

Siebert, Horst

Working Paper — Digitized Version

Harmonisierung der Mehrwertsteuer oder Anpassung der Wechselkurse?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 156

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1989) : Harmonisierung der Mehrwertsteuer oder Anpassung der Wechselkurse?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 156, ISBN 3925357807, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/398>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

K I E L D I S C U S S I O N P A P E R S

156

Harmonisierung der Mehrwertsteuer oder Anpassung der Wechselkurse?

von Horst Siebert

A 3536/89
Weltwirtschaft
Kiel

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · SEPTEMBER 1989

ISSN 0455-0420

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	3
II. Bestimmungslandprinzip: Einheitliche Sätze oder Clearing-System	4
1. Einheitliche Sätze	4
2. Clearing-System	5
III. Ursprungslandprinzip und institutioneller Wettbewerb	6
1. Endnachfrager	7
2. Zwischennachfrager	7
IV. Vorschlag: Eine einmalige Wechselkursanpassung.....	9
1. Endnachfrager	9
2. Zwischennachfrager	11
V. Mögliche Bedenken	12
VI. Wechselkursanpassungen versus realwirtschaftliche Harmonisierung	13

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Siebert, Horst:

Harmonisierung der Mehrwertsteuer oder Anpassung der
Wechselkurse? / Von Horst Siebert. Inst. für Weltwirtschaft,
Kiel. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1989

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 156)

ISBN 3-925357-80-7

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Postfach 43 09, D-2300 Kiel 1

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht

gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Einleitung

Die weit auseinanderklaffenden Mehrwertsteuersätze der europäischen Länder erweisen sich für die Vollendung des Binnenmarktes als Problem. Während z.B. in der Bundesrepublik und im Vereinigten Königreich die normalen Sätze 14 bzw. 15 vH betragen, liegen sie in den meisten anderen Ländern höher: in Griechenland bei 16, in Holland bei 18,5, in Frankreich bei 18,6, in Belgien und Italien bei 19 und in Dänemark bei 22 vH (Tabelle). Überdies unterscheiden sich die reduzierten Sätze für die Güter des täglichen Bedarfs, und schließlich wenden sechs Länder hohe Sätze für besondere Güter an, beispielsweise für größere Autos: Belgien (25 vH und 25 vH plus 8 vH), Frankreich (28 vH), Griechenland (36 vH), Italien (38 vH), Portugal (30 vH) und Spanien (33 vH).

Da in einem einheitlichen europäischen Markt die Grenzkontrollen abgeschafft werden sollen, muß auch die Erstattung der Mehrwertsteuer beim innereuropäischen Export entfallen, denn der Export läßt sich statistisch dann

Tabelle - Umsatzsteuersätze in europäischen Ländern (vH)

	Reduzierter Satz	Normaler Satz	Höherer Satz
Belgien	6 und 17	19	25 und 25 + 8
Bundesrepublik	7	14	-
Dänemark	-	22	-
Frankreich	2,1; 5,5 und 7	18,6	28
Griechenland	3 und 6	16	36
Vereinigtes Königreich	-	15	-
Irland	5 und 10	25	-
Italien	4 und 9	19	38
Luxemburg	3 und 6	12	-
Niederlande	6	18,5	-
Portugal	8	17	30
Spanien	6	12	33

Quelle: Annemarie Mennel, Steuern in Europa, USA, Kanada und Japan, Teil I, Loseblattsammlung. 14. Lieferung, Herne, 1988, S. 8; Aktualisierung aufgrund von Presseberichten.

Ich danke Alfred Boss, Michael Emerson, Holger Schmieding, Christian Seidl und Hans-Werner Sinn für kritische Hinweise.

an der Grenze nicht mehr feststellen.¹ Welche Lösungsmöglichkeiten bieten sich bei der Mehrwertsteuer für den Binnenmarkt an?

