

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Zur Harmonisierung der Finanzpolitik in der EWG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1970) : Zur Harmonisierung der Finanzpolitik in der EWG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 1, pp. 41-44

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134065>

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.

wichtig ist unter diesen Bedingungen die Mitbestimmung in der Wirtschaftspolitik; denn im Rahmen der sektoralen und regionalen Strukturpolitik werden in Zukunft Standort- und damit Beschäftigungsfragen entschieden, die große Teile der Arbeitnehmer unmittelbar berühren.

□ Aber auch die Lohn- und Gehaltspolitik der großen Gesellschaften verdient besondere Aufmerksamkeit. Die Gewerkschaften werden mit zunehmender Konzentration der Produktion über die Grenzen hinweg neue Wege und Mittel für eine Koordinierung der gewerkschaftlichen Tarifpolitik entwickeln. Die freien Gewerkschaften in den Europäischen Gemeinschaften haben auf einer Sitzung vom 23. bis 25. 4. 1969 dazu in einem einstimmigen Beschluß folgende drei Forderungen aufgestellt: „(1) Verbesserter Informationsaustausch über die Vorhaben der Gewerkschaften, deren Beweggründe, die eigentliche Aktion und deren Ergebnisse im Bereich der gesamten Lohn- und Tarifpolitik; (2) gemeinsame Ausarbeitung

der Konzeptionen und Standpunkte und (3) Festsetzung der Schwerpunkte unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lage in den einzelnen Ländern und Wirtschaftszweigen.“

□ Da die Tarifpolitik immer stärker durch wirtschafts-, sozial- und finanzpolitische Maßnahmen des Staates in ihren Spielräumen begrenzt wird, ist es für die Gewerkschaften unvermeidlich, daß sie auch in diesem Bereich ihre Vorstellungen deutlicher zum Ausdruck bringen als in der Vergangenheit. Allerdings dürfen sie sich hierbei nicht auf die nationalen Entwicklungsprogramme beschränken. Wenn sie wirkungsvollen Einfluß auf die Ordnung, die Struktur und den Ablauf in Wirtschaft und Gesellschaft nehmen wollen, müssen sie auch auf internationaler Ebene aktiv werden. Auf diesem Wege sind noch eine Reihe von Schwierigkeiten zu überwinden. Wir sind jedoch guten Mutes, daß es gelingt, zu einer engeren internationalen Zusammenarbeit zu kommen – im Auftrage und im Dienste der Arbeitnehmer.

Zur Harmonisierung der Finanzpolitik in der EWG

Dr. Eberhard Thiel, Hamburg

Die nach 12jähriger Laufzeit der EWG noch immer aktuelle Diskussion über den Beitritt neuer Mitglieder und die Finanzierung der Gemeinschaft – insbesondere der Agrarpolitik – scheint symbolisch zu sein. Denn es stellt sich am Ende der Übergangsphase die generelle Frage, ob die Errungenschaften der Zollunion eine Endstufe der Integration sein sollen oder können und ob es eine Chance gibt, die in den Römischen Verträgen angestrebte Wirtschaftsgemeinschaft – in der die Staatsgrenzen jegliche ökonomische Bedeutung verloren haben – tatsächlich zu realisieren?

Unvollkommene Zollunion

Die Landwirtschaft dürfte im Augenblick die Verwirklichung einer Zollunion am stärksten hemmen. Weniger wegen ihres zu geringen Outputs als wegen der bisher mangelhaften Orientierung der Agrarpolitik an einer für die gesamte EWG optimalen Faktorallokation. Für die bisher nicht be-

friedigende Einordnung dieses Sektors in die Zollunion dürfte die Interferenz des eigentlichen handels- und wachstumspolitischen Ziels mit den in den einzelnen Staaten in unterschiedlichem Umfang und Struktur verfolgten sozial- und gesellschaftspolitischen Motiven verantwortlich zu machen sein.

