Zinserträge aus der Anlage von Rücklagemitteln) gedeckt werden; Umlagemittel stehen für diesen Zweck nicht direkt, sondern allenfalls über Streichung und Wiedereinsetzung von Mittelbindungen in den Haushalt zur Verfügung.[18] Die Wohnungsdarlehen aus eigenen Mitteln stehen in enger Verbindung mit der Handhabung der EGKS-Rücklagen: Im EGKS-Vertrag selbst ist dabei lediglich ein ‚Reservefonds' — ausschließlich zur Deckung von Anleiherisiken — vorgesehen, der offenbar aus Zinsgewinnen bei den Kreditoperationen gebildet werden sollte. Diese einzige im Vertrag vorgesehene Rücklage ist jedoch nie geschaffen worden. Entstanden sind stattdessen drei andere Fonds („Garantiefonds", „Spezialfonds", „Pensionsfonds"), die teils aus Umlageeinnahmen, teils aus Zinsgewinnen durch die Anlage positiver Liquiditätssalden bzw. der Rücklagen selbst gebildet wurden. Erst diese ‚freien' Rücklagen ermöglichten dann die — wenn auch nur in geringem Umfang gewährten[19] — einseitigen EGKS-Wohnungsdarlehen.

---

[16] Die EGKS verfügt darüber hinaus über eigene Einnahmen in Form einer Umlage sowie sonstige Einnahmen, z. B. Bußgelder; Finanzierungen sind schließlich auch möglich über die Bildung von Rücklagen (s. u.).

[17] So betrugen die endgültigen Zahlungsausfälle zu Lasten der EGKS bis einschließlich 1986 4,5 Mio. ECU. Allerdings waren zusätzlich noch gestundete Darlehen an Unternehmen im Vergleichsverfahren in der Höhe von etwa 200 Mio. ECU zu berücksichtigen; Siehe EG-Kommission (1987) und *Münch* (1989), S. 232, Fn. 23.

[18] Vgl. *Diekmann* (1990), S. 48 f.

[19] Der Anteil der Wohnungsbaudarlehen liegt — nach anfänglich durchaus beträchtlichen Anteilen und einer Pause in der zweiten Hälfte der 60er Jahre — in den Jahren 1972 - 1989 durchschnittlich bei 0,7 % der gewährten Darlehen; vgl. die Zusammenstellung in EG-Rechnungshof (1990a), S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 4

Sektorspezifische Darlehensgewährung 1980-1989 (Mio. ECU bzw. v. H.)

Sektor	EGKS		EIB		EURATOM		NGI		Summe	
	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.
Produktions-sektor	6405,3	76,1%	15817,3	27,8%	-	-	3431,2	55,0%	25653,8	34,7%
Infrastruktur	203,4	2,4%	23678,8	41,6%	-	-	1853,0	29,7%	25735,2	34,8%
Energie	1810,8	21,5%	17406,1	30,6%	2421,0	100,0%	951,7	15,3%	22589,6	30,5%
Summe	8419,5	100,0%	56902,2	100,0%	2421,0	100,0%	6235,9	100,0%	73978,6	100,0%

Übersicht 5

Länderspezifische Darlehensgewährung 1980-1989 (Mio. ECU bzw. v. H.)

Land	EGKS		EIB		EURATOM		NGI		Summe	
	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.	abs.	v.H.
Belgien	98,6	1,2%	685,0	1,2%	507,9	21%	-	-	1291,5	1,7%
Bundesrep. Deutschland	2330,1	27,7%	2798,7	4,9%	117,4	4,8%	-	-	5246,2	7,1%
Dänemark	19,8	0,2%	2617,8	4,6%	-	-	533,6	8,8%	3171,3	4,3%
Frankreich	1574,0	18,7%	7095,8	12,4%	1085,8	44,8%	1250,0	20,6%	11005,6	14,8%
Griechenland	12,3	0,1%	2415,3	4,2%	-	-	306,1	5,0%	2733,7	3,7%
Großbritannien	2071,2	24,6%	9115,3	15,9%	253,3	10,5%	370,6	6,1%	11810,4	15,9%
Irland	17,9	0,2%	2212,6	3,9%	-	-	337,2	5,6%	2567,4	3,5%
Italien	1309,3	15,6%	23840,6	41,5%	456,6	18,9%	3023,2	49,8%	28629,7	38,5%
Luxemburg	158,6	1,9%	36,2	0,1%	-	-	-	-	194,8	0,3%
Niederlande	253,8	3,0%	735,6	1,3%	-	-	3,2	0,1%	992,6	1,3%
Portugal	40,9	0,5%	1751,6	3,0%	-	-	39,8	0,7%	1832,3	2,5%
Spanien	181,3	2,2%	3425,5	6,0%	-	-	204,8	3,4%	3811,6	5,1%
EG-extern	351,7	4,2%	707,9	1,2%	-	-	-	-	1059,6	1,4%
Summe	8419,5	100,0%	57438,1	100,0%	2421,0	100,0%	6068,5	100,0%	74346,6	100,0%

Quellen zu Übersichten 4 und 5: EG-KOM: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaften im Jahre . . , verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Quantitativ betrachtet, rangiert die EGKS mit einem Darlehens-Gesamtvolumen seit 1954 von gut 15 Mrd. Ecu unter den EG-Institutionen an zweiter Stelle (vgl. Übersicht 1). Mehr als die Hälfte dieser Transaktionen wurde im letzten Jahrzehnt getätigt; dabei entfielen wiederum 76 v. H. auf den Produktionssektor, rund 22 v. H. auf den Energiebereich und 2 v. H. auf Infrastrukturdarlehen (vgl. Übersicht 4). In regionaler Hinsicht vereinen die Bundesrepublik (28 v. H.), Großbritannien (25 v. H.), Frankreich (19 v. H.) und Italien (16 v. H.) den Lö-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenanteil der Kredite auf sich (vgl. Übersicht 5). Die restlichen EG-Länder erhielten insgesamt nur etwas über 9 v. H.

b) EAG

Sowohl in ihrer sektoralen strukturpolitischen Ausrichtung als auch in ihrem Finanzierungssystem[20] weist die EAG weitgehende *Parallelen zur EGKS* auf. Speziell für den Bereich der Kreditoperationen heißt das, daß auch die EAG erstens auf die Durchführung intermediärer Maßnahmen beschränkt ist; zweitens müssen auch die EAG-Darlehen bestimmten Zwecken — in diesem Fall der Forschungs- und Investitionsförderung im Bereich der Atomwirtschaft (Art. 172 EAGV) — dienen.

Die anfangs hochgesteckten Erwartungen in die Entwicklung des Kernenergiesektors, die zunächst die EAG sogar als die — verglichen mit der EWG — aussichtsreichere Institution erschienen ließen,[21] sind in der Praxis weitgehend unerfüllt geblieben. Entsprechend haben auch die Anleihe- und Darlehensoperationen der EAG bis Mitte der siebziger Jahre praktisch keine Rolle gespielt. Eine deutliche Belebung erfolgte erst unter dem Eindruck der beiden Ölkrisen, die eine stetige *Ausweitung der EAG-Kredite* mit sich gebracht haben. Bemerkenswert ist dabei, daß diese Belebung mit einer nicht unbeachtlichen Verschiebung der Entscheidungskompetenzen einherging: Während EAG-Kreditoperationen ursprünglich allein vom Ministerrat entschieden wurden, ist dieses Recht seit 1977 — in den Grenzen eines nicht revolvierenden Fondsbetrages — der Kommission übertragen worden. Der vom Ministerrat gesetzte Rahmen von ursprünglich 500 Mio. ECU wurde dabei wiederholt bis zum heutigen (1990 beschlossenen) Kontingent von 4 Mrd. ECU erhöht und jeweils von der Kommission relativ zügig ausgeschöpft.

Hinsichtlich der *Darlehenspraxis* ergeben sich dagegen im Vergleich zu den EGKS-Krediten keine nennenswerten Besonderheiten: Die EAG-Kredite sind vollständig als „back-to-back" Operationen (lediglich einschließlich eines Kostenzuschlages) ausgestaltet, so daß Laufzeiten-, Währungs- und Zinsrisiken im Grundsatz nicht entstehen können. Auch Kreditausfallrisiken für die Gemeinschaft — die anders als bei der EGKS unmittelbar den EG-Gesamthaushalt betreffen würden — werden infolge vorwiegend nationalstaatlicher Sicherungen der vergebenen Kredite größtenteils auf die Ebene der Mitgliedstaaten verlagert.

Insgesamt hat die EAG von 1977 bis 1989 Darlehen in Höhe von 2,7 Mrd. Ecu vergeben, wobei in den Jahren 1988 und 1989 wegen der Erreichung der genehmigten Obergrenze (aber auch mangels zu fördernder Projekte) keine Trans-

---

[20] Dies betrifft z. B. auch die Kompetenz zur Erhebung einer Umlage, die allerdings bis jetzt nicht in Anspruch genommen wurde; vgl. *Diekmann* (1990), S. 108 f.

[21] *Deubner* (1984), S. 119.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aktionen mehr stattfanden.[22] Hauptempfänger der EAG-Darlehen ist mit weitem Abstand Frankreich (45 v. H. im Zeitraum von 1980-89) vor Belgien (21 v. H.) und Italien (19 v. H.); die übrigen Mittel gingen an Großbritannien (11 v. H.) und die Bundesrepublik Deutschland (5 v. H.).

c) Das „Neue Gemeinschafts-Instrument" der EWG

Nur drei Jahre nach Einführung der Zahlungsbilanzanleihe und ein Jahr nach der Wiederbelebung der EAG-Kreditaktivitäten hat sich die EWG 1978 mit dem „Neuen Gemeinschaftsinstrument" — kurz NGI — eine weitere Möglichkeit für kreditäre Interventionen geschaffen.[23] Im Gegensatz zu den EGKS- und EAG-Krediten ist das NGI nicht mehr sektorpolitisch festgelegt, sondern als Ausdruck eines allgemeinen *wachstums- und beschäftigungspolitisch* ausgerichteten Engagements der EG-Kommission anzusehen.[24]

In der *ursprünglichen Ausgestaltung* des Instrumentes (NGI I) spiegeln sich die Erfahrungen mit den bis dahin durchgeführten Kreditoperationen wider: Übernommen werden insbesondere der grundsätzlich intermediäre Charakter der Kreditoperationen sowie die Zweckbindung; diese erstreckt sich im Fall des NGI auf Investitionsförderungen in den Bereichen Infrastruktur, Energie und Industrie. Beibehalten werden darüber hinaus auch der Projektbezug der Darlehen sowie das Teilfinanzierungsprinzip.[25] Ähnlich dem 1977 reformierten Verfahren bei den EAG-Anleihen verzichtet der Ministerrat dabei auf eine direkte Mitwirkung bei der Vergabe der NGI-Darlehen und beschränkt sich auf die Festlegung des — nicht-revolvierenden — Fondsvolumens sowie die Genehmigung der einzelnen Anleihetranchen, die allerdings jeweils mit der Festlegung von Leitlinien für die Förderungswürdigkeit verbunden ist.[26] Die Kompetenz zur Vergabe der einzelnen Darlehen teilen sich dann die EG-Kommission, die über die Förderungswürdigkeit der Anträge entscheidet, und die EIB, der die Letztentscheidung nach ‚banktechnischen Kriterien' obliegt.[27] Die Sicherung der zur Refinanzierung aufgenommenen Anleihen stützt sich allein auf den Gesamthaushalt. Hinsichtlich der vergebenen Darlehen basiert die Sicherung zunächst nur auf der ‚banktechni-

---

[22] Für die Haushaltsjahre 1990 und 1991 stehen dagegen wieder 350 bzw. 450 Mio. Ecu zur Verfügung.

[23] Wie bereits die Zahlungsbilanzanleihe ist allerdings auch das NGI nicht unmittelbar durch den EWG-Vertrag gedeckt, sondern wurde (im juristischen Schrifttum nicht ganz unumstritten) auf Art. 235 EWGV gestützt. Vgl. im einzelnen *Scheibe* (1988), S. 312 ff.

[24] Ob bzw. inwieweit darüber hinaus Sorgen um eine mögliche Erosion des EIB-Kreditstandings mitgespielt haben, sei hier dahingestellt. Vgl. dazu *Diekmann* (1990), S. 117, S. 147 sowie *Tabary* (1989), S. 20

[25] Vgl. *Münch* (1989), S. 47 f., *Diekmann* (1990), S. 138 ff.

[26] Für NGI IV ist die getrennte Genehmigung der Anleihetranchen nicht mehr notwendig.

[27] Seit NGI III sind Darlehensverträge durch Kommission und EIB gemeinsam zu unterzeichnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen' Prüfung durch die EIB; wegen des staatlichen Charakters eines beachtlichen Anteils der Kreditnehmer in den Empfängerländern ist allerdings auch hier die Sicherungsfunktion insoweit auf die nationalen Haushalte verlagert.

Die in der Sicht der EG-Institutionen positiven Erfahrungen mit NGI I haben sich in einer Fortsetzung sowie in einem erheblichen *Ausbau dieser Strukturkredite* (NGI II-IV) während der achtziger Jahre niedergeschlagen.[28] So sind seit 1979 Darlehen von insgesamt knapp 7,5 Mrd. Ecu gewährt worden; dabei entfielen (von 1980 bis 1989) 55 v. H. auf den produktiven Sektor, 30 v. H. auf Infrastrukturfinanzierungen und 15 v. H. auf den Energiebereich. Hauptempfängerländer der NGI-Darlehen sind Italien mit 50 v. H. und Frankreich (21 v. H.); erhebliche Anteile entfallen auch auf Dänemark (9 v. H.) sowie Großbritannien, Irland und Griechenland (jeweils 5-6 v. H.). Keine NGI-Kredite gingen dagegen bis 1989 an Belgien, Luxemburg und die Bundesrepublik Deutschland.

Neben dem mit NGI I-IV verbundenen Anstieg der strukturpolitischen Kreditoperationen der EWG sind in der Praxis einige beachtliche Veränderungen erfolgt. Diese beziehen sich einmal auf die Ziele bzw. Schwerpunktsetzungen der NGI-Operationen, zum anderen auf institutionelle Aspekte. So hat sich das *NGI-Zielspektrum* von NGI I bis NGI IV stufenweise von einer bevorzugten Förderung von Energie- und Infrastrukturinvestitionen zu einer nahezu ausschließlich innovationsorientierten Industriepolitik gewandelt; dies ist mit einer zunehmenden Akzentverlagerung auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen („KMU") einhergegangen, die ihren formalen Niederschlag in einem wachsenden Anteil von Globaldarlehen findet. Zugleich treten die regionalpolitischen Akzente deutlich zurück[29]; auf den Sonderfall der NGI-Erdbebenhilfe für Italien und Griechenland (1981) sei ergänzend hingewiesen.

Unter *institutionellen Aspekten* ist die schrittweise Lockerung des ursprünglichen „back-to-back"-Prinzips hervorzuheben, die mit einer Risikoübertragung auf die EIB verbunden ist. Setzte nämlich anfangs die Aufnahme von Anleihen durch die EWG die vorherige Feststellung eines entsprechenden Kreditbedarfs voraus, so ist bereits im Rahmen von NGI II eine gewisse Flexibilisierung vorgenommen worden: Gestattet ist seither eine Vorratskreditaufnahme für zu erwartende Darlehen. Dabei fungierte die EIB hinsichtlich der daraus resultierenden temporären Liquiditätsüberschüsse allerdings zunächst lediglich als Agent, ohne Fristen-, Zins- oder Währungsrisiken zu übernehmen. Seit April 1987 und damit etwa zeitgleich mit dem Beschluß über NGI IV sind nun nicht nur die Aufgaben der Kontoführung, sondern auch die Risikopositionen aus der ‚Kredit-

---

[28] Dagegen sind die Zukunftsperspektiven für die NGI-Kredite zur Zeit noch weitgehend unklar: Die NGI IV-Mittel sind erschöpft, und der Vorstoß der Kommission zur Schaffung eines NGI V aus dem Jahre 1988, der u. a. den Übergang auf einen revolvierenden Fonds vorsah, ist am Widerstand des Ministerrates gescheitert. Vgl. dazu EG-Kommission (1989a), S. 34 ff. und EG-Rechnungshof (1990a), S. 6.

[29] Vgl. *Diekmann* (1990), S. 144 sowie *Tabary* (1989), S. 19 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bevorratung' auf die EIB übergegangen (sog. „Liquiditätshaltungs-System"). Hieraus ergeben sich für die EIB freilich auch eigenständige Ertragschancen. Im übrigen schließt dieses System sogar die Möglichkeit von negativen Salden der Kommissions-Konten bei der EIB — d. h. materiell betrachtet: von Kassenverstärkungskrediten — nicht aus.[30]

d) EIB

Die Anleihe- und Darlehensoperationen der EIB nehmen unter quantitativem Aspekt eine herausragende Rolle innerhalb der EG-Kreditoperationen ein. Gemäß ihrer in Art. 130 I EWGV formulierten *Zielsetzung* hat die EIB seit ihrer Geschäftsaufnahme im Jahre 1959 versucht, mit gemeinnützig orientierten Darlehen (und Bürgschaften) „zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft" beizutragen. Dieser im EWGV zunächst nur hinsichtlich zweier Förderbereiche — nämlich Regionalentwicklung und Industriepolitik im Sinne von Umstellungs- bzw. Anpassungspolitik — konkretisierte Auftrag der EIB wird allerdings durch die generelle Finanzierungsbefugnis bei „Vorhaben von gemeinsamem Interesse" (Art. 130 II EWGV) de facto auf eine innerhalb der Gemeinschaftsgrenzen sektoral wie regional nahezu unbeschränkte Tätigkeitskompetenz ausgedehnt: Zu den Schwerpunkten des auf diese Weise erweiterten Engagements gehören die Bereiche Energiepolitik, Industriepolitik (insbes. als Technologiepolitik und KMU-Förderung) sowie Umweltpolitik.[31] Tatsächlich wirkt die EIB damit auch im Montanbereich, im Atomenergiesektor und in den Zielfeldern des NGI.[32]

Wie die bisher behandelten Strukturkredite können auch EIB-Darlehen nur für konkrete *Projekte* und nur als Teilfinanzierung gewährt werden. Die Übernahme von Garantien und Bürgschaften ist zwar grundsätzlich ebenfalls möglich, spielt aber weder von der Intention her noch in der Praxis eine bedeutsame Rolle.[33] Dagegen ist der EIB die Übernahme von Beteiligungen bereits qua Art. 20 (2) ihrer Satzung nicht gestattet.

---

[30] Vgl. zum NGI-Liquiditätshaltungssystem ausführlich EG-Rechnungshof (1988), S. 169 f. sowie *Diekmann* (1990), S. 140 ff.

[31] Die EIB faßt diesen umweltpolitischen Auftrag dabei ausgesprochen weit: gefördert werden neben Maßnahmen zur Verbesserung der Luft- und Wasserqualität sowie der Abfallwirtschaft auch solche zur „Strukturverbesserung städtischer Gebiete" bzw. „Verbesserung der Lebensbedingungen"; vgl. EIB-Jahresbericht 1990, S. 18.

[32] Vgl. dazu insbes. *Tabary* (1989), S. 9 ff., S. 19 ff., S. 69 ff. und EIB-Jahresbericht 1990, S. 26 ff. Zu diesem umfassenden Auftrag bereits kritisch *Käser* (1976), S. 133 f. sowie allgemein *Müller-Borle* (1983), S. 2123 ff.; die EIB kann darüber hinaus auch außerhalb der Grenzen der EG tätig werden, wenn der Gouverneursrat die hierzu erforderliche Ausnahmegenehmigung erteilt (vgl. dazu auch unten B.IV.).

[33] *Müller-Borle* (1983), S. 2108. Die gewährten Garantien beliefen sich im Jahresdurchschnitt der Jahre 1949 bis 1981 auf 22,8 Mio. Ecu. Seitdem sind bis einschließlich 1989 nur zwei weitere Garantien vergeben worden. Vgl. EIB-Jahresberichte 1982 ff., insbes. 1983, S. 51, 1986, S. 110, und 1988, S. 57.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kreditempfänger sind sowohl private als auch öffentliche Kreditnehmer, wobei im Bereich der KMU-Finanzierung i. d. R. „Globaldarlehen" über zwischengeschaltete Finanzinstitute vergeben werden. Die Finanzierung der Darlehen erfolgt praktisch vollständig aus Kapitalmarktmitteln; die Eigenkapitalausstattung spielt dagegen, auch aufgrund der geringen Einzahlungsquote, als Refinanzierungsquelle keine wesentliche Rolle.

Grundsätzlich ist die Darlehensvergabe dabei dem „back-to-back"-Prinzip verpflichtet. Entsprechend gibt die EIB ihre Anleihe-Zinssätze in Form laufzeit- und währungsspezifischer Durchschnittswerte an die Darlehensnehmer weiter und verzichtet auch auf offene Währungspositionen.[34] Da schließlich auch das Bonitätsrisiko durch ‚bankmäßige Sicherheiten' bzw. öffentliche Garantien weitgehend abgedeckt ist,[35] dürfte das bei der EIB verbleibende Gesamtrisiko gering sein. Nicht unerwähnt bleiben soll schließlich, daß die Ertragssituation der EIB für ein ‚gemeinnütziges' Institut durchaus bemerkenswert ist.[36]

Das bereits aus den eigenen Aktivitäten resultierende Gewicht der EIB innerhalb der EG-Strukturpolitik wird zusätzlich dadurch erhöht, daß die *EIB als Finanzagent* auch mit den Kreditoperationen der EAG und den EWG-NGI-Krediten (sowie darüber hinaus auch bei den EG-Entwicklungskrediten; s. u. B.IV.) befaßt ist und dabei durchaus beachtliche Entscheidungsfreiräume hat. Angesichts ihrer institutionellen Eigenständigkeit scheint damit ein ergänzender Blick auf die institutionelle Ausgestaltung der EIB zweckmäßig.

Die *Entscheidungskompetenz* über das skizzierte Tätigkeitsfeld ist auf insgesamt drei Organe verteilt: Der Rat der Gouverneure besteht aus Ministern der Mitgliedstaaten und entscheidet über Grundsatzfragen wie z. B. die Grundsätze des Mitteleinsatzes. Insbesondere legt er über die Höhe des gezeichneten Kapitals unmittelbar auch das maximale Gesamtvolumen der EIB-Kreditoperationen (250% des gezeichneten Kapitals) fest.[37] Die konkreten Anleihe- und Darlehens-

---

[34] Ein so möglicherweise für den Darlehensnehmer entstehendes Währungsrisiko wird zum Teil durch die Mitgliedstaaten abgedeckt (vgl. *Tabary* (1989), S. 55). Die EIB selbst tätigt allerdings auch Währungs- und Zinsswaps in nicht unbeachtlichem Umfang aufgrund freiwilliger Entscheidungen; 1989 erreichten diese Swap-Geschäfte ein Gesamtvolumen von 842,8 Mio. ECU, was ca. 9% der gesamten Mittelaufnahmen des Jahres entspricht. Darüber hinaus nimmt die EIB seit 1984 in zunehmendem Umfang Anleihen mit kurzer Laufzeit auf, die als Darlehen mit variablen Zinsen weitergereicht werden. Vgl. zur Nutzung moderner Finanzierungsinstrumente durch die EIB *Tabary* (1989), S. 45 f. und EIB-Jahresbericht 1990, S. 52 f.

[35] 1989 bestanden 80% der laufenden Darlehen gegenüber Mitgliedstaaten bzw. öffentlich-rechtlichen Institutionen der Mitgliedstaaten oder waren durch sie garantiert; vgl. EIB-Jahresbericht 1989, S. 65.

[36] *Tabary* (1989), S. 12 weist allerdings darauf hin, daß die Zinsmarge von 0,15 % (Stand Ende 1988) im Vergleich zu Kreditinstituten mit ähnlichem Auftrag relativ gering sei.

[37] Diese Grenze ist mit der schrittweisen Erhöhung des gezeichneten Kapitals von zunächst 1 Mrd. ECU auf mittlerweile 57,6 Mrd. ECU beträchtlich hinausgeschoben worden. Dies gilt v. a. für die jüngste Kapitalerhöhung, die mit Wirkung vom 1.1.1991

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entscheidungen liegen in der Hand des Verwaltungsrates, dessen Mitglieder ebenfalls von den EG-Ländern benannt werden, jedoch Gewähr für „persönliche Unabhängigkeit" bieten sollen. Die Durchführung der laufenden Geschäfte, allerdings auch die Entscheidungsvorbereitung, obliegen schließlich dem Direktorium. Insgesamt spiegelt die EIB-Verfassung damit sowohl konföderale Elemente (über den Rat der Gouverneure sowie ggf. über den Verwaltungsrat) als auch autonom-bürokratische Elemente in der EG-Verfassung (hinsichtlich Verwaltungsrat und Direktorium) wider.

Zusammengefaßt hat die EIB von 1959 bis 1989 Darlehen (einschl. solcher an EG-externe Empfänger)[38] in Höhe von rd. 70 Mrd. Ecu vergeben, davon allein in den beiden letzten Jahren über 20 Mrd. Ecu.; grob gerechnet, entfallen auf sie zwei Drittel aller Kreditoperationen von EG-Institutionen von 1952 bis 1989. Im Zeitraum 1980-1989 dienten dabei 42 v. H. der EIB-Darlehen zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen, 31 v. H. gingen in den Energiebereich und 28 v. H. in den Produktionssektor. Wie beim NGI gehen auch die bei weitem meisten EIB-Darlehen an Italien (42 v. H.). Die nächstwichtigen Empfängerländer sind Großbritannien (16 v. H.), Frankreich (12 v. H.) sowie die Bundesrepublik, Griechenland, Dänemark und Spanien (mit jeweils zwischen 4 v. H. und 6 v. H.).

3. Funktionale und institutionelle Überschneidungen

Anders als im währungspolitischen Bereich ergibt sich bei den Strukturkrediten ein außerordentlich komplexes Gesamtgebilde, das von mannigfaltigen *funktionalen Überschneidungen* geprägt wird.

Unter *sektoralen Aspekten* betrifft dies in erster Linie das Verhältnis von EIB und NGI, bei denen Überlappungen bereits wegen der weitgehend deckungsgleichen Aufgabenkataloge für beide Kreditinstrumente hinsichtlich Infrastruktur und Investitionen in die Produktionsstruktur praktisch unvermeidlich sind; in der Tat finden sich hier zahlreiche Beispiele für vergleichbare und zum Teil sogar gemeinsam finanzierte Projekte. Ähnliches gilt für Darlehen in den Bereichen Gas- und Fernwärmeentwicklung, Energiesparmaßnahmen sowie allgemein bei der Förderung von Umweltschutzinvestitionen.[39]

---

das gezeichnete Eigenkapital von 28,8 auf 57,6 Mrd. ECU verdoppelt hat; vgl. EIB-Jahresbericht 1990, S. 17.

[38] Vgl. dazu unten, Abschn. B.IV

[39] Vor allem seit NGI IV scheinen die Unterschiede zwischen den Tätigkeitsfeldern von NGI und EIB praktisch verschwunden zu sein, da die EIB — parallel zur Entscheidung über NGI IV — bei KMU-Maßnahmen von regionalen Restriktionen befreit wurde; vgl. *Tabary* (1989), S. 20 und *Diekmann* (1990), S. 147 ff. Angesichts der jüngsten EIB-Kapitalerhöhung einerseits, der Erschöpfung der NGI-Mittel andererseits, deutet sich dabei zumindest für die nähere Zukunft eine deutliche Akzentverschiebung zu Gunsten der EIB an; vgl. auch Europäisches Parlament (1991), S. 1417.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überschneidungen existieren darüber hinaus auch im Montan- und Atomenergiebereich, obwohl dort mit den EGKS- bzw Euratomkrediten bereits in den Grundlagenverträgen vorgesehene spezielle Kreditinstrumente bestehen. Tatsächlich werden jedoch auf der einen Seite Kernenergievorhaben praktisch durchweg durch Euratom- und EIB-Kredite gemeinsam finanziert;[40] auf der anderen Seite stellen sowohl die EIB als auch das NGI Mittel für den Kernbereich der EGKS-Tätigkeit bereit. Daß darüber hinaus die EGKS-Umstellungskredite (Art. 56 EGKSV) allein schon deshalb potentieller funktionaler Konkurrenz ausgesetzt sind, weil die sie keine sektorale Begrenzung kennen, sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Insofern ergibt sich in Bezug auf sektorale Überschneidungen der Förderungsmaßnahmen zwischen den verschiedenen EG-Institutionen vereinfacht das folgende Bild:

	EAG	EGKS	NGI	EIB
Energiepolitik	X	X	X	X
Industriepolitik		X	X	X
Umweltschutz		X	X	X
Verkehr / Kommunikation			X	X

Auch unter *regionalpolitischen Aspekten* sind klare Trennlinien, wie sie nach den ursprünglichen Aufgabenzuweisungen erwartet werden könnten, in der Realität nicht immer zu ziehen. Einerseits wird zwar für die Regionalentwicklung, soweit sie über Darlehen betrieben wird, explizit die EIB als zuständig betrachtet, während dem NGI eher die Verantwortung für Maßnahmen außerhalb der Fördergebiete zugewiesen wird.[41] Andererseits enthält der Zielkatalog des NGI auch regionale Aspekte als Nebenziel, und ein beachtlicher Anteil von EIB-Krediten wird zumindest nicht ausdrücklich als regionalpolitisch klassifiziert (wenngleich die Einstufung in Einzelfällen strittig sein mag).

Das Gesamtbild der EG-Strukturkredite gewinnt allerdings erst bei Berücksichtigung der *institutionellen Aspekte* seine endgültige Gestalt. Dabei ist von zentraler Bedeutung, daß zwar seit 1967 die ursprünglich eigenständigen Organe von EGKS, EAG und EWG endgültig miteinander verschmolzen sind, die in den jeweiligen Verträgen unterschiedliche Kompetenzverteilung zwischen den ‚institutionellen Grundelementen' Rat, Kommission und Parlament jedoch unverändert blieb:

Idealtypisch betrachtet, nimmt dabei das *supranationale Element* — verkörpert in den Kompetenzen der EG-Kommission — von der EGKS über die EAG zum NGI (und den Zahlungsbilanzkrediten) ab: So spielt die Kommission unstrittig die dominante Rolle bei den EGKS-Kreditoperationen. Bei der EAG ist ihre

---

[40] Vgl. *Diekmann* (1990), S. 116 f. sowie *Tabary* (1989), S. 19.

[41] Siehe EG-Kommission (1985), S. 30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitwirkung dagegen auf der Anleiheseite durch die Plafondierungsentscheidungen des Rates bereits deutlich begrenzt. Noch weitergehend eingeschränkt sind die Kompetenzen der Kommission beim NGI, wo die Festlegung der Anleihetranchen dem Rat zusteht und die Kreditvergabe maßgeblich durch die EIB bestimmt wird. Werden schließlich ergänzend die Zahlungsbilanzkredite einbezogen, so stehen der Kommission hier — außer geringen Freiräumen im Fall der externen Finanzierung — überhaupt keine nennenswerten Einflußmöglichkeiten zu.

Die Rechte der EG-Organe insgesamt werden ihrerseits durch wesentliche *Entscheidungskompetenzen* beschränkt, die *der EIB* im Rahmen der Kreditoperationen übertragen sind. Das ist deswegen bedeutsam, weil die Besetzung der Leitungsgremien der EIB maßgeblich aufgrund nationalstaatlicher Gesichtspunkte erfolgt. In der Realität besitzt dieses in der Mitwirkung der EIB begründete konföderale (und bürokratische) Element allerdings in unterschiedlichem Maß Gewicht: Während es bei den EGKS- und EAG-Krediten allenfalls eine geringe Rolle spielt, dürfte es bei den NGI-Darlehen bereits beachtlich sein und bei den Krediten aus EIB-eigenen Mitteln eindeutig dominieren.

Als Ergebnis der funktionalen und institutionellen Gesamtbetrachtung ergeben sich damit Probleme in zweifacher Hinsicht: (1) Die unscharfe Aufgabenteilung zwischen den Kreditinstrumenten läßt Koordinationsbedarf entstehen, für dessen Bewältigung die ambivalente Kompetenzverteilung zwischen den EG-Institutionen kaum geeignet erscheint.[42] (2) Darüber hinaus ist zumindest denkbar, daß aus institutionellen Kompetenz-‚Kämpfen' eine Tendenz zur Verschärfung funktionaler Überschneidungen resultieren könnte.

III. Fiskalische Kreditoperationen

1. Überblick

Geht man davon aus, daß für die Zentralstaatsebene (neben Steuern) üblicherweise die Aufnahme von Krediten die zweite wesentliche — wenn auch nicht unumstrittene — Einnahmequelle ist, so entspricht die EG solchen Vorstellungen eines *‚zentralstaatstypischen' Einnahmesystems* sicherlich nicht. Das gilt sowohl im Hinblick auf eine kurzfristige Zahlungssynchronisierung in Form von Über-

[42] Ein instruktives Beispiel bietet die Auseinandersetzung um die Prüfungskompetenzen des EG-Rechnungshofes bei NGI-Darlehen, die von der EIB lange Zeit bestritten wurden. Siehe z. B. EG-Rechnungshof (1988), S. 166 ff. Seit Juni 1989 scheinen diese Probleme allerdings durch eine Vereinbarung zwischen der EG-Kommission, der EIB sowie dem EG-Rechnungshof deutlich verringert worden zu sein. Vgl. EG-Rechnungshof (1990b), S. 195. Inwieweit die neueren Vorstöße zur Koordinierung der Strukturpolitiken, die ansatzweise auch die Kreditoperationen erfassen, erfolgreich sein werden, bleibt abzuwarten. Vgl. allgemein dazu EG-Kommission (1989a), S. 22 ff., *Ginderachter* (1989) und *Tabary* (1989), S. 16 ff.; skeptisch zu den Erfolgsaussichten Europäisches Parlament (1990), S. 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

brückungskrediten („Kassenverstärkungskrediten") als auch hinsichtlich der Möglichkeit einer längerfristigen Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben über das Haushaltsjahr hinweg. Beide Wege einer fiskalischen Zwecken dienenden Verschuldung sind der EG — und zwar allen drei Gemeinschaften — nach herrschender Auffassung de jure versperrt.[43]

Gleichwohl finden sich in der *Praxis der EG-Haushaltsführung* fiskalische Kreditoperationen, die teils als Substitut für Überbrückungskredite, teils aber auch als Ersatz für eine allgemeine fiskalische Kreditaufnahme betrachtet werden können. Diese Kreditoperationen weisen allerdings eine Reihe beachtlicher Besonderheiten auf: Zum einen erscheinen sie aufgrund der o. g. institutionellen Restriktionen nicht in Form von Geldkrediten i. e. S.; stattdessen handelt es sich um unselbständige Kreditoperationen bzw. ‚Zahlungszieloperationen', die auf die zeitliche Struktur der nicht-kreditären Einnahmen und Ausgaben oder deren Veränderung zurückgehen. Zum zweiten handelt es sich bei diesen ‚Zahlungszielkrediten' typischerweise um intraföderale Transaktionen zwischen EG und Mitgliedstaaten. Drittens schließlich enthalten alle hier zu betrachtenden Varianten einen unübersehbaren ‚Notlösungscharakter', d. h. sie entstanden als — haushaltspolitisch überwiegend bedenkliche — Hilfskonstruktionen zur Überbrückung unvorhergesehener Finanzierungslücken der Gemeinschaft in den achtziger Jahren; dabei wurden die (noch genauer noch zu diskutierenden) faktischen Verschuldungselemente z. T. durch Wahl anderer Bezeichnungen („Vorschüsse", „Kontoüberschreitungen") kaschiert, z. T. sogar in ihrem Kreditcharakter überhaupt nicht offenbar.

Die — ohnehin spärliche — ökonomische Literatur[44] ist hinsichtlich dieser Kreditoperationen insgesamt relativ verworren: So werden sie einerseits nahezu vollständig ausgeklammert;[45] andererseits wird der Verschuldungsbegriff in einer auf den ersten Blick irritierend breiten Fassung verwendet,[46] bei der zumindest partiell Fragezeichen zu setzen sind.

In den beiden folgenden Abschnitten wird deshalb neben einer knappen Darstellung der betreffenden Transaktionen insbesondere versucht, einen Beitrag zu ihrer schärferen Systematisierung zu leisten und sie zugleich auf ihren Kreditcharakter hin zu überprüfen. Aufgegriffen wird dabei eine bei Münch (1989) angedeutete Differenzierung in eine „Verschuldung ..., von der Ausgabenseite her'" und eine „Verschuldung ..., von der Einnahmenseite her'"[47]. Im einzelnen ist

[43] Siehe dazu ausführlich Scheibe (1988).

[44] Auf den ersten Blick zahlreicher sind demgegenüber rechtswissenschaftliche Beiträge. Allerdings sind diese Beiträge für unsere Fragestellungen wenig brauchbar, weil sie sich zum einen weitgehend auf die „Rückzahlbaren Vorschüsse" von 1984 konzentrieren und zum anderen nur Überlegungen zum Rechtscharakter und zur juristischen Zulässigkeit anstellen. Vgl. zusammenfassend *Scheibe* (1988), S. 180 ff.

[45] Vgl. *Diekmann* (1990), S. 1, S. 121.

[46] Vgl. *Münch* (1989), v. a. S. 19 ff.

[47] *Ders.*, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dazu die Zeitstruktur der Einnahmen bzw. Ausgaben zu skizzieren; in diesem Zusammenhang werden darüber hinaus jeweils kreditäre ‚Bestandselemente' und Kreditelemente aufgrund von Veränderungen in der Zeitstruktur von Einnahmen bzw. Ausgaben unterschieden.

2. ‚Zahlungszielkredite' auf der Einnahmenseite

a) Kreditäre Bestandselemente im Eigenmittelsystem?

Die traditionellen Eigenmittel der EG, d. h. *Zölle und Abschöpfungen,* werden gemäß der sog. Eigenmittelverordnung[48] ca. 2 Monate nach Entstehung der Abgabepflicht von den Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft abgeführt. Auf den ersten Blick könnte man hierin ein entsprechendes ‚revolvierendes Grunddarlehen' der EG an Mitgliedstaaten sehen. Wird allerdings der Erhebungszeitbedarf berücksichtigt, so gewinnt das geltende Abführungsverfahren aus innerföderaler Perspektive doch einen weitgehenden ‚spot'-Charakter.

Das Gleiche gilt bezüglich der *MWSt- und der BSP-Eigenmittel,* bei denen zunächst monatliche Zwölftel des Haushaltsansatzes an die EG gezahlt werden und am Ende des Haushaltsjahres ein Differenzausgleich erfolgt. Im Prinzip liegt daher auch hier eine ‚spot'-Abwicklung vor. Ein Kreditelement kann sich zwar im Nachhinein aus dem — ex ante unbekannten — Ausgleichsbetrag ergeben, und zwar in beiderlei Richtung (d. h. als Kredit der Mitgliedstaaten an die EG wie auch vice versa); da es jedoch grundsätzlich ungeplant und im Normalfall wohl auch unbedeutend sein wird, sei es im folgenden vernachlässigt. Im Ergebnis ist daher die Einnahmenseite des EG-Haushalts vom System her ‚kreditneutral' angelegt.

b) Veränderungen der Zeitstruktur als Kreditoperation

Kreditäre Effekte könnten sich nun aber aus einer Verzögerung oder Beschleunigung der geschilderter Eigenmittelabführungen ergeben. Im ersteren Fall liefe das in der Wirkung auf ein entsprechendes Darlehen der EG an den jeweiligen Mitgliedstaat hinaus; dagegen wäre eine beschleunigte Zahlung materiell einem Überbrückungskredit der Mitgliedstaaten an die EG äquivalent.

In der Praxis relevant ist der letzte Fall in Form sog. *„Kontoüberschreitungen":* Hierbei kann die EG nach der Eigenmittelverordnung ihre bei den Mitgliedstaaten geführten sog. Hinterlegungskonten zur Deckung eines überraschend auftretenden Kassenbedarfs einmal durch die um einen Monat vorgezogene Abrufung der traditionellen Eigenmittel und zweitens durch kurzfristige „Überschreitungen" belasten; im letzteren Fall besteht (theoretisch) nur eine überaus weite quantitative

[48] EG-Ministerrat (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grenze (in Höhe der gesamten voraussichtlichen Eigenmittel des Haushaltsjahres) und keine zeitliche Grenze.

Tatsächlich ist von diesen beiden Möglichkeiten vor allem die erste durchaus häufig in Anspruch genommen worden; auch „Überschreitungen" sind keineswegs selten aufgetreten, so vor allem in den Jahren 1985, 1987 und 1988, als die Finanzsituation der Gemeinschaft wegen der Erreichung der jeweiligen Obergrenze bei den MWSt-Eigenmitteln besonders prekär wurde. Wegen der veränderten Finanzlage der EG war in den letzten Jahren allerdings auch der umgekehrte Fall von Guthaben der EG auf ihren Hinterlegungskonten wiederholt zu beobachten.

Fragt man nach dem *Verschuldungs-Charakter* der „Kontoüberschreitungen", so muß dieser aus ökonomischer Sicht zweifellos bejaht werden; die vorgezogene Inanspruchnahme der Eigenmittel entspricht in ihren Finanzierungswirkungen einem (zinslosen) Geldkredit der Mitgliedstaaten an die EG bis zum Verrechnungsdatum der Zahlungszieloperation. Es handelt sich demnach materiell um — speziell intraföderale — Kreditbeziehungen, die zwar im Normalfall nur einen kurzfristigen Überbrückungskredit substituieren sollen, jedoch grundsätzlich auch auf eine längerfristige Verschuldung hinauslaufen könnten.

c) Historischer Sonderfall: „Rückzahlbare Vorschüsse"

Einen besonderen Fall expliziter mehrjähriger Verbindlichkeiten der Gemeinschaft gegenüber ihren Mitgliedsländern stellen die „rückzahlbaren Vorschüsse" dar, die 1984 im Zusammenhang mit dem Nachtragshaushalt 1984 vereinbart wurden. Hierbei erhielt die Gemeinschaft im Rahmen eines Regierungsabkommens unverzinsliche sogenannte Vorschüsse auf die nächste Eigenmittelerhöhung, die in den Jahren 1986-1989 zurückzuzahlen waren.[49] Rein rechtlich gesehen mag diese Regelung, wenngleich nicht als EG-vertragskonform, so doch zumindest als vertragsnah einzustufen gewesen sein.[50] Auch läßt sich möglicherweise darüber streiten, ob de jure ein Darlehen im herkömmlichen Sinne vorgelegen hat. Finanzpolitisch gesehen aber handelte es sich unbestreitbar um die Aufnahme eines mittelfristigen Finanzierungskredits in klar definierter Höhe und für eine klar abgegrenzte (freilich ex post dann teilweise noch ausgeweitete[51]) Zeitdauer, der sich von einem ‚reinen Kredit' nur durch den Namen (und die Unverzinslichkeit) unterschied.

---

[49] Genehmigt wurden Vorschüsse in Höhe von 1.003,4 Mrd. ECU, wovon tatsächlich 593,5 Mio. ECU in Anspruch genommen wurden. Darüber hinaus ergab sich jedoch in der konsolidierten Haushaltsrechnung der Gemeinschaften ein Defizit von 827 Mio. ECU, das durch Verschiebung von Zahlungen — vor allem solchen an die Mitgliedstaaten — auf die Folgejahre ‚abgedeckt' wurde. Siehe im einzelnen EG-Rechnungshof (1985), S. 9 , S. 140.

[50] So *Magiera* (1985), S. 292; anderer Ansicht dagegen *Scheibe* (1988), S. 187.

[51] Vgl. *Münch* (1989), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. ‚Zahlungszielkredite' auf der Ausgabenseite

a) Kreditäre Bestandselemente

Wie im Einnahmenbereich, können auch auf der Ausgabenseite Kreditelemente aus der zeitlichen Struktur von EG-Ausgaben resultieren, wenn die Mitgliedstaaten diese im Auftrag der EG durchführen. Erneut sind dabei Kreditierungen in beiden Richtungen denkbar, und im Grundsatz können hiermit einhergehende faktische Kreditoperationen auch alle EG-Ausgaben betreffen. Da aber der Agrarsektor immer noch den bei weitem größten Ausgabenbereich darstellt, liegt es nahe, eventuelle Kreditelemente vor allem hier zu suchen, ohne daß dabei Vollständigkeit beansprucht würde.

In der Tat läßt sich ein erstes Beispiel bereits unschwer in der *traditionellen Finanzierungspraxis* bei Agrarinterventionen (sog. „reine Warenfinanzierung") entdecken: Der Ankauf der jeweiligen Interventionsmengen erfolgt durch die nationalen Interventionsstellen zwar im Auftrag der EG, wird jedoch durch die Nationalstaaten — i. d. R. durch eigene Kreditaufnahme — finanziert, während die EG zunächst lediglich die daraus resultierenden Zinskosten (freilich nur in pauschalierter Form) übernimmt.[52] Eventuelle Wertverluste der Lagerbestände werden den Mitgliedstaaten jedoch erst beim späteren Verkauf der Bestände von der EG erstattet; allerdings sind ‚Abschreibungen' während der Lagerzeit sowohl in Hinblick auf Qualitätsminderungen als auch auf zukünftig zu erwartende Verkaufsverluste grundsätzlich möglich und begründen dann einen Anspruch der Mitgliedstaaten auf Verlusterstattung vor dem Absatzzeitpunkt. Insgesamt handelt es sich somit bei der „reinen Warenfinanzierung" materiell um einen Kredit der Mitgliedstaaten an die EG, dessen Laufzeit sowohl grundsätzlich unbestimmt ist als auch hinsichtlich der Entscheidung über ggf. vorzunehmende Abschreibungen zusätzliche Manövriermasse bietet (s. u.).

Ein zweites Kreditelement ist dagegen jüngeren Datums: Bis 1987 wurden Zahlungsansprüche der Mitgliedstaaten aufgrund von Agrarinterventionen im Regelfall durch *Vorschüsse der EG* beglichen. Zunächst als Notlösung, dann aber als Dauerregelung wurde diese tendenziell vorschüssige Zahlungsweise 1987 auf ein im Prinzip zweimonatiges Zahlungsziel zu Gunsten der EG umgestellt (sog. „switch").[53]

Als weiteres neueres Beispiel sei die Finanzierung von sog. *Einkommenshilfen* in der Landwirtschaft[54] erwähnt: Auch hier beteiligt sich die EG grundsätzlich

---

[52] *Münch* (1989), S. 24 schätzt den Betrag der nationalen Kreditaufnahmen für 1985 auf insgesamt 7.700 Mio. ECU, das sind ca. 73 % des Buchwerts der Lagerbestände 1985.

[53] Seit 1988 werden darüber hinaus die Zahlungsansprüche des Monats Oktober ab der Monatsmitte dem Monat November zugerechnet, so daß sich das Zahlungsziel für diese Ausgaben auf 2,5 Monate erhöht.

[54] EG-Kommission (1989c).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an den entstehenden Kosten. Sollten die Mitgliedstaaten dabei jedoch die Möglichkeit nutzen, die Einkommenshilfen kapitalisiert auszuzahlen, erfolgt die EG-Beteiligung dennoch so, als sei die Kapitalisierung nicht erfolgt, so daß die Mitgliedstaaten eine entsprechende Vorfinanzierung tätigen.[55]

b) Veränderung der Ausgabenzeitstruktur als Kreditoperation

Wird die zeitliche Grundstruktur der Ausgabenerstattungen vorübergehend verändert, so entstehen insoweit wiederum zusätzliche Kreditelemente auf der Ausgabenseite. In der Praxis der EG-Agrarfinanzierungen knüpfen solche Kreditoperationen v. a. am Erstattungszeitpunkt für die Wertverluste bei den eingelagerten Interventionsmengen an.

Als besonders markantes Beispiel sei das *„Sonderabsatzprogramm Butter"* von 1987 erwähnt, bei dem die Mitgliedstaaten der EG die Erstattung der Wertverluste für Lagerbestände auch über den Absatzzeitpunkt hinaus kreditierten;[56] die EG hat die Gesamtkosten dieses Programms (3,2 Mrd. ECU) in den Jahren 1989 bis 1992 zurückzuerstatten. Insofern muß hier materiell von einer (zusätzlichen) mehrjährigen Kreditaufnahme der Gemeinschaft gesprochen werden.

Das „Sonderabsatzprogramm Butter" stellt jedoch nur die auffälligste ‚Spitze' des bis 1988 entstandenen *Wertberichtigungsbedarfes* dar: So hatte die EG auf die o. g. Möglichkeit zur Wertberichtigung eingelagerter Bestände während der Lagerzeit praktisch vollständig verzichtet und somit die mit einer an sich notwendigen Wertberichtigung verbundenen Erstattungspflichten hinausgezögert. Für den Abbau dieser älteren Zahlungsverpflichtungen — und damit die Tilgung des entsprechenden faktischen Kredits der Mitgliedstaaten — sind im Zuge der Eigenmittelreform 1988 gesonderte Mittel außerhalb der Agrarleitlinie in Höhe von 6,8 Mrd. ECU bis 1992 vorgesehen worden. Darüber hinaus besteht nunmehr die Möglichkeit zu ‚Sofortabschreibungen' bei der Einlagerung der Interventionsmengen; die damit verbundene Möglichkeit, einen erneuten Anstieg des Wertberichtigungsbedarfes zu verhindern und damit die Kreditbelastung der Mitgliedstaaten zu verringern, ist von der Kommission erstmals 1989 genutzt worden.

---

[55] Eine ähnliche Vorfinanzierung übernehmen die Mitgliedstaaten in Zusammenhang mit der 1991 vereinbarten Aktion zur Verringerung der Milcherzeugung. Hierbei wird den Landwirten, die freiwillig auf die Milcherzeugung verzichten, eine Prämie gezahlt, die teils von den Mitgliedsländern, teils von der EG zu tragen ist. Die Bundesregierung übernimmt allerdings für den EG-Anteil die Vorfinanzierung über die Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung, die dazu zusätzliche Kredite aufzunehmen hat; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (27.7.1991).

[56] Dabei wurde vereinbart, daß diejenigen Mitgliedstaaten, die Buttervorräte eingelagert haben, die Kosten für den mit erheblichen Ausfuhrerstattungen verbundenen Absatz von Lagerbutter zunächst im nationalen Rahmen vorfinanzieren. In der Bundesrepublik Deutschland wurde dazu die Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung über den bereits bestehenden Rahmen hinaus ermächtigt, zusätzliche Kredite in Höhe von rd. 2 Mrd. DM aufzunehmen; entsprechendes galt für die Interventionsstellen in den übrigen Mitgliedsländern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) „Exzessive Altlasten" bei Verpflichtungsermächtigungen als Kredit?

Eine weitere Kreditvariante ist in der Literatur bei den nach üblicher EG-Terminologie sogenannten „exzessiven Altlasten" bei Verpflichtungsermächtigungen gesehen worden.[57] Allerdings liegt die Ursache hierfür auf einer anderen, nämlich auf der *haushaltsrechtlichen Ebene:* Eine solche „exzessive Altlast" entsteht nämlich, wenn Verpflichtungsermächtigungen nicht als „normale Altlast"[58] in dem dafür vorgesehenen Haushaltsjahr durch entsprechende Zahlungsermächtigungen ‚abgetragen', sondern durch Nichtbewilligung solcher Zahlungsermächtigungen weiter in die Zukunft verschoben werden. Derartige Praktiken sind in der Vergangenheit vor allem bei den Strukturfonds in erheblichem Maße vorgekommen,[59] verlieren freilich infolge einer Änderung der EG-Haushaltsverordnung seit1988[60] tendenziell an Bedeutung.

