

Henke, Klaus-Dirk

Article — Digitized Version

Europäische Integration als Problem des Finanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Henke, Klaus-Dirk (1980) : Europäische Integration als Problem des Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 1, pp. 24-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135396>

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.

Europäische Integration als Problem des Finanzausgleichs

Klaus-Dirk Henke, Hannover

Wie der Europäische Gipfel von Dublin gezeigt hat, wird die weitere europäische Integration wesentlich von einer Einigung über die zukünftige Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts und durch die Ausgabenpolitik der EG bestimmt. Unser Beitrag zeigt, wie durch eine ökonomische Betrachtungsweise die Rationalität der politischen Auseinandersetzung über die Ausgaben und Einnahmen des Gemeinschaftshaushalts erhöht werden kann.

Die Vor- und Nachteile der europäischen Integration sind bisher weder aus der Sicht der Mitgliedsländer noch aus dem Blickwinkel neu beitretender Länder systematisch untersucht worden. Es überrascht daher nicht, daß anstelle dieser wünschenswerten Analysen von den Vertretern der Mitgliedsländer kameralistisch anmutende sogenannte Nettotransferrechnungen als Entscheidungsgrundlagen im Rahmen der fortschreitenden Integration herangezogen werden. Mit den Zahlungsstromanalysen wird in der politischen Diskussion versucht, die „Gewinner“ und „Verlierer“ der Integration aufzuzeigen. Sie führen, je nach Ergebnis, zu stärkerer oder schwächerer Integrationsbereitschaft der Mitglieder. Von den vielen Gründen, warum eine einfache Saldierung der Einzahlungen (Abflüsse) und Auszahlungen (Zuflüsse) aus der Sicht der Mitgliedsländer nicht ausreicht, um die Nutznießer der Integration zu ermitteln, seien einige genannt.

Mit dem Eigenmittelbeschluß vom 21. 4. 1970 und der Anwendung der Mehrwertsteuerregelung durch mehr als drei Mitgliedstaaten im Jahre 1979 lassen sich die Abflüsse an den Gemeinschaftshaushalt nicht mehr als nationale Beiträge ansehen. Die EG hat einen Rechtsanspruch auf die Mittel, genau wie dem Bund in der Bundesrepublik im Rahmen des Finanzausgleichs bestimmte Einnahmen aus dem gesamtwirtschaftlichen Mittelaufkommen zustehen. Diese Ar-

gumentation schließt jedoch nicht aus, daß es Analyseziele geben kann, z. B. im Zusammenhang mit der Untersuchung der interregionalen Umverteilungswirkungen des Gemeinschaftshaushalts, die bei einer reinen Zahlungsstromanalyse ihren Ausgangspunkt haben (regionale Inzidenz der Zahlungsverpflichtung). Jedoch selbst dann, wenn aus diesem Untersuchungsgrund eine „Anlastung“ der Zölle und Agrarabschöpfungen bei einzelnen Mitgliedsländern erfolgt, ist diese Vorgehensweise nur in dem Ausnahmefall korrekt, in dem der Verbrauch der eingeführten Güter in dem Land stattfindet, in dem auch die Einfuhrabgaben gezahlt werden müssen.

So wird z. B. das Zollaufkommen von den geographischen Gegebenheiten bei der Einfuhr von Gütern bestimmt. Ein Land ohne Hafen hätte relativ geringe Mittelabflüsse an den Gemeinschaftshaushalt in Form von Zolleinnahmen und damit – ceteris paribus – einen relativ höheren Nettozufluß. Es zeigt sich also, daß selbst dann, wenn die Abflüsse fälschlicherweise als nationale Finanzbeiträge interpretiert werden, Verzerrungen auftreten, die einer Bereinigung und einer gründlicheren Inzidenzanalyse bedürfen. Im Zusammenhang mit den erforderlichen Untersuchungen zur regionalen Inzidenz des Gemeinschaftshaushalts kann auch gefragt werden, warum die Regionsabgrenzungen mit den nationalen Ländergrenzen zusammenfallen sollen, und ob nicht eine Gebietsabgrenzung nach ökonomischen Kriterien aussagekräftiger ist.

Eine Äquivalenzfinanzierung im Sinne eines „juste retour“ entspricht weder den Buchstaben noch dem Geist des EWG-Vertrags und der Fusionsverträge. Wenn im integrationspolitischen Alltag ein „juste re-

Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke, 37, ist Inhaber des Lehrstuhls D für Volkswirtschaftslehre (Finanzwissenschaft) an der Technischen Universität Hannover. Er verbringt gegenwärtig sein Forschungsfreiemester als Guest Scholar bei der Brookings Institution in Washington, D.C.

tour" im Sinne eines Ausgleichs zwischen Ein- und Auszahlungen dennoch von den einzelnen Nationen als leitendes Finanzierungsprinzip herausgestellt wird, so verringern sich die Möglichkeiten einer intermitgliedstaatlichen Umverteilung, wie sie sich als Aufgabe der EG aus der Präambel und aus Artikel 2 des EWG-Vertrags ableiten läßt. Schließlich ergeben sich aus dem Äquivalenzdenken, das auf eine mangelnde Solidarität bzw. auf eine Abneigung gegen eine weitergehende Integration der Mitgliedsländer schließen läßt, permanente Ausgabenschübe im Gemeinschaftshaushalt¹.

Die isolierte Betrachtung einzelner Jahre, wie sie in der Diskussion über die Nettotransfers typisch ist, führt zu irreführenden Folgerungen, da in der Entwicklung der EG häufig Strukturbrüche auftraten (z. B. Umstellung der ERE² von festen Paritäten auf Marktkurse oder die häufigen Änderungen der grünen Paritäten). Oft wird auch nicht deutlich, ob es sich im Falle des benutzten Zahlenmaterials um Zahlungs- oder Verpflichtungsermächtigungen handelt und ob bei ex-post-Analysen geplante oder tatsächliche Finanzströme verwendet wurden.

Ungenügende Indikatoren

Der Umstand, daß in den Nettotransferrechnungen nur die Verwaltungs- und Sachausgaben der EWG und EAG (Europäische Atomgemeinschaft) sowie die Verwaltungsausgaben der EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) und des EEF (Europäischer Entwicklungsfonds), nicht aber die Sachausgaben der EGKS und des EEF sowie die Finanzen der EIB (Europäische Investitionsbank) herangezogen werden, führt ebenfalls zu Verzerrungen. Der Gemeinschaftshaushalt, auf den sich die Nettotransferrechnungen bislang beziehen, ist nur ein unzureichender Indikator der Finanzen der EG und erst recht der Finanzströme, die durch die EG induziert werden.

Integrationswirkungen, die mit der Schaffung und/oder Umlenkung von Handelsströmen verbunden sind, müßten ebenfalls in eine realistische Betrachtung einbezogen werden³. Dabei müssen auch Nutzen und Lasten, die aus den Mindestpreisverordnungen für agrarische Produkte oder aus dem Verbot tarifärer und

nicht-tarifärer Handelshemmnisse und der Behinderung der Mobilität des Faktors Arbeit entstehen, Berücksichtigung finden. Ebenso bleiben bisher die Auswirkungen der fortschreitenden Integration auf die gesetzgeberischen und administrativen Möglichkeiten der Länder ausgeklammert. Häufig setzen sich bereits in den Mitgliedsländern bestehende Regelungen durch, so daß die neu beitretenden Länder die Kosten der Anpassung tragen (z. B. bei Fragen der Steuerharmonisierung oder der Einführung der Mehrwertsteuer in beitragswilligen Ländern als Voraussetzung der Erhebung des EG-Anteils).

Bei der Verbuchung der im Zuge des Gemeinsamen Agrarmarktes anfallenden Währungsausgleichsbeträge ist umstritten, ob sie den Exporteuren oder Importeuren als finanzieller Zustrom gutgeschrieben werden sollen. Insbesondere England wehrt sich dagegen, die Währungsausgleichsbeträge, die auf die aus den Ländern der EG importierten landwirtschaftlichen Erzeugnisse entfallen, als Zustrom für sich anzuerkennen. Den „Vorteil“ aus diesen Zahlungen, so wird aus englischer Sicht argumentiert, zögen die Mitgliedsländer, die agrarische Produkte nach England lieferten und nicht die englische Bevölkerung.

Einwände gegen die Zahlmeistertheorie

Bei all den Argumenten, die gegen die Verwendung der Zahlungsstromanalysen vorgebracht werden, darf allerdings nicht übersehen werden, daß auch in der länderinternen Diskussion derartige Abwägungen vorgenommen werden, wenn es um marginale Veränderungen in der Finanzverfassung geht⁴. Jedoch lassen sich auch im nationalen Bereich die genannten Einwände gegen die „Zahlmeistertheorie“ erheben. Auch dort wäre manchmal eine stärker ökonomisch orientierte Betrachtung des Finanzausgleichs wünschenswert.

Neben dem dringend erforderlichen Ausbau der Nettotransferrechnungen in umfassendere Inzidenz- und Kosten-Nutzen-Analysen sind überdies Simulationen über die Auswirkungen alternativer Handlungsmöglichkeiten der EG wünschenswert. Die Kenntnisse über die differentiellen Effekte verschiedener integrationspolitischer Maßnahmen im Bereich der Agrar-, Sozial- und Regionalausgaben sowie auf der Finan-

¹ Vgl. zu dieser These K. Reding: Zur Problematik eines Finanzausgleichs in der Europäischen Gemeinschaft, in: H. v. d. Gröben, H. Möller (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Band 2, Baden-Baden 1977, S. 203 ff.

² ERE = Europäische Rechnungseinheit.

³ B. Ballassa: Trade Creation and Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence, in: B. Ballassa (Hrsg.): European Economic Integration, Amsterdam 1975.

⁴ Bei den Auffassungen der Bundesländer zur Reform der Paragraphen 91a und 104 a GG spielt die Nettoposition im Rahmen des innerstaatlichen Finanzausgleichs der Bundesrepublik eine Rolle. In Analogie zu den vordergründigen Argumenten bei Verwendung der Nettotransferrechnungen wäre es plausibel, wenn sich Nehmerländer für das Fortbestehen der Gemeinschaftsaufgaben einsetzen und Geberländer dagegen aufträten.

Übersicht Kriterien für und gegen Dezentralisierung

	Eher für Zentralisierung (Zuweisung von Kompetenzen „nach oben“)	Eher für Dezentralisierung (Zuweisung von Kompetenzen „nach unten“)
1. Allokative Kriterien		
- Präferenzen der Bürger (Bürgernähe; äußere Rationalität)		+
- Minderheitenschutz		+
- Innovation/Wettbewerb/Initiativen/Überschaubarkeit, dynamische Effizienz		+
- positive/negative interregionale Kosten- u. Nutzen-Spillovers (Nutzenstreuung; fehlende fiskalische Äquivalenz)	+	
- mangelnde Teilbarkeit des Angebots im produktionstechnischen Sinne (kostenminimale Produktion; innere Rationalität; Größendegressionen; optimale Betriebsgröße)	+	
- Informations-, Konsens- u. Kontrollkosten		+
- Koordinierungsbedarf (z. B. Straßenbau)	+	
- Finanzierung (gebietskörperschaftliche Äquivalenzfinanzierung)	+	+
2. Distributive Kriterien		
- personelle u. regionale Verteilung der monetären Einkommen	+	
- personelle u. regionale Verteilung von Gütern und Leistungen (einschl. Mindestausstattung)	+	
3. Stabilitätsorientierte Kriterien		
- konjunkturelle Stabilität	+	
- Finanzierung	+	

zierungsseite sind unzureichend. Da mit Sicherheit mit jeder simulierten oder tatsächlichen Veränderung des Ordnungsrahmens die Allokation und Distribution von Gütern im Gemeinsamen Markt betroffen wird, stellt sich schließlich die Frage, welche Norm bei Simulationen zugrunde gelegt werden soll: ein Zustand der vollkommenen nationalen Souveränität, die derzeitige Rechtsordnung der EG oder ein hypothetischer Integrationszustand. Insgesamt gesehen, besteht derzeit die Gefahr, daß politische Entscheidungen auf der Basis unzureichender Entscheidungsgrundlagen getroffen werden müssen.

Ansatz aus der Föderalismustheorie

In der Auseinandersetzung über die Nettotransferrechnungen wird bisher nur selten auf die ökonomische Theorie des Föderalismus zurückgegriffen, die es erlaubt, die Frage der Ausgaben- und Einnahmeständigkeiten im Stadium der präföderalistischen Inte-

gration in Zweckmäßigkeitsüberlegungen umzumünzen. Mit Hilfe dieses Ansatzes läßt sich die Suche nach Aufgabenzuständigkeiten und Finanzierungsregelungen im Gemeinsamen Markt als Frage nach dem optimalen Zentralitäts-/Dezentralitätsgrad der europäischen Aufgaben- und Einnahmenverteilung interpretieren und lokale, regionale, nationale und europäische öffentliche Aktivitäten müßten zu diesem Zweck voneinander abgegrenzt werden. Als die sogenannten Zentralitätskriterien gelten Allokations-, Distributions- und Stabilisierungswirkungen; sie bieten Anhaltspunkte für eine zweckmäßige Organisationsstruktur. So hat beispielsweise die MacDougall-Gruppe untersucht, ob mit Hilfe der Kriterien „economies of scale“, „spillover“ und „politische Homogenität“ eine Beteiligung der Gemeinschaftsebene an Funktionen des öffentlichen Sektors begründbar ist oder nicht⁵.

Diese Art der Argumentation hat bisher in der politischen Diskussion noch wenig Aufmerksamkeit gefunden, obwohl sie zu einer Klärung der komparativen Kostenvorteile der Durchführung einer politischen Maßnahme durch die einzelnen Nationen oder durch die EG beitragen kann⁶. Aus der Übersicht geht hervor, welche Kriterien im einzelnen zur Begründung unterschiedlicher Zentralitäten angeführt werden könnten, wobei die Frage nach der Zuständigkeit mit der Wahl eines bestimmten Aufgabenbereichs, z. B. Agrar- oder Regionalpolitik, nicht einfacher wird. Es muß daher einschränkend zugestanden werden, daß derartige theoretische Erwägungen mehr dazu dienen, die zukünftige Aufgabenverteilung grundsätzlich zu erörtern, als Lösungen für ganz bestimmte Aufgabenbereiche zu finden. Die erforderliche Reform der europäischen Agrarpolitik läßt sich derzeit aus der Föderalismustheorie sicherlich nicht ableiten.

Veränderungen notwendig

Stellt man vor dem Hintergrund der hier gewählten Argumentation⁷ abschließend erneut die Frage, wie die Lasten der Integration gerecht verteilt werden können, so ergibt sich ein vielschichtiges Bild. Diese Frage kann einerseits nicht ohne Bezug zum Finanzaus-

⁵ Vgl. Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration, Band I, Generalbericht, Brüssel 1977, 75.49 ff. und Band II, Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel 1977, S. 377 ff. (im folgenden zitiert als MacDougall-Gruppe).

⁶ Vgl. z. B. F. Forte: Grundsätze der Zuordnung öffentlicher ökonomischer Funktionen im Rahmen von Gebietskörperschaften, in: MacDougall-Gruppe, Band II, Brüssel 1977, S. 333 ff.

⁷ Vgl. dazu insbesondere D. Biehl: Zur Rolle der öffentlichen Finanzen in der Europäischen Integration, in: Integration, Heft 2, 1978, S. 35 ff.; G. Denton: Finanzföderalismus und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, in: Integration, Heft 1, 1979, S. 11 f.

gleich und andererseits nicht ohne Blick auf den sich für 1980 abzeichnenden Finanzbedarf der EG geführt werden⁸. Über den sich in unmittelbarer Zukunft hinaus ergebenden Finanzbedarf läßt sich auch ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Gemeinschaftshaushalts und dem Integrationsstand herstellen (vgl. Tabelle), wobei von offizieller Seite immer wieder be-

Tabelle
Integrationsstand und Staatsanteil der EG

Integrationsstand	Anteil am BSP der Gemeinschaft
Stand 1977	0,7 %
Präföderalistische Integration	2,0 – 2,5 %
Föderation mit kleinem öffentlichen Sektor	5,0 – 7,0 %
Föderation mit großem öffentlichen Sektor	7,5 – 10,0 % (einschl. Verteidigung)
	20,0 – 25,0 %

Quelle: Zusammenge stellt nach MacDougall-Gruppe, Band I, S. 14; Vgl. auch Mitteilung der Kommission an den Gemeinsamen Rat der Außen- und Finanzminister und an das Europäische Parlament (1978), S. 5.

tont wird, daß sich in der Tabelle eine Aufgabensubstitution zwischen verschiedenen Ebenen widerspiegelt und nicht ein Wachstum des gesamten Staatsanteils der EG. Der Nachweis, daß es „nur“ zu einer Erhöhung des Zentralitätsgrades kommt („Popitzeffekte“) und nicht zu einer Ausweitung des öffentlichen Sektors

(„Wagnereffekte“), dürfte ex ante aber kaum möglich sein. Im Integrationsalltag stellt sich dieses Problem indirekt, nämlich dann, wenn entschieden wird, ob der sich abzeichnende Finanzbedarf über eine andere Ausgabenpolitik gemindert werden kann oder ob die Ausgaben der EG mit ihrer Eigendynamik im Agrarbereich als Datum angesehen werden. Im ersten Fall steht die Reform der europäischen Agrarausgaben zur Diskussion, die rund drei Viertel des Gemeinschaftshaushalts ausmachen. Im zweiten Fall geht es um neue Finanzierungsmöglichkeiten des Gemeinschaftshaushalts im Rahmen eines sich verändernden vertikalen Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedsländern. Wahrscheinlich müssen in beiden Bereichen Veränderungen vorgenommen werden, um durch ein verändertes Finanzierungs- und Zuweisungssystem zu einer dauerhafteren Lösung des Transferstreits zu kommen.

⁸ Vgl. im einzelnen die demnächst erscheinenden Beiträge von D. Biehl (Europäische Regionalpolitik), K.-D. Henke (Finanzierung der EG) und C. Thorö (Agrarpolitik) in dem von D. Pohmer herausgegebenen Band: Probleme des Finanzausgleichs III. Der Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik (in Druck); E. Reister: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1976, und R. Peffekoven: Internationale Finanzordnung, in: H. Gröner, A. Schüller (Hrsg.): Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1978, S. 134 ff.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Axel Borrmann, Christine Borrmann, Manfred Stegger

DAS ALLGEMEINE ZOLLPRÄFERENZSYSTEM DER EG

Lange Zeit herrschte in Wissenschaft und Politik Unklarheit über die tatsächliche Effizienz allgemeiner Zollpräferenzen. Mit der vorliegenden Studie wurde eine Datenbasis geschaffen, die erstmals eine detaillierte Evaluierung des Präferenzsystems erlaubt. Darüber hinaus werden die handelsstimulierenden Effekte der Präferenzen analysiert sowie der Stellenwert des Allgemeinen Zollpräferenzsystems der EG im System präferenzzieller Handelsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ermittelt.

Großoktav, 306 Seiten, 1979, Preis brosch. DM 36,—

ISBN 3-87895-187-6

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G