Es ist offensichtlich, daß in Zeiten einer struktur- und prozedurdominierenden Staatsaktivität eine Zollunion niemals die Endstufe einer Integration sein kann, sondern nur simultan mit einer Harmonisierung der Wirtschaftspolitik von einigem Wert ist. Bei der Diskussion über die Aufnahme neuer Mitglieder zeigt sich dieses Problem deutlicher als bei der im Vertrag vorgezeichneten Entwicklung der Zollunion. Bei deren Realisierung wurde eine Reihe von Fragenkomplexen ausgeklammert, um die Erreichung der jeweils höheren Stufe nicht zu gefährden und um dennoch Teilaspekte nationalstaatlich behandeln zu können. Die Auf-

nahme neuer Partner in die mehr oder weniger realisierte Zollunion erfordert nicht nur eine Offenlegung der ungelösten speziell handelspolitischen Fragen, sondern auch die Angabe einer Perspektive für die künftige allgemeine Wirtschaftspolitik der EWG. Vorher wird die EWG kaum die Annahme von Aufnahmebedingungen fordern können.

Integrationsmaß Steuerpolitik

Beide aktuellen Fragen lassen somit die Bedeutung einer Koordination oder Harmonisierung der generellen Wirtschaftspolitik erkennen. Die Bindung der Realisierung gewisser Endstufen der Zollunion an die Erfüllung handelspolitischer Klauseln des Vertrages führte trotz der erwähnten Kompromisse dazu, daß vorläufige Lösungen gefunden wurden. Schon 1957 bemängelten Kritiker das Fehlen von noch so groben, aber ausdrücklich paraphierten Verfahren zur Erleichterung erster Anfänge einer wirtschaftspolitischen Koordination. Sie wurden auch nicht in äußerlich dramatischen Nachtsitzungen mit dem Ziel, vorläufige Regelungen in bestimmten Themen zu finden, erreicht.

Da in den Bilanzen der öffentlichen Finanzwirtschaft zumindest die wesentlichen Bereiche der Wirtschaftspolitik numerisch ablesbar sind, läßt sich auch das Bemühen um die Erreichung der Wirtschaftsgemeinschaft weitgehend am Grade der Harmonisierung der Finanzpolitik erkennen. Die Steuerpolitik stand lange im Mittelpunkt der Betrachtungen. Die indirekten Steuern, besonders die Umsatzsteuern, rufen direkte Wettbewerbsverzerrungen hervor, wenn bei Gültigkeit des Bestimmungslandprinzips an den Grenzen der Belastungsausgleich nicht vollkommen gelingt. Ein Übergang zum Ursprungslandprinzip und damit zur Beseitigung der Steuergrenzen wäre zwar wünschenswert, ist aber noch nicht erreicht. Auch die Neukonstruktion oder Umwandlung der Mehrwertsteuern würde einen Verzicht auf den Grenzausgleich erst bei Vereinheitlichung der Steuersätze und der Bestimmungen über Ausnahmen und Sonderregelungen ermöglichen. Ähnliches gilt für die übrigen sogenannten Kostensteuern und Spezialakzisen.

Wettbewerbsverzerrungen ...

Aber nicht nur für den grenzüberschreitenden Verkehr tauchen Probleme im Bereich der indirekten Steuern auf. Die unterschiedliche Erhebung dieser Steuern bedeutet differierende Belastungen in den Staaten und damit durchaus unterschiedliche Wirkungen auf Nachfrage, Produktion und auf die Strukturen der Absatz- und Beschaffungswege. Somit werden nicht nur kurzfristig die Wettbewerbssituation, sondern auch langfristig rele-

vante Wachstumsaspekte tangiert. Eine weitgehende Angleichung der indirekten Besteuerung wäre daher unter diesen Gesichtspunkten zu begrüßen.

Auch die direkten Steuern, besonders die Einkommen- und Körperschaftsteuern, scheinen eine Angleichung zu erfordern. Für sie kann es keinen realistischen Grenzausgleich geben, so daß eine Uneinheitlichkeit in Höhe und Struktur unterschiedliche Wirkungen auf die Gewinnerzielung und Gewinnverwendung in den Unternehmen und auf die Einkommensverwendung in den Haushalten zur Folge hat. Kurzfristige Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit und wachstumsrelevante Auswirkungen sind auch hier zu erwarten. Die vorgesehene Harmonisierung der Behandlung von Kapitalerträgen, der Körperschaftsteuer und der Abschreibungen könnte diese negativen Wirkungen mildern.