Unabhängig von der empirischen Relevanz der „exzessiven Altlasten" ist allerdings der *Kreditcharakter* grundsätzlich in Frage zu stellen. Soweit nämlich diese Verpflichtungsermächtigungen nicht ausdrücklich Dritten gegenüber in rechtlich bindende Zahlungsverpflichtungen umgesetzt werden, scheint es kaum vertretbar, bei ihnen von Krediten im üblichen Sinne zu sprechen.[61] Allenfalls ließe sich hier eine Art von ‚innerorganisatorischer' Verbindlichkeit konstruieren, die die europäische Exekutive im Verhältnis zu ihrer Legislative eingegangen ist, jedoch nicht fristgerecht einhält. Die damit verbundenen Konsequenzen mögen haushaltspolitisch bedenklich sein, eine deutliche Abgrenzung zu ‚eigentlichen' Krediten ist aber gleichwohl notwendig und möglich: Reduziert man fiskalische Kredite auf ihr Kernproblem, so besteht dieses in dem Risiko künftiger Zahlungsunfähigkeit gegenüber Dritten als Gläubigern; innerorganisatorische ‚Vollzugskonkurse' im Verhältnis Legislative-Exekutive sind derartigen externen Illiquiditätskonkursen sicherlich nicht gleichzustellen.

---

57 So z. B. *Münch* (1989), S. 19 ff.

58 Ebenda, S. 20. Die EG-Kommission spricht hier nur von „Altlasten"; siehe EG-Kommission (1989b), S. 41, Fn. 3.

59 Der Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (EG-Rechnungshof (1988), S. 14) beziffert den Gesamtbetrag der „‚Rechtlich zwingenden' Verpflichtungen" für Ende 1987 auf 20,8 Mrd. ECU, hält allerdings zugleich die rechtliche Bindungskraft für diesen Gesamtbetrag nicht für gegeben (s. u.). Nach einer Schätzung der EG-Kommission beträgt die Summe der in den Jahren 1980 bis 1985 nicht termingerecht geleisteten Zahlungen 4,4 Mrd. ECU; vgl. *Münch* (1989), S. 21.

60 V. a. durch die Möglichkeit zur Streichung von Verpflichtungsermächtigungen bei nicht rechtzeitiger Umsetzung; siehe EG-Kommission (1989b), S. 42.

61 Vgl. zu der Notwendigkeit einer solchen Unterscheidung auch EG-Rechnungshof (1988), S. 17, EG-Rechnungshof (1989), S. 8, S. 12 ff. und die Antwort der Kommission, insbes. S. 241. Daß es bei dieser Frage auch um Probleme der haushaltsrechtlichen Behandlung zukünftiger Zahlungsverpflichtungen geht, sei hier nur angemerkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Exkurs: EG-externe Kreditoperationen

1. Kreditoperationen als Instrument der EG-Entwicklungspolitik

Vor allem seit Ende der sechziger Jahre haben die entwicklungspolitischen Aktivitäten der EG zunehmendes Gewicht gewonnen. Diese Aktivitäten sind dabei nicht nur häufig mit einseitigen Transfers, sondern auch mit Kreditoperationen verbunden, deren Träger insbesondere die EIB, aber auch die EG im Rahmen ihres Gesamthaushaltes bzw. des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sind. Zwar reichen die externen ‚Entwicklungskredite' der EG insgesamt bei weitem nicht an das Volumen der EG-internen Kreditoperationen heran[62]; interessanterweise finden sich jedoch unter diesen Kreditoperationen in nicht unbeachtlichem Umfang ‚einseitige' Kredite der EG, d. h. nicht über den Kapitalmarkt refinanzierte Kreditoperationen, die im EG-internen Bereich eher die Ausnahme bilden.

EG-externe Kreditoperationen kommen bislang in der Hauptsache *zwei Ländergruppen* zugute, nämlich erstens den AKP-Staaten[63] und den ÜLG's[64] sowie zweitens den Mittelmeeranrainerstaaten[65]. [66] Mit den AKP-Staaten und den ÜLG's — einer Vertragsgemeinschaft, die aus den früheren Kolonien hervorgegangen ist — unterhalten die EG-Mitglieder seit Gründung der EWG enge Beziehungen. Wesentliche Grundlage hierfür sind die verschiedenen (bislang 6) Entwicklungsfonds, die außerhalb des Gesamthaushalts stehen und aus gesonderten Mitteln der Mitgliedsländer finanziert werden; die jeweils gültigen Rahmenbedingungen für Kredite an die genannten Länder werden in speziellen Abkommen geregelt, die unter den Bezeichnungen Jaunde I-II sowie Lomé I-IV bekannt geworden sind. Die bilateralen Abkommen („Finanzprotokolle") mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten lehnen sich eng an die Lomé-Abkommen an. Entsprechend finden sich auch hier Kreditzusagen der Europäischen Gemeinschaft.

Ähnlich der Situation innerhalb der EG wird dabei auch der überwiegende Teil der EG-externen Kreditoperationen von der *EIB* getragen, die zudem für die Kreditaktivitäten der EG als Agent fungiert: So stammten im Zeitraum von

---

62 So beliefen sich die Entwicklungskredite im Zeitraum 1959 — 1989 auf 7.274,5 Mio. ECU, die EG-internen Strukturkredite dagegen auf insgesamt 75.733,5 Mio ECU; siehe EIB-Jahresbericht 1989, S. 97.

63 "AKP-Staaten" = Entwicklungsländer aus Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum.

64 "ÜLG" = „Überseeische Landwirtschaftliche Gebiete".

65 Hierzu zählen insgesamt zwölf Länder: Malta, Zypern, Israel, die Maghreb-Länder (Algerien, Marokko und Tunesien), die Maschrik-Länder (Ägypten, Jordanien, Libanon und Syrien), Jugoslawien und die Türkei. Vgl. dazu *Tabary* (1989), S. 13 f. sowie EIB-Jahresbericht 1990, S. 48 f.

66 Auch außerhalb dieser regionalen Schwerpunkte werden Einzelprojekte z. B. in Österreich und Norwegen gefördert (vgl. *Tabary* (1989), S. 14.). Da sie aufgrund ihrer unmittelbaren Bedeutung für die Gemeinschaft genehmigt wurden, werden sie als „den Finanzierungen in der Gemeinschaft gleichgestellte Darlehen" ausgewiesen; vgl. EIB-Jahresbericht 1990, S. 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1959 bis 1989 mehr als 75% der externen Darlehen aus eigenen Mitteln der EIB. Im Gegensatz zu ihren EG-internen Aktivitäten benötigt die EIB für ihre EG-externen Darlehen die Genehmigung des Rates der Gouverneure, da die Satzung ihren Tätigkeitsbereich zunächst auf den EG-Raum beschränkt. Die Kredite selbst entsprechen dann jedoch weitgehend dem EG-internen Muster; sie sind insbesondere ebenfalls projektorientiert, beschränken sich auf Teilfinanzierungen und werden zu den üblichen EIB-Zinskonditionen vergeben, die allerdings durch Zuschüsse aus dem Gemeinschaftshaushalt subventioniert werden. Die Besicherung dieser Kredite erfolgt in der Regel durch Bürgschaften oder Garantien der betreffenden Staaten sowie darüber hinaus durch Garantien aus dem EG-Haushalt, so daß die Darlehen für die EIB praktisch ohne Risiko bleiben.

Im Gegensatz zu den unverändert intermediären Kreditoperation der EIB handelt es sich bei den *sonstigen entwicklungspolitischen Kreditoperationen der EG* — d. h. den Krediten aus dem Haushalt an Mittelmeeranrainer und den EEF-Krediten an AKP- / ÜLG-Länder — um einseitige, also nicht auf dem Kapitalmarkt refinanzierte Darlehen. Ihrem Charakter nach müssen dabei drei Typen von Darlehen unterschieden werden:

— „Sonderdarlehen" (Lomé-Abkommen) bzw. „Darlehen zu Sonderbedingungen" (Mittelmeeranrainer) sind materiell den EG-externen Krediten der EIB vergleichbar, wobei die Zinssubvention bzw. die Riskoübernahme nun unmittelbar durch die EG als Kreditgeber gewährt wird. Die Kreditmittel stammen im Fall der AKP / ÜLG-Länder aus dem EEF, bei den Mittelmeeranrainern aus dem allgemeinen Gemeinschaftshaushalt.

— „Haftendes Kapital" wird seit dem 1. Lomé-Abkommen aus Mitteln des EEF — sowie in zunehmendem Maße auch innerhalb der Finanzprotokolle mit den Mittelmeeranrainer-Staaten[67] — bereitgestellt. Finanziert werden unter diesem Titel zunächst Eigenkapitalkredite. Dabei wird der Begriff „haftendes Kapital" allerdings in der Praxis offensichtlich relativ großzügig ausgelegt: So wurde 1989 mehr als ein Drittel der Kredite an staatliche Stellen zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur — z. B. Fernmelde- und Stromnetze — bereitgestellt, die man üblicherweise kaum als haftendes Kapital bezeichnen würde. Diese Eigenkapitalkredite werden im übrigen zu einem beachtlichen Teil durch EIB-Fremdkapitalkredite kofinanziert.

— Eine Sonderrolle spielen schließlich die rückzahlbaren Erstattungen im Rahmen der Stabex / Sysmin-Regelungen, die grundsätzlich als Hilfen zur Zahlungsbilanzstabilisierung angesehen werden müssen. Ursprünglich aus Mitteln des EEF finanziert, werden diese Darlehen seit Lomé IV (ab 1990) auf verlorene Zuschüsse umgestellt.

---

[67] Vgl. EIB-Jahresbericht 1990, S. 48 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Anleihefinanzierte Finanzhilfen für Ostblockländer

Der politische Umbruch in den osteuropäischen Ländern hat auch die EG vor völlig neue Herausforderungen gestellt, deren Folgen für die zukünftige Entwicklung Europas zum jetzigen Zeitpunkt nicht einmal annähernd abschätzbar sind. Erste Entscheidungen betreffen dabei auch den Bereich der EG-Kreditoperationen. Angesichts der unverändert hohen Entwicklungsdynamik in diesem Politikbereich sollen diese Maßnahmen im folgenden nur andeutungsweise skizziert werden, wobei zur Zeit drei Hauptansatzpunkte erkennbar sind:[68]

(1) Die EIB hat bereits 1990 insgesamt 6 Darlehen mit einem Gesamtbetrag von 215 Mio. ECU an Polen und Ungarn genehmigt.[69] Das voraussichtliche Gesamtvolumen der Osteuropadarlehen — die neben Polen und Ungarn in Zukunft auch der CSFR, Bulgarien und Rumänien zukommen werden — liegt bei max. 1,7 Mrd. ECU und wird durch den EG-Haushalt garantiert.[70]

(2) Die EG selbst stellt ab 1990 / 91 Darlehen in praktisch gleichem Umfang (bislang 1,715 Mrd. ECU)[71] als mittelfristige „Finanzhilfen" (so die offizielle Bezeichnung in den einschlägigen Dokumenten) bereit. Nicht nur diese Bezeichnung, sondern auch die Ausgestaltung der Darlehen erinnert dabei stark an eine (ad-hoc geschaffene) Variante der Zahlungsbilanzanleihen: Sie werden auf dem Kapitalmarkt refinanziert und zu gleichen Konditionen an die Kreditnehmerländer weitergegeben. Formal gesehen verbleibt der Gemeinschaft damit ‚nur' das allgemeine Kreditausfallrisiko. Dieses dürfte allerdings erheblich gewichtiger sein als bei der Mehrzahl der bislang gewährten EG-Zahlungsbilanzkredite, so daß ebenfalls deutliche Merkmale entwicklungspolitischer Kreditoperationen vorliegen. Entsprechend größer ist nicht nur das versteckte Subventionselement für die Kreditnehmer. Vielmehr würden sich die ursprünglich intermediären ‚Ostblockkredite' der EG dann im Ausmaß der tatsächlichen Kreditausfälle faktisch in verlorene Zuschüsse verwandeln; eine auf den ersten Blick als Kreditvermittlung gedachte längerfristige Verschuldung der Gemeinschaft führte damit im Ergebnis zu einer einseitigen (fiskalischen) Verschuldung.

(3) Schließlich sind europäische Institutionen auch in internationale Hilfeprojekte eingebunden. Prägnantestes Beispiel ist die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, an deren Grundkapital neben den einzelnen EG-Ländern selbst auch die EG als ganze sowie die EIB — wenn auch mit relativ niedrigen Prozentsätzen — beteiligt sind.

---

[68] Vgl. im einzelnen auch die Zusammenstellung in EG-Rechnungshof (1990), S. 189 f. sowie in Europäisches Parlament (1991), S. 110 ff. Auf zwei ‚Sonderoperationen' — EGKS-Darlehen in Höhe von 200 Mio. ECU an für Polen und Ungarn und eine Kreditbürgschaft der EG für Nahrungsmittel- und Agrarimporte der UdSSR in Höhe von 490 Mio. ECU — wird deshalb im folgenden nicht weiter eingegangen.

[69] Vgl. EIB-Jahresbericht 1990, S. 70, S. 91.

[70] Vgl. Europäisches Parlament (1991), S. 113.

[71] Ebenda, S. 111 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Fragestellungen und weiteres Vorgehen

(1) Nicht allein die Vielzahl der EG-Kreditinstrumente, sondern vor allem die Heterogenität der mit ihnen verfolgten Ziele machen eine thematisch annähernd vollständige und zugleich theoretisch umfassende Analyse im Rahmen dieser Abhandlung unmöglich.[72] In der Tat ist die Spannbreite der grundsätzlich untersuchungswürdigen Problemfelder beeindruckend: Betrachtet werden könnten währungspolitische wie entwicklungspolitische Fragestellungen, strukturpolitische wie finanzausgleichstheoretische Probleme, Fragen rationaler institutioneller Arbeitsteilung wie auch der haushaltspolitischen Handhabung sowie darüber hinaus — selbstverständlich — auch die allgemeine normative Theorie der Staatsverschuldung, angewendet auf den speziellen Fall der EG.

Für die folgende Analyse scheint daher eine deutliche Akzentsetzung auf einzelne Teilaspekte unumgänglich. *Ausgeklammert* werden im weiteren (1) die Zahlungsbilanzkredite, die im breiteren Zusammenhang der EWS-Diskussion ausführlich gewürdigt worden sind[73], sowie (2) die EG-externen Strukturkredite, deren entwicklungspolitische Zielsetzung eine weitgehend eigenständige Behandlung nahelegen müßte. Somit konzentriert sich die Analyse auf die EG-internen Strukturkredite einerseits und die fiskalischen Kredite andererseits; immerhin wird dadurch — von wenigen Ausnahmejahren abgesehen — auch der überragende Anteil der EG-Kreditoperationen erfaßt.

(2) Hinsichtlich der *Strukturkredite* stehen dabei zwei Fragestellungen im Mittelpunkt:

— Soweit Strukturkredite tatsächlich an den privaten Sektor fließen, soll vor allem ihre grundsätzliche Eignung als Instrument der EG-Strukturpolitik diskutiert werden; es geht m. a. W. um die ‚normative Existenzberechtigung' von intermediären Kreditoperationen innerhalb der EG-Strukturpolitik, die keineswegs so selbstverständlich ist, wie dies die einschlägige Literatur häufig zu unterstellen scheint.[74] Nicht behandelt wird dagegen im folgenden eine Reihe von — zweifellos wichtigen — Nebenwirkungen der EG-Strukturkredite, die in der Lehre von der öffentlichen Verschuldung üblicherweise einen zentralen Stellenwert einnehmen, so insbesondere personale Verteilungswirkungen und mögliche Stabilisierungswirkungen; im EG-Falle wären darüber hinaus sicherlich mögliche Verteilungseffekte von EG-Kreditoperationen im

---

[72] Den wohl thematisch breitesten Versuch enthält *Münch* (1989); behandelt werden u. a. Deckungsgrundsätze und Verschuldungsgrenzen, monetäre und außenwirtschaftliche Aspekte, Distributionswirkungen auf individueller und nationaler Ebene sowie finanzausgleichstheoretische Aspekte.

[73] Vgl. z. B. den Überblick bei Kleinheyer (1987), S. 76 ff. (m. w. N.).

[74] Daß diese grundsätzlichen Überlegungen für intermediäre Kredite auf nationaler Ebene — z. B. der KfW — analog gelten, sei nur angemerkt. Insofern handelt es sich hier zugleich um einen Beitrag zur Theorie öffentlicher Finanzierungshilfen, die im deutschen Raum insbesondere von *Dickertmann* (1980) aufgearbeitet wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergleich der EG-Länder untereinander von Interesse. Diesen Fragen ist jedoch in den beiden erwähnten Dissertationen bereits hinreichend Aufmerksamkeit gewidmet worden,[75] so daß sie in der vorliegenden Abhandlung ausgeklammert bleiben.

— Ein beachtlicher Anteil der Strukturkredite fließt allerdings nicht an private Unternehmen, sondern an staatliche Institutionen der Mitgliedsländer, so daß tatsächlich von — versteckten — fiskalischen Krediten in einem insgesamt vierstufigen EG-Föderalismus gesprochen werden muß. Der qualitative Unterschied zwischen Strukturkrediten an private Unternehmen und solchen an öffentliche Träger — der in der Literatur praktisch nicht berücksichtigt wird — läßt strukturpolitische Kategorien weitgehend irrelevant werden. Als Bausteine einer theoretischen Analyse sollen hier statt dessen die klassischen Rechtfertigungsansätze öffentlicher Verschuldung, vor allem aber finanzausgleichstheoretische Aspekte verwendet werden.

(3) Eine Betrachtung der *fiskalischen EG-Kreditoperationen* wird unvermeidlich von der unverändert fehlenden allgemeinen Verschuldungskompetenz der EG geprägt, und zwar in doppelter Hinsicht: Zum einen lassen sich — wie dargestellt — in der EG-Praxis durchaus fiskalische Kreditoperationen beobachten, die entsprechend kritisch gewürdigt werden sollen. Zum anderen stellt sich angesichts der ehrgeizigen Integrationspläne die Frage nach der möglichen theoretischen Begründung eines ‚neuen Finanzklassizisimus' — im Sinne einer Aufrechterhaltung des derzeitigen ‚fiskalischen Verschuldungsverbotes' auch im Rahmen einer zukünftigen, institutionell ausgereiften EG-Zentralebene. Hierbei ist zum einen zu prüfen, ob bzw. inwieweit die Anwendung der klassischen Rechtfertigungsansätze auf die EG Besonderheiten ergibt. Darüber hinaus aber ist die Analyse vor allem um politökonomische und integrationspolitische Aspekte zu erweitern, da diesen im EG-Fall spezielles Gewicht zukommt.

C. Kritik der EG-Kreditoperationen

I. „Strukturkredite" an private Unternehmen

1. Grundsätzliche Rechtfertigungsprobleme einer (kapitalorientierten) EG-Strukturpolitik

Wie in Abschnitt B. gezeigt wurde, setzt die EG in beachtlichem Umfang Kreditoperationen zur Erreichung ihrer sektoralen bzw. regionalen Strukturziele ein. Bevor dieses spezielle strukturpolitische Instrument hinsichtlich seiner instrumentellen Effizienz diskutiert werden kann, ist zunächst kurz auf grundsätzliche Probleme der EG-Strukturpolitik einzugehen: Denn offenkundig macht die Dis-

[75] Siehe im einzelnen v. a. *Münch* (1989), Teil 2 sowie *Diekmann* (1990), S. 151 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kussion eines speziellen strukturpolitischen Instrumentes nur dann Sinn, wenn die EG-Strukturpolitik selbst nicht gänzlich abgelehnt wird. Dabei ist insbesondere die Rechtfertigung einer speziellen, nämlich kapital- bzw. investionsorientierten Strukturpolitik zu prüfen, wie sie durch den Einsatz von Kreditoperationen impliziert wird.

(1) Gliedert man die *sektorale Strukturpolitik* in bekannter Weise in Erhaltungspolitik, Anpassungs- und Gestaltungspolitik (bzw. die entsprechenden Subventionsformen), so scheint eine spezielle Kapitalorientierung wohl am ehesten für die Gestaltungspolitik begründbar:

Erhaltungspolitik — wie sie zumindest für die EGKS-Kredite im Kohlesektor unterstellt werden kann — wird üblicherweise vor allem politisch, kaum dagegen ökonomisch begründet. Ein ökonomischer Begründungsansatz für eine speziell kapitalorientierte Strukturpolitik dürfte deshalb ebenfalls kaum möglich sein. Rechtfertigungen einer *Anpassungspolitik* — wie sie z. B. in Form der EGKS-Kredite im Stahlsektor angenommen werden kann — beziehen sich in der Regel auf die Notwendigkeit einer sozialen ‚Abfederung' von Strukturanpassungen und die temporäre Sicherung von allenfalls mittelfristig ökonomisch effizienten Arbeitsplätzen. Der auf den Faktor Arbeit ausgerichtete Begründungsansatz dürfte zwar auf den ersten Blick eher beschäftigungsorientierte Instrumente wie z. B. Lohnkostensubventionen nahelegen; allerdings könnten sich auch investitionsfördernde Maßnahmen begründen lassen, wenn sie eine längerfristig wettbewerbsfähige Produktionsumstellung bestehender Betriebe ermöglichen.

Die wirtschaftspolitisch umstrittenste Form der sektoralen Strukturpolitik ist zweifellos die *Gestaltungspolitik*. Versteht man unter Gestaltungspolitik Maßnahmen zur Förderung von ‚innovationsträchtigen' Sektoren, so verfolgt die EG diese Zielsetzung explizit über zahlreiche Kreditoperationen etwa im Rahmen von EIB und NGI (v. a. auch über die „KMU-Programme" für kleine und mittlere Unternehmen) sowie über die EAG-Kredite. Ausgesprochen oder unausgesprochen steht hinter einer derartigen Politik die These des Marktversagens auf Kapitalmärkten, das vor allem auf unzureichende Informationen oder Zeithorizonte der Marktbeteiligten zurückgeführt wird. Daß die daraus von den Befürwortern sektoraler ‚Gestaltungspolitik' gezogene Konsequenz eines staatlichen Lenkungsbedarfs auf vielfache Kritik insbesondere von ordoliberaler Seite stößt („Arroganz des Wissens", „Staatsversagen" statt Marktversagen, mangelnde Berücksichtigung von Opportunitätskosten), sei hier nur am Rande erwähnt.[76] Für die vorliegende Fragestellung entscheidend ist dagegen die Schlußfolgerung, daß eine solche Gestaltungspolitik — natürlich nur, sofern bzw. soweit sie prinzipiell als begründbar angesehen wird! — zugleich auch eine Rechtfertigung für eine kapitalorientierte Strukturpolitik und damit potentiell auch für strukturpolitische Kreditoperationen bieten kann.

---

[76] Vgl. z. B. den Überblick bei *Willms* (1988), S. 397 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) Während der Verfolgung *regionaler Strukturziele* im Rahmen der praktischen EG-Politik seit jeher hohe Bedeutung zukommt, werden Berechtigung und Wirksamkeit dieser regionalen Strukturpolitik im Schrifttum vielfach sehr kritisch beurteilt. In der Tat erscheinen viele der regionalpolitischen Aktivitäten der EG wenig zieladäquat ausgestaltet und mit erheblichen Effizienzproblemen behaftet; zudem läßt sich sicherlich die Frage stellen, ob eine allgemeine Regionalpolitik in den einzelnen EG-Ländern — sofern sie zumindest im Grundsatz bejaht wird — einer wesentlichen Mitwirkungskompetenz der EG bedarf.[77] Aber selbst wenn diese grundsätzlichste Form der Kritik europäischer Regionalpolitik hier zurückgestellt wird und nur die im Rahmen des vorliegenden Abschnitts verfolgte spezielle Fragestellung — Regionalpolitik über EG-Strukturdarlehen, d. h. über eine spezifisch kapitalorientierte Kreditpolitik — betrachtet wird, sind erhebliche Bedenken anzumelden:

Sofern nämlich im Rahmen einer solchen Politik vorrangig regionale *Verteilungsziele* angestrebt würden,[78] dürften allgemeine, insbesondere zweckungebundene Transfers etwa im Rahmen des nationalen bzw. europäischen Finanzausgleichs den systematisch näherliegenden Ansatzpunkt darstellen. Eine Zweckbindung hinsichtlich der Mittelverwendung verweist dagegen schon auf meritorische Aspekte; erst recht läßt sich dann offensichtlich die gezielte Förderung privater Investitionen auf diesem Wege nicht begründen.

Wenig überzeugend dürfte auch der Versuch sein, regionale *Mobilitätshemmnisse* des Faktors Kapital als Begründung für kapitalorientierte Strukturmaßnahmen anzuführen; solche regionalen Mobilitätsdefizite entstehen auf entwickelten Kapitalmärkten allenfalls durch staatliche Kapitalverkehrsrestriktionen, die damit auch den ursachenadäquaten Ansatzpunkt einer ‚Mobilitätspolitik' bieten. Eine ernstzunehmender Begründung für eine kapitalorientierte Regionalpolitik müßte deshalb auf ein Marktversagen im Raum abstellen: Hierbei wird im Schrifttum — trotz mancherlei Kritik gegenüber einzelnen Begründungsansätzen — immerhin nicht grundsätzlich bestritten, daß unterschiedliche sektorale Strukturen von Teilregionen dauerhafte Entwicklungsdisparitäten begründen können, die ihrerseits aufgrund der damit verbundenen ‚Ballungskosten' und regionalen Verteilungsgefälle als unerwünscht angesehen werden.[79] Eine ursachenadäquate Regionalpolitik ist aus dieser Sicht zugleich sektorale Strukturpolitik, indem sie strukturschwache Räume z. B. durch die gezielte Ansiedlung innovativer bzw. technologieintensiver Unternehmen zu fördern versucht. Insoweit könnte dann auch eine kapitalorientierte Strukturpolitik als ökonomisch vertretbar angesehen werden.

---

[77] Siehe z. B. *Meyer* (1984), insbes. Kap. 2.A. sowie *Franke* (1989), insbes. Kap. 1.

[78] So *Robson* (1987), S. 177: „Perhaps the fundamental argument for the adoption of a regional policy at the level of an economic community is the distributional or political one."

[79] Vgl. für einen Überblick *Robson* (1987), S. 168 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings ist in diesem Zusammenhang anzumerken, daß sich die EG-Kreditoperationen im Hinblick auf ihre regionalen (und zwischenstaatlichen) Verteilungseffekte teilweise selbst *konterkarieren:* Soweit nämlich EIB- und NGI-Kredite technologieorientierte Förderungsziele verfolgen, wird der (unterstellte) regionalpolitische Impuls von EIB-Aktivitäten tendenziell durch den — durchaus erheblichen — Einsatz von NGI-Krediten in anderen Regionen kompensiert; sektorale und regionale Strukturziele stehen insofern im Konflikt.

(3) Als *Zwischenergebnis* ist festzuhalten, daß EG-Kreditoperationen als Instrumente einer kapitalorientierten Strukturpolitik allenfalls teilweise als begründet angesehen werden können. Bedenken bestehen vor allem dort, wo Erhaltungs- oder Anpassungsziele im Vordergrund dominieren. Demgegenüber ist eine Kapitalorientierung zur Realisierung gestaltungspolitischer sowie regionalpolitischer Zielsetzungen innerhalb des Begründungszusammenhangs zumindest nicht völlig unplausibel.

2. Kreditoperationen als Instrument der Strukturpolitik

Soweit nun eine kapital- bzw. investitionsorientierte Strukturpolitik grundsätzlich als vertretbar eingestuft würde, stellt sich im zweiten Schritt die Frage nach den verfügbaren Instrumenten, insbesondere nach der Rolle, die Kreditoperationen im Rahmen einer solchen Strukturpolitik zugewiesen werden kann.

Grundsätzliche Ansatzpunkte einer kapitalorientierten Strukturpolitik sind dabei (1) Liquiditätsschwächen, (2) Rentabilitätsschwächen und (3) Risiko-‚Schwächen' der als förderungswürdig eingestuften Investitionen.[80] Beschränkt man sich auf ausgabenwirksame Interventionen[81], so sind zwei Grundformen denkbar: Zum einen die Anschaffungskostensubvention als zeitpunktbezogener einmaliger Transfer, der gleichermaßen rentabilitäts- und liquiditätswirksam ist, das Projektrisiko jedoch unverändert läßt; zum anderen projektgebundene fremdkapitalorientierte Finanzierungshilfen, wobei als idealtypische Möglichkeiten (1) Zinssubventionen, (2) Bürgschaften und (3) Darlehen unterschieden werden können.[82]

Auf den ersten Blick eröffnen diese drei letzten Alternativen jeweils eigenständige, partielle Eingriffsmöglichkeiten, wobei reine Darlehen die gewünschte zeitliche Gütertransformation ermöglichen, Zinssubventionen die mit einer solchen Transformation verbundenen Preise verringern und Bürgschaften das Trans-

---

[80] Vgl. *Dickertmann / Hansmeyer* (1987), S. 22.

[81] Vernachlässigt werden somit u. a. ebenfalls denkbare Eingriffe über die Einnahmenseite des Budgets (Steuerverzichte).

[82] So auch *Dickertmann / Hansmeyer* (1987), S. 23 ff. Denkbar ist schließlich auch die Bereitstellung von Eigenkapital, die im folgenden jedoch ebenfalls nicht weiter betrachtet wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formationsrisiko abdecken. Bei genauerer Betrachtung erscheint das staatliche Darlehen allerdings als *gewisser Fremdkörper* unter diesen ‚reinen' Interventionsformen: Geht man nämlich davon aus, daß Kapitalmärkte idealtypisch zu jeder zeitlichen Transformation — wenn auch nur zu einem risiko- und laufzeitadäquaten Preis — bereit sind, so sind privat nichtfinanzierbare Projekte als Risiko-Rendite-Kombinationen zu interpretieren, die nicht den Ansprüchen der privaten Kreditmärkte genügen. Konsequente Ansatzpunkte sind dann Projektrendite und / oder Projektrisiko; demgegenüber besitzt offenbar die temporäre Bereitstellung der Liquidität keine eigenständige Instrumentaleigenschaft mehr, sofern von funktionsfähigen Kapitalmärkten ausgegangen werden kann.[83] Die strukturpolitische Einsetzbarkeit der Kreditoperationen setzt demnach voraus, daß sie neben der bloßen Liquiditätsvermittlung zwischen Kreditangebot und Kreditnachfrage stets auch mindestens eines der genannten ‚reinen' Subventionselemente Bürgschaft bzw. Zinssubvention beinhalten. Insofern wären die intermediären EG-Strukturkredite grundsätzlich als *‚Interventionspakete'* anzusehen, bei denen Bankfunktionen und Subventionspolitik kombiniert werden.

Soweit die EG nun *explizite Zinszuschüsse* zusätzlich zur Darlehensvermittlung gewährt, ist dieser Kombinationscharakter unschwer erkennbar; dies gilt für Teile der EGKS-, der NGI- und der EIB-Kredite.[84] Unabhängig von expliziten Zinszuschüssen enthalten die intermediären Kreditoperationen der EG allerdings immer auch eine *implizite Subventionskomponente,* die sich aus der Differenz zwischen den tatsächlichen Zinskosten des EG-Darlehensempfängers und den hypothetischen Zinskosten ohne EG-Kreditvermittlung ergibt. Der durch die EG-Kreditvermittlung entstandene Zinsvorteil ist damit als Ausdruck einer entsprechenden Haftungsübernahme der EG anzusehen, die der Kapitalmarkt durch Senkung seiner Renditeforderungen honoriert.[85] EG-Strukturkredite können damit als besondere Variante einer EG-Bürgschaft gedeutet werden, die im Verbund mit der Kapitalvermittlung geleistet wird. Aufgrund des grundlegenden Zusammenhangs zwischen Risiko und Rendite auf Kapitalmärkten ist die implizite Bürgschaftsübernahme damit zugleich eine Alternative einer offenen Zinssubvention, die die EG den Endkreditnehmern zur Erlangung eines marktmäßigen, höher zu verzinsenden Kredits ansonsten zahlen müßte; insofern könnte man hier auch von einer ‚Bürgschaftssubvention' sprechen.[86]

---

[83] Soweit dieser Risiko-Rendite-Zusammenhang wirksam ist, ist genaugenommen sogar die Veränderung eines Parameters ausreichend.

[84] Diese offenen Zinszuschüsse beliefen sich z. B. im Zeitraum 1979 — 1988 auf insgesamt 369,6 Mio. Ecu für EGKS-Kredite und 163,1 Mio. Ecu für EIB / NGI-Kredite; siehe EG-Kommission (1989a), S. 93. Ergänzend sei angemerkt, daß darüber hinaus speziell im Zusammenhang mit der Errichtung des EWS von 1979 bis 1983 Zinszuschüsse für EIB-Darlehen an Irland und Italien im Gesamtumfang von 1 Mrd. Ecu vergeben wurden.

[85] So im Ansatz auch *Münch* (1989), S. 184 ff. und *Diekmann* (1990), S. 153 ff.

[86] Vgl. allgemein zu Bürgschaften als Subventionsform *Dickertmann* (1983) und *Dickertmann / Hansmeyer* (1987), S. 32, S. 35 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die EG ist allerdings nur insoweit tatsächlich Subventionsgeber, als sie das Kreditausfallrisiko auch selbst zu tragen hat. Bei einer bedeutsamen Variante der EG-Strukturkredite, bei der nämlich die EG-Kredite durch *nationalstaatliche Garantien* abgesichert sind, verlagert sich die implizite Subventionsleistung offenbar auf die Mitgliedstaaten[87]. Allerdings wird diese Verlagerung in der Regel nicht vollständig sein: Wollten die garantierenden Länder nämlich die nationalen Kreditnehmer in vergleichbarem Umfang durch nationalstaatliche Kredite unterstützen und diese durch eigene Anleiheaufnahme refinanzieren, träte an die Stelle des (exzellenten) EG-Kreditstandings das (i. d. R. schlechtere) Standing des betreffenden Landes. Der zu bietende Anleihezins wäre entsprechend höher, so daß der zusätzliche Zinsvorteil durch die EG-Kreditaufnahme als verbleibende originäre Subventionsleistung der EG anzusehen ist.

3. Instrumentelle Beurteilung

a) Strukturpolitische Wirksamkeit

Wenn die strukturpolitischen Kreditoperationen, wie ausgeführt, als besondere Variante einer ‚Bürgschaftssubvention' — ggf. ergänzt um eine offene Zinssubvention — angesehen werden können, stellt sich zunächst die Frage, welche Vor- und Nachteile intermediäre Kredite als Instrument der Strukturpolitik gegenüber den ‚reinen' Interventionsformen der offenen Bürgschaft und offenen Zinssubvention aufweisen.

Dabei sei allerdings ein *grundsätzliches Problem* zumindest kurz angesprochen: Wie alle Subventionen leiden auch EG-Subventionen — und damit ebenfalls die hier betrachteten Alternativen — unter beträchtlichen subventionstechnischen Effizienzmängeln allgemeiner Art, die insbesondere mit Begriffen wie Zielgenauigkeit, Auflagenkontrolle etc. umschrieben werden; soweit solche Effizienzprobleme prinzipiell gegeben sind, wären Vor- bzw. Nachteile intermediärer Kreditoperationen gegenüber Bürgschaften oder Zinssubventionen zunächst nur als verringerte oder gesteigerte Ineffektivität zu interpretieren, ohne daß damit bereits ein positiver Kosten-Nutzen-Saldo der strukturpolitischen Intervention als gesichert angesehen werden könnte.[88]

---

[87] Die diese im übrigen häufig noch durch eine explizite nationale Zinssubventionierung ergänzen.

[88] Vgl. dazu allgemein auch *Dickertmann / Hansmeyer* (1987), S. 241 ff. Eindrucksvolle Belege bieten z. B. die Bemerkungen des Rechnungshofes zum Einsatz der Darlehen im Rahmen der Erdbebenhilfe an Griechenland und Italien; vgl. EG-Rechnungshof (1986), S. 128 ff. und *Ders.* (1987), S. 126 f. Effizienzprobleme entstehen darüber hinaus offensichtlich auch schon bei der Umsetzung der Anleihekonditionen in möglichst attraktive Darlehensangebote durch die Kommission sowie bei Refinanzierungstransaktionen; vgl. EG-Rechnungshof (1989), S. 177 und *Ders.* (1990a), S. 10 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ökonomische *Vorteile* intermediärer Kredite dürften dabei vor allem gegenüber *offenen Bürgschaften* bestehen. Das gilt zum einen hinsichtlich der beabsichtigten Beeinflussung der Mittelverwendung. So wäre es z. B. kaum realistisch anzunehmen, daß die Kapitalmärkte bedingte, an Verwendungsauflagen geknüpfte Bürgschaften akzeptieren würden. Auch die Vorstellung, Bürgschaften nur bedingt kostenfrei zu gewähren, so daß bei einem Auflagenverstoß der marktgerechte Bürgschaftspreis fällig würde, erscheint nur wenig überzeugend. Im Vergleich scheinen damit intermediäre Kredite die wesentliche praktikablere Bürgschaftsvariante darzustellen.

Aus ökonomischer Sicht sind dagegen wesentliche *Vorteile* einer intermediären Kreditoperation *gegenüber offenen Zinssubventionen* zunächst nicht erkennbar. Allenfalls ließe sich damit argumentieren, daß in der Praxis nicht jedes Risiko auf dem — regulären — Kapitalmarkt finanzierbar ist, auch wenn entsprechend hohe Zinsaufschläge geboten würden; Beispiele hierfür könnten außergewöhnlich riskante Großprojekte, wie sie z. B. die EAG finanziert, sein. In solchen Fällen wären selbst sehr weitgehende[89] Zinssubventionen nutzlos, Bürgschaften (ggf. auch in ihrer Variante als intermediäre Kredite) dagegen wirksam. Dieser eher vage und hypothetische Vorteil dürfte allerdings durch zwei *Nachteile* mehr als kompensiert werden: Zum einen können intermediäre Kreditoperationen — genau wie Bürgschaften — die Fremdkapitalkosten offensichtlich nicht unter die Kosten eines (bestenfalls risikofreien) Staatskredites senken. Die Wirksamkeit von Bürgschaftssubventionen ist somit im Gegensatz zu Zinssubventionen grundsätzlich beschränkt und verlangt ggf. die Ergänzung durch weitere Subventionsinstrumente, insbesondere Zinssubventionen.[90] Zum anderen ist die Bürgschafts- bzw. Kreditvergabe mit besonderen Entscheidungsproblemen behaftet: Während bei Zinssubventionen zumindest die unmittelbaren Interventionskosten bekannt sind, wird eine rationale Entscheidung bei Bürgschaftssubventionen zusätzlich dadurch erschwert, daß bereits die Höhe der Subvention — z. B. im Sinne des Erwartungswertes des Kreditausfalls — praktisch nicht ermittelbar sein dürfte. Dies bedeutet nicht nur, daß eine rationale Entscheidung über das strukturpolitische Interventionsvolumen kaum noch möglich ist, sondern insbesondere auch, daß die Rationalität bzw. Zieladäquanz der *Vergabepraxis* tendenziell noch schwerer zu kontrollieren sein dürfte, als dies schon bei Zinssubventionen bzw. offenen Zuschüssen der Fall ist.[91]

---

[89] Theoretisch könnte allerdings eingewandt werden, daß der Begriff „sehr weitgehend" sogar Zinssubventionen einschließen müßte, die über den gesamten Fremdkapitalzins hinausgingen und damit zusätzlich einen Teil des Projektrisikos abdecken würden. In diesem Fall wären die ‚Zins-Subventionen' dann jedoch insoweit zutreffender als öffentlicher Zuschuß einzustufen.

[90] Dies gilt in besonderem Maße für die bonitätsstarken Länder. Vgl. mit ähnlicher Tendenz EG-Rechnungshof (1990a), S. 12, der darüber hinaus die Bedeutung einer (mitgliedstaatlichen) Wechselkursabsicherung betont; zurückhaltend dagegen die Antwort der Kommission, S. 18, S. 20.

[91] Vgl. *Dickertmann / Hansmeyer* (1987), S. 216 sowie S. 199 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im *Ergebnis* scheinen demnach intermediäre Kredite hinsichtlich ihrer strukturpolitischen Eignung einen Mittelplatz einzunehmen: gegenüber offenen Zinssubventionen weisen sie zumindest keine eindeutigen Vorteile auf, tendenziell vielmehr Nachteile aufgrund der höheren Anforderungen an die internen Entscheidungsprozesse. Dagegen dürften intermediäre Kreditoperationen ‚reinen' Bürgschaften v. a. hinsichtlich ihrer strukturpolitischen Lenkbarkeit überlegen sein.

Gewisse Vorteile intermediärer Kreditoperationen sowohl gegenüber Bürgschaften als auch gegenüber offenen Zinssubventionen könnten allerdings in *Transaktionskostenvorteilen* aus Sicht des Kreditnehmers gesehen werden: Anstatt mit der EG-Bürokratie auf der einen und den Banken auf der anderen Seite verhandeln zu müssen, liegen nun Bürgschafts- und Kreditgewährung in einer Hand. Indessen dürften diese Vorteile — verglichen z. B. mit den Transaktionskosteneinsparungen durch Globaldarlehen[92] — kaum ins Gewicht fallen. Soweit darüber hinaus die der EG selbst entstehenden Kreditvermittlungskosten dem Kreditnehmer nicht angelastet werden, handelt es sich dabei nicht um eine tatsächliche Transaktionskostensenkung, sondern um ein weiteres Subventionselement.

b) Intermediäre Kredite in politökonomischer Perspektive

Während offene Zinssubventionen unter strukturpolitischen Aspekten tendenziell intermediären Krediten überlegen sein werden, scheint der Vergleich aus politökonomischer Sicht zunächst zum genau entgegengesetzten Ergebnis zu führen.

Als entscheidender Vorteil intermediärer Kredite (bzw. ‚reinen' Bürgschaften) wird nämlich von den politischen Akteuren gemeinhin betrachtet, daß Bürgschaftssubventionen im Gegensatz zu offenen Zinssubventionen *fiskalisch praktisch unsichtbar* bleiben.[93] Während Zinssubventionen zwangsläufig das Budget belasten, heben sich sowohl Kredit- als auch Zinsströme bei intermediären Krediten auf, bei ‚reinen' Bürgschaften entstehen zum Zeitpunkt der Bürgschaftsvergabe sogar überhaupt keine Zahlungsströme.[94]

Aus ökonomischer Sicht steht es zwar außer Frage, daß selbst ‚reine' Bürgschaften keineswegs kostenlos sind, denn sie erhöhen unzweifelhaft sowohl Erwartungswert als auch die Streuung des künftigen Budgetvolumens.[95] Wenn allerdings — wie unter C.III.3.b) ausführlicher diskutiert werden wird — bereits

---

[92] Vgl. EG-Kommission (1990).

[93] *Dickertmann* (1983), S. 366 spricht deshalb von ihrer „hohen finanzpolitischen Attraktivität". Siehe auch *Ders.* (1980), S. 88 ff.

[94] Vgl. zu den Budgeteffekten *Dickertmann / Hansmeyer* (1987), S. 26 ff. Allerdings würden auch Bürgschaften budgetwirksam, wenn für sie tatsächlich Rücklagen gebildet würden; vgl. ebd. S. 30.

[95] Die deutschen Erfahrungen — insbesondere mit dem Hermes-Instrument — machen die praktische Relevanz dieser zunächst wenig ‚griffigen' Effekte nur allzu deutlich; vgl. *Dickertmann* (1983), S. 368 sowie Handelsblatt (24.4.1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für eine fiskalisch sichtbare öffentliche Verschuldung die Existenz von Fiskalillusion nicht gänzlich unplausibel erscheint, so sollte dies erst recht für Eventualverbindlichkeiten wie Bürgschaftssubventionen und — materiell betrachtet — intermediäre Kredite gelten. Im Ergebnis dürften somit intermediäre Kredite von den politischen Entscheidungsträgern als Mittel der Strukturpolitik vor allem deshalb geschätzt werden, weil sie die *wahrgenommenen Preise strukturpolitischer Interventionen* senken. Auch unter einem zweiten Aspekt dürfte diese fiskalische Unsichtbarkeit aus Sicht der politischen Entscheidungsträger von Vorteil sein: Angesichts der weitgehenden regionalen Konzentration der EIB- und NGI-Darlehen sind sie unvermeidlich auch Bestandteil der zwischenstaatlichen Verteilungsmasse innerhalb der EG. Soweit der daraus resultierende Umverteilungseffekt als Teil eines *aktiven Finanzausgleichs* beabsichtigt ist, wäre auch hier die ‚Geräuschlosigkeit' intermediärer Kredite politisch vorteilhaft.[96]

Dies bedeutet allerdings nicht, daß eine vollständige Verdrängung offener Zahlungen — nicht nur von Zinssubventionen, sondern allgemein von Zuschüssen — aus dem Haushalt zu Gunsten solcher unsichtbarer Transaktionen stattfinden wird. Zunächst gibt es für die politischen Akteure prinzipiell keinen Grund, auf den Einsatz offener Zinssubventionen als finanzpolitisches Mittel (mit deutlichen instrumentellen Vorteilen) so lange zu verzichten, wie der politische Nutzen ihrer Instrumentalleistung die politischen Kosten des — sichtbaren — Mitteleinsatzes übersteigt. Darüber hinaus aber ist es durchaus plausibel anzunehmen, daß Politiker dazu neigen werden, die Berechtigung ihres politischen Anliegens (und ihrer Tätigkeit) auch in Form offener Zahlungen im öffentlichen Bewußtsein verankern zu wollen.

c) Haushaltsrechtliche und institutionelle Aspekte

Die tendenziell gegenläufigen Bewertungen einer strukturpolitisch-instrumentellen auf der einen, einer politökonomischen Perspektive auf der anderen Seite werden auf haushaltsrechtlicher und institutioneller Ebene zusätzlich akzentuiert:

So wird bereits seit langem kritisiert, daß die EG-Strukturkredite sämtlich nicht im eigentlichen EG-Haushalt ausgewiesen werden, sondern teilweise nur über Anhänge zugänglich (EAG- und NGI-Kredite), teilweise sogar in gänzlich getrennten ‚Haushaltsrechnungen' (EGKS- und EIB-Kredite) enthalten sind.[97]

Offenkundig verstößt diese Praxis zumindest hinsichtlich EAG[98], EGKS und EWG gegen den Sinn gängiger *Haushaltsgrundsätze* (Einheit, Vollständigkeit

[96] Für eine näheren Analyse vgl. *Münch* (1989), S. 180 ff. und *Diekmann* (1990), S. 160 ff. Eine genaue Quantifizierung der Verteilungseffekte scheitert allerdings an dem indirekten Ansatz der Subvention über das Bürgschaftselement, so daß lediglich Tendenzaussagen möglich sind.

[97] Vgl. ausführlich zu den haushaltspolitischen Aspekten der EG-Kreditoperationen *Diekmann* (1990), S. 175 ff.

[98] Eine Ausnahme bilden die Exim-Anleihen der EAG vor 1977, die vollständig im Haushalt erfaßt wurden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und — wenn auch umstritten — Non-Affektation), selbst wenn formale Verstöße wegen expliziter Ausnahmeregelungen nicht gegeben sind. Entscheidend ist jedoch weniger der formal-rechtliche, sondern der materielle Aspekt, der die bisher formulierten Beurteilungsaspekte unterstreicht:

— Sowohl die fehlende Einbeziehung der intermediären Kreditoperationen in den EG-Haushalt, insbesondere die mangelnde Transparenz der zusätzlichen innerföderalen Risikoverschiebungen zwischen EG-Organen, anderen EG-Institutionen und EG-Mitgliedstaaten, als auch die Trägervielfalt dürften sämtlich einer rationalen Subventionspraxis sowie einer umfassenden demokratischen Kontrolle entgegenstehen und damit unter den gegebenen institutionellen und haushaltsrechtlichen Bedingungen ebenfalls für die Verwendung offener Zinssubventionen sprechen.

— Auf der anderen Seite erhöhen genau diese ‚Defizite' die fiskalische ‚Unsichtbarkeit' der strukturpolitischen Interventionen und verstärken damit die politökonomischen Vorteile intermediärer Kreditoperationen.

Die *institutionelle Vereinheitlichung* der Interventionskompetenzen sowie ein offener und integrierter Ausweis der Kreditoperationen bleibt somit — ebenso wie eine Verringerung des Einsatzes intermediärer Kreditoperationen — unverändert ökonomisch wünschenswert; zugleich geben jedoch die politischen ‚Vorteile' der bisherigen Praxis nur eingeschränkt Anlaß zur Zuversicht, daß derartige Reformen rasche Verwirklichung finden könnten.[99]

II. „Strukturkredite" an öffentliche Träger

1. „Öffentliche Strukturkredite" als versteckte fiskalische Verschuldung

Ein erheblicher Teil der von EG-Institutionen (v. a. EWG-NGI, EIB und EAG) gewährten „Strukturkredite" wird nicht an private Unternehmen, sondern an öffentliche Träger in den Mitgliedstaaten vergeben. Schwerpunkte dieser Finanzierungen liegen im Bereich öffentlicher Infrastrukturinvestititonen, so vor allem von Transportsystemen, Kommunikationsnetzen etc.; zum anderen erstrecken sie sich auf kollektivbezogene Energieinvestitionen wie z. B. die Errichtung von Fernwärmenetzen. Schließlich werden „Strukturkredite" der EG an öffentliche Kreditnehmer auch zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen, vor allem bei der Abwasser- und Müllentsorgung, und zur Erhaltung von „Kulturpolitischem Erbe"[100] gewährt.

---

[99] Dazu lakonisch das Europäische Parlament: „[Das Europäische Parlament, R. C.] wartet auf die Studie über die Einbeziehung der Darlehen / Anleihen in den Haushaltsplan, deren Vorlage die Kommission zugesagt hat, und die Maßnahmen, die darin vorgeschlagen werden." Europäisches Parlament (1990), S. 49

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entsprechend der Vorgehensweise bei den „privaten" EG-Strukturkrediten könnten auch bei den „öffentlichen" Strukturkrediten erneut grundsätzliche Rechtfertigungsprobleme diskutiert werden. Soweit die o. g. öffentlichen Investitionen — zumindest in einem erweiterten Sinne — der (regionalen) Strukturpolitik zuzurechnen wären, würden dabei die Überlegungen zu den privaten Strukturkrediten im Grundsatz übertragbar sein. Zusätzlich könnte allerdings nunmehr gefragt werden, inwieweit die öffentlichen Strukturkredite der EG als traditionelle Fälle von Marktversagen gerechtfertigt werden könnten (oder aber auch nicht); das würde freilich eine genauere Überprüfung der konkreten Einzelfälle erfordern, was im Rahmen dieser Abhandlung verständlicherweise nicht möglich ist. Deshalb sei zunächst vereinfachend unterstellt, daß die öffentlichen EG-Strukturkredite nicht prinzipiell abzulehnen sind.[101] Statt dessen wird im folgenden zwei wesentlichen Unterschieden zwischen den Strukturkrediten an private und denjenigen an öffentliche Träger genauer nachgegangen, die in der Literatur bislang kaum beachtet worden sind:[102]

(1) *Öffentliche Strukturkredite* führen im Ergebnis zu einer *Nettoverschuldung des öffentlichen Sektors* gegenüber dem privaten Sektor. Dies wird deutlich, wenn die EG nicht mehr isoliert, sondern als spezielle Ebene eines europäischen, föderalen Gesamtgebildes betrachtet wird. Während private Strukturkredite auch dann unverändert Kreditvermittlung darstellen, bei der sich Kreditaufnahme und -vergabe des öffentlichen Sektors entsprechen, gilt das nicht mehr für die öffentlichen Strukturkredite. Aus einer solchen gesamteuropäischen Perspektive stellen dann die Anleiheaufnahmen der EG nichts anderes dar als eine besondere — nämlich zweckgebundene — Form fiskalischer Verschuldung. Somit ist die ökonomische Rechtfertigung dieser Kreditoperationen auch anhand der üblichen Verschuldungsgrundsätze zu prüfen.[103]

(2) Strukturkredite an öffentliche Unternehmen berühren darüber hinaus aber auch in besonderem Ausmaß *finanzausgleichstheoretische* Fragestellungen: Die Beteiligung der EG-Ebene sowohl auf der Finanzierungs- als auch (über die Zweckbindung) auf der Verwendungsseite der hier betrachteten Kreditoperationen legt es daher nahe, diese Operationen anhand der Kriterien eines rationalen Finanzausgleichs zu überprüfen. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Zum einen geht es um die Beteiligung der EG-Ebene aus fiskalischer Sicht, d. h. unter dem Gesichtspunkt einer Kosteneinsparung durch zentralisierte Mittelbeschaffung, zum zweiten ist nach der Eignung der öffentlichen Strukturkredite

---

[100] So z. B. zur Restaurierung des Palazzo Ducale in Venedig; vgl. EIB-Jahresberichte 1988, S. 53, und 1989, S. 86.

[101] Vgl. zu einigen Aspekten die Ausführungen im folgenden Abschn. 3.b).

[102] Eine frühe Ausnahme — allerdings mit Bezug auf die BRD sowie mit geld- bzw. konjunkturpolitischer Schwerpunktsetzung — bildet Zimmermann (1968).

[103] *Zimmermann* (1968), S. 250, S. 252 f. ordnet diese Fragestellung dagegen weiterhin nur dem öffentlichen Endkreditnehmer zu.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als Mittel einer zentralen Lenkung dezentraler Allokationsentscheidungen in einem mehrstufigen föderalen System zu fragen.

2. Maßstab „Verschuldungsgrundsätze"

Die Diskussion um die „Grundsätze" bzw. Rechtfertigungsmöglichkeiten öffentlicher Verschuldung ist ebenso alt wie wechselhaft in ihren Akzentsetzungen und Schlußfolgerungen. So standen zunächst „objektbezogene" Ansätze im Vordergrund, die eine öffentliche Kreditaufnahme mit der Anknüpfung an eine spezielle Rentabilität oder „Produktivität" des schuldenfinanzierten Objekts zu begründen versuchten; später traten vor allem konjunkturpolitische Überlegungen und Argumente einer als ‚gerecht' empfundenen intertemporalen ‚Lastverteilung' hinzu.[104] Alle diese Rechtfertigungsversuche sind ihrerseits vielfach kritisiert worden und bis heute — wenngleich in unterschiedlichem Umfang — umstritten, wobei neben ökonomischen vor allem auch politökonomische Einwände (siehe dazu genauer auch unten Abschn. C.III.3) vorgebracht werden. Im Ergebnis halten manche Autoren allenfalls eine stabilisierungspolitische, d. h. gesamtwirtschaftlich-situationsorientierte Kreditaufnahme für akzeptabel;[105] da dieser Begründungsansatz für die tatsächliche Verschuldung der EG bislang freilich nicht relevant gewesen ist (wenngleich er für eine künftige EG-Verschuldung durchaus in Betracht kommen könnte), so müßten die gesamte bisherigen EG-Verschuldungsaktivitäten von vornherein pauschal abgelehnt werden — eine nähere Prüfung ihrer Wirkungen und ihrer möglichen instrumentellen Beurteilung würde sich dann erübrigen. Geht man demgegenüber für unsere weiteren Überlegungen von der weniger extremen Position aus, daß auch andere Rechtfertigungsansätze im Schrifttum mindestens partiell durchaus noch vertreten werden, so wären die EG-Strukturkredite an öffentliche Träger an den entsprechenden Verschuldungsgrundsätzen (unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen ggfs. relativierten Aussagefähigkeit) zu messen.

(1) Wegen des Projektbezugs der meisten EG-Strukturdarlehen ist zunächst der Gedanke an eine *objektbezogene Rechtfertigung* naheliegend. Aus dieser Sicht würde eine kreditäre Finanzierung staatlicher Güterbereitstellung entweder den Nachweis einer unmittelbaren Projektrentabilität verlangen oder aber zumindest die Plausibilität einer „Umwegsrentabilität" i. S. letztlich erhöhter Steuereinnahmen als Folge der verwendeten Kreditmittel, so daß die finanztechnische Abwicklung der Kreditschuld als gesichert angesehen werden kann. Die besonders umfangreiche theoretische Kritik an diesem ältesten Begründungsansatz ist hinreichend bekannt; sie bezieht sich vor allem auf die mangelnde Präzisierbarkeit

---

104 Vgl. im einzelnen etwa *Caesar* (1989), S. 34 ff.

105 Vgl. etwa *Gandenberger* (1983) und Der Wissenschaftliche Beirat (1984), S. 17 ff. S. 44 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Operationalisierbarkeit sowie die politische Manipulierbarkeit des Rentabilitätsbegriffes bzw. der tatsächlichen Rentabilität, auf die finanzwirtschaftlich höchst problematische Frage der eindeutigen Zurechnung der verwendeten Kreditmitteln zu bestimmten Verwendungszwecken sowie schließlich auf die mangelhafte Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse. Trotz dieser sicherlich ernstzunehmenden theoretischen Einwendungen[106] ist dem objektbezogenen Begründungsansatz aber sowohl im politischen Raum als auch in der finanzwissenschaftlichen Literatur eine ‚intuitive Plausibilität' geblieben, die im Kern die selbstverständliche Forderung widerspiegelt, daß auch ein öffentlicher Haushalt bei seiner Kreditaufnahme bereits an seine zukünftige Schuldendienstfähigkeit denken muß bzw. soll.

Mißt man die EG-Strukturdarlehen an öffentliche Träger an einer derartigen ‚intuitiven', sehr pragmatischen Deutung, so könnte die kreditäre Finanzierung klassischer öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, wie insbesondere Verkehrs- und Fernmeldeinvestionen sowie ggf. auch Energienetz-Investitionen, an sich durchaus akzeptabel erscheinen.

(2) Demgegenüber stünde eine objektorientierte Begründung bei den umweltpolitisch bzw. kulturpolitisch motivierten Projektfinanzierungen auf schwachen Füßen. Sie müßte offenkundig auf einen derart weiten Produktivitätsbegriff zurückgreifen, daß eine einigermaßen nachvollziehbare Verbindung zu künftigen Steuermehreinnahmen kaum mehr zu belegen sein dürfte. Damit verbliebe für solche Kredite lediglich eine Argumentation auf der Basis der Forderung nach gerechter intertemporaler *Lastverteilung*. Daß auch diese Argumentationsbasis theoretisch erheblich in Frage gestellt worden ist,[107] sei hier lediglich erinnernd angemerkt.

3. Maßstab „rationaler Finanzausgleich"

a) Zentrale Kreditbeschaffung durch die EG?

Soweit die hier behandelten Kredite — im Rahmen der oben gemachten erheblichen Einschränkungen — zumindest nicht grundsätzlich abzulehnen sind, ist nun speziell nach der Beurteilung einer eventuellen EG-Beteiligung zu fragen.

Betrachtet man die öffentlichen Strukturkredite zunächst in ihrer fiskalischen Funktion, so kann eine Kreditvermittlung der EG an den öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten zunächst als *zentrale Kreditbeschaffung* im Rahmen eines föderativen Gesamtsystems verstanden werden.[108] Eine solche Aufgabenzentralisierung

---

[106] Vgl. zusammenfassend z. B. *Hansmeyer* (1984), S. 75 ff.

[107] Für einen Überblick vgl. etwa Der Wissenschaftliche Beirat (1984), S. 44 ff.

[108] *Münch* (1989), S. 153, S. 171 behandelt diesen Problembereich unter dem Begriff „Durchführungskompetenz". Der dort (S. 149 ff.) unternommene weitergehende Versuch, bei der öffentlichen Verschuldung unter finanzausgleichstheoretischen Aspekten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ohne Einflußnahme auf die eigentliche Mittelverwendung ließe sich vertreten, wenn damit nennenswerte Kostenvorteile bei der Finanzmittelbeschaffung des öffentlichen Sektors feststellbar wären. Grundlage hierfür könnte insbesondere die Annahme sein, daß die Informations- und Transaktionskosten für die endgültigen (nationalstaatlichen) Kreditnehmer bei zentraler EG-Kreditbeschaffung geringer wären als bei dezentraler (nationaler) Kreditbeschaffung. Im Prinzip ließe sich eine solche Auffassung im Hinblick auf die Größe des europäischen Finanzmarktes möglicherweise vertreten.[109]

Allerdings lassen sich die möglichen Kostenvorteile einer zentralen Kreditbeschaffung nicht isoliert verwirklichen; vielmehr verändert die Verlagerung der unmittelbaren Kredithaftung auf die EG auch die Bonitätsmerkmale des nachgefragten Kredits, was zumindest für die bonitätsschwächeren Mitgliedstaaten bzw. deren nachgeordnete Körperschaften tendenziell Zinsvorteile bedeuten wird. Werden diese Zinsvorteile nämlich an die Endkreditnehmer weitergereicht, so lösen die impliziten zwischenstaatlichen Subventionen ihrerseits weitergehende *Allokations- und Verteilungseffekte* aus, die den bislang erwähnten möglichen Kostenvorteilen gegenüberzustellen sind:

— Der Markt bewertet im Falle zentraler EG-Kreditaufnahme allein das EG-Gesamtrisiko; eine unmittelbare Bewertung des individuellen Risikos des öffentlichen Endkreditnehmers im nationalen Bereich findet dagegen nicht mehr statt. Als Ergebnis der damit implizierten versteckten Subventionen droht eine ausgeweitete Verschuldung bereits ‚unsolide' finanzierter zu Lasten ‚solide' finanzierter öffentlicher Träger in der EG und in der Folge eine Verzerrung der (staatlichen) Allokationsentscheidungen.

— Darüber hinaus ergeben sich weitere zwischenstaatliche Umverteilungswirkungen: Berücksichtigt man nämlich die erwähnte regionale Verteilung der gesamten EG-Strukturkredite und unterstellt dabei vereinfachend eine analoge Aufgliederung der Darlehen an öffentliche Träger, so werden die bereits für die privaten Strukturkredite konstatierten zwischenstaatlichen Umverteilungseffekte zugunsten Italiens sowie anderer Südländer und Großbritanniens durch eine solche zentrale Kreditbeschaffung zusätzlich verstärkt. Ob dies in jedem Einzelfall beabsichtigt und erwünscht ist, muß hier offen bleiben.

b) Beeinflussung nationalstaatlicher Allokationsentscheidungen als Finanzausgleichsproblem

Tatsächlich entspricht die oben gemachte vorläufige Annahme einer reinen, ‚neutralen' Kreditbeschaffung der EG ohne Einfluß auf die Verwendung der Kreditmittel nicht der Realität. Vielmehr unterziehen die zuständigen EG-Institu-

Entscheidungs-, Durchführungs- und Ertrags- bzw. Finanzkompetenz zu unterscheiden wird von *Münch* selbst allerdings hinsichtlich der Finanzkompetenz nicht konsequent durchgehalten.

[109] So auch *Münch* (1989), S. 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionen — d. h. teils die Kommission, teils die EIB — auch die geförderten staatlichen Strukturprojekte einer Prüfung auf die von der Gemeinschaft verfolgten Ziele. Diese selektive Förderung entspricht dann einer (allokativ und / oder distributiv motivierten) Entscheidungsbeteiligung der EG als zentraler Ebene eines insgesamt vierstufigen föderalen EG-Gesamtsystems, die herkömmlichen *finanzausgleichstheoretischen Überlegungen* unterworfen werden kann.

(1) Dabei geschieht die normative Zuordnung von Allokationskompetenzen üblicherweise innerhalb des *Spannungsfeldes „regionaler Nutzerkreis — Skaleneffekte* der öffentlichen Güterbereitstellung". Dies kann hier zwar nicht im einzelnen für alle EG-Strukturkredite überprüft werden, allerdings erscheint die EG-Beteiligung bei einer Reihe von Finanzierungen bereits auf den ersten Blick durchaus fragwürdig:

— Dies betrifft z. B. im Verkehrsbereich die Finanzierung überregionaler Straßenverbindungen und regionaler Verkehrsobjekte, für die die Annahme nationenüberschreitender Nutzerkreise kaum plausibel ist. Erst recht müssen dann auch die Darlehen zur Finanzierung von Flugzeugkäufen — im Gegensatz zur Förderung der Flughafeninfrastruktur — in Frage gestellt werden, die 1990 immerhin über 40 % der gesamten verkehrspolitisch orientierten Darlehen der EIB beanspruchten.[110] Vergleichsweise unbedenklich erscheinen dagegen nicht nur die Förderung europäischer Großprojekte wie des Ärmelkanaltunnels, sondern auch Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in grenznahen Regionen.

— Fragwürdig erscheint die EG-Beteiligung auch bei der Finanzierung von (regelmäßig regional angelegten) Energieversorgungsnetzen, deren Begründung sich allenfalls — mit wohl recht zweifelhafter Überzeugungskraft — auf gemeinschaftliche Energieversorgungsziele stützen kann.

— Nicht unproblematisch sind schließlich auch die umweltpolitischen EG-Darlehen, insbesondere zur Förderung kommunaler bzw. regionaler Entsorgungseinrichtungen.[111] Unstrittig ist Umweltverschmutzung zwar gleichbedeutend mit negativen externen Effekten, die z. B. bei der Abwassereinleitung in Flüsse bzw. Meere offenkundig grenzüberschreitende Bedeutung erlangen. Bedenklich muß jedoch erscheinen, wenn die EG über ihre Finanzierungsleistungen die Kosten der Schadensvermeidung nicht dem Verursacher, sondern der gesamten Gemeinschaft anlastet; hierbei dürften nicht zuletzt beträchtliche nationale Widerstände gegen ein verschärftes harmonisiertes Umweltschutzrecht mitgespielt haben.

(2) Diese Argumentation ist allerdings dann ergänzungsbedürftig, wenn eine gesamteuropäische Strukturpolitik mit *wachstumspolitischen und / oder distributionspolitischen Zielen als EG-Aufgabe* bejaht wird. In diesem Falle müßte näm-

110 Vgl. EIB-Jahresbericht 1990, S. 27 f.

111 Vgl. z. B. EIB-Jahresbericht 1990, S. 28 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich der relevante ‚Nutzerkreis' weiter gezogen, d. h. auf die gesamte EG ausgedehnt werden, so daß eine Entscheidungsbeteiligung der EG durchaus plausibel werden kann. Freilich bliebe auch dann die instrumentelle Frage offen, ob diese Ziele zwangsläufig eine Mitentscheidung der Zentralebene über die Mittelverwendung verlangen oder ob nicht der bloße Mitteltransfer — bei dezentraler Entscheidung über die Mittelverwendung — angemessener wäre.[112]

(3) Im *Ergebnis* ist daher die Entscheidungsbeteiligung der EG, wie sie durch die Projektprüfung bei der Kreditvermittlung begründet wird, teilweise durchaus finanzausgleichstheoretisch begründbar. Einige Bereiche könnten dagegen eher Spekulationen über eine „Anziehungskraft des zentralen Etats" im EG-Rahmen nahelegen. In beiden Fällen ist im übrigen auf das Grundproblem der oft als mangelhaft betrachteten demokratischen Legitimation europäischer Politik hinzuweisen; entsprechend läuft jede (zusätzliche) Entscheidungsmitwirkung der EG auf eine Schwächung des demokratischen Gehalts der politischen Entscheidung hinaus.

c) Öffentliche Strukturkredite als innerföderales Lenkungsinstrument

Soweit nun eine Beeinflussung öffentlicher Investitionen durch die EG als regionalpolitisch oder finanzausgleichstheoretisch gerechtfertigt angesehen werden kann, stellt sich im zweiten Schritt die Frage nach den dafür geeigneten Lenkungsinstrumenten.

(1) Unter *ökonomischen Aspekten* kann dabei weitgehend auf die Diskussion der privaten Strukturkredite verwiesen werden, so daß intermediäre Kreditoperationen auch innerhalb des europäischen Finanzausgleichs tendenziell offenen Zinszuschüssen (als besonderer Zuweisungsform) unterlegen sein werden. Diese Einschätzung dürfte zusätzlich dadurch gestützt werden, daß das Bonitätsgefälle zwischen der EG und den relevanten staatlichen Trägern und damit das versteckte Subventionselement zum Teil deutlich geringer sein wird[113] als bei privaten Strukturkrediten; entsprechend dürfte der Wirkungsgrad intermediärer Kreditoperationen — verglichen z. B. demjenigen bei KMU-Programmen — deutlich niedriger ausfallen.

(2) Unter *politökonomischen Aspekten* dürfte zunächst ebenfalls die Argumentation aus Abschnitt C.I.3 übertragbar sein: intermediäre Kreditoperationen senken das wahrgenommene Aktivitätsniveau der europäischen ‚Zentralebene' und bieten somit sowohl ein besonders attraktives — weil relativ unsichtbares —

---

112 Vgl. dazu v. a. *Franke* (1989).

113 In der Tat liegen die Effektivrenditen vergleichbarer Euro-Anleihen für die meisten EG-Länder erstaunlich nahe beieinander und im übrigen bemerkenswert wenig über denjenigen der EG-Institutionen. So betrug beispielsweise die Spannbreite von DM-Anleihen mit mittlerer Laufzeit im September 1991 — selbst unter Einbeziehung von üblicherweise als wenig ‚solide' finanzierten Staaten wie Italien und Griechenland — insgesamt kaum einen Prozentpunkt; siehe genauer Handelsblatt (18.9.1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Instrument eines innereuropäischen ergänzenden Finanzausgleichs als auch eine attraktive Möglichkeit für die EG-Kommission, ihre strukturpolitischen und allokationspolitischen Kompetenzen auszudehnen, ohne den (reicheren) Mitgliedstaaten offene Haushaltsbelastungen aufbürden zu müssen.

Da öffentliche Strukturkredite aus Sicht des aggregierten öffentlichen Sektors der EG Nettoverschuldung gegenüber dem privaten Sektor darstellen, wären darüber hinaus aber auch allgemeine politökonomische Aspekte der öffentlichen Verschuldung zu berücksichtigen. Hierauf wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen, jedoch seien bereits an dieser Stelle zumindest zwei Aspekte angedeutet: Ersetzen die öffentlichen Strukturkredite der EG endgültige Einnahmen in den Mitgliedstaaten, so dürften ihre politökonomischen Vorteile zunächst weitgehend mit denen nationalstaatlicher Verschuldung übereinstimmen. Darüber hinaus erscheint allerdings die Annahme nicht unplausibel, daß der ‚Umweg' über die EG zusätzliche Intransparenz schafft; insofern könnte eine bereits bestehende Fiskalillusion durch die Einschaltung der EG tendenziell verstärkt werden. Dieser letzte Effekt würde im übrigen auch für eine ‚reine Stellvertreterverschuldung' gelten, bei der die EG-Kredite lediglich dazu dienen würden, nationale Kreditaufnahme in gleicher Höhe zu ersetzen, so daß die Kreditfinanzierungsquote des aggregierten öffentlichen Sektors der EG insgesamt unverändert bliebe.

III. ‚Offene' fiskalische Kredite

1. Fragestellungen

Der letzte Abschnitt hat bereits deutlich gemacht, daß auch Strukturkredite an öffentliche Träger aus der Sicht des europäischen öffentlichen Sektors insgesamt als spezielle — allerdings als solche nicht offen erkennbare, sondern eher ‚versteckte' — fiskalische Kredite angesehen werden können, die von der EG als ‚vierter Ebene' als allokations- oder distributionspolitisches Instrument eingesetzt werden. Die im folgenden zu behandelnden ‚offenen' fiskalischen Kreditoperationen unterscheiden sich von den öffentlichen Strukturkrediten insofern, als sie erstens der Finanzierung der europäischen ‚Zentralebene' selbst dienen — also tatsächlich Verschuldung der EG darstellen — und zweitens ohne Zweckbindung getätigt werden, also fiskalischer Natur im strengen Sinne sind; insofern stellt sich hier die grundsätzliche Rechtfertigungsproblematik einer öffentlichen Kreditaufnahme noch schärfer als bei den öffentlichen Strukturkrediten der EG.

Als Ergebnis der *empirischen Bestandsaufnahme* konnten dabei zwei Feststellungen getroffen werden: Zum einen verfügt die EG weder über eine allgemeine Kompetenz zur ‚zweckfreien' Aufnahme von Anleihen noch hat sie solche Anleihen bisher aufgenommen; zum anderen findet sich ein teilweiser Ersatz für diese Finanzierungsmöglichkeiten in Form ‚unselbständiger' Kredittransaktionen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten über ‚Zahlungszieloperationen'.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieses Ergebnis ist zunächst ungewöhnlich, da es dem üblichen Bild von den Kompetenzen einer zentralen Staatsebene widerspricht. Eine Analyse dieses Phänomens muß dann zumindest *zwei Fragen* beantworten, nämlich: Gibt es erstens Gründe dafür, der EG in ihrem angestrebten Endzustand eine allgemeine Verschuldungskompetenz zu verweigern? Ist dies nicht der Fall, so ist zweitens zu klären, ob spezielle Regelungen für den Integrationsprozeß selbst notwendig oder zumindest nachvollziehbar sind. Beide Fragen sind dabei sowohl hinsichtlich einer kurzfristigen (Überbrückungskredite) als auch einer längerfristigen (Finanzierungskredite) Verschuldung zu stellen.

Im Hinblick auf die erste Frage nach dem angestrebten Endzustand einer künftigen EG sind selbstverständlich verschiedene Annahmen bzw. Szenarien denkbar. Wird der Fall einer streng zentralistisch organisierten EG ausgeklammert, so könnte die Frage fiskalischer Verschuldungskompetenzen für föderative Ordnungen mit höchst unterschiedlich starker europäischer Zentralebene diskutiert werden: [114] So könnte einerseits an eine eher lose Föderation ohne wesentliche zentrale Kompetenzen (etwa analog dem „Heiligen Römischen Reich deutscher Nation") gedacht werden; andererseits an eine Förderation mit einer Zentralebene mit begrenzten, wenngleich durchaus substantiellen Kompetenzen (wie z. B. in den USA); schließlich an eine Föderation mit einer ‚vollwertigen' Zentralebene, der im Grundsatz alle üblichen zentralstaatlichen Funktionen zugewiesen würden. Im Grundsatz dürften die üblichen Rechtfertigungsansätze einer eigenständigen allgemeinen Verschuldungskompetenzen dabei umso eher auf die ‚vierte' Ebene zu übertragen sein, je mehr Kompetenzen dieser übertragen werden. Vereinfachend wird daher im folgenden fiktiv unterstellt, die europäischen Einigungsbemühungen seien erfolgreich zum Abschluß gebracht und Europa zu einem ausgebildeten föderativen Staat mit ‚vollwertiger' europäischer Zentralebene geworden; die für dieses Szenario abgeleiteten Überlegungen könnten dann mit entsprechenden Abstrichen auf die erwähnten Alternativszenarien übertragen werden.

2. Kurzfristiger Überbrückungskredit und innerföderaler Liquiditätsausgleich

Unter der oben formulierten Annahme einer ‚starken' europäischen Zentralebene dürfte es wenig strittig sein, daß dem Träger des zugehörigen europäischen Haushalts im unterstellten Endzustand der Integration die Möglichkeit zur Aufnahme kurzfristiger *Kassenverstärkungskredite* zugestanden werden müßte. Zur Vermeidung geldpolitischen Störpotentials wäre dabei eine geldmengenwirksame Verschuldung möglichst auszuschließen; kurzfristige Überbrückungskredite für den EG-Haushalt sollten daher tunlichst durch das kommerzielle Bankensystem — d. h. ohne Beteiligung der Notenbank(en) — finanziert werden.

[114] Vgl. zu unterschiedlichen Entwicklungsszenarien und den möglichen Konsequenzen für eine EG-Finanzverfassung auch *MacDougall* u. a. (1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Gegensatz zu dieser kaum strittigen Vorstellung für den fiktiven Endzustand stehen die Regelungen des gegenwärtigen EG-Haushaltsrechts. So ist es der Gemeinschaft, wie ausgeführt, bislang nicht gestattet, zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe aufgrund zeitlich asynchroner Zahlungsströme offizielle Kassenstärkungskredite aufzunehmen. Allerdings verfügt die EG über eine spezielle Möglichkeit zu einer kurzfristigen Verschuldung in Form des vorzeitigen Abrufs der traditionellen Eigenmittel von den Konten der Mitgliedstaaten sowie zusätzlich durch Überziehung dieser Konten. Darüber hinaus hat die Gemeinschaft wiederholt auf andere Ersatzlösungen in Form der geschilderten ‚Zahlungszieloperationen' auf der Einnahme- wie auf der Ausgabenseite zurückgegriffen.

Was zunächst die *Kontoüberschreitungen* betrifft, so sind sie zwar haushaltsrechtlich zulässig (aufgrund der zitierten Eigenmittelverordnung), bergen aber zweifellos erhebliche haushaltspolitische Bedenken. Das gilt vor allem wegen der unzureichenden Transparenz dieser Transaktionen zumindest nach außen, möglicherweise sogar zum Teil bei den Verantwortlichen selbst; im Falle mangelhafter Information wären daher verzerrte politische Entscheidungen nicht ausschließbar. Darüber hinaus aber ist ein Mißbrauch des Instruments der Kontoüberschreitungen zu längerfristigen Finanzierungszwecken mindestens vorstellbar, auch wenn entsprechende Fälle bislang nicht bekannt sind.

Eine positivere Einschätzung dieser Kontoüberschreitungen wäre allenfalls dann denkbar, wenn sie als Form eines kurzfristigen Liquiditätsausgleichs innerhalb einer europäischen Föderation, im Idealfall sogar als eine Art gemeinsamen *‚Cash-Managments'* von EG und Mitgliedstaaten, verstanden werden könnten. Als Ergänzung zu einer auch dann wohl unverzichtbaren Möglichkeit zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten müßten an diese Transaktionen allerdings einige Anforderungen gestellt werden, die bislang in keiner Weise erfüllt sind: Notwendig erschiene bei solchen Transaktionen insbesondere, daß erstens die Freiwilligkeit der Kreditgewährung, zweitens eine Begrenzung der Gesamtlaufzeit der Zahlungszieloperationen sowie drittens eine Verzinsung des Kreditbetrages als Kreditierungsanreiz sowie zur Vermeidung verdeckter innerföderaler Umverteilungen[115] gewährleistet wäre; alle dieses Elemente fehlen jedoch im EG-Fall. Darüber hinaus müssen sowohl die unsystematische Beanspruchung der nationalen EG-Konten durch die Gemeinschaft als auch die Klagen des Europäischen Rechnungshofes über die Intransparenz und Ineffektivität der Kassenkontoverwaltung der EG-Institutionen erhebliche Zweifel daran wecken, daß ein bewußter Liquiditätsausgleich überhaupt angestrebt wird.[116]

---

[115] Ein sinnvoller innerföderaler Cash-Ausgleich setzt dabei zunächst eine nutzbare Differenz zwischen dem Soll-Zins der ‚Überschußkörperschaft' und dem Haben-Zins der ‚Defizitkörperschaft' voraus; der Verrechnungszinssatz wäre somit zwischen diesen Grenzen festzulegen, um Anreize zur Nutzung des Liquiditätsausgleichs zu setzen.

[116] Vgl. EG-Rechnungshof (1986), S. 24 f.; ähnlich auch Europäisches Parlament (1989), S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ähnliche Überlegungen lassen sich für die *übrigen Formen von Zahlungszielkrediten* anstellen. Die Kritik mangelnder Transparenz gilt hier sicherlich noch verschärft: So ist der Umfang faktischer kurzfristiger Kreditgewährung zwischen Mitgliedstaaten und EG beispielsweise bei der Umstellung der Agrar-Zahlungsansprüche von Vorschüssen auf nachträgliche Zahlungen allenfalls ex post und wohl kaum exakt für die einzelnen EG-Länder ermittelbar. Das gleiche gilt auch für die eventuellen Vorfinanzierungen im Rahmen der erwähnten „Einkommenshilfen" sowie für die — in ihrer zeitlichen Wirkung bereits überwiegend auf eine mittel- bis längerfristige Kreditfinanzierung hinauslaufenden — Regelungen bei der „reinen Warenfinanzierung". Alle diese faktischen Kredittransaktionen sind überaus intransparent und damit potentielle Quellen nicht nur von Mißbräuchen, sondern auch von haushaltspolitischen Fehlentscheidungen. Zudem gehen manche der genannten Operationen mit einer „Flucht aus dem (EG-)Budget" einher, soweit nämlich de facto eine Verschuldung der EG auf die Mitgliedstaaten verlagert wird (‚Stellvertreterkredite'). Schließlich eignen sich all diese sonstigen Zahlungszieloperationen zwangsläufig noch weniger als mögliches Instrument eines möglichen innerföderalen Liquiditätsausgleichs im EG-Rahmen als die (in dieser Beziehung bereits negativ eingestuften) Kontoüberschreitungen.

Insgesamt drängt sich damit bei allen hier angesprochenen kurz- und mittelfristigen Zahlungszieloperationen die Vermutung auf, daß bei ihrer Ausgestaltung statt ökonomischer Überlegungen eher der *politische Gesichtspunkt* im Vordergrund gestanden hat, der Kommission kein eigenständiges Recht zur (auch nur vorübergehenden) Ausweitung des Einnahmenspielraums der Gemeinschaft zu übertragen. Im Zuge einer fortschreitenden Verselbständigung der europäischen Ebene müßte dieser Aspekt allerdings im Interesse einer flexibleren Haushaltsführung zurücktreten. Insofern erschiene es dann zumindest unbedenklich, der Gemeinschaft die Aufnahme kurzfristiger Fremdmittel am Geldmarkt zu gestatten; der Rückgriff auf die Geldschöpfungskapazität der Notenbank(en) sollte dabei für die EG allerdings ausgeschlossen bleiben, um kein geldpolitisches Störpotential entstehen zu lassen.

3. Längerfristige Verschuldungskompetenzen der EG

a) Zur allgemeinen Rechtfertigungsproblematik

Wenn schon die „öffentlichen Strukturkredite" der EG anhand der üblichen Verschuldungsgrundsätze zu prüfen waren, so ist dies selbstverständlich erst recht für eine ‚rein fiskalische' Kreditaufnahme notwendig: Nur wenn sie nach Maßgabe ökonomischer Beurteilungskriterien prinzipiell vertretbar erscheint, kann eine allgemeine (längerfristige) Verschuldungskompetenz auch für die EG in Betracht gezogen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine detaillierte Betrachtung der *herkömmlichen Ansätze* zur Begründung öffentlicher Verschuldung im Hinblick auf ihre Tragfähigkeit oder Fragwürdigkeit kann jedoch nicht Gegenstand dieser Abhandlung sein. Genügen mag hier der nochmalige Hinweis einerseits auf die theoretische Kritik an den einzelnen Varianten, andererseits auf die keineswegs vollständige Ablehnung jeglicher öffentlicher Kreditaufnahme im Schrifttum. Die *Konsequenz* für das oben skizzierte Szenario eines zukünftigen föderativen europäischen Staates im Endzustand ist dann aber grundsätzlich eindeutig: Zwar wäre eine umfangreiche Finanzierung von Staatsaufgaben durch Kredite selbstverständlich auch im EG-Fall nicht ohne Gefahren, so hinsichtlich zukünftiger fiskalischer Spielräume, v. a. aber im Hinblick auf eine ‚optimale Staatsquote'. In dem Maße, in dem die erwähnten herkömmlichen Begründungsansätze einer öffentlichen Verschuldung bejaht werden, kann allerdings auch eine (künftige) Kreditfinanzierung der EG nicht prinzipiell abgelehnt werden: Akzeptiert man z. B. das Lastverschiebungsargument, so kann auch einer europäischen Zentralebene eine Verschuldung im Dienste der zeitlichen Verteilungspolitik nicht a priori abgesprochen werden; wird der Staatsverschuldung (zusätzlich oder statt dessen) eine konjunkturpolitische Funktion zugesprochen und die entsprechende Staatsaufgabe wenigstens zum Teil der europäischen Ebene zugestanden, so muß der EG-Haushalt im ‚Endzustand' die Möglichkeit zur situationsorientierten Mittelaufnahme erhalten; ähnlich könnten schließlich auch Befürworter der (allerdings wohl mehr als fragwürdigen)[117] These der „Normalverschuldung" argumentieren.

Eine solche Übertragung der allgemeinen Verschuldungslehre auf eine ‚fertige' EG bedeutet dabei selbstverständlich kein Plädoyer für eine uferlose Verschuldung einer künftigen europäischen Zentralebene; sie erscheint lediglich folgerichtig, sofern nicht für diese spezielle Ebene abweichende Verschuldungsmaßstäbe plausibel formuliert werden können, die die traditionellen ökonomischen Kriterien zu relativieren vermögen. Eine derartige Relativierung könnte nun einerseits aus politökonomischer Sicht abgeleitet werden; zum anderen ergibt sich u. U. eine temporäre Relativierung aus dem spezifischen Kontext des europäischen Integrationsprozesses. Beide Aspekte seien im folgenden kurz geprüft.

b) Die politökonomische Dimension

Alle ökonomischen Rechtfertigungsversuche einer öffentlichen Verschuldung, wie problematisch sie im einzelnen auch sein mögen, gehen zumindest von einer unverfälschten Anwendung der theoretischen Überlegungen in der haushaltspolitischen Praxis aus. Die tatsächlichen Erfahrungen mit der Schuldenpolitik der westlichen Industriestaaten nehmen dieser Annahme allerdings (genau wie in zahlreichen anderen Politikgebieten) ein beträchtliches Stück ihrer eigentlichen Selbstverständlichkeit. Im folgenden soll deshalb kurz geprüft werden, ob bzw.

---

[117] Vgl. u. a. *Caesar* (1989), S. 43 (m. w. N.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

inwieweit die skizzierten ökonomischen Rechtfertigungsansätze in die Realität politischer Institutionen mit eigennützig handelnden Entscheidungsträgern übertragen werden können.

Dabei scheinen *drei Teilfragen* von Bedeutung zu sein, nämlich (1) gibt es in demokratischen Systemen Grundtendenzen zu einer Verletzung ökonomischer Optimalvorstellungen, (2) welche Schlußfolgerungen ergeben sich hieraus für die Formulierung von Verschuldungsgrenzen und (3) welche Realisationschancen haben solche Restriktionen in demokratischen Systemen?[118]

(1) Vor allem die erste Teilfrage ist im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie ausführlich diskutiert worden.[119] Danach begründet das Zusammenspiel von eigennutzorientierten Wählern bzw. Verbänden auf der einen Seite und ebenso eigennutzorientierten Politikern auf der anderen einen kreditären ‚bias' des demokratischen Systems, d. h. eine Tendenz zur Überschreitung sowohl der ‚optimalen' Kreditfinanzierungsquote als auch der ‚optimalen' Staatsquote und somit im Ergebnis einen zu hohen Umfang der Staatsverschuldung.[120] Ursächlich dafür ist letztlich die Existenz von *‚fiscal illusion'* auf Seiten der Wähler: Kreditfinanzierung des Budgets senkt den vom Wähler wahrgenommenen Preis staatlicher Leistungen und erhöht somit die Akzeptanz entsprechend defizitärer politischer Programme.[121] Auch wenn diese Hypothesen im Detail keineswegs ohne Widerspruch geblieben sind,[122] wird doch die Plausibilität einer solchen erweiterten Betrachtung nicht grundsätzlich in Frage gestellt.[123]

(2) Wenn also demokratische Systeme zu einer exzessiven Nutzung einer Verschuldungskompetenz neigen, liegt es nahe, auf die Bindung dieses Verhaltens durch Regeln, insbesondere *Verfassungsregeln,* zu setzen. Dabei bietet es sich

---

118 Vgl. zu einem ähnlichen Problemaufriß *Noll* (1983), S. 202.

119 Vgl. grundlegend dazu *Buchanan / Wagner* (1977) sowie für einen jüngeren Diskussionsüberblick die Beiträge in *Buchanan / Rowley / Tollison* (1987).

120 Vgl. z.B . *Buchanan / Wagner* (1977), S. 98 ff., S. 128 ff.; *Aranson* (1983), S. 165.

121 Vgl. allgemein zur Fiskalillusion auch *Baum* (1982), S. 31 ff.

122 So ist vor allem die (Teil-)Hypothese bezüglich der Staatsquotenentwicklung nicht unwidersprochen geblieben; ihr exponierter Widerpart ist die Galbraith'sche These von der ‚öffentlichen Armut'. Dagegen hat die zweite (Teil-)Hypothese — Fiskalillusion begünstige die Kreditfinanzierung — bislang anscheinend weniger Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Soweit Kritik formuliert wurde, stellt sie zum Teil grundsätzlich die (politökonomische) Fundierung der These in Frage (vgl. *Noll* (1983), S. 206 f.; *Neck* (1986), S. 340 f.), zum Teil wird auch auf eine genau entgegengesetzte Tendenz zur Bevorzugung der Steuerfinanzierung verwiesen (vgl. z. B. *Shughart / Tollison* (1987), S. 219 m. w. N.).

123 Daß die Thesen der Neuen Politischen Ökonomie im Widerspruch zu den Positionen der Neoricardianer stehen, ist zwar offenkundig. Dieser Gegensatz scheint aber in der Literatur bislang praktisch keine Rolle zu spielen. Stattdessen wird auf die grundsätzlich verschiedenen Ebenen der Analyse verwiesen: „. . . the Ricardian equivalence theorem may describe an economic equilibrium, but it does not describe a political equilibrium"; so *Shughart / Tollison* (1987), S. 219. Vgl. ähnlich auch *Brennan / Buchanan* (1987), S. 89.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zunächst an, die ökonomischen Optimalüberlegungen selbst als Grundlage für eine solche Norm zu wählen, wie dies z. B. im deutschen Art. 115 GG mit seinen objekt- und situationsorientierten Elementen geschehen ist. Allerdings ist die Schwäche dieses Ansatzes unübersehbar: die Orientierung rechtlicher Grenzen an differenzierten ökonomischen Optimalkalkülen bringt zwangsläufig einen Verlust an Operationalisierbarkeit und damit auch an Bindungskraft solcher Normen mit sich.[124] Auf der anderen Seite werden hinreichend operational formulierte Grenzen, wie z. B. denkbare BSP-Prozentregeln, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ökonomischen Optimalitätskriterien nicht genügen können.[125]

Dieser grundsätzliche Einwand gilt dabei offenbar auch gegenüber einem vollständigen Verbot staatlicher Kreditaufnahme — und damit gegenüber einer Beibehaltung des status quo — auf EG-Ebene. Zwar ist eine solche ‚Null-Prozent-Regel' selbstverständlich eine mögliche Antwort innerhalb des Spannungsfeldes zwischen den Kosten politischer ‚Überschuldungstendenzen' und den Gefahren einer institutionalisierten ‚Unterverschuldung' bei zu strenger Grenzziehung.[126] Allerdings verliert eine solche Lösung ihre Plausibilität in dem Maße, in dem Staatsverschuldung *ökonomisch* als gerechtfertigt angesehen wird.

(3) Unabhängig davon, wie eine solche Verschuldungsgrenze im einzelnen formuliert werden soll, stellt sich allerdings eine dritte und letztlich zentrale Frage: Wenn demokratische System zu exzessiver Verschuldung neigen, warum sollten sich die *Politiker als Entscheidungsträger* in diesem System dann die Möglichkeit zu diesem — in einer speziellen Situation offensichtlich als vorteilhaft empfundenen — ‚Fehlverhalten' selbst nehmen bzw. nehmen lassen?[127]

Zumindest im Falle einfacher Gesetze dürfte hier wenig Anlaß zu Optimismus bestehen: Unter dem Aspekt theoretischer Plausibilität sind keine Argumente erkennbar, die gegen das bereits erwähnte Eigeninteresse der jeweiligen Parlamentsmitglieder — d. h. für eine entsprechende Bereitschaft zur Selbstbindung — sprechen;[128] auf empirischer Ebene geben vor allem die Erfahrungen in den USA Anlaß zu erheblicher Skepsis.[129]

---

124 Vgl. z. B. *Hansmeyer* (1984), S. 90 ff.

125 Dabei dürfte nicht nur das Ausmaß, sondern häufig auch die Richtung der Abweichung vom ‚Optimum' ex ante nicht bestimmbar sein. Dies ist deswegen wesentlich, weil im Falle einer in der Richtung eindeutige Abweichungstendenz eine entsprechende Anpassung der Regel zumindest denkbar wäre.

126 Vgl. zu diesem ‚Spannungsfeld' auch *Wagner* (1987), S. 202.

127 Diese in der Literatur der Staatsverschuldung selbst nicht behandelte Frage weist dabei offenkundig Parallelen zu Problemen aus der Theorie der Geldpolitik auf; zu denken wäre einmal an die Begründungsansätze für Geldmengenregeln, zum anderen an die Diskussion über die „Autonomie" der Notenbank als Postulat. Vgl. dazu im einzelnen z. B. *Caesar* (1980) und *Ders.* (1990).

128 Vgl. *Tollison / Wagner* (1987), S. 376 ff.

129 So wird zwar die Gesamtverschuldung des Bundes formal durch gesetzliche Obergrenzen limitiert, diese sind jedoch in der Vergangenheit bei Bedarf stets reibungslos

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daher konzentriert sich die Literatur verständlicherweise vor allem auf die konstitutionelle Ebene, mit anderen Worten auf die Etablierung entsprechend restriktiver Verfassungsnormen.[130] Es kann hier dahingestellt bleiben, ob Verfassungsänderungen unter den Bedingungen bereits defizitärer Staatsfinanzen und insbesondere innerhalb eines unverändert fortlaufenden ‚Politikbetriebes' tatsächlich so aussichtsreich sind, wie dies teilweise dargestellt wird.[131] Zumindest im EG-Fall müssen die Bedingungen für eine weitgehend ‚idealtypische' Verfassungsentscheidung unverändert als günstig bezeichnet werden, denn die Verfassungskompetenz liegt noch auf der Ebene der Mitgliedsländer und damit außerhalb eines zukünftigen ‚autonomen' EG-Entscheidungssystems. Die jetzigen (nationalstaatlichen) Entscheidungsträger dürften damit durchaus noch ein Interesse an der Bändigung dieser zukünftigen vierten Ebene haben.

Allerdings spricht nicht nur der bereits oben erwähnte trade-off zwischen politischen und ökonomischen Risiken gegen eine Beibehaltung eines vollständigen Kreditfinanzierungsverbots. Vielmehr muß eine realistische Diskussion davon ausgehen, daß Verfassungsnormen nicht anders als Gesetzesnormen für die politischen Akteure grundsätzlich nur begrenzte Bindungskraft haben.[132] Dies mag sich in expliziten Normenverstößen zeigen, vor allem aber wohl in vielfältigen Versuchen, die jeweiligen Normen in der Praxis zu umgehen.[133] So steht zu befürchten, daß eine auf Dauer weder ökonomisch noch in der öffentlichen Meinung überzeugend begründete Radikallösung ihre Bindungskraft mindestens teilweise verlieren könnte; im Ergebnis würde eine öffentliche Kreditaufnahme

---

‚angepaßt' — d. h. angehoben — worden. Und die spezielle Kürzungsvorschrift des „Gramm-Rudman-Act" von 1987 hat in der politischen Realität kläglich versagt. Vgl. dazu im einzelnen *Folkers* (1986), *White / Wildavsky* (1989), S. 429 ff., *Gramlich* (1990) und Zwätz (1990).

130 Vgl. zur jüngeren amerikanischen Diskussion z. B. *Buchanan* (1987), S. 189 f. sowie *Rowley* (1987) und *Tollison / Wagner* (1987).

131 Vgl. z. B. *Buchanan* (1987), S. 190, sowie *Rowley* (1987), S. 392, der den Kongreß als Initiator einer entsprechenden Verfassungsänderung ausschließt und stattdessen auf einen entsprechenden Vorstoß der Bundesstaaten setzt. Demnach schiene nicht die Verfassungsebene selbst ausreichend, sondern es käme vielmehr entscheidend darauf an, inwieweit sich eine solche Verfassungsinitiative dem normalen parlamentarische Kräftespiel entziehen kann und zugleich die enormen Organisationsprobleme einer ausreichend großen Unterstützergruppe lösen kann. Vgl. darüber hinaus zu den speziellen Problemen einer möglichen Festschreibung bisheriger politischer Begünstigungen bei der konstitutionellen Konsolidierung *Tollison / Wagner* (1987), S. 380 ff.

132 Vgl. hierzu v. a. *Noll* (1983), S. 207 f. und die Skepsis bei *Aranson* (1983), S. 177. Beispiele hierfür liefert für die BRD das einschlägige Urteil des BVerfG zu Art. 115 GG aus dem Jahre 1989, vor allem aber die amerikanische Verfassungswirklichkeit: Trotz der Vielzahl gesetzlicher oder konstitutioneller Verschuldungsverbote (vgl. den Überblick bei *Rowley / Shugart / Tollison* (1987), S. 272) ist die Haushaltslage der meisten amerikanischen Bundesstaaten durch zum Teil beträchtliche Defizite gekennzeichnet; vgl. Economist (1991).

133 Dazu gehören sowohl ‚off-budget'-Finanzierungen (vgl. *Tollison / Wagner* (1987), S. 389, Fn. 12 und *Noll* (1983), S. 208), als auch insbesondere die kaum übersehbaren Probleme bei einer Objektivierung des notwendigen Prognoseverfahrens als entscheidender Grundlage des Haushaltsplans (vgl. dazu *Noll* (1983), S. 207 sowie *Zwätz* (1990)).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf EG-Ebene dann nicht verhindert, sondern lediglich in ihrer Ausgestaltung intransparent und vermutlich wenig optimal. Deshalb könnte es im EG-Falle vorzuziehen sein, die besondere (vorkonstitutionelle) Entscheidungssituation in der EG zu nutzen, um das bisherige fiskalische Verschuldungsverbot durch eine zwar scharf begrenzte, aber nicht jegliche ökonomische Vorteilhaftigkeiten negierende Verschuldungskompetenz zu ersetzen.

c) Besonderheiten des Integrationsprozesses

Die bisherigen Überlegungen galten der Fiktion eines ausgebildeten föderativen EG-Staates mit vollwertiger Zentralebene; von diesem ‚Endzustand' ist die EG zur Zeit jedoch noch weit entfernt. Unterschiede zu der oben skizzierten langfristigen Perspektive betreffen zum einen das institutionelle System der EG, das bislang noch weitgehend von dem Ministerrat als konföderalem sowie der Kommission als bürokratischem Element beherrscht wird, während das Europäische Parlament nur mühsam an Gewicht gewinnt. Der ‚unfertigen' institutionellen Struktur entspricht die bislang nur unscharf konturierte Aufgabenzuweisung, die zugleich in den nicht-agrarpolitischen Bereichen raschen Veränderungen unterliegt. Schließlich fehlt auf der Einnahmenseite (mit Ausnahme der EGKS-Umlage) eine im strengen Sinne ‚europäische' Steuerkompetenz, so daß die EG nur geringe finanzielle Spielräume im Bereich der endgültigen Einnahmen hat.

Es liegt daher nahe, auch das bisherige Anleiheverbot sowie die hinsichtlich Haushaltstransparenz und Verteilungswirkungen fragwürdigen Ersatzlösungen in Form der mittel- bis langfristigen innerföderalen Zahlungszielkredite (Warenfinanzierung, Sonderabsatzprogramm Butter, Rückzahlbare Vorschüsse) vor allem unter den *besonderen Bedingungen des europäischen Integrationsprozesses* zu würdigen. Diese Frage läßt sich hier sicherlich nicht abschließend beantworten. Vielmehr sollen im folgenden nur einige Aspekte aufgezeigt werden, die für die tatsächliche Entwicklung der längerfristigen fiskalischen Kreditoperationen in der Vergangenheit wie in der näheren Zukunft von Bedeutung (gewesen) sein könnten.

Betrachtet man zunächst einen beliebigen Ausgabezeitpunkt, so ermöglicht eine Kreditfinanzierung der EG den temporären Verzicht auf eine entsprechende definitive Mittelbeanspruchung bei den Mitgliedstaaten (bzw. deren Wählern); unter der Annahme zumindest teilweise wirksamer Schuldenillusion dürfte dies tendenziell nationale Integrationswiderstände verringern und somit den *Integrationsprozeß beschleunigen*. Unter normativen Aspekten ist dieser Effekt zunächst ambivalent: einerseits liegt es nahe, in der Kreditfinanzierung vorrangig die Gefahr einer Verschleierung der tatsächlichen EG-Kosten zu sehen mit der Folge eines ‚zu hohen' Integrationstempos. Andererseits könnte die Kreditfinanzierung auch temporäre Integrationshemmnisse z. B. in der Harmonisierung des Finanzsystems überbrücken, so daß die allgemeine Kreditkompetenz ein ansonsten möglicherweise ‚zu langsames' Integrationstempo korrigieren würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser Tendenz zu einem erhöhten Integrationstempo stehen freilich in der Realität unübersehbare Gegenkräfte in Form *nationalstaatlicher Widerstände* gegenüber. Von wesentlicher Bedeutung dürfte dabei sein, daß die Integration aus nationalstaatlicher Sicht nicht verteilungsneutral ist: Einerseits müssen die weitgehend unstrittigen Wohlfahrtsgewinne aus der Marktintegration keineswegs automatisch die nationalstaatliche ‚Verteilungs'-Position verbessern;[134] andererseits kann die ‚Vergemeinschaftung' von Entscheidungen den vorher bestehenden politischen Einfluß (der jeweiligen nationalen Mehrheit) auf die nationalen Staatsaktivitäten partiell oder ganz in Frage stellen. Zwangsläufig haben die Mitgliedstaaten damit ein elementares Interesse daran, den Integrationsprozeß sowohl hinsichtlich seiner Geschwindigkeit als vor allem auch hinsichtlich des Umfangs und der Struktur von Kompetenzverschiebungen möglichst weitgehend zu kontrollieren.[135] Während diese Kontrolle nun bei den offiziellen Verschuldungsoperationen via Anleihen durch die Kompetenzzuweisungen an den Ministerrat bzw. den Gouverneursrat der EIB gewährleistet ist, ginge sie bei einer allgemeinen fiskalischen Verschuldungsmöglichkeit der Gemeinschaft verloren, wenn diese allein der EG-Kommisssion und / oder dem Europäischen Parlament zustünde.

Hieraus erklärt sich zunächst jedoch nur der heftige Widerstand, der bislang von den Mitgliedstaaten allen Bestrebungen von Kommission und Parlament zu einer Ausweitung ihrer Verschuldungsmöglichkeiten zur Haushaltsfinanzierung entgegengesetzt worden ist. Interessanterweise hat aber auch der *Ministerrat* selbst von der Beanspruchung einer allgemeinen Anleihekompetenz abgesehen. Stattdessen sind die bisherigen fiskalischen Kreditoperationen der Gemeinschaft durchweg als Behelfslösungen zur Überwindung akuter finanzieller Engpaßsituation entstanden. Ein Teil dieser Behelfslösungen wurde dabei unter ausdrücklicher Einbeziehung der Regierungen der Mitgliedstaaten entwickelt, die somit ihre Kontrollmöglichkeiten in der Hand behielten; das trifft auf die rückzahlbaren Vorschüsse ebenso zu wie auf die Verlagerung der kreditären Agrarfinanzierungen auf die Mitgliedstaaten. Aber auch der weniger sichtbare Weg von Ausgabenverschiebungen auf spätere Zeitpunkte durch unterlassene Wertberichtigungen ist letztlich ohne die stillschweigende Zustimmung des Mitgliedsländer kaum vorstellbar.