II. Bestimmungslandprinzip: Einheitliche Sätze oder Clearing-System

Das Bestimmungslandprinzip verlangt, daß die Mehrwertsteuersätze der Verbrauchsländer maßgebend sind und daß die Mehrwertsteuereinnahmen dem Land zufallen, dessen Endverbraucher die Mehrwertsteuer zahlen. Dies war bisher (und ist noch) der Fall, da importierte Güter mit dem Satz der Importländer belegt wurden, und zwar sowohl Zwischen- als auch Endprodukte. Ohne Erstattung der Mehrwertsteuer an der Grenze wird in Zukunft die Steuer faktisch im Ursprungsland erhoben, d.h., die Steuereinnahmen fallen dem Ursprungsland zu, aber der Endverbraucher im Bestimmungsland muß die Steuer zahlen.

Wird - wie bisher - der Vorsteuerabzug praktiziert, so kommt eine weitere Verzerrung zustande: Ein deutsches Unternehmen beispielsweise berechnet 14 vH Mehrwertsteuer auf den Umsatz, zieht aber die von seinem französischen Lieferanten gezahlte Mehrwertsteuer, für die der Satz von 18,6 vH gilt, ab. Dies belastet den deutschen Fiskus, während der französische die bezahlte Mehrwertsteuer einbehält.

1. Einheitliche Sätze

Eine solche Diskrepanz zwischen Steuereinnahmen und Steuerlast wäre aber unerheblich, wenn die Steuersätze in Europa einheitlich wären und wenn der Wert der Exporte eines Landes in die EG insgesamt und der Wert seiner Importe gleich wären. Denn dann würde ein Land zwar Steuereinnahmen da-

¹ Die Erstattung der Mehrwertsteuer beim Export in Nicht-EG-Länder kann weiterhin praktiziert werden. Je nach den Modalitäten der Verrechnung der Vorsteuer kann das Problem auftreten, daß vom Land A der EG in ein Land B der EG mit einem höheren Mehrwertsteuersatz exportiert wird, um dann die höhere Mehrwertsteuererstattung des Landes B bei einem Export in ein Nicht-EG-Land zu nutzen.

durch verlieren, daß importierte Güter nicht mehr versteuert werden; es würde aber Steuereinnahmen dadurch gewinnen, daß die Exporte der Mehrwertsteuer unterliegen. Eine völlige Anpassung der Mehrwertsteuersätze wird aber - jedenfalls für eine Übergangsfrist von etlichen Jahren - als kaum realisierbar angesehen.

2. Clearing-System

Soll das Land des Endverbrauchers weiterhin die Steuereinnahmen erhalten (Bestimmungslandprinzip) und lassen sich die Mehrwertsteuersätze nicht voll harmonisieren, so schlägt die Kommission ein Clearing-Verfahren vor. Dieses Verfahren soll wie folgt funktionieren: Ein deutscher Exporteur stellt seine Rechnungen mit einem Mehrwertsteuersatz von 14 vH aus; dies gilt auch für Exporte nach Frankreich, so daß das Ursprungslandprinzip angewandt wird. Der französische Importeur, der das aus der Bundesrepublik importierte Gut verkauft, stellt einen Mehrwertsteuersatz von 18,6 vH in Rechnung. Er schuldet den französischen Steuerbehörden die Mehrwertsteuer in Höhe von 18,6 vH und kann die in der Bundesrepublik gezahlte Mehrwertsteuer von 14 vH von seiner Mehrwertsteuerschuld abziehen. Da die Mehrwertsteuereinnahmen dem Bestimmungsland, also dem Land des Endverbrauchers zufallen sollen, hat Frankreich in diesem Beispiel zu wenig Mehrwertsteuer erhalten. Die Bundesrepublik schuldet Frankreich in einem Clearing-System die eingenommene Mehrwertsteuer von 14 vH.

Bei einem französischen Export in die Bundesrepublik ist das französische Produkt mit 18,6 vH belastet; der deutsche Importeur schuldet dem deutschen Fiskus eine Mehrwertsteuer von 14 vH; er setzt die in Frankreich gezahlte Mehrwertsteuer ab. Frankreich schuldet im Clearing die in Frankreich eingenommene Mehrwertsteuer von 18,6 vH. Betrachtet man sowohl einen deutschen als auch einen französischen Export von gleicher Höhe, so hat in diesem Beispiel Frankreich "zu viel" Mehrwertsteuer erhalten, also mehr, als sich bei konsequenter Anwendung des Bestimmungslandprinzips ergeben hätte.

Das Verfahren hat den Vorteil, daß in Frankreich französische und deutsche Güter mit dem gleichen Mehrwertsteuersatz von 18,6 vH belegt sind. Aber es hat auch einen gewaltigen Nachteil: Länder mit hohen Mehrwertsteuersätzen

- in der Literatur auch schon als die Club-Med-Länder bezeichnet - erhalten per saldo zu viel Mehrwertsteuer und sollen diese in einem Clearing-Verfahren an die Länder mit den niedrigeren Steuersätzen transferieren. Dies würde übrigens auch gelten, wenn Bandbreiten für den normalen Satz und für den reduzierten Satz realisiert würden. Die hohen Sätze für besondere Güter müssen ohnehin abgebaut werden. Das Clearing-Verfahren wird aber allgemein als völlig unpraktikabel betrachtet, und zwar nicht zuletzt wegen der politischen Interpretation des Transfers, der bei oberflächlicher Betrachtung als Export von Steuergeldern dargestellt werden kann.

Die Erhebung der Mehrwertsteuer nach dem Ursprungslandprinzip und die Zuweisung der Steuereinnahmen an das Bestimmungsland durch ein Clearing-System vermeiden nicht die Arbitrage der Endnachfrager in dem Sinn, daß sie selbst im anderen Land einkaufen. Deshalb schlägt die Kommission vor, Autos gemäß der Registrierung zu besteuern, auch wenn sie in einem anderen Land gekauft wurden. Der Versandhandel soll nicht die Mehrwertsteuer des Bestimmungslandes anwenden; über das Clearing-System fließen diese Steuern dem Bestimmungsland zu.

III. Ursprungslandprinzip und institutioneller Wettbewerb

Lassen sich die Mehrwertsteuersätze am Verhandlungstisch bis Ende 1992 nicht zügig angleichen und ist das Clearing-Verfahren nicht praktikabel, so bleibt nur das Ursprungslandprinzip: Das Ursprungsland erhebt die Steuern und erhält auch die Steuereinnahmen.

Im folgenden ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden:

- Wie verhalten sich die Endnachfrager, die die Mehrwertsteuer nicht absetzen können?
- Wie verhalten sich Wirtschaftssubjekte wie die Unternehmen, die die Mehrwertsteuer absetzen können?

1. Endnachfrager

Die Endnachfrager können Unterschiede in den Mehrwertsteuersätzen austarieren, indem sie in dem Land mit den niedrigeren Mehrwertsteuersätzen einkaufen, indem sie also räumliche Arbitrage betreiben. Dies gilt auch für den Versandhandel, wenn auf den Versandhandel das Ursprungslandprinzip angewandt wird, der Versandhandel also mit dem Mehrwertsteuersatz seines Sitzlandes belegt wird.

Bei den Endprodukten verliert dasjenige Land Wettbewerbsvorteile, das einen höheren Mehrwertsteuersatz anwendet.

2. Zwischennachfrager

Für Zwischennachfrager ist ein Vorsteuerabzug zu praktizieren, um eine kumulierende Wirkung der Mehrwertsteuer zu vermeiden. Ein Vorsteuerabzug ist in allen EG-Ländern erlaubt.

Würde man den inländischen Vorsteuerabzug der ausländischen Mehrwertsteuer zulassen, so erhielte bei einem Export aus Frankreich der französische Fiskus die Mehrwertsteuereinnahmen; in der Bundesrepublik würde die in Frankreich gezahlte Mehrwertsteuer abgesetzt. Bei einem deutschen Exportgut bekäme der deutsche Fiskus die Mehrwertsteuereinnahmen, und in Frankreich würde die in der Bundesrepublik gezahlte Mehrwertsteuer abgezogen. Bei konstantem Wechselkurs blieben die Preise der Güter unverändert, aber dem deutschen Fiskus entgingen (bei ausgeglichener Handelsbilanz wegen des niedrigeren Steuersatzes) Mehrwertsteuereinnahmen. Von daher dürfte dieses Verfahren nicht akzeptabel sein.

Eine andere Variante ist, die ausländische Vorsteuer im Ausmaß der inländischen Mehrwertsteuer abzuziehen. Ein französisches Produkt, das in die Bundesrepublik exportiert wird, würde mit 14 vH entlastet. Es hätte bei dieser Variante und bei gegebenem Wechselkurs einen Wettbewerbsnachteil. Ein deutsches Produkt, das nach Frankreich exportiert wird, würde dort mit dem französischen Mehrwertsteuersatz entlastet und hätte bei gegebenem Wechselkurs einen Wettbewerbsvorteil.

Der Abzug der ausländischen Vorsteuer im Ausmaß der inländischen Mehrwertsteuer entspricht dem Vorumsatzabzug bei der Bemessung der Mehrwertsteuer.

Man kann also sagen: Das Ursprungslandprinzip setzt de facto den Vorumsatzabzug in einem Land voraus. Die Mehrwertsteuer in Höhe des nationalen Satzes wird auf den Umsatz innerhalb der Landesgrenzen erhoben. Zahlungen für Lieferungen aus dem Ausland werden vom Bruttoumsatz abgezogen. Damit wird letztlich die inländische Wertschöpfung mit der Mehrwertsteuer belastet. Voraussetzung ist ein einheitlicher nationaler Satz in einem Land.

Das Ursprungslandprinzip würde die unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze zunächst stehen lassen und auf den Wettbewerb der institutionellen Regelungen, hier der Besteuerung, vertrauen. Der Wettbewerb soll im Sinne Hayeks als ein Entdeckungsverfahren eingesetzt werden, um letztlich eine Harmonisierung, falls sie denn erforderlich ist, zustande zu bringen. Die Philosophie eines Wettbewerbs der nationalen institutionellen Regelungen ist aus der Erfahrung mit den Versuchen einer Ex-ante-Harmonisierung erwachsen. Es hat sich als unmöglich erwiesen, die unterschiedlichen Rechtssysteme von Brüssel aus anzugleichen. In seinem bahnbrechenden Cassis-de-Dijon-Urteil aus dem Jahr 1979 hat der Europäische Gerichtshof den Weg der Harmonisierung durch Wettbewerb gewiesen: Ein Produkt, das in einem Land rechtmäßig auf den Markt gebracht ist, darf auch in einem anderen Land angeboten werden.

Das Ursprungslandprinzip, das nicht nur für Crème de Cassis, belgisches Bier, deutsche Pasta und französische Pâté gilt, sondern auch auf Dienstleistungen ausgedehnt werden soll, hat als konstituierende Komponente die Arbitrage von Haushalten und Unternehmen. Haushalte werden die Güter kaufen, die mit niedrigeren Mehrwertsteuersätzen belegt sind. Der Versandhandel wird Unterschiede in den Steuersätzen ausschöpfen. Und die Unternehmen werden solche Zwischenprodukte bevorzugen, die mit einem vergleichsweise niedrigen Mehrwertsteuersatz belastet sind.

Länder mit hohen Mehrwertsteuersätzen werden also Wettbewerbsfähigkeit verlieren, und durch den Mengeneffekt sinken ihre Mehrwertsteuereinnahmen. Ist der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit ausgeprägt, so werden sie aus eigenem Interesse ihren Mehrwertsteuersatz verringern.

IV. Vorschlag: Eine einmalige Wechselkursanpassung

Wie die Debatte um die Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze zeigt, sind einige Länder nicht bereit, auf den institutionellen Wettbewerb zu setzen: Die Arbitragemöglichkeiten für Haushalte und Unternehmen erscheinen ihnen nicht geheuer, die Verlagerung der Handelsströme nicht ohne weiteres überschaubar - der Wettbewerb ist halt ein offener Prozeß. Diese Sorge um Verlagerungseffekte, die in der Politik unerwünscht sind, kann man sich ersparen, wenn man eine einmalige Wechselkursänderung vornimmt. Dann können unterschiedliche Mehrwertsteuersätze weiterhin bestehen bleiben. Folgende Zahlenbeispiele machen das Argument deutlich. Auch hier ist zwischen Endnachfragern und Zwischennachfragern zu differenzieren.

1. Endnachfrager

Man betrachte ein deutsches Exportgut mit einem Preis vor Erhebung der Mehrwertsteuer (oder beim derzeitigen Verfahren nach der Erstattung an der Grenze) von 100 DM. Bei einem Kurs von 3:1 zwischen dem französischen Franc und der D-Mark, also ff/DM, und einem französischen Mehrwertsteuersatz von 18,6 vH kostet das Produkt nach der derzeitigen Regelung in Frankreich

$$100 \text{ DM} (1 + 0,186) 3 [\text{ff/DM}] = 355,8 \text{ ff.}$$

Der französische Staat hat Steuereinnahmen von 55,8 ff. Würde nun das Ursprungslandprinzip angewandt, so würde der deutsche Export mit dem niedrigeren Steuersatz belegt, und der Preis in Frankreich würde sich bei einem Kurs von 3:1 auf 342 ff ermäßigen. Das deutsche Produkt wäre wettbewerbsfähiger, und die deutschen Exporte würden zunehmen.

Die größere Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportgüter würde zu einer Aktivierung der deutschen Handelsbilanz führen. Ließe man eine Wechselkursänderung zu, so müßte die D-Mark aufgewertet werden. Es gäbe nun eine Aufwertung der D-Mark, die gerade so groß wäre, daß sich der Preis der deutschen Güter in französischen Franc nach dem Übergang zum Ursprungs-

landprinzip nicht ändert. Diese Unbekannte x läßt sich bestimmen, indem man den Preis in Frankreich nach der bisherigen Regelung (Bestimmungslandprinzip) von 355,8 ff und den nach der neuen Regelung (Ursprungslandprinzip) gleichsetzt:

$$100 \text{ DM } (1 + 0,186) / 3 [\text{ff/DM}] = 100 \text{ DM } (1 + 0,14) \times [\text{ff/DM}].$$

Daraus folgt für den Kurs (zwischen Franc und D-Mark) $x = 3,121$, d.h. daß eine vierprozentige Aufwertung der D-Mark gegenüber dem französischen Franc (genau 4,04 vH) den Unterschied der Mehrwertsteuersätze ausgleichen würde. Allgemein bestimmt sich der neue Wechselkurs w_1 (hier: DM/ff) nach der Formel

$$y \text{ DM } (1 + t^*) / w_0 = y \text{ DM } (1 + t) / w_1,$$

wobei t (t^*) den Mehrwertsteuersatz in der Bundesrepublik (Frankreich) und w_0 (DM/ff) den Wechselkurs der Ausgangslage kennzeichnen. Als relative Wechselkursänderung folgt daraus $\hat{w} = t - t^* w_1 / w_0$.

Näherungsweise kann man also die Wechselkursänderung durch die Differenz zwischen ausländischem und inländischem Mehrwertsteuersatz bestimmen.

Für ein deutsches Importgut gilt eine analoge Rechnung: Ein französisches Produkt mit einem Nettopreis von 100 ff kostet in der Bundesrepublik gegenwärtig nach dem Bestimmungslandprinzip

$$100 \text{ ff } (1 + 0,14) / 3 [\text{DM/ff}] = 38 \text{ DM}.$$

Würde das Ursprungslandprinzip angewandt, so würde das französische Produkt mit dem höheren französischen Mehrwertsteuersatz belastet, und Frankreich würde Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Auch hier gibt es wieder einen Wechselkurs als Unbekannte x , die den Preis in DM konstant hält. Sie berechnet sich nach der gleichen Formel.¹

¹ $100 [\text{ff}] (1 + 0,14) / 3 [\text{ff/DM}] = 100 [\text{ff}] (1 + 0,186) / x [\text{ff/DM}].$

2. Zwischennachfrager

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß die ausländische Vorsteuer im Ausmaß der inländischen Mehrwertsteuer abgezogen wird.

Nach dem bisherigen System wird das deutsche Zwischenprodukt oder Investitionsgut an der Grenze entlastet und in Frankreich mit der französischen Mehrwertsteuer belastet, die im Wege des Vorsteuerabzugs wiederum abgezogen werden kann. Der Nettopreis für das Zwischenprodukt beträgt also effektiv 300 ff. Nach der neuen Regelung berechnet sich der Bruttopreis des deutschen Produkts in französischen Franc aus dem DM-Preis, dem deutschen Mehrwertsteuersatz und dem neuen Wechselkurs

$$100 \text{ DM} (1 \times 0,14) \times 3,121 = 355,8 \text{ ff.}$$

Das französische Unternehmen zieht aber die in der Bundesrepublik gezahlte Mehrwertsteuer im Ausmaß der inländischen (französischen) Mehrwertsteuer ab. Diese Mehrwertsteuer ist im Hundert zu berechnen; sie beträgt also 55,8 ff. Das deutsche Zwischenprodukt wird dem französischen Zwischenprodukt, das 300 ff kostet, gleichgestellt.

Für ein deutsches Importgut, also ein französisches Exportgut, gilt eine analoge Rechnung. Ein französisches Exportgut wird nach der bisherigen Regelung in Frankreich mit 18,6 vH belastet, an der Grenze entlastet, dann in der Bundesrepublik wieder belastet, aber die Mehrwertsteuer wird abgezogen, so daß das Produkt beim alten Wechselkurs 33,33 DM kostet. Nach der neuen Regelung ergibt sich der Bruttopreis in D-Mark aus dem Ausgangspreis in Franc, dem französischen Mehrwertsteuersatz und dem neuen Wechselkurs

$$100 \text{ ff} (1 \times 0,186) / 3,121 = 38 \text{ DM.}$$

In diesem Bruttopreis sind nach dem deutschen Satz 4,67 DM Mehrwertsteuer enthalten, so daß der Nettopreis 33,33 DM beträgt. Das französische Zwischenprodukt ist nach der Wechselkursänderung einem deutschen Produkt mit einem Preis von 33,33 DM gleichgestellt.

Als Fazit ergibt sich, daß es eine einmalige Wechselkursanpassung gestattet, unterschiedliche Mehrwertsteuersätze aufrechtzuerhalten. Dies gilt sowohl

für die räumliche Arbitrage der Endnachfrager als auch für die wohl wesentlich wichtigere Zwischennachfrage. Voraussetzungen sind die Erhebung der Mehrwertsteuer nach dem Ursprungslandprinzip und der Vorsteuerabzug der im Ausland gezahlten Vorsteuer im Ausmaß der inländischen Mehrwertsteuer (Vorumsatzabzug).

V. Mögliche Bedenken

Zwangsläufig funktioniert die Kompensation unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze zwischen den Ländern besser, wenn innerhalb eines Landes ein uniformer Mehrwertsteuersatz angewandt wird. Allerdings ist das kein entscheidendes Gegenargument: Die reduzierten Sätze für Güter des täglichen Bedarfs beziehen sich in der Regel auf eher lokale Güter (z. B. Brot), für die die internationale Arbitrage keine allzu große Rolle spielt. Allerdings sind die meisten Agrarprodukte, für die ermäßigte Steuersätze gelten, international handelbar. Die hohen Sätze für besondere Güter müssen in Europa ohnehin weitgehend angeglichen oder sogar auf die normalen Mehrwertsteuersätze reduziert werden, und zwar bei allen diskutierten Lösungen. Allerdings kompensiert eine einmalige Wechselkursänderung auch einen Teil der Unterschiede in den Sätzen für besondere Güter. Man kann sich sogar weiterhin unterschiedliche Mehrwertsteuersätze für normale und besondere Güter vorstellen, wenn die besonderen Güter in allen Ländern ähnlich definiert sind und die Mehrwertsteuersätze für besondere Güter gerade nur so stark divergieren, daß diese Unterschiede durch die einmalige Wechselkursänderung kompensiert werden.

Im übrigen soll nicht verkannt werden, daß sich ein Wechselkurseffekt gegenüber Drittwährungen wie dem Dollar ergibt. Zu dem alten Dollar/D-Mark- und Dollar/Franc-Kurs würde sich bei einer Aufwertung der D-Mark eine Währungsarbitrage lohnen. Zu den Paritäten der Ausgangslage zum Dollar könnte man französische Franc (noch nicht abgewertet gegenüber dem Dollar, aber gegenüber der D-Mark) gegen Dollar verkaufen und mit dem Dollar D-Mark kaufen (noch nicht aufgewertet gegenüber dem Dollar, aber gegenüber dem Franc). Folglich würde gegenüber dem Dollar die D-Mark (leicht) aufwerten und der Franc (leicht) abwerten.

Die hier vertretene These, daß Unterschiede in den Mehrwertsteuersätzen durch Wechselkursänderungen kompensiert werden können, gilt nicht für Verbrauchsteuern. Hier sind die Unterschiede in den nationalen Sätzen wesentlich größer als bei der Mehrwertsteuer. Auch bei einer Öko-Steuer ziehen die vorstehenden Überlegungen nicht, wenn die Öko-Steuer als Bemessungsgrundlage die Emissionen wählt. Dann sind Emissionssteuern Preise für den immobilen Faktor Umwelt,¹ und solche Preise können wie bei den Löhnen für immobile Arbeit durchaus differieren. Es besteht kein Harmonisierungsbedarf.

Als Fazit ergibt sich: Kann man die Mehrwertsteuersätze nicht angleichen und will man auf den institutionellen Wettbewerb nicht vertrauen, so bietet es sich bei der Abschaffung der Erstattung an der Grenze an, die Unterschiede in den Mehrwertsteuersätzen durch eine Wechselkursanpassung zu kompensieren. Hierzu reicht ein einmaliges Realignment.

VI. Wechselkursanpassungen versus realwirtschaftliche Harmonisierung

Das Beispiel der Harmonisierung der Mehrwertsteuer zeigt, daß durch Wechselkursanpassung das Ausmaß der notwendigen Harmonisierung im realwirtschaftlichen Bereich verringert werden kann. Oder anders gesehen: Der Weg zu einem Fixkurssystem mit unwiderruflich unabänderbaren Wechselkursen oder zu einer Währungsunion verstärkt das notwendige Ausmaß der Harmonisierung in einem realwirtschaftlichen Sinn.

Es gibt also eine substitutive Beziehung und damit eine Wahlmöglichkeit zwischen einer Wechselkursänderung und einer Harmonisierung im realwirtschaftlichen Bereich. Diese Beziehung, die hier für die Mehrwertsteuer diskutiert wurde, gilt auch für andere wirtschaftspolitische Instrumente.

Es ist offenkundig, daß Wechselkursänderungen dann notwendig werden, wenn es nicht gelingt, die nationalen Geldpolitiken aufeinander abzustimmen, denn langfristig regiert auch auf dem Weg zu einem monetären Europa die Kaufkraftparität, d. h., Länder mit höherer Inflationsrate müssen abwerten.

Eine Wechselkursanpassung bietet sich deshalb an, wenn man das Terrain

¹ Horst Siebert, Europe '92. Environmental Policy in an Integrated Market. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 365, März 1989.

für den Weg in die monetäre Integration jetzt bereinigen will. Damit könnte man die Erfolgsaussichten für die zweite Stufe des Delors-Reports erhöhen. Die Bundesrepublik hatte 1988 einen beachtlichen Handelsbilanzüberschuß mit den Ländern der EG (4,0 vH des Bruttoinlandsprodukts, Holland sogar 6,0 vH); Frankreich und Italien wiesen dagegen ein Defizit von jeweils 0,8 vH ihres Bruttoinlandsprodukts auf.¹ Diese Zahlen deuten auf die Notwendigkeit einer Wechselkursanpassung hin. Da aber eine zahlungsbilanzmotivierte Wechselkursänderung Symbolcharakter hat, würde ein Rückgriff auf die unterschiedlichen Mehrwertsteuersätze zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Die sich aus Zahlungsbilanzgründen anbietende Wechselkursänderung würde die zweite Phase des Delors-Szenarios von unnötigem Ballast befreien. Die Wechselkursänderung würde die Integration der Gütermärkte vorantreiben. Und: Ein Realignment, das auf die Beseitigung der Unterschiede in der Mehrwertsteuer - also auf ein strukturelles Problem - abstellt, könnte von den europäischen Partnern akzeptiert werden, da strukturelle Aspekte den symbolischen Wert von Wechselkursänderungen, selbst wenn sie über die Steuersatzunterschiede hinausgehen, verdrängen würden.

Auch der Versuch einer Harmonisierung der Fiskalpolitik kann noch einmal die Frage nach einem Realignment aufwerfen. Derzeit alimentieren die mediterranen Länder ihr Staatsbudget zu einem Teil (4,5 vH des Bruttoinlandsprodukts in Portugal, ca. 2 vH in Italien)² bei der Notenbank. Diese Finanzierung wird oder sollte in Zukunft ausgeschlossen sein; auch kann der politische Druck für diese Länder größer werden, die Budgetdefizite (Italien ca. 10 vH des Sozialprodukts, Griechenland ca. 12 vH) zu verringern. Die mediterranen Länder müßten dann ihre Steuerbasis erhöhen. Dabei werden sie nicht umhin kommen, auch die Produktionstätigkeit zu besteuern. Dann aber können Wechselkursänderungen helfen, Wettbewerbsfähigkeit für die besteuerte Produktion zurückzugewinnen.

¹ Organisation for Economic Co-Operation and Development, Series A, Monthly Statistics of Foreign Trade. Paris, Juni 1989; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, "Jahreswirtschaftsbericht 1988-1989". Europäische Wirtschaft, 38, November 1988, Statistischer Anhang.

² Zahlen für 1984-1987 nach Francesco Giavazzi, The Exchange-Rate Question in Europe. Commission of the European Communities, Economic Papers, 74, Januar 1989, Tabelle 1.

Der Begriff der Harmonisierung wird nicht nur auf wirtschaftspolitische Instrumente wie Mehrwertsteuersätze, die Geldmenge oder Staatsausgaben bezogen, sondern auch auf wirtschaftspolitische Ziele. Geht man etwa von der Vorstellung aus, daß die wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen Europas nicht allzu unterschiedlich sein sollte, so kann man daraus einen Transfermechanismus ableiten. Die politische Forderung nach einem Transfermechanismus kann durch Wechselkursänderungen entkräftet werden. Stellt sich beispielsweise ein schwächeres Wachstum in der Peripherie ein, so könnte die Peripherie durch eine Abwertung konkurrenzfähiger werden.

Auch die politische Forderung nach einer regionalisierten Beschäftigungspolitik läßt sich durch Wechselkursanpassungen relativieren. Man betrachte eine Situation, in der ein Land von einem dauerhaften Nachfrageeinbruch für seine Produkte betroffen ist. In einer Währungsunion tragen die immobilen Faktoren Boden und Arbeit verstärkt die Anpassungslast; ihre Preise müssen relativ sinken. Sind jedoch die Preise der immobilen Faktoren nach unten starr, so stellt sich Arbeitslosigkeit ein, die zwangsläufig die politische Forderung nach einer Beschäftigungspolitik mit sich bringt. Wechselkursänderungen könnten einen Teil der Wettbewerbsfähigkeit zurückbringen und als Schockabsorber und Stimulator für Aufholprozesse wirken.

Wechselkursänderungen können also den Weg in den Binnenmarkt wesentlich erleichtern und eine Anpassung der Mehrwertsteuersätze ersetzen. Außerdem können sie angewandt werden, wenn sich die Harmonisierung in anderen Politikbereichen als zu schwierig erweist.