Der Hinweis, daß bei dem Fehlen eines exakten Grenzausgleichs die unterschiedliche Höhe der Besteuerung durch den Wechselkurs ausgeglichen werden könne, dürfte bei der relativen Konstanz der Kurse und den permanenten Steueränderungen nicht überzeugen. Ein weiterer Hinweis, daß Steuerharmonisierungen nicht erforderlich seien, bezieht die Ausgabenseite des Staates in die Argumentation mit ein: Wenn in den Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Steuern erhoben werden, so wird auch die Höhe der Staatsausgaben und damit die Leistungsabgabe des staatlichen Sektors an die privaten Bereiche differieren.

... durch ungleiche Begünstigungen

Um dieser Argumentation folgen zu können, müssen einige Voraussetzungen gegeben sein. So müßte die sich in der relativen Höhe und Struktur der Staatsausgaben manifestierende Aufteilung der ökonomischen Aktivität auf den privaten und öffentlichen Sektor die in direktem Wettbewerb stehenden Unternehmen in etwa gleich begünstigen. Absolute Differenzen brauchen dabei keine Wettbewerbsverzerrung darzustellen, wenn jeweils die Positionen in etwa relativ gleich beeinflußt würden. Das dürfte aber kaum der Fall sein. Die Vielzahl der ökonomisch und außerökonomisch motivierten staatlichen Maßnahmen, die wirtschaftlich relevante Auswirkungen haben, rufen durch ihre differierenden Nettoeffekte unterschiedliche Entscheidungen der Unternehmer und auch der Haushalte hervor.

Trotz der Harmonisierungsbestrebungen bei einigen Steuern und der in entscheidenden Finanzierungs- und Ausgabenfragen noch nicht endgültig geklärten Rolle z. B. der Landwirtschaftspolitik gibt es insgesamt gesehen noch keine übernational ausgerichtete Finanzpolitik der EWG mit

dem Ziel der Wettbewerbsneutralität. Aber auch bei einer Betrachtung der Staatstätigkeit in den einzelnen Staaten zeigt sich, daß dort eine Reihe von Zielen verfolgt wird, die nicht alle die Realisierung eines wettbewerbsneutralen Steuer- oder Ausgabensystems anstreben, sondern häufig mit diesem Ziel direkt im Widerspruch liegen.

Konkurrierende Ziele

Das Ziel der Wettbewerbsneutralität konkurriert mit anderen Zielen aus dem Bereich der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik, denen im nationalen Raum wohl eine höhere Priorität zugemessen wird. Dennoch ist festzustellen, daß die einheitliche wirtschaftspolitische Atmosphäre innerhalb eines Staates – wenn auch mit einigen regional und sektoral zwar nicht immer koordiniert herbeigeführten Modifizierungen – und die fast unbegrenzte Faktormobilität hier extreme Diskriminierungen leichter beseitigen helfen als es bisher im internationalen Raum möglich war. Da die finanzpolitischen Instrumente in den einzelnen Staaten auch weiterhin für nicht direkt wettbewerbspolitische Ziele verwendet werden, wird auch eine Vereinheitlichung der Finanzpolitik diesem Ziel kaum eine sehr hohe Priorität beimessen können.

Solange sich das Bestreben innerhalb der EWG auf die Durchsetzung der Zollunion richtete, war die Konzentration auf die Beseitigung der sich fiskalpolitisch ergebenden Hemmnisse für den freien Handel verständlich. Daß dabei nur ganz grobe Korrekturen durchgeführt werden konnten, findet seine Begründung in der Tatsache, daß bisher in der EWG an erster Stelle ein Ziel realisiert werden sollte, das in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht unbedingt Priorität genießt.

Politische Entscheidungen und ...

Die simultane Verwendung von finanzpolitischen Instrumenten mit unterschiedlicher Dosierung zur Erreichung von Zielen, die bei verschiedenen Willensträgern eine unterschiedliche Priorität genießen, läßt eine gewisse Fehlleitung gestaltender Ressourcen vermuten. Über deren negative Effekte darf auch der zunehmende Binnenhandel nicht hinwegtäuschen. Eine solche Kritik an dem Versuch der isolierten Durchsetzung einer Zollunion wird sich den Vorwurf gefallen lassen müssen, daß in den letzten 12 Jahren ein anderer Weg wegen der sonst schon früher aktuell gewordenen Souveränitätsfrage nicht denkbar war. Eine Anerkennung dieses Hinweises ändert nichts an den Fakten, sondern verlagert das gefällte Urteil nur auf eine andere, und zwar die politische Ebene.

Eine von fiskalpolitischen Verzerrungen freie Zollunion konnte nicht erreicht werden, ohne daß die übrigen wirtschaftspolitischen Ziele und Instrumente ebenfalls konkret auf die Schaffung eines Binnenmarktes ausgerichtet wurden. Darin ähnelt die Situation der Unternehmungen und Haushalte in der EWG jener innerhalb einer Volkswirtschaft, in der Elemente der Wettbewerbsneutralität nur bei Durchsetzung einer gleichartig ausgerichteten generellen Wirtschaftspolitik realisiert werden können.

... globales EWG-Zielsystem fehlen

Wenn die effektive wirtschaftspolitische Entscheidungsmacht tatsächlich auf eine übernationale Institution übertragen würde und dort auch für eine ausreichende parlamentarische Kontrolle gesorgt wäre, bliebe noch immer das Problem der Zielfixierung zu lösen. Das generelle Ziel der EWG, die Wohlstandssteigerung in den Mitgliedstaaten durch einen hohen Produktivitätsanstieg zu forcieren, läßt noch einen zu breiten Spielraum für Neben- und Unterziele und für die einzusetzenden Instrumente, als daß damit schon von einer konkreten Zielfixierung gesprochen werden könnte. Ebenso wie beim Stabilitätsgesetz der BRD, wo aus einer Reihe verbal formulierter Ziele keineswegs die konkreten Ziele der aktuellen Wirtschaftspolitik zu erkennen sind, muß auch im EWG-Raum auf eine verbindliche, möglichst numerische Formulierung der angestrebten Ziele Wert gelegt werden. Dieses Zielsystem auf gesamteuropäischer Basis hätte selbstverständlich die Vielfalt der sektoralen und regionalen Unterschiede gebührend zu berücksichtigen, so daß die aus der Planung resultierenden Maßnahmen aus regional und sektoral differierenden Einnahmen und Ausgaben bestehen werden.

Schon an dieser Stelle wird deutlich, daß auch die von der EWG-Kommission ausgearbeiteten agrarpolitischen Pläne für das nächste Jahrzehnt einen sinnvollen Platz nur in einem solchen globalen Zielsystem finden könnten. Isoliert von sonstigen wirtschaftspolitischen Zielen und Maßnahmen müßten Einzelaktionen stets das Risiko des Scheiterns tragen. Das gilt sowohl für die Agrarpolitik als auch für die isolierten Versuche zur Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen, die immer im Konflikt zu anderen Zielen stehen und daher in ihrer effektiven Durchsetzbarkeit begrenzt sind.

Entscheidungshilfen

Es wäre dann in einem zweiten Schritt nach dem zweckmäßigen Einsatz der zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente zu fragen. Die in den letzten Jahren entwickelte Methode

des Planning-Programming-Budgeting könnte aus mehreren Gründen einen Anhaltspunkt für diese Stufe der Planung ergeben. Wenn für die einzelnen Arten der staatlichen Aktivität Ziele fixiert worden sind, die sich inhaltlich und monetär in den durch eine gesamtwirtschaftliche Zielprojektion ermittelten Rahmen einpassen, wäre zu prüfen, welche Instrumente sachlich und technisch dem jeweils anvisierten Ziel angemessen wären. Weiter wäre zu ermitteln, welche alternative Aufbringung und konkrete Verwendung der Geldmittel zu einer optimalen gesamteuropäischen cost-benefit-Relation führen würde. Dabei darf nicht die Schwierigkeit übersehen werden, die heute noch bei einer Verwendung von cost-benefit-Analysen bei Berechnungen entstehen, die über den Rahmen einer Projektbetrachtung hinausgehen.

Ein weiterer Vorteil wäre darin zu sehen, daß solche Planungen nicht mehr auf einer dem Ministerialprinzip ähnlichen Basis erfolgen, sondern daß die Planung der einzusetzenden Instrumente nach einzelnen, für den jeweiligen Stand der Integration relevanten Objekten vorzunehmen ist. Diese extreme Funktionalgliederung an Stelle der bisherigen institutionellen Verfassung der Finanzbehörden würde neben der Verwendung der Mittel besonders die Ziele für einen solchen Großraum offenlegen. Eine zentrale Verwaltung müßte dann auch nicht jene exorbitanten Ausmaße annehmen, die eine Summierung der heutigen nationalen Finanzbehörden vermuten lassen. Vielmehr wäre es denkbar, daß die in der angedeuteten Weise ermittelten optimalen Elemente einer europäischen Wirtschaftspolitik durch nationale Behörden ausgeführt werden könnten. In Detailfragen könnten dann sogar noch nationalstaatliche Interessen Berücksichtigung finden.

Gemeinsame Verwaltungshoheit?

Ob neben der Schaffung von spezifischen Einnahmenarten für die Kosten der gesamteuropäischen Behörde auch auf eine zentrale Verwaltung aller Finanzmittel Wert gelegt werden müßte oder ob man auf einen vertikalen Finanzausgleich zwischen den Staaten und der EWG zugunsten eines horizontalen Finanzausgleichs verzichtet, ist eine sicherlich noch unter verschiedenen, auch verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfende Frage. Eine solche Konstruktion würde aber in jedem Falle zwangsläufig zu einer Auflösung der überkommenen Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Staaten führen. Die auf bestimmte Ziele konkret hin organisierte Verwaltung würde auch die aus gesellschaftspolitischen Gründen an-

zustrebende Transparenz der ökonomischen Zusammenhänge zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor vergrößern. Es liegt auf der Hand, daß es aufgrund dieser Konstruktion keineswegs zu einer Nivellierung der wirtschaftlichen Aktivitäten in den unterschiedlichen europäischen Sektoren und Regionen kommen muß. Denn die Beiträge der einzelnen Staaten zur Erreichung der globalen Ziele werden eher noch stärker differieren als vergleichsweise die der einzelnen Regionen einer Volkswirtschaft zum BSP, so daß auch die Mittel differenziert eingesetzt müssen.

Neben der Frage nach der Planungshoheit und der Organisation der Kooperation scheinen die anlässlich der Beendigung der Übergangszeit geführten Verhandlungen über die Sicherung der Eigenmittel der EWG-Kommission nur noch relativ wichtig zu sein. Sicherlich ist die Ablösung der im EWG-Vertrag festgelegten nationalen Zuschüsse durch die Übertragung der Außenzölle, der Agrarabschöpfungsbeträge und durch eine wie noch immer zu errechnende „Restfinanzierung“ ein Schritt zu einer relativen Verselbständigung der EWG-Behörden.

Zielkonforme Globallösungen notwendig

Solange die Planungsbefugnisse dezentralisiert bleiben und auf der Ausgabenseite die Agrarsubventionen dominieren, wird durch sie aber keineswegs eine selbständige, für den EWG-Raum konzipierte Finanzpolitik eingeleitet. Die für das Jahr 1970 vorgesehene Erarbeitung eines Stufenplans für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sollte hauptsächlich daraufhin ausgerichtet werden, daß ein konkretes Zielschema für die einzelnen Arten von Wirtschaftspolitik und damit für die Finanzpolitik erstellt wird.

Wenn sich eine solche Lösung politisch noch nicht durchsetzen lassen sollte, so wächst die Gefahr extremer Ungleichgewichte in und zwischen den einzelnen Sektoren der beteiligten Volkswirtschaften. Denn durch Partiallösungen in einzelnen Staaten oder Sektoren entstehen neue Probleme und Diskrepanzen. Die damit verbundene fehlende Transparenz staatlicher Aktivität erscheint auch aus politischen Gründen nicht länger vertretbar. Dies beweisen die gegenwärtigen Diskussionen um die Agrarpolitik. Der ökonomische und politische Preis für die Aufrechterhaltung nationalstaatlicher, isolierter Finanzpolitik wäre sehr hoch. Es könnte sogar die Vermutung aufkommen, daß er für eine solche Art der Integration zu hoch sei – verglichen z. B. mit dem Ertrag aus einer lediglich neo-merkantilistisch organisierten liberalen Außenhandelstätigkeit.