Daß die Zurückhaltung des Ministerrats gegen eine allgemeine Anleihekompetenz der EG das Resultat später Einsichten in die Gefahren leichtfertiger Staatsverschuldung ist, dürfte angesichts der bisherigen Erfahrungen kaum anzunehmen sein. Stattdessen dürfte die Sorge vor einem Präzedenzfall und den daran anschließenden Begehrlichkeiten der anderen EG-Organe auch hier eine Rolle gespielt haben. Eine fiskalische Kompetenzerweiterung für die EG könnte zumindest als

---

134 Siehe *Robson* (1987), S. 177.

135 *Münch* (1989), S. 208 f. bezieht dies v. a. auf die Durchsetzung der Ausgabendisziplin, hält aber zugleich den (formellen) Zwang zum Budgetausgleich „in der Praxis [für] nur sehr begrenzt wirksam".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Vorentscheidung über die zukünftigen fiskalischen Spielräume im Verhältnis zwischen den Nationalstaaten und der europäischen Zentralebene — und damit als eine potentielle Einengung nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten — betrachtet werden; insofern ist es durchaus verständlich, daß der Ministerrat einer solchen Entwicklung keinen Vorschub leisten möchte.[136]

4. Fazit: Ein Szenario für EG-Verschuldungskompetenzen

Betrachtet man die bisherigen fiskalischen Kreditoperationen der EG, so kann das Urteil über weite Strecken kaum positiv ausfallen: Selbst wenn die Zahlungszielkredite (wenigstens teilweise) mit dem geltenden Haushaltsrecht vereinbar sein mögen, so dürften sie doch unverkennbar mit fundamentalen haushaltspolitischen Erfordernissen — wie vor allem Transparenz, Klarheit und Wahrheit sowie rationaler Steuerbarkeit — in Konflikt stehen. Allenfalls könnten in den kurzfristigen Kreditoperationen Elemente eines zukünftigen innerföderalen Liquiditätsausgleichs gesehen werden, die dann allerdings noch beträchtlich — z. B. hinsichtlich Freiwilligkeit, zeitlicher Begrenzung und Verzinsung — zu reformieren wären und auch dann einen offiziellen Kassenverstärkungskredit lediglich ergänzen könnten.

Zusammenfassend wäre ein Einsatz der öffentlichen Verschuldung durch die Gemeinschaft im Zuge eines *mehrstufigen Szenariums für unterschiedliche Integrationsstufen* wie folgt vorstellbar:

— Eine Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten der Gemeinschaft erscheint beim gegenwärtigen Stand der wirtschaftlichen und politischen Integration nur im kurzfristigen Bereich sinnvoll: Wegen der vielfältigen Bedenken gegen die als ‚Ersatzlösungen' entwickelten — mehr oder minder versteckt praktizierten — Haushaltsmanipulationen sollte die EG das Recht zur Aufnahme kurzfristiger Kassenverstärkungskredite bei Kreditinstituten erhalten; eine Verschuldung bei Notenbankinstitutionen sollte allerdings ausgeschlossen bleiben.

— Soweit die Gemeinschaft im Integrationsprozeß über ihre gegenwärtigen Aktivitäten hinaus öffentliche Güter mit längerfristiger Nutzenabgabe bereitstellen würde, könnte mittelfristig auch eine entsprechende ‚Eigenverschuldung' der EG erwogen werden. Voraussetzung dafür wäre allerdings die mindestens prinzipielle Akzeptierung des Lastverschiebungsarguments. Im übrigen sollte durch strikte Grenzen dafür Sorge getragen werden, daß ein Mißbrauch einer derartigen erweiterten Verschuldungskompetenz zur Finanzierung anderer EG-Ausgaben verhindert würde.

---

136 Die Souveränitätsaspekte einer allgemeinen fiskalischen Verschuldungskompetenz betont auch *Münch* (1989), S. 207.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Allenfalls in langfristiger Perspektive könnte sich dagegen ein zusätzlicher Verschuldungsrahmen der EG für stabilisierungspolitische Zwecke empfehlen. Notwendige Bedingung hierfür wäre allerdings die Bejahung einer antizyklischen Finanzpolitik im allgemeinen und einer konkreten diesbezüglichen Verantwortung der EG im speziellen; im übrigen wären hier wohl besondere Bedenken unter dem finanzpsychologischen Aspekt des potentiellen Mißbrauchs (Geldschöpfungskredite als zwar theoretisch effizientestes, aber politisch problematischstes Mittel) anzumelden.

— Noch stärkerer Widerstand sollte allen Versuchen entgegengesetzt werden, der EG ein Recht zur dauerhaften Kreditfinanzierung laufender konsumtiver Ausgaben zu verleihen. Das überaus leichtfertige und unsolide Haushaltsgebaren der Gemeinschaft in der Vergangenheit läßt die politökonomischen Argumente für eine Ziehung enger Grenzen für eine erweiterte Kreditaufnahme im Falle der EG noch gewichtiger erscheinen als für andere öffentliche Haushalte; die Kosten einer politisch wahrscheinlichen ‚Überverschuldung' sollten hier im Zweifel höher gewichtet werden als die eventuellen Kosten einer suboptimalen ‚Unterverschuldung' aus ökonomisch-theoretischer Sicht. Daher wäre eine entsprechend institutionalisierte haushaltspolitische ‚Selbstbindung' der Gemeinschaft zweckmäßig.

D. Zusammenfassende Thesen

1. Kreditäre Aktivitäten der EG auf makroökonomischer Ebene finden sich bislang nur mit währungs- bzw. zahlungsbilanzpolitischer Motivation. Hierbei ist eine dreistufige ‚Kreditpyramide' festzuhalten, die unter funktionalem Aspekt durchaus konsistent erscheint. Allerdings bergen abweichende Kompetenzzuweisungen institutionelles Konfliktpotential.

2. Auf der mesoökonomischen Ebene tätigen EG-Institutionen seit langem strukturpolitische Kreditoperationen mit sektoraler und regionaler Zielsetzung, die im Kern als Kreditvermittlung zu betrachten sind (‚intermediäre Kredite'). Zwischen den einzelnen Institutionen (EGKS, EAG, EWG-NGI, EIB) bestehen jedoch vielfache funktionelle Überschneidungen sowie institutionelle Konkurrenzbeziehungen.

3. Neben diese ‚offiziellen' Kreditoperationen der EG sind in neuerer Zeit verschiedene Verschuldungsaktivitäten getreten, die als Behelfslösungen zur Überbrückung von Haushaltsengpässen gedient haben. Diese ‚fiskalischen' Kreditaufnahmen sind durchweg nicht in Form von Geldkrediten i. e. S., sondern über Veränderungen in der zeitlichen Struktur der nicht-kreditären Einnahmen / Ausgaben erfolgt (‚Zahlungszieloperationen').

4. In nicht unerheblichem Umfang beziehen sich EG-Kreditoperationen schließlich auch auf den EG-externen Raum. Dabei finden sich zum einen ‚reine'

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Darlehen mit entwicklungspolitischer Zielsetzung, zum anderen mittelfristige Finanzhilfen an Ostblockländer, die den zahlungsbilanzpolitischen Anleihe- und Darlehenstransaktionen nachgestaltet sind.

5. Die an private Unternehmen gewährten ‚Strukturkredite' sind hinsichtlich ihrer allgemeinen Rechtfertigung zum erheblichen Teil mehr als fragwürdig. Rein instrumentell betrachtet, weist ihre spezielle Ausgestaltung als intermediäre Kreditoperationen allerdings durchaus gewisse ökonomische Vorteile insbesondere gegenüber ‚reinen' Bürgschaften aus; demgegenüber sind mögliche Vorzüge gegenüber ‚reinen' Zinssubventionen eher im politischen Kalkül zu suchen.
6. Ein erheblicher Teil der EG-Strukturkredite wird jedoch auch an öffentliche Träger in den Mitgliedstaaten vergeben. Aus einer gesamteuropäischen Perspektive führen diese Transaktionen damit zu einer einseitigen Nettoverschuldung des öffentlichen Sektors, die zum einen anhand traditioneller Verschuldungsgrundsätze, zum anderen im Hinblick auf Finanzausgleichskriterien überprüft werden kann. Unter beiden Aspekten erscheint mindestens ein erheblicher Teil der öffentlichen EG-Strukturkredite kaum zu rechtfertigen und zudem mit instrumentellen Effizienzmängeln behaftet.
7. Die ‚fiskalischen' Kreditoperationen der EG in Form der Zahlungszieloperationen sind vor allem aus haushaltsrechtlicher und haushaltspolitischer Sicht problematisch, wobei die aktuelle Praxis maßgeblich durch die besonderen Bedingungen des Integrationsprozesses geprägt zu sein scheint. Insgesamt wäre es zweckmäßig, der EG die Aufnahme offizieller Kassenverstärkungskredite im Bankensystem zu gestatten.
8. Unter der Annahme eines erfolgreichen Abschlusses der europäischen Integration ist eine allgemeine fiskalische Verschuldungskompetenz auch für die EG im Prinzip kaum abzulehnen, sofern bzw. soweit die traditionellen Rechtfertigungsansätze für eine öffentliche Verschuldung grundsätzlich vertretbar erscheinen; hierbei wäre ein mehrstufiges Szenario für unterschiedliche Integrationsstufen denkbar. Gerade im EG-Fall sprechen allerdings politökonomische Überlegungen in besonderem Maße dafür, eine erweiterte EG-Verschuldung strikten institutionalisierten Grenzen zu unterwerfen.

Summary: Credit Operations in the Financial System of the European Communities

So far discussion on the financing of the European Communities has almost entirely dealt with the EC's 'official' revenues and expenditures included in the Community budget. Contrary to that, little attention has been paid to a number of off-budget activities such as borrowing and lending operations of Community institutions. These transactions are connected with specific drawbacks and prob-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lems some of which are considered in this paper. Firstly, after some basic clarifications (sec. A.), it gives an overview of the various types of borrowing and lending activities executed by Community institutions (B.). Then these are analyzed more closely from a public finance viewpoint (C.). In this context, further distinction is made between 'structural credit operations' with the private sector (C. I.), 'structural credit operations' with public authorities (C. II.), and borrowing activities serving revenue purposes in a narrower sense (C. III.). Finally, the results of the paper are briefly summarized (D.).

Literaturverzeichnis

Aranson, P. (1983): Public Deficits in Normative Economics and Positive Political Theory, in: L. Meyer (ed.), The Economic Consequences of Government Deficits, Boston 1983, S. 157-182.

Baum, T. (1982): Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie, Frankfurt a. M.

Borchert, M. (1987): Stichwort Kredit, in: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Bd. 1, München, S. 1103-1104.

Buchanan, J. (1987): Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: the Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms, in: Buchanan / Rowley / Tollison (1987), S. 180-195.

Buchanan, J. / *Rowley,* C. / *Tollison,* R. (eds.) (1987): Deficits, Oxford.

Buchanan, J. / *Wagner,* R. (1977): Democracy in Deficit, New York.

Caesar, R. (1980): Die Unabhängigkeit der Notenbank im demokratischen Staat. Argumente und Gegenargumente, in: Zeitschrift für Politik, N. F. Bd. 27, S. 347-377.

— (1989): Öffentliche Verschuldung in Deutschland seit der Weltwirtschaftskrise: Wandlungen in Politik und Theorie, in: D. Petzina (Hrsg.), Probleme der Finanzgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 188, Berlin, S. 9-55.

— (1990): Die „Autonomie" der Deutschen Bundesbank — Ein Modell für Europa?, in: R. Hasse / W. Schäfer (Hrsg.), Europäische Zentralbank. Europas Währungspolitik im Wandel, Göttingen, S. 111-127.

Deubner, C. (1984): Europäische Atomgemeinschaft, in: W. Woyke (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft, München, S. 118-121.

Dickertmann, D. (1980): Öffentliche Finanzierungshilfen, Baden-Baden.

— (1983): Staatliche Bürgschaften in der Kritik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 12. Jg., S. 366-369.

Dickertmann, D. / *Hansmeyer,* K.-H. (1987): Der öffentliche Kredit II, Frankfurt a. M.

Diekmann, B. (1990): Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt a. M. u. a.

Economist (1991): The tax-and-spend states get their come-uppance, in: The Economist v. 22.6.1991, S. 41-42.

EG-Kommission (1980): Die Anleihe- / Darlehensinstrumente im Rahmen der Finanzinstrumente der Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 6, o. O., S. 77-117.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1985): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaften im Jahre 1984, Dok. KOM(85) 213 endg., Brüssel, 15.5.1985.

— (1987): Schriftliche Anfrage Nr. 1830 / 86, ABl. der EG, Nr. C 212 v. 10.8.1987, S. 14.

— (1988): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaften im Jahre 1987, Dok. KOM(88) 692 endg., Brüssel, 1.12.1988.

— (1989a): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaften im Jahre 1988, Dok. SEK(89) 1625 endg., Brüssel, 17.10.1989.

— (1989b): Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft, Brüssel.

— (1989c): Verordnung (EWG) Nr. 1813 / 89 der Kommission v. 19.12.1989 mit Durchführungsbestimmungen für die vorübergehenden landwirtschaftlichen Einkommensbeihilfen, ABl. der EG, Nr. L 371, S. 17-23.

— (1990): Schriftliche Anfrage Nr. 662 / 89, ABl. der EG, Nr. C 90 v. 9.4.1990, S. 20.

EG-Ministerrat (1988): Verordnung (EWG) Nr. 1969 / 88 des Rates vom 24. Juni 1988 zur Einführung eines einheitlichen Systems des mittelfristigen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, ABl. der EG, Nr. L 178 v. 8.7.1988, S. 1-4.

— (1989): Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1552 / 89 des Rates v. 29.5.1989 zur Durchführung des Beschlusses 88 / 376 / EWG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften.

EG-Rechnungshof (1985): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1984 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. der EG, Nr. C 326 v. 16.12.1985.

— (1986): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1985 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. der EG, Nr. C 321 v. 15.12.1986.

— (1987): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1986 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. der EG, Nr. C 336 v. 15.12.1987.

— (1988): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1987 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. der EG, Nr. C 316 v. 12.12.1988.

— (1989): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1988 zusammen mit den Antworten der Organe, ABl. der EG, Nr. C 312 v. 12.12.1989.

— (1990a): Sonderbericht Nr. 3 / 90 über EGKS-, Euratom- und NGI-Darlehens- und Anleihetätigkeiten der Gemeinschaften zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. der EG, Nr. C 160 v. 29.6.1990.

— (1990b): Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1989 zusammen mit den Antworten der Organe, Band I, ABl. der EG, Nr. C 313 v. 12.12.1990.

EIB-Jahresbericht, lfde. Jge.

Europäisches Parlament (1989): Beschluß des Europäischen Parlaments vom 13. April 1989 über die Erteilung der Entlastung der Kommission zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1987 betreffend die Einzelpläne I-Parlament, II-Rat, III-Kommission, IV-Gerichtshof, V-Rechnungshof, ABl. der EG, Nr. L 247 v. 23.8.1989.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— (1990): Beschluß des Europäischen Parlaments vom 3. April 1990 zur Entlastung der Kommission für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1988 betreffend die Einzelpläne I-Parlament, II-Rat, III-Kommission, IV-Gerichtshof, V-Rechnungshof, ABl. der EG, Nr. L 174 v. 7.7.1990.

— (1991): Endgültige Feststellung des Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplans Nr. 1 der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1991, ABl. der EG, Nr. L 179 v. 8.7.1991.

Folkers, C. (1986): Das Gramm-Rudman-Gesetz, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 15. Jg., S. 355-358.

Franke, J. (1989): Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Bochum 1989.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (1991): Der Kauf der Milchquoten wird teuer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 172 v. 27.7.1991, S. 10.

Gandenberger, O. (1983): Thesen zur Staatsverschuldung, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 134, Berlin, S. 843-865.

Ginderachter, J. van (1989): La réforme des fonds structurels, in: Marché commun, no. 327, Mai, S. 271-279.

Gramlich, E. (1990): U. S. Federal Budget Deficits and Gramm-Rudman-Hollings, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 80, S. 75-80.

Handelsblatt (18.9.1991): Kursnotierungen für Anleihen, in: Handelsblatt Nr. 180 v. 18.9.1991, S. 34.

Hansmeyer, K.-H. (1984): Der öffentliche Kredit I, 3. Aufl., Frankfurt a. M.

Käser, J. (1976): Die Europäische Investitionsbank und die deutsche Wirtschaft, in: Europarecht, 11. Jg., S. 130-154.

Kleinheyer, N. (1987): Die Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems, Berlin.

Köhler, C. (1979): Geldwirtschaft, Zweiter Bd., Berlin.

MacDougall, D. u. a. (1977): Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, hrsg. von der Kommission der EG, Bd. I: Generalbericht, Brüssel.

Magiera, S. (1985): Zur Überbrückung von Haushaltsdefiziten der Europäischen Gemeinschaft durch „Vorschüsse" der Mitgliedstaaten, in: Europarecht, 20. Jg., S. 273-292.

Meyer, B. (1984): Die Europäische Investitionsbank zwischen Markt und Lenkung, Köln.

Müller-Borle, J. (1983): Die Europäische Investitionsbank, Sonderdruck aus Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden.

Münch, R. (1989): Die Verschuldungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt a. M. u. a.

Neck, R. (1986): Zur politischen Ökonomie der Staatsverschuldung: Theorie und österreichische Empirie, in: W. Weigel / E. Leithner / R. Windisch (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien, S. 335-365.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Noll, R. (1983): The Case Against the Balanced Budget Amendment: Comments on Aranson and Rabushka, in: L. Meyer (ed.), The Economic Consequences of Government Deficits, Boston, S. 201-210.

Padoa-Schioppa, I. (1980): The EMF: Topics for Discussion, in: Banca Nationale del Lavoro Quarterly Review, Vol. XXXIII, S. 317-343.

Pfisterer, H. (1987): Finanzielle Konvergenz und Integration — die Kapitalmarktpolitik der EG, in: H.-E. Scharrer / W. Wessels (Hrsg.), Stabilität durch das EWS?, Bonn, S. 303-330.

Robson, P. (1987): The Economics of International Integration, 3rd edition, London 1987.

Rowley, C. (1987): The Constitutional Route to Effective Budgetary Reform, in: Buchanan / Rowley / Tollison (1987), S. 391-406.

Rowley, C. / *Shugart,* W. / *Tollison,* R. (1987): Interest Groups and Deficits, in: Buchanan / Rowley / Tollison (1987), S. 263-280.

Scheibe, R. (1988): Die Anleihekompetenzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag, Baden-Baden.

Shugart, W. / *Tollison,* R. (1987): The Vote Motive and the Debt: a Contingent Liability Approach, in: Buchanan / Rowley / Tollison (1987), S. 218-235.

Tabary, P. (1989): La Banque européenne d'investissement, Notes et etudes documentaire No. 4880, Paris.

Tollison, R. / *Wagner,* R. (1987): Balanced Budgets and Beyond, in: Buchanan / Rowley / Tollison (1987), S. 374-390.

White, J. / *Wildarsky,* A. (1989): The Deficit and the Public Interest. The Search for Responsible Budgeting in the 1980s, Berkeley u. a.

Willms, M. (1988): Strukturpolitik, in Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 3. Aufl., München, S. 363-400.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1984): Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, Bonn.

Ypersele, J. v. (1985): Das Europäische Währungssystem, Luxemburg.

Zimmermann, H. (1968): Die Verschuldung zwischen öffentlichen Körperschaften als Problem der Geld- und Finanzpolitik, in: C. Andreae / K.-H. Hansmeyer / G. Scherhorn (Hrsg.), Geldtheorie und Geldpolitik, Berlin, S. 241-260.

Zwätz, D. (1990): Nach der Effizienz des Regierungssystems fragen die Amerikaner längst nicht mehr, in: Handelsblatt Nr. 210 v. 30.10.1990, S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Budgetierungsprozeß in der EG

Analyse und Kritik aus ökonomischer Sicht

Von *Heinz Grossekettler*, Münster*

Inhaltsübersicht

A. Problemstellung und Überblick 184

B. Bedeutung, Struktur und Entwicklung des EG-Haushalts 185

C. Die Funktionen der Haushalts- und Finanzplanung der EG und die Planungspraxis 192

I. Allgemeine Funktionen von Haushalts- und Finanzplänen der öffentlichen Hand 192

II. Spezielle Funktionen im EG-Bereich 198

III. Funktionsbedingte Anforderungen an die Prozesse der Aufstellung, Durchführung und Kontrolle der EG-Haushalts- und Finanzpläne 203

IV. Die Haushalts- und Finanzplanung der EG in der Praxis 209

1. Rechtliche Grundlagen, Gliederung des Budgets und der Finanziellen Vorausschau, Budgetgrundsätze 209

2. Der Budgetzyklus 219

a) Die Aufstellungsphase 219

b) Die Phasen des Vollzugs sowie der Abrechnung, Kontrolle und Entlastung 226

D. Mängelanalyse 230

I. Der Budgetierungsprozeß im Lichte der Funktionsanforderungen 230

II. Der Budgetierungsprozeß im Lichte der Rechnungshofberichte 234

E. Zusammenfassung / Mängelliste 238

Summary: Analysis and Criticism of the Budgeting Process in the EEC 243

---

* Der Verfasser ist den Herren Dr. B. Friedmann (EuRH), Dr. Th. Läufer (Pressez. DB), Dr. R. Messal (Landesv. NRW), Dr. K. Sommer (BMF), P. M. Schmidhuber (MdKomm.), G. Stahl (Generals. EP), Dr. M. Teutemann (EG-Komm.) und H.-J. Timmann (Generals. EP) für die kritische Durchsicht einer früheren Fassung dieses Aufsatzes und wertvolle Anregungen sehr verbunden. Außerdem ist er den Teilnehmern der Münchner Tagung des Ausschusses für Finanzwissenschaft und seinen Assistenten für Anregungen und Kritik zu Dank verpflichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 1: Ableitung der Prioritätskennziffer 244

Anhang 2: Die Gestaltung von Kontrollkompetenzen mit Hilfe von Zweikammersystemen: ein Beispiel aus dem Genossenschaftswesen 250

Literaturverzeichnis 253

A. Problemstellung und Überblick

Die Europäische Gemeinschaft hat 1988 ihr Haushaltsverfahren reformiert und gleichzeitig eine Art Vorstufe zu einer verbindlichen mittelfristigen Finanzplanung eingeführt, die als Finanzielle Vorausschau bezeichnet wird. 1989 wurde dann „erstmals seit zehn Jahren ein Haushalt einvernehmlich und ohne Konflikt zwischen Rat und Parlament verabschiedet“[1]. Hat das neue Verfahren damit seine Bewährungsprobe bestanden? Manche mögen zweifeln. Jedenfalls besteht Grund genug, in Form einer theoriegeleiteten Institutionenanalyse zu prüfen, wie das jetzige Verfahren in der Haushalts- und Finanzplanung ökonomisch zu beurteilen ist.

Eine solche Analyse darf sich weder auf die Kritik einzelner Einnahmen- und Ausgabenarten und ihrer Entwicklung richten, noch sollte sie vorrangig diejenigen Mängel problematisieren, die man auch beim nationalen Haushaltswesen kritisieren könnte. Es geht auch nicht um eine Kritik der Finanzverfassung der EG als Ganzes. Im Vordergrund stehen vielmehr diejenigen Budgetierungsprobleme, die als EG-spezifisch bezeichnet werden können, weil sie aus dem besonderen völkerrechtlichen Charakter der EG, den Kompetenzen ihrer Haushaltsorgane sowie den EG-Budgetierungsvorschriften und den zugehörigen Verfahrensabläufen resultieren. Diese werden vor dem Hintergrund der Funktionen analysiert, die das öffentliche Haushaltswesen in seiner Rolle als Controllingsystem zu erfüllen hat. „Controllingsystem“ wird dabei im weiten (angelsächsischen) Sinn eines Systems verstanden, das geeignet sein soll, die Entwicklung der EG insgesamt auf einem Kurs zu halten, der (1) ohne institutionell und rechnungstechnisch bedingte Informations- und Entscheidungsverzerrungen beschlossen, (2) ohne systematische Kontrolldefekte verwaltungsmäßig umgesetzt und (3) im Lichte neuer Erfahrungen korrigiert wird.

Damit eine solche Analyse durchgeführt werden kann, muß klargestellt werden, welchen Integrationsstand und welche Organkompetenzen man als „Datum“ betrachtet und was als gestaltbar angesehen wird.

Bezüglich des Verhältnisses zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten werden weitgehend die heutigen Kompetenzabgrenzungen unterstellt. Das ist sicherlich auch für die nahe Zukunft nicht unrealistisch, schließt aber eine grundlegende

[1] *Th. Läufer* (1990, S. 182). Eine Auflistung der vorangegangenen Haushaltskonflikte findet man ebd., S. 160 ff., und bei Europ. Parl. (1987). Vgl. auch *Timmann* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kritik dieser Kompetenzabgrenzung aus, obwohl es da gewiß manches zu sagen gäbe[2].

Auch im Hinblick auf die Kompetenzen der EG-Organe wird in einem gewissen Sinn vom Status quo ausgegangen: Es wird unterstellt, daß das zu kritisierende Controllingsystem einem öffentlichen Verband sui generis zu dienen hat, welcher einerseits kein reiner Staatenbund mehr ist, andererseits aber auch noch nicht den Stand eines Bundesstaates erreicht hat. Das bedeutet, daß man bei der Kritik berücksichtigen muß, daß weder ein Systemwechsel in Richtung Staatenbund noch einer in Richtung Bundesstaat gefordert werden darf, daß die Entwicklung in Richtung Bundesstaat aber gleichwohl offen bleiben soll. Ein solcher (vorläufiger) Ausschluß von „Bundesstaatslösungen" unterscheidet die vorliegende Arbeit von vielen Vorschlägen zur (ohne Zweifel wünschenswerten) Reform der EG-Finanzverfassung; das Verfahren hat aber den Vorteil, den Blick auf relativ kurzfristig realisierbare Verbesserungsmöglichkeiten zu lenken.

Schließlich sei zur Stoffabgrenzung auch noch betont, daß in diesem Aufsatz nur der sogenannte *Gesamthaushaltsplan* der Gemeinschaften behandelt wird. Daneben existiert vor allem noch ein sogenannter *Funktionshaushalt* für die Interventionsausgaben der EGKS (nicht jedoch für die — im Gesamthaushalt enthaltenen — Verwaltungsausgaben). Dieser Funktionshaushalt kann im nationalen Bereich mit den Haushalten von Zwangsgenossenschaften (etwa Wasserverbänden) verglichen werden und wird hier — abgesehen von einer Behandlung im Rahmen der Diskussion des Budgetgrundsatzes der Einheit — nicht betrachtet, um das Thema nicht ungebührlich auszuweiten.

Budgetierungsprozesse kann man hauptsächlich auf der Basis von Funktionsanforderungen und auf der von Rechnungshofberichten kritisieren, die an anerkannten Budgetgrundsätzen orientiert sind. Die Vorgehensweise ist deshalb folgende: Im Gliederungspunkt B wird zur Fundierung der weiteren Analyse kurz auf Bedeutung, Struktur und Entwicklung des Gesamthaushalts der Gemeinschaft seit 1980 eingegangen. Der Abschnitt C ist sodann den Funktionen gewidmet, die das Controllingsystem für eine Gemeinschaft wie die EG erfüllen soll, und stellt diesen Funktionsanforderungen die tatsächliche Planungs-, Vollzugs- und Kontrollpraxis gegenüber. Der Abschnitt D vergleicht Soll und Ist auf der Basis von Funktionsanforderungen und Rechnungshofberichten miteinander und arbeitet die Hauptmängel heraus. Im Abschnitt E schließlich werden die Untersuchungsergebnisse zusammengefaßt und wird eine Mängelliste aufgestellt.

B. Bedeutung, Struktur und Entwicklung des EG-Haushalts

Im Abschnitt C IV wird dargestellt werden, wie der EG-Gesamthaushaltsplan gegliedert ist und wie er aus dem Zusammenspiel der beteiligten Organe entsteht.

[2] Vgl. dazu z. B. *Biehl / Winter* (1990) und *Teutemann* (1992), jeweils m. w. N.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 1.1: **Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1990**

Ausgaben			Einnahmen		
Beschreibung	Betrag	Anteil (%)	Beschreibung	Betrag	Anteil (%)
A. Einzelplan III (Komm.), Teil B					
1. Garantie der Agrarmärkte (Kap. 10-29) und Währungsreserve (Kap. 102)	27.452.000.000	58,8	Titel 1: Eigene Mittel		
			Kap. 10: Abschöpfungen	1.152.400.000	2,5
			Kap. 11: Zuckerabgaben	1.384.600.000	3,0
2. Agrarstrukturen (Kap. 30, 38 u. 39)	2.073.475.000	4,4	Kap. 12: Zölle	12.611.000.000	27,0
			Kap. 13: MWSt-Eigenmittel	28.217.837.935	60,4
3. Fischerei (Kap. 40 - 42 u. 47)	376.100.000	0,8	Kap. 14: BSP-Eigenmittel	1.963.731.063	4,2
			Kap. 19: Erhebungskosten	-1.514.800.000	-3,2
4. Regional- u. Verkehrspolitik (Kap. 50, 54, 55 u. 58)	5.209.700.000	11,2			
			Zwischensumme Titel 1	43.814.768.998	93,8
5. Sozialpolitik (Kap. 60 u. 62 - 69)	3.672.885.000	7,9			
			Titel 2: Finanzbeiträge	—	—
6. Forschung, Energie, Industrie (Kap. 70, 71, 73 u. 75 - 79)	1.763.478.000	3,8	Titel 3: Verfügbare Überschüsse	2.598.000.000	5,6
			Titel 4: Sonstige Abgaben	248.356.982	0,5
7. Zusammenarb. mit Entwicklungs- und Drittländern (Kap. 90 - 99)	1.453.590.000	3,1	Titel 5: Verwaltungseinnahmen	32.719.800	0,1
			Titel 6: Verschiedene Beiträge	9.600.725	0,0
			Titel 7: Verzugszinsen, Bußen	p.m.[1]	—
8. Rückzahlungen u. Reserven (Kap. 81, 83, 85, 86, u. 101)	2.353.503.463	5,0	Titel 8: Anleihen und Darlehen	10.687.000	0,0
			Titel 9: Sonstige Einnahmen	2.685.000	0,0
Zwischensumme Einzelplan III, Teil B	44.354.731.463	95,0			
B. Einzelplan III (Komm.), Teil A	1.514.765.860	3,2			
Zwischensumme Einzelplan III insg.	45.869.497.323	98,2			
C. Einzelpläne I, II, IV u. V (Sonstige Organe)	847.321.182	1,8			
Gesamtbetrag der Ausgaben	46.716.818.505	100,0	Gesamtbetrag der Einnahmen	46.716.818.505	100,0

[1] Noch nicht quantifizierter Erinnerungsposten, der später verrechnet wird. 1988: 14.897.828 ECU.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 24 vom 29.1.1990, S. 5-26 u. S. 95; Differenzen durch Runden; bei fehlenden Kapiteln findet sich 1990 kein Ansatz; die Negativreserve (Kap. 103) weist eine Höhe von – 38,4 Mio ECU auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit man sich eine Vorstellung über seine Bedeutung und Struktur machen kann, soll vorab aber einmal gezeigt werden, welche Einnahmen und welche großen Ausgabenblöcke bei der EG eine Rolle spielen, wie diese sich entwickelt haben bzw. entwickeln sollen und in welchem Verhältnis dies zu den nationalen Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten steht. Das geschieht in den *Charts 1 (Haushalts- und Finanzplanzahlen) und 2 (Strukturkennziffern).*

In *Chart 1.1 (S. 186)* wird ein Überblick über die Ausgaben und Einnahmen im Haushalt 1990 gegeben. Die Mittel werden in der EG nach Einzelplänen und dort nach Titeln, Kapiteln, Artikeln und Posten veranschlagt (wobei Titel und Kapitel anders als im deutschen Haushaltsrecht definiert sind). Die großen Ausgabengruppen findet man im Teil B des Einzelplans III „Kommission" als Operationelle Ausgaben. Unmittelbar ersichtlich ist auf der Ausgabenseite die dominierende Rolle der Landwirtschaft und auf der Einnahmenseite die der Eigenmittel[3].

Chart 1.2 (S. 188) zeigt die Finanzielle Vorausschau von 1988 bis 1992. Vergleicht man sie mit der Mittelfristigen Finanzplanung in Deutschland, so fällt auf, daß die Einnahmenseite und die Werte für das Jahr 1992 fehlen. Für erstere gibt es anscheinend nur interne Schätzungen; letzteres liegt daran, daß die Finanzielle Vorausschau (noch) keine gleitende Planung wie die Mittelfristige Finanzplanung ist, sondern — jedenfalls für die Jahre 1988 bis 1992 — eine Ziel- und Obergrenzenplanung, die 1988 zur Sicherung bestimmter Strukturziele und der Stabilität der Entwicklung (vorerst einmalig) verbindlich beschlossen worden ist.

In den *Charts 2.1 und 2.2 (S. 190 f.)* wird in den jeweils oberen Grafiken deutlich, daß die EG-Ausgaben innerhalb des Gesamtzeitraumes stärker gestiegen sind als das zusammengefaßte BIP der Mitgliedsstaaten und als die zusammengefaßte Haushaltssumme (HMS) der jeweiligen Zentralstaaten (Ch. 2.1). Außerdem zeigt sich in Ch. 2.2, daß innerhalb der großen Ausgabenblöcke das Gewicht der Agrarausgaben (Abt. Garantie) zunächst zu- und dann wieder abgenommen hat (vgl. auch die Tab. A 1 und A 2 im Anhang). Damit die Grafik überschaubar bleibt, sind bei der Strukturdarstellung nur die beiden wichtigsten Ausgabenarten (EAGFL und Regionalpolitik) abgebildet worden.

In den jeweils unteren Grafiken sind Indizes dargestellt, welche die Entwicklung von Prioritätskennziffern zeigen. Solche Kennziffern sind in Anlehnung an das Schwerpunktmaß von *Schmidt / Wille* (1970, S. 82 f.) konstruierte Maßzahlen, welche die vorherrschende politische Tendenz in jeweils derjenigen Periode widerspiegeln, die in Deutschland zur Mittelfristigen Finanzplanung des jeweiligen Beobachtungsjahres gehören würde. Für das Jahr 1981 wären das z. B. die Jahre 1980 bis 1984 (allgemein $t-1$ bis $t+3$). Diese Tendenz wird gemessen, indem man die um Zufallsschwankungen bereinigten absoluten Differenzen einer

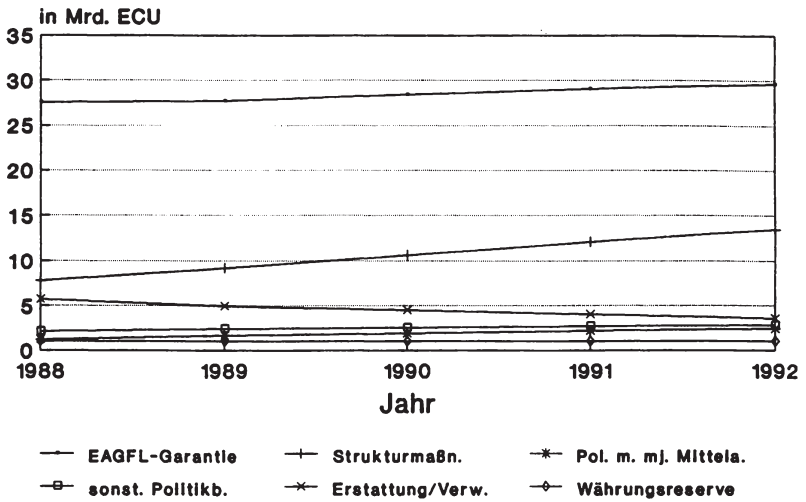
[3] Der Eigenmittelbegriff ist rechtlich noch nicht völlig klar (vgl. *Messal,* 1989, S. 127 ff.). Üblicherweise versteht man unter Eigenmitteln aber solche Einnahmen, die der Gemeinschaft dauerhaft und in dem Sinn „automatisch" zufließen, daß es dazu keiner weiteren nationalen Beschlüsse bedarf. Diesem Sprachgebrauch wird auch hier gefolgt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 1.2

Finanzielle Vorausschau 1988-1992
(Mittel für Verpflichtungen in Mio ECU, Preisstand 1988)

Bezeichnung	Jahr 1988	1989	1990	1991	1992	P-Wert 89
1. EAGFL, Abt. Garantie	27500	27700	28400	29000	29600	0,29
2. Strukturmaßnahmen	7790	9200	10600	12100	13450	0,74
3. Politikb. mit mehrj. Mittelausstattung (IMP, Forschung)	1210	1650	1900	2150	2400	0,15
4. Sonstige Politikbereiche	2103	2385	2500	2700	2800	0,09
5. Erstattungen/Verwaltung	5700	4950	4500	4000	3550	-0,27
6. Währungsreserve	1000	1000	1000	1000	1000	0,00
7. Insgesamt	45303	46885	48900	50950	52800	1,00



Quelle: Vgl. Kommission der EG (1989, S. 101); eigene Berechnungen.

Größe 1 und einer Bezugsgröße 2 zueinander in Beziehung setzt, also eine marginale Quote für den Planungszeitraum bildet. Wie solche marginale Quoten, die gewichteten Strukturelastizitäten entsprechen, mit Hilfe von gleitenden Fünfjahrestrends berechnet werden, ist im Anhang 1 geschildert. Dort findet man auch die Daten für Chart 2 und ihre Quellen.

In der EG gibt es (noch) keine Mittelfristige Finanzplanung deutscher Art. Gleichwohl kann man die entsprechenden Prioritätskennziffern berechnen. Im Vergleich zu HMS- und BIP-Relationen bzw. den Gewichten einzelner Ausgabenarten enthalten sie die Zusatzinformation, wie groß die Wachstumsrate der jeweiligen Ausgabenart im Vergleich zu derjenigen der Bezugsgröße war. Insge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

samt zeigen sie damit, welche Anstrengungen in den einzelnen Jahren unternommen wurden, um Relations- bzw. Gewichtsänderungen herbeizuführen.

Die Prioritätskennziffern bestätigen und differenzieren das Bild, das die Relations- bzw. Gewichtsdarstellung vermittelt: Schaut man zunächst auf das Prioritätsverhältnis „Haushaltsmittel der EG: Haushaltssumme der Mitgliedsstaaten" ($P^{EG/HMS}$), so erkennt man, daß die Staaten der EG fast durchweg und ab 1984 beschleunigt eine steigende Priorität zugebilligt haben. Das gilt jedenfalls für den dargestellten Zeitraum. Für die Folgejahre und die Finanzielle Vorausschau kann diese Prioritätskennziffer nicht berechnet werden, weil die EG die entsprechenden Daten im Rahmen der Finanziellen Vorausschau nicht prognostiziert hat.

Schaut man auf das Prioritätsverhältnis „Haushaltsmittel der EG: BIP der EG" ($P^{EG/BIP}$), so zeigt sich — auf den ersten Blick erstaunlich — zunächst eine gegenläufige Tendenz: Die BIP-Priorität nimmt bis 1984 ab. 1985 steigt sie dann wieder, und für 1989 ergibt sich laut Finanzieller Vorausschau der verhältnismäßig hohe BSP-Prioritätswert von fast 0,02 (die BSP-Priorität dürfte in etwa der BIP-Priorität entsprechen; die EG weist für die Vergangenheit nur BIP-, für die Vorausschau dagegen BSP-Werte aus). Die Gegenläufigkeit zwischen HMS- und BIP-Priorität erklärt sich aus der Haushaltspolitik, die in den 80er Jahren in den EG-Mitgliedsstaaten verfolgt wurde: Diese war auf eine Verbesserung der Angebotsbedingungen und eine Reduktion des Staatsanteils am Sozialprodukt gerichtet[4]. Da der EG *innerhalb* der öffentlichen Haushalte aber gleichwohl eine Priorität zugebilligt wurde, ergibt sich der dargestellte Unterschied zwischen den P-Ziffern.

Auch von den Prioritätskennziffern für die Struktur des EG-Haushalts sind wieder nur die wichtigsten beiden dargestellt. Wie man sieht, hat man die Priorität der Agrarausgaben geradezu dramatisch gesenkt — oder will es ausweislich der Finanzplanung jedenfalls. Dies beruht auf dem Ratsbeschluß vom 24. 6. 1988, in dem eine sogenannte Agrarleitlinie verabschiedet wurde, die der Vorgabe einer Strukturelastizität entspricht (74 % des BSP-Wachstums). Der Prioritätsrang der Agrarausgaben hat auf diese Weise zwar weiterhin den Wert R = 1; der Abstand zu den Ausgaben für Regionalpolitik ist aber bereits erheblich gesunken und soll es weiterhin tun[5]. Angesichts der bereits wieder steigenden Überschüsse im EG-Futterbaubereich, in dem ja besonders viel „garantiert" werden muß, und der Tatsachen, daß Quotenregelungen nur vorübergehend eine Erleichterung mit sich gebracht haben und daß zusätzlich auch die Integration der Landwirtschaft der ehemaligen DDR bewältigt werden muß, erscheint die nächste Krise allerdings bereits als programmiert.

---

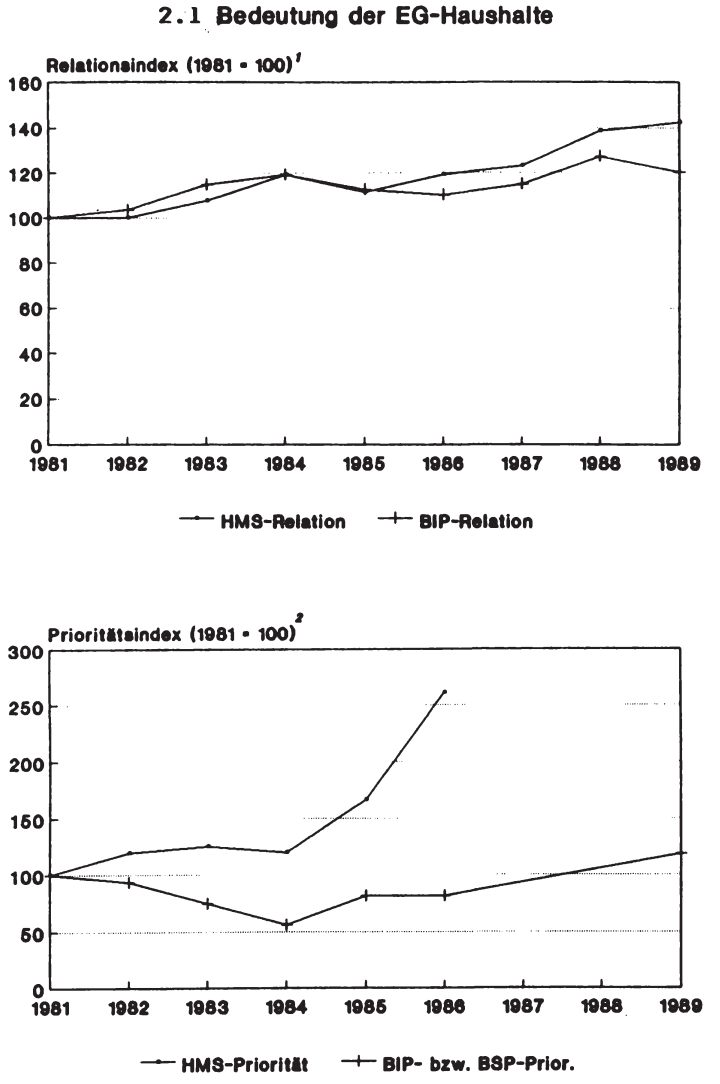
[4] Vgl. Kommission der EG (1989 b, S. 147 ff.). „Kommission der EG" wird in Literaturangaben hinfort mit „KOM" abgekürzt.

[5] Vgl. auch Tab. A 2 im Anhang. Neuere Werte für die Regionalpolitik sind nicht verfügbar, da diese Ausgaben in der Finanziellen Vorausschau nicht getrennt ausgewiesen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 2:

Bedeutung und Struktur des EG-Haushalts
(Verpflichtungsmittel EG 12)



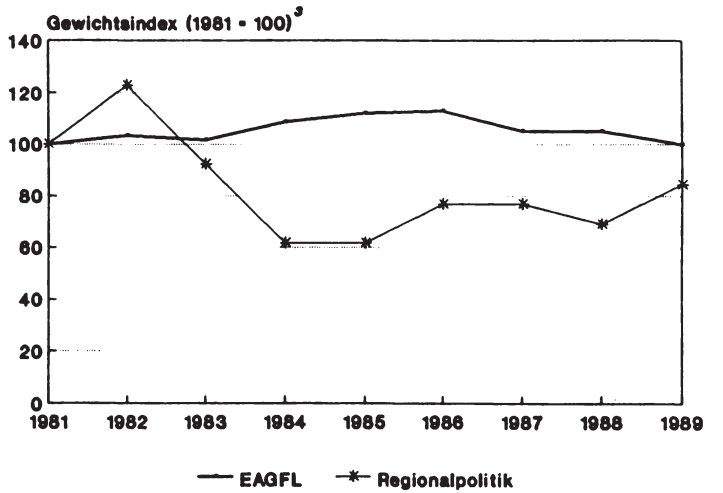
[1] Der HMS-Relationsindex zeigt die Entwicklung der Relationen „Haushaltsmittel der EG: Summe der Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten (Zentralstaaten)", der BIP-Relationsindex die Entwicklung der Relation „Haushaltsmittel der EG: BIP-Werte der Mitgliedstaaten". Datenquelle: siehe Tab A1 des Anhangs. Ab 1988 wird das BSP statt des BIP als Basis verwendet.

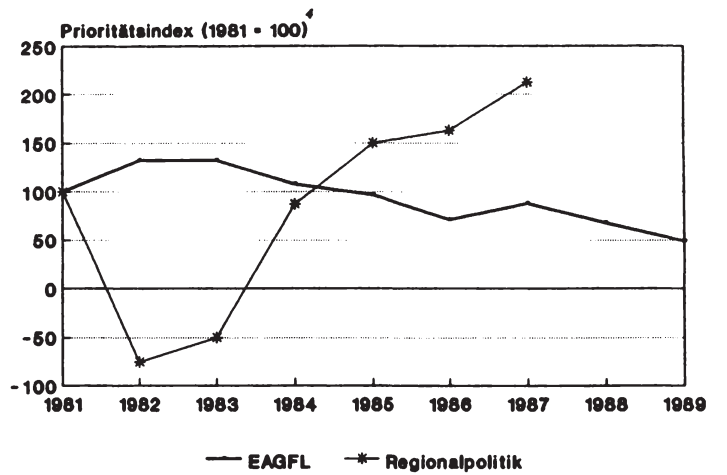
[2] Der Prioritätsindex zeigt die Entwicklung der Prioritätskennziffer „nationale Mittelverwendung: EG-Verwendung". Zur Berechnung vgl. Anhang 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Chart 2

2.2 Struktur der EG-Haushalte





[3] Der Gewichtsindex zeigt die Entwicklung der Anteile einer Ausgabenart an den Gesamtmitteln der EG für Verpflichtungen.

[4] Der Prioritätsindex zeigt die Entwicklung der Prioritätskennziffern für eine Ausgabenart. Die Prioritätskennziffern liegen i. d. R. im 0-1-Intervall und addieren sich bis auf Rundungsfehler zum Wert 1. Dargestellt sind jeweils nur die wichtigsten beiden Ausgabenarten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In *Chart 2.3* (S. 193) schließlich ist die Struktur der Einnahmenentwicklung dargestellt. Man erkennt unmittelbar die steigende Bedeutung der Mehrwertsteuer- und BSP-Eigenmittel und die sinkende Bedeutung der traditionellen Eigenmittel.

C. Die Funktionen der Haushalts- und Finanzplanung der EG und die Planungspraxis

I. Allgemeine Funktionen von Haushalts- und Finanzplänen der öffentlichen Hand

Haushalts- und Finanzpläne sind Teil des öffentlichen Controllingsystems im oben definierten weiten Sinne. Will man ihre Aufgaben ableiten, muß man zwei Fragen stellen:

— Was soll das öffentliche Controllingsystem insgesamt leisten, d. h. wer braucht dieses System für welche Zwecke?

— Welche Aufgaben sind innerhalb des Controllingsystems an Spezialinstrumente vergeben, die nicht zur Haushalts- und Finanzplanung gehören, und welche Aufgaben verbleiben bei diesem ältesten Kern des Controllingsystems, weil sie nicht bereits anderswo erledigt werden?

Erst wenn diese Fragen geklärt sind, weiß man, welche Mindestanforderungen man an Budgetierungsprozesse stellen muß, und erst dann kann man den EG-Budgetierungsprozeß im Lichte dieser Anforderungen analysieren.

Was ein öffentliches Controllingsystem leisten soll, läßt sich aus der traditionellen finanzwissenschaftlichen Literatur, der Betriebswirtschaftslehre sowie Ergebnissen der Ökonomischen Theorie der Politik und ordnungspolitischen Grundüberlegungen ableiten.

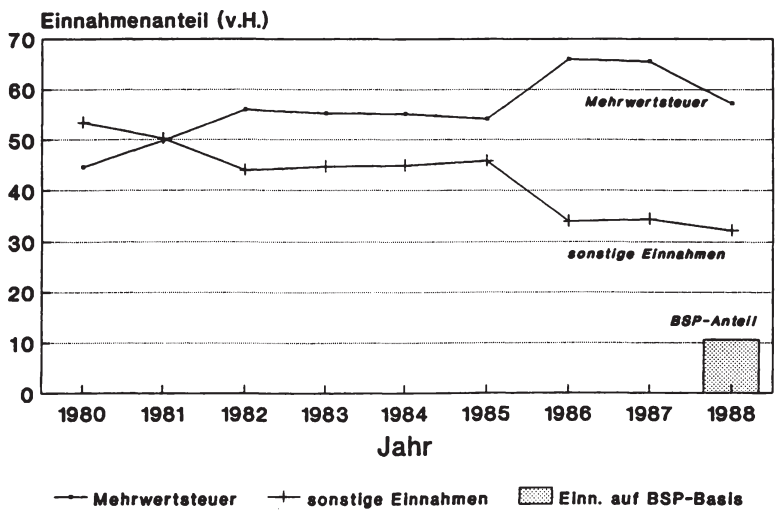
Die Wurzeln der traditionellen *finanzwissenschaftlichen* Anforderungen an ein öffentliches Controllingsystem werden sichtbar, wenn man die Entstehungsgeschichte des heutigen Budgetwesens betrachtet. Nacheinander sind hier vier Arten von Anforderungen aufgetaucht: die schon in Fürstenhaushalten gestellten Forderungen nach Ordnungsmäßigkeitskontrolle und Liquiditätssicherung, die von den Parlamenten erhobene Forderung nach Regierungskontrolle und die vor allem im Zuge der Entwicklung der Stabilitätspolitik entstandene Forderung nach einem Ausweis konjunkturpolitischer Impulse.

Faßt man diese geschichtlich gewachsenen Anforderungen zusammen, kommt man zum Anforderungskatalog *Neumarks* (1952, S. 555 f.), der als Budgetfunktionen die Aufgabe der Sicherstellung einer rationellen Finanzkontrolle sowie die finanzpolitische Funktion (Liquiditätssicherung), die politische Funktion (Kompromißbildung im Parlament und Kontrolle von Regierung und Verwaltung)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 2 (Fortsetzung)
Bedeutung und Struktur des EG-Haushalts
2.3 Struktur und Entwicklung der Einnahmenanteile (1980-1988)

Einnahmenart	Einnahmenanteile im Jahr ... (v.H.) 1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Zölle	37,13	34,65	31,81	28,22	30,56	29,59	24,28	24,97	24,72
Agrarabschöpfungen	9,65	6,86	7,10	5,44	4,84	3,99	3,49	4,55	3,60
Zuckerabgaben	2,94	2,62	3,29	3,83	4,52	3,76	3,30	4,11	3,32
Erhebungskosten	---	---	---	---	---	---	---	---	-3,17
Mehrwertsteuer	44,61	49,80	56,00	55,31	55,16	54,19	66,01	65,57	57,18
MwSt.-Salden und Anp. d. Finanzbeiträge	1,64	2,95	---	5,25	-0,43	0,40	1,12	-1,00	0,92
Finanzbeiträge	0,10	0,90	0,92	0,88	0,85	0,93	0,62	0,59	0,51
Einn. a. BSP-Basis	---	---	---	---	---	---	---	---	10,62
Div. Einn. u. Übersch.	4,02	2,22	1,24	1,07	2,22	1,26	1,02	1,21	2,30
Vorsch. d. Mitgl.-St.	---	---	-0,36	---	2,28	5,88	0,16	---	---
Insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00



Quelle: Vgl. Kommission der EG (1989, S. 101); eigene Berechnungen.

und die wirtschaftspolitische Funktion nennt (Abstimmung von allgemeiner Wirtschafts- und Finanzpolitik aufeinander und speziell Berücksichtigung stabilitätspolitischer Gesichtspunkte). Ähnlich haben *Schmidt / Wille* (1970, S. 32 ff.) später die Funktionen der Mittelfristigen Finanzplanung beschrieben, wobei sie aber natürlich den längerfristigen Charakter der Finanzpläne betonten. Eine gewisse Ergänzung des Funktionenkataloges ist dann von *Senf* (1977, S. 374 ff.) in die Diskussion eingeführt worden, der die Aufgabe des Haushaltsplans betont, Instru-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ment der Koordinierung der Staatstätigkeit insgesamt zu sein, und dabei explizit auch auf Aufgaben verweist, wie sie sich in föderativen Staaten stellen und heute vor allem im Rahmen der Finanzausgleichsdebatte behandelt werden. Diese Koordinationsaufgabe lautet mit anderen Worten: Die Budgets der verschiedenen öffentlichen Haushalte im Bundesstaat werden zwar selbständig aufgestellt, sollen aber doch insoweit koordiniert sein, daß der öffentliche Gesamthaushalt die ihm obliegenden Aufgaben erfüllt, daß Synergieeffekte genutzt und Konflikte vermieden werden, die nicht als funktioneller Wettbewerb aufgefaßt werden können.

Die vorstehend beschriebenen Funktionen des öffentlichen Controllingsystems sind wie gesagt vor allem von Finanzwissenschaftlern vertreten worden. Man kann sie nach dem Adressatenkreis der Rechnungslegung als vorwiegend parlamentsorientiert bezeichnen (*Lüder,* 1989, S. 1008). In neuerer Zeit ist — insbesondere von *Betriebswirten* wie *Lüder, Mülhaupt und v. Zwehl* — nun eine gleich zu besprechende Ergänzung des Rechnungswesens vorgeschlagen worden, die öffentlichkeits- und managementorientiert ist[6].

Weitere Controllingfunktionen werden — jedenfalls im Prinzip — sichtbar, wenn man die Literatur zur *Ökonomischen Theorie der Politik (ÖTP)* betrachtet und ihre Ergebnisse mit *ordnungspolitischen Forderungen* vergleicht, wie sie vor allem von der Freiburger Schule erhoben worden sind: Die ÖTP testet (u. a.) mit Hilfe von theoretisch fundierten ökonometrischen Modellen, welche Verhaltensweisen im Bereich des politisch-administrativen Systems (PAS) als charakteristisch betrachtet werden können. Beispiele für solche Tendenzen sind ein Hang der Bürokratie zur Budgetausweitung, eine Neigung des gesamten PAS zur ungerechtfertigten Begünstigung von Teilgruppen durch Subventionen und / oder Protektionsmaßnahmen sowie die Tendenz, für Fachleute bereits absehbare Belastungen zu negieren und notwendige Änderungen solange in die Zukunft zu verschieben, bis finanzielle Krisen eine Lösung erzwingen. Aus der Sicht der Freiburger Schule, welche die Ordnung der Wirtschaft (und damit auch die der öffentlichen Finanzwirtschaft) als eine öffentlich-rechtliche Gestaltungsaufgabe begreift, die im Hinblick auf ökonomische Funktionserfordernisse gelöst werden muß, sind solche Forschungsergebnisse Hinweise auf *institutionelle Defekte,* die Anreizinkompatibilitäten zur Folge haben. Diese Defekte müßten durch Änderungen der institutionellen Struktur geheilt werden. Ein Mittel hierzu könnten *Berichts- und Erläuterungspflichten* sein, wie sie — etwa in der deutschen Subventionsberichterstattung — in nuce ja auch schon vorhanden und in neuerer Zeit vom Bundesverfassungsgericht verstärkt gefordert worden sind[7]. So könnte man sich z. B. eine Interventionsberichterstattung vorstellen, die (in gerichtlich nach-

---

[6] Vgl. *Lüder* (1989, S. 1008). *Lüder* hat mit seinen Mitarbeitern eine international vergleichende Untersuchung des staatlichen Rechnungswesens vorgenommen und dabei herausgearbeitet, welche Informationsinteressen jeweils berücksichtigt wurden (vgl. ebd., S. 1006, m. w. N.).

[7] Vgl. hierzu *Gandenberger* (1990), S. 43 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prüfbarer Weise) darauf angelegt sein müßte, die Legitimität von Interventionszielen und die Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit von Interventionsmitteln (und damit auch die Interventionseffizienz) nachzuweisen. Es ist kaum vorstellbar, daß es bei Existenz solcher Berichts- und Erläuterungspflichten etwa zu der heutigen Form von Agrarpolitik gekommen wäre. Dies zeigt, daß solche Pflichten an sich ein sinnvolles Instrument der Politik sein könnten, ein Instrument, das Controllingsystemen zusammen mit der Möglichkeit der Anrufung von Gerichten gleichsam zu einer neuen Qualität verhelfen könnte. Da solche Ansätze, die letztlich auf eine rationale Selbstbindung der Politiker hinausliefen, bisher noch nicht einmal auf der nationalen Ebene vorhanden sind, wird im folgenden hierauf aber nicht näher eingegangen.

Mit Blick auf die EG kann man die Funktionen des öffentlichen Rechnungswesens unter Berücksichtigung vor allem der finanzwissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Anforderungen systematisieren und ergänzen, indem man fragt, wer für welche Zwecke welche Arten von Rechnungen benötigt. Es zeigt sich dann, daß es fünf Arten von Informationsnachfragern mit unterschiedlichen Informationsinteressen gibt:

Die *Regierungen* der jeweiligen Ebenen sollten ihre Verwaltungen führen, die Verschuldungsgrenzen beachten und die stabilitätspolitischen Belange wahrnehmen können. Die Verwaltungen sind aus der Sicht der Regierungen dabei Dienstleistungsunternehmen. Ihr Management erfordert ein ähnliches Rechnungswesen wie das erwerbswirtschaftlicher Unternehmen. Das bedeutet, daß aus der Sicht der Regierungen folgende Rechnungen wünschenswert erscheinen:

— kurz- und mittelfristige (in manchen Bereichen auch langfristige) Finanzpläne, die zum einen eine Liquiditätskontrolle und zum anderen eine Struktursteuerung mit Hilfe von Kennziffern gestatten (s. u.),

— eine Rechnung, die einen Vergleich der Nettoneuverschuldung mit der Investitionssumme gestattet, die Finanzierung des Budgetsaldos erläutert und den konjunkturpolitischen Impuls ausweist,

— Kosten- und Leistungsrechnungen zur Wirtschaftlichkeitskontrolle (KuL-Rechnungen i. e. S. für Entgeltbetriebe und Verwaltungskostenrechnungen für Verwaltungen i. e. S., die ja Umlagebetriebe sind),

— eine Rechnung, die der Aufwands- und Ertragsrechnung erwerbswirtschaftlicher Unternehmen entspricht und einem Soliditätsnachweis nach außen dienen kann, hier speziell eine Rechnung, die zur Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsführung und zum Nachweis des finanziellen Deckungserfolges geeignet ist[8], und

---

[8] Unter dem Deckungserfolg wird hier mit *Mühlhaupt* (1990, S. 735) der Anteil jener Ausgaben verstanden, die durch endgültige Einnahmen gedeckt (also nicht durch Schulden finanziert) sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— eine Vermögensrechnung, die der Bilanz der Erwerbsunternehmen entspricht und eine Beurteilung des Nettovermögens, seiner regionalen Verteilung, seiner Änderungen sowie der absehbaren Ersatzbeschaffungs- und Instandsetzungsaufwendungen gestattet[9]. Diese Rechnung sollte in einem Tätigkeitsbericht (vergleichbar zu den Lageberichten von Erwerbsunternehmen) erläutert werden[10]. Wenigstens hier müßte im Sinne eines *Belastungsausblicks* auf Verpflichtungen — wie z. B. wachsende Pensionslasten, ökologische Altlasten und Schwachstellen in der Infrastruktur — hingewiesen werden, die in Zukunft drohen[11]. Außerdem wäre es wünschenswert, daß es nicht nur ex post einen Tätigkeits*bericht,* sondern ex ante auch einen Tätigkeits*plan* gibt und daß ersterer sich auf letzteren bezieht und erläutert, in welchem Ausmaß man gesetzte Ziele erreichen konnte.

Die oben erwähnte Struktursteuerung mit Hilfe von Kennziffern ist eine — vielleicht etwas resignative — Mindestanforderung an die Rationalität der Haushalts- und Finanzplanung, die aus den deutschen Erfahrungen mit der Mittelfristigen Finanzplanung geboren ist[12]. Diese läuft ja prozedural wie die Haushaltsplanung „von unten nach oben" und ist insoweit nicht das Instrument der politischen Prioritätensetzung geworden, das man sich früher einmal erhofft hatte. Ebenso wie die Finanz- und Fachminister mit den Haushaltsrundschreiben aber wenigstens bestimmte Eckwerte festlegen können und auch tatsächlich festlegen, die „unten" bei den Planungen zu beachten sind, können im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung jedoch z. B. Wachstumsraten für den Haushalt insgesamt und / oder bestimmte Ausgabenarten festgelegt werden. Das geschieht in der Praxis auch. Zusammen mit der mittlerweile typischen Anweisung in der Haushaltsplanung, daß Abweichungen von der Mittelfristigen Finanzplanung einer besonderen Begründung bedürfen, gibt dies der Mittelfristigen Planung insgesamt eine Bedeutung für die Praxis, die oft unterschätzt wird. Es wird zwar keine Feinsteuerung betrieben und es wird auch kein Verfahren realisiert, das etwa mit einem PPB-System vergleichbar wäre, aber es wird doch wenigstens eine gezielte längerfristige Veränderung der Gewichte der Ressorts und großer Ausgabenblökke innerhalb der Ressorts erreicht. Diese Art von Struktursteuerung sollte wegen ihrer allokativen Bedeutung allerdings systematisch ausgewiesen und begründet werden.

Das *System der Regierungen* im Bundesstaat benötigt Informationen und Rechnungen, mit deren Hilfe die konjunkturellen Impulse des öffentlichen Gesamthaushalts ermittelt sowie Kompetenzverlagerungsentscheidungen und Unterlagen

---

[9] Zu solchen Vermögensrechnungen vgl. *Mühlhaupt* (1990, S. 738 ff.).

[10] Zur Forderung nach entsprechenden Berichten öffentlicher Verbände vgl. *v. Zwehl / Zupanic* (1990), zum Lagebericht vgl. *Baetge* (1991, S. 577 ff.).

[11] Vgl. *Lüder* (1989, S. 1007 f.). Speziell zu den anstehenden Pensionslasten vgl. *Littmann* (1989).

[12] Zu diesen Erfahrungen vgl. *Hansmeyer / Rürup* (1984, S. 35 ff.) und *Schmidt / Wille* (1970).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für den Finanzkraftausgleich gewonnen werden können ("Deckungsvergleichsrechnungen"). Außerdem muß kontrolliert werden, ob ein Mitglied des Bundes die Gesamtentwicklung in Gefahr bringen könnte, weil es sich z. B. zu stark verschuldet [Sicherstellung einer Entwicklung, die langfristig stabil ("sustainable") ist]. Bei der Kompetenzaufteilung ist dabei auch an Fördermaßnahmen für Branchen und Regionen und deren Koordination zu denken. Hierfür wäre die Berechnung von Subventionsäquivalenten wünschenswert (eine Rechnung, die gleichzeitig ein Mittel gegen heimliche Begünstigungen wäre). Da das System der Regierungen als solches nicht handlungsfähig ist, sondern ein Koordinationsgremium benötigt wird, wird im folgenden vom *"Finanzplanungsrat"* als Informationsnachfrager gesprochen, obwohl § 51 HGrG den Auftrag des Finanzplanungsrates enger definiert.

Die *Rechnungshöfe* benötigen Rechnungen, mit deren Hilfe sie ihren Aufgaben der Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle gerecht werden können.

Und die *Bürger* einerseits sowie das *politisch-administrative System* (PAS) — Regierungen, Parteien, Verbände, Bürokratie — andererseits benötigen Rechnungen, mit deren Hilfe sich die Bürger ein objektives und vollständiges Bild (a true and fair view) der Aufgabenerfüllung und der finanziellen Situation der öffentlichen Verbände machen können (*Mülhaupt,* 1990, S. 731) bzw. mit denen das PAS nachweisen kann, daß es im Sinne der Bürger tätig war. Hierzu sind nicht nur Informationen über (konsumierbare) Leistungen sowie über finanzielle Deckungserfolge erforderlich, sondern auch solche über begünstigte Gruppen. Letzteres könnten Subventionsäquivalent-Rechnungen in Form von Gesamtbegünstigungsrechnungen für bestimmte Wirtschaftszweige und Gesamtförderrechnungen für bestimmte Regionen liefern. Da das PAS nicht insgesamt reagiert, sondern sich das Wechselspiel zwischen PAS und Wahlbürgern im Dialog mit Abgeordneten konkretisiert, wird im folgenden statt vom PAS und von Wahlbürgern von „Abgeordneten" und „Bürgern" als Informationsnachfragern gesprochen.

Die damit skizzierten Informationsanforderungen an das öffentliche Controllingsystem überschneiden sich zum Teil. Im Endergebnis benötigt man deshalb nur diejenigen Rechnungen, die in *Chart 3* (S. 199) dargestellt sind.

Man könnte sich vorstellen, daß alle diese Rechnungen zu einem *Gesamtinformationssystem* zusammengefaßt werden. Ansätze hierzu gibt es einerseits in einzelnen Ministerien (z. B. in den Planungen für ein Managementinformationssystem im Verteidigungsministerium), andererseits in den sogenannten Geldverbund- und Vollvermögensrechnungen, wie sie in württembergischen und badischen Gemeinden existieren[13]. Auf breiter Basis ist so etwas gleichwohl vorerst

[13] Vgl. *Mülhaupt* (1990, S. 742 f.). Zu ausländischen Ansätzen vgl. *Lüder* (1989, S. 1008 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Zukunftsmusik. Sofort machbar wäre jedoch (mit gewissen Abstrichen) die Ausgestaltung der Rechnungen (2) bis (4) als *Satellitenrechnungen,* die vorerst nur bei Bedarf zur Korrektur und Ergänzung der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung herangezogen werden, bei denen man aber jetzt schon die spätere Integration in ein Gesamtinformationssystem einplant. Das würde voraussetzen, daß man z. B. Übersichten über Bereiche erstellt, in denen Kosten und Ausgaben (wie etwa beim Sold der Wehrpflichtigen) systematisch differieren, daß man systematische Berechnungen zu den Subventionsäquivalenten von Protektionsmaßnahmen und Steuervergünstigungen anstellt und daß man die Ansätze zu Vermögensrechnungen ausweitet. Vorerst gibt es diese Arten von Rechnungen nur fall- oder ansatzweise: Kosten-Ausgaben-Differenzen werden in Kosten-Nutzen-Rechnungen berücksichtigt, Subventionsäquivalente werden im Rahmen der EG-Beihilfekontrolle berechnet, Vermögensrechnungen zum Teil auf Gemeindeebene, zum Teil in (unvollständigen) Verzeichnissen geführt[14]. Unabhängig vom tatsächlichen Stand der Dinge folgt aus der Möglichkeit der Abtrennung von Vermögens-, Kosten- und Leistungs- sowie Subventionsäquivalent-Rechnungen für die Aufgaben des Budgetierungsprozesses im Rahmen des öffentlichen Controllingsystems aber, daß man sich hier zunächst einmal auf eine kurz- und mittelfristige Einnahmen-Ausgaben-Rechnung als Kerninstrument konzentrieren kann und lediglich diejenigen Informationsnachfrager und Informationszwecke zu berücksichtigen braucht, die in *Chart 3* als zugehörig ausgewiesen werden.

II. Spezielle Funktionen im EG-Bereich

Vergleicht man die im vorigen Abschnitt behandelten Funktionen des nationalen öffentlichen Controllingsystems mit denen, die für eine Gemeinschaft wie die EG relevant erscheinen, so zeigt sich, daß zwei Aufgaben hinzutreten und daß sich bei den anderen eine Akzentverschiebung ergibt.

Hinzu tritt zum einen die Aufgabe, einen *Nettovorteilsvergleich* zwischen Staaten zu ermöglichen. Daß dafür ein Bedarf besteht, ergibt sich aus der „Zahlmeisterdiskussion" und aus den Versuchen, Nettovorteilspositionen mit Hilfe der Berechnung von Nettosalden aus den Zahlungen der Mitgliedsstaaten an die EG und denen der EG an die Mitgliedsstaaten zu ermitteln[15].

Es ist fraglich, ob diesem Bedarf jemals in vollkommen überzeugender Weise Rechnung getragen werden kann. An sich müßte man sich auf einen Zustand mit Äquivalenzfinanzierung beziehen. Hierzu müßte man Gruppen von verwandten Aufgaben bilden und ermitteln, wie diese über Zwangsbeiträge (und evtl.

---

[14] Zu den Möglichkeiten der Berechnung von Subventionsäquivalenten und zur Kritik der EG-Berechnungsmethode vgl. *Dickertmann / Diller* (1987).

[15] Vgl. hierzu z. B. *Augstein* (1988, S. 340 ff.). Eine umfassende Darstellung des EG-Finanzierungssystems von 1988 und der primären und sekundären Lastverteilung findet man bei *Messal* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 3: **Im öffentlichen Controllingsystem benötigte Rechnungen**

Rechnungsart	Informationsnachfrager	Zweck der Informationsnachfrage
A. Nationaler Bereich		
1. Kurz- und mittelfristige Einnahmen-Ausgaben-Rechnung	1.1 Regierung	1.1.1 Liquiditätskontrolle 1.1.2 Struktursteuerung mit Hilfe von Kennziffern 1.1.3 Ausweis der Finanzierung des Budgetsaldos und des konjunkturpolitischen Impulses
	1.2 Finanzplanungsrat	1.2.1 Deckungsvergleichsrechnungen für den Finanzausgleich 1.2.2 Sicherung einer langfristig stabilen Entwicklung 1.2.3 Ermittlung der Stabilitätswirkungen des öffentlichen Gesamthaushalts
	1.3 Rechnungshof	1.3.0 Ordnungsmäßigkeitskontrolle
	1.4 Bürger	1.4.1 Objektives und vollständiges Bild der Aufgabenerfüllung 1.4.2 Finanzielle Situation des Gemeinwesens (Deckungserfolg)
2. Kosten- und Leistungsrechnung	2.1 Regierung	2.1.0 Wirtschaftlichkeitskontrolle
	2.2 Rechnungshof	2.2.0 Wirtschaftlichkeitskontrolle
3. Vermögensrechnung (in Verbindung mit dem Tätigkeitsplan und Tätigkeitsbericht)	3.1 Regierung	3.1.0 Beschreibung der intergenerativen Nutzen- und Kostenverteilung
	3.2 Rechnungshof	3.2.0 Kontrolle der Vermögensentwicklung
	3.3 Bürger	3.3.0 Beurteilung der Vermögensentwicklung des Gemeinwesens (Dekkungserfolgsdynamik)
4A. Nationale Subventionsäquivalent-Rechnung	4.1 Finanzplanungsrat	4.1.0 Koordination der sektoralen und regionalen Strukturpolitik
	4.2 Abgeordnete	4.2.0 Nachweis des Einsatzes für bestimmte Gruppen
B. Ergänzungen für den EG-Bereich		
4B. EG-Subventionsäquivalent-Rechnung	4.3 EG-Kommission	4.3.0 Abwehr von Protektionsmaßnahmen
5. Nettovorteilsrechnung	5.0 EG-Kommission	5.0.0 Nachweis einer gerechten Horizontalverteilung von Finanzierungslasten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch Nutzungsgebühren) der begünstigten Bürger zu finanzieren wären. Nettovor- und -nachteile könnten dann als Abweichungen von solch einem Finanzierungssystem ermittelt werden, das Vor- und Nachteile ja ex definitione ausgleicht. Da man sich — so wie die Dinge nun einmal liegen — dabei aber auf Fiktionen stützen müßte, dürfte die Überzeugungskraft solche Rechnungen nicht sehr hoch sein.

Eine Alternative bestünde darin, einen „Nettovorteil" als Abweichung von einer Finanzierung des EG-Haushalts nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu definieren und die Ausgabenseite dabei zu vernachlässigen (d. h. sie so zu behandeln, als käme die EG-Tätigkeit allen Bürgern oder doch wenigstens allen Ländern gleichmäßig zugute). Welche Schwierigkeiten hierbei auftreten würden, ist aus der Diskussion des Leistungsfähigkeitsprinzips bekannt. Vielleicht könnte man sich pragmatisch darauf verständigen, daß die Leistungsfähigkeit der EG-Einwohner auf der Basis eines kaufkraftbereinigten und um das Existenzminimum gekürzten Einkommens ermittelt werden könnte. Nettovorteile könnten dann z. B. als Abweichungen von Zahlungen ermittelt werden, welche die Bürger eines Landes bei einer fiktiven (proportionalen?) Einkommensteuer an die EG zu leisten hätten. Ein hiermit verwandter und unmittelbar anwendbarer Hilfsindikator für die angemessene Finanzierungslast eines EG-Bürgers wären kaufkraftbereinigte Pro-Kopf-Anteile am EG-BIP als Umlagebasis für die insgesamt zu finanzierende Haushaltssumme[16].

Unabhängig von den (ja noch nicht existierenden) Lösungen des Problems machen die vorstehenden Überlegungen deutlich, daß eine Nettovorteilsrechnung — wenn es sie denn einmal geben sollte — als Satellitenrechnung zur Einnahmen-Ausgaben-Rechnung geführt und damit analog zu den Rechnungen (2) bis (4) in *Chart 3* behandelt werden könnte.

Hinzu tritt für das EG-Controllingsystem weiterhin die Aufgabe, einer sogenannten „Zweigeteilten Haushaltsbehörde" dienen zu können, denn die Haushaltsbefugnisse sind in der EG — wie noch systematisch erörtert werden wird — auf Rat und Parlament verteilt. Da das Entscheidungsrecht bei bestimmten Ausgaben mehr beim Rat, bei anderen mehr beim Parlament liegt, müssen beide Arten von Ausgaben getrennt ausgewiesen werden und sollte die Zuordnung zu den Ausgabengruppen sachlich nachvollziehbar sein.

Daß es eine solche Zweiteilung überhaupt gibt, mag man als vorübergehendes Provisorium auf dem Weg zu einem Bundesstaat betrachten, in dem — wie etwa in Deutschland der Bundestag — letztlich allein das EG-Parlament den Haushalt beschließt. Ganz in diesem Sinne neigt man im Europäischen Parlament inzwischen denn auch der Auffassung zu, daß die Unterscheidung verschiedener Letztentscheidungsbefugnisse von Rat und Parlament zugunsten einer Aufwertung des Parlaments aufgegeben werden sollte (*Läufer,* 1990 a, S. 159 f.). Eine solche

[16] Ähnlich auch *Messal* (1989, S. 85).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Forderung ist die logische Weiterführung des Parlamentswunsches, ohne zusätzliche Zustimmung des Rates direkt ausgabewirksame Beschlüsse fassen zu dürfen. Der Rat verlangt dagegen zusätzlich eine Rechtsgrundlage, die — anders als etwa bei den Leistungsgesetzen in Deutschland, bei denen es ja neben dem Haushaltsgesetz auch eine weitere Rechtsgrundlage gibt — von *ihm* (nicht vom Parlament) zu erlassen ist. *Läufer* (1990 a, S. 119) kennzeichnet diese Parlamentshaltung mit der Bezeichnung „Haushalt als Instrument der Finanzplanung" (besser wohl Aufgabenplanung), die des Rates dagegen mit „Haushalt als Dokument der Buchhaltung". Folge der unterschiedlichen Haltungen ist, daß es im Prinzip denkbar ist, daß das Parlament sich weigert, an sich budgetwirksamen Beschlüssen des Rates die notwendigen Finanzierungsmittel zuzugestehen, oder daß der Rat sich dagegen sträubt, die rechtlichen Grundlagen für die Verausgabung von Mitteln zu schaffen, die das Parlament bereitgestellt hat. Wegen dieses Auseinanderfallens von Haushalts- und Rechtssetzungskompetenz (die es in den Nationalstaaten nicht gibt, weil die Parlamente über beide Kompetenzen verfügen) ist ein Einigungsverfahren zwischen den Organen erforderlich, das in Form des Trialogs zwischen den Organpräsidenten inzwischen auch vorhanden ist (s. u.).

Hinter den Einstellungen von Rat und Parlament stecken natürlich machtpolitische Überlegungen. Es gibt jedoch auch sachliche Gründe, die für eine Zweiteilung von Kontrollbefugnissen sprechen. Man kann nämlich Tätigkeiten unterscheiden, welche die EG gleichsam wie eine Art von Sekundärgenossenschaft im Auftrag der Regierungen (oder, um im Bild zu bleiben: im Auftrag von Primärgenossenschaften) wahrnimmt oder wahrnehmen könnte und in bezug auf die sie vom Rat kontrolliert werden sollte[17]; und es gibt andere Tätigkeiten, bei denen es eine Kontrolle durch die Bürger geben sollte, welche wegen der großen Zahl aber natürlich mediatisiert und vom Parlament durchgeführt werden müßte. Würde die EG z. B. — wie neuerdings vorgeschlagen — eine von den *nationalen* Streitkräften per Delegation zu bildende Eingreiftruppe aufbauen, so sollten die Sondermittel für diese Truppe von den Regierungen aus den Verteidigungshaushalten der Mitgliedsländer als Spezialbeiträge an die EG abgeführt werden. Die Verwendung dieser Mittel sollte vom Rat kontrolliert werden, weil es um Mittel geht, die aus den *nationalen* Haushalten stammen und für deren Kontrolle letztlich die *nationalen* Parlamente zuständig sind. Ginge es dagegen um ein *von der EG* zu verantwortendes Europastraßennetz, so wäre an sich das EG-Parlament, gestützt auf die Ertrags- und Gesetzgebungshoheit über eine eigene EG-Abgabe, der richtige Financier und Kontrolleur.

Das Verteidigungsbeispiel mag man als Exempel dafür ansehen, daß eine Kontrolle durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten dann erforderlich ist, wenn an sich auf die EG-Ebene gehörende Aufgaben — aus welchen Gründen auch

[17] Die Struktur des Kontrollproblems in der EG weist Ähnlichkeiten mit der Frage der Ein- oder Zweistufigkeit im Genossenschaftswesen auf. Da die institutionellen Probleme in diesem Bereich anschaulicher dargestellt werden können, wird im Anhang 2 ein entsprechendes Beispiel besprochen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

immer — (vorerst?) noch auf der nationalen Ebene erfüllt werden. Denkt man aber z. B. an EG-weite Ausbildungseinrichtungen etwa für nationale Spitzenbeamte oder — allgemeiner — an andere Aufgaben, die nicht den EG-Bürgern direkt, sondern zunächst einmal den Verwaltungen der Mitgliedsstaaten zugute kommen, so wird deutlich, daß eine Art Zweikammersystem auch auf Dauer sinnvoll sein könnte. In ihm müßte — vergleichbar dem Beispiel aus dem Genossenschaftswesen im Anhang 2 — alles, was direkt den Bürgern zugute kommt, vom EG-Parlament über eigene EG-Abgaben finanziert und dann auch kontrolliert werden, wohingegen alles, was die Regierungen der Mitgliedsstaaten gleichsam als „Hilfskostenstellen" an Vorleistungen von der EG nachfragen, von ihnen zu finanzieren und vom Rat zu kontrollieren wäre. In beiden Fällen sollte dabei das Subsidiaritätsprinzip gelten, d. h. die EG sollte lediglich für diejenigen Vor- oder Endleistungen zuständig sein, bei denen sie Vorteile gegenüber einer nationalen Bereitstellung hat.

Von der Struktur her ähnelt die heutige zweigeteilte Haushaltsbehörde der EG diesem Modell. Die Aufgabenteilung zwischen Rat und Parlament ist allerdings nicht an den eben skizzierten Kriterien orientiert, sondern historisch und machtpolitisch bedingt. Ihre Reform fällt in den Bereich der Änderung des Finanzierungssystems und wird sicher sehr stark von der Frage beeinflußt, ob und wann man der EG (neben den an Gewicht verlierenden Zöllen und Abschöpfungen) eine eigene Steuer zugestehen will, für die sie nicht nur die Ertrags-, sondern auch die Gesetzgebungshoheit hat (z. B. in Form von variierbaren Zuschlägen zur ESt). Sieht man davon einmal ab und geht man davon aus, daß es auch in Zukunft (oder jedenfalls noch länger) ein Zweikammersystem geben wird, erhebt sich die Frage, ob solch ein System eine neue Art von Rechnung verlangt. Diese Frage kann eindeutig verneint werden. Es ist keine neue Rechnungsart erforderlich, sondern lediglich eine Kennzeichnung der Ausgaben und Einnahmen nach — allerdings eindeutig zu definierenden — Letztentscheidungskompetenzen.

Was die *Akzentverschiebung* bei den Rechnungen in *Chart 3* angeht, so spielen in der EG Deckungsvergleichs- und Subventionsäquivalent-Rechnungen eine ganz andere Rolle als in den Mitgliedsstaaten.

Erstere gewinnen entscheidend an Gewicht, weil sich im Zuge der Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion ein verstärkter Bedarf an Disziplin und Koordination im Haushaltswesen ergibt, denn es muß zur Sicherung einer langfristig stabilen Entwicklung verhindert werden, daß einzelne Mitgliedstaaten gleichsam zu Trittbrettfahrern werden (KOM, 1990, S. 112 ff. und S. 184 ff.). Letztere wird bedeutsamer, weil die EG nationale Protektionsmaßnahmen verhindern soll (z. B. durch Beihilfenkontrolle) und weil solche Protektionsmaßnahmen im internationalen Bereich viel stärker verbreitet sind als im nationalen (wo es sie z. B. in Gestalt des „Gemeindeprotektionismus" allerdings durchaus auch gibt). Darüber hinaus führt die Verteilung von Subventions- und Protektionsmaßnahmen auf mehrere Ebenen schon als solche zu Verschleierungs- und Manipula-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsmöglichkeiten sowie Ineffizienzen. Deshalb sollte ein integrierter (staatenübergreifender) Subventions- und Protektionsbericht angestrebt werden.

Auch für die Kosten- und Leistungsrechnung könnte sich eine Bedeutungsverstärkung ergeben. Dies gälte vor allem dann, wenn man der EG in Zukunft z. B. eine stärkere Rolle im Rahmen der Verteidigungspolitik zuordnete, gleichzeitig aber an den ländertypischen Unterschieden zwischen Berufs- und Wehrpflichtstreitkräften festhielte, bei denen Kosten und Ausgaben ja stark differieren. Aber auch heute spielen Unterschiede zwischen Ausgaben und Kosten in manchen Bereichen schon eine nicht unerhebliche Rolle, z. B. bei den landwirtschaftlichen Lagerbeständen. Die sich hier regelmäßig ergebenden Wertverluste führen nur zum Teil zeitgleich zu Ausgaben; sie stellen aber zweifelsohne Jahreskosten dar. Ähnliches gilt für den (vorerst allerdings nicht sehr großen) Bereich der Vermögensgegenstände, die an sich ihrem Wertverlust entsprechend abgeschrieben werden müßten (z. B. Datenverarbeitungsanlagen) oder für die Erhaltungsarbeiten eingeplant werden müßten (z. B. manche Teile einer europäischen Infrastruktur).

Im Hinblick auf die Anforderungen an das Rechnungswesen der EG wird man auch unter Berücksichtigung der eben besprochenen Akzentverschiebungen bei der Schlußfolgerung bleiben können, daß die erforderlichen Informationen über Satellitenrechnungen beschafft werden können. Im wesentlichen geht es bei den Budgetfunktionen in der EG also zunächst einmal vordringlich um die gleichen Aufgaben, wie sie in *Chart 3* für eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung im nationalen Bereich dargestellt worden sind (wobei an die Stelle der nationalen Bezeichnungen aber natürlich die korrespondierenden EG-Bezeichnungen gesetzt werden müssen). Auf Details der Rechnungen (2) bis (5) wird deshalb im folgenden nicht weiter eingegangen.

III. Funktionsbedingte Anforderungen an die Prozesse der Aufstellung, Durchführung und Kontrolle der EG-Haushalts- und Finanzpläne

Aus der völkerrechtlichen Natur der EG, ihren Aufgaben, ihrer internen Kompetenzverteilung und den im Zuge der Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion anvisierten Integrationsschritten einerseits und den dargestellten Anforderungen an die Einnahmen-Ausgaben-Rechnung (Budgetfunktionen) andererseits lassen sich Anforderungsprofile für die Teilprozesse ableiten, die Haushalts- und Finanzpläne in ihrem Lebenszyklus durchlaufen. Man kann diese Anforderungen in solche an die Planungsinhalte, solche an den Veranschlagungs- und Durchführungsprozeß und solche an den Kontrollprozeß unterteilen. Die Forderungen an die Planungsinhalte können dabei weiter untergliedert werden in Postulate, welche die Einnahmen-Ausgaben-Rechnung als solche betreffen, und Forderungen, welche die Kopplung dieser Rechnung mit anderen Rechnungen im Zuge des Ausbaus des Controllingsystems zum Gegenstand haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bezüglich des *Planungsinhalts* und hier speziell der Anforderungen an die *Einnahmen-Ausgaben-Rechnung* als solcher muß man bedenken, daß die EG nach wie vor einen Großteil ihres Budgets im Zuge von obligatorischen Agrarstabilisierungsmaßnahmen einsetzt, daß sie hierbei von den starken Schwankungen des Dollarkurses abhängig ist, daß sie einen ausgeglichenen Gesamthaushalt vorzulegen hat (Art. 199 EWG- und Art. 171 EAG-Vertrag) und daß sie auf neue Aufgaben und unvorhergesehene Situationen — anders als die umlagefinanzierte EGKS — nur mit sehr großen Verzögerungen reagieren könnte, wenn die Finanzierungen über neue Einnahmen und speziell eine neue EG-Steuer erfolgen sollte. Hinzu kommt, daß ihr Parlament in seiner Rolle als Haushaltsbehörde für (noch näher zu erläuternde) nichtobligatorische Ausgaben ein Interesse daran hat, daß die nichtobligatorischen Ausgaben nicht in die Rolle einer Art von Eventualhaushalt abgedrängt werden, der nur zum Zuge kommt, wenn die Differenz zwischen verfügbaren Finanzmitteln und obligatorischen Ausgaben positiv ist. Dies Interesse wird von einigen Mitgliedsstaaten geteilt und erscheint im Hinblick auf das Fortschreiten zur Wirtschafts- und Währungsunion berechtigt. Es verlangt aber, daß es nicht zu Situationen wie etwa der kommen darf, daß die Agrarminister ohne Rücksicht auf Budgetrestriktionen Mindestpreise beschließen, die zu obligatorischen Ausgaben führen, welche entweder eine Finanzkrise oder eine Verdrängung von nichtobligatorischen Ausgaben heraufbeschwören.

Damit werden Liquiditätskontrolle und Struktursteuerung zu den dominierenden Funktionen der Finanz- und Haushaltspläne. Das ist durchaus nicht unproblematisch, denn eine allokativ orientierte Struktursteuerung verlangt *Festlegungen,* während die Sicherung der Liquidität *Flexibilität* erfordert[18]. Man kann diesen Konflikt jedoch lösen: Man muß einerseits dafür sorgen, daß in der Finanzplanung Leitlinien für die Entwicklung der einzelnen Ausgabenarten beschlossen werden, die so verbindlich sind, daß es bei der Überschreitung einer Leitlinie *ceteris paribus* zu einer Finanzkrise käme; andererseits muß man sicherstellen, daß es Reserven und damit verbundene, vorgeplante Reaktionen gibt, die das tatsächliche Entstehen solcher Finanzkrisen dadurch verhindern, daß die via Reserven gewonnenen Pufferzeiten zum Abfangen einer dauerhaften Leitlinienüberschreitung genutzt werden (d. h. daß *kein* Ceteris-paribus-Fall eintritt). Auf diese Art und Weise kommt es dann allenfalls zu vorübergehenden Leitlinienüberschreitungen und werden Fachminister wie die eben genannten Agrarminister auf Dauer wieder mit dem Zwang konfrontiert, eine Budgetbeschränkung und damit auch (bereichsspezifische) Opportunitätskosten berücksichtigen zu müssen. Gleichzeitig werden die Reaktionen weniger hektisch, denn die via Reserven gewonnenen Pufferzeiten erlauben es ja, Störungen bis zum Erreichen der eingeplanten Grenzwerte unbeantwortet zu lassen, was Summierungs- und damit auch Teilausgleichseffekte

---

[18] *Biehl / Pfennig* (1990, S. 19) warnen deshalb und angesichts der Unsicherheiten, mit denen die EG rechnen muß, vor zu rigiden Festlegungen im Rahmen der Finanzplanung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zur Folge hat. Der „institutionelle Apparat" wird auf diese Weise gleichsam weniger häufig „angekurbelt" (d. h. es werden weniger häufig Nachtrags- oder Berichtigungshaushalte vorgelegt). Das setzt allerdings voraus, daß der vorübergehende Rückgriff auf Reserven relativ unkompliziert möglich ist und daß Änderungen erst bei Grenzwertüberschreitungen summarisch im Wege von Nachtrags- und Berichtigungshaushalten korrigiert werden müssen.

Aus all dem folgt, daß die Kommission über — zum Teil bereits vorhandene — Steuerungsmittel (vor allem für den Agrarbereich) verfügen muß, die im Bedarfsfall gleichsam als „Notbremse" zur Stabilisierung eingesetzt werden können[19], und daß es Puffer, offen auszuweisende Kassenverstärkungskredite[20] und Frühwarnsysteme zum Abfangen von Planabweichungen geben muß, die bestimmte Größenordnungen überschreiten und damit signalisieren, daß man bei der Plandurchführung in einen unkontrollierten Zustand zu geraten droht. Im einzelnen sind zu fordern (und z. T. auch bereits vorhanden):

— eine eingeplante *Währungsreserve,*

— eine *Reserve für unvorhergesehene Ausgaben* (Sonderausgabenreserve),

— eine *Kontrollgrenze 1,* bei deren Überschreiten die Kommission — je nach Störungsgrund — auf die Währungs- und / oder Sonderausgabenreserve zurückgreifen darf, gleichzeitig aber ihr Instrumentarium zur Begrenzung insbesondere der Agrarausgaben einsetzen muß,

— eine *Kontrollgrenze 2,* bei deren Überschreiten vorübergehend auf Kassenverstärkungskredite rekurriert werden darf, gleichzeitig aber Planungen für den Fall gestartet werden müssen, daß die Stabilisierungsmittel der Kommission zur Beherrschung der Situation nicht mehr ausreichen, und

— eine im Falle einer weiteren Krisenverschärfung folgende *Kontrollgrenze 3,* bei deren Überschreiten Rat und Parlament entscheiden müssen, ob die Interventionspflichten gemildert oder die Finanzmittel aufgestockt werden sollen.

Wenn man Reserven fordert, muß man natürlich auch sagen, was mit den Reserven geschehen soll, wenn sie *nicht* benötigt werden. Vom Zweck her gesehen, ist die Antwort klar: Da in *jedem* Jahr Reservemittel zur Verfügung stehen sollen, müssen nicht benötigte Mittel auf das nächste Jahr übertragen werden; da man weiterhin davon ausgehen kann, daß wenigstens die Sonderausgabenreserve proportional zur Höhe der Haushaltsmittelsumme wachsen muß (bei der Währungsreserve genügt vermutlich ein unterproportionales Wachstum) und daß teilverbrauchte Mittel wieder aufgefüllt werden müssen, wird man dieser Haushaltslinie in jedem Jahr Mittel *zuführen* müssen. Es gibt also kein „Überschußproblem" und bei Heranziehung eventueller Zinserträge zur Reservenauf-

[19] Zu den vorhandenen „Agrarstabilisatoren" wie Produktionsquoten, Garantieschwellen oder Mitverantwortungsabgaben vgl. *Biehl* (1988a, S. 69).

[20] Zur Forderung nach Einführung der Möglichkeit, Kassenverstärkungskredite aufnehmen zu dürfen, vgl. *Caesar* (1990, S. 257 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

füllung auch kein Problem der Vermögensbildung des Fiskus auf Kosten der Steuerzahler. Auch der denkbare Einwand, daß Reserven der vorgeschlagenen Art stabilitätspolitisch bedenklich sein können, zieht nicht, denn dazu ist der Haushaltsumfang der EG zu gering. Aus dem gleichen Grund wird man auch nichts gegen eine kurzfristige Anlage momentan nicht benötigter Reservemittel etwa in Form von Termineinlagen einwenden können. Nicht zulässig wäre dagegen die Verwendung von in einem Haushaltsjahr nicht benötigten Reservemitteln zur Leistung über- oder außerplanmäßiger Ausgaben oder zum Ausgleich eines (ansonsten ja vorzutragenden) Haushaltssaldos, denn so etwas liefe praktisch auf eine Verringerung des Einflusses der Haushaltsbehörde und weniger Planungsklarheit hinaus.

Insgesamt würde das eben geschilderte Verfahren einem gestaffelten System von vorbereiteten Reaktionen entsprechen, die man für den Bedarfsfall in Reserve hält. Es würde „Tricks" zur Überwindung von Liquiditätsengpässen (wie sie etwa in der Mitte der 80er Jahre angewandt wurden) überflüssig machen und hätte zur Folge, daß der Rückgriff auf eine Notfallreaktion automatisch Aktionen zur Bekämpfung der eigentlichen Krisenursachen in Gang setzt. Die *zwangsweise* Kopplung von Reserven im weitesten Sinn, die Pufferzeit vermitteln, und Reaktionen, welche diese Zeit nutzen, ist dabei außerordentlich wichtig. Ohne solch einen Zwang müßte man damit rechnen, daß zwar die Reserven in Anspruch genommen, die (politisch unangenehmen) Stabilisierungsmaßnahmen aber nicht oder jedenfalls erst dann gestartet werden, wenn es für „sanfte" Anpassungsmaßnahmen aufgrund des Vergeudens von Reaktionszeit bereits zu spät ist.

All dies setzt voraus, daß es eine *Finanzplanung* geben muß, die in dem Sinn *verbindlich* ist, daß *Eckwerte* für große Ausgabenblöcke sowie die Haushaltsmittelsumme angegeben werden, aus denen die eben genannten Reserven und Grenzwerte als relative Größen abgeleitet werden können. Da die Prognose von absoluten Werten zu unsicher wäre, sollten die politischen Prioritätsvorstellungen in Form von *Ober- und Untergrenzen* für die Werte von Prioritätskennziffern festgelegt werden, die sich auf den jeweiligen Fünfjahreszeitraum einer gleitenden mittelfristigen Finanzplanung beziehen. Die Ausgabenarten in dieser Planung sollen sich den Ausgabenarten in der Haushaltsplanung eindeutig zuordnen lassen. Auf diese Weise sollte ein *integriertes System der Finanz- und Haushaltsplanung* entstehen (FH-Planungssystem), innerhalb dessen Finanzpläne bruchlos in Haushaltspläne umgesetzt werden können.

Dieses System sollte — soweit das praktisch möglich ist — zu einer Trennung von mehr *politischen* Entscheidungen über gewünschte Strukturveränderungen und mehr *fachlichen* Prognosen über wahrscheinliche Sozialproduktsentwicklungen führen und *drei Konkretisierungsschritte* umfassen: den Schritt der mittelfristigen Festlegung der EG-Mittel insgesamt, den Schritt der mittelfristigen Festlegung von Entwicklungskorridoren für einzelne EG-Ausgabenarten und den Schritt der Umsetzung dieser Vorgaben in Jahresbudgets.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei sollten die *politischen* Entscheidungen zu Aussagen über P-Ziffern führen, während die zur Umsetzung in konkrete Zahlenwerke erforderlichen Daten zur Entwicklung des Sozialprodukts und der Haushaltsmittelsumme von der Kommission prognostiziert werden müßten. Für die Politiker liefe das Verfahren dann praktisch darauf hinaus, daß sie im Rahmen der Konkretisierungsschritte 1 und 2 Aussagen über zufallsbereinigte Strukturelastizitäten (P-Werte) machen müssen wie: „Wenn das EG-Sozialprodukt um 1 % steigt, sollen die EG-Ausgaben insgesamt im Rahmen der Planungsperiode zwischen a % und b % steigen, während sich die Ausgaben der Kategorie A^i um wenigstens x^i % und höchstens y^i % verändern sollen." Aussagen dieser Art hat es — wie oben schon ausgeführt — bereits gegeben: Im Rahmen der sogenannten „Agrarleitlinie" für die Finanzielle Vorausschau 1988 bis 1992 ist festgelegt worden, daß die jährliche Steigerungsrate der EAGFL-Ausgaben 74 % der jährlichen Steigerungsrate des EG-BSP nicht überschreiten darf (KOM, 1989a, S. 27).

Bei den Vorgaben sollte mit Eckwerten in Form von Ober- und Untergrenzen für die P-Werte gearbeitet werden, weil es bei der Vorgabe von Festwerten rein planungstechnisch zu schwierig wäre, einen konsistenten Finanzplan aufzustellen (der letztlich ja Zahlen für Ausgaben bestimmter Art enthalten muß). Aus dem gleichen Grund sollte man auch nicht versuchen, exakte Jahres-Strukturelastizitäten vorzugeben, und dürfte auch die Differenzierung der Vorgaben nach Ausgabenarten nicht zu weit getrieben werden. Eine Differenzierung nach *Verwaltungsausgaben, obligatorischen Ausgaben* (OA) und *nichtobligatorischen Ausgaben* (NOA) sowie nach Kategorien, die denen in der Finanziellen Vorausschau ähneln (auf jeden Fall aber damit verträglich sind), dürfte einen vernünftigen Kompromiß darstellen und ist mit dem Haushaltsplan 1991 auch eingeführt worden[21]. Der getrennte Ausweis der Verwaltungsausgaben ermöglicht es dabei, Operations- und Transaktionskosten voneinander zu unterscheiden[22]. Sobald das sich momentan noch in der Versuchsphase befindliche EDV-Rechnungssystem „SINCOM" (*S*ystème *In*formatisé de *Com*ptabilité) voll eingeführt ist, werden auch Teilbudgets (bei der EG spricht man von „Mini"-Budgets") gebildet werden können, die nicht nur die jeweiligen operativen Ausgaben, sondern auch die zugehörigen Transaktionsausgaben ausweisen (*Fehr* 1989, S. 10 f.). Das ist zu begrüßen, denn einer Maßnahme verursachungsgerecht zurechenbare Transaktionskosten sind Kosten im ökonomischen Sinn und sollten auch als solche ausgewiesen werden; man darf freilich nicht aus den Augen verlieren, daß sich hier auch Manipulationsmöglichkeiten auftun, können Programme doch — je nach der Zuordnung von Verwaltungskosten — optisch „teurer" oder „billiger" gemacht werden.

---

[21] Vgl. KOM (1991, S. 474) und Haushaltsplan 1991 (ABl L 30 vom 4.2.1991, S. 453 ff.).

[22] Statt von Operationskosten wird in der Literatur auch von Programm- oder Zweckkosten gesprochen, statt von Transaktionskosten auch von Verwaltungskosten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Grundstruktur des eben skizzierten Verfahrens einer integrierten Finanz- und Haushaltsplanung ist bereits recht weitgehend in der 1988 ausgehandelten Interinstitutionellen Vereinbarung angelegt, auf die noch eingegangen werden wird. Diese Ähnlichkeit ist kein Zufall, sondern Ausdruck der Tatsache, daß man angesichts der vorgegebenen Randbedingungen bezüglich der Aufgaben der EG und ihrer internen Kompetenzverteilung praktisch nur so vermeiden kann, daß es nicht immer wieder zu Haushalts- und Finanzplänen kommt, in denen — bildlich gesprochen — bereits die „Bombe" einer Liquiditätskrise tickt. Die Alternative wäre ein Muddling-through-Verfahren, bei dem man hofft, daß sich die Politiker in hektischen Ad-hoc-Sitzungen immer wieder rechtzeitig aus den jeweiligen Krisen herauswursteln werden und daß die „Sachzwänge" für eine irgendwie sinnvolle Entwicklung sorgen werden. Das mag planungsfeindlichen Entwicklungsoptimisten gefallen; ob die im Marktbereich ja so bewährte Hoffnung auf eine „automatisch" sinnvolle Strukturentwicklung auch im politischen Bereich berechtigt ist, erscheint angesichts der bisherigen EG-Erfahrungen aber doch sehr zweifelhaft. Krisen wird es natürlich auch bei dem skizzierten Verfahren geben; der große Vorteil dieses Verfahrens besteht jedoch darin, daß ein Heraufziehen von Krisen rechtzeitig sichtbar gemacht wird, daß der Krisenbewältigungsmechanismus bereits in das Verfahren eingeplant ist und daß alle Beteiligten (vor allem die Agrarminister) dazu gezwungen werden, bei ihren Beschlüssen Budgetrestriktionen (und damit Opportunitätskosten) zu berücksichtigen.

Das Vorhandensein eines gestaffelten Systems von Reserven und Reaktionen, wie es für eine integrierte Finanz- und Haushaltsplanung typisch ist, wäre eine *erste* Anforderung an den Inhalt der Finanz- und Haushaltsplanung der EG. Die *zweite Forderung an den Planungsinhalt* verlangt darüber hinaus, daß der Aufbau der oben genannten Satellitenrechnungen nicht behindert, eine echte Vermögensrechnung möglichst schnell vorangetrieben und eine zukünftige Integration in ein Gesamtinformationssystem ermöglicht wird. Dies erfordert vor allem die Kennzeichnung von Ausgaben, die nicht kostengleich sind, denn sonst werden Kostenrechnungen systematisch verzerrt. Außerdem wäre ein Kennzeichnungssystem wünschenswert, das — später einmal — eine relativ unkomplizierte Ermittlung eines konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalts der EG und aller ihrer Mitgliedsstaaten ermöglicht. Zur Vervollständigung des Controllingsystems gehört dabei auch, daß die bereits angesprochene und noch zu vertiefende Unterscheidung zwischen OA (bei denen der Rat das Letztentscheidungsrecht hat) und NOA (hier liegt dieses Recht beim Parlament) bei *allen* Arten von Rechnungen berücksichtigt wird. Schließlich müssen selbstverständlich wenigstens diejenigen Haushaltsgrundsätze beachtet werden, die in der Literatur unbestritten sind.

Bezüglich des *Veranschlagungs- und Durchführungsprozesses* verlangt das geforderte Verfahren zunächst einmal, daß es eine Planungsinstanz für die Haushaltsstruktur gibt, in der die oben genannten Prioritätsentscheidungen gefällt werden können. Angesichts der vorhandenen Randbedingungen und Erfahrungen kann diese Institution eigentlich nur eine Einrichtung sein, die vom Rat, dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Parlament und der Kommission gemeinsam gebildet wird und in der letztlich wie im Rat der Präsidenten gearbeitet wird (also wie im sogenannten „Trialogverfahren")[23]. Solch ein *Prioritätsplanungsrat* hätte eine gewisse Ähnlichkeit mit einem Vermittlungsausschuß und müßte (im Unterschied zu der einmaligen Interinstitutionellen Vereinbarung von 1988) eine *jährliche Fortschreibung* der vorhandenen Finanziellen Vorausschau im Sinne des oben skizzierten Verfahrens veranlassen. Darüber hinaus müßte er die Billigung von *technischen Anpassungen* durch Rat und Parlament vorbereiten, wie sie auch in der Vereinbarung von 1988 vorgesehen waren (*Stahl,* 1988, S. 421 f.): Die Kommission muß die BSP-Prognosen (sowohl real als auch hinsichtlich der Preisentwicklung) und die Haushaltsansätze jährlich aktualisieren. Hierbei müßte sie sich auf die vorgegebenen Prozentsätze für Grenzen und Reserven sowie auf die Eckwerte für P-Ziffern stützen. Außerdem solle sie Rat und Parlament Vorschläge für Änderungen vorlegen, die sich aus Erfahrungen bei der Haushaltsdurchführung ergeben haben. Sie sollte weiterhin darüber berichten, welche Vorüberlegungen für den Fall der Verletzung von Kontrollgrenzen angestellt worden sind und welche Gefahren sich ausweislich von Extrapolationsrechnungen im Rahmen des bereits eingeführten *Frühwarnsystems* abzeichnen[24].

Die *Anforderungen an den Kontrollprozeß* ergeben sich organisch aus den vorstehend behandelten Anforderungen: Zum einen müßte im Wege einer mitschreitenden Kontrolle darauf geachtet werden, daß die beim Überschreiten der Kontrollgrenzen geforderten Reaktionen erfolgen. Zum anderen müßte ex post kontrolliert werden, ob die Planungsvorgaben als realistisch bezeichnet werden können und ob sich im Systemablauf Fehler ergeben. Darüber hinaus bleiben natürlich die Aufgaben der traditionellen Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle bestehen.

IV. Die Haushalts- und Finanzplanung der EG in der Praxis

1. Rechtliche Grundlagen, Gliederung des Budgets und der Finanziellen Vorausschau, Budgetgrundsätze

Eine Übersicht über die *Grundvorschriften des Haushaltsrechts* der EG und seine historische Entwicklung findet man in einer von der Generaldirektion Haushalt erarbeiteten Informationsschrift über die öffentlichen Finanzen der EG (KOM, 1989a, S. 13 ff.)[25]. In seinen Grundzügen entspricht dieses Recht natürlich

---

[23] Vgl. hierzu KOM (1989a, S. 68). Die EG spricht seltsamerweise vom „Trilog", obwohl doch sicher auf die „Trias" der Organpräsidenten und ihrer Expertengruppen und nicht auf eine zu schaffende „Trilogie" angespielt werden soll.

[24] Zu diesem System vgl. KOM (1989a, S. 27 f.).

[25] Immer noch empfehlenswert ist auch *Lüder / Merchbächer* (1989). Die neuesten Entwicklungen konnten hier allerdings noch nicht berücksichtigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem Haushaltsrecht der Mitgliedsstaaten[26]. Man kann originäre und derivative Rechtsnormen sowie politische Vereinbarungen unterscheiden.

Die wichtigsten *originären Rechtsnormen,* die auch Primärnormen genannt werden, sind die Art. 49-56 sowie 78-78 f. EGKS-Vertrag, die Art. 199-209 EWG-Vertrag und die Art. 171-183 EAG-Vertrag, jeweils in den Fassungen nach der 1965 erfolgten Fusion der Exekutiven (Schaffung des Gesamthaushaltsplans) und nach den Verträgen von Luxemburg (1970) und Brüssel (1975) zur Änderung von Haushaltsvorschriften. Hinzu tritt der (ranggleiche) Eigenmittelbeschluß vom 24.6.1988.

Die (auch Sekundärnormen genannten) *derivativen Rechtsnormen* umfassen Vorschriften zur Durchführung des Gesamthaushaltsplans und Finanzvorschriften für die großen Gemeinschaftsfonds [Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Europäischer Sozialfonds (ESF) und Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)]. Bezüglich des Gesamthaushaltsplans sind hier vor allem die Haushaltsordnung in der jeweils neuesten Fassung nebst Durchführungsbestimmungen und die jährlich aktualisierten internen Ausführungsvorschriften der Kommission zu nennen. Wichtig sind auch die Durchführungsbestimmungen zu den Eigenmittelbeschlüssen und die Vorschriften über die Haushaltsdisziplin.

Bestimmte *politische Vereinbarungen* sind zwar kein unmittelbar geltendes Recht, haben für die Haushaltspraxis aber eine ähnlich hohe Bedeutung und werden deshalb manchmal auch als „soft law" bezeichnet. Sie haben vor allem die Eindämmung von Konflikten zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde (Rat und Parlament) zum Gegenstand und umfassen die „Gemeinsamen Erklärungen" des Parlamentes, des Rates und der Kommission vom 4.3.1975 und vom 30.6.1982 sowie die „Interinstitutionelle Vereinbarung" vom 29.6.1988 zur Haushaltsdisziplin und zur Verbesserung des Haushaltsverfahrens. Mit letzterer wurde die verbindliche Finanzielle Vorausschau 1988-1992 beschlossen; über die hiermit gemachten Erfahrungen soll von der Kommission 1991 ein Bericht vorgelegt werden[27].

Nun zur Gliederungssystematik für das Budget und zu den Budgetgrundsätzen.

Im Hinblick auf die *Gliederungssystematik* ist in *Chart 4* (S. 212) gleichsam eine Leseanweisung für den Haushaltsplan zusammengestellt. Man ersieht, welche Einzelpläne sowie Ausgaben- und Einnahmentitel es gibt und was Haushalts-

---

[26] Einen (freilich nicht mehr völlig aktuellen) Überblick über die Budgetierungsprozesse in den EG-Mitgliedsstaaten findet man in *Depoortere* (1983). Wie dem Autor auf Anfrage mitgeteilt wurde, ist eine aktualisierte Fassung im Zuge der Vorbereitungen auf die Wirtschafts- und Währungsunion zu erwarten.

[27] Vgl. KOM (1989a, S. 62). Eine Finanzplanung ist von der Kommission allerdings bereits 1962 gefordert worden, also noch vor dem Beginn der deutschen Finanzplanung. Vgl. hierzu *Wille* (1977, S. 428, m. w. N.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vermerke wie „getrennte Mittel", „nicht getrennte Mittel", „p. m." ("pour mémoire", also z. E.) und „(–)" bedeuten. Hervorzuheben ist dabei viererlei:

— Die dargestellte Titeleinteilung entspricht dem Stand des Jahres 1990. 1991 wurden die Titel im Einzelplan III, Teil B, geändert. Hier gilt nunmehr folgende Einteilung:

Titel	Kurzbezeichnung
B 1	EAGFL, Abteilung Garantie
B 2	Strukturmaßnahmen und Fischerei
B 3	Bildung, Jugendpolitik, Kultur, Information, Sozialmaßnahmen
B 4	Energie, Euratom, Umwelt
B 5	Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie, technologische Innovation
B 6	Forschung und Entwicklung
B 7	Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und sonstigen Drittländern
B 8	Unterstützung von Gemeinschaftsmaßnahmen
B 0	Rückzahlung, Garantien, Reserven

— Die „Titel" im EG-Haushaltsplan sind auf der Ausgabenseite (bis auf die Titel für Verwaltungsausgaben) weder mit Titeln noch mit Kapiteln im deutschen Haushaltsplan zu vergleichen. Während die deutschen Titel nämlich inputorientiert sind und Kostenarten entsprechen, sind die EG-Titel funktionsorientiert. Das ist von erheblicher Bedeutung: Der Grundsatz der qualitativen Spezialität in bezug auf Kostenarten (deutsches Haushaltsrecht) — also etwa ein Verbot, Auslandsreisen aus dem Titel für Inlandsreisen zu finanzieren — ist ökonomisch nämlich sehr viel weniger einsichtig als ein funktionsorientierter Spezialitätsgrundsatz (EG-Haushaltsrecht).

— Die Orientierung an Kostenarten zeigt sich bei der EG (bis auf die o. g. Ausnahme) erst auf der Ebene der Posten und Unterposten. Hier gilt dann aber gegenseitige Deckungsfähigkeit. Das bedeutet, daß in bezug auf eine per Artikeldefinition festgelegte Funktion die Möglichkeit besteht, den jeweils wirtschaftlichsten Weg der Funktionserfüllung zu beschreiten. Im deutschen Haushaltsrecht wird so etwas nicht selten mangels Deckungsfähigkeit verhindert.

— Bei normal veranschlagten (also nicht durch „p. m." oder „(–)" gekennzeichneten) Haushaltslinien wird zwischen *„signifikanten"* und *„punktuellen"* Aktionen unterschieden. Signifikante Aktionen sind Maßnahmen zur kontinuierlichen Umsetzung von politisch beschlossenen Aufgaben der EG. Sie bedürfen zu ihrer Durchführung einer vom Haushaltsplan unabhängigen Rechtsgrundlage. Punktuelle Aktionen sind dagegen Maßnahmen wie etwa Pilotprojekte oder Interventionen in Katastrophenfällen, welche die Kommission für eine begrenzte Zeit ohne zusätzliche Rechtsgrundlage durchführen kann, wenn genügend Mittel vorhanden sind (KOM, 1989a, S. 49).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 4: **Gliederungssystematik des EG-Gesamthaushalts** (Stand 1990)

1. Einzelpläne	2. Ausgabentitel A: Verwaltungsausgaben (in allen Einzelplänen)	3. Ausgabentitel B: Operationelle Ausgaben (nur in Einzelplan III, Teil B)	4. Einnahmentitel (in allen Einzelplänen)
EP I : Europ. Parlament	Titel 1: Mitglieder und Personal	Titel 1: EAGFL, Abt. Garantie	Titel 1: Eigene Mittel
EP II : Rat	Titel 2: Gebäude, Material, Sachausgaben	Titel 2: EAGFL (Fortsetzung)	Titel 2: Finanzbeiträge
EP III : Kommission	Titel 3: Besondere Aufgaben des Organs (existiert nicht in EP V)	Titel 3: EAGFL, Abt. Ausrichtung	Titel 3: Verfügbare Überschüsse
Teil A: Verwaltungsmittel	Titel 10: Sonstige Ausgaben	Titel 4: Fischerei- u. Meerespol.	Titel 4: Sonstige Abgaben
Teil B: Operation. Mittel		Titel 5: Regionalpol. u. Verkehr	Titel 5: Verwaltungseinnahmen
EP IV : Gerichtshof		Titel 6: Sozialpolitik	Titel 6: Beiträge, Erstattungen
EP V : Rechnungshof		Titel 7: Energie, Technologie, Forschung, Industrie	Titel 7: Verzugszinsen, Bußen
		Titel 8: Erstattungen, Beihilfen an Mitgliedsstaaten, Verschiedenes	Titel 8: Anleihen, Darlehen
		Titel 9: Entwicklungs- und Drittländer	Titel 9: Sonstige Einnahmen
		Titel 10: Sonstige Ausgaben	

Untergliederung der Titel und Haushaltsvermerke

(1) Titel sind in Kapitel, Artikel, Posten und Unterposten gegliedert (Art. 26 HOEG). Virements zwischen Kapiteln bedürfen außer bei Parlament und Rat grundsätzlich der Zustimmung der Haushaltsbehörde; Virements zwischen Artikeln des gleichen Kapitels können bei allen EP vorgenommen werden; die Haushaltsbehörde wird unterrichtet. Für Forschungs- und EAGFL-Mittel gelten gem. Art. 95 und 104 HOEG Sonderregelungen. Virements zwischen Titeln und zwischen Posten und Unterposten werden in der Haushaltsordnung nicht erwähnt. Hieraus schließt die Rechtsprechung, daß Virements zwischen Titeln grundsätzlich untersagt und daß Posten und Unterposten des gleichen Artikels grundsätzlich gegenseitig deckungsfähig sind (Magiera, 1989, RN 10 zu Art. 205)[1]. Ausgaben im Rahmen eines Artikels werden auch als "Haushaltslinie" bezeichnet.

(2) Es wird zwischen getrennten (GM) und nicht getrennten Mitteln (NGM) unterschieden: Bei getrennten Mitteln werden Verpflichtungsermächtigungen (für Mehrjahresprogramme) und Zahlungsermächtigungen (nur für das laufende Haushaltsjahr) ausgewiesen; nicht getrennte Mittel beziehen sich dagegen auf das Haushaltsjahr, wenn keine Übertragbarkeit vorgesehen ist.

(3) Es gibt Haushaltslinien mit einem "p.m."-Vermerk und mit einem "(-)"-Vermerk: "p.m." bedeutet, daß ein Erinnerungsposten vorliegt, der von der Haushaltsbehörde zu Lasten der Haushaltslinie grundsätzlich anerkannt, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft ist. Ein Gedankenstrich bedeutet, daß die Haushaltsbehörde grundsätzlich keine Ausgaben zu Lasten der betreffenden Haushaltslinie mehr anerkennt, da diese als abgeschlossen betrachtet wird.

[1] Nach persönlicher Auskunft von *H.-J. Timmann* gibt es in der Praxis jedoch Virements zwischen Titeln.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *KOM* (1989a), S. 47 ff.) und HOEG (Ausgabe 1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In *Chart 5* (S. 214) findet man eine Gegenüberstellung der *Budgetgrundsätze* in Deutschland und in der EG. Man gewinnt hier den Eindruck, daß zwei deutsche Grundsätze im EG-Vertragsrecht zwar nicht fehlen, aber weniger eindeutig und fest verankert sind: derjenige der Öffentlichkeit und derjenige der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit.

Die Haushaltsordnung der EG (HOEG) schreibt in Art. 10 vor, daß der EG-Haushalt im Amtsblatt der EG veröffentlicht wird. Dies geschieht jedoch im Teil „II: Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte", denn der Haushaltsplan ist — anders als in Deutschland — nicht Anlage eines Haushalts*gesetzes*, welches per se verkündet werden muß[28]. Vielleicht trägt allein dies schon dazu bei, daß die Datenaufbereitung nicht sonderlich benutzerfreundlich ist. Eine Tabelle wie *Chart 1* muß man sich z. B. mühsam zusammensuchen. Auch daß die Haushaltsrechnung nicht veröffentlicht wird, geht in die gleiche Richtung und unterstützt die Vermutung von *Lüder / Merchbächer* (1989, S. 76 f.), daß über den zu dekkenden Informationsbedarf keine genauen Vorstellungen existieren. Hinzu kommt, daß der Eingliederungsplan für die einzelnen Ausgabenarten nicht vorgegeben ist, sondern im Zuge der Haushaltserstellung geändert werden kann [Art. 19 (3) HOEG] und auch häufiger geändert wird, was natürlich die Aufstellung und Auswertung von längeren Zeitreihen stark erschwert und die Klarheit der Planung mindert. Die Rechnungshofberichte enthalten dagegen Anhänge mit Finanzdaten, die viel leser- und auswertungsfreundlicher sind[29]. Inwieweit die EG den Öffentlichkeitsgrundsatz — vor allem im Sinne einer aktiven Finanzpublizität — in der Praxis auch ohne stärkere rechtliche Fundierung tatsächlich befolgt, wird im Gliederungspunkt D II besprochen. Dort wird auch auf die tatsächliche Erfüllung der Forderung nach Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit eingegangen. Diese ist eine Selbstverständlichkeit und wird als solche deshalb weder im deutschen noch im EG-Haushaltsrecht explizit genannt. Die implizite Verankerung ist im deutschen Haushaltsrecht aber eindeutig stärker ausgeprägt als in dem der EG.

Wie bei den deutschen gibt es auch bei den EG-Budgetgrundsätzen — vor allem beim Spezialitätsgrundsatz — bewußt eingeplante Durchbrechungen. Auf alle Details kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht eingegangen werden. Einige grundsätzliche Fragen bei den Forderungen nach Einheit, Spezialität und Ausgleich sind jedoch besprechungsbedürftig.

Zunächst zum *Grundsatz der Einheit.* Hier ist darauf hinzuweisen, daß der Funktionshaushalt der EGKS, drei sogenannte „Satelliten-Haushalte" der EG, die Haushalte der europäischen Entwicklungsfonds und die Anleihe- und Darle-

---

[28] Durch Urteil des EuGH (34 / 86 v. 3.7.1986) ist allerdings klargestellt, daß die Verabschiedung des Haushalts ein *Rechtsakt* ist.

[29] Wenn keine hochaktuellen Daten benötigt werden, sollte man deshalb auf die Rechnungshofberichte zurückgreifen, die auch längerfristig vergleichbare Zeitreihen enthalten (vgl. z. B. Rechnungshof der EG, 1988, S. 201 ff.). *Andel* (1983, S. 321) empfiehlt einen solchen Rückgriff ebenfalls.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 5: **Gegenüberstellung der Budgetgrundsätze im deutschen und im EG-Haushaltsrecht**

In Deutschland gültige Budgetgrundsätze		In der EG gültige Budgetgrundsätze	
Bezeichnung	Rechtsgrundlagen	Bezeichnung	Rechtsgrundlagen
1. Vollständigkeit	Art. 110 (1) GG, § 8 HGrG, § 11 BHO	Universalität (1)	Art. 199 EWGV, Art. 171 EAGV, Art. 4 (1) HOEG
2. Einheit	Art. 110 (1) GG, § 8 HGrG, § 11 BHO	Einheit	Art. 199 EWGV, Art. 171 EAGV, Art. 1 HOEG
3. Öffentlichkeit	Art. 110 (2) GG, § 1 BHO	Öffentlichkeit	Art. 10 u. 88 HOEG
4. Non-Affektation	§ 7 HGrG, § 8 BHO	Universalität (2)	Art. 4 (2) HOEG
5. Spezialität	§§ 15, 22, 27 HGrG, §§ 5, 16, 19, 20, 37, 45, 46 BHO	Spezialisierung	Art. 202 EWGV, Art. 7, 15, 19, 20, 26, 95 HOEG
6. Ausgleich	Art. 110 (1) GG	Gleichgewicht	Art. 199 EWGV, Art. 171 EAGV
7. Jährlichkeit	Art. 110 (2) GG, §§ 8,9 HGrG, §§ 11, 12 BHO	Jährlichkeit	Art. 199, 202, 203 EWGV, Art. 175 EAGV
8. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	§ 6 HGrG, § 7 BHO	Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	Art. 2 HOEG
9. Vorherigkeit	Art. 110 (2) GG, § 1 BHO	Vorherigkeit	Art. 1 HOEG
10. Wahrheit, Klarheit, Genauigkeit	§§ 10, 11, 12 HGrG, §§ 13, 14, 17 BHO, Vorl. VV zu § 11 BHO	Ordnungsgemäße Schätzung	Art. 32 HOEG

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den einschlägigen Vorschriften des GG, des HGrG und der BHO sowie nach *KOM* (1989a), S. 35 ff.) und HOEG (Fassung 1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

henstätigkeit der Gemeinschaft nicht im Gesamthaushaltsplan der EG enthalten sind.

Der *EGKS-Funktionshaushalt* ist wie gesagt dem Haushalt eines Parafiskus wie etwa dem eines Wasserverbandes vergleichbar. Die Satelliten-Haushaltspläne betreffen die Euratom-Versorgungsagentur, das Europäische Zentrum für Berufsbildung und die Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen und sind damit öffentlichen Unternehmen vergleichbar. Entsprechende „Durchbrechungen" gibt es im deutschen Haushaltsrecht auch; sie sind nicht völlig unproblematisch (Stichwort: Flucht aus dem Budget), aber doch weitgehend gerechtfertigt. Als entscheidend wird man ansehen müssen, daß diese Haushalte über ein eigenes Rechnungswesen verfügen und — bis auf im Gesamthaushaltsplan der EG ausgewiesene Zuschüsse für die Satellitenhaushalte — über eigene Bewilligungs- und Kontrollorgane finanziert werden. Damit läuft die Abtrennung von der allgemeinen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung der Gemeinschaft praktisch nur noch auf eine (bei öffentlichen Unternehmen ja übliche) Durchbrechung des Vollständigkeitsgrundsatzes und speziell seiner Forderung nach Bruttobuchung hinaus. Im Hinblick auf die Aufgaben der Vermögensrechnung (die in diesem Aufsatz ja nicht betrachtet werden) erscheint eine Ausblendung dagegen als problematisch; im Zuge des Ausbaus des EG-Controllingsystems sollte deshalb schrittweise eine Integration eingeplant werden.

Die Nichteinbeziehung der *Europäischen Entwicklungsfonds* wird von Kommission und Parlament als ein Verstoß gegen den Einheitsgrundsatz betrachtet, und es wird gefordert, diesen Verstoß zu beseitigen *(KOM,* 1989a, S. 36). Die verschiedenen Entwicklungsfonds beruhen vor allem auf den Abkommen von Jaunde und Lomé. Sie unterstützen unterschiedliche Empfängerkreise und werden durch besondere Beiträge der Regierungen finanziert, die ihrerseits der Kontrolle der nationalen Parlamente unterliegen. Daß man sie in die Vermögensrechnung einbeziehen müßte, kann nicht bestritten werden. Ihre Nicht-Einbeziehung in die laufende Ausgaben-Einnahmen-Rechnung wird von den Regierungen mit dem Wunsch begründet, ohne Mitsprache des europäischen Parlaments nationale Einflüsse geltend machen und unterschiedliche Beiträge entrichten zu können. Dies entbehrt beim heutigen Integrationsstand nicht einer gewissen Logik. Die Trennung wäre allerdings ökonomisch erst dann vollkommen überzeugend, wenn der EG-Normalhaushalt als Haushalt eines supranationalen Zwangsverbandes voll aus direkten EG-Abgaben finanziert würde, für welche die EG sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Ertragshoheit besitzt und deren Verwendung vom europäischen Parlament kontrolliert wird. Die europäischen Entwicklungsfonds wären dann zusätzlich bestehende internationale Kooperationsformen, die einer Stiftung deutscher Länder vergleichbar wären.

Anders verhält es sich mit der *Anleihe- und Darlehenstätigkeit.* Für diese gibt es ausdrückliche Ermächtigungen im EGKS- und im EAG-Vertrag. Außerdem existiert ein Ratsbeschluß auf der Grundlage von Art. 235 EWGV zur Bekämp-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fung von Zahlungsbilanzungleichgewichten der Mitgliedsstaaten mit Hilfe von Darlehen, und darüber hinaus gibt es das sogenannte „Neue Gemeinschaftsinstrument" zur darlehensgestützten Förderung der Investitionstätigkeit[30]. Da die Anleihe- und Darlehenstätigkeit trotz der Gefahr, daß sich Bürgschaftsrisiken realisieren, nicht zum Haushaltsplan gehört, sondern gem. Art. 20 (5) HOEG nur in einem Anhang nachgewiesen wird, ist sie der Kontrolle des Europäischen Parlaments entzogen; da weiterhin auch keine Sonderkontrolle der nationalen Parlamente existiert, ist im Prinzip ein Nebenhaushalt zum EG-Gesamthaushalt entstanden, welcher der Kommission im EGKS-Bereich ein hohes Maß an Autonomie gibt und ansonsten nur zwischen Kommission und Rat abgestimmt wird. Dies ist tatsächlich eine Durchbrechung des Einheitsgrundsatzes und stellt eine modifizierte Form der „Flucht aus dem Budget" dar. Die Anleihe- und Darlehenstätigkeit müßte — funktionell gesehen — sowohl in der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung als auch in der Vermögensrechnung berücksichtigt werden. Dies gilt um so mehr, als dies technisch möglich wäre und zeitweilig auch der Fall war[31]. Negative Auswirkungen dieses Mangels werden in der Praxis allerdings durch zwei Arten von Schranken gemildert[32]: Zum einen führt die Tatsache, daß der Rechnungshof über seine Erkenntnisse aus der Prüfung der Anleihe- und Darlehenstätigkeit berichtet, dazu, daß sich im Rahmen des Entlastungsverfahrens ein gewisses Maß an politischer Kontrolle entwickelt; zum anderen hat sich speziell im EGKS-Bereich der Brauch herausgebildet, daß die Kommission das EP frühzeitig an entsprechenden Entscheidungen beteiligt.

Bezüglich des *Grundsatzes der Spezialität* wurde bereits darauf hingewiesen, daß diese Forderung sich in qualitativer Hinsicht auf Kapitel und Artikel richtet. Sie ist damit — was aus ökonomischer Sicht ja nur zu begrüßen ist — aufgaben-, nicht jedoch kostenorientiert. Darüber hinaus kann man der Tendenz nach sicher behaupten, daß die Forderungen nach qualitativer und temporärer Spezialität im EG-Recht weniger rigide formuliert sind als im deutschen Haushaltsrecht. Zur „Geschmeidigkeit" in bezug auf die *qualitative* Spezialität trägt auch die sogenannte *„Negativreserve"* bei [Art. 19 (5) HOEG]. Dieses Institut entspricht einer geplanten (globalen oder auch auf bestimmte Mittel gerichteten) Minderausgabe mit einem Höchstbetrag von 200 Mio ECU pro Jahr. Es wurde mit dem Haushalt 1987 eingeführt, um die Einigung zwischen Rat und Parlament im Rahmen des noch zu erläuternden Höchstsatzverfahrens zu erleichtern und trägt gleichzeitig zur Realisierung des Ausgleichsgrundsatzes bei[33].

---

30 Vgl. KOM (1989a, S. 37 f.). Einen Gesamtüberblick zur Anleihe- und Darlehenstätigkeit findet man in *Caesar* (1990).

31 Vgl. KOM (1989a, S. 38) und *Caesar* (1990, S. 261).

32 Das Folgende verdanke ich einem persönlichen Hinweis von *B. Friedmann.*

33 Vgl. Europ. Parl. (1987, S. 31) und KOM (1989a, S. 46). Zu den taktischen Überlegungen in Rat und Parlament im Zusammenhang mit der Negativreserve vgl. *Timmann* (1989, S. 18-20).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Lockerung des Grundsatzes der *temporären* Spezialität (in der EG spricht man von „Jährlichkeit") ist zu einem guten Teil eine Folge der Unterscheidung von Ein- und Mehrjahresprogrammen und der daraus resultierenden Unterscheidung der *Mittel für Verpflichtungen* und der *Mittel für Zahlungen.* Der EG-Rechnungshof erläutert den Unterschied und die Auswirkungen auf verschiedene Haushaltspläne in seinen Jahresberichten an einem Zahlenbeispiel, das in *Chart 6* (S. 218) abgebildet ist. Das Ergebnis der Unterscheidung ist, daß im Prinzip eine rationalere Verausgabung der Mittel für Mehrjahresprogramme möglich und der *Jährlichkeitsgrundsatz* gleichwohl in gewisser Weise eingehalten wird (da die Zahlungsermächtigungen jährlich spezifiziert sind), daß andererseits aber auch ein — von Jahr zu Jahr schwankender und potentiell wachsender — Differenzbetrag zwischen den Summen der Verpflichtungs- und der Zahlungsermächtigungen entstehen kann.

Damit ergibt sich die Gefahr, daß die laufende Liquiditätssicherung durch die Kumulation von Differenzbeträgen erschwert wird, welche in der EG-Terminologie gerne als *„Altlasten"* bezeichnet werden (KOM, 1989a, S. 41). Verstärkt wird diese Gefahr durch die relativ großzügigen Übertragbarkeitsvorschriften. Realisiert hat sich die Kumulation von „Altlasten" in der ersten Hälfte der 80er Jahre. Das lag daran, daß bei Rat und Parlament — ähnlich wie bei den Kommunen im Bereich der sogenannten Folgekostenproblematik — der Überblick über die „Altlasten" verlorenging und immer mehr Projekte mit Hilfe von Verpflichtungsermächtigungen in Angriff genommen wurden, ohne zu bedenken, daß später dann ja automatisch auch die Zahlungsermächtigungen wachsen (KOM, 1989a, S. 42 f.). Hinzu traten Verschiebungen von Zahlungsverpflichtungen aufgrund unvorhergesehener und / oder aus einer Konfliktstrategie resultierender Liquiditätsengpässe. Um solchen Gefahren zu wehren, wurde in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1988 als Punkt 16 vereinbart, daß sich die Kommission im Haushaltsvorentwurf um eine „strenge Beziehung" zwischen Zahlungs- und Verpflichtungsermächtigungen zu bemühen hat; außerdem wurden in die neue HOEG in Art. 1 Forderungen aufgenommen, die für Verpflichtungsermächtigungen Fälligkeitspläne und Durchführungstermine verlangen (KOM, 1989a, S. 42, S. 105 ff. u. S. 121). Solche Pläne und Termine hat es früher auch schon gegeben; sie wurden jedoch nicht eingehalten. Wie sich die neue Regelung bewährt, wird anhand der Rechnungshofberichte zu prüfen sein. Skeptisch stimmt, daß es neuerdings recht großzügige Regelungen für die Zahlung von Vorschüssen der EG an die Mitgliedsstaaten auf geplante Zuschußprogramme gibt. Diese werden im Rechnungswesen nicht getrennt ausgewiesen (*Fehr,* 1989, S. 13). Was passiert mit diesen Vorschüssen, wenn die Planungen nicht realisiert werden? Wie werden gegebenenfalls die Rückflüsse behandelt, und wie stark wirken sie sich auf den Realitätsgehalt der Pläne und Termintabellen aus? Diese Fragen verweisen auf Probleme, können im Moment mangels ausreichender Erfahrungen mit den neuen Vorschriften aber noch nicht abschließend beantwortet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 6

Arten von Haushaltsmitteln im EG-GHP

Zur Deckung der vorgesehenen Ausgaben unterscheidet der Gesamthaushaltsplan folgende Arten von Haushaltsmitteln:

a) **Getrennte Mittel (GM)** dienen zur Finanzierung von Mehrjahresvorhaben in gewissen Bereichen. Sie umfassen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen:
   - — **Verpflichtungsermächtigungen (VE)** decken im laufenden Haushaltsjahr die rechtlichen Verpflichtungen, die für Tätigkeiten eingegangen werden, deren Durchführung sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstreckt;
   - — **Zahlungsermächtigungen (ZE)** decken die Ausgaben, die bei der Erfüllung der im Laufe des Haushaltsjahres und/oder früherer Haushaltsjahre eingegangenen Verpflichtungen entstehen.

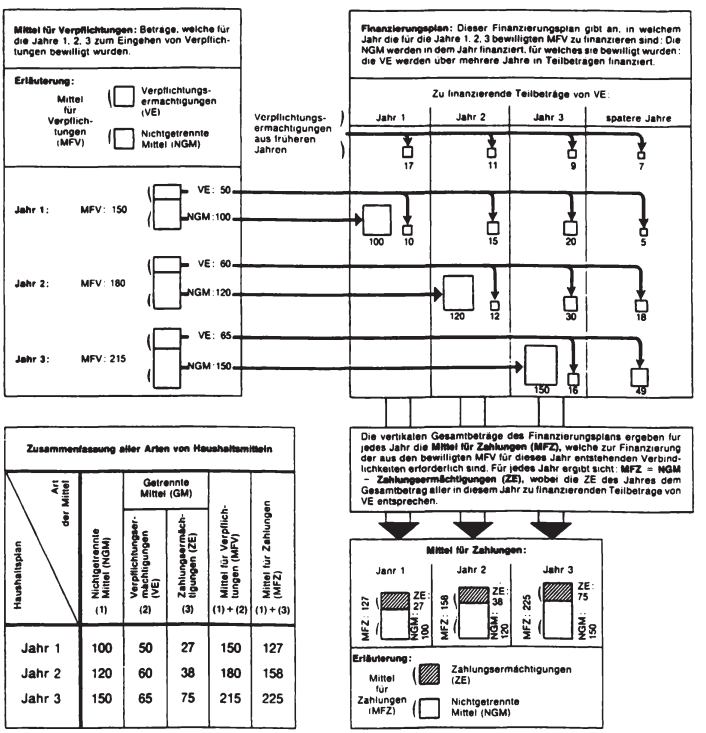
b) **Nichtgetrennte Mittel (NGM)** decken bei auf ein Jahr begrenzten Tätigkeiten sowohl Verpflichtungen als auch Zahlungen zu Lasten desselben Haushaltsjahres.

Somit können für ein Haushaltsjahr die beiden folgenden Gesamtbeträge aufgestellt werden[1]:

- — der Gesamtbetrag der **Mittel für Verpflichtungen (MFV)** = Nichtgetrennte Mittel (NGM) + Verpflichtungsermächtigungen (VE);
- — der Gesamtbetrag der **Mittel für Zahlungen (MFZ)** = Nichtgetrennte Mittel (NGM) + Zahlungsermächtigungen (ZE).

Die Haushaltseinnahmen dienen zur Deckung der Mittel für Zahlungen. Verpflichtungsermächtigungen werden erst dann finanziert, wenn die entsprechenden Zahlungsermächtigungen in den Haushaltsplan eingesetzt sind.

Das folgende vereinfachte Schema (mit fiktiven Beträgen) zeigt die Auswirkung dieser Arten von Mitteln auf die verschiedenen Haushaltsjahre:



[1] **Anmerkung:** Man beachte den Unterschied zwischen „Mittel für Verpflichtungen" und „Verpflichtungsermächtigungen" sowie zwischen „Mittel für Zahlungen" und „Zahlungsermächtigungen". Die Begriffe Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen werden ausschließlich im Rahmen der getrennten Mittel benutzt.

Quelle: Rechnungshof der EG (1988, S. 205).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der *Ausgleichsgrundsatz* wird im EG-Recht anders als im deutschen Haushaltsrecht verstanden. Wie bereits ausgeführt, ist der Haushalts*plan* in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Im Zuge der Durchführung ergeben sich dann aber natürlich Planabweichungen, so daß die Haushalts*rechnung* i. d. R. nicht mehr ausgeglichen ist. Überschüsse oder Defizite werden im nächsten Haushaltsjahr als Einnahmen oder Ausgaben verbucht, und zwar im Wege eines Berichtigungshaushalts, in den die Unterschiede zwischen Haushaltsplan und Haushaltsrechnung eingehen (Art. 32 HOEG).

Tritt während des Jahres aufgrund unvorhergesehener Entwicklungen eine Liquiditätskrise ein, was angesichts der rechtlichen Verpflichtungen vor allem im Garantiebereich beim heutigen System selbst dann nicht völlig ausgeschlossen werden kann, wenn vorher Notmaßnahmen (wie z. B. Vorschüsse und / oder Sonderbeiträge der Regierungen) ergriffen worden sind, bedeutet dies, daß die EG an sich fälligen Verpflichtungen nicht nachkommen kann[34]. Sie verfügt nämlich noch nicht über ein voll entwickeltes Krisenbeherrschungssystem wie das oben skizzierte und vor allem auch nicht über die Rückgriffsmöglichkeit auf Kassenverstärkungskredite. Deshalb muß sie zu Maßnahmen greifen, mit denen man im privaten Geschäftsleben seinen guten Ruf verspielen würde. Das unterstreicht die Bedeutung der Einplanung von Reserven, wie sie oben (bei den funktionsbedingten Anforderungen) gefordert wurden, und legt wie gesagt die Einführung der Möglichkeiten nahe, Kassenverstärkungskredite aufnehmen zu dürfen (*Caesar,* 1990, S. 258).

Damit kann die Besprechung der EG-Budgetgrundsätze beendet und kann zur Darstellung des Planungsablaufs übergegangen werden.

2. Der Budgetzyklus

a) Die Aufstellungsphase

Die Organe der EG sind seit dem Haushaltsjahr 1971 verpflichtet, ein Budget zu veranschlagen (*Strasser,* 1982, S. 36); die Kommission soll nach einem Ratsbeschluß darüber hinaus eine (zunächst drei-, dann vier- und jetzt fünfjährige) Finanzielle Vorausschau erstellen, in der die finanziellen Folgen der geltenden Vereinbarungen und Beschlüsse aufgezeigt werden (ebd., S. 39). Verfahren und Kompetenzen haben sich seither mehrfach geändert, und zwar so, daß sich die Bedeutung sowohl des Parlaments als auch der Finanziellen Vorausschau entscheidend verstärkt haben[35]. Das heutige Planungssystem gilt seit dem 29. 6. 1988

---

[34] So etwas trat z. B. in den Haushaltsjahren 1984 bis 1986 ein, war damals allerdings nicht völlig unvorhersehbar und wohl auch politisch-taktisch bedingt ("brinkmanship" im Rahmen einer Konfliktstrategie).

[35] Zu den einzelnen Entwicklungsstufen vgl. KOM (1989a, S. 17 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und ist mit dem Haushalt 1989 erstmals voll angewandt worden[36]. Die für seine Funktionsweise wichtigsten Elemente sind die zweigeteilte Haushaltsbehörde, die Unterscheidung obligatorischer und nichtobligatorischer Ausgaben, eine Höchstsatzvorschrift, ein fester Zeitplan und die dominierende Stellung der Finanziellen Vorausschau 1988 bis 1992.

Der Ablauf des Verfahrens ist in Art. 203 EWGV vorgeschrieben; tatsächlich wird jedoch nicht der dort fixierte Zeitplan eingehalten, sondern ein modifizierter „pragmatischer Zeitplan". Dieser hat sich in der Praxis herausgebildet und inzwischen in Art. 18 HOEG auch eine rechtliche Basis gefunden. Prozeßpromotor des Verfahrens ist die Kommission, speziell die Generaldirektion Haushalt. Wie der Planungs- und Abstimmungsprozeß im einzelnen abläuft, ist in *Chart 7* (S. 222 f.) dargestellt. Bevor die Etappen dieses Ablaufplans besprochen werden können, muß zunächst aber etwas näher auf die ja schon mehrfach angesprochene Unterscheidung zwischen obligatorischen (OA) und nichtobligatorischen Ausgaben (NOA), auf die damit zusammenhängende Höchstsatzregelung und auf die heutige Stellung der Finanziellen Vorausschau eingegangen werden.

Die *Unterscheidung zwischen OA und NOA* wurde 1970 in den EWG-Vertrag (Art. 203) eingeführt und ist erstmals im Haushaltsjahr 1975 wirksam geworden (KOM, 1989a, S. 67). Sie verschaffte dem Parlament Änderungs- und Letztentscheidungsrechte bei den NOA und entwickelte sich — wie man sich leicht denken kann — nach kurzer Zeit zu einem Zankapfel zwischen Parlament und Rat. 1982 kam es dann zu einer „Gemeinsamen Erklärung", in der die OA als Ausgaben definiert wurden, „welche die Haushaltsbehörde in den Haushaltsplan einsetzen muß, um es der Gemeinschaft zu ermöglichen, ihren internen und externen Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten ergeben, nachzukommen. Damit sind alle anderen Ausgaben ‚nichtobligatorische' Ausgaben" (ebd., i. Orig. gesperrt).

Die vorstehende Abgrenzung der OA ist zwar eine Nominal-, nicht jedoch eine klare Operationaldefinition. Deshalb wurde ergänzend das *Trialogverfahren* vereinbart: Die Kommission schlägt in ihrem Vorentwurf zum Haushaltsplan eine Einteilung der Ausgaben vor; ist einer der beiden Zweige der Haushaltsbehörde nicht einverstanden, kommen die Präsidenten von Kommission, Parlament und Rat zum Trialog zusammen und bemühen sich, das Problem vor der Aufstellung des Haushaltsentwurfs zu klären. Im Rahmen dieses Verfahrens hat man sich pragmatisch (aber nicht ausdrücklich) auf folgende Einteilung geeinigt[37]:

— Als OA werden eingestuft: die Ausgaben im Rahmen des EAGFL (Garantie), Erstattungen und Beihilfen an Mitgliedsstaaten sowie die Ausgaben für Fischereipolitik und die Folgekosten der Verträge mit Drittländern;

---

[36] Zum Zustandekommen der Vereinbarungen von 1988 vgl. ebd., S. 25 ff.; zum Planungsverfahren selbst ebd., S. 73 ff. Zum Zustandekommen des Haushalts 1989 vgl. *Timmann* (1989).

[37] Vgl. KOM (1989a, S. 68) und *Läufer* (1990, S. 148 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— als NOA gelten nahezu alle Ausgaben im Rahmen der Strukturfonds [EAGFL (Ausrichtung), EFRE und ESF], die Interventionsmittel in den Bereichen Energie, Industrie und Forschung und fast alle Verwaltungsausgaben.

Die Unterscheidung zwischen NOA und OA ist (oder war jedenfalls) nicht nur wegen des Letztentscheidungsrechts, sondern auch deshalb so umstritten, weil Art. 203 (9) EWGV zur Sicherung der Ausgabendisziplin vorsieht, daß für die Befugnis des Parlaments, Abänderungen bei den NOA vorzunehmen, ein *Höchstsatz* festgesetzt wird. Dieser bezeichnet den Prozentsatz, um den die NOA maximal steigen dürfen, und zwar einschließlich aller Berichtigungs- und Nachtragshaushalte und sowohl im Hinblick auf Verpflichtungs- als auch auf Zahlungsermächtigungen (KOM, 1989a, S. 68). Der Höchstsatz wird von der Kommission nach Anhörung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik und auf der Basis von Daten zur Entwicklung des realen BSP der EG, der durchschnittlichen Veränderung der Haushaltsmittelsummen der Mitgliedsländer und der Entwicklung der Lebenshaltungskosten bis zum 1.5. (EWGV) bzw. 1.3. (pragmatischer Zeitplan) nach einer Berechnungsmethode festgesetzt, die bei *Lüder / Merchbächer* (1989, S. 40) erläutert ist. Er hatte 1977 einen bisher höchsten Wert von 17,3%, 1989 dagegen den bisher niedrigsten Wert von 5,8% (KOM, 1989a, S. 68 f.). Geht der Rat in seinem Haushaltsplanentwurf über die Hälfte des Höchstsatzes hinaus, kann das Parlament den Gesamtbetrag der NOA zur Wahrung seiner Gestaltungsrechte nochmal um bis zu 50% des Höchstsatzes weiter erhöhen (sogenannte „Spielraumregelung"); nutzt der Rat weniger als die Hälfte des Höchstsatzes, hat das Parlament die Befugnis, den nicht genutzten Rest des Höchstsatzes zu verplanen (*Läufer,* 1990, S. 149 f.). Seit einer 1984 in Dublin getroffenen Verabredung zur Haushaltsdisziplin hat sich der Rat bei der Aufstellung seines Haushaltsplanentwurfs routinemäßig so verhalten, daß die Erhöhung der NOA gegenüber dem Vorjahr genau (oder jedenfalls nicht mehr als) 50% des vorgeschlagenen Höchstsatzes betrug. Deshalb hätte praktisch nur im Einvernehmen zwischen Rat und Parlament ein neuer Höchstsatz festgesetzt werden können[38]. Der in Art. 203 (9) im Prinzip vorgesehene zweite Weg zur Abänderung des vorgeschlagenen Höchstsatzes über das Spielraumverfahren ist damit praktisch gegenstandslos geworden[39].

Inzwischen ist die gesamte Höchstsatzregelung durch die *Finanzreform von 1988* und die *Einführung der verbindlichen Finanziellen Vorausschau* für die Jahre 1988 bis 1992 aber faktisch (wenn auch nicht unbedingt rechtlich) obsolet geworden. Diese Reform ist wie gesagt aus dem Trialogverfahren hervorgegangen und setzt an die Stelle der jährlichen Höchstsätze Aussagen über Strukturelastizitäten im Rahmen des Zeitraums der Finanziellen Vorausschau, die gleichzeitig

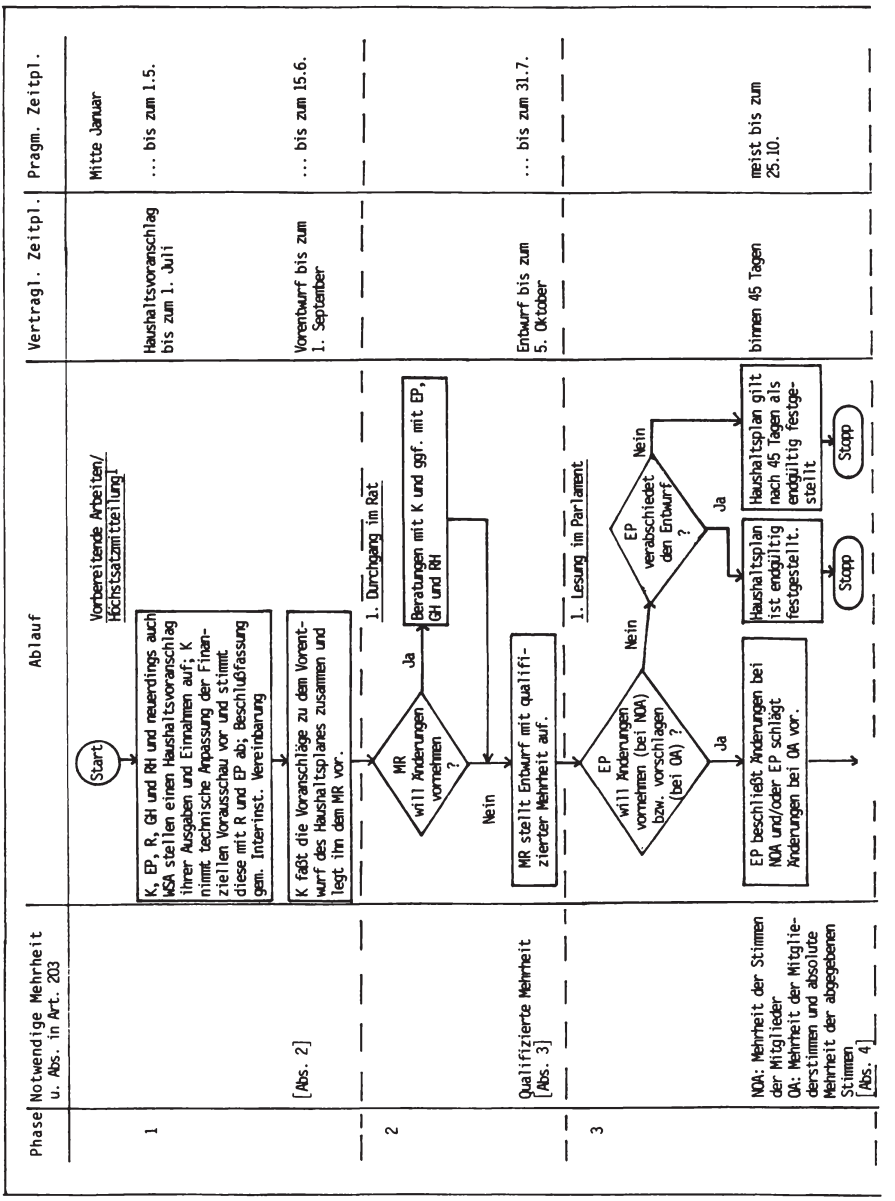
---

[38] Quellennachweis zur Dubliner Haushaltsdisziplin-Vereinbarung bei *Läufer* (1990a, S. 203).

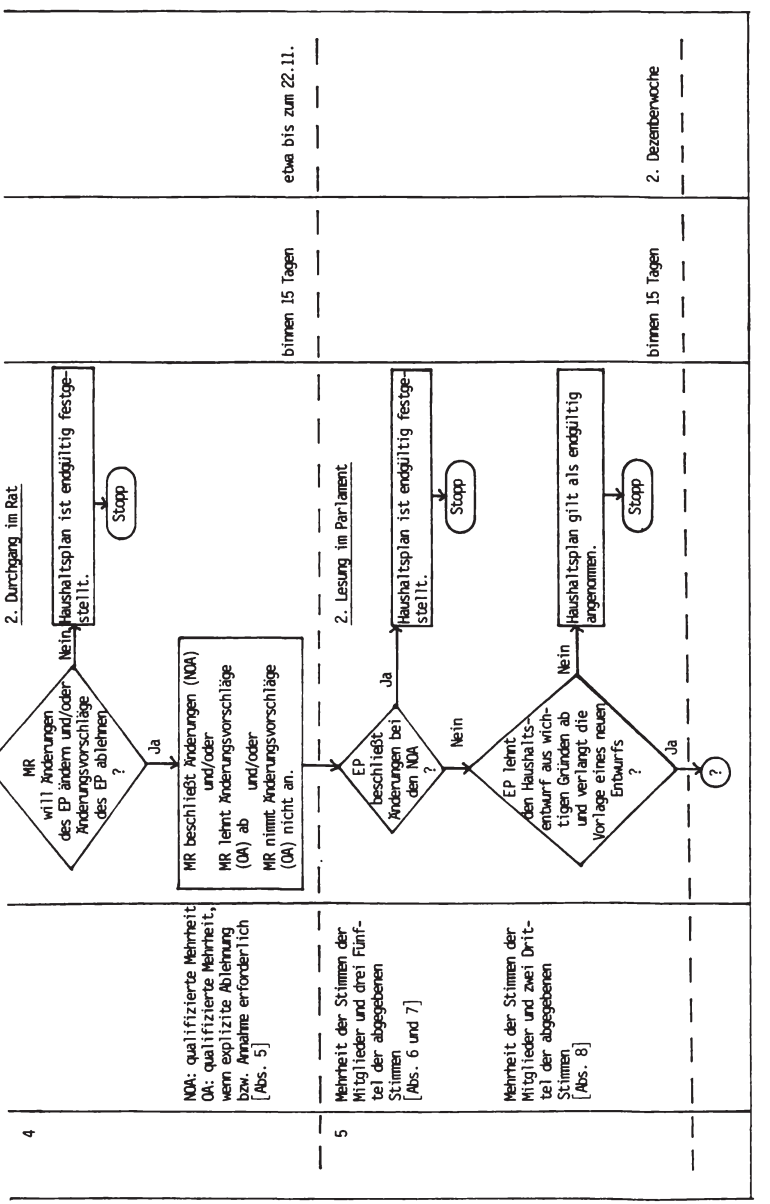
[39] Vgl. KOM (1989a, S. 69) sowie *Läufer* (1990, S. 150).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Chart 7: **Haushaltsverfahren gemäß Artikel 177 EAGV und 203 EWGV (Stand 1990)**



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



[1] Gem. Interinstitutioneller Vereinbarung ersetzt durch eine interinstitutionelle Beschlußfassung, die sich an den Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau orientiert. Der endgültige Höchstsatz stand früher faktisch erst in Phase 5 fest.

Quelle: Teutemann (1992, S. 277); eigene Ergänzungen gemäß *KOM* 1989 a, S. 73 ff.) und HOEG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Obergrenzen und Zielwerte (und damit implizit auch Höchstsätze) sind[40]. Damit wird nicht mehr primär nach OA und NOA unterschieden, sondern nach den sechs politisch gebildeten Aufgabengruppen, die in *Chart 1.2* (S. 188) aufgeführt worden sind. Die Prioritätskennziffern für diese Gruppen lassen sich für 1989 aus der Finanziellen Vorausschau errechnen und betragen: 0,29 (EAGFL, Garantie) / 0,74 (Strukturmaßnahmen) / 0,15 (Mittelmeerprogramme, Forschung) / 0,09 (sonstige Politikbereiche) / - 0,27 (Erstattungen und Verwaltung) sowie 0,0 (Währungsreserve). Man erkennt unmittelbar die höchstbeachtlichen Prioritätskennziffern der Strukturfonds sowie der Mittelmeer- und Forschungsmaßnahmen. Die Strukturfonds insgesamt haben damit die Garantiemaßnahmen von ihrem Prioritätsrang 1 verdrängt.

Die Werte der Finanziellen Vorausschau müssen — wie bereits erwähnt — „technisch" an die Entwicklung des realen BSP und der Preise sowie an gemachte Erfahrungen angepaßt werden. Diese *technische Anpassung* wird (anders als etwa in der deutschen Haushalts- und Finanzplanung, in der über Preisanpassungen zwischen den Ressorts und dem BMF bei den Einzeltiteln verhandelt wird) von der Kommission summarisch vorgeschlagen. Sie bildet heute den Auftakt zum Haushaltsverfahren und muß die Zustimmung beider Teile der Haushaltsbehörde finden. Dies soll vor dem 1.5. geschehen (KOM, 1989a, S. 75). Auf Vorschlag der Kommission und mit Zustimmung der beiden Teile der Haushaltsbehörde kann die Finanzielle Vorausschau auch geändert werden. Dies ist 1989 geschehen (KOM, 1990b, S. 6). Die Obergrenze für die Gesamtausgaben und damit auch der Höchstbetrag der abforderbaren Eigenmittel darf dabei aber nicht überschritten werden; das ergibt sich aus dem Eigenmittelbeschluß, der von den Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde und Vertragsqualität besitzt[41].

Damit kann zur Besprechung des Ablaufplans übergegangen werden. Wie *Chart 7* zeigt, kann man eine *Vorbereitungs-* und eine *Entscheidungsphase* unterscheiden. Letztere ist ihrerseits in vier Unterphasen gegliedert, so daß sich insgesamt fünf Phasen ergeben: die der vorbereitenden Arbeiten, die der ersten Lesungen im Rat und im Parlament und die der zweiten Lesungen im Rat und im Parlament[42]. Wenn in diesem Zusammenhang vom „Rat" gesprochen wird, so ist der *Budgetrat* (Rat der Finanzminister) gemeint (*Läufer,* 1990a, S. 139); wenn „qualifizierte Mehrheiten" gefordert werden, so ist die nach Art. 148 EWGV vorgeschriebene Gewichtung der Länderstimmen vorzunehmen (KOM, 1989a, S. 76). Nachtrags- und Berichtigungshaushalte werden ablauftechnisch in vergleichbarer Weise verabschiedet [Art. 15 (2) HOEG]. In der EG-Terminologie

---

[40] Im Prinzip schwelt hier noch ein Streit zwischen Rat und Parlament. Faktisch wird jedoch so verfahren, wie oben dargestellt. Zum Interpretationsstreit vgl. *Timmann* (1989, S. 26-29).

[41] Vgl. auch Ziffer 18 der Interinst. Vereinb. und KOM, 1989a, S. 121.

[42] Die im ersten Arbeitskasten in *Chart 7* genannten Abkürzungen bedeuten: K = Kommission, EP = Europäisches Parlament, GH = Gerichtshof, RH = Rechnungshof und WSA = Wirtschafts- und Sozialausschuß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind Berichtigungshaushalte solche, die Änderungen struktureller Art mit sich bringen, ohne die Summe der Gesamtausgaben zu erhöhen oder neuartige Ausgaben einzuführen; bei einem Nachtragshaushalt kommt es dagegen zu einer Ausgabenerhöhung oder neuartigen Ausgaben [Art. 15 (1) HOEG].

Die *Vorbereitungsphase* begann früher mit einer Zusammenkunft zwischen dem Generaldirektor für Haushalt und den übrigen Generaldirektoren zur Vorbesprechung des Haushaltsrundschreibens an die mittelbewirtschaftenden Dienststellen sowie mit der Erstellung der Voranschläge in den Organen. Außerdem wurden Haushaltshearings bei der Generaldirektion Haushalt abgehalten, und es gab eine gemeinsame Ratstagung der Außen-, Wirtschafts- und Finanzminister zur Lagebeurteilung (KOM, 1989a, S. 75). Inzwischen ist diese Ratstagung aber entfallen, und die Vorbereitungsphase ist ganz auf die technische Anpassung der Finanziellen Vorausschau zugeschnitten worden. Die entsprechenden Vorschläge sollen von der Kommission so rechtzeitig fertiggestellt werden, daß die Haushaltsbehörde Anfang März unterrichtet werden und vor dem 1. Mai gem. Art. 10 (2) der Institutionellen Vereinbarung über den Anpassungsvorschlag beschließen kann. Dieser Beschluß hat im Rat mit qualifizierter Mehrheit und im Parlament mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und 60% der abgegebenen Stimmen zu erfolgen (ebd.).

Der Ablauf der *Entscheidungsphasen* ist aus *Chart 7* klar zu erkennen. Da die Willensbildung hier zwischen Rat und Parlament hin und her pendelt, spricht man auch von einem „Pendelverfahren" oder der „navette", dem „Weberschiffchen" (*Läufer,* 1990a, S. 109).

Intern beginnen die Arbeiten im Rat damit, daß der Vorentwurf vom sogenannten Ausschuß der Ständigen Vertreter geprüft und dann dem Budgetrat zur Aufstellung des Entwurfs vorgelegt wird (KOM, 1990b, S. 12). Das Europäische Parlament verweist den Entwurf intern an seinen Haushaltsausschuß. Dieser konsultiert betroffene andere Ausschüsse und ernennt aus seiner Mitte zwei Berichterstatter, und zwar einen für den Einzelplan der Kommission und einen für die Einzelpläne der übrigen Organe. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der anderen Ausschüsse und der Berichterstatter macht der Haushaltsausschuß seine Vorschläge; sodann kommt es dann zu einer Plenardebatte (KOM, 1989a, S. 77).

Wie man aus *Chart 7* entnehmen kann, gibt es fünf Möglichkeiten der Feststellung des *Haushaltsplans*. Dieser ist festgestellt, wenn das Parlament in Phase 3 den Entwurf des Ministerrats akzeptiert und verabschiedet (1) oder die 45-Tage-Frist verstreichen läßt (2) oder wenn es in Phase 5 den Haushaltsplan in der zweiten Lesung — ggf. nach Änderungen bei den NOA — annimmt (3) oder die 15-Tage-Frist verstreichen läßt (4) oder wenn der Ministerrat die 15-Tage-Frist der Phase 4 verstreichen läßt (5).

Kommt es zu keiner dieser fünf Möglichkeiten, muß das Parlament den Haushalt aus einem wichtigen Grund abgelehnt und die Vorlage eines neuen Entwurfs

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verlangt haben (Phase 5). Was das bedeutet, ist vom Wortlaut her nicht völlig klar, denn es läßt offen, ob damit auch die Ausarbeitung eines neuen Vorentwurfs durch die Kommission gemeint ist[43]. Im Prinzip befindet man sich wohl wieder in der Phase 1. Praktisch wird dann aber meist bereits das Haushaltsjahr begonnen haben, und es muß nach der Methode der vorläufigen Zwölftel verfahren werden (Art. 204 EWGV). Dies würde es nahelegen, im Wege der Selbstbindung eine Art „Strafe für Nichteinigung" und Fristverkürzungen im Zeitplan einzuführen, um den Einigungsprozeß zu stützen und zu beschleunigen[44].

b) Die Phasen des Vollzugs sowie der Abrechnung, Kontrolle und Entlastung

Für die *Ausführung* des Haushaltsplans ist vorwiegend die Kommission zuständig [Art. 205 (1) EWGV und Art. 22 (1) HOEG]. Der Rat kann sich aber beratend oder kontrollierend durch Beratungs-, Verwaltungs- und Regelungsausschüsse einschalten. Verwaltungsausschüsse können zu den Maßnahmen der Kommission eine Stellungnahme ausarbeiten und sie dem Rat vorlegen, und Regelungsausschüsse erarbeiten Stellungnahmen, nach denen sich die Kommission bei den Durchführungsmaßnahmen richten muß (KOM, 1989a, S. 83).

Ansonsten ist das Ausführungsverfahren weitgehend mit dem deutschen vergleichbar: Anweisungs- und Kassenwesen (in der EG-Sprache heißt letzteres Rechnungsführung) sind getrennt; Rechnungen dürfen allerdings erst angewiesen werden, wenn vorher ein *Mittelbindungsantrag* gestellt worden ist [Art. 36 (1) HOEG] und wenn ein *Finanzkontrolleur* (s. u.) eine *vorherige* Kontrolle durchgeführt und einen Sichtvermerk erteilt hat, in dem Richtigkeit der Verbuchung, Mittelverfügbarkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bestätigt werden (ebd., S. 84 u. S. 87, sowie Art. 28 und 47 HOEG). Es fehlt jedoch ein Beauftragter des Haushalts (§ 9 BHO), und es fehlt ebenfalls die Möglichkeit, eine haushaltswirtschaftliche Sperre vorzunehmen (§ 41 BHO).

Eine Besonderheit der EG-Rechnungsführung besteht darin, daß — jedenfalls im Grundsatz — nach dem System der Doppelten Buchführung gebucht wird (Art. 69 HOEG). Hierfür gibt es einen Buchungsplan, der zwischen Einnahmen-Ausgaben-Konten und Vermögenskonten trennt (Art. 78 HOEG); für die Vermögensgegenstände gibt es Bestandsverzeichnisse (Art. 65 bis 68 HOEG). Die EG ist damit im Prinzip in der Lage, der Forderung nach einer integrierten Vermö-

[43] Unter Rechtswissenschaftlern herrscht heute wohl die Meinung vor, daß ein „neuer Entwurf" einen „neuen Vorentwurf" einschließt. Vgl. *Magiera* (1989, Rdn. 18 zu Art. 203).

[44] Es ist bisher in zwei Jahren zu einer Globalablehnung gekommen: 1979 (*Läufer*, 1990a, S. 124) und 1984 (ebd., S. 125). In beiden Fällen mußte ebenso wie 1988 (Überschreitung der Frist vom 5.10.) das Nothaushaltsrecht in Anspruch genommen werden (vgl. ebd.). Ein Vorschlag zur Ausgestaltung einer entsprechenden „Strafe" wird im Rahmen der Mängelanalyse besprochen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gensrechnung und ihrer systematischen Auswertung bereits nachzukommen. Vorstufen dazu sind auch schon vorhanden: Im Rahmen des sogenannten *Finanzberichts,* der dem Geschäftsbericht von Unternehmen vergleichbar ist und somit eine andere Funktion als der (in die Zukunft gerichtete) deutsche Finanzbericht erfüllt, werden eine *„Konsolidierte Haushaltsrechnung"* (= Einnahmen-Ausgaben-Rechnung) und eine *„Konsolidierte Bilanz"* (= Vermögensänderungsrechnung) aufgestellt und erläutert (KOM, 1990b, S. 43 ff.). Hier wird auch auf Eventualverbindlichkeiten eingegangen. Wie bei *Lüder / Merchbächer* (1989, S. 46-62) gezeigt wird, ist die Rechnung allerdings sowohl als Finanz- als auch Ergebnisrechnung unvollständig. Das reduziert ihre Aussagekraft natürlich erheblich.

Probleme ergeben sich bei der Bereitstellung der Eigenmittel durch die Mitgliedsstaaten. Die Einnahmen werden von diesen ja im Auftrag der EG erhoben, wobei die EG ein Kontrollrecht hat (KOM, 1989a, S. 85). Da der Mitteleinzug auf diese Weise in 12 verschiedenen Rechtskreisen erfolgt, da Betrügereien zu Lasten des Fiskus in vielen Staaten weiterhin nur Delikte sind, wenn der *nationale* Fiskus geschädigt wird, und da manche Verwaltungen wohl eher national als gemeinschaftsfreundlich denken, ist man in der Kommission (und im Rechnungshof) mit der rechtlichen Absicherung gegen Betrügereien zu Lasten der EG nicht zufrieden (ebd., S. 85 f.). Vorschläge der Kommission zu einem besseren Schutz ihrer finanziellen Interessen sind von den Staaten nur zurückhaltend umgesetzt worden, obwohl bereits die Verordnung 283 aus dem Jahre 1972 eine Verpflichtung zur Meldung von Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen vorsah; die Kommission hat deshalb eine Betrugsbekämpfungseinheit gegründet und verlangt von den Mitgliedsstaaten Berichte über Betrügereien und Unregelmäßigkeiten (KOM, 1989a, S. 85 f.).

Die *Kontrolle der Haushaltsführung* kann in eine interne und eine externe sowie in eine vorherige, eine mitschreitende und eine nachherige eingeteilt werden.

Die *interne Kontrolle* ist die bereits angesprochene *vorherige* Kontrolle durch den Finanzkontrolleur. Ein solche Kontrolle ist stets mit einer gewissen Skepsis zu betrachten. Die Erteilung des Sichtvermerks verlangt vom Finanzkontrolleur nämlich eine vorherige Abschätzung der Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens und macht ihn dabei jedenfalls dann zum Verbündeten von Anweisungsbefugten und Rechnungsführern, wenn zwischen diesen Personen ein so dauerhafter und enger Arbeitsverbund entsteht, daß es naheliegt, zu einem mehr kooperativen Arbeitsstil überzugehen und eine gemeinsame Entscheidung an die Stelle einer Trennung von Entscheidung und Kontrolle zu setzen. Ex post kann so etwas dann zu einer Abwehrhaltung gegen externe Kontrollen führen, einer Haltung, die zur Folge hätte, daß die Aufdeckung von Fehlern und damit auch das Lernen daraus erschwert werden. Ob und ggf. wo dieser Verdacht (der ja generell gegen vorherige Kontrollen vorgebracht wird) auch im Falle der EG berechtigt ist, wird anhand

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Rechnungshofberichte zu prüfen sein. A priori wird man eine Verantwortungsteilung (statt einer unabhängigen Kontrolle) hier vor allem im Einzelplan III (Kommission) nicht jedoch so sehr z. B. im Einzelplan I (Parlament) erwarten.

Zugunsten der vorherigen Kontrolle in der EG könnte man allerdings anführen, daß der Finanzkontrolleur den Beauftragten für den Haushalt und die ebenfalls in der HOEG nicht vorgesehene Haushaltswirtschaftliche Sperre ersetzen muß. Er könnte dies im Prinzip tun, indem er Kommission, Rat und Parlament rechtzeitig auf einen zu schnellen Mittelabfluß hinweist und indem er erforderlichenfalls weitere Mittelbindungen mit dem Hinweis auf Verfügbarkeitslücken verhindert. Letzteres gehört sogar zu seinen Amtspflichten. Ob dies tatsächlich geschieht, kann nur die Praxis zeigen. Auch hierauf wird bei der Auswertung der Rechnungshofberichte einzugehen sein.

Eine *externe mitschreitende Kontrolle* erfolgt vor allem durch das Parlament im Wege des sogenannten *„Notenboom-Verfahrens":* Dieses Verfahren beruht auf dem in Art. 34 HOEG verlangten vierteljährlichen Bericht der Kommission an Rat und Parlament über die Ausführung des laufenden Haushaltsplans und die Finanzlage der Gemeinschaft. Es ist nach dem Abgeordneten Notenboom benannt, der ab 1976 als Berichterstatter des Haushaltsausschusses dazu beitrug, daß es — i. d. R. Ende Oktober — zu einer Generaldebatte über die Ausführung des laufenden Haushalts kam bzw. kommt, einer Debatte, die 1976 sogar zu einem (später wieder zurückgezogenen) Mißtrauensantrag gegen die Kommission führte. Dieses System der mitschreitenden Kontrolle hat durch die Einführung der verbindlichen Finanzplanung erheblich an Bedeutung gewonnen, müssen die Vierteljahresberichte doch dafür sorgen, daß von der Kommission (und erforderlichenfalls auch von Rat und Parlament) rechtzeitig auf Planabweichungen reagiert wird, die sich z. B. im Rahmen des Frühwarnsystems der Kommission abzeichnen[45]; außerdem müssen im Rahmen der technischen Anpassung zur systematischen Verbesserung der Planungsgrundlagen die Erfahrungen bei der Ausführung des laufenden Haushalts berücksichtigt werden (KOM, 1989a, S. 89).

Eine *nachträgliche externe Kontrolle* erfolgt durch den Rechnungshof und das Parlament.

Die Kontrolle durch den *Rechnungshof,* dessen 12 Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, mit den nationalen Rechnungshöfen zusammenarbeiten und mit ihnen einen Informationsaustausch betreiben, richtet sich gem. Art. 206 und 206a EWGV auf Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben sowie Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Sie ist von der Kommission durch die Erstellung der Haushaltsrechnung mit einem umfangreichen Tabellenwerk bis spätestens zum 1.5. des Jahres $t+1$ vorzubereiten (Art. 78

[45] Zu dem Frühwarnsystem vgl. KOM (1989a, S. 27 f.). Wie dieses System im einzelnen funktioniert, ist nicht veröffentlicht. Man könnte um Saisonschwankungen bereinigte tatsächliche Ausgabenwerte mit saisonbereinigten Normalausgabenwerten vergleichen und einen Sequentialtest zur Prüfung der Signifikanz von Abweichungen anwenden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

HOEG) und umfaßt auch den EGKS-Funktionshaushalt und die europäischen Entwicklungsfonds sowie die Kontrolle der von der Gemeinschaft geschaffenen und subventionierten Stellen[46]. Prüfungstechnisch gesehen, ist die Kontrolle als ein sogenanntes „systemanalytisches Prüfungsverfahren" angelegt: Es wird untersucht, ob die *internen* Kontrollsysteme eines Mittelverwalters Verstöße gegen Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit hinlänglich ausschließen (*Dommach,* 1988, S. 28 f.). Das Ergebnis der Prüfungen wird in einem *Jahresbericht* veröffentlicht, dessen Entwurf den Organen bis zum 15.7. des Jahres $t+1$ zuzugehen hat und der dann zusammen mit den Antworten der Organe bis zum 30.11. fertiggestellt und im Amtsblatt veröffentlicht werden soll (Art. 88 HOEG). Neben diesem Bericht kann der Rechnungshof *Sonderberichte* vorlegen und auf Antrag eines Organs der EG *Stellungnahmen* abgeben.

Das *Parlament* übt seine nachträgliche Kontrolle im Rahmen des *Entlastungsverfahrens* aus, das in jedem Jahr für das Haushaltsjahr t-2 durchgeführt wird. Hierbei läßt es durch seinen Ausschuß für Haushaltskontrolle Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Ausführungszeitplan prüfen (KOM, 1989a, S. 88). Man stützt sich dabei faktisch auf die Haushaltsrechnungen, den Rechnungshofbericht und die ja schon vorliegenden Ergebnisse der Debatte im Rahmen der mitschreitenden Kontrolle (Notenboom-Verfahren), wobei letztere allerdings rein rechtlich wohl nicht zur Entscheidungsgrundlage gemacht werden dürften. Die Haushaltsrechnung muß bis zum 1. Mai des Jahres $t+1$ vorliegen, ebenso eine Vermögensübersicht und eine von der Kommission erstellte Analyse der Haushaltsführung (Art. 78 bis 82 HOEG). Spätestens am 30.11. folgt dann wie gesagt der Bericht des Rechnungshofes. Bis zum 30.4. des Jahres $t+2$ besteht anschließend Zeit zur Prüfung; parallel dazu prüft der gleichfalls informierte Rat „Wirtschafts- und Finanzfragen (ECOFIN-Rat)", ob er eine Entlastungsempfehlung erteilen soll[47].

Die Entlastung kann mit einfacher Mehrheit erteilt werden (Art. 141 EWGV) und bezieht sich auf die Tätigkeit der Kommission als „Herrin des Haushalts", nicht jedoch auf die Tätigkeit der übrigen Organe. Mit ihr können *Bemerkungen* verbunden werden, die Auflagen für die Organe enthalten und über deren Befolgung auf Wunsch an Parlament und Rechnungshof berichtet werden muß (Art. 89 HOEG). Solche Berichte stellen für den Rechnungshof eine wichtige Grundlage seiner Arbeit dar: Zum einen zeigen sie ihm, ob eigene Berichte Wirkungen entfaltet haben, zum anderen sind sie Ausgangspunkt weiterer Prüfungen[48].

Die Entlastung kann aufgeschoben oder verweigert werden, wenn das Parlament weiteren Prüfungsbedarf sieht oder in wichtigen Punkten nicht einverstan-

---

[46] Art. 78 f. (4) EGKSV, Art. 206a (4) EWGV, Art. 180a (4) EAGV sowie Art. 87 u. 88 HOEG. Über Aufgaben, Organisation und Mitglieder des Rechnungshofs und seine wichtigsten Berichte und Stellungnahmen bis 1988 unterrichtet *Rechnungshof der EG* (1988a).

[47] Vgl. Art. 206b EWGV und KOM (1990b, S. 12).

[48] Persönliche Mitteilung von *B. Friedmann.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den ist (Art. 89 HOEG). Dies ist 1984 geschehen; die Entlastung folgte dann im März 1985 (KOM, 1989a, S. 90 f.). Ein solcher Eklat wäre in den meisten Mitgliedsstaaten undenkbar, weil die Regierung hier ja über eine Mehrheit im Parlament verfügt und diese bemüht ist, keine negativen Schlagzeilen zu machen. In der EG gibt es jedoch (noch) das Bestreben des Parlaments, wirklich zu kontrollieren und damit — bildlich gesprochen — „seine Muskeln zu zeigen". Dies kommt auch in dem guten Verhältnis zwischen dem Rechnungshof und dem Haushaltskontrollausschuß des Parlaments zum Ausdruck, der ein ständiger Ansprechpartner des Hofes ist[49].

D. Mängelanalyse

I. Der Budgetierungsprozeß im Lichte der Funktionsanforderungen

Im Abschnitt C III wurde im Hinblick auf die Funktionen, die das Budget und die Finanzplanung für einen Verband wie die EG erfüllen müssen, vier Gruppen von Forderungen aufgestellt. Diese Forderungen sollten von den Politikern im Wege einer bewußten Selbstbindung in einen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Finanzplanung umgesetzt werden, der verhindert, daß sich Schwächen, zu denen das politisch-administrative System sonst erfahrungsgemäß tendieren würde, unnötigerweise wohlfahrtsmindernd auf das Gemeinwesen insgesamt auswirken.

Die *erste Gruppe* betraf den *Planungsinhalt* und hier speziell die Aufgaben von Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen (vgl. hierzu auch *Chart 3* [S. 199]). Es wurde im Hinblick auf die Liquiditätssicherung und die damit verbundene, allokationspolitisch wichtige Struktursteuerung gefordert, daß eine verbindliche mittelfristige Finanzplanung aufgestellt wird, in der eine Währungs- und eine Sonderausgabenreserve sowie gestaffelte Kontrollgrenzen für die Inanspruchnahme dieser Reserven und / oder von Kassenverstärkungskrediten vorgesehen sind. Die Inanspruchnahme dieser Puffer sollte zwingend mit der Einleitung von Maßnahmen zur Heilung der Krisenursachen gekoppelt sein. Außerdem sollten Ober- und Untergrenzen für Prioritätskennziffern formuliert werden, und der Kontenplan sollte wenigstens zwischen Verwaltungsausgaben, OA und NOA unterscheiden.

Bezüglich der Planungsinhalte trägt die Finanzielle Vorausschau diesen Forderungen bereits weitgehend Rechnung. Zu bemängeln ist allerdings, daß es keine Kassenverstärkungskredite gibt und daß die Kontrollgrenzen für das Tätigwerden der Kommission bzw. von Rat und Parlament bei drohenden Fehlentwicklungen noch nicht klar genug herausgearbeitet sind. Außerdem gibt es — von Ansätzen bei den Agrarstabilisatoren abgesehen — keine klare Staffelung der Kontrollgren-

[49] Persönliche Mitteilung von *B. Friedmann*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zen und Reaktionsverpflichtungen und werden für die P-Werte Vorgaben gemacht, welche Obergrenze *und* Ziel sein sollen (gefordert wurde statt dessen ein Korridor). Bezüglich des zeitlichen Umfangs ist weiterhin zu kritisieren, daß die Finanzielle Vorausschau keine „richtige" (nämlich gleitende) Finanzplanung ist, sondern vorerst nur für die Jahre 1988 bis 1992 eingeführt wurde.

Auch die *zweite Gruppe von Forderungen* betraf die Planungsinhalte, nun aber die zur Wirtschaftlichkeitskontrolle und zur Vervollständigung des Controllingsystems. Hier ist zunächst zu bemängeln, daß die Unterscheidung zwischen Ausgaben und Kosten — wie überall im öffentlichen Rechnungswesen — auch in der EG vernachlässigt wird. Das aber bedeutet, daß die Wirtschaftlichkeitskontrolle unnötig erschwert wird: Spart man in der EG im Jahr t etwa an Ausgaben für die rechtzeitige Vermarktung von Interventionsbeständen, die unbrauchbar zu werden drohen oder bei denen ein Preisverfall zu befürchten ist, so verursacht man höhere Ausgaben in Folgejahren, weist dies im „Jahr der Tat" aber nicht als Kosten aus (für Lagerbestände gibt es seit 1988 allerdings ein Wertberichtigungsverfahren[50]). Ermittelt man die Haushaltsmittelsummen der Mitgliedsstaaten und berücksichtigt man dabei z. B. nicht den Unterschied zwischen Kosten von Wehrpflichtigen und Ausgaben dafür, entsteht im Hinblick auf viele Fragestellungen ebenfalls ein systematisch falsches Bild. Es dürfte rein technisch nicht allzu schwer sein, nach dem Kontenplan der Gemeinschaft geordnete Differenzen zwischen Kosten und Ausgaben systematisch auszuweisen. Das würde die Arbeit der Rechnungshöfe und (z. B. zur Wirtschaftlichkeitskontrolle vorgenommene) internationale Vergleiche wesentlich erleichtern.

Weiterhin wäre im Rahmen dieser Forderungsgruppe zu wünschen, daß der Ausbau einer integrierten Vermögensrechnung systematisch vorangetrieben wird. Hierbei geht es vorrangig *nicht* um das Vermögen der EG selbst (das nahezu vernachlässigbar gering ist), sondern um eine integrierte Vermögensrechnung aller Mitgliedsstaaten, also das Vermögen der EG *und* ihrer Mitglieder. Denkt man an die regionalpolitischen Zielsetzungen der EG und die damit verbundenen Forderungen an eine gleichmäßigere Infrastrukturausstattung, wird die Bedeutung dieser Forderung besonders deutlich: Wie will man denn zu einem Infrastrukturkataster kommen (wie es z. B. zur zielgerichteten Steuerung regionalpolitischer Hilfen und zur rechtzeitigen Erkenntnis anstehender Reparaturerfordernisse außergewöhnlicher Art erforderlich wäre), wenn entsprechende Investitionen nur in der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung erscheinen und anschließend gleichsam aus dem Rechnungswesen herausfallen (und das, obwohl die rechentechnischen Grundlagen mit der Verwendung der Doppik ja an sich vorhanden wären)? Im Grunde genommen ist es doch lächerlich, wenn die EG (ebenso wie ihre Mitgliedsstaaten) zwar Mengenverzeichnisse von Bürostühlen, nicht jedoch Wertgrößen und systematisch fortgeschriebene Konten für die Rekonstruktionswerte der Infrastruktur in den einzelnen Regionen führt! [Warum es solch eine Entwicklung

[50] Vgl. KOM (1990b, S. 24 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Rechnungswesens gegeben hat, ist klar: Bürostühle kann man stehlen, und deshalb verlangt die Ordnungsmäßigkeitskontrolle (in diesem Aufsatz i. w. S. verstanden als Ordnungsmäßigkeitskontrolle i. e. S. *und* Rechtmäßigkeitskontrolle) ihre Inventarisierung; Autobahnen, Schulen und Umweltschutzbauten kann man nicht stehlen, und aus der manchmal doch etwas kleinkarierten Sicht einer reinen Ordnungsmäßigkeitskontrolle ist deshalb eine Aufzeichnung der Rekonstruktionswerte nicht erforderlich.]

Ebenfalls angestrebt werden sollte in diesem Zusammenhang der Ausweis eines öffentlichen Gesamthaushalts in der EG und damit z. B. auch der Ausweis von Gesamtsozial- oder Gesamtverteidigungsbudgets und ihren Veränderungen. Vor allem bei steigenden EG-Finanzzuweisungen und steigenden Finanzverflechtungen zwischen den Mitgliedsstaaten wird dieser Punkt dringlicher. Das setzt freilich ein gewisses Mindestmaß an Harmonisierung im Bereich des öffentlichen Rechnungswesens der EG-Staaten voraus. Anders als im Bereich des privaten Rechnungswesens gibt es hierzu noch keine Ansätze (*Fehr,* 1989, S. 12).

Zu den Planungsinhalten gehört schließlich auch die Kennzeichnung der Ausgaben nach Letztentscheidungsrechten. Sie ist in Form der OA-NOA-Kennzeichnung im Prinzip vorhanden. Wie bei der Diskussion der Anforderungen an das Rechnungswesen und der Budgetgrundsätze dargelegt wurde, wäre jedoch eine Operationalisierung wünschenswert, die inhaltlich zu dem im Gliederungspunkt C II geschilderten und im Anhang 2 weiter verdeutlichten Zweikammersystem paßt. Dies ist freilich eine Forderung, die im Vergleich zu den mehr technischen anderen Forderungen dieses Aufsatzes als hochpolitisch eingestuft werden muß und die auch mehr eine Anforderung an das Finanzierungssystem darstellt: Es geht letztlich darum, daß diejenigen, die Nutzenempfänger sind, auch zahlen müssen und als Zahler kontrollieren können sollen *(Kongruenzprinzip)*[51].

Eine *dritte Gruppe von Forderungen* bezog sich auf den *Veranschlagungs- und Durchführungsprozeß.* Hier wurde zunächst einmal verlangt, daß die Finanzielle Vorausschau wie in Deutschland als gleitende mittelfristige Finanzplanung ausgestaltet und daß ein für die jährliche Fortschreibung zuständiger *Prioritäts-*

---

[51] Das Kongruenzprinzip besagt, daß sich in (vorwiegend funktionell zu definierenden) Verbänden drei Kreise decken sollen: die der Nutzenempfänger, die der Kostenträger und die derjenigen, die zur unmittelbaren Kontrolle berechtigt oder — wenn zu zahlreich — zur Auswahl der Kontrolleure befugt sind. Vgl. hierzu *Grossekettler* (1987, S. 415 ff. m. w. N.) und — speziell zur Realisation dieses (vorrangig ja allokativ orientierten) Prinzips im Bereich mehr distributiver Aufgaben (wie etwa der Regionalpolitik) — *derselbe* (1990, S. 77 f. und S. 97 f.). Ähnliche oder Teilforderungen werden in der Literatur auch als „Verbundprinzip" *(Recktenwald)* oder auch als „Konnexitätsprinzip" bezeichnet oder mit der Deckung von vorwiegend *räumlich* (nicht funktionell) definierten Zuständigkeitsbereichen in Verbindung gebracht (letzteres z. B. bei *Biehl,* 1988, S. 72). Zu ökonomisch sehr überzeugenden Weiterentwicklungsvorstellungen im Sinne dieses Prinzips vgl. *Pfennig* (1986) und *Timmann* (1990). Vorschläge für eine rationale Kompetenzverteilung, die hierzu (und zum Zweikammersystem) passen würden, macht *Teutemann* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

planungsrat eingerichtet wird. Die Forderung nach einer gleitenden Planung ist vom Parlament anscheinend gestellt, vom Rat jedoch — hoffenlich nur vorläufig — blockiert worden[52]. Es bedarf deshalb noch der Ergänzung der erforderlichen Institutionen. Die vorläufig gefundenen Lösungen passen aber schon so gut zu dem Verfahren, das in diesem Aufsatz gefordert wurde, daß es eigentlich nur noch darauf ankommt, die 1988 eingeführten Regelungen etwas abzurunden und sie vertraglich zu verankern. Angestrebt werden sollte allerdings eine systematischere Verbindung mit der Vorbereitungsphase der Haushaltsplanung. Außerdem sollten der Kommission Eckwerte für das Frühwarnsystem (z. B. statistische Kenngrößen) und Termine für die Reaktionen vorgegeben werden, die beim Überschreiten der Kontrollgrenzen zu ergreifen sind. Damit das Hinauszögern von Entscheidungen den Beteiligten weder bei der Finanz- noch bei der Haushaltsplanung taktisch sinnvoll erscheint, sollten sie sich im Wege einer bewußten Selbstbindung außerdem potentielle Sanktionen auferlegen, die für alle unangenehm wären. Bei der Haushaltsplanung könnte zu Beginn der Rückkopplungsschleife nach Phase 5 in *Chart 7* (S. 222 f., dort steht jetzt ein Fragezeichen) z. B. eine automatische Mittelkürzung bei denjenigen Ausgabenlinien eintreten, bei denen die Kürzung aus der jeweiligen Sicht des Rates, des Parlaments und der Kommission besonders schmerzlich erscheint (also z. B. bei den EAGFL-, den EFRE- bzw. den Verwaltungsausgaben); bei der Finanzplanung läge es hingegen nahe, die jeweils jüngste Prioritäts*rangordnung* für die Ausgaben als fortbestehend (weil nicht politisch wirksam abgeändert) aufzufassen und den Plan entsprechend fortzuschreiben (was ja nur eine Trendverlängerung bedeutete und die sogenannten technischen Anpassungen nicht ausschlösse), gleichzeitig aber die Sonderausgabenreserve bis zur Einigung auf Kosten der Zahlungsermächtigungen deutlich aufzustocken. Man könnte sich statt einer solchen Lösung oder in Ergänzung dazu aber auch ein automatisch eintretendes Schiedsgerichtsverfahren denken (obwohl der Trialog ja schon auf solch eine Art von Verfahren hinausläuft). Der Gedanke einer entsprechenden Selbstbindung hätte jedenfalls das Ziel, für einen mehr „aufgeklärten" und damit kooperativeren Egoismus der am Haushalts- und Finanzplanungsverfahren Beteiligten zu sorgen.

Die *vierte* und letzte aus den Budgetfunktionen abgeleitete *Forderungsgruppe* richtete sich auf den *Kontrollprozeß*. Hier wurde einerseits auf das Erfordernis einer mitschreitenden Kontrolle der Reaktionen bei Überschreitung der Kontrollgrenzen hingewiesen und zum anderen darauf, daß der Realismus der Prioritäts-

---

[52] Vgl. hierzu *Timmann* (1988, S. 285, Fn. 39). *Timmann* schildert in seinem Bericht über das Zustandekommen der Interinstitutionellen Vereinbarung die ganze Dramatik dieses Einigungsprozesses, bei dessen politischer Einschätzung man nicht übersehen sollte, daß das Parlament durch seine Mitwirkung bei der Finanzplanung insofern eine Aufwertung erfahren hat, als es im Rahmen der Prioritätsplanung ja praktisch auch über die Agrarausgaben mitbestimmen kann (vgl. ebd., S. 284). Daß der Rat gleichzeitig auch stärker auf die NOA Einfluß nehmen kann, erscheint demgegenüber weniger wichtig. Auch *Stahl* (1988, S. 423) kritisiert das Fehlen einer Gleitregelung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorgaben ex post auf systematische Fehler kontrolliert werden muß. Die notwendigen Einrichtungen zu solchen Kontrollen sind praktisch vorhanden (vgl. die Ausführungen zum Kontrollprozeß). Es müßte lediglich für eine ausdrückliche Aufnahme dieser Kontrollen in den Aufgabenkatalogen gesorgt, und es sollten Termine gesetzt werden. Freilich fragt es sich, ob das *Vorhandensein* der entsprechenden Institutionen bereits für ein hinreichendes *Funktionieren* sorgt. Hierauf wird im nächsten Abschnitt einzugehen sein.

II. Der Budgetierungsprozeß im Lichte der Rechnungshofberichte

Bei der Besprechung der Budgetgrundsätze im Gliederungspunkt C IV 1 wurde darauf hingewiesen, daß den Grundsätzen der Öffentlichkeit sowie der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit im EG-Recht anscheinend nicht die Bedeutung beigemessen wird, die sie im deutschen Recht haben. Deshalb, so wurde angekündigt, müsse anhand der Rechnungshofberichte geprüft werden, wie die Praxis aussieht. Eine analoge Forderung wurde bezüglich der Bewertung der neuen Mechanismen zur besseren Gewährleistung der temporären Spezialität (Jährlichkeit) erhoben. Im Gliederungspunkt C IV 2b wurde außerdem gefragt, wie die vorherige interne Kontrolle durch den Finanzkontrolleur in der Praxis ausfällt und ob sie das Fehlen eines Beauftragten für den Haushalt und eine Haushaltswirtschaftliche Sperre ersetzen kann. Diese Prüfungen sollen nun vorgenommen und mit einem Überblick über die Gliederung der Rechnungshofberichte und die darin aufgeführten Hauptmonita verbunden werden. Dazu wurden die Berichte für die Haushaltsjahre 1985 bis 1989 analysiert (der Bericht für 1990 wird erst Ende 1991 erscheinen).

Zunächst zum *Aufbau* der Rechnungshofberichte. Dieser folgt in den letzten Jahren einem relativ einheitlichen Schema: In einem ersten Teil wird nach einer einführenden Darstellung des Verfahrens und der Rechtsgrundlagen der Prüfung ein Überblick über die Inhalte gegeben. Nach einer Darstellung der finanziellen Lage der EG folgt sodann eine Zusammenstellung der Bemerkungen zur Ausführung des Haushaltsplans und zur Prüfung auf Ordnungs- und Rechtmäßigkeit. Hieran können sich Ausführungen zu besonderen Fragen anschließen, z. B. zum internen Kontrollsystem der Kommission. Der zweite Teil (ab dem Bericht für 1989 ein zweiter Band) bezieht sich dann auf die gesonderte Prüfung der Europäischen Entwicklungsfonds. Es folgen Anhänge mit Geschäftsbereichs- und Veröffentlichungsverzeichnissen sowie statistischen Daten.

Nun zur Frage der Erfüllung des *Öffentlichkeitsgrundsatzes*. Dieser sollte bewirken, daß sich im Prinzip jedermann eine zutreffende Vorstellung von der finanziellen Lage des Gemeinwesens und seiner Wirtschaftsführung machen kann, und verlangt heute nach herrschender Meinung auch eine aktive Finanzpublizität. In Deutschland sind in dieser Hinsicht die Feststellung des Haushaltsplans als Gesetz, der Jahreswirtschafts- und der Finanzbericht sowie die auf Anforderung von jedermann entgeltfrei erhältlichen Informationsschriften zu den Haus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halts- und Finanzplänen besonders wichtig. Die Öffentlichkeitsarbeit in der EG verfügt im Prinzip über ähnliche Instrumente. Der Haushaltsplan wird aber nicht als Anlage zu einem Haushalts*gesetz* veröffentlicht und ist von der ganzen Aufmachung her weniger leserfreundlich und auch schwerer zugänglich. Vom Finanzplan wird anscheinend nur die Ausgabenseite publiziert. Das dürfte ein historisches Relikt aus der Zeit sein, als politisch zunächst über die Ausgaben verhandelt und anschließend über entsprechende Beiträge sichergestellt wurde, daß diese Ausgaben auch finanziert werden können; es paßt aber nicht zu einer Gemeinschaft mit kontinuierlich fließenden Eigenmitteln, welche normalerweise eine Obergrenze für die Ausgaben markieren und deshalb im voraus abgeschätzt werden sollten (im Rahmen des hier vorgeschlagenen FH-Planungsverfahrens wäre das der Konkretisierungsschritt 1).

Nicht gut verträglich mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz ist auch, daß der Jahreswirtschaftsbericht kein wirklich politischer Bericht ist, sondern eine mehr akademische Studie, die von der Kommission zusammen mit anderen Studien in der Reihe „Europäische Wirtschaft" veröffentlicht wird. Nach einem zuerst 1974 gefaßten und dann mehrfach ergänzten Beschluß des Rates[53] wird dieser Bericht zur Förderung der Konvergenz zwar von der Kommission angenommen und den Organen vorgelegt; er ist vom Tenor her aber so unverbindlich, daß man kaum operationalisierte Ziele erkennen kann. Auch eine ähnlich informative und in die Zukunft gerichtete Übersicht wie den deutschen „Finanzbericht" gibt es nicht. (Der „Finanzbericht" der EG ist wie gesagt ein vergangenheitsorientierter Geschäftsbericht.) Dabei hätte gerade das Vorhandensein einer verbindlichen Finanzplanung eine verständliche Prioritätserläuterung im Rahmen eines solchen Berichtes nahegelegt. Noch besser wäre es natürlich, wenn Haushalts- und Finanz*pläne* ex ante bezüglich ihrer Zielsetzungen und Haushalts- und Finanz*rechnungen* ex post bezüglich der Zielrealisationen erläutert würden. So etwas existiert bisher noch nicht einmal auf der nationalen Ebene; mit dem Überblick über den Vorentwurf des folgenden Haushalts und dem EG-Finanzbericht zur Haushaltsrechnung gibt es in der EG immerhin aber entwicklungsfähige Ansätze.

Die im vorliegenden Aufsatz häufig zitierte Veröffentlichung zu den Finanzen der Gemeinschaft (KOM, 1989a) gibt eine sehr gute Erläuterung der Institutionen der Haushalts- und Finanzplanung und ihrer Geschichte, und das „Haushaltsvademecum" (KOM, 1989) ist eine publizistisch gut gemachte Datensammlung, die zwar nicht so gut informiert wie der deutsche Finanzbericht, aber gefällig und leserfreundlich gestaltet ist.

Öffentlichkeit verlangt aber nicht nur mehr oder weniger professionell gestaltete Veröffentlichungen, sondern auch das Unterlassen von Verschleierungsversuchen (Zusammenhang mit Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit). Hier aber zeigen die Rechnungshofberichte, daß es solche Versuche durchaus gibt. So wurden

---

[53] Vgl. die Entschließungen 74 / 120 EWG, 75 / 187 EWG und 79 / 136 EWG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

etwa faktische Kreditaufnahmen in finanziellen Krisensituationen durch Buchungstricks und Manipulationen des „Agrarzeitplans" jahrelang verborgen, und die Rechnungsführungsmethoden und Kontierungsweisen wurden mehrfach geändert (vgl. z. B. Jahresbericht 1987, S. 11 f.). Der Rechnungshof spricht in diesem Zusammenhang von „Manipulation" und davon, daß versucht wurde, Recht und Fakten „scheinbar" miteinander in Einklang zu bringen (ebd., S. 12). Außerdem beklagt er sich, daß ihm bei der Prüfung der Europäischen Investitionsbank (EIB) „Steine in den Weg gelegt" wurden und daß Kontrollen bei Darlehensnehmern der EIB von dieser bewußt behindert wurden (ebd., S. 19; anders allerdings im Jahresbericht 88, S. 12). Den Hintergrund für diese Klagen bildet die Tatsache, daß die EIB als solche an sich *nicht* vom Hof zu prüfen ist, sondern daß sie nur in bezug auf ihre Tätigkeit als Agent der Kommission (z. B. im Rahmen des NGI) prüfungspflichtig ist. Wie man sich leicht vorstellen kann, ergeben sich hieraus öfter Meinungsverschiedenheiten und eröffnet sich auch eine Möglichkeit der „Flucht aus dem Budget" und damit auch vor der Kontrolle. Insgesamt gewinnt man den Eindruck, daß der Realisierung des Öffentlichkeitsgrundsatzes durchaus mehr Eifer gewidmet werden sollte, daß in letzter Zeit aber Verbesserungen erzielt wurden und daß das Rechnungswesen der EG von seinem ganzen Ansatz her gute Entwicklungschancen in bezug auf die Realisation der Publizitätsforderungen aufweist.

Der Grundsatz der *Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit* wurde eben bereits angesprochen. Daß Verschleierungen und wechselnde Kontierungen hierzu nicht passen, ist offensichtlich. Daß in der neuen HOEG in Art. 32 wenigstens „ordnungsgemäße" Schätzungen gefordert werden, könnte ein Fortschritt sein. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, daß Aufgaben zwar bei ihrem erstmaligen Aufgreifen über einen politischen Beschluß in den Ausgabenplan eingegliedert werden können, daß die Eingliederung anschließend aber nicht mehr geändert werden darf (Ausschluß von gliederungstechnischen Manipulationen). Ein Verstoß liegt ebenfalls vor, wenn auf sich bereits abzeichnende Krisen nicht rechtzeitig hingewiesen wird (Jahresbericht 88, S. 8) und wenn es — häufig noch dazu gleichzeitig — an überzeugenden Gründen für eine jahrelange Nichtausschöpfung von bestimmten Haushaltslinien fehlt (ebd.). Haushaltslinien, die nicht ausgeschöpft werden, deuten nämlich entweder auf systematische Planungsfehler hin (eine relative Überdotierung, die unwirtschaftlich wäre) oder auf Ausführungshemmnisse, die beseitigt werden sollten. Bei der Prüfung von EAGFL-Ausgaben wurden darüber hinaus so ernsthafte Mängel festgestellt, „daß die Zuverlässigkeit der Rechnungslegung über die betreffenden Ausgaben ernsthaft in Zweifel gezogen werden muß" (Jahresbericht 88, S. 9).

Auch bezüglich der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit der Finanzplanung muß man Zweifel haben: So sieht die Planung z. B. einen negativen Trend bei den Verwaltungsausgaben vor, was angesichts doch sicher anstehender Besoldungserhöhungen und bereits geplanter neuer Gebäude recht unwahrscheinlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erscheint (*Stahl,* 1988, S. 423)[54]. Die starke Prioritätsrückführung bei den Agrarausgaben sieht angesichts bereits wieder steigender Überschüsse ebenfalls ein wenig heroisch aus. Hinzu kommt, daß die eigentliche Testphase für eine Finanzplanung erst dann erreicht wird, wenn es um die Realisierung der Planwerte für das Ende einer abgelaufenen Planungsperiode geht (im vorliegenden Fall also für die Jahre 91 und 92). Dann pflegt sich nämlich zu zeigen, ob Belastungen „nach hinten verschoben" wurden (so daß sich bei der Umsetzung in Haushaltspläne im Vergleich zur ursprünglichen Finanzplanung größere Defizite oder aber Kürzungs- bzw. Projektverschiebungszwänge ergeben) oder ob von Anfang an frei von systematischen Verzerrungen geplant wurde.

Hinsichtlich der *temporären Spezialität (Jährlichkeit)* hat der Rechnungshof in seinem Bericht für 1989 überprüft, ob die Verbesserungsmaßnahmen von 1988 gewirkt haben. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Maßnahmen im Prinzip effektiv sein könnten, daß es bei fehlender Gutwilligkeit über die Möglichkeit der Einbringung von Nachtrags- und Berichtigungshaushalten aber weiterhin Verletzungsmöglichkeiten gibt und daß diese auch genutzt werden (Jahresbericht 89, S. 6). Die Kommission hält dem in ihrer Antwort vor allem entgegen, daß der Beurteilungszeitraum noch zu kurz sei und die „Altlasten" erst einmal abgearbeitet werden mußten (ebd., S. 218).

Nun zur *Tätigkeit des Finanzkontrolleurs.* Hier bestätigen die Rechnungshofberichte den Verdacht, daß die vorherige Kontrolle unter den oben genannten Randbedingungen zu einer Art Verbrüderungshaltung von Anweisungsbefugten, Rechnungsführern und Finanzkontrolleuren bei der Ex-post-Kontrolle führt und daß man nicht davon sprechen kann, daß der Finanzkontrolleur die Mittelverfügbarkeit genügend scharf überwacht und damit Haushaltswirtschaftliche Sperren und einen Beauftragten des Haushalts überflüssig macht. Beispiele für entsprechende Rügen finden sich in nahezu jedem Rechnungshofbericht (vgl. z. B. Jahresbericht 87, S. 34 ff.). Besonders ausführlich und sehr klar hat sich der Hof in seinem Bericht über das Jahr 88 zu der Frage des Verhaltens von Finanzkontrolleuren geäußert: „Unter Berufung auf seine Loyalität gegenüber seinem Organ öffnet der Finanzkontrolleur nur sehr zögernd seine Akten und übermittelt nur einen Teil seiner Prüfberichte" (Jahresbericht 88, S. 40). Das spricht für sich. Praktisch ist es so, daß für den Finanzkontrolleur und seine Untergebenen die berechtigte Verweigerung eines Sichtvermerks sehr unangenehm, die unberechtigte Vergabe dagegen wenig folgenreich ist (ebd., S. 39).

Weitere wiederkehrende Klagen betrafen das mangelhafte interne Kontrollsystem der Kommission (z. B. Jahresbericht 88, S. 12) sowie deren Rechnungsführungssystem (hierzu besonders Jahresbericht 88, S. 36). Vielfach gerügt wurden auch die schwache Bekämpfung von Betrügereien im Agrarbereich und bei den

[54] Der gerade erschienene 24. Gesamtbericht der EG weist inzwischen aus, daß die Verwaltungsausgaben 1990 im Wege von Berichtigungs- und Nachtragshaushalten erhöht werden mußten (KOM, 1991, S. 458).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einnahmen und vor allem auch das Fehlen von Evaluierungsberichten bezüglich der Mittelverwendung bei den Strukturfonds (vgl. hierzu z. B. den Jahresbericht 88, S. 9 ff.). Daß es solche Berichte noch nicht gibt, hängt auch mit der Vielzahl von heterogenen Zielen zusammen, die von den jeweiligen Fonds verfolgt werden sollen — eine Tatsache, die gegen die bewährte ökonomische Regel verstößt, daß mit einem Instrument jeweils nur ein Ziel verfolgt werden sollte, und zwar dasjenige, für welches das Instrument am besten geeignet und über das der jeweilige Instrumententräger am besten informiert ist[55]. Vielleicht führt die Tatsache, daß die Gemeinschaft neuerdings „vorrangige Ziele" bei den einzelnen Tätigkeiten nennt (vgl. etwa KOM, 1991, passim) hier zu einer Besserung. Der Rechnungshof will sich jedenfalls verstärkt mit der Prüfung des Strukturfonds und ihrer sogenannten Reform befassen[56].

Insgesamt führt die Auswertung der Rechnungshofberichte damit zu dem Ergebnis, daß die Schwachstellenvermutungen, die sich aus den Funktionsanforderungen und aus der vergleichenden Auflistung der Budgetgrundsätze ergaben, wohl nicht ganz zu Unrecht bestehen und daß das interne Kontrollsystem der Kommission vor allem in bezug auf Unregelmäßigkeiten bei den Agrarausgaben und bei den der Gemeinschaft zustehenden Einnahmen noch erhebliche Lücken aufweist.

E. Zusammenfassung / Mängelliste

Für die ökonomische Analyse von Budgetierungsprozessen gibt es grundsätzlich zwei Ansatzpunkte: die Darstellung und Überprüfung (1) im Lichte von Funktionsanforderungen und (2) im Lichte der allgemein anerkannten Budgetgrundsätze und der hieran orientierten Rechnungshofberichte. Beide Ansätze wurden in dem Aufsatz genutzt, wobei der Schwerpunkt allerdings eindeutig bei den Funktionsanforderungen lag.

Nach der Abgrenzung des Themas, in der herausgearbeitet wurde, daß bei der Mängelanalyse ein Verband in der einzigartigen Lage der EG zwischen Staatenbund und Bundesstaat zugrunde gelegt werden sollte — eine solche Gemengelage macht ja gerade den Reiz des Themas aus —, wurde deshalb zunächst ein Überblick über Bedeutung, Struktur und Entwicklung des EG-Haushalts gegeben. Die EG hat gerade eine — in wichtigen Teilen vorerst allerdings nur vorläufige — Haushaltsreform hinter sich, die zu einer integrierten Finanz- und Haushaltsplanung mit Struktursteuerung über die Vorgabe von Strukturelastizitäten geführt hat. Eine erste Frucht dieser Reform war, daß die Haushaltspläne 1989 und 1990 weit weniger „kriegerisch" als in der Dekade davor erarbeitet und daß ihre

---

[55] Vgl. hierzu die Ausführungen zum Ziel-Mittel-Träger-Zuordnungsprinzip bei *Grossekettler* (1991, S. 15).

[56] Persönliche Mitteilung von *B. Friedmann*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

historisch bedingte Agrarlastigkeit über Wachstumsratenschranken zwar nicht beseitigt, aber doch in beeindruckender Weise reduziert werden konnte. Auch wenn die Aufstellung des Haushalts 1991 schon wieder schwieriger war und die weitere Entwicklung vor allem im Agrarbereich problematisch erscheint, spricht somit zumindest der erste Augenschein für die Funktionsfähigkeit dieses Verfahrens.

Um zu einer vertieften Beurteilung gelangen zu können, war es notwendig, die Anforderungen herauszuarbeiten, die man an ein Controllingsystem für Gebilde wie die EG stellen muß. Solch ein System soll — global gesprochen — dafür sorgen, daß die Entwicklung der EG auf einem Kurs gehalten wird, der (1) ohne institutionell und rechnungstechnisch bedingte Informations- und Entscheidungsverzerrungen beschlossen, (2) ohne systematische Kontrolldefekte verwaltungsmäßig umgesetzt und (3) im Lichte neuer Erfahrungen korrigiert wird. Was hierzu im einzelnen erforderlich ist, wurde in einem Zwei-Schritte-Verfahren herausgearbeitet: In einem ersten Schritt wurden die Anforderungen abgeleitet, die man an das Controllingsystem eines Bundesstaates stellen muß. Dieser Ableitungsschritt war erforderlich, weil die Budgetfunktionen, die in der Finanzwissenschaft traditionell diskutiert werden, in neuerer Zeit insbesondere von betriebswirtschaftlicher Seite ergänzt worden sind und weil gleichzeitig die Erfahrungen berücksichtigt werden sollten, die man in bezug auf ordnungspolitisch bedenkliche Verhaltenstendenzen des politisch-administrativen Systems und speziell auch mit der deutschen Mittelfristigen Finanzplanung und ihrer Verzahnung mit der Haushaltsplanung gemacht hat. In einem zweiten Schritt wurden dann zusätzlich besondere EG-Belange berücksichtigt. Das Ergebnis wurde in einer Tabelle *(Chart 3, S. 199)* mit Rechnungsarten, Informationsnachfragern und Informationszwecken zusammengestellt. Es zeigte sich dabei, daß die Einnahmen-Ausgaben-Rechnung weiterhin Kernbestandteil des Controllingsystems bleiben kann und muß, daß der Ausbau zu einem Gesamtinformationssystem aber bereits vorgesehen und daß Teile davon in Form von Satellitenrechnungen in Angriff genommen werden sollten. Längerfristig erscheint darüber hinaus ein Ausbau öffentlicher Controllingsysteme in Richtung auf Berichts- und Erläuterungspflichten angebracht, die gerichtlich überprüfbar sind und der Abwehr gemeinwohlschädlicher politischer Verhaltenstendenzen dienen können.

Aus den Aufgaben, die sich im Rahmen der Funktionsanalyse für das Controllingsystem der EG ergeben hatten, und aus den Randbedingungen, mit denen die EG konfrontiert ist, konnten Funktionsanforderungen an die Inhalte der Haushalts- und Finanzplanung der EG und an die Aufstellungs-, Durchführungs- und Kontrollprozesse abgeleitet werden. Diesem Anforderungskatalog wurde anschließend die Planungspraxis gegenübergestellt. Hierbei wurden zunächst die rechtlichen Grundlagen, die Gliederungssystematik und die Budgetgrundsätze herausgearbeitet, und anschließend wurde der Ablauf des Budgetierungsprozesses beschrieben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit waren die Grundlagen für eine Gegenüberstellung von funktionsbedingten Anforderungen und tatsächlichen Leistungen gelegt. Es wurden Mängel (1) bezüglich der Planungsinhalte der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung und der verfügbaren Instrumente, (2) bezüglich der Wirtschaftlichkeitskontrolle und der Vervollständigung des Controllingsystems, (3) bezüglich des Veranschlagungs- und Durchführungsprozesses, (4) bezüglich des Kontrollprozesses und (5) bezüglich der Erfüllung anerkannter Budgetgrundsätze festgestellt. Stichwortartig ergibt sich damit folgende *Mängelliste:*

M_1 : *Inhaltliche und instrumentelle Mängel*

$M_{1.1}$: Angesichts der Bedeutung der Liquiditätssicherung in der EG und der Anfälligkeit der EG-Willensbildung dafür, Beschlüsse — vor allem der Agrarminister — ohne explizite Berücksichtigung der Budgetbeschränkung zu fällen, müssen im Rahmen einer integrierten Finanz- und Haushaltsplanung klare Kontrollgrenzen definiert werden, bei deren Überschreiten einerseits zwar auf Reserven im weitesten Sinn zurückgegriffen werden darf, andererseits aber auch Maßnahmen zur Eliminierung der Krisenursachen gestartet werden müssen. Dieses regelkreisartige Krisenbekämpfungssystem ist im Haushaltsrecht der EG zwar in nuce angelegt; es ist — vor allem im Hinblick auf Reaktionszwänge — aber noch nicht systematisch genug ausgearbeitet.

$M_{1.2}$: Zu den eben genannten Reserven im weitesten Sinn sollte auch die Rückgriffsmöglichkeit auf zeitlich befristete Kassenverstärkungskredite gehören. Diese ist zur Zeit noch nicht gegeben.

$M_{1.3}$: Es gibt auch noch keine klare zeitliche Staffelung für den Einsatz der Reserven und Reaktionszwänge.

$M_{1.4}$: Die zu einer integrierten Finanz- und Haushaltsplanung gehörenden Vorgaben von Strukturelastizitäten, die von Zufallsschwankungen befreit sind (d. h. Prioritätskennziffern, wie sie im *Anhang 1* abgeleitet werden), sollte in Form von Ober- und Untergrenzen erfolgen. In der EG werden jedoch Werte vorgegeben, die nicht zufallsbereinigt und sowohl Obergrenze als auch Zielwert sein sollen. Letzteres erschwert die Planung, ersteres die Kontrolle systematischer Abweichungen.

M_2 : *Mängel im Hinblick auf die Vervollständigung des Controllingsystems*

$M_{2.1}$: Es fehlen Hinweise auf Bereiche, in denen Ausgaben und Kosten systematisch und fühlbar differieren.

$M_{2.2}$: Die Vermögensrechnung wird noch zu sehr vernachlässigt.

$M_{2.3}$: Die Aufstellung eines EG-weiten öffentlichen Gesamthaushalts und integrierter Teilhaushalte (z. B. Sozialbudgets) ist noch kein Ziel des Rechnungssystems.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$M_{2.4}$: Die — freilich hochpolitische und nur über Kompetenzänderungen zu erreichende — inhaltliche Weiterentwicklung der OA-NOA-Unterscheidung in Richtung auf ein funktionell begründbares Zweikammersystem der Kontrolle steht noch aus (vgl. hierzu auch *Anhang 2*).

M_3 : *Mängel im Veranschlagungs- und Durchführungsprozeß*

$M_{3.1}$: Der wichtigste Mangel überhaupt besteht darin, daß das 1988 vereinbarte System vorerst noch nicht als *gleitende* Planung ausgelegt, sondern auf die Jahre 88 bis 92 beschränkt und damit noch gar kein „richtiges" System der integrierten Finanz- und Haushaltsplanung (FH-Planungssystem) ist. Man braucht in diesem Zusammenhang allerdings nicht von einem „Mangel" zu sprechen, sondern kann auch sagen, daß ein Experiment stattgefunden und gezeigt hat, daß sich das FH-Planungssystem praktisch bewährt und deshalb (mit den vorgeschlagenen Modifikationen) endgültig eingeführt werden sollte.

$M_{3.2}$: Ein „richtiges" FH-Planungssystem benötigt einen Prioritätsplanungsrat. Dessen Wurzel ist im Trialogverfahren (und für manche besonders gewichtigen Fragen wohl auch im Europäischen Rat) vorhanden. Es sollte aber auch vertragsmäßig verankert werden.

$M_{3.3}$: Die Vorbereitungsphase der Haushaltsplanung ist noch zu provisorisch mit der Finanzplanung und ihrer technischen Anpassung verknüpft. Dies sollte systematischer und mit klarerer Terminstruktur geschehen.

$M_{3.4}$: Im Wege der Selbstbindung sollten Sanktionen gegen taktisch bedingte Verzögerungen bei den notwendigen Einigungsprozessen vorgesehen werden.

$M_{3.5}$: All dies geschähe am besten nicht (wie bisher) in Form von Absprachen, sondern im Wege einer systematischen Korrektur von Art. 203 EWGV und der HOEG[57].

M_4 : *Mängel im Kontrollprozeß*

$M_{4.1}$: Die vorherige Kontrolle durch den Finanzkontrolleur sollte im Prinzip abgeschafft werden. Statt dessen sollte es einen Beauftragten für den Haushalt und die Möglichkeit Haushaltswirtschaftlicher Sperren durch den Budgetrat geben. Sollte sich dies angesichts der Tradition der vorherigen Kontrolle im französischen und belgischen Haushaltsrecht als undurchführbar erweisen, sollte wenigstens über eine Verbesserung der Anreizstruktur nachgedacht und dabei berücksichtigt werden, daß die nachträgliche Kontrolle ein Lernen aus Fehlern ermöglichen soll und deshalb nicht dadurch behindert werden darf, daß die vorherige Kontrolle zu einer „Verantwor-

---

[57] Die HOEG ist 1990 allerdings geändert worden. Sie soll in Zukunft alle drei Jahre auf Angemessenheit überprüft werden (Art. 127 HOEG).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tungsgemeinschaft" von Anordnungsbefugten und Finanzkontrolleuren führt.

$M_{4.2}$: In das System der mitschreitenden Kontrolle sollten Prüfungen aufgenommen werden, wie sie im Hinblick auf das Überschreiten von Kontrollgrenzen gefordert wurden.

$M_{4.3}$: Die nachträgliche Kontrolle sollte auch den Realitätsgehalt der Prioritätsvorgaben für die Finanzplanung prüfen.

$M_{4.4}$: Das interne Kontrollsystem der Kommission muß vor allem im Hinblick auf die Agrarausgaben und die Mitteleintreibung verbessert werden. Wenn manche Staaten hier nicht mitziehen wollen, sollten die Kommission und vor allem der Rechnungshof Roß und Reiter nennen.

M_5 : *Mängel bei der Erfüllung anerkannter Budgetgrundsätze*

$M_{5.1}$: Die Nichtaufnahme der Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EG in den eigentlichen Haushaltsplan stellt einen Verstoß gegen das Prinzip der Einheit dar, der beseitigt werden sollte[58].

$M_{5.2}$: Die Öffentlichkeitsarbeit in bezug auf die Haushalts- und Finanzplanung sollte weiter verbessert werden. Besonders wünschenswert wären Tätigkeits*pläne,* die politisch verbindlicher und besser operationalisiert sind und auf die ex post im Rahmen der Erfolgskontrolle in Tätigkeits*berichten* zurückgegriffen werden könnte. Außerdem sollten die Einnahmenschätzungen in der Finanziellen Vorausschau erläutert und die Möglichkeiten zur Prüfung der EIB (auch als solcher) im Wege der Vertragsänderung verbessert werden.

$M_{5.3}$: Der Grundsatz der Wahrheit, Klarheit und Genauigkeit sollte ebenfalls vertragsmäßig verankert werden, weil er offensichtlich zu wenig beachtet wird. Sich abzeichnende Krisen müssen möglichst frühzeitig offengelegt werden, Gründe für hohe Nichtverausgabungsraten ebenfalls.

$M_{5.4}$: Die Maßnahmen, die 1988 zur verbesserten Einhaltung des Grundsatzes der zeitlichen Spezialität (Jährlichkeit) und zur Herstellung einer engeren Beziehung zwischen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen vereinbart wurden, erscheinen im Prinzip zur Erreichung ihres Ziels geeignet; ihre Durchführung müßte jedoch verbessert werden.

$M_{5.5}$: Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kann in den Strukturfonds wegen einer Überfrachtung mit einer Vielzahl von unklaren Zielen nicht geprüft werden. Hier sollte für klarere Verhältnisse gesorgt werden. Die jüngste Reform könnte bereits ein erster Schritt in diese Richtung sein.

---

[58] In einer Erklärung für das Ratsprotokoll, die als Anlage zur konsolidierten HOEG als internes Dokument abgedruckt worden ist, erklärt die Kommission, daß sie nach Möglichkeiten zu einer verbesserten Erfassung der Anleihe- und Darlehenstätigkeiten suchen und ihre Schlußfolgerungen bis 1991 vorlegen wird (KOM, 1990a, S. 38).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Liste mit über 20 Mängeln erscheint vielleicht beeindruckend lang. Der Verfasser ist darüber hinaus davon überzeugt, daß die Beseitigung dieser Mängel zu einer fühlbaren Verbesserung des EG-typischen FH-Planungssystems führen würde. So etwas am grünen Tisch zu fordern, ist natürlich ungleich leichter, als es in einer Praxis durchzusetzen, in der 12 Haushaltstraditionen und divergierende Interessen von Kommission, Rat und Parlament unter einen Hut zu bringen sind. Deshalb soll nicht verhehlt werden, daß der Verfasser die Reform von 1988 als einen bedeutenden Schritt nach vorn betrachtet und die hier vorgeschlagenen Maßnahmen lediglich als solche zur Abrundung dieses Systems ansieht. Der wichtigste Verbesserungsschritt wäre demnach der, das FH-Planungssystem, wie es 1988 in seinen Grundzügen verabschiedet wurde, in ein System der gleitenden Planung umzuwandeln und es auch für die Zeit nach 1992 vertragsmäßig zu verankern. Wie wäre die angesichts der deutschen Einigung und des Golfkrieges ja sicher sehr hektische Haushaltsplanung 1990 und 1991 wohl verlaufen, wenn es zusätzlich zu diesen exogenen Störungen auch noch den immanenten „Krieg" zwischen Rat und Parlament im Rahmen des Höchstsatzverfahrens gegeben hätte?

Summary: Analysis and Criticism of the Budgeting Process in the EEC

Those who want to analyse the budgeting process in the EEC from the economic viewpoint and who want to make suggestions for an improvement should consider the following guide-lines and side conditions:

(1) The budgeting process in the narrow sense should form together with the medium term fiscal planning an integrated system of the financial and budgetary planning which represents the heart of a controlling system for the EEC. The global task of this controlling system should be to hold the development of the EEC on a track, which is, firstly, agreed to without institutional and accounting technical distortions in information and decision making, which is, secondly, carried out administratively without systematic control deficits, and which is, thirdly, systematically corrected in the light of new experience.

(2) The EEC has still to be considered as a public association sui generis within the foreseeable future. On the one hand, this association does not represent anymore a pure confederation, and on the other, however, it is not yet a federal state. This characteristic has to be taken into account by the controlling system.

(3) The aim to secure the financial balance has a special importance. This is true because of the quantitative weight of the agricultural expenditure, the exchange rate risks connected to this, and the inclination of above all the Agricultural Ministers to spending decisions which are dangerous to liquidity. In addition to that, there are the wishes for structural changes of the European

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Parliament and the low revenue political possibilities of the Commission. The aim to secure financial balance is even strengthened by the fact that the EEC contract and the EAC contract demand a balanced budget. The system of the budgetary and financial planning should therefore be organized in a way to reach this aim even under unfavourable circumstances.

On the basis of these guide-lines and side conditions, and after the analysis of the requirements for controlling systems for public budgets, this essay has drawn up an integrated system of the budgetary and financial planning. It is cut out for the institutional structure of the EEC, and it guarantees the measures safeguarding liquidity in a kind of feedback control circuit with the help of clearly defined control limits as well as with the help of a system of reserves and a mechanism to trigger actions in order to keep crises under control. Before the background of this normative system and in the light of generally acknowledged budget principles as well as the reports of the European Court of Auditors, the actual system of the budget and finance planning is described. A list of deficiencies with reform suggestions is worked out. These deficiencies can be divided into the following ones: those concerning the contents of planning and the completeness of the controlling system, those concerning processes of estimation, carrying out and controlling and those of following acknowledged budget principles. But on the whole, it can be said that the system of budgetary and financial planning — introduced in 1988 — has already reached a considerable standard of quality, and that it is now important to change the existing financial planning — which expires in 1992 — into a system of gliding planning.

Anhang 1

Ableitung der Prioritätskennziffer

Will man darstellen, welche Prioritäten sich ein Gemeinwesen innerhalb eines Betrachtungszeitraums gesetzt hat, kommen nach *Schmidt / Wille* (1970, S. 82 f.) grundsätzlich zwei Kennziffern in Betracht: die Zuwachsrate der Ausgaben für die einzelnen Aufgabenbereiche und die Anteile an den Gesamtausgaben (also die Gewichte der einzelnen Aufgaben).

Die erste Kennziffer hat den Nachteil, daß in ihr nicht die Anstrengung zum Ausdruck kommt, die erforderlich ist, um eine hohe Wachstumsrate zu erreichen. Bei Ausgabenbereichen mit einem geringen Gewicht lassen sich hohe Wachstumsraten nämlich schon mit geringem Aufwand herbeiführen. Die zweite Kennziffer hat den Nachteil, daß sie statisch ist, denn sie bezieht sich ja nur auf ein bestimmtes Haushaltsjahr. Beide Ziffern gemeinsam schildern aber zweifellos Eigenschaften von Aufgabenbereichen, die man als „Schwerpunkte" einer Tätigkeitsperiode bezeichnen würde: Ist ein Aufgabenbereich sowohl gewichtig als

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch überdurchschnittlich stark wachsend, so stellt er nach allgemeinem Sprachgebrauch einen „Schwerpunkt" der Tätigkeit dar.

Da *sowohl* die eine *als auch* die andere Kennziffer charakteristische Eigenschaften eines Schwerpunktes ausdrückt, schlagen *Schmidt / Wille* vor, beide Kennziffern miteinander zu verknüpfen. Da das mathematische Abbild einer Sowohl-als-auch-Verknüpfung die Multiplikation ist, verbinden sie die beiden Kennziffern multiplikativ miteinander. Dieser Verbindungsgedanke wird im folgenden aufgegriffen und fortentwickelt.

Zunächst soll gezeigt werden, was sich hinter der kombinierten Kennziffer verbirgt. Hierzu die folgende Ableitung [S = Haushaltssumme, A^i = Aufgabenbereich ($i = 1, 2 \ldots, n$), Tiefindizes A und E = Kennzeichen für das Anfangs- bzw. Endjahr der Betrachtungsperiode]:

$$\begin{array}{l} S_E = A_E^1 + A_E^2 + \ldots + A_E^n \\ S_A = A_A^1 + A_A^2 + \ldots + A_A^n \end{array} \Big| \; -$$

$$\Delta S = \Delta A^1 + \Delta A^2 + \ldots + \Delta A^n$$

Dividieren durch S und zweckmäßiges Erweitern liefert (unter vorläufiger Vernachlässigung der Jahreskennzeichnung):

$$\frac{\Delta S}{S} = \frac{A^1}{S}\,\frac{\Delta A^1}{A^1} + \frac{A^2}{S}\,\frac{\Delta A^2}{A^2} + \ldots + \frac{A^n}{S}\,\frac{\Delta A^n}{A^n}$$

Dividiert man durch $\Delta S/S$ erhält man:

$$1 = \frac{A^1}{S}\,\frac{\Delta A^1}{A^1} : \frac{\Delta S}{S} + \frac{A^2}{S}\,\frac{\Delta A^2}{A^2} : \frac{\Delta S}{S} + \ldots + \frac{A^n}{S}\,\frac{\Delta A^n}{A^n} : \frac{\Delta S}{S}$$

Auf der rechten Seite dieser Gleichung stehen Elastizitäten $\Delta A^i/A^i : \Delta S/S$, die mit A^i/S gewichtet sind. Da diese Strukturveränderungen beschreiben, sollen sie *gewichtete Strukturelastizitäten* heißen. Kürzt man die A^i- und die S-Werte heraus, zeigt sich, daß die gewichteten Strukturelastizitäten nichts anderes als die Steigungen von $A^i(S)$-Funktionen sind, also *marginale* A^i-S-*Quoten*.

Bezeichnet man die Strukturelastizitäten mit ϵ^i und die zugehörigen Gewichte mit g^i, kann man auch schreiben:

$$\sum_{i=1}^{n} g^i \, \epsilon^i = 1.$$

In den gewichteten Strukturelastizitäten (= marginalen A^i-S-Quoten) steckt die gleiche Information wie in den gewichteten Wachstumsraten (der kombinierten Kennziffer von *Schmidt / Wille*). Durch den Bezug der Wachstumsraten der Berei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

che auf die Wachstumsrate der Ausgabensumme und wegen der Tatsache, daß sich die gewichteten Strukturelastizitäten zum Wert 1 ergänzen, werden die Werte der Kennziffer $g^i \varepsilon^i$ nun aber in das sehr anschauliche 0-1-Intervall transformiert. Das gilt jedenfalls dann, wenn alle Wachstumsraten — vor allem die der Ausgabensumme — positiv sind. Dies ist eine Bedingung, die bei öffentlichen Haushalten jedenfalls dann häufig erfüllt ist, wenn man Mehrjahresperioden betrachtet. (Hat die Wachstumsrate der Ausgabensumme dagegen den Wert Null, sind die gewichteten Strukturelastizitäten nicht definiert, ist diese Rate negativ, ist die Interpretation der Kennziffer weniger anschaulich.)

Die Kennziffer „gewichtete Strukturelastizität" hat den Nachteil, daß sie bei der Betrachtung von Jahreswerten aufgrund von kurzfristigen Zufallseinflüssen stark schwanken kann. Will man das ausschalten, liegt es nahe, mit gleitenden Fünfjahrestrends zu arbeiten. Der Zeitraum von fünf Jahren bietet sich dabei an, weil dies die Laufzeit der Mittelfristigen Finanzplanung ist; die Trendorientierung entspricht sowohl dem Ziel der Mittelfristigen Finanzplanung, Prioritäten zum Ausdruck zu bringen, als auch den Prognosemöglichkeiten, über die man ex ante bei realistischer Betrachtungsweise verfügt[59]. Deshalb ist die folgende Berechnung an der Periode orientiert, die zur jeweiligen Mittelfristigen Finanzplanung gehört. Man errechnet den jeweiligen Fünfjahrestrend also aus den Beobachtungswerten A_{t-1}, A_t, A_{t+1}, A_{t+2} und A_{t+3}.

Mit Hilfe der Trendwerte $\hat{A}^i_A = \hat{A}^i_{t-1}$ und $\hat{A}^i_E = \hat{A}^i_{t+3}$ und den Summenwerten $\hat{S}_A = \Sigma_i \hat{A}^i_A$ und $\hat{S}_E = \Sigma_i \hat{A}^i_E$ kann man nun eine gewichtete Strukturelastizität aus den Trendwerten berechnen. Diese soll *Prioritätskennziffer* P heißen:

$$P^i_t = \frac{\hat{A}^i_E}{\hat{S}_E} \cdot \frac{\frac{\hat{A}^i_E - \hat{A}^i_A}{\hat{A}^i_E}}{\frac{\hat{S}_E - \hat{S}_A}{\hat{S}_E}} = \frac{\hat{A}^i_E - \hat{A}^i_A}{\hat{S}_E - \hat{S}_A}.$$

(Bei der Definition dieser Prioritätskennziffer sind die Wachstumsraten — wie in der Ökonomie üblich — durch Division der Differenz zwische End- und Anfangswert durch den Endwert gebildet worden. Wegen der in der Mathematik üblichen Notierungsweise für Differenzengleichungen hätte es dagegen an sich nahegelegen, durch den Anfangswert zu dividieren.)

Der Wert von P^i trägt einen Zeitindex, weil P^i bei der Betrachtung von Zeitreihen als *gleitender* Fünfjahrestrend berechnet werden soll. Man erhält so für jedes Jahr diejenige Prioritätskennziffer, die der Tendenz in derjenigen Fünfjahresperiode entspricht, welche im Betrachtungsjahr t mit der Periode der Mittel-

[59] Zur Verwendung von Trendwerten in der Mittelfristigen Finanzplanung vgl. auch *Andel* (1990, S. 77 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. A1: **Entwicklung der Bedeutung des EG-Gesamthaushalts**
(Verpflichtungsmittel in Mrd ECU)

Art der Zeitreihe (in Klammern der Wert von i)	Jahr[1]														
	Vergangenheitswerte										Werte der Finanziellen Vorausschau				
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1988	1989	1990	1991	1992
1. Ausgaben-, BIP- und BSP-Werte															
(1) Mittel der EG-Komm. für Verpflichtungen insg., abgekürzt = EG	17,5	20,0	23,3	26,5	29,3	30,6	36,1	37,4	45,3	45,7	45,3	46,9	48,9	51,0	52,8
(2) Summe der Haushaltsmittel der Mitgliedsstaaten (Zentralstaaten), abgekürzt = MS	600	767	876	925	937	1051	1139	1149	1230	1215	—	—	—	—	—
(3) BIP bzw. BSP der Gemeinschaft	2025	2271	2558	2604	2775	3086	3545	3689	4020	4311	3908	3973	4078	4189	4282
2. Relationen r^i															
(1) MS-Relation r^1 = EG/MS	0,029	0,026	0,026	0,028	0,031	0,029	0,031	0,032	0,036	0,037	—	—	—	—	—
(2) BIP-Relation r^2 = EG/BIP	0,0086	0,0088	0,0091	0,0101	0,0105	0,0099	0,0097	0,0101	0,0112	0,0106	—	—	—	—	—
(3) BSP-Relation r^3 = EG/BSP	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,0115	0,0118	0,0119	0,0121	0,0123
3. Strukturelastizitäten ε^i															
(1) MS-Elastizität = $\Delta EG/EG : \Delta MS/MS$	—	0,57	1,14	2,28	7,46	0,39	1,97	3,99	2,65	-0,71	—	—	—	—	—
(2) BIP-Elastizität = $\Delta EG/EG : \Delta BIP/BIP$	—	1,15	1,26	6,84	1,55	0,42	1,18	0,89	2,12	0,13	—	—	—	—	—
(3) BSP-Elastizität = $\Delta EG/EG : \Delta BSP/BSP$	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,09	1,59	0,74	1,57
4. Prioritätskennziffern P^i [2]															
(1) MS-Priorität = $P^{EG/MS}$	—	0,036	0,043	0,045	0,043	0,060	0,094	—	—	—	—	—	—	—	—
(2) BIP-Priorität = $P^{EG/BIP}$	—	0,016	0,015	0,012	0,009	0,013	0,013	—	—	—	—	—	—	—	—
(3) BSP-Priorität = $P^{EG/BSP}$	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,0198	—	—	—

[1] Die Vergangenheitswerte sind Nominalwerte bzw. werden daraus auf BIP-Basis berechnet, die Werte der Finanziellen Vorausschau sind Realwerte zum Preisstand 1988 bzw. werden daraus auf BSP-Basis berechnet; fehlende Werte konnten mangels entsprechender EG-Daten nicht berechnet werden.

[2] Zur Berechnung der Prioritätskennziffern vgl. Anhang 1.

Quelle für Daten: KOM (1989, S. 16 und S. 101); eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. A2: **Entwicklung der Struktur des EG-Gesamthaushalts**
(Verpflichtungsmittel in Mrd ECU)

Art der Zahlenwerte (in Klammern der Wert von i)	Jahr[i]															
	Vergangenheitswerte											Werte der Finanziellen Vorausschau				
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1988	1989	1990	1991	1992
1. Ausgaben A^i																
(1) EAGFL (Garantie)	11,5	11,6	13,7	15,8	18,3	20,0	22,1	23,0	27,5	26,7	27,5	27,5	27,7	28,4	29,0	29,6
(2) Agrarstrukturen	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	2,1	—	—	—	—	—
(3) Fischerei	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	—	—	—	—	—
(4) Regionalpolitik	1,5	2,7	3,6	3,1	2,3	2,6	3,5	3,6	4,0	5,0	5,2	—	—	—	—	—
(5) Sozialpolitik	1,0	1,1	1,4	1,8	2,1	2,2	2,4	2,8	3,1	3,7	3,7	—	—	—	—	—
(6) Forschung, Energie	0,4	0,4	0,6	1,4	1,0	1,0	0,9	1,3	1,3	1,8	1,8	—	—	—	—	—
(7) Zusammenarbeit mit EL	0,8	1,0	1,0	1,1	1,0	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2	1,5	—	—	—	—	—
(8) Verwaltung	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,6	1,7	2,0	—	—	—	—	—	—	—
(9) Verschiedenes	0,9	1,4	1,1	1,1	2,4	1,3	3,2	3,7	4,8	—	—	—	—	—	—	—
S = Mittel für Verpflichtungen insges. (Kommission)	17,5	20,0	23,3	26,5	29,3	30,6	36,1	37,5	45,3	45,7	45,9	45,3	46,9	48,9	51,0	52,8
2. Gewicht $g^i = A^i/S$																
(1) EAGFL (Garantie)	0,66	0,58	0,59	0,60	0,63	0,65	0,61	0,61	0,61	0,58	0,60	0,60	0,58	0,57	0,57	0,56
(2) Agrarstrukturen	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,05	—	—	—	—	—
(3) Fischerei	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	—	—	—	—	—
(4) Regionalpolitik	0,08	0,13	0,16	0,12	0,08	0,08	0,10	0,10	0,09	0,11	0,11	—	—	—	—	—
(5) Sozialpolitik	0,06	0,05	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	—	—	—	—	—
(6) Forschung, Energie	0,03	0,02	0,02	0,05	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	—	—	—	—	—
(7) Zusammenarbeit mit EL	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,02	0,03	0,03	—	—	—	—	—
(8) Verwaltung	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	—	—	—	—	—	—	—
(9) Verschiedenes	0,05	0,07	0,05	0,04	0,08	0,04	0,09	0,07	0,10	—	—	—	—	—	—	—

Fußnoten siehe nächste Seite.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fortsetzung der Tab. A2

Art der Zahlenwerte (in Klammern der Wert von i)	Jahr[1] Vergangenheitswerte 1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Werte der Finanziellen Vorausschau 1988	1989	1990	1991	1992
3. Strukturelastizitäten $\varepsilon^i = \Delta A^i/A^i : \Delta S/S$																
(1) EAGFL (Garantie)	—	0,07	1,08	1,10	1,43	2,00	0,62	1,13	0,94	-3,42	6,68	—	0,26	0,06	0,50	0,59
(2) Agrarstrukturen	—	0,29	0,88	0,00	0,00	-3,36	1,46	5,23	0,48	28,58	54,64	—	—	—	—	—
(3) Fischerei	—	0,00	0,00	0,00	5,23	0,00	0,00	0,00	1,91	28,56	0,00	—	—	—	—	—
(4) Regionalpolitik	—	3,56	1,77	-1,34	-3,64	2,72	1,69	0,80	0,57	22,85	8,83	—	—	—	—	—
(5) Sozialpolitik	—	0,73	1,51	1,84	1,49	1,07	0,55	4,11	0,55	18,53	0,00	—	—	—	—	—
(6) Forschung, Energie	—	0,00	2,35	4,73	-4,19	0,00	-0,73	8,85	0,00	31,74	0,00	—	—	—	—	—
(7) Zusammenarbeit mit EL	—	1,60	0,00	0,75	-1,05	5,43	0,00	-5,23	0,00	9,52	45,90	—	—	—	—	—
(8) Verwaltung	—	0,80	0,64	0,69	0,00	1,81	1,23	1,69	0,86	—	—	—	—	—	—	—
(9) Verschiedenes	—	2,86	-1,93	0,00	5,67	-0,85	3,40	3,89	1,31	—	—	—	—	—	—	—
4. Prioritätskennziffern P^i [2]																
(1) EAGFL (Garantie)[3]	—	0,59	0,78	0,78	0,64	0,57	0,42	0,52	0,40	—		—	0,29	—	—	—
(2) Agrarstrukturen	—	0,02	0,00	0,00	0,02	0,03	0,05	0,10	—	—		—	—	—	—	—
(3) Fischerei	—	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	—	—		—	—	—	—	—
(4) Regionalpolitik	—	0,08	-0,06	-0,04	0,07	0,12	0,13	0,17	—	—		—	—	—	—	—
(5) Sozialpolitik	—	0,10	0,11	0,09	0,08	0,07	0,11	0,13	—	—		—	—	—	—	—
(6) Forschung, Energie	—	0,07	0,06	0,01	-0,02	0,02	0,05	0,08	—	—		—	—	—	—	—
(7) Zusammenarbeit mit EL	—	0,02	0,03	0,03	0,00	0,00	-0,01	0,02	—	—		—	—	—	—	—
(8) Verwaltung	—	0,02	0,03	0,04	0,04	0,05	—	—	—	—		—	—	—	—	—
(9) Verschiedenes	—	0,09	0,03	0,15	0,14	0,16	—	—	—	—		—	—	—	—	—

[1] Die Basiswerte der Vergangenheit sind Nominalwerte, die Basiswerte der Finanziellen Vorausschau sind Realwerte zum Preisstand 1988; fehlende Werte konnten mangels entsprechender EG-Daten nicht berechnet werden; Differenzen durch Runden.

[2] Zur Berechnung der Prioritätskennziffern vgl. Anhang 1.

[3] Die Prioritätskennziffer für 1988 ist interpoliert.

Quelle für Daten: KOM (1989, S. 16, S. 72 und S. 101) und Chart 1; eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fristigen Finanzplanung identisch war. Oder anders ausgedrückt: Die Prioritätskennziffer eines Jahres t zeigt, welche Tendenz in derjenigen Mittelfristigen Finanzplanung vorherrscht, die zum Betrachtungsjahr t gehört.

Die Prioritätskennziffer liegt — wie jede gewichtete Strukturelastizität — unter der Bedingung positiver Wachstumsraten im 0-1-Intervall. Je mehr sich der P-Wert dem Wert 1 nähert, um so höher ist die Priorität, je mehr er sich dem Wert Null nähert, um so niedriger ist sie. Kommt es nur auf Rangordnungsangaben an, gewinnt die Prioritätskennziffer an Anschaulichkeit, wenn man die P-Werte für jedes Jahr in Rangzahlen transformiert. Will man die Entwicklung der Prioritätskennziffer für einen längeren Zeitraum darstellen, empfiehlt es sich, einen *Prioritätsindex* zu bilden. Man berechnet dann den Wert der Prioritätskennziffer für ein Anfangsjahr und setzt ihn gleich 100. Die Kennziffer für die übrigen Jahre werden dazu in Beziehung gesetzt.

Auf die gleiche Weise wie hier dargestellt, kann man Prioritätskennziffern auch zur Beschreibung struktureller Entwicklungen berechnen, bei denen keine echten Quoten, sondern lediglich Beziehungszahlen betrachtet werden. So ist es z. B. üblich, Haushaltsausgaben auf das Bruttosozialprodukt oder das BIP zu beziehen und so eine unechte Staatsquote im weiteren Sinn zu berechnen. Ermittelt man die zugehörigen Prioritätskennziffern analog zum oben geschilderten Berechnungsverfahren, muß man allerdings beachten, daß sich die gewichteten Strukturelastizitäten nicht mehr zum Wert 1 ergänzen. Das erschwert die Interpretation der Kennziffer und macht es außerdem erforderlich, die Größen $\hat{S}_A$ und $\hat{S}_E$ als Trendwerte zu ermitteln (während man sie bei der Betrachtung echter Quoten am besten so ermittelt, daß man die $\hat{A}_A^i$ bzw. $\hat{A}_E^i$ addiert). Die Tabellen auf den Seiten 247 - 249 zeigen die Entwicklung der Prioritätskennziffern für die Bedeutung des EG-Haushalts (Tab. A1 mit Kennziffern aus unechten Quoten) und für die Struktur der wichtigen Ausgabenblöcke (Tab. A2 mit Kennziffern aus echten Quoten).

Anhang 2

Die Gestaltung von Kontrollkompetenzen mit Hilfe von Zweikammersystemen: ein Beispiel aus dem Genossenschaftswesen

Öffentlich-rechtliche Verbände wie die EG teilen eine Reihe von Problemen mit den privatrechtlichen Verbänden des Genossenschaftswesens. Bestimmte Zweikammersysteme könnten z. B. bei beiden Arten von Verbänden sinnvoll sein. Die folgende Erläuterung soll dazu dienen, die Anwendungsfelder von Kontrollen über Ein- bzw. Zweikammersysteme am Beispiel von Winzergenossenschaften herauszuarbeiten. Das hat den Vorteil, daß man die Fragen der Institutionentheorie, die sich hier stellen, an einem einfachen und plastischen Anwendungsfall behandeln kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die meisten Winzer können die Kellereieinrichtungen, die zum Ausbau von Wein erforderlich sind und heute beachtliche Mindestgrößen aufweisen, nicht alleine auslasten. Sie schließen sich deshalb auf Orts- oder Lagenbasis zu Winzergenossenschaften zusammen, welche die erforderlichen Einrichtungen betreiben. Da diese Unternehmen als unabhängige Erwerbsunternehmen natürliche Regionalmonopole besitzen würden, liegt es nahe, die zu den wechselseitigen Abhängigkeiten gut passende Rechtsform der Genossenschaft mit ihren Mitwirkungs- und Kontrollrechten zur Lösung des Kaufen-oder-Selbermachen-Problems einzusetzen, vor dem die Winzer stehen.

Viele benachbarte Winzergenossenschaften haben nun festgestellt, daß es eine Reihe von Tätigkeiten gibt, bei denen sich gemeinsame Großanlagen — etwa zur Sektherstellung — lohnen und daß daneben auch ein gemeinsamer Bedarf an Einkaufs- und Verkaufseinrichtungen besteht, z. B. um das Marketing etwa für badischen Wein zu übernehmen. Deshalb haben sie ihrerseits Sekundärgenossenschaften gegründet, welche diese Aufgaben wahrnehmen. Es bestehen somit Primärgenossenschaften, die von den Winzern kontrolliert werden, und Sekundärgenossenschaften, die heute i. d. R. von den Vorständen der Primärgenossenschaften kontrolliert werden.

Bei einer solchen Konstellation liegt die Frage nahe, ob man die Primärgenossenschaften nicht auflösen, ihre Tätigkeiten den Sekundärgenossenschaften übertragen und die fusionierten Ein-Stufen-Genossenschaften dann direkt durch die Winzer kontrollieren lassen sollte. Würde man das tun, ergäbe sich ein von der Struktur her einfacherer Willensbildungs- und Kontrollprozeß und könnten auch manche Abstimmungskosten gespart werden. Außerdem könnten die Winzer die Tätigkeiten der Ein-Stufen-Genossenschaften direkt beeinflussen, und es würde — jedenfalls eher als vorher — verhindert, daß sich eine Cliquenwirtschaft zwischen den Vorständen der Primär- und Sekundärgenossenschaften entwickelt. Man müßte allerdings auch Nachteile in Kauf nehmen:

— Zum ersten ist die Güte der Kontrolle in Großgenossenschaften erfahrungsgemäß viel schlechter als in kleinen Genossenschaften (Kontrolle ist ein Kollektivgut).

— Zum zweiten wäre die Kompetenzverteilung bei der Kontrolle in informationsmäßiger Hinsicht weniger funktionell: In Primärgenossenschaften kontrollieren Winzer „vor Ort" Tätigkeiten, die sie weitgehend verstehen und deshalb auch sachverständig beurteilen können. Dies gilt mit nur wenigen Einschränkungen für weinbautechnische Fragen und zum Teil auch für kaufmännische Belange. Eine gewisse Informationsunterlegenheit gegenüber den Vorständen der Primärgenossenschaften besteht aber natürlich. Bei den Sekundärgenossenschaften liegen die Dinge vergleichbar: Sie werden von Fachleuten kontrolliert, die wie gesagt i. d. R. Vorstandsmitglieder in den Primärgenossenschaften sind, die ihrerseits aber natürlich auch gewisse Informationsdefizite gegenüber den Vorständen der Sekundärgenossenschaften ha-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ben. Würde nun aber die Zwischenstufe wegfallen, müßte der Vorstand einer Ein-Stufen-Genossenschaft von Menschen kontrolliert werden, die sowohl zahlreicher als auch weniger erfahren in bezug auf die anspruchsvolleren Vorstandstätigkeiten in den Großgenossenschaften wären als vor der Fusion.

— Ein dritter Nachteil ergäbe sich in anreizmäßiger Hinsicht: Beim Übergang zu einem einstufigen System würden die Vorstände der Primärgenossenschaften (also Unternehmer) praktisch zu Filialleitern in einer Großgenossenschaft und damit arbeitnehmerähnlicher. Die ehemaligen Primärgenossenschaften wären ja jetzt nur noch Hilfskostenstellen der Großgenossenschaften. Eine solche Transformation ist angemessen, wenn es um Routinetätigkeiten geht; sie ist jedoch falsch, wenn in den „Hilfskostenstellen" unternehmerisches Fingerspitzengefühl gefragt ist. Da letzteres der Fall sein dürfte, müssen Motivationsnachteile befürchtet werden: Die Filialleiter würden sich nach der Fusion sicherlich nicht mehr so sehr wie ein selbständiger Unternehmer gerieren wie in der Zeit der Selbständigkeit und mehr auf Regelbefolgung und Absicherung nach oben bedacht sein als früher.

Eine Möglichkeit, die Vor- und Nachteile beider Organisationsformen bis auf die Einsparung von Abstimmungskosten miteinander zu verbinden, bestünde darin, den Winzern Direktwahl- und Kontrollmöglichkeiten in der Sekundärgenossenschaft zu geben, den Primärgenossenschaften gleichzeitig aber ebenfalls Kontrollrechte zu belassen. Das entspräche einer Art von Zweikammersystem, würde aber klare Kompetenzabgrenzungen und eine zweckmäßige Aufteilung der Mitsprache- und Kontrollrechte voraussetzen: Die Winzer sollten das kontrollieren, was sie unmittelbar finanzieren, und sie sollten das finanzieren, was ihnen unmittelbar zugute kommt, d. h. die Leistungen der Primärgenossenschaften und diejenigen Leistungen der Sekundärgenossenschaften, die bei den Primärgenossenschaften gleichsam nur durchlaufende Posten sind. Die Leistungen der Sekundärgenossenschaften, welche unmittelbar von den Primärgenossenschaften finanziert werden und die — wie etwa ein gemeinsamer Einkauf von Kellereieinrichtungen für verschiedene Primärgenossenschaften — *nicht* direkt zu den Winzern weiterwandern (d. h. für welche die Primärgenossenschaften im Falle einer Fusion Hilfskostenstellen wären, welche Leistungen in Empfang nehmen und in *veränderter* Form weitergeben) sollten dagegen von den Primärgenossenschaften kontrolliert werden.

Das Beispiel zeigt, wann man die hier beschriebene (in der Praxis aber so noch nicht realisierte) Form eines Zweikammersystems wählen sollte: dann, wenn ein Einstufensystem die oben beschriebenen Nachteile aufwiese, während die bloße Kontrolle der Sekundärgenossenschaften durch Primärgenossenschaften mit der Gefahr einer Cliquenwirtschaft verbunden wäre. Insgesamt sollte man stets versuchen, möglichst gut das Kongruenzprinzip zu realisieren, d. h. dafür zu sorgen, daß diejenigen, die Nutzenempfänger sind, auch die Financiers sind und als solche dann auch über Kontrollbefugnisse verfügen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Andel, Norbert (1983): Europäische Gemeinschaften, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. gänzl. neu bearb. Aufl., 4. Bd., Tübingen 1983, S. 311-364.

— (1990): Finanzwissenschaft, 2. völlig überarb. und erw. Aufl., Tübingen 1990.

Augstein, Reinhard (1988): Grundzüge der Finanzwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft, in: V. Arnold / O.-E. Geske (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, München 1988, S. 315-345.

Baetge, Jörg (1991): Bilanzen, Düsseldorf 1991.

Biehl, Dieter (1988): Die Reform der EG-Finanzierung aus der Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: M. E. Streit (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Festschrift für Herbert Giersch, Wiesbaden 1988, S. 63-84.

— (1988a): Ein substantielles, aber begrenztes Reformpaket — Zum Brüsseler Reformgipfel, in: Integration, 11. Jg. (1988), S. 64-74.

Biehl, Dieter, und Gero *Pfennig* (1990): Einführung, in: dieselben (Hrsg.), Zur Reform der EG-Finanzierung. Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte, Bonn 1990, S. 17-24.

Biehl, Dieter, und Horst *Winter* (1990): Die EG-Finanzierung aus föderalistischer Perspektive (unter Mitarbeit von Doris Bohlender und Jürgen Kaiser), in: dieselben (Hrsg.), Europa finanzieren — ein föderalistisches Modell, Gütersloh 1990, S. 121-131.

Caesar, Rolf (1990): Die Verschuldung als Finanzierungsinstrument der Europäischen Gemeinschaften, in: D. Biehl / G. Pfennig (Hrsg.), Zur Reform der EG-Finanzierung. Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte, Bonn 1990, S. 221-273.

Depoortere, Charles (1983): Systeme und Verfahren für die Staatshaushalte der Gemeinschaftsländer, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 15 (1983), S. 93-131.

Dickertmann, Dietrich, und Klaus Dieter *Diller* (1987): Die Ermittlung des Nettosubventionsäquivalents (NSÄ) für Sonderabschreibungen nach § 7d EStG, Dokumentation Nr. 3 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft / Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Trier, Trier 1987.

Dommach, Hermann (1988): Die Finanzkontrolle des Rechnunghofes der Europäischen Gemeinschaften (EG) — Europäischer Rechnungshof (ERH) —, in: E. Heuer (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, Abschnitt VII / 2, 10. Erg. Lfg., Neuwied 1988.

Europäisches Parlament (1987): EG-Haushalt im Widerstreit, o. O. 1987.

Fehr, Hendrik (1989): Entwicklungen des öffentlichen Rechnungswesens der Kommission der EG. Unveröffentlichtes Manuskript eines 1989 in Speyer gehaltenen Vortrags.

Gandenberger, Otto (1990): Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung. Eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 48 (1990), S. 28-51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grossekettler, Heinz (1987): Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich. Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und der Möglichkeiten ihrer Quantifizierung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 45 (1987), S. 393-440.

— (1990): Zentralisation und Dezentralisation der Wirschaftsförderung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: D. Ehlers (Hrsg.), Kommunale Wirtschaftsförderung, Köln u. a. O. 1990, S. 71-100.

— (1991): Zur theoretischen Integration der Wettbewerbs- und Finanzpolitik in die Konzeption des ökonomischen Liberalismus, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 10 (1991), S. 1-42.

Hansmeyer, Karl-Heinrich, und Bert *Rürup* (1984): Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 3. neu bearb. und erw. Aufl., Düsseldorf 1984.

Kommission der EG (1989): Haushaltsvademecum der Gemeinschaft. Ausgabe 1989, Brüssel, Luxemburg 1989.

— (1989a): Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft. Der Gemeinschaftshaushalt nach der Reform von 1988, Brüssel, Luxemburg 1989.

— (1989b): Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik in der Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 42 (1989), S. 145-169.

— (1990): Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion — eine Bewertung, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 44 (1990).

— (1990a): Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft. Konsolidierter Text (internes Dokument), Luxemburg 1990 (enthält die Änderung der Haushaltsordnung, die am 16.3.1990 im ABl. L 70 veröffentlicht wurde).

— (1990b): Finanzbericht 1989, Luxemburg o. J. (1990).

— (1991): XXIV. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1990, Brüssel, Luxemburg 1991.

Läufer, Thomas (1990): Das Haushaltsverfahren: Grundprobleme, Konfliktlagen, Reformvorschläge, in: D. Biehl / G. Pfennig (Hrsg.), Zur Reform der EG-Finanzierung. Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte, Bonn 1990, S. 135-187.

— (1990a): Die Organe der EG — Rechtsetzung und Haushaltsverfahren zwischen Kooperation und Konflikt. Ein Beitrag zur institutionellen Praxis der EG, Bonn 1990.

Littmann, Konrad (1989): Finanzpolitik bei Bevölkerungsrückgang, Speyerer Forschungsberichte Nr. 74, Speyer 1989.

Lüder, Klaus (1989): Bedarf es einer Reform des staatlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 42. Jg. (1989), S. 1005-1013.

Lüder, Klaus, und G. *Merchbächer* (1989): Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme. Länderberichte. Bd. 6: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Speyer 1989.

Magiera, Siegfried (1989): (Kommentar zu den) Finanzvorschriften (des EWGV), in: E. Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Loseblattkommentar, München.

Messal, Rüdiger (1989): EG-Finanzierung und Lastenverteilung. Die Reform des EG-Finanzierungssystems von 1988, Bonn (Schriftenreihe des BMF Nr. 42) 1989.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mühlhaupt, Ludwig (1990): Probleme der staatlichen und kommunalen Rechnungslegung und ihre Lösung, in: Die Betriebswirtschaft, 50. Jg. (1990), S. 731-745.

Neumark, Fritz (1952): Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: W. Gerloff / F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. völlig neu bearb. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1952, S. 554-605.

Pfennig, Gero (1986): Eine neue Finanzverfassung für die EG — Basis für eine föderative Europäische Union, in: Integration, 9. Jg., 1986, S. 143-155.

Rechnungshof der EG (1986): Jahresbericht 1985, Amtsblatt der EG C 316 vom 15.12.1986.

— (1987): Jahresbericht 1986, Amtsblatt der EG C 336 vom 15.12.1987.

— (1988): Jahresbericht 1987, Amtsblatt der EG C 316 vom 12.12.1988.

— (1988a): Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1988.

— (1989): Jahresbericht 1988, Amtsblatt der EG C 312 vom 12.12.1989.

— (1990): Jahresbericht 1989, Amtsblatt der EG C 313 vom 12.12.1990.

Schmidt, Kurt, und Eberhard *Wille* (1970): Die mehrjährige Finanzplanung. Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen 1970.

Senf, Paul (1977): Kurzfristige Haushaltsplanung, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. gänzl. neu bearb. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1977, S. 371-425.

Stahl, Gerhard (1988): Mittelfristige Finanzplanung: Eine Antwort auf EG-Haushaltskrisen?, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg. (1988), S. 419-423.

Strasser, Daniel (1982): Die Finanzen Europas, Luxemburg 1982.

Teutemann, Manfred (1992): Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1992.

Timmann, Hans-Jörg (1988): Die Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin vom 29. Juni 1988, in: Europarecht, 23. Jg. (1988), S. 273-287.

— (1989): Das Haushaltsverfahren 1989 — Erste Erfahrungen mit der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin, in: Europarecht, 24. Jg. (1989), S. 13-29.

— (1990): Die jüngste Finanzreform (1988) und ihre Umsetzung, in: D. Biehl / G. Pfennig (Hrsg.), Zur Reform der EG-Finanzierung. Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte, Bonn 1990, S. 25-55.

Wille, Eberhard (1977): Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 3. gänzl. neu bearb. Aufl., Tübingen 1977, S. 427-474.

v. Zwehl, Wolfgang, und G. Michael *Zupancic* (1990): Die kommunale Rechnungslegung — Anspruch und Wirklichkeit, in: Die öffentliche Verwaltung, 105. Jg. (1990), S. 223-229.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-47398-4 | Generated on 2025-06-12 05:06:52
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/