

Ott, Günter

Book — Digitized Version

Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 34

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Ott, Günter (1988) : Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 34, ISBN 978-3-631-75256-2, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b13812>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182746>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Günter Ott

**Internationale
Verteilungswirkungen
im Finanzausgleich
Gemeinschaften
Europäischen
Gemeinschaften**



Günter Ott

Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich Gemeinschaften Europäischen Gemeinschaften

Ein seit langem ungelöstes Problem der EG ist eine allgemein akzeptierte Verteilung der Finanzierungslasten und Ausgaben auf die Mitgliedsstaaten. Dabei sind die Fragen nach den Größenordnungen der Distributionswirkungen sowie nach einem normativen Rahmen immer wieder von aktuellem politischen Interesse. Die vorliegende Studie versucht nun, zum einen genauere und umfassendere empirische Ergebnisse als bisher zu liefern. Zum anderen werden diese Verteilungswirkungen anhand der für die Finanzwirtschaft der Gemeinschaft ableitbaren Zielsetzungen und postulierbaren normativen Maßstäben beurteilt und wird die Richtung möglicher Korrekturen aufgezeigt.

Günter Ott wurde 1946 in Neumünster geboren. Nach Volksschulabschluß Banklehre; anschließend neben der Berufstätigkeit Abitur am Abendgymnasium. Danach Studium der Volkswirtschaft an der Christian-Albrechts-Universität Kiel mit abschließender Diplom-Prüfung. 1977 Wissenschaftlicher Angestellter und nach Promotion 1981 Hochschulassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Kiel. Seit 1985 Direktor der Hanseatischen Sparkassenschule in Hamburg.

**Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich
der Europäischen Gemeinschaften**

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 34



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Günter Ott

Internationale
Verteilungswirkungen
im Finanzausgleich der
Europäischen Gemeinschaften



Verlag Peter Lang

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Ott, Günter:

Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich
der Europäischen Gemeinschaften / Günter Ott. –
Frankfurt am Main ; Bern ; New York ; Paris :
Lang, 1987.

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 34)

ISBN 3-8204-0196-2

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISSN 0170-8252

ISBN 3-8204-0196-2

ISBN 978-3-631-75256-2 (eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1987

Druck und Bindung: Weihert-Druck GmbH, Darmstadt

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand größtenteils während meiner Tätigkeit als Hochschulassistent am Institut für Finanzwissenschaft der Christian-Albrechts-Universität Kiel. Sie stellt die erweiterte und aktualisierte Fassung einer Studie über 'Die Nettopositionen als Indikator der nationalen Vor- und Nachteile der europäischen Integration' dar, die durch ein Forschungsstipendium der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gefördert wurde.

Für diese Unterstützung sowie die zahlreichen Gespräche mit Mitarbeitern der Kommission - hier möchte ich insbesondere Herrn Gerhard Hipp von der Generaldirektion Haushalt hervorheben - bin ich sehr zu Dank verpflichtet. Ein besonderer Dank gilt auch meinen akademischen Lehrern, Herrn Prof. Dr. W. Albers, Herrn Prof. Dr. W. Kitterer und Herrn Prof. Dr. R. Peffekoven für wertvolle Verbesserungsvorschläge bei der kritischen Durchsicht des Manuskripts.

Ahrensburg, im September 1986

Günter Ott

Inhalt

Inhaltsverzeichnis	1
Verzeichnis der Tabellen	5
Verzeichnis der Abbildungen	9
Verzeichnis der Abkürzungen	10
1. Einleitung	12
2. Theoretisch-methodische Grundfragen der Inzidenz-analyse	17
2.1. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	17
2.2. Ansätze zur verteilungspolitischen Ausgestaltung von Finanzausgleichssystemen	25
2.3. Verteilungspolitische Zielsetzungen der EG	29
2.4. Inzidenzanalyse unter dem Meßaspekt	31
2.4.1. Inzidenzkonzepte	31
2.4.2. Inzidenzmaßstab	33
2.4.3. Zeitliche Dimension und rechnungs-mäßige Abgrenzung der Analyse	39
3. Das Konzept der Nettopositionen zur Erfassung der innergemeinschaftlichen Zahlungsströme	41
4. Verteilungswirkungen der finanzwirtschaftlichen Gemeinschaftstätigkeit	53
4.1. Gesamthaushalt	53
4.1.1. Finanzierungssystem	55
4.1.1.1. Mehrwertsteuer-Eigenmittel	63
4.1.1.1.1. Determinanten der mit-gliedsstaatlichen Ver-teilung	67
4.1.1.1.2. Probleme der verwal-tungstechnischen Er-fassung und Abwicklung	81
4.1.1.2. Zölle	87

4.1.1.2.1.	Handels- und währungs- politische Bestimmungs- gründe der mitglieds- staatlichen Verteilung	88
4.1.1.2.2.	Verteilungseffekte der Erfassung und Verwaltung	98
4.1.1.2.3.	Probleme des formalen Verteilungsansatzes	99
4.1.1.3.	Agrarabschöpfungen	102
4.1.1.3.1.	Agrar- und wirtschafts- politische Bestimmungs- gründe der mitglieds- staatlichen Verteilung	106
4.1.1.3.2.	Probleme des formalen Verteilungsansatzes	111
4.1.1.4.	Zuckerabgaben	113
4.1.1.5.	Sonstige Einnahmen	116
4.1.1.6.	Gesamte Eigenmittel	118
4.1.2.	Korrekturmechanismen und Entlastungs- regelungen	123
4.1.2.1.	Der Dubliner Korrekturmechanismus	123
4.1.2.2.	Der Brüsseler Kompromiß	128
4.1.2.3.	Weitere Übergangsregelungen	135
4.1.3.	Ausgabensystem	147
4.1.3.1.	Agrarfonds - Abteilung Garantie	150
4.1.3.1.1.	Organisation und Instru- mentarium der Gemeinsamen Agrarpolitik	152
4.1.3.1.2.	Mitgliedsstaatliche Ausgabenverteilung	160
4.1.3.1.3.	Problematik des formalen Verteilungsansatzes	164

4.1.3.1.3.1.	Export- erstattungen	165
4.1.3.1.3.2.	Lagerhaltungs- kosten	172
4.1.3.1.3.3.	Währungs- ausgleichs- beträge	178
4.1.3.1.3.4.	Zurechnung nach Maßgabe der landwirt- schaftlichen Produktion	188
4.1.3.1.4.	Exkurs: Außerbudgetäre Verteilungswirkungen des innergemeinschaftlichen Agrarhandels	193
4.1.3.2.	Interventionen im Bereich der Strukturpolitik	199
4.1.3.2.1.	Agrarfonds - Abteilung Ausrichtung	199
4.1.3.2.2.	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	204
4.1.3.2.3.	Europäischer Sozialfonds	212
4.1.3.2.4.	Spezifische Maßnahmen	217
4.1.3.3.	Ausgaben für Forschung, Energie, Wirtschaft und Verkehr	222
4.1.3.4.	Entwicklungshilfe	226
4.1.3.5.	Erstattungen an die Mitglieds- staaten	231
4.1.3.6.	Verwaltungsausgaben	234
4.2.	Außerbudgetäre Aktivitäten	240
4.2.1.	Europäischer Entwicklungsfonds	241
4.2.2.	Funktionshaushalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	245
4.2.3.	Anleihe- und Darlehenstransaktionen	260

4.2.3.1. Mitgliedsstaatliche Verteilung der Kapitaltransaktionen	265
4.2.3.2. Mitgliedsstaatliche Verteilungs- und Belastungswirkungen	271
5. Erweiterter Maßstab der finanzwirtschaftlichen Ver- teilungswirkungen	284
6. Normative Ansätze zur Beurteilung der Verteilungs- wirkungen	293
6.1. Vergleich der Nettopositionen mit der natio- nalen Wirtschaftskraft	293
6.2. Verminderung der Differenzen zwischen den mit- gliedsstaatlichen Pro-Kopf Sozialprodukten als Maßstab normativer Umverteilungskraft	295
7. Schlußbemerkungen	301

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Bruttoinlandsprodukte der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	36
Tabelle 2:	Nettopositionen der Mitgliedsstaaten 1976 - 1984	49
Tabelle 3:	Finanztätigkeit der EG 1975 - 1984	54
Tabelle 4:	Einnahmen des EG-Gesamthaushalts 1975 - 1984	60
Tabelle 5:	Mehrwertsteuer-Eigenmittel nach Mitglieds- staaten 1980 - 1984	65
Tabelle 6:	Mehrwertsteuer-Eigenmittel in Relation zu den Bruttoinlandsprodukten der Mitglieds- staaten 1980 - 1984	68
Tabelle 7:	Regression der Mehrwertsteuerbelastung pro Kopf in bezug auf das Pro-Kopf-BIP der Mit- gliedsstaaten 1980 - 1984	69
Tabelle 8:	Mehrwertsteuerbelastung und gesamtwirt- schaftliche Größen der Mitgliedsstaaten 1982	76
Tabelle 9:	Inflationsraten und Wechselkurse der Mit- gliedsstaaten 1980 - 1984	79
Tabelle 10:	Zolleinnahmen nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	89
Tabelle 11:	Importstruktur und Zollaufkommen der Mit- gliedsstaaten 1983	94
Tabelle 12:	Zollabführungen in Relation zu den Brutto- inlandsprodukten der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	95
Tabelle 13:	Ausgefallene Zollerträge für die Bundes- republik Deutschland 1980 - 1984	101
Tabelle 14:	Agrarabschöpfungen nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	104
Tabelle 15:	Agrarabschöpfungen und Drittlandsimporte von Getreide nach Mitgliedsstaaten 1982	109
Tabelle 16:	Agrarabschöpfungen in Relation zu den Brutto- inlandsprodukten der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	110

Tabelle 17: Ausgefallene Agrarabschöpfungen für die Bundesrepublik Deutschland 1980 - 1984	112
Tabelle 18: Zucker- und Isoglucoseabgaben nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	114
Tabelle 19: Eigenmittel nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	119
Tabelle 20: Eigenmittel in Relation zu den Bruttoinlandsprodukten der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	120
Tabelle 21: Regression der Finanzierungsanteile in bezug auf die BIP-Anteile der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	121
Tabelle 22: Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Voraussetzungen des Korrektur- und Finanzmechanismus durch das Vereinigte Königreich	132
Tabelle 23: Vorausgeschätzter und tatsächlicher Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs 1980 und 1981	134
Tabelle 24: Ausgaben (Zahlungen) des EG-Gesamthaushalts 1975 - 1984	148
Tabelle 25: Ausgaben des EAGFL-Garantie nach wirtschaftlichen Arten und Erzeugnissen 1980 - 1984	155
Tabelle 26: Ausgaben des EAGFL-Garantie nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	161
Tabelle 27: Landwirtschaftliche Enderzeugung nach Mitgliedsstaaten und im Verhältnis zu den Marktordnungsausgaben 1980 - 1984	163
Tabelle 28: Exporterstattungen, Produktion und Selbstversorgungsgrad ausgewählter Agrarerzeugnisse nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1983	167
Tabelle 29: Lagerhaltungskosten, Produktion und Selbstversorgungsgrad ausgewählter Agrarerzeugnisse nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1983	174
Tabelle 30: Im Handelsverkehr angewendete WAB-Sätze 1980 - 1984	180
Tabelle 31: Währungsausgleichsbeträge der Mitgliedsstaaten 1983	182

Tabelle 32: Verteilung der EAGFL-Garantieausgaben nach der landwirtschaftlichen Enderzeugung und Differenzen zur Verteilung der Zahlungsströme 1980 - 1984	190
Tabelle 33: Ausgaben des EAGFL-Ausrichtung nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	203
Tabelle 34: Länderquoten im Regionalfonds	206
Tabelle 35: Ausgaben des Regionalfonds nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	209
Tabelle 36: Ausgaben des Sozialfonds nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	215
Tabelle 37: Zinszuschüsse des Gesamthaushalts 1980 - 1984	218
Tabelle 38: Ausgaben im Zusammenhang mit den britischen Entlastungsmaßnahmen - Ausführung und Auswirkungen auf die Nettopositionen 1980 - 1984	219
Tabelle 39: Ausgaben für spezifische Maßnahmen im Sozialbereich 1980 - 1984	221
Tabelle 40: Ausgaben für Forschung, Energie, Wirtschaft und Verkehr nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	224
Tabelle 41: Leistungen der EG für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und Drittländern 1980 - 1984	227
Tabelle 42: Erstattungen an die Mitgliedsstaaten 1980 - 1984	232
Tabelle 43: Verwaltungsausgaben 1980 - 1984	234
Tabelle 44: Auswirkungen eines veränderten Zurechnungsverfahrens der Verwaltungsausgaben auf die Höhe der Nettopositionen 1980 - 1984	238
Tabelle 45: Finanzierung des 5. EEF nach Beitragsschlüssel und nach Maßgabe der Mehrwertsteuer-Anteile	244
Tabelle 46: Aufschlüsselung der vom 5. EEF finanzierten Aufträge nach Nationalitäten. Stand: 31. Dez. 1982	246
Tabelle 47: Ausführung der Funktionshaushaltspläne der EGKS 1981 - 1984	248
Tabelle 48: Aufkommen aus der EGKS-Umlage nach Mitgliedsstaaten 1981 - 1984	250

Tabelle 49: Anpassungsbeihilfen der EGKS nach Mitgliedsstaaten 1981 - 1984	253
Tabelle 50: Sozialmaßnahmen zur Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie nach Mitgliedsstaaten 1981 - 1984	254
Tabelle 51: EGKS-Zinszuschüsse nach Mitgliedsstaaten 1981 - 1984	256
Tabelle 52: Umverteilungswirkungen ausgewählter Einnahmen und Ausgaben des EGKS-Funktionshaushalts 1983	257
Tabelle 53: Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EG 1980 - 1984	261
Tabelle 54: Gemeinschaftsanleihen nach Anleihewährungen 1980 - 1984	266
Tabelle 55: Gemeinschaftsdarlehen nach Empfängerländern 1980 - 1984	268
Tabelle 56: Zusammensetzung des EIB-Kapitals	270
Tabelle 57: Ausstehende EG-Darlehen nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1983	277
Tabelle 58: Korrekturen der traditionellen Nettopositionen 1983	286
Tabelle 59: Traditionelle und korrigierte Nettopositionen 1983	290
Tabelle 60: Mitgliedsstaatliche Bruttoinlandsprodukte und Nettopositionen pro Kopf 1983	294
Tabelle 61: Normative und reale Nettopositionen 1983	298
Tabelle 62: Normative Nettopositionen der erweiterten Gemeinschaft auf der Basis des Jahres 1983	300

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Mehrwertsteuerbelastung der Pro-Kopf Bruttoinlandsprodukte der Mitgliedsstaaten	71
Abbildung 2:	Transfers im innergemeinschaftlichen Handel mit ausgewählten Agrarprodukten 1976/77 - 1979/80	196

Verzeichnis der Abkürzungen

AKP	: Staaten des <u>a</u> frikanischen, <u>k</u> aribischen und <u>p</u> azifischen Raumes
BFR	: Belgischer Franc
BIP	: Bruttoinlandsprodukt
BMF	: Bundesministerium der Finanzen
BSP	: Bruttosozialprodukt
c.p.	: ceteris paribus
DKR	: Dänische Krone
DM	: Deutsche Mark
DRA	: Griechische Drachme
EAGFL	: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAG	: Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)
ECU	: European Currency Unit
EEF	: Europäischer Entwicklungsfonds
EFRE	: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	: European Free Trade Association
EG	: Europäische Gemeinschaften
EGKS	: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)
EIB	: Europäische Investitionsbank
ERE	: Europäische Rechnungseinheit
ESF	: Europäischer Sozialfonds
EWG	: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	: Europäisches Währungssystem
FF	: Französischer Franc
GAP	: Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
GZT	: Gemeinsamer Zolltarif
HFL	: Niederländischer Gulden
IRL	: Irisches Pfund
IWF	: Internationaler Währungsfonds
LFR	: Luxemburger Franc
LIT	: Italienische Lire

Mio.	: Million(en)
Mrd.	: Milliarde(n)
MWST	: Mehrwertsteuer(n)
NGI	: Neues Gemeinschaftsinstrument
o. V.	: ohne Verfasser
RE	: Rechnungseinheit
t	: Tonne(n)
UKL	: Pfund Sterling
WAB	: Währungsausgleichsbeträge

1. Einleitung

Die Diskussion über die budgetären Ungleichgewichte im Finanzierungs- und Ausgabensystem der Europäischen Gemeinschaften (EG) und Versuche ihrer Korrektur haben bereits eine lange Tradition. Die zugrunde liegende Problematik entstand schon zu Beginn der siebziger Jahre mit dem britischen Finanzierungsproblem; mehr und mehr trat aber auch die Stellung der Bundesrepublik Deutschland als vielzitiertester Zahlmeister der EG hinzu. Angesichts der erneuten Finanzierungsschwierigkeiten sowie der dritten Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal werden diese Fragen eine noch weiterreichende Dimension gewinnen und erscheinen grundlegende Lösungen immer dringlicher.

In diesem Zusammenhang sind vor allem zwei Problemfelder von besonderem Interesse:

- welche Größenordnungen weisen die Verteilungswirkungen der finanzwirksamen Gemeinschaftstätigkeit tatsächlich auf und
- welcher normative Rahmen läßt sich aufstellen, an dem die aktuellen Verteilungswirkungen beurteilt werden können und nach dem sie gegebenenfalls zu korrigieren sind?

Diese Fragen werden stets von dem Tatbestand überlagert, daß die im Gemeinschaftshaushalt erfaßten Finanzierungs- und Ausgabenströme nur einen Teilaspekt der europäischen Integration darstellen. Daneben werden auf dem handels- und wirtschaftspolitischen Gebiet sowie im allgemeinpolitischen Bereich bedeutsame Ergebnisse erzielt, die die unmittelbar finanziellen Wirkungen möglicherweise in den Hintergrund drängen, sie aber zumindest relativieren.

Eine solche Sichtweise ist allerdings im gewissen Sinne auch umkehrbar, denn die mitgliedstaatliche Verteilung der Finanzierungs- und Ausgabenströme dürfte auch Rückwirkungen auf die Zusammenarbeit

in den übrigen Bereichen der Gemeinschaftspolitik haben, und scheinen dauerhafte Integrationsfortschritte nur möglich, wenn auch die Struktur der finanziellen Vorteile und Belastungen allgemein gültigen und akzeptierten Prinzipien genügt. In jedem Fall hat sich gezeigt, daß in der politischen Auseinandersetzung haushalts- und finanzpolitische Probleme einen zentralen Stellenwert für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft besitzen, so daß es allein von daher ebenso geboten wie gerechtfertigt erscheint, diesen Fragen auch isoliert, d.h. unabhängig von den übrigen Feldern der Gemeinschaftspolitik nachzugehen.

Als Maßstab für die Verteilungswirkungen der finanzwirksamen Gemeinschaftspolitik werden stets die sogenannten Nettopositionen der Mitgliedsstaaten herangezogen. Dies sind die Differenzen aus den Finanzierungsleistungen der Gemeinschaftsländer an den Gesamthaushalt der EG und den daraus empfangenen Rückflüssen. Dabei handelt es sich allerdings um rein formale, an Zahlungsvorgänge anknüpfende Zurechnungen der Haushaltseinnahmen und -ausgaben, die nicht immer den tatsächlichen auf die Mitgliedsstaaten entfallenden Belastungen und Begünstigungen entsprechen, und die sich zudem auf den Haushalt der EG beschränken. Diese Größen sind jedoch gegenwärtig der einzig quantitativ erfaßbare Indikator der finanzwirksamen Vor- und Nachteile der Gemeinschaft.

Die vorliegende Arbeit verfolgt nun zum einen die Zielsetzung, die Aussagefähigkeit des bisherigen Konzepts der Nettopositionen zu verbessern bzw. zu erweitern, um damit sowohl zu einem genaueren als auch umfassenderen Indikator zu gelangen. Dazu sind die im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Ebene liegenden Schwächen in der Zurechnung der Einnahmen und Ausgaben auf die Mitgliedsstaaten abzubauen und daneben die außerbudgetären Aktivitäten in die Betrachtung einzubeziehen.

Auf dieser Grundlage soll dann versucht werden, die aktuelle Verteilungsstruktur anhand der für die Finanzwirtschaft der EG geltenden Zielsetzungen und postulierbaren normativen Maßstäbe zu beurteilen und die Richtung möglicher Korrekturen aufzuzeigen. Damit werden grundlegende Fragen des internationalen Finanzausgleichs und der ihm zugrundeliegenden Prinzipien angesprochen, zu deren methodischer Vertiefung und anwendungsbezogener Umsetzung diese Arbeit beitragen soll.

Ein solches Vorhaben erfordert zunächst die Behandlung der für die empirische Analyse relevanten theoretisch-methodischen Grundfragen. Diese betreffen die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes, allgemeine Ansätze zur verteilungspolitischen Ausgestaltung von Finanzierungs- und Ausgabensystemen sowie speziell die für die EG ableitbaren Verteilungszielsetzungen; daneben Fragen des Meßaspekts der Inzidenzanalyse. Als Ausgangspunkt für die quantitative Untersuchung ist dann das bisher verwendete Konzept zur Ermittlung der Nettopositionen darzustellen. Danach erfolgt eine umfassende Verteilungsanalyse der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenpositionen des Gesamthaushalts mit der doppelten Zielrichtung, die jeweiligen Verteilungswirkungen aufzuzeigen sowie generell die im Konzept der Nettopositionen durchgeführten Berechnungen auf ihre Zuverlässigkeit hin zu überprüfen. Im Anschluß daran werden auch die im Rahmen der Nettopositionen bisher nicht berücksichtigten Verteilungswirkungen der außerbudgetären Aktivitäten zu ermitteln versucht. Als Ergebnis erhält man damit einen im Vergleich zu den derzeit vorliegenden Informationen verbesserten und umfassenderen Indikator für die Verteilungswirkungen der finanzwirksamen Aktivitäten der EG und damit gleichzeitig einen erweiterten Ansatz zur Beurteilung der nationalen Vor- und Nachteile der europäischen Integration.

Die Analyse dieser Zusammenhänge kann vor allem an die jüngsten Arbeiten von May¹, Nottelmann², Møller³ und Petersen⁴ anknüpfen, die teilweise einen umfassenden Kosten-Nutzen-Begriff zugrunde legen, dafür aber den finanzwirtschaftlichen Aspekt zwangsläufig weniger intensiv behandeln (May), teils eine sehr geraffte Darstellung bieten (Nottelmann), vornehmlich auf die Agrarpolitik ausgerichtet sind (Petersen), aber auch die finanzwirksamen Aktivitäten der Gemeinschaft ausführlich analysieren (Møller). Die vorliegende Arbeit unterscheidet sich von diesen Untersuchungen zunächst durch eine aktualisierte Darstellung sowie durch eine unterschiedliche Intensität bei der Behandlung der verteilungsrelevanten Fragestellungen und liefert damit eine Reihe zusätzlicher Ergebnisse. Vor allem aber geht sie über die vorhandenen Arbeiten hinaus, indem versucht wird, zumindest ansatzweise die eingangs angesprochenen, bisher ungeklärten Fragen der Zurechnung bestimmter Einnahmen- und Ausgabenarten des Gemeinschaftshaushalts auf die Mitgliedsstaaten zu lösen, und indem auch die außerbudgetären Aktivitäten der Gemeinschaft im Hinblick auf ihre Verteilungswirkungen analysiert und in den Gesamtzusammenhang einbezogen werden.

Die abschließende Überprüfung der so ermittelten Verteilungswirkungen an geeigneten Referenzsystemen stellt zunächst auf die in den nationalen Sozialprodukten zum Ausdruck kommende Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer ab. Daran anschließend wird ein Ansatz der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen

¹ B. May, Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, Bonn 1982.

² A. Nottelmann, Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften - Probleme und Reformvorstellungen -, Hamburg 1982.

³ J. Møller, Member States and the Community Budget, Kopenhagen 1982.

⁴ V. Petersen, Agrarpolitik und EG-Haushalt, Gemeinsame Agrarpolitik und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, Eine Untersuchung des Finanztransfers innerhalb der EG sowie Analyse alternativer Finanzmodelle, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft Heft 278, Münster-Hiltrup 1983.

Finanzen bei der Europäischen Integration (MacDougall-Kommission)¹ zur Messung der nationalen Umverteilungskraft, der von Reichenbach² zu einem konzeptionellen Rahmen normativer Redistributionseffekte weiterentwickelt wurde, aufgegriffen und auf die aktuellen Größenordnungen der finanziellen Verteilungswirkungen angewendet.

¹Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1977, Bd. II, Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel 1977, S. 140 ff.

²H. Reichenbach, Les déséquilibres des flux budgétaires, in: *Revue française de Finances publiques*, 1983, S. 35 ff.; ders., *EC Budgetary Imbalances: A Conceptual Framework*, in: *Finanzarchiv*, N.F. Bd. 43, 1984, S. 452 ff.

2. Theoretisch-methodische Grundfragen der Inzidenzanalyse

Vor einer empirischen Untersuchung ist der Rahmen zu beschreiben, innerhalb dessen die Analyse erfolgen soll. Dazu gehören zum einen die Prinzipien und Zielsetzungen, an denen die Verteilungswirkungen gemessen und anhand derer sie beurteilt werden. Daneben ist aufzuzeigen, was die Analyse zu leisten vermag und wo ihre Grenzen liegen.

2.1. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Das Spektrum der Vor- und Nachteile einer EG-Mitgliedschaft umfaßt die finanzwirtschaftliche, die handels- und wirtschaftspolitische und die allgemeinpolitische Ebene. Diese Determinanten sind im folgenden überblickartig zu beschreiben, um den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit abzugrenzen, einzuordnen und damit von vornherein zu relativieren.

Betrachtet man zunächst die finanzwirtschaftliche Ebene, so fallen hierunter vor allem die über den Gemeinschaftshaushalt abgewickelten Transaktionen, deren Salden die Nettopositionen in ihrer gegenwärtig ermittelten Form darstellen. Dabei handelt es sich allerdings um rein formale, an Zahlungsvorgänge anknüpfende Zurechnungen der Haushaltseinnahmen und -ausgaben, die nicht immer den tatsächlichen auf die Mitgliedsstaaten entfallenden Belastungen und Begünstigungen entsprechen. Solche Abweichungen resultieren etwa daraus, daß die mit dem Drittlandshandel verbundenen Einnahmen und Ausgaben in der Weise abgerechnet werden, daß die Mittelabführungen an den Gemeinschaftshaushalt nicht immer gleichzeitig auch Belastungen der Mitgliedsstaaten darstellen und die Rückflüsse nicht stets mit entsprechenden Vorteilen gleichzusetzen sind. Weiterhin bedeutet die Ausgabenzurechnung nach dem Zahlungsprinzip, daß Mitgliedsländer dort Vorteile zugewiesen werden, wo die Ausgaben auch von gemeinschaftlichem Nutzen sind,

also auch die übrigen Gemeinschaftsstaaten daran partizipieren.

Eine Verteilungsanalyse der finanzwirtschaftlichen Ebene hat nicht nur die über den Gemeinschaftshaushalt ausgeführten Transaktionen, sondern auch die außerbudgetären Aktivitäten zu berücksichtigen. Dazu gehören vor allem die in den letzten Jahren zunehmend stärker ausgeweiteten Anleihe- und Darlehenstransaktionen, aber auch die über einen besonderen Haushalt bzw. Fonds abgewickelten Finanztätigkeiten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) und des Europäischen Entwicklungsfonds.

Unter der wirtschaftspolitischen Ebene könnendie nicht unmittelbar finanz- bzw. ausgabenwirksamen Aktivitäten im Rahmen der gemeinschaftlichen Bestrebungen nach einer Wirtschafts- und Währungsunion zusammengefaßt werden. Darunter fallen zunächst die Regelungen für einen freien Waren-, Personen- und Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft sowie die ökonomischen Auswirkungen des Europäischen Währungssystems (EWS). Daneben versucht die Gemeinschaft eine Koordination der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken und besitzt Kompetenzen in zahlreichen Politikbereichen. Neben den vorwiegend ausgabenwirksamen Feldern der Agrar-, Regional- und Sozialpolitik erfolgen etwa auf den Gebieten der Wettbewerbs-, Verkehrs-, Industrie- und Umweltpolitik Bemühungen um gemeinschaftliche Aktionen, ohne daß damit unmittelbar finanzielle Auswirkungen verbunden sind. Auch wenn diese Bestrebungen zumeist noch in Ansätzen stecken und praktisch nicht monetär quantifizierbar sind, können die daraus resultierenden Effekte in einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse nicht vernachlässigt werden.

Als Sonderfall der ökonomischen Wirkungen lassen sich auf der handelspolitischen Ebene die mit dem Zusammenschluß der Mitgliedsstaaten zu einer Zollunion verbundenen Effekte einordnen.¹

¹Die folgenden Ausführungen sind entnommen aus G. Ott, Zur Diskussion um "Zahlmeister" und "Nutznieser" der Europäischen Gemeinschaften, in: W.A.S. Koch, H.-G. Petersen (Hrsg.), Staat, Steuern und Finanzausgleich, Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaften im zeitlichen Wandel, Festschrift für Heinz Kolms zum 70. Geburtstag, Berlin 1984, S. 333 ff., hier: S. 349 ff.

Nach der traditionellen Theorie¹ sind mit der Bildung einer Zollunion grundsätzlich handelsschaffende (trade creation) und handelsumlenkende (trade diversion) Effekte verbunden. Dabei wird unter Handelsschaffung jener Aufschließungseffekt verstanden, durch den die Produktion zum kostengünstigeren Land innerhalb einer Zollunion wandert und über erhöhte Arbeitsteilung und Produktivitätssteigerungen positive Wohlfahrtseffekte entstehen. Mit Handelsumlenkung ist der Abschließungseffekt aufgrund des gemeinsamen Außenzolls gemeint, bei dem die Produktion eines kostengünstigeren Landes innerhalb der Zollunion an die Stelle eines vergleichsweise kostengünstigeren Drittlandes tritt. Die Differenz zwischen den handelsschaffenden und -umlenkenden Wirkungen wird als Wohlfahrtseffekt der Zollunion interpretiert. Über diese sog. statischen Wirkungen hinaus können sich auch weitere, dynamische Effekte ergeben. Als solche werden vor allem die aus der Ausdehnung der Betriebsgrößen resultierende Kostendegression (economies of scale) und die mit einer höheren Wettbewerbsintensität auf einem nun größeren gemeinsamen Markt sich einstellende effizientere Produktion angesehen,² die insgesamt auch das wirtschaftliche Wachstum positiv beeinflussen können.³

Zur empirischen Überprüfung dieser Sachverhalte wird häufig ein Vergleich der Entwicklung des Intrahandels mit der des Extrahandels herangezogen. Danach scheint die EG offenbar ein Musterbeispiel für

¹Zurückgehend vor allem auf J. Viner, *The Customs Union Issue*, New York 1950 sowie J. E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam 1955 und R. G. Lipsey, *The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare*, in: *Economica*, 5/1957, S. 40 ff.

²Dabei ist allerdings nicht auszuschließen, daß sich innerhalb des erweiterten zollfreien Gebiets neue und auch größere monopolistische Marktsituationen bilden.

³Vgl. hierzu etwa H. Siebert, *Zölle IV: Zollunion und Präferenzzonen*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Bd. 9, Stuttgart, New York u.a. 1982, S. 666 ff.

die Außenhandelswirkungen einer Zollunion zu sein.¹ Denn der Intra-handel expandierte wesentlich stärker als der Handel mit Drittländern und der Anteil der innergemeinschaftlichen Exporte bzw. Importe an der Gesamtausfuhr (-einfuhr) stieg von 1958 bis Anfang der achtziger Jahre von ungefähr 35 % auf jeweils etwa 50 % an.² Auch eine nach Agrar- und Industrieerzeugnissen differenzierende Betrachtung der gehandelten Güter scheint den Überlegungen der Zolltheorie zu entsprechen: Die im Vergleich zum Industriesektor wesentlich geringeren Zuwachsraten des Agrarhandels mit Drittländern sind danach teilweise als handelsumlenkende Wirkungen anzusehen, die auf den protektionistischen Charakter des EG-Agrarsystems zurückzuführen sind.

Zu dem Ergebnis, daß seit der Gründung der Zollunion überwiegend handelsschaffende Effekte entstanden sind, kommt auch eine Reihe anderer, auf unterschiedlichen Ansätzen beruhender Untersuchungen.³ Allerdings sind solche Resultate mit Vorsicht zu interpretieren; denn neben der Zollunionsbildung werden stets auch andere Faktoren, wie etwa die Handelsliberalisierung⁴ im Rahmen der weltweiten Bestrebungen zum Abbau der Zollschränken in den Verhandlungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), die den Güterhandel substituierenden ausländischen Direktinvestitionen in der EG⁵ oder

¹Vgl. R. Böhnke: Der Intrahandel in der EWG, in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg., 1975, S. 208 ff., hier: S. 208.

²Vgl. EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 18, November 1983, S. 234.

³Vgl. hierzu die vergleichende Übersicht bei B. Balassa, Trade creation and diversion in the European Common Market: an appraisal of the evidence, in: B. Balassa (Hrsg.), European Economic Integration, Amsterdam, Oxford u.a. 1975, S. 79 ff., hier: S. 103 ff. sowie W. Sellekaerts, How Meaningful Are Empirical Studies on Trade Creation and Diversion?, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 109, 1973, S. 519 ff.

⁴Vgl. W. Sellekaerts, S. 548

⁵Vgl. G. Heiduk, Integraionseffekte - Theorie und Praxis, in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg., 1975, S. 303 ff., hier: S. 306.

die räumlichen Wettbewerbsbedingungen eine Rolle gespielt haben. Eine isolierte Aussage über den Einfluß der europäischen Integration ist praktisch nicht möglich.¹ Die Problematik, aus globalen Entwicklungen auf die integrationsinduzierten Wohlfahrtseffekte zu schließen, zeigt sich auch, wenn man die Wachstumsraten der EG-Länder mit jenen anderer Industriestaaten vergleicht. Dabei ergeben sich nämlich positive Zuwächse in ähnlichem Ausmaß sowohl für die Gemeinschaft als auch für andere vergleichbare Staaten (USA, Japan u.a.).² Zur Erklärung integrationsbedingter Wirkungen ist man deshalb weiterhin auch auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen.

Die hier skizzenhaft dargestellten Ergebnisse empirischer Untersuchungen über Handels- und Wohlfahrtswirkungen der EG-Zollunion führen zwar zu keinen eindeutigen Aussagen. Sie widerlegen allerdings auch nicht die These, daß Handels- und Wohlfahrtseffekte durch die europäische Integration zumindest mitverursacht worden sind, ohne daß sich allerdings ihr quantitativer Einfluß sowie eine Aufteilung dieser Vorteile auf die einzelnen Mitgliedsländer angeben läßt.

Schließlich ist auch die allgemeinpolitische Dimension zu berücksichtigen. Es wird zu Recht argumentiert, daß die EG nicht allein mit der materiellen Elle zu messen ist und an den Geist und die Konzeption der Gründungsverträge erinnert, die neben dem Wohlstand auch dem Frieden und der Freiheit Europas dienen sollen.³ Zudem

¹Vgl. C. Watrin, Integrationstheorie. Was ist die EG wert?, in: Der Volkswirt, Nr. 31/1970, S. 35 ff.

²Vgl. G. Heiduk, S. 304.

³So in der Präambel zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

werden die aus der gemeinschaftlich vertretenen Politik nach außen resultierenden Wirkungen als unbestreitbare - wenngleich von den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich bewertete - Vorteile angesehen, die für sich bereits als hinreichende Legitimation für eine Mitgliedschaft betrachtet werden können.¹ In diesem Rahmen wären solche Bereiche zu analysieren wie die gemeinsame Entwicklungspolitik sowie die gemeinschaftliche Politik der wirtschaftlichen Sicherheit bis hin zur Verflechtung zwischen der einzelstaatlichen und den Ansätzen einer europäischen Außenpolitik. Dabei handelt es sich zwar überwiegend um immaterielle und einer quantitativen Analyse zumeist nicht zugängliche Faktoren, deren Auswirkungen jedoch im Rahmen einer weit gefaßten Kosten-Nutzen-Betrachtung der europäischen Integration ebenfalls nicht vernachlässigt werden dürfen.

Damit steht außer Frage, daß die Nettositionen kein vollständiger Indikator für die Vor- und Nachteile einer EG-Mitgliedschaft oder gar der europäischen Integration sein können, denn eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse hätte sämtliche der zuvor skizzierten Bereiche einzubeziehen. Die Aussagefähigkeit des partiellen finanzwirtschaftlichen Ansatzes wird zudem dadurch eingeschränkt, daß zwischen dem finanziellen Bereich und den übrigen Feldern gemeinschaftlicher Tätigkeit teilweise bewußt gestaltete Beziehungen, die sogenannten Kopplungsgeschäfte (package deals), bestehen.

Danach kann es etwa für einige Mitgliedsstaaten vorteilhaft sein, Nettoszahlerpositionen hinzunehmen, wenn diese Zugeständnisse im Rahmen der Integrationsfortschritte auf anderen Gebieten abgegolten werden.² Solche Verbindungen haben vor allem bei der Gründung der

¹Vgl. hierzu etwa K. H. Narjes, Die EG ist mehr als ein Haushalt, in: Wirtschaftsdienst, 62 Jg., 1982, S. 111 ff.; H. Stadlmann, Was man in Bonn vor lauter Sparen an Europa nicht vergessen sollte, in: EG-Kommission (Hrsg.), EG-Magazin 10/1981, S. 3 ff.; J. Wahl, Die "weitsichtigen" Enkel der Gründungsväter, in: EG-Magazin 7-8/1982, S. 3 f.

²Vgl. I. E. Druker, Financing the European Community, Leyden 1975, S. 397.

EWG eine wichtige Rolle gespielt und ihre Gültigkeit bis heute behalten. So wird ein Interessenausgleich zwischen den seinerzeit entscheidenden Partnern Frankreich und Deutschland als die gemeinsame Geschäftsgrundlage des EWG-Vertrages angesehen, indem die deutsche Zustimmung zur gemeinsamen Agrarpolitik Voraussetzung für die Beteiligung Frankreichs an der EWG überhaupt war. Dabei erwartete man von der Agrarpolitik finanzielle Vorteile für die Agrarüberschußländer und hier insbesondere für Frankreich, das bereits in den fünfziger Jahren den Selbstversorgungsgrad erheblich überschritten und die Produktionskapazitäten der Agrarerzeugung noch nicht ausgeschöpft hatte. Für die Bundesrepublik, die bereits einen größeren industriellen Sektor als Frankreich aufwies, vermutete man vornehmlich Integrationsvorteile im industriellen Bereich.¹ Diese Zusammenhänge haben sich im Prinzip bis in die Gegenwart erhalten, und es wird vor allem in der Bundesrepublik häufig auf die Vorteile aus der Handelsliberalisierung in der Gemeinschaft hingewiesen, wenn die - obwohl als zu hoch empfundene - Nettozahlerposition im finanzwirtschaftlichen Bereich zu rechtfertigen ist. Solche Vereinbarungen im Sinne des "do ut des" werden nicht nur als legitim, sondern sogar als notwendig zur Erzielung qualitativer Integrationsfortschritte angesehen.²

Gleichwohl macht man es sich aus angesichts der vielfältigen Bestimmungsgründe der europäischen Integration und der wechselseitigen Verflechtungen zu einfach, wenn man die Berechnungen der Netto-positionen und die damit verbundenen Aussagen, Beurteilungen und

¹Vgl. hierzu U. Koester, EG-Agrarpolitik in der Sackgasse, Baden-Baden 1977, S. 33; F. Siebels, H. Lenke, Kapitalistische Vergesellschaftung in der Landwirtschaft und "Gemeinsamer Agrarmarkt" in der EWG, in: F. Deppe (Hrsg.), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration, Reinbek 1975, S. 388 ff., hier: S. 362 ff.

²Vgl. F. Franzmeyer, Regionalpolitische Erfordernisse für die weitere Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Konjunkturpolitik, 18. Jg. 1972, S. 28 ff., hier: S. 39.

Forderungen als "Krämergeist" und "Buchhaltermentalität" abqualifiziert. Denn selbst wenn man davon ausgeht, daß mit dem europäischen Zusammenschluß allgemein wohlfahrtssteigernde Effekte ausgelöst werden, an denen mehr oder weniger sämtliche Mitgliedsstaaten teilhaben, und die allgemeinpolitischen Vorteile durchaus würdigt, besitzen die Verteilungswirkungen der finanzwirksamen Gemeinschaftsaktivitäten ihren eigenen Stellenwert.

So ist zum einen das legitime Interesse der Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen, sich zumindest im quantitativ erfaßbaren Bereich der Gemeinschaftspolitik Klarheit über die finanziellen Auswirkungen zu verschaffen. Die daraus resultierenden nationalen Verteilungspositionen wären dann gegebenenfalls als "Preis" zu interpretieren, zu dem andere Vorteile "erkauft" werden, bzw. würden den "Gewinn" ausdrücken, zu dem möglicherweise Nachteile auf anderen Gebieten hinzunehmen sind. Eine solche Sichtweise kann in dem Zusammenhang bedeutsam sein, daß mit der Zugehörigkeit zur EG insbesondere auch wirtschaftliche Vorteile erwartet werden, und dauerhafte Integrationsfortschritte nur zu erzielen sein dürften, wenn die Länder von einer Vorteilhaftigkeit ihrer Mitgliedschaft überzeugt sind.¹

Die Verteilungswirkungen des gemeinschaftlichen Finanzierungs- und Ausgabensystems spielen für sich genommen aber vor allem dann eine Rolle, wenn man die EG an ihrer - zugegeben langfristigen - Zielsetzung der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion mißt, und ihrer Finanzwirtschaft - bezogen auf föderal organisierte Mitgliedsstaaten - gewissermaßen die Position einer vierten Ebene des öffentlichen Sektors zuweist.² In diesem Rahmen fallen, wie in einzelstaatlichen Finanzausgleichssystemen, auch der Gemeinschaft ver-

¹Vgl. A. Nottelmann, 1982, S. 22.

²Vgl. G. Denton, Finanzföderalismus und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, in: Integration, 2. Jg., 1979, S. 1 ff., hier: S. 13.

teilungspolitische Aufgaben zu,¹ deren Ziele zu definieren und deren Wirkungen zu analysieren und zu beurteilen sind.

Schließlich haben die budgetären Ungleichgewichte auch einen erheblichen politischen Stellenwert erlangt, und fortdauernde Auseinandersetzungen um diese Problematik dürften auf die Integrationsfortschritte in den übrigen Bereichen gemeinschaftlicher Politik nicht ohne negative Auswirkungen bleiben. Deshalb kann allein auch dieser Tatbestand Legitimation dafür sein, wenigstens in den einer quantitativen Analyse zugänglichen Teilbereich der Integrationsdiskussion mehr Licht hineinzutragen.

2.2. Ansätze zur verteilungspolitischen Ausgestaltung von Finanzausgleichssystemen

Akzeptiert man die EG als supranationale Finanzwirtschaft, die mit ihren Mitteln auch verteilungspolitische Zielsetzungen zu realisieren hat, dann ist zunächst nach den grundsätzlichen Möglichkeiten der Ausgestaltung solcher Systeme zu fragen.

Die Ordnung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften umfaßt die Verteilung der öffentlichen Aufgaben und der daraus resultierenden Ausgaben ("passiver" Finanzausgleich) sowie die Verteilung der Finanzierungsmittel ("aktiver" Finanzausgleich).² Dabei geht es zunächst um die Frage, welche diesbezüglichen Wirkungen bereits mit der ursprünglichen Ausgabenstruktur und der Aufbringung der Finanzierungsmittel verbunden sind. Davon zu unterscheiden sind Maßnahmen, die gewissermaßen in einem zweiten Schritt versuchen, die aus der ursprünglichen Aus-

¹Vgl. H. Reichenbach (1984), S. 457.

²Vgl. H. Kolms, Finanzwissenschaft IV, 2. Aufl., Berlin, New York 1976, S. 156.

gaben- und Mittelverteilung resultierenden Wirkungen in einem supranationalen Finanzausgleich mit veränderter Mittelverteilung in Richtung auf eine gewünschte Verteilungsstruktur zu korrigieren.

Im Kontext der vorliegenden Arbeit und im folgenden geht es nicht speziell um nachträgliche Korrekturen bereits realisierter Verteilungswirkungen, sondern wird der grundsätzlichen Frage nachgegangen, welche Verteilungsprinzipien zur ursprünglichen Ausgestaltung der Ausgabenverteilung und insbesondere der Finanzierungsbeteiligung im Finanzwirtschaftssystem der EG herangezogen werden können. Dabei spielen folgende Grundsätze eine Rolle:

Nach dem Äquivalenzprinzip müssen die an den Gemeinschaftshaushalt abgeführten Finanzierungsbeiträge der einzelnen Mitgliedsstaaten den daraus empfangenen Leistungen entsprechen, d.h. es gilt der Grundsatz von Leistung und Gegenleistung. Bei einer strikten Anwendung dieses "juste retour" kann ex definitione die Distributionsfunktion des EG-Haushalts nicht wirksam werden. Damit ist dieses Prinzip ungeeignet, insoweit Integrationsfortschritte im Sinne einer konvergenten Entwicklung der nationalen Volkswirtschaften über Umverteilungen der Haushaltsmittel verwirklicht werden sollen. Das Äquivalenzprinzip ist zudem kaum im Rahmen eines Eigenmittelsystems vollständig zu realisieren, da die mitgliedstaatliche Verteilung der Ausgaben ständig mit der Entwicklung der Finanzierungsleistungen abgestimmt werden müßte.¹

Bei der Verteilung der Finanzierungslasten auf die einzelnen Mitglieder der Gemeinschaft spielt das Leistungsfähigkeitsprinzip eine zentrale Rolle. Bezogen auf die Steuerlastverteilung im nationalen

¹Vgl. U Nittka, Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Bochum 1979, S. 229.

Bereich fordert dieser Grundsatz, "die Summe der den einzelnen zu fallenden Steuertraglasten so zu bemessen, daß diese unter Berücksichtigung aller steuerlich relevanten persönlichen Momente das Verhältnis der individuellen Leistungsfähigkeiten widerspiegeln, so daß die steuerbedingten Einbußen an ökonomisch-finanzieller Dispositionsfähigkeit für die Individuen relativ gleich sind."¹

Wird dieses Konzept der individuellen steuerlichen Leistungsfähigkeit auf die Ebene der zwischenstaatlichen Finanzbeziehungen übertragen, dann unterstellt man, daß die persönlichen Leistungs-fähigkeitspositionen sich ohne weiteres zu makroökonomischen Größen aggregieren lassen. Denn die Wirtschaftseinheiten sind nunmehr die jeweilige Gesamtheit der Individuen in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft. Ebenso wie im nationalen Rahmen können verschiedene Indikatoren der Leistungsfähigkeit als Bemessungsgrundlagen herangezogen werden: das Sozialprodukt, das Volkseinkommen, der private Konsum oder das Volksvermögen. Dabei lassen sich sowohl eindimensionale als auch mehrdimensionale Indikatoren verwenden.²

Aus dem Prinzip der Leistungsfähigkeit folgt jedoch keine konkrete Anweisung für die Ausgestaltung des Steuertarifs. Üblicherweise geht man zwar davon aus, daß die Leistungsfähigkeit mit steigendem Einkommen oder Vermögen überproportional steigt, doch läßt sich ein häufig daraus abgeleiteter progressiver Tarif nicht wissenschaftlich rechtfertigen und ermöglicht dieses Theorem damit keine eindeutige Steuerbemessung.³ Der Leistungsfähigkeitsgrundsatz läßt sich

¹F. Neumark, Steuern I: Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, S. 295 ff., hier: S. 304.

²Vgl. hierzu etwa R. Peffekoven, Probleme der internationalen Finanzordnung, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen 1983, S. 219 ff., hier: S. 254 ff.

³Vgl. S. F. Franke, Entwicklung und Begründung der Einkommensbesteuerung, Darmstadt 1981, S. 32 ff.

in der Praxis denn auch nicht eindeutig trennen von dem Redistributionsprinzip. Dieser Grundsatz geht insofern weiter als das Leistungsfähigkeitspostulat, als er über die so gestaltete Verteilung der Steuerlasten hinaus die Verteilung der Einkommen oder Vermögen gleichmäßiger im Sinne von "gerechter" gestalten will.¹

Mit welchem Tarif man dem Leistungsfähigkeitspostulat auch Rechnung tragen will und welchen Grad der Redistribution man darüber hinaus auch wählt, die Einflußnahme auf die Verteilungspositionen der Wirtschaftssubjekte - hier der EG-Mitgliedsstaaten - kann nur partieller Natur sein.² Denn während das Äquivalenzprinzip eine Abstimmung der nationalen Finanzierungsbeteiligungen mit den Mittelrückflüssen erfordert, stellen der Leistungsfähigkeitsgrundsatz und das darüber hinausgehende Redistributionsprinzip allein auf die Finanzierungsseite ab und lassen die aus den Ausgaben resultierende Nutzenverteilung unberücksichtigt.

Für eine Einflußnahme auf die Verteilungspositionen der betroffenen Länder im Rahmen der gesamten finanzwirtschaftlichen Aktivitäten ist es erforderlich, die Finanzierungsleistungen zu den Ausgabenzuflüssen in Beziehung zu setzen und diese beiden Komponenten zur sog. fiskalischen Restgröße (fiscal residuum) zu saldieren.³ Diese Größen entsprechen im Rahmen der Finanzbeziehungen der EG-Mitgliedsstaaten - abgesehen von methodischen und institutionellen Problemen ihrer Ermittlung - den nationalen Nettositionen. Ein Spezialfall des Kon-

¹Vgl. F. Neumark, 198, S. 304.

²Vgl. R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 3, Tübingen 1977, S. 9.

³Vgl. hierzu etwa J. M. Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, 1960, S. 17 und 176 ff.; K. Littmann, Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: H. Haller u.a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 113 ff.; hier: S. 123.

zepts des fiscal residuums stellt das Äquivalenzprinzip mit dem Saldo Null dar. Werden dagegen Umverteilungszielsetzungen in diesem umfassenden Sinne nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungskraft der Mitgliedsstaaten angestrebt, dann müssen die wirtschaftlich schwächeren Länder einen Überschuß der Ausgabenzuflüsse über ihre Finanzierungsleistungen, den man als positiven fiskalischen Restwert bezeichnen kann, aufweisen, während die leistungsstärkeren Länder negative Restwerte in Kauf zu nehmen haben. Eine derart motivierte Ausgestaltung des Finanzierungs- und Ausgabensystems läßt sich als Prinzip des Ressourcen-Transfers charakterisieren.

2.3. Verteilungspolitische Zielsetzungen der EG

Nach den allgemeinen Betrachtungen ist nun zu fragen, welche verteilungspolitischen Ziele im Rahmen der zwischenstaatlichen Finanzbeziehungen der EG-Mitgliedsstaaten angestrebt werden, und welche Verteilungsgrundsätze ihnen entsprechen. Hinweise darauf finden sich zunächst im EWG-Vertrag. So wird in der Präambel das Bestreben ausgedrückt, "den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete (zu) verringern", und weist Art. 2 des Vertrages der Gemeinschaft u.a. die Aufgabe zu, "die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten" und eine "ausgewogene Wirtschaftsausweitung" zu fördern. Daneben hat die Kommission stets die Ausrichtung der Gemeinschaftspolitiken am Grundsatz der Solidarität der wohlhabenden Länder gegenüber den weniger wohlhabenderen Mitgliedsstaaten betont.¹

Prüft man zunächst das Äquivalenzprinzip im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit den gemeinschaftlichen Finanzierungs- und verteilungspolitischen Zielsetzungen, so ist festzustellen, daß es den Inten-

¹Vgl. EG-Kommission, Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat in Durchführung des Mandats vom 30. Mai 1980, Bulletin der EG, Beilage 1/81, Tz. 43.

tionen und dem Wortlaut des EWG-Vertrages nicht entspricht. Es wird allgemein als integrationsfeindlich abgelehnt und stand als Finanzierungsmaxime der EG auch nie zur Diskussion, obwohl sich dieser Grundsatz mehr oder weniger offen hinter den Kontroversen der Mitgliedsstaaten um ihre Finanzierungsbeteiligung verbirgt.¹ Dabei hat sich zwischen diesem Prinzip und den Nettopositionen insofern eine unglückliche Beziehung entwickelt, als allein der Tatbestand, daß Finanzierungsleistungen und Ausgabenrückflüsse einander gegenübergestellt werden, zumeist als ein Versuch angesehen wird, um Äquivalenzmäßige Vorstellungen zu stützen. Daraus haben sich starke Vorbehalte - insbesondere von Seiten der Kommission - gegenüber der Ermittlung der Nettopositionen ergeben und trat ihre Funktion als - wenn auch unvollkommener - Beurteilungsmaßstab der Verteilungswirkungen in den Hintergrund.

Dagegen tragen der Grundsatz der Leistungsfähigkeit und das Redistributionsprinzip dem Wortlaut der Präambel und dem Art. 2 des Gründungsvertrages ebenso Rechnung² wie sie dem Grundsatz der gemeinschaftlichen Solidarität entsprechen. Allerdings bietet eine so bewirkte Verteilung der Finanzierungslasten keine hinreichende Gewähr dafür, daß die gesamten finanzwirksamen Transaktionen zu einer Umverteilung zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Länder führen, da dies auch von der Ausgabeninzidenz abhängt. Die gemeinschaftlichen Verteilungszielsetzungen müßten sich deshalb am Grundsatz des Ressourcen-Transfers orientieren. Damit sind die Nettopositionen in ihrer Beziehung zu einem Indikator der wirtschaftlichen Leistungskraft der Mitgliedsstaaten entscheidendes Beurteilungskriterium dafür, in welchem Umfang dieser Zielsetzung entsprochen wird.

¹Siehe hierzu Abschnitt 4.1.2.

²Vgl. N. Andel, Zur Harmonisierung öffentlicher Ausgaben in einem gemeinsamen Markt, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 24, 1965, S. 1 ff., hier: S. 24 f.; R. Peffekoven, Verteilung internationaler Finanzierungslasten, in: List-Forum, Bd. 11, 1981/82, S. 14 ff., hier: S. 19.

2.4. Inzidenzanalyse unter dem Meßaspekt

Nach den Ausführungen über allgemeine verteilungspolitische Grundsätze und deren Relevanz für das Finanzierungs- und Ausgabensystem der EG ist nunmehr auf die Durchführung der Inzidenzanalyse einzugehen. Dabei geht es um die Wahl des zugrundezulegenden Konzepts zur Messung der Verteilungswirkungen sowie um spezifische Fragen der zeitlichen und sachlichen Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes.

2.4.1. Inzidenzkonzepte

Gegenstand von Inzidenzanalysen sind Verteilungswirkungen, die sich aus Änderungen finanzwirtschaftlicher Staatsaktivitäten ergeben. Sie fordern die Festlegung eines Referenzsystems, dessen Verteilungsrelationen mit den aktuellen Werten zu vergleichen sind. Dabei lassen sich grundsätzlich die Konzepte der effektiven (materiellen) und der formalen Inzidenz unterscheiden.

Bei der effektiven Inzidenz handelt es sich um die Messung der Verteilungswirkungen, die sich nach dem staatlichen Eingriff einschließlich aller daraus resultierender Anpassungswirkungen ergeben, die also auf die endgültige Verteilung der Lasten und Vorteile abstellt.¹ Eine solche Analyse würde erfordern, sämtliche mit den Staatsaktivitäten verbundenen Anpassungsvorgänge wie Produktions-, Sozialprodukts-, Einkommens- und Beschäftigungswirkungen zu berücksichtigen und die daraus resultierenden Verteilungsrelationen zu quantifizieren. In diesem umfassenden Sinne wird eine Inzidenz wahrscheinlich nie empirisch erfaßbar sein.

¹Vgl. etwa H. Zimmermann, K.-D. Henke, Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Aufl., München 1982, S. 378.

Das Konzept der formalen Inzidenz verfolgt zwar insofern eine bescheidenere Zielsetzung, als es auf die Verteilungsänderungen nach Staatseingriff, aber vor weiteren Reaktionen der Betroffenen abstellt. Sie ist aber wegen der Möglichkeit vorweggenommener oder gleichzeitiger Anpassungsvorgänge in der Regel ebenfalls nicht meßbar. Empirisch zu identifizieren sind lediglich die gezahlten und empfangenen Finanzströme.¹ Ihr Nettoeffekt soll hier als (formale) Zahlungsinzidenz interpretiert werden.

Dieses an reine Zahlungsvorgänge anknüpfende Konzept ist allerdings dann ohne größeren Aussagewert, wenn die Finanzströme - etwa aus erhebungs- und abrechnungstechnischen Gründen - nicht gleichzeitig den finanziellen Vorteilen und Belastungen der beteiligten Wirtschaftseinheiten entsprechen. Ein Ansatz, der solche Zusammenhänge berücksichtigt, erfordert ausgehend von der Zahlungsinzidenz eine Korrektur dieser Verteilungswirkungen, indem danach zu fragen ist, ob die Mittelabführungen an den Haushalt auch mit unmittelbaren Belastungen und die Rückflüsse aus dem Budget mit unmittelbaren finanziellen Vorteilen für die jeweils leistenden bzw. empfangenden Mitgliedsländer bzw. ihrer Bürger verbunden sind. Das Konzept der so spezifizierten Inzidenz liegt der folgenden Verteilungsanalyse zugrunde.

Während mit dieser inzidenztheoretischen Einordnung noch einmal die generelle Aussagefähigkeit ihrer Ergebnisse verdeutlicht wurde, ist abschließend kurz auf die Frage einzugehen, ob ein solcher Vergleich der finanziellen Vor- und Nachteile und die damit möglicherweise verbundenen Forderungen nach Änderungen des Finanzierungs- und Ausgabensystems im Rahmen eigener Einnahmen der Gemeinschaft überhaupt

¹Vgl. M. Rose, Finanzwissenschaftliche Verteilungslehre, München 1977, S. 23 f.

zulässig ist. In diesem Zusammenhang werden solche Verteilungsrechnungen deshalb als bedenklich angesehen, weil die Zahlungen an den EG-Haushalt nicht den Mitgliedsstaaten, sondern unwiderruflich der EG zustehen. Dabei wird teilweise differenziert in die sog. natürlichen Einnahmen, die Resultate der gemeinschaftlich verwirklichten Politikbereiches sind, nämlich die allein der Gemeinschaft zustehenden Zölle und Agrarabschöpfungen, sowie in die Beteiligungen der EG an den nationalen Mehrwertsteuereinnahmen.¹ Mit derartigen Einwänden kann allerdings nicht die verteilungsökonomische motivierte Fragestellung abgewiesen werden, in deren Mittelpunkt nicht Zahlungsverpflichtungen und Zuständigkeiten, sondern Belastungs- und Vorteilswirkungen stehen.²

2.4.2. Inzidenzmaßstab

Als geeignete Maßstäbe zur Messung der Verteilungsänderungen kommen grundsätzlich die Konzepte der absoluten und der relativen Inzidenz in Betracht. Dabei versteht man unter absoluter Inzidenz die niveaumäßige Änderung der auf die einzelnen Verteilungsträger entfallenden Verteilungsobjekte, während bei der relativen Inzidenz diese Verteilungsänderungen auf Indikatoren wirtschaftlicher Leistungskraft der Verteilungsträger bezogen werden können.³

Im Kontext der vorliegenden Untersuchung erfaßt das Konzept der absoluten Inzidenz die nominellen Änderungen einzelner Einnahmen- bzw. Ausgabenarten (Einnahmen- bzw. Ausgabeninzidenz) und mit der Saldie-

¹Vgl. zur Diskussion dieser Fragen u.a. C. D. Ehlermann, *The Financing of the Community: The Distinctions between Financial Contributions and own Resources*, in: *Common Market Law Review*, Vol. 19, 1982, S. 571 ff.

²Vgl. K.-D. Henke, S. 37 f.

³Vgl. hierzu K. Rose, S. 21.

rung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben die absoluten Budgetwirkungen (Budgetinzidenz). Diese Größen sind zur Beurteilung der Verteilungswirkungen insofern von untergeordneter Bedeutung, als die Verteilungsträger - die EG-Mitgliedsländer - in der Gemeinschaft ein unterschiedliches ökonomisches Gewicht besitzen. Gleichwohl können auch die größenmäßigen Änderungen eine Rolle spielen, wenn über das Niveau der Verteilungswirkungen und deren politische Durchsetzbarkeit entschieden werden soll.

Stellt man darauf ab, wie die Verteilungsänderungen im Hinblick auf die Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer und den daran ausgerichteten verteilungspolitischen Zielsetzungen zu beurteilen sind, dann ist das Konzept der relativen Inzidenz heranzuziehen. Die Verteilungswirkungen einzelner Einnahmen- und Ausgabenarten bzw. die daraus resultierenden Budgetsalden werden auf einen Indikator für die Wirtschaftskraft der Mitgliedsstaaten bezogen. Als ein solcher Maßstab ist das Sozialprodukt seit langem anerkannt:

- Die Sozialproduktrelationen spielten bereits bei der Bemessung der Beitragsquoten nach der Wirtschaftskraft der Mitgliedsstaaten im ursprünglichen System der Finanzbeiträge eine Rolle.¹
- Sie bestimmten den Finanzbeitragsschlüssel für die sog. Restfinanzierung im Rahmen der Übergangsregelungen bis zur vollständigen Verwirklichung des Eigenmittelsystems.²
- Das Bruttosozialprodukt (BSP) und später das Bruttoinlandsprodukt (BIP) dienten als Beurteilungsmaßstab für die wirtschaftliche Situation eines Mitgliedslandes bei dem in das Finanzierungssystem integrierten Korrekturmechanismus.³
- Schließlich wird in jüngsten Überlegungen, die auf eine stärkere Orientierung der Finanzierungsleistungen an der Leistungsfähigkeit abzielen, stets auch das Sozialprodukt als geeigneter Indikator hierfür herangezogen.⁴

^{1,2}Siehe hierzu Abschnitt 4.1.1.

^{3,4}Siehe hierzu Abschnitt 4.1.2.

Im Hinblick auf die zwischenstaatliche Vergleichbarkeit der Sozialproduktgrößen dürften insofern kaum Verzerrungen auftreten, als die vom Statistischen Amt der EG veröffentlichten Angaben einheitlich definiert, bewertet und erfaßt werden.¹ Dies gilt allerdings nicht für die gewählte Technik ihrer Ermittlung. So werden etwa im Vereinigten Königreich die Sozialproduktgrößen aus den Steuerstatistiken abgeleitet. Dies führt zu relativ geringeren Ansätzen und stört die Vergleichbarkeit mit den Größen der anderen Mitgliedsländer.

Als konkrete Bezugsgrößen für das Sozialprodukt werden zumeist das BSP oder das BIP gewählt. Da die statistischen Veröffentlichungen neuerdings fast ausschließlich auf das BIP abstellen, relevante volkswirtschaftliche Größen hierauf beziehen und BSP-Größen nur mit zeitlicher Verzögerung zur Verfügung stehen, wird im folgenden das BIP als grundlegende Sozialproduktgröße verwendet.

In der Tabelle 1 sind die im Zusammenhang mit den BIP der Mitgliedsstaaten relevanten Größen für die Jahre 1980 bis 1984 zusammengestellt: die nominellen Beträge, die nationalen Anteile am Gemeinschaftssozialprodukt sowie die Pro-Kopf-Werte.² Zur Erläuterung scheinen vor allem die folgenden Bemerkungen angebracht.

Die Verwendung des BIP als Bezugsgröße anstelle des BSP führt dazu, daß die aus den Auslandsbeziehungen resultierenden Nettofaktoreinkommen aus unselbständiger Arbeit, Unternehmertätigkeit und Ver-

¹Vgl. K.-D. Henke, Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften. Zur integrationsfördernden Fortentwicklung des europäischen Einnehmensystems, in: D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III. Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 36/III, Berlin 1981, S. 11 ff., hier: S. 63.

²Hier und im folgenden werden die über mehrere zurückliegende Jahre sich erstreckenden Angaben sämtlich mit ECU (European Currency Unit) bezeichnet, auch wenn die Gemeinschaftswährung von 1978 bis 1980 die ERE (Europäische Rechnungseinheit) und zuvor die RE (Rechnungseinheit) war. Einer ECU entsprechen im Jahresdurchschnitt 1984 DM 2,24.

Tabelle 1

Bruttoinlandsprodukte der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984
BIP in Mrd. ECU					
Belgien	84,4	86,2	86,1	90,0	96,2
Dänemark	47,8	51,8	57,6	63,7	69,6
Deutschland	586,9	613,6	673,0	733,9	777,6
Frankreich	471,2	514,3	552,0	581,0	624,3
Griechenland	28,8	33,0	38,5	38,7	41,7
Irland	13,1	15,3	18,0	19,3	21,0
Italien	284,8	317,7	354,9	395,6	438,6
Luxemburg	3,3	3,5	3,4	3,6	3,9
Niederlande	122,0	127,3	140,6	148,4	156,1
Verein. Königreich	378,0	450,6	487,6	505,8	532,7
EG	2020,3	2213,3	2411,7	2580,1	2761,7
BIP-Anteile in %					
Belgien	4,18	3,89	3,57	3,49	3,48
Dänemark	2,36	2,34	2,39	2,47	2,52
Deutschland	29,05	27,73	27,90	28,44	28,16
Frankreich	23,32	23,24	22,89	22,52	22,61
Griechenland	1,43	1,49	1,60	1,50	1,51
Irland	0,65	0,69	0,75	0,75	0,76
Italien	14,10	14,35	14,71	15,33	15,88
Luxemburg	0,16	0,16	0,14	0,14	0,14
Niederlande	6,04	5,75	5,83	5,75	5,65
Verein. Königreich	18,71	20,36	20,22	19,60	19,29
EG	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Tabelle 1 (Fortsetzung)

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984
	BIP pro Kopf in ECU				
Belgien	8571	8749	8739	9141	9776
Dänemark	9321	10118	11254	12458	13620
Deutschland	9532	9948	10919	11947	12684
Frankreich	8772	9529	10180	10672	11422
Griechenland	2990	3392	3935	3924	4190
Irland	3856	4445	5171	5503	5943
Italien	4991	5554	6266	6969	7712
Luxemburg	9139	9501	9337	9754	10610
Niederlande	8623	8935	9821	10327	10828
Verein. Königreich	6749	8044	8696	9013	9479
EG	7458	8148	8883	9491	10144

Quelle: EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, Nov. 1984, S. 223 f.; eigene Berechnungen.

mögen nicht mit erfaßt werden, denn um diesen Betrag unterscheiden sich die beiden Sozialproduktgrößen: $BSP = BIP + (\text{Faktoreinkommen aus dem Ausland} - \text{Faktoreinkommen an das Ausland})$.¹ Während dieser Unterschiedsbetrag für die übrigen Mitgliedsstaaten vernachlässigbar gering ist, besitzt er für Luxemburg erhebliche quantitative Relevanz, denn hier liegt das BSP aufgrund des relativ hohen Volumens der vom Ausland gezahlten Faktoreinkommen um etwa 25 % über dem BIP. Dies hat zur Folge, daß in bezug auf das BSP Luxemburg

¹Vgl. A. Stobbe, Volkswirtschaftslehre I. Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, 5. Aufl., Berlin, Heidelberg u.a. 1980, S. 144.

an der Spitze der Pro-Kopf-Einkommensskala der Mitgliedsstaaten liegt. Obwohl diese Sozialproduktgröße der geeignetere Indikator zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes sein dürfte, da hier auch die über das Ausland erzielten Einkommen seiner Bürger einbezogen werden, wird aus den oben genannten Gründen das BIP herangezogen. Bei der Interpretation der Verteilungswirkungen werden diese Umstände allerdings stets zu berücksichtigen sein.

Weiterhin ist auf mögliche Verzerrungen der realwirtschaftlichen Aussagen der Ergebnisse hinzuweisen. Denn die in der Gemeinschaftswährung angegebenen Sozialproduktgrößen hängen neben realen Veränderungen auch von den nominellen Entwicklungen der Landeswährungen sowie den Wechselkursentwicklungen in bezug auf die ECU ab. Ein an die BIP anknüpfender Vergleich der zwischenstaatlichen Wirtschaftskraft und Leistungskraft kann damit von Preis- und Währungsentwicklungen beeinträchtigt werden.

Bezüglich der mitgliedsstaatlichen Pro-Kopf-Sozialprodukte ist an dieser Stelle zu konstatieren, daß ihre Struktur bzw. Rangfolge im Rahmen einer relativ kurzfristigen Betrachtung weitgehend konstant ist. Daneben ist bemerkenswert, daß die Abstände zwischen den einzelnen Ländern teilweise erheblich sind: So macht das Pro-Kopf-BIP des Vereinigten Königreichs etwa drei Viertel, das Italiens weniger als zwei Drittel, das Irlands weniger als die Hälfte und das Griechenlands nur etwa ein Drittel des Pro-Kopf-BIP der wohlhabendsten Länder Dänemark¹ und Deutschland aus.

¹Die Spitzenposition Dänemarks in der Pro-Kopf-Einkommensskala ist maßgeblich auf seine vergleichsweise hohe Beschäftigtenquote der Frauen zurückzuführen. Diese Erwerbsquote liegt in Dänemark um 50 % und mehr über denen der übrigen Gemeinschaftsländer. Vgl. Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Eurostat Revue 1974-1983, Luxemburg 1985, S. 117.

2.4.3. Zeitliche Dimension und rechnermäßige Abgrenzung der Analyse

Als Untersuchungszeitraum für die empirische Verteilungsanalyse werden die Jahre 1980 bis 1984 zugrundegelegt. Damit wird eine Periode betrachtet, in der das Eigenmittelsystem der Gemeinschaft vollständig angewendet worden ist, und mit der geringfügigen Ausnahme einiger Sonderregelungen für das 1981 der Gemeinschaft neu beigetretene Mitglied Griechenlands keine Übergangsbestimmungen zu berücksichtigen sind.

Mit dieser zeitlichen Abgrenzung sind auch Probleme gegenstandslos, die sich in den Jahren bis 1979 aus der Verwendung der ursprünglichen IWF-Rechnungseinheit (RE) und aus den Sonderregelungen für den Übergang zur Europäischen Rechnungseinheit (ERE) ergaben.¹ Die ERE, die von 1978 bis einschließlich 1980 für den EG-Haushalt galt, ist eine Korbwährungseinheit, die sich aus der Summe unveränderlicher Währungsbeträge der Mitgliedsstaaten zusammensetzt. Die Anteile der einzelnen Währungen am Korb wurden insbesondere auf der Grundlage der mitgliedsstaatlichen Anteile am Gemeinschaftssozialprodukt und am innergemeinschaftlichen Handel festgelegt. Die seit 1981 für alle haushaltsrelevanten Vorgänge geltenden ECU ist hinsichtlich ihrer Definition und Berechnungsweise identisch mit der ERE; sie weist aber im Unterschied dazu eine Revisionsklausel auf, die Änderungen in ihrer Zusammensetzung ermöglicht.² Eine solche Revision erfolgte im Juni 1984, indem auch die griechische Drachme

¹Vgl. hierzu etwa E. Mohr, Die Finanzprobleme der Gemeinschaft - Spiegelbild des Integrationsstandes und -willens der EG -, in: Ifo-Schnelldienst, 33. Jg., 1980, Heft 8, S. 5 ff.; A. Nöttelmann, S. 31 ff.; W. Heck, Die neue Europäische Rechnungseinheit, in: Wirtschaftsdienst, 58. Jg. 1978, S. 87 ff.

²Vgl. hierzu etwa EG-Kommission, Die ECU, Europäische Dokumentation 6/1984.

in den Währungskorb einbezogen und die Gewichtsanteile der einzelnen Währungen neu festgelegt wurden.¹

Die Untersuchungsperiode von fünf Jahren erscheint dennoch lang genug, um außergewöhnliche Veränderungen der Verteilungswirkungen entsprechend zu bewerten und in die mittelfristige Entwicklung der Verteilungsstruktur einordnen zu können. Zudem werden die Jahre des Untersuchungszeitraumes stets im Anschluß an die bisherige Entwicklung betrachtet und wird auf sich abzeichnende künftige Veränderungen hingewiesen.

Im Hinblick auf die rechnungsmäßige Erfassung der Finanzierungsströme stellt die Analyse grundsätzlich auf die Ist-Werte ab. Eine solche Vorgehensweise besitzt den Vorteil, die tatsächliche Entwicklung der finanzwirksamen Aktivitäten zu erfassen und vermeidet Interpretationsprobleme, die mit den teilweise starken Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Werten verbunden sind. Andererseits ist damit der Untersuchungsrahmen insofern eng abgesteckt, als vor allem die Größenordnungen der Verpflichtungsermächtigungen² nicht explizit berücksichtigt werden. In den Fällen starker Abweichungen von den tatsächlich realisierten Werten ist deshalb auch auf die Größenordnungen der Verpflichtungen einzugehen, um damit sowohl die Ansprüche aus den bisherigen Haushaltsentscheidungen einzubeziehen als auch den Trend der Zahlungen in künftigen Perioden berücksichtigen zu können.

¹Verordnung (EWG) Nr. 2626/84 des Rates vom 15. September 1984 zur Änderung von Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3180/78 zur Änderung des Wertes der vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit verwendeten Rechnungseinheit, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 247 vom 16.9.1984, S. 1 f.

²Verpflichtungsermächtigungen bestimmen den Rahmen, in dem während des laufenden Haushaltsjahres Verpflichtungen eingegangen werden dürfen. Nicht ausgenutzte Mittelbindungen sind ohne weiteres ein zweites Jahr gültig und können in einem vereinfachten Verfahren auch auf ein drittes Haushaltsjahr übertragen werden. Zahlungsermächtigungen stellen die Höchstgrenze für die Ausgaben dar, die während des Haushaltsjahres geleistet werden können. Davon zu unterscheiden sind dann die tatsächlich ausgeführten Zahlungen, die hier als Ist-Werte bezeichnet werden.

3. Das Konzept der Nettopositionen zur Erfassung der innergemeinschaftlichen Zahlungsströme

Unter Nettopositionen, Netto(ressourcen)transfers oder Nettoüberweisungen werden derzeit die Differenzen aus den Mittelübertragungen der Mitgliedsstaaten an den Gesamthaushalt der EG und den daraus empfangenen Rückflüssen verstanden. Ein Mitgliedsland, dessen Zahlungen die Rückflüsse übersteigen, wird als Nettozahler bezeichnet; ein Mitgliedsland, das höhere Mittelzuweisungen erhält als es Zahlungen leistet, Nettoempfänger genannt.

Die Methode, aus den Gegenüberstellungen von Mittelabführungen und empfangenen Leistungen Aussagen über die Verteilungswirkungen gemeinschaftlicher Aktivitäten zu machen, ist nicht neu. Solche Rechnungen wurden bereits für die ersten Entwicklungsphasen der Gemeinschaft vorgenommen. Sie konnten nach verschiedenen Ausgabenbereichen gesondert durchgeführt werden, da die finanziellen Aktivitäten der Gemeinschaft noch über einzelne Fonds abgewickelt wurden, die in Ausgaben und Finanzierungsbeteiligungen jeweils abgeschlossene Systeme darstellten.

Die Umverteilungswirkungen vollzogen sich vor allem über den seit jeher dominierenden Agrarfonds, der von 1962 bis 1970 bei einem Gesamtvolumen von 7,8 Mrd. RE eine Umverteilungsmasse zwischen den Mitgliedsländern von 1,3 Mrd. RE und damit eine Umverteilungsquote von 17 % aufwies. Der Nettotransfer begünstigte Frankreich (69 %) und die Niederlande (31 %) und wurde vor allem von Deutschland (61 %), aber auch Italien (27 %) und Belgien (11 %) getragen. Die beiden größten Nettozahlerländer wurden zwar über den Sozialfonds begünstigt, der aber angesichts seines Gesamtvolumens von 0,4 Mrd. RE (1960 - 1872) nur eine sehr begrenzte Kompensation bieten konnte.¹

¹Vgl. E. Reister, S. 98 ff.

Obwohl es über die Art und den Umfang der Ausgaben des Agrarfonds sowie über die - für die einzelnen Fondswirtschaftsjahre gesondert geregelten - Finanzierungsbeteiligungen durchaus Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedsstaaten gab¹, wurde die grundsätzliche Rollenverteilung als Nettozahler bzw. Nettoempfänger akzeptiert. Die Situation änderte sich mit der Institutionalisierung des Eigenmittelsystems im Jahre 1971 und der Erweiterung der Gemeinschaft 1973. Hinsichtlich der Durchführbarkeit von Verteilungsanalysen konnten die Finanztransfers nach 1971 nicht mehr unmittelbar durch eine Gegenüberstellung der Ausgaben und Einnahmen der einzelnen Fonds ermittelt werden. Denn im System der Eigenmittel werden diese nicht mehr einzeln ausgeglichen, sondern über den Haushalt insgesamt abgerechnet, und die Einnahmen dienen unterschiedslos zur Finanzierung sämtlicher Ausgaben (Nonaffektationsprinzip).

Vor allem aber erwies sich die Situation des Vereinigten Königreichs als Problemfall hinsichtlich der Akzeptanz der aus dem Eigenmittelsystem und den ausgabenwirksamen Gemeinschaftspolitiken resultierenden Verteilungswirkungen.² Denn es war vorauszusehen, daß dieses zu den wirtschaftsschwächeren Gemeinschaftsstaaten gehörende Land nach dem Auslaufen der Beitrittsübergangsbestimmungen im Jahre 1980 aufgrund seiner Agrar- und Außenhandelsstruktur überproportional viel Eigenmittel an den Gemeinschaftshaushalt abzuführen hatte und nur unterproportional an den Rückflüssen beteiligt sein würde. Zudem wurden Wettbewerbsnachteile aus der Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels erwartet. Mit der Gründung des Regionalfonds im Jahre 1975 wurde zwar ein Instrument geschaffen, um diese "Vorleistungen" durch eine bevorzugte Mittelvergabe zur Sanierung

¹Vgl. hierzu J. H. Weber, The Financing of the Common Agricultural Policy, in: Common Market Law Review, Vol. 4, 1966, S. 263 ff.

²Siehe hierzu ausführlicher Kapitel 4.1.2.

der britischen Entwicklungsregionen zu kompensieren.¹ Es zeigte sich aber bald, daß angesichts des relativ geringen Fondsvolumens die britische Nettozahlerposition nur geringfügig vermindert werden konnte. Da sich auch der im Rahmen der Beitrittsneuverhandlungen installierte Korrekturmechanismus zum Ausgleich einer wirtschaftlich unhaltbaren Situation als unwirksam erwies, und mit dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen das Vereinigte Königreich größter Nettozahler der Gemeinschaft zu werden drohte, erhielten die Nettopositionen zunehmend stärkeres Gewicht bei der Beurteilung der Kosten und Nutzen der Gemeinschaft und spielten diese Zahlen eine immer größere Rolle in der Integrationsdiskussion.

Zur quantitativen Ermittlung der Nettopositionen stand bis zum Jahre 1978 kein Zahlenmaterial der Kommission zur Verfügung. Es lagen zwar diesbezügliche Anfragen von Abgeordneten des Europäischen Parlaments vor.² In ihren Antworten verneinte die Kommission jedoch stets das Vorhandensein solcher zusammenfassender Darstellungen und verwies auf die Haushaltsrechnungen, in denen die von den Mitgliedsstaaten abgeführten Beiträge und die ihnen aus den einzelnen Fonds zugeflossenen Mittel aufgeführt waren.³ Ausschlaggebend für die negative Beantwortung dieser Fragen war offensichtlich weniger die technische Durchführbarkeit solcher Berechnungen. Vielmehr ist dies auf die Auffassung der Kommission zurückzuführen, daß solche Saldenberechnungen einen falschen Eindruck von den wirtschaftlichen Beiträgen und Vorteilen der Mitgliedsstaaten vermittelten und "daß es nicht dem Geist europäischer Zusammenarbeit för-

¹Auch dieser Fall wird als ein sog. Kopplungsgeschäft angesehen. Vgl. K. Reding, Zur Problematik eines Finanzausgleichs in der Europäischen Gemeinschaft in: H. von der Groeben, H. Möller, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 2, Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum, Baden-Baden 1976, S. 199 ff., hier: S. 203.

²Vgl. Schriftliche Anfrage Nr. 888/77 von Herrn L'Estrange, vom 16. Dezember 1977, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 56 vom 6.3.1978, S. 28.

³Vgl. EG-Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage von Herrn L'Estrange vom 31. Januar 1978, in: Amtsblatt der EG, C 56 vom 6. März 1978, S. 28 f.

derlich (sei), wenn Berechnungen über die Adäquanz der Gegenleistungen angestellt werden."¹

Zur Veröffentlichung von Informationen über die Finanzströme zwischen den Mitgliedsstaaten sah sich die Kommission allerdings veranlaßt, als sowohl von der Presse als auch von Abgeordneten des Parlaments teilweise unrichtige Berechnungen über die finanziellen Auswirkungen des EG-Haushalts auf die einzelnen Mitgliedsstaaten publik gemacht wurden.² Die Berechnung der Nettositionen war zudem erforderlich geworden, nachdem diese Größen in der Verordnung des Rates zur Schaffung eines Finanzmechanismus, mit dessen Hilfe unzumutbar hohe Finanzierungsleistungen eines Mitgliedslandes korrigiert werden sollten, als ein Kriterium für die Rückzahlungsbegrenzung verankert worden waren.³ In diesem Zusammenhang wies die Kommission darauf hin, daß die ihren Berechnungen zugrunde liegende Definition der Nettositionen auf finanztechnischen Überweisungen im Zuge der Ausführung des Haushaltsplans basiert und nicht auf die effektiven wirtschaftlichen Auswirkungen der Gemeinschaftsaktivitäten abstellt. Sie wiederholte zudem ihre Bedenken, daß die in Richtung eines "juste retour" gehenden Berechnungen "dem Entstehen eines europäischen Zusammengehörigkeitsgefühls nicht förderlich (seien)."⁴

Daneben wies die Kommission auf die Problematik einer die verteilungspolitischen Auswirkungen zutreffend erfassenden Aufteilung bestimmter Haushaltseinnahmen und -ausgaben hin, die die Aussage-

¹Vgl. EG-Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage von Herrn L'Estrange vom 31. Januar 1978, in: Amtsblatt der EG, C 56 vom 6. März 1978, S. 29.

²Vgl. EG-Kommission, Gemeinsame Antwort der auf die schriftlichen Anfragen Nr. 1020/77 von Lord Bessborough, Nr. 604/78 von Herrn Cointat und Nr. 607/78 von Lord Bessborough vom 22. Dezember 1978, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 28 vom 31.1.1979, S. 2 f.

³Siehe hierzu Abschnitt 4.1.2.1.

⁴Vgl. EG-Kommission, Gemeinsame Antwort auf die schriftlichen Anfragen Nrn. 1020/77, 604/78 und 607/78, S. 2.

fähigkeit der ermittelten Nettositionen erheblich beeinträchtigen:¹

- die Zölle und Agrarabschöpfungen werden jeweils den Mitgliedsländern als Zahlungen an den Gesamthaushalt zugewiesen, in denen diese Einnahmen aus Drittlandsimporten anfallen. Insoweit die Importländer nicht gleichzeitig Bestimmungsländer der Einfuhren sind, werden ihnen Mittel anerkannt, die sie nicht aufzubringen haben. Für die Bestimmungsländer gilt die umgekehrte Argumentation.
- Das generell praktizierte Verfahren, die Ausgaben denjenigen Mitgliedsstaaten zuzurechnen, in denen die Zahlungen geleistet werden, entspricht nicht immer den diesen Ländern zukommenden Vorteilen. Als Beispiele nennt die Kommission die in Brüssel und Luxemburg anfallenden und Belgien bzw. Luxemburg "gutgeschrieben" Verwaltungsaufwendungen der Gemeinschaft sowie die Nahrungsmittelhilfeausgaben für Entwicklungsländer, die den Mitgliedsländern zugerechnet werden, in denen der Ankauf der versandten Nahrungsmittel erfolgt.²
- Die von der Kommission vorgenommene Zurechnung der im innergemeinschaftlichen Agrarhandel erhobenen und gezahlten Währungsausgleichsbeträge auf die Mitgliedsländer ist problematisch und entspricht nicht unbedingt den damit verbundenen Aufwendungen und Erträgen.

Die von der Kommission veröffentlichten Nettositionen bezogen sich zunächst auf die Haushaltsjahre 1976 und 1977 und wurden im Rahmen einer Antwort auf eine erneute schriftliche Anfrage³ um die Berechnungen zum Jahre 1978 ergänzt. Eine eingehende Analyse der verschiedenen Aspekte, die neben den auf reinen Finanzströmen ba-

¹Vgl. EG-Kommission, S. 2 f.; dies., Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 50/79 von Lord Bessborough vom 8. Juni 1979, in: Amtsblatt der EG Nr. C 104 vom 2.6.1979, S. 9 ff.

²Inzwischen werden die Entwicklungshilfeausgaben aus der Berechnung der Nettositionen ausgeklammert.

³EG-Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 50/79, S. 9 ff.

sierenden Nettositionen berücksichtigt werden müssen, um die Auswirkungen der Gemeinschaftsaktivitäten auf die Mitgliedsstaaten vollständig zu erfassen, legte die Kommission in einem Arbeitsdokument 1979 vor.¹ In diesem Zusammenhang wurde auch eine detaillierte Aufgliederung der Einnahmearten und der einzelnen Ausgabengruppen auf die Mitgliedsländer vorgenommen. Dabei handelte es sich zwar um Schätzgrößen für die Jahre 1979 und 1980, die insofern nicht mit den für die Vorjahre veröffentlichten, auf tatsächlich transferierte Mittel aufbauenden Ergebnissen vergleichbar sind.² Die grundsätzliche Berechnungsweise der Nettositionen war damit aber erstmals nachvollziehbar geworden.

Diese Ergebnisse stellen allerdings die letzten von der Kommission offiziell vorgelegten Daten über die Nettotransfers zwischen den Mitgliedsstaaten dar. Auf verschiedene Anfragen von Abgeordneten des Europäischen Parlaments in den letzten Jahren³ hat die Kommission stets erneut darauf verwiesen, daß die Erfassung allein der über den Haushalt abgewickelten Zahlungsströme eine unvollständige Vorstellung von den Kosten und Nutzen der EG-Mitgliedschaft vermitteln würde, und daß die Schwierigkeit, die darüber hinausgehenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Vorteile aus der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft zu messen, es nicht rechtfertige, diese außer acht zu lassen.⁴ Die Nettositionen werden von der Kommission zwar weiterhin ermittelt; sind aber offenbar nur für den

¹ EG-Kommission, Arbeitsdokument über Haushaltsfragen, KOM (79) 462 endg., Brüssel, 12.9.1979.

² Vgl. Ebenda, S. 14.

³ Schriftliche Anfrage Nr. 1260/81 der Herren Seeler und Rogalla vom 5. Nov. 1981, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 47 vom 22.2.1982, S. 15; Schriftliche Anfrage Nr. 2258/82 von Herrn E. Kellett-Bowman, EG-Kommission, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 6.5.1983. Schriftliche Anfrage Nr. 289/83 von Herrn E. Kellett-Bowman, EG-Kommission, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 9.8.1983. Schriftliche Anfrage Nr. 1682/83 von Herrn I. Paisley, EG-Kommission, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 30.5.1984.

⁴ Vgl. EG-Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1260/81 der Herren Seeler und Rogalla, in: Amtsblatt der EG Nr. C 47 vom 22.2.1982.

internen Gebrauch innerhalb der Organe der Gemeinschaft vorgesehen.¹

Für eine - zumindest annähernde - Bestimmung der Nettoressourcen-transfers über den EG-Haushalt ist man allerdings auf die Berechnungen der Kommission nicht unbedingt angewiesen. Es besteht nämlich die Möglichkeit - und auf diese Informationsquelle weist die Kommission ausdrücklich hin² - aus den Haushaltsrechnungen des EG-Rechnungshofes eine Gegenüberstellung der von den Mitgliedsstaaten geleisteten Finanzierungsbeiträge und den ihnen zugeflossenen Gemeinschaftsausgaben vorzunehmen. Hierin werden die Eigenmittel - und damit fast sämtliche Einnahmen - vollständig nach den abführenden Mitgliedsstaaten ausgewiesen; die Ausgaben allerdings nur zu 80 bis 85 % des Haushaltsvolumens³, wobei im Unterschied zu den Kommissionsrechnungen vor allem die Verwaltungsausgaben sowie die Ausgaben in den Bereichen Forschung, Industrie, Energie und Verkehr unberücksichtigt bleiben.⁴ Berechnungen der Nettopositionen werden auch⁵ vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgenommen, das sich dabei auf interne Kommissionsangaben stützt.⁶

¹Vgl. EG-Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 289/83 von Herrn Kellett-Bowman, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 9.8.1983

²Vgl. EG-Kommission, Antwort von Herrn Tugendhat im Namen der Kommission auf die schriftlichen Anfragen Nrn. 1680/83, 1681/83 und 1682/83 von Herrn Paisley, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 30.5.1984.

³Vgl. Rechnungshof der EG, Jahresbericht zu dem Haushaltsjahr ... zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der EG, versch. Jg.

⁴Die Entwicklungshilfeausgaben werden sowohl in den Berechnungen der Kommission als auch in den Haushaltsrechnungen nicht berücksichtigt. Siehe dazu auch weiter unten.

⁵Daneben werden in der deutschen und internationalen Presse ständig Angaben über die Nettopositionen publiziert, die vermuten lassen, das die für den internen Gebrauch bestimmten Kommissionsdaten auch Außenstehenden zugänglich sind.

⁶Vgl. etwa Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten 30/1983, vom 10.11.1983, S. 6.

Die in Tabelle 2 dargestellten Netto-positionen beziehen sich bis zum Jahre 1978¹ auf die von der Kommission veröffentlichten Angaben und danach auf die Berechnungen des BMF². Sie sind unterteilt in die Größen vor und nach der Durchführung der Entlastungsmaßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs, die von den übrigen Mitgliedsstaaten finanziert werden und die damit ihre Verteilungsposition verschlechtern.³ Die Ergebnisse zeigen, daß über den gesamten Zeitraum allein die Bundesrepublik und das Vereinigte Königreich Nettozahler sind, während die übrigen Mitgliedsländer lange Zeit (Frankreich) bzw. ausschließlich zu den Nettoempfängern gehören. Die beiden Nettozahler weisen ab 1980, also nach dem Auslaufen der Beitrittsübergangsbestimmungen für die 1973 neu aufgenommenen Mitgliedsstaaten, einen etwa gleichhohen Finanzierungssaldo auf, der sich allerdings für das Vereinigte Königreich infolge der Ausgleichsmaßnahmen erheblich reduziert.

Das von der Kommission angewandte Verfahren zur Berechnung der Netto-positionen, auf dem die hier dargestellten Ergebnisse im Grundsatz beruhen, läßt sich auf folgende Weise darstellen:⁴

- Die Netto-positionen der einzelnen Mitgliedsstaaten werden zwar grundsätzlich aus der Differenz zwischen ihren Zahlungen an den Gemeinschaftshaushalt und den daraus empfangenen Rückflüssen be-

¹ Es sei hier nochmals darauf verwiesen, daß die Werte der bis 1977 geltenden, auf festen Paritäten basierenden IWF-Rechnungseinheiten (RE) stark von der danach verwendeten, an Marktkursen orientierten Europäischen Rechnungseinheit (ERE und ab 1981 ECU) abweichen, so daß sich die Ausgaben bis 1977 nicht ohne weiteres mit denen der folgenden Jahre vergleichen lassen.

² Ein Vergleich mit den bei Reichenbach (1984), S. 454 angegebenen Daten, bei denen es sich offenbar um die internen Berechnungen der Kommission handelt, zeigt nur relativ geringfügige Abweichungen.

³ Dabei ist zu beachten, daß die Ausgleichsregelungen in dem dafür vorgesehenen Jahr in den Werten der Tabelle berücksichtigt sind, sie aber erst über den Haushalt des jeweils folgenden Jahres tatsächlich abgewickelt werden.

⁴ Vgl. Britisches Schatzamt, The European Community budget: net contributions and receipts, in: Economic Progress Report, Supplement Oktober 1982, S. 3; A. Edwards, Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft: das Konzept der Netto-positionen, in: Europa-Archiv, 37. Jg., 1982, S. 747 ff.

Tabelle 2

Nettopositionen der Mitgliedsstaaten 1976 - 1984
(in Mio. ECU)^a

Mitgliedsland	1976	1977	1978	1979	1980		1981	
					vor nach britischer Entlastung	vor nach Entlastung		
Belgien	+ 346,2	+ 328,8	+ 350,3	+ 610	+ 236	+ 174	+ 317	+ 247
Luxemburg					+ 206	+ 203	+ 270	+ 266
Dänemark	+ 294,0	+ 293,0	+ 381,3	+ 380	+ 326	+ 295	+ 281	+ 241
Deutschland	- 1053,6	- 1466,9	- 519,8	- 1430	- 1531	- 1982	- 1770	- 2285
Griechenland	--	--	--	--	--	--	+ 164	+ 156
Frankreich	+ 58,1	- 309,9	- 321,0	- 78	+ 422	+ 83	+ 536	+ 119
Irland	+ 155,1	+ 212,0	+ 320,1	+ 545	+ 650	+ 639	+ 588	+ 575
Italien	+ 247,8	+ 293,6	- 304,9	+ 534	+ 739	+ 544	+ 775	+ 525
Niederlande	+ 220,8	+ 87,5	+ 57,0	+ 288	+ 459	+ 376	+ 215	+ 122
Verein. Königreich	- 89,8	+ 125,8	- 407,0	- 849	- 1507	- 332	- 1376	+ 34

^aNettoempfänger: +; Nettozahler: -

Tabelle 2 (Fortsetzung)

Mitgliedsland	1982		1983		1984	
	vor	nach	vor	nach	vor	nach
		b r i t i s c h e r		E n t l a s t u n g		
Belgien	+ 313	+ 255	+ 207	+ 166	} + 740	} + 690
Luxemburg	+ 251	+ 247	+ 269	+ 266		
Dänemark	+ 283	+ 249	+ 331	+ 307	+ 490	+ 460
Deutschland	- 2 320	- 2 532	- 2 300	- 2 435	- 3 150	- 3 400
Griechenland	+ 691	+ 673	+ 942	+ 923	+ 1 000	+ 980
Frankreich	- 4	- 391	+ 5	- 269	- 420	- 760
Irland	+ 738	+ 722	+ 767	+ 757	+ 930	+ 920
Italien	+ 1 516	+ 1 285	+ 1 324	+ 1 140	+ 1 730	+ 1 500
Niederlande	+ 352	+ 264	+ 368	+ 308	+ 490	+ 420
Verein. Königreich	- 1 820	- 772	- 1 913	- 1 163	- 1 810	- 810

Quelle: bis 1978: EG-Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 50/79, S. 11; ab 1979: Bundesministerium der Finanzen, Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, Dokumentation, Bonn, versch. Jahre; 1984: Berechnungen des BMF, die für die Zwecke dieser Arbeit zur Verfügung gestellt wurden.

rechnet. Dabei sind allerdings nicht sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Gesamthaushalts, sondern nur diejenigen im Rahmen des sog. zugewiesenen Haushalts zu berücksichtigen.

- Das Volumen des zugewiesenen Haushalts wird determiniert durch diejenigen Haushaltsausgaben, die die Kommission den Mitgliedsstaaten zuweist, d.h. auch im Sinne von Mittelübertragungen zu rechnen kann. In diesem Rahmen werden etwa 90 bis 95 % des Gesamthaushaltsvolumens erfaßt.¹ Die übrigen Ausgaben, die hauptsächlich zum Bereich der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und Drittländern gehören, werden als sog. nicht zugewiesener Haushalt bezeichnet und aus den Berechnungen ausgeklammert.
- Die Leistungen der Mitgliedsstaaten zum zugewiesenen Haushalt werden nach Maßgabe ihrer Finanzierungsanteile am Gesamthaushalt berechnet. Man geht hier also vom Proportionalansatz aus, d.h. unterstellt, daß für den zugewiesenen wie für den nicht zugewiesenen Haushalt die gleiche Finanzierungsstruktur gilt.
- Da sämtlichen Finanzierungsleistungen an den zugewiesenen Haushalt auch Rückflüsse an die Mitgliedsstaaten gegenüberstehen, ist die Summe aus Nettozahlungen und Nettoempfangen gleich Null.
- Die Ausgaben im Rahmen der Entlastungsmaßnahmen zugunsten Großbritanniens sowie die Finanzierungsbeteiligungen der übrigen Mitgliedsstaaten an diesen Rückerstattungen werden außerhalb des zugewiesenen Haushalts behandelt und die um diese Korrekturen veränderten Verteilungspositionen gesondert ausgewiesen.

Nachdem das bislang praktizierte Verfahren zur Berechnung der Netto-positionen dargestellt und einige unmittelbar sichtbare Unzulänglichkeiten aufgezeigt worden sind, erfolgt nun eine systematische Analyse der Finanztätigkeit der Gemeinschaft. Die daraus resultierenden Ergebnisse sollen einem zweifachen Zweck dienen: der Beurteilung des

¹Vgl. hierzu die detailliert dargestellten Berechnungen der Kommission für die Jahre 1979 und 1980 in: EG-Kommission, KOM (79) 462 endg., Tabellen 3 und 4 des Anhangs.

Finanzierungssystems und der ausgabenwirksamen Gemeinschaftspolitiken im Hinblick auf die im Abschnitt 2. behandelten verteilungspolitischen Prinzipien und Zielsetzungen sowie der Überprüfung der Aussagefähigkeit des gegenwärtig verwendeten Konzepts der Nettositionen und darauf aufbauend der Ermittlung eines erweiterten Indikators.

4. Verteilungswirkungen der finanzwirtschaftlichen Gemeinschaftstätigkeit

Die quantitative Bedeutung der einzelnen finanziellen Aktivitäten der Gemeinschaft zeigt Tabelle 3. Der überwiegende Teil der Transaktionen wird über den Gesamthaushalt abgewickelt, während der EGKS-Funktionshaushalt und das Finanzvolumen des Entwicklungsfonds mit gegenwärtig nur etwa 1,5 % bzw. 3 % des Gesamthaushaltsvolumens eine gegenwärtig untergeordnete Rolle spielen. Quantitativ bedeutsam sind dagegen die außerhalb des Budgets durchgeführten Anleihe- und Darlehensaktivitäten der Gemeinschaft, die in den letzten Jahren immerhin mehr als ein Viertel und 1983 sogar fast die Hälfte des Gesamthaushaltsumfangs ausmachten.

Die größenmäßige Relevanz der Gemeinschaftstransaktionen kann weiterhin relativiert werden, wenn die Finanzvolumina zum Umfang des BIP bzw. der nationalen Haushalte der Mitgliedsstaaten in Beziehung gesetzt werden. So beträgt das Gesamthaushaltsvolumen gegenwärtig lediglich 1 % des gemeinschaftlichen BIP, während die nationalen Budgets der Mitgliedsstaaten zwischen 30 und 60 % ihres Sozialprodukts ausmachen. Eine in diesem Sinne doppelt so große Bedeutung wie der Gesamthaushalt besitzen die gemeinschaftlichen Anleihe- und Darlehensaktivitäten. Sie betragen in den letzten Jahren etwa 0,2 % (1983: 0,4 %) des Gemeinschaftssozialprodukts gegenüber einem gut 5 %igen Anteil der mitgliedstaatlichen Haushaltsdefizite.¹

4.1. Gesamthaushalt

Der Gesamthaushalt der EG umfaßt den Haushalt der EWG, den Verwaltungshaushalt und den Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG sowie den Verwaltungshaushalt der EGKS. Er besteht in dieser Form

¹Vgl. EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, S. 222 ff., 240; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1986, Bonn 1985, S. 249.

Tabelle 3

Finanztätigkeit der EG 1975 - 1984
(in Mio ECU)

Institutioneller Rahmen	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Gesamthaushalt der EG ^a	5434,7	6589,0	8483,2	12181,7	14602,7	15903,4	18449,1	21427,4	24765,5	26052,4
Funktionshaushalt der EGKS ^b	190,7	208,3	208,4	274,7	299,4	320,0	274,8	352,1	325,2	408,3
EEF ^c	208,4	248,6	244,7	401,0	465,3	481,9	663,7	647,2	718,8	703,0
Anleihen und Darlehen ^d	1715,4	3590,5	2961,0	3007,0	3825,0	4530,8	4509,2	5756,6	11721,0	7827,1

^atatsächliche Einnahmen; ^bAusführung des Haushalts; ^ctatsächliche Zahlungen; ^dgewährte Darlehen

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte zu den Haushaltsjahren; EG-Kommission, Finanzberichte der EGKS; dies., Gesamtberichte über die Tätigkeit der EG, jeweils versch. Jg.; D. Strasser, S. 402 f.

seit dem Jahre 1971. Zuvor waren durch den Brüsseler Fusionsvertrag 1968 bereits der Haushalt der EWG und die beiden Verwaltungshaushalte der EAG und EGKS zu einem Gesamthaushalt zusammengefaßt worden, in den durch den Vertrag von Luxemburg 1971 auch der Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG integriert wurde. Für die drei rechtlich selbständigen Gemeinschaften gilt demnach ein Haushaltsplan; als Ausnahme besteht neben diesem Budget noch der separate Funktionshaushalt der EGKS.

4.1.1. Finanzierungssystem

Da die vorgesehene Analyse der Verteilungswirkungen primär auf den Zeitraum nach der vollständigen Anwendung des Eigenmittelsystems abstellen soll, ist das Hauptaugenmerk auf die Ausgestaltung des Finanzierungssystems ab 1980 zu richten. Zum besseren Verständnis und zur Einordnung dieser Zusammenhänge scheint es allerdings zweckmäßig zu sein, auch kurz auf die früheren Finanzierungsverfahren einzugehen. Die bisherige Entwicklung des Finanzierungssystems der EG läßt sich in drei Phasen einteilen:

- in das ursprüngliche System der Finanzbeiträge seit der Gründung der Gemeinschaft bis zum Jahre 1970;
- in die anschließende Zeit der Übergangsregelungen bis zur vollständigen Verwirklichung des Eigenmittelbeschlusses, in die auch die erste Erweiterung der Gemeinschaft um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich mit den zugehörigen Beitrittsübergangsregelungen fällt;
- und schließlich in das seit 1980 praktizierte System der eigenen Mittel, das lediglich durch Übergangsregelungen für das 1981 neu aufgenommene Mitglied Griechenlands und neuerdings auch für die 1986 beigetretenen Mitgliedsländer Spanien und Portugal modifiziert wird.

Von ihrer Gründung bis zum Jahre 1970 finanzierte sich die EWG - und ähnlich auch die EAG - nahezu ausschließlich über Beiträge der Mitgliedsstaaten. Dabei hing die Höhe des Beitragsaufkommens von dem Umfang der bewilligten Ausgaben ab. Die Finanzierung erfolgte nicht nach dem Nonaffektationsprinzip, sondern getrennt nach unterschiedlichen Ausgabenzwecken über dafür vorgesehene Fonds. Die Verteilung der Finanzierungslasten auf die Mitgliedsstaaten ergab sich aus den Beitragsschlüsseln, die für die einzelnen Fonds festgelegt wurden. Diese Beitragsquoten entsprachen insbesondere beim Sozialfonds und beim Investitions- und Forschungshaushalt der EAG den BSP-Relationen der Mitgliedsländer und orientierten sich damit an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.¹ Bei der - häufig revidierten - Beitragsregelung für den quantitativ dominierenden Agrarfonds spielten in zunehmendem Maße die Höhe der Nettoimporte aus Drittländern bzw. die daraus resultierenden Abgaben eine Rolle, so daß der Bezug zum Leistungsfähigkeitsprinzip mehr und mehr in den Hintergrund trat.² Der Beitragsschlüssel des Verwaltungshaushalts schließlich wurde auch von politischen Faktoren: der in der Bevölkerungsgröße³ liegenden politischen Bedeutung der Mitgliedsländer sowie ihren Stimmverhältnissen in der alten Versammlung und im Rat⁴ beeinflußt.

In der Systematik des Finanzausgleichs stellen diese Finanzierungsregelungen ein Zuweisungssystem dar. Ein solches Verfahren besitzt Vorteile, da es technisch relativ einfach durchzuführen ist, den Mitgliedsstaaten die Art der Mittelaufbringung freigestellt bleibt und bei der Festlegung der Beitragsschlüssel die verschiedenen Zielsetzungen in geeigneter Weise berücksichtigt werden können.⁵

¹Vgl. N. Andel, Finanzwissenschaftliche Aspekte regionaler wirtschaftlicher Zusammenschlüsse, a Europäische Gemeinschaften, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen 1983, S. 329 f.

²Vgl. U. Nittka, S. 94 ff. und 283 ff.

³Vgl. E. Reister, S. 28.

⁴Vgl. N. Andel (1983), S. 329.

⁵Vgl. R. Peffekoven, Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WIST), 11. Jg., 1982, S. 413 ff., hier: S. 424.

Insofern ist Reister zuzustimmen, daß das System der Finanzbeiträge "der ersten Entwicklungsstufe dieser Gemeinschaften durchaus angemessen (war), da Volumen und Natur der künftigen Ausgaben Funktion des erst eingeleiteten Integrationsprozesses waren und ein einfaches und flexibles Finanzierungssystem bedingten".¹

Die Finanzierung der Gemeinschaftsausgaben über Finanzbeiträge war allerdings von vornherein nicht als endgültige Lösung gedacht und die Möglichkeit ihrer Substituierung durch eigene Einnahmen in den Gemeinschaftsverträgen bereits vorgesehen. Nach Art. 201 des EWG-Vertrages hatte die Kommission zu prüfen, "unter welchen Bedingungen die Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel, insbesondere durch Einnahmen aus dem gemeinsamen Zolltarif nach dessen endgültiger Einführung ersetzt werden können." Zugunsten einer solchen Weiterentwicklung zu einem Eigenmittelsystem konnten zum einen gemeinschaftspolitische Argumente angeführt werden: die Sicherung und Stärkung des eigenständigen Charakters der Gemeinschaft, eine größere Autonomie in bezug auf das Haushalts- und Finanzgebaren sowie auch die Hoffnung des Parlaments, im Rahmen dieser Finanzierungsreform effektive Budgetbefugnisse zu erhalten.²

Daneben gab es auch die in den 60er Jahren weitgehend verwirklichte Zollunion mit der innergemeinschaftlichen Zollfreiheit und dem gemeinsamen Außenzoll sowie die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erhobenen Abschöpfungen auf Drittlandsimporte eine Übertragung dieser Mittel an die Gemeinschaft. Denn zum einen sind diese Abgaben das Ergebnis von Gemeinschaftsaktivitäten und damit ihrem Wesen nach dazu bestimmt, der Gemeinschaft zuzufließen.³ Zum anderen führte die nationale Ertragshoheit für diese Mittel zu Diskrepanzen

¹E. Reister, S. 27.

²Vgl. N. Andel (1983), S. 331; U. Nittka, S. 199 ff.

³Vgl. EG-Parlament, Bericht im Namen des Finanz- und Haushaltsausschusses über die Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (Dok. 99/69 und 147/69) für die Schaffung von Eigenmitteln der Gemeinschaften und die Erweiterung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, Berichterstatter: Herr Spénale, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1969 - 1970, Dok. 174 vom 8.12.1969, S. 41.

zwischen dem nationalen Aufkommen und der nationalen Belastung. Denn der Weg von Drittlandsimporten in die Gemeinschaft wird häufig von verkehrs- und transporttechnischen Gegebenheiten bestimmt, so daß das abgabenerhebende Mitgliedsland oft nicht mit dem Land identisch ist, in dem die Einfuhren verbraucht und die Einfuhrabgaben letztlich aufgebracht werden. Daher stellte auch unter finanzierungstechnischen Gesichtspunkten eine zufriedenstellende Lösung nur die Zuweisung der Zölle und Agrarabschöpfungen an den Gemeinschaftshaushalt dar.¹

Der entscheidende Schritt zum Eigenmittelsystem erfolgte mit dem Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften², der nach der Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten zum 1. Januar 1971 wirksam wurde.³ Eigene Mittel sind die Agrarabschöpfungen einschließlich der Zuckerabgaben, die ab 1971 in vollem Umfang in den Haushaltsplan eingesetzt wurden, sowie die Zölle des gemeinsamen Agrarzolltarifs, die zunächst stufenweise und ab 1975 vollständig der Gemeinschaft zufließen. Die zum Ausgleich des Haushalts noch erforderlichen Einnahmen, die sog. Restfinanzierung, sollte im Übergangszeitraum bis 1975 weiterhin aus Finanzbeiträgen der Mitgliedsstaaten bestehen. Hierfür galt ein einheitlicher Beitragsschlüssel, der aus den Sozialproduktrelationen und den übrigen bisher geltenden Schlüsseln gebildet wurde. Die hieraus resultierenden Finanzbeiträge wurden allerdings korrigiert, um Schwankungen in den gesamten Finanzierungsanteilen der einzelnen Mitgliedsstaaten zu begrenzen.

Der Eigenmittelbeschluß sah ab 1.1.1975 den vollständigen Ersatz der Finanzbeiträge durch die dritte Eigenmittelkategorie, eine Beteiligung an dem Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedsstaaten, vor,

¹Vgl. EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1969 - 1970, Dok. 174, S. 41.

²Amtsblatt der EG Nr. L 94 vom 28.4.1970, S. 19 ff.

³Das Eigenmittelsystem erstreckte sich nun auch auf die in den Haushaltsplan einzustellenden Ausgaben der EAG.

wobei der Ertragsanspruch der Gemeinschaft auf maximal 1 % der steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage beschränkt war. Die dazu erforderliche Harmonisierung der nationalen Bemessungsgrundlagen¹ konnte allerdings nur mit großen Verzögerungen erreicht werden, so daß die Mehrwertsteuereinnahmen erstmals 1979 und von sämtlichen Mitgliedsstaaten mit Beginn des Jahres 1980 an die Gemeinschaft abgeführt werden. Während dieser (zweiten) Übergangszeit von 1975 bis 1979 erfolgte die Restfinanzierung weiterhin über Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten, die nun allerdings ausschließlich nach dem Sozialproduktschlüssel bemessen wurden. Zu den Übergangsregelungen für die Gründungsmitglieder der Gemeinschaft traten für die ab 1973 neu beigetretenen Mitgliedsstaaten Dänemark, Großbritannien und Irland Sonderbestimmungen gemäß der Beitrittsakte hinzu, die bis Ende 1979 die Finanzierungsanteile dieser Länder gesondert begrenzten.²

Die Entwicklung der Finanzierungsmittel während des Übergangszeitraums und nach vollständiger Anwendung des Eigenmittelsystems zeigt Tabelle 4. Dabei wird zunächst deutlich, daß die quantitative Bedeutung der Zölle und Agrarabschöpfungen als Finanzierungsquelle des Gesamthaushalts zurückgegangen ist. Während bei den Zöllen in der Regel absolut steigende Einnahmen zu verzeichnen waren, sanken die Agrarabschöpfungen nicht nur relativ, sondern teilweise auch in absoluten Beträgen und schwankte das Aufkommen zudem relativ stark. Diese Einnahmen können von der Gemeinschaft auch nicht nach finanzpolitischen Erfordernissen ausgestaltet werden, sondern sind das

¹Der an die EG abzuführende Mehrwertsteueranteil kann wegen der unterschiedlichen Höhe und Anzahl der nationalen Mehrwertsteuersätze (vgl. o.V., EC: The Evolution of VAT Rates Applicable in the Member States of the Community, in: Intertax, 1984, S. 252 ff.) nicht an die einzelstaatlichen Mehrwertsteueraufkommen anknüpfen. Hierzu wäre eine Harmonisierung auch der Mehrwertsteuersätze erforderlich gewesen, die insbesondere wegen der Auswirkungen auf die Höhe der nationalen Steueraufkommen wesentlich schwieriger herbeizuführen ist, als es die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage war.

²Zu den Einzelheiten dieser Regelungen vgl. U. Nittka, S. 106 ff.

Tabelle 4
Einnahmen des EG-Gesamthaushalts^a 1975 - 1984

Einnahmenart	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	Übergangszeitraum					vollst. Anwendung d. Eigenmittelsystems				
	in Mio. ECU									
1. Eigenmittel										
Zölle	2613,1	3322,2	3927,2	4390,9	5189,1	5905,8	6392,4	6815,3	6988,7	7960,8
Agrarabschöpfungen	398,4	759,4	1576,1	1872,7	1678,6	1535,4	1264,9	1522,0	1347,1	1260,0
Zuckerabgaben	64,2	97,1	202,4	410,6	464,9	466,9	482,5	705,8	948,0	1176,4
Mehrwertsteuern	--	--	--	--	4737,7	7354,5 ^b	9732,8 ^b	11924,1 ^b	13512,1	14260,3
Finanzbeiträge	1975,5	2133,1	2494,5	5329,7	2302,1	--	151,4	197,0	217,7	222,5
2. Sonstige Einnahmen										
Vorschüsse	--	--	--	--	--	--	--	--	--	593,5
Haushaltsüberschuß der(s) Vorjahre(s)	--	--	--	--	41,6	458,6	246,1	--	1486,7	307,1
Sonstige	383,5	277,2	283,0	177,8	188,6	182,2	179,0	163,2	265,2	271,8
Gesamt	5434,7	6589,0	8483,2	12181,7	14602,7	15903,4	18449,1	21427,4	24765,5	26052,4

Tabelle 4 (Fortsetzung)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	Übergangszeitraum					vollst. Anwendg. d. Eigenmittelsystems				
	in % der Gesamteinnahmen									
1. Eigenmittel										
Zölle	48,1	50,4	46,3	36,0	35,5	37,1	34,6	31,8	28,2	30,6
Agrarabschöpfungen	7,3	11,5	18,6	15,4	11,5	9,7	6,9	7,1	5,5	4,8
Zuckerabgaben	1,2	1,5	2,4	3,4	3,2	2,9	2,6	3,3	3,8	4,5
Mehrwertsteuern	--	--	--	--	32,4	46,3 ^b	52,8 ^b	55,7 ^b	54,5	54,8 ^b
2. Finanzbeiträge	36,4	32,4	29,4	43,7	15,8	--	0,8	0,9	0,9	0,8
3. Sonstige Einnahmen										
Vorschüsse	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2,3
Haushaltsüberschuß der(s) Vorjahre(s)	--	--	--	--	0,3	2,9	1,4	--	6,0	1,2
Verschiedene	7,0	4,2	3,3	1,5	1,3	1,1	0,9	1,2	1,1	1,0
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^atatsächliche Einnahmen; ^beinschließlich Mehrwertsteuer- und Finanzbeitragsaldo der(s) Vorjahre(s).

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte zu den Haushaltsjahren 1975 bis 1984.

Ergebnis handels- und agrarpolitischer Gegebenheiten und Entwicklungen.¹

Mit der Entwicklung der Zölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben korrespondieren die Finanzbeiträge bzw. Mehrwertsteuereinnahmen in der Weise, daß sie - unter Einschluß der sonstigen Einnahmen - als Restfinanzierung den zum Ausgleich der Haushaltsausgaben noch ausstehenden Betrag bereitstellen. Damit ergibt sich ihre erforderliche Höhe sowohl aus der Entwicklung aller übrigen Einnahmen als auch aus dem Volumen der zu finanzierenden Gesamtausgaben. Der Finanzierungsspielraum ist nach dem Eigenmittelbeschuß von 1970 allerdings durch die 1 %-Grenze limitiert. Während im Haushaltsjahr 1980 der Ausschöpfungssatz erst 0,73 % betrug,² wurde diese Einnahmequelle bereits 1983 mit 0,998 %³ fast vollständig ausgeschöpft. Um den insgesamt weiter stark wachsenden Finanzbedarf der Gemeinschaft zu decken, ist der Mehrwertsteuer-Eigenmittel-Plafonds mit Beginn des Jahres 1986 auf 1,4 % der Bemessungsgrundlage heraufgesetzt worden.⁴ Die über den erschöpften Eigenmittelrahmen hinausgehenden Ausgabenverpflichtungen der Haushaltsjahre 1984 und 1985 wurden zwischenzeitlich durch Vorschüsse auf die erhöhten Eigenmittel finanziert.

¹Vgl. EG-Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die Eigenmittel der Gemeinschaft, Berichterstatter: Herr Altiero Spinelli, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1980 - 1981, Dok. 1-772/80, 5.1.1981, S. 31.

²Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1980 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der EG Nr. C 344, 31.12.1981, S. 181.

³Vgl. EG-Kommission, Siebzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1983, Brüssel, Luxemburg 1984, S. 44 f.

⁴EG-Rat, Beschluß des Rates vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG Nr. L 128, 14.5.1985, S. 15 ff.

4.1.1.1. Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Bei einer Analyse der zwischenstaatlichen Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel ist zunächst auf die relative Bedeutung dieser Einnahmenkategorie hinzuweisen. Wie aus der Tabelle 4 hervorgeht, hat der Anteil der Mehrwertsteuern an den gesamten Finanzierungsaufwendungen in der Vergangenheit ständig zugenommen und macht gegenwärtig mehr als die Hälfte der gesamten Einnahmen aus. Insofern werden die Verteilungswirkungen des gesamten Finanzierungssystems auch maßgeblich von den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln beeinflusst.

Der Haushalt des Jahres 1980 ist der erste, bei dem das Eigenmittelsystem vollständig zur Anwendung gelangte und mithin jeder Mitgliedsstaat die im Eigenmittelbeschuß festgelegten Mehrwertsteuereinnahmen abzuführen hatte. Dieses System wird seit dem Jahre 1981 lediglich durch eine Übergangsregelung für das neu aufgenommene Mitglied Griechenland modifiziert,¹ das bis zum Ende des Jahres 1985 anstelle der Mehrwertsteuer Finanzbeiträge nach dem BSP leistet. Diese Ausnahmebestimmung schränkt - auch angesichts der wirtschaftlichen Größe Griechenlands - die Wirkungsweise des Eigenmittelsystems und speziell der Mehrwertsteuerregelung allerdings nur unwesentlich ein. Die von den Mitgliedsländern seit 1980 abgeführten Mehrwertsteuern sind in der Abgrenzung der sog. Zahlungs-Definition in Tabelle 5 ausgewiesen. Dabei handelt es sich um die von der Gemeinschaft tatsächlich eingenommenen Beträge, d.h. die laufenden Zahlungen der Mitgliedsstaaten im Haushaltsjahr einschließlich der Salden und Berichtigungen der vorhergehenden Haushaltsjahre.

¹Die zu Beginn des Jahres 1986 der Gemeinschaft beigetretenen Mitglieder Spaniens und Portugals führen bereits im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft Eigenmittel zu denselben Bedingungen wie die übrigen Mitgliedsstaaten ab. Sie erhalten allerdings einen finanziellen Ausgleich, der mit dem Grad ihrer Integration geringer wird. Vgl. EG-Kommission, Bulletin der EG Nr. 6/1985, S. 31.

Tabelle 5

Mehrwertsteuer-Eigenmittel nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984^a

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984
	in Mio. ECU				
Belgien	337,7	375,9	461,6	432,4	473,4
Dänemark	189,4	189,8	226,8	274,3	289,6
Deutschland	2456,7	2806,5	3339,9	4038,8	4233,9
Frankreich	1842,4	2256,2	2872,8	3082,1	3201,8
Griechenland ^b	-	151,5	196,3	215,6	220,3
Irland	63,7	68,1	107,7	150,6	135,9
Italien	858,7	1582,9	1457,8	1923,4	2319,9
Luxemburg	15,2	22,6	25,7	39,2	45,3
Niederlande	461,6	499,8	649,8	713,7	738,3
Verein. Königreich	1294,1	1930,8	2782,7	2859,7	2824,4
EG	7519,5	9884,1	12121,1	13729,8	14482,8
	in %				
Belgien	4,49	3,80	3,81	3,14	3,27
Dänemark	2,52	1,92	1,87	2,00	2,00
Deutschland	32,67	28,39	27,56	29,42	29,23
Frankreich	24,50	22,83	23,70	22,45	22,12
Griechenland ^b	-	1,53	1,62	1,57	1,52
Irland	0,85	0,69	0,88	1,10	0,94
Italien	11,42	16,02	12,03	14,00	16,02
Luxemburg	0,20	0,23	0,21	0,29	0,31
Niederlande	6,14	5,06	5,36	5,20	5,10
Verein. Königreich	17,21	19,53	22,96	20,83	19,49
EG	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

^aTatsächliche Einnahmen; ^bFinanzbeiträge nach BSP-Schlüssel.

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

Ausgangspunkt für die Höhe der von den Mitgliedsstaaten abzuführenden Mehrwertsteuern ist die Aufstellung des Haushaltsplans. Hier wird zunächst aus der Differenz zwischen den geplanten Ausgaben und geschätzten übrigen Einnahmen der globale Restfinanzierungsanteil festgelegt und nach Maßgabe der nationalen Bemessungsgrundlagen zu einem einheitlichen Prozentsatz auf die Mitgliedsstaaten verteilt. Dieses Verfahren sei am Beispiel des Haushaltsplans für 1982 veranschaulicht.¹

Gesamtbetrag der geplanten Ausgaben	21.984 Mio. ECU
Verschiedene Einnahmen einschließlich Überschüsse aus den vorhergehenden Haushaltsjahren	164 Mio. ECU
Gemäß Eigenmittelbeschuß zu finanzierende Ausgaben	21.820 Mio. ECU
Zölle, Agrarabschöpfungen, Zucker- und Isoglucoseabgaben	9.624 Mio. ECU
Noch zu finanzierender Betrag	12.196 Mio. ECU
Finanzbeiträge Griechenlands gemäß BSP-Schlüssel	198 Mio. ECU
Aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln zu finanzierender Betrag	11.998 Mio. ECU

Mitgliedsstaaten	1 % der MWSt-Bemessungsgrundlage Mio. ECU	Abzuführende MWSt-Eigenmittel
Belgien	510	472
Dänemark	265	245
Deutschland	3610	3339
Frankreich	3150	2913
Irland	100	92
Italien	1725	1595
Luxemburg	24	22
Niederlande	690	638
Verein. Königreich	2900	2682
Gesamt	12974	11998

$$\text{Ausschöpfungssatz: } \frac{11.998}{12.974} = 0,925$$

¹Vgl. EG-Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1982, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 31, 8.2.1982, S. 57 f.

Die hier verwendeten nationalen Bemessungsgrundlagen basieren auf den Schätzungen der einzelnen Mitgliedsstaaten für das Haushaltsvorjahr. Diese werden von der Kommission zum Wechselkurs des 1. Februar des Haushaltsvorjahres in ECU umgerechnet und so im Haushaltsplan ausgewiesen. Die von den Mitgliedsstaaten abzuführenden Beträge bleiben allerdings in ihren nationalen Währungen fixiert. Die Abführung an den Gemeinschaftshaushalt erfolgt in der Weise, daß die Mitgliedsstaaten monatlich ein Zwölftel des festgesetzten Betrages auf die Konten der Gemeinschaft zu zahlen haben.¹ Zu diesen Terminen werden die in nationaler Währung geleisteten Beträge in ECU umgerechnet.² Die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge können damit je nach Entwicklung der nationalen Währungen zur ECU über- oder unterschritten werden.

Eine Korrektur der Steuerschuld wird vorgenommen, nachdem die Mitgliedsstaaten die endgültigen steuerpflichtigen Transaktionen ermittelt haben. Zu diesem Zweck sind der Kommission bis zum 1. Juli des auf den Haushaltsplan folgenden Jahres entsprechende Übersichten vorzulegen.³ Die aus den ursprünglichen Haushaltsansätzen und den endgültig festgelegten Steuerschuldbeträgen resultierenden Salden werden den Mitgliedsstaaten dann gutgeschrieben bzw. angelastet.⁴ Allerdings hat sich gezeigt, daß auch zu diesem Zeitpunkt die Veranlagung der Mehrwertsteuerzahlungen noch nicht endgültig abgeschlossen werden kann, sondern daß vor allem infolge der bestehenden Übergangsregelungen⁵ auch in den folgenden Jahren noch Ausgleichszahlun-

¹ Art. 10 Abs. 3 der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 336 vom 27.12.1977, S. 1 ff.

² Art. 9 Abs. 3 der Verordnung 2891/77.

³ Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2892/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 über die Anwendung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 336 vom 27.12.1977, S. 8 ff.

⁴ Art. 10 Abs. 4 der Verordnung 2891/77.

⁵ Siehe hierzu Abschnitt 4.1.1.1.2.

gen erforderlich sind. So mußten etwa zu den laufenden Zahlungen des Jahres 1980 in Höhe von 7.258,5 Mio. ECU¹ nicht nur im Jahre 1981 auf der Grundlage der am 1. Juli 1981 von den Mitgliedsstaaten übermittelten Übersichten Nachzahlungen von 558,2 Mio. ECU geleistet werden, sondern wurden auch noch in den drei folgenden Jahren Nettoberichtigungen in Höhe von 60,9 Mio. ECU bzw. 35,6 Mio. ECU bzw. 12,7 Mio. ECU erforderlich.² Die so korrigierten Werte der ursprünglichen Mehrwertsteuerabführungen bezeichnet man auch als Veranlagungs-Definition der Mehrwertsteuer.

4.1.1.1.1. Determinanten der mitgliedsstaatlichen Verteilung

Einen ersten Eindruck von den Distributionswirkungen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel erhält man, wenn die Anteile der Mitgliedsländer am gesamten Mehrwertsteueraufkommen ihren BIP-Anteilen am Gemeinschaftssozialprodukt gegenübergestellt werden (Tabelle 6). Die Mehrwertsteuer-Anteile sind dabei nach der Veranlagungs-Definition abgegrenzt, um abrechnungs- und zahlungstechnische Verzerrungen zu vermeiden. Ein Vergleich der in Tabelle 6 dargestellten Mehrwertsteuer-Anteile mit den in Tabelle 5 ausgewiesenen tatsächlich eingenommenen Mitteln zeigt, daß sich bei Verwendung der Zahlungs-Definition nicht unerhebliche Verzerrungen ergeben würden. Während die Anteilswerte der Mitgliedsstaaten bei der Veranlagungsdefinition einen im Zeitablauf kontinuierlichen Verlauf aufweisen, ergeben sich bei der Zahlungs-Definition häufig starke Schwankungen, wie es besonders im Falle Italiens deutlich wird. Insgesamt ist zu beachten, daß die ausgewiesenen Werte der Veranlagungsdefinition umso genauer sind, je mehr Korrekturen in den Folgejahren berücksichtigt werden konnten.

¹Die Differenz zu dem in Tabelle 5 ausgewiesenen Betrag in Höhe von 261,0 Mio. ECU resultiert aus Anpassungen des Jahres 1979.

²Vgl. EG, *Compte de gestion et bilan financier. Afferents aux operations du budget de l'exercice 1980 - 1984*, Vol. I, Analyse de la gestion financière.

Tabelle 6

Mehrwertsteuer-Eigenmittel in Relation zu den
Bruttoinlandsprodukten der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	Mehrwertsteuer-Anteile ^a					Relation Mehrwertsteuer/BIP				
	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
Belgien	4,17	3,94	3,54	3,27	3,46	1,00	1,01	0,99	0,94	0,99
Dänemark	2,14	2,06	2,01	2,02	1,99	0,91	0,88	0,84	0,82	0,79
Deutschland	30,96	29,61	28,26	29,26	28,80	1,07	1,07	1,01	1,03	1,02
Frankreich	23,13	23,64	23,38	22,30	22,82	0,99	1,02	1,02	0,99	1,01
Griechenland	-	1,63	1,63	1,57	1,53	-	1,09	1,02	1,05	1,01
Irland	0,79	0,93	0,92	1,02	0,86	1,22	1,35	1,23	1,36	1,13
Italien	13,30	13,69	13,31	13,87	15,31	0,94	0,95	0,90	0,90	0,96
Luxemburg	0,22	0,25	0,25	0,29	0,25	1,38	1,56	1,79	2,07	1,79
Niederlande	5,85	5,43	5,23	5,39	4,99	0,97	0,94	0,90	0,94	0,88
Verein. Königreich	19,44	18,82	21,47	20,99	19,99	1,04	0,92	1,06	1,07	1,04
EG	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

^aVeranlagungs-Definition.

Quelle: EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22; EG, Compte de gestion et bilan financier; eigene Berechnungen.

Als Ergebnis der Relationen in Tabelle 6 läßt sich festhalten, daß in vielen Fällen die Mehrwertsteuer-Anteile den Sozialproduktanteilen etwa entsprechen, daneben allerdings einige signifikante Ausnahmen bestehen. Sieht man einmal vom Falle Luxemburgs ab, dessen weit überproportionale Steuerleistungen auf die Verwendung des Bruttoinlands- anstelle des Bruttosozialprodukts als Bezugsgröße zurückzuführen sind,¹ dann fallen vor allem die relativ hohen Abführungen Irlands und die vergleichsweise geringen Mehrwertsteuerzahlungen Dänemarks, aber auch Italiens und der Niederlande ins Auge.

Zur weiteren Analyse der zwischenstaatlichen Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel bietet es sich an, eine Regressionsrechnung zwischen den Pro Kopf-Sozialprodukten der Mitgliedsländer

Tabelle 7

Regression der Mehrwertsteuerbelastung pro Kopf in bezug auf das Pro Kopf-BIP der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Jahr	Korrelationskoeffizient	Steigung
1980	- 0,64	- 0,08
1981	- 0,59	- 0,17
1982	- 0,58	- 0,16
1983	- 0,64	- 0,23
1984	- 0,68	- 0,14

x_i : Pro Kopf-BIP in 1000 ECU

y_i : Mehrwertsteuerbelastung des Pro Kopf-BIP in ‰

$i = 1, \dots, 8$: Mitgliedsstaaten ohne Griechenland und Luxemburg

Quelle: Eigene Berechnungen nach EG-Kommission, Europäische Wirtschaft Nr. 22; EG, Comptes de gestion et bilan financier.

¹Siehe hierzu Abschnitt 2.4.2.

als erklärende Variable (x_i) und den dazugehörigen relativen Steuerbelastungen als unabhängige Variable (y_i) vorzunehmen. Dabei ist es zweckmäßig, diese Berechnungen unter Ausschluß Griechenlands und Luxemburgs durchzuführen, um die nicht in der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage liegenden Einflüsse zu eliminieren.

Die Ergebnisse dieser Querschnittsanalyse in Tabelle 7 zeigen für jedes Jahr des Untersuchungszeitraums, daß Mitgliedsländer mit einem relativ höheren Pro Kopf-BIP eine geringere prozentuale Mehrwertsteuerbelastung zu tragen haben als Länder mit einem vergleichsweise geringeren BIP, also insgesamt eine regressiv Wirkung vorliegt. Diese Zusammenhänge sind über die Jahre unterschiedlich stark ausgeprägt.¹ Sie bestehen aber vor allem - wie die relativ geringen (absoluten) Werte der Korrelationskoeffizienten bereits andeuten - nicht durchgehend. Dies veranschaulicht die Abbildung 1, in der die zur Regressionsrechnung gehörigen Mehrwertsteuerbelastungen der mitgliedstaatlichen Pro Kopf-Bruttoinlandsprodukte noch einmal dargestellt sind. Dabei ergibt sich ein recht uneinheitliches Bild und wird erkennbar, daß der berechnete regressiv Verlauf maßgeblich durch die Positionen Irlands und Dänemarks bestimmt wird. Insgesamt deutet diese Darstellung darauf hin, daß die Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer nicht monokausal zu erklären sind, sondern sie vielmehr durch eine Reihe von besonderen Einflußfaktoren bestimmt werden.

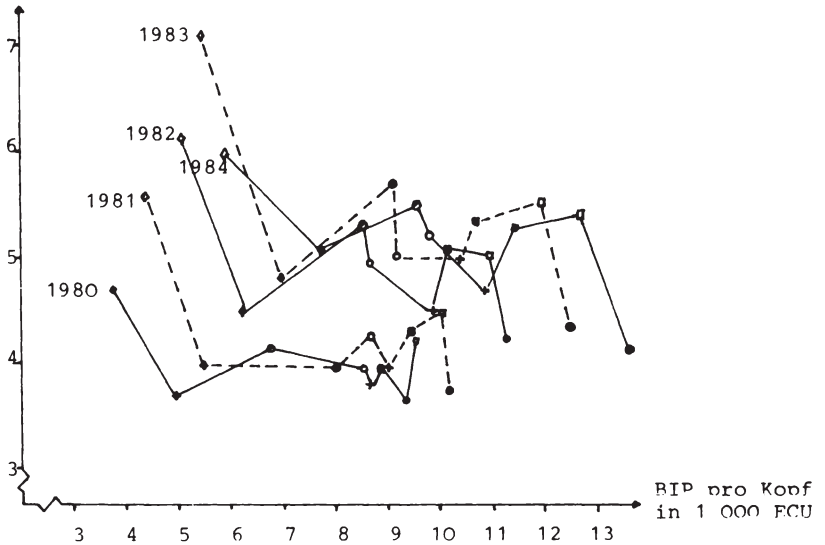
Auf der Suche nach solchen Bestimmungsgründen ist gleichwohl zunächst danach zu fragen, ob und in welchem Umfang sich für die global beobachtete Regressivwirkung Erklärungsgründe finden lassen.

¹Dabei ist noch einmal darauf hinzuweisen, daß die hier zugrundeliegenden Mehrwertsteuerabführungen nach der Veranlagungs-Definition insbesondere für die letzten Jahre des Untersuchungszeitraums durch künftige Korrekturen noch leicht verändert werden dürften, also vergleichsweise weniger genau sind.

Abbildung 1

Mehrwertsteuerbelastung der Pro-Kopf Bruttoinlandsprodukte
der Mitgliedsstaaten

Steuerbelastung in %



Belgien: ○ , Dänemark: ● , Deutschland: ■ , Frankreich: □ , Irland: ◇ ,
Italien: ◆ , Niederlande: ◆ , Verein. Königreich: ● .

Quelle: Eigene Berechnungen nach EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22; EG, Comptes de gestion et bilan financier.

Von der Regressivwirkung einer Steuer spricht man allgemein, wenn mit steigendem Einkommen die prozentuale Steuerbelastung abnimmt. Da regressive Steuertarife in der Regel keine Rolle spielen, kommt die Regressivwirkung auf indirekte Weise zustande.¹ Bei den Verbrauchsteuern und den allgemeinen Umsatzsteuern, die den Konsum der Wirtschaftssubjekte belasten, kann dieser Mechanismus durch eine mit wachsendem Einkommen sinkende marginale Konsumquote ausgelöst werden: trotz eines proportionalen Steuertarifs sinkt mit steigendem Einkommen der Anteil der Konsumausgaben und damit die auf das Einkommen bezogene prozentuale Belastung durch diese Steuern.

So wird etwa der deutschen Mehrwertsteuer eine regressive Wirkung zumindest im Bereich höherer Einkommen zugesprochen: Während in den unteren und mittleren Einkommensklassen vor allem der ermäßigte Steuersatz für die meisten Nahrungsmittel sowie auch die vollständigen Steuerbefreiungen einer Reihe von Gütern eine Regressivwirkung verhindern, kann dieser Effekt mit zunehmend sinkender Konsumquote höherer Einkommensklassen nicht mehr kompensiert werden.²

Im Rahmen der personellen Verteilungswirkungen einer nationalen Steuer bezieht man die Steuerbelastung auf die Einkommen der einzelnen Wirtschaftssubjekte. Stellt eine solche Inzidenzanalyse auf den zwischenstaatlichen Vergleich der EG-Mitgliedsländer ab, dann sind für diese Wirtschaftseinheiten die Volkseinkommen bzw.

¹Vgl. R. Peffekoven, Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Darmstadt 1986, S. 52.

²Vgl. hierzu etwa D. Pohmer, Allgemeine Umsatzsteuern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. II, Tübingen 1980, S. 647 ff., hier: S. 706; W. Kitterer, Belastungswirkungen der Umsatzsteuer; Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft. Unter Mitarbeit von J. Fronia, Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, 1981, S. 152 ff.

die Sozialprodukte und im Hinblick auf die empirische Handhabung speziell die Bruttoinlandsprodukte heranzuziehen. Die Begründung für eine vermutete Regressionswirkung der an die EG abgeführten Mehrwertsteuer hätte sich in diesem Fall auf eine allgemein mit steigendem Volkseinkommen bzw. Sozialprodukt sinkende nationale Konsumquote zu stützen.¹ Da sich die Mehrwertsteuerabführungen allein an der Bemessungsgrundlage ausrichten, können ermäßigte Steuersätze und Steuerbefreiungen verschiedener Güter keinen Einfluß auf die Verteilungswirkungen ausüben.

Eine solche Hypothese ist allerdings kaum haltbar. Der für individuelle Einkommen empirisch erwiesene Tatbestand sinkender marginaler Konsumquoten mit wachsenden Einkommen² läßt sich nicht auf den zwischenstaatlichen Vergleich in der EG übertragen. Wie Tabelle 8 ausweist, variieren die privaten Konsumquoten der Mitgliedsstaaten keineswegs durchgehend invers mit der Höhe ihrer Pro Kopf-Sozialprodukte. Trotz der teilweise großen Unterschiede in den nationalen Pro Kopf-BIP liegen die entsprechenden Konsumquoten auf einem relativ einheitlichen Niveau; sie lassen auch in ihrer geringen Differenzierung kaum einen Einfluß der Sozialprodukte erkennen.

Nun ist der private Konsum zwar der quantitativ bedeutsamste, nicht aber der einzige Bestimmungsgrund für die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage, nach der sich die Höhe der abzuführenden Mittel bemißt. Die gemeinschaftliche Mehrwertsteuer soll den jeweiligen heimischen

¹So etwa G. Denton, Der Beitrag Großbritanniens zum EG-Haushalt - eine Untersuchung aus britischer Sicht, in: Integration, 2. Jg., 1979, S. 149 ff., hier: S. 152.

²Vgl. F. X. Bea, Umsatzsteuern I: Ziele und Ausgestaltung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, Stuttgart u.a.O. 1980, S. 27 ff., hier: S. 38.

Verbrauch belasten¹ und man spricht in diesen Fällen von einer Mehrwertsteuer vom Konsumtyp.² Neben der großen Anzahl von Steuerbefreiungen, zu denen vor allem bestimmte dem Gemeinwohl dienende Leistungen gesundheitlicher, bildungs- und sozialpolitischer Art gehören, wird diese Konzeption einer den privaten Konsum belastenden allgemeinen Verbrauchsteuer vor allem deshalb nicht konsequent verwirklicht, weil auch die Leistungen und Lieferungen der Unternehmen an den Staat mehrwertsteuerpflichtig sind.³ Damit umfassen die nationalen Bemessungsgrundlagen nicht nur den privaten Konsum, sondern enthalten vor allem auch die vom Staat getätigten Käufe von Unternehmen.

Die in der Tabelle 8 dargestellten Ergebnisse⁴ zeigen allerdings, daß sich auch unter Berücksichtigung der in den Staatsausgaben enthaltenen mehrwertsteuerpflichtigen Umsätze⁵ keine eindeutige Beziehung zwischen den Bemessungsgrundlagen und der relativen Höhe der Mehrwertsteuerbelastungen ableiten läßt. Zwar sind - wie auch bei Betrachtung allein der privaten Konsumquoten - gewisse Zusammenhänge etwa zwischen den relativ geringen Quoten Dänemarks und

¹Vgl. EG-Rat, Erste Richtlinien vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Umsatzsteuern, in: Amtsblatt der EG, 1967, S. 1301 ff., Art. 2.

²Zu dieser und anderen Formen allgemeiner Umsatzsteuern vgl. etwa F. X. Bea (1980), S. 30 ff., D. Pohmer (1980), S. 695 ff.

³Vgl. hierzu D. Pohmer, Zur Systematik und Praxis der Mehrwertsteuern unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Europa, in: L. Fischer (Hrsg.), Unternehmung und Steuer, Festschrift zur Vollendung des 80. Lebensjahres von Peter Scherpf, Wiesbaden 1983, S. 375 ff.

⁴Dabei ist auf unterschiedliche Abgrenzungsmöglichkeiten der gesamtwirtschaftlichen Aggregate hinzuweisen. So beträgt etwa nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes der private Konsum für die Bundesrepublik 56,2 % statt 63,3 % und der staatliche Konsum 20,7 % statt 13,9 %. Da allerdings die mitgliedsstaatlichen Größen in den EG-Statistiken nach einheitlichen Maßstäben erfaßt werden, dürften die Ergebnisse der Tabelle 8 für den zwischenstaatlichen Vergleich durchaus aussagefähig sein.

⁵Als Schätzgrößen für die durch Käufe des Staates bewirkte Erhöhung der Bemessungsgrundlage wurden die Bruttoanlageinvestitionen sowie die im Staatsverbrauch enthaltenen Käufe von anderen Unternehmen (Vorleistungen) herangezogen.

der Niederlande bzw. der vergleichsweise hohen Quote Irlands und den dazugehörigen prozentualen Mehrwertsteuerbelastungen erkennbar. Doch ist die Differenzierung der Quoten hier wie dort zu gering, als daß sie einen signifikanten Teil der belastungsmäßigen Unterschiede erklären könnte.

Im Rahmen der verteilungsorientierten Analyse der Mehrwertsteuer-Eigenmittel wird häufig auch mit den Investitions-, Export- und Importquoten argumentiert. Dabei wird etwa behauptet, daß "die Mehrwertsteuerregelung (...) tendenziell Mitgliedsstaaten (entlastet), die im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinschaft eine relativ hohe Export- und/oder Investitionsquote erzielen", da die privaten Investitionen sowie die Exporte¹ nicht in die Bemessungsgrundlage eingehen,² oder werden zur möglichen Erklärung relativ hoher Mehrwertsteuer-Anteile eine hohe Import- und eine vergleichsweise geringere Investitionsquote herangezogen.³ Dabei wird ähnlich wie im Zusammenhang mit der Konsumquote darauf abgestellt, daß wirtschaftsschwächere Länder eine geringe Investitions- und Exportquote, aber eine relativ hohe Importquote aufweisen und vice versa. Insoweit solche Beziehungen insgesamt zutreffen, könnte daraus eine regressive Wirkung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel resultieren.

Bei der empirischen Überprüfung dieser Zusammenhänge stellt man allerdings sofort fest, daß für die Gemeinschaftsländer die beschriebenen Konstellationen nicht vorliegen. Wie Tabelle 8 zeigt,

¹Nach dem für international gehandelte Güter geltenden Bestimmungslandprinzip zur Vermeidung der Doppelbesteuerung werden Exporte von der heimischen Mehrwertsteuer freigestellt und Importe mit dem heimischen Steuersatz belastet. Vgl. hierzu R. Peffekoven, Das Bestimmungs- und Ursprungslandprinzip bei Steuern im grenzüberschreitenden Verkehr, in: W. Albers (Hrsg.), Besteuerung und Zahlungsbilanz, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 68, Berlin 1982, S. 33 ff., hier: S. 35 f.

²Vgl. U. Nittka, S. 276.

³Vgl. V. Petersen (1983), S. 29.

Tabelle 8

Mehrwertsteuerbelastung und gesamtwirtschaftliche Größen
der Mitgliedsstaaten 1982

Mitgliedsland	BIP pro Kopf in ECU	MWSt-Belastung des BIP in %	C _{pr}	C _{St}	darunter: Vorleist.	I _{br} _{pr}	I _{br} ^{a)} _{St}	Ex	Im	Ex-Im	Gesamt	darunter: C _{pr} + Vorleist. + I _{br} _{St}
Dänemark	11.254	4,2	55,1	28,0	9,6 ^{a)}	13,4	3,0	36,2	35,7	+ 0,5	100	67,7
Deutschland	10.919	5,0	63,3	13,9	5,2	17,4	3,0	30,9	28,4	+ 2,5	100	71,5
Frankreich	10.180	5,1	64,6	16,2	5,6	18,9	2,7	23,1	25,5	- 2,4	100	72,9
Niederlande	9.821	4,5	60,3	17,7	5,3	14,8	3,0	57,5	53,3	+ 4,2	100	68,6
Belgien	8.739	4,9	65,4	18,4	4,0	13,5	3,6	73,7	74,7	- 1,0	100	73,0
Verein. Königreich	8.696	5,3	59,8	21,8	9,6	14,3	1,8	26,7	24,4	+ 2,3	100	71,2
Italien	6.266	4,5	62,3	18,6	5,1	16,5	3,6	26,5	27,6	- 1,1	100	71,0
Irland	5.171	6,1	62,1	20,3	6,0 ^{b)}	20,8	4,4	49,5	57,1	- 7,6	100	72,5

a) 1981; b) geschätzt, da nicht gesondert ausgewiesen.

Symbolik: C_{pr}: Privater Verbrauch im Wirtschaftsgebiet; C_{St}: Staatlicher Verbrauch; I_{pr}: Private Bruttoanlageninvestitionen und Vorratsänderungen; I_{St}: Bruttoanlageninvestitionen des Staates; Ex, Im: Ausfuhr, Einfuhr von Waren und Dienstleistungen.

Quelle: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG; eurostat revue 1974 - 1983, Luxemburg 1985, S. 47 ff.; Statistisches Amt der EG, Konten und Statistiken des Staates 1970 - 1982, Luxemburg 1984; eigene Berechnungen.

weisen die Investitionsquoten größtenteils ein ähnliches Niveau auf und korrespondieren im Kreislaufzusammenhang mit hohen bzw. geringen Exportquoten stets auch entsprechende Importquoten. Ein empirischer Nachweis zwischen der Höhe der einzelstaatlichen Mehrwertsteuerbelastungen und den Investitions-, Export- und Importquoten läßt sich damit ebensowenig führen wie im Hinblick auf die nationalen Konsumquoten.

Als weiterer möglicher Bestimmungsfaktor der mitgliedstaatlichen Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel sind die unterschiedlichen nationalen Preissteigerungen in Betracht zu ziehen. Denn da die Mehrwertsteuer eine an nominelle Größen anknüpfende Abgabe ist, hängt die Höhe ihrer Bemessungsgrundlage auch von der Inflationsrate ab. Damit beeinflussen ceteris paribus (c.p.) - insbesondere bei Konstanz der Wechselkurse in bezug auf die ECU - unterschiedliche nationale Preissteigerungen die zugunsten der Gemeinschaft abzuführenden Mehrwertsteuerbeträge und so die Länderanteile am gesamten Finanzierungsaufkommen. Auf diesen Zusammenhang bezieht sich auch die Deutsche Bundesbank, wenn sie den zu Beginn der achtziger Jahre gesunkenen Finanzierungsanteil der Bundesrepublik u.a. mit der geringeren Inflationsrate im Vergleich zu den Partnerstaaten erklärt.¹ Aus einer inflationsinduzierten Veränderung der Mittelaufbringung bzw. der Finanzierungsanteile läßt sich allerdings nicht ohne weiteres auf tatsächliche Belastungsverschiebungen im Sinne von nationalem Ressourcenverzicht bzw. -gewinn schließen. Zum einen läßt nämlich eine allein inflatorisch bedingte Erhöhung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und die damit verbundene höhere Mittelabführung an die Gemeinschaft die reale innere Auf-

¹Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, 34. Jg., 1982, Nr. 1, S. 22, sowie 37. Jg., 1985, S. 40.

bringung der Mittel unverändert.¹ Zum anderen werden die aus der Betrachtung allein der Mehrwertsteuer-Finanzierungsanteile resultierenden Verschiebungen relativiert, wenn sie auf die jeweiligen Sozialprodukte, die ja im gleichen Maße von der Erhöhung des Preisniveaus betroffen sind, bezogen werden.

Diese Überlegungen relativieren auch die Hypothese einer durch unterschiedliche nationale Preissteigerungsraten induzierten Regressivwirkung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Inflationsraten in wirtschaftsschwächeren Ländern relativ hoch sind und diese über nominell überproportionale Steuerabführungen regressiv belastet werden.² Zwar lassen die Preissteigerungsraten der Mitgliedsstaaten in Tabelle 9 im Vergleich mit den zugehörigen Pro Kopf-BIP in Tabelle 1 - wenn auch nicht durchgehend - einen Zusammenhang zwischen Inflationsrate und der Wirtschaftskraft durchaus erkennen: die drei ärmsten Gemeinschaftsländer Griechenland, Irland und Italien weisen die mit Abstand höchste Preissteigerung auf. Unter Berücksichtigung der realen Wirkungen inflationsinduzierter Mehrwertsteuerabführungen und ihrer Relativierung am Sozialprodukt läßt sich diese Hypothese jedoch nicht halten. Ein solcher Zusammenhang ist denn auch nicht aus den - wenn gleich durch vielfältige Einflußfaktoren überlagerten - Mehrwertsteuer/BIP-Relationen der Tabelle 6 erkennbar.

Schließlich ist danach zu fragen, ob und inwieweit Wechselkursänderungen der nationalen Währungen in bezug auf die ECU die Verteilungswirkungen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel beeinflussen. Solche

¹Strenggenommen gilt dies nur unter der Voraussetzung, daß die Inflationsrate des privaten Verbrauchs mit der der übrigen Güter übereinstimmt. Die Unterschiede zwischen den Inflationsraten des BIP und des privaten Verbrauchs sind allerdings vernachlässigbar gering, vgl. Kommission der EG, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, S. 229.

²Vgl. V. Petersen (1983), S. 29 f.

Tabelle 9

Inflationsraten und Wechselkurse der
Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	Inflationsraten des privaten Verbrauchs ^a	Wechselkurse gegenüber der ECU ^{b,c}
	Veränderungen 1984 gegenüber 1980 in %	
Belgien	+ 42,1	- 12,2
Dänemark	+ 53,0	- 4,1
Deutschland	+ 23,3	+ 11,4
Frankreich	+ 66,5	- 17,0
Griechenland	+ 155,2	- 47,8
Irland	+ 99,1	- 7,8
Italien	+ 112,5	- 16,1
Luxemburg	+ 47,6	- 12,2
Niederlande	+ 27,0	+ 8,6
Verein. Königreich	+ 55,2	+ 1,1
EG	+ 48,5	

^aAnfang 1980 bis Ende 1984; ^bJahresdurchschnitt 1984 gegenüber Jahresdurchschnitt 1980; ^cAbwertung; +: Aufwertung.

Quelle: Kommission der EG, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, S. 229 und 241; eigene Berechnungen.

Änderungen können nach der Kaufkraftparitätentheorie¹ im Gefolge einer unterschiedlichen Entwicklung der nationalen Inflationsraten erwartet werden, indem Länder mit relativ stabilem Preisniveau zur Aufwertung ihrer Währungen tendieren und vice versa. Ein solcher

¹Vgl. etwa K. Rose, Theorie der Außenwirtschaft, 3. Aufl., Berlin 1970, S. 94 ff.

Zusammenhang scheint nach den Ergebnissen der Tabelle 9 zwar für die Bundesrepublik und die Niederlande als Aufwertungsländer mit den geringsten Preissteigerungsraten vorzuliegen; für die übrigen Gemeinschaftsländer ergibt sich allerdings kein einheitliches Bild. Dies deutet darauf hin, daß die Wechselkurse auch von einer Vielzahl anderer Faktoren beeinflußt werden.

Auf die Höhe der an den Gemeinschaftshaushalt abzuführenden Mehrwertsteuer-Eigenmittel haben Wechselkursänderungen c. p. folgenden Einfluß: Bei einer Höherbewertung der nationalen Währung nehmen die in ECU umgerechneten Steuerabführungen zu, während sie sich bei abgewerteten Währungen verringern. Insoweit nun der nach dem Kaufkraftparitätenargument zu erwartende Zusammenhang zwischen den Inflationsraten und Wechselkursänderungen besteht, verlaufen diese beiden Einflüsse entgegengesetzt, so daß es vom daraus resultierenden Nettoeffekt abhängt, wie sich die nationalen Anteile am gesamten Finanzierungsvolumen entwickeln.

Im Hinblick auf eine verteilungspolitisch motivierte Beurteilung der Mehrwertsteuerabführungen gelten die bereits oben angebrachten Vorbehalte gegen eine alleinige Betrachtung der Finanzierungsanteile. Auch hier ist eine Relativierung an den entsprechenden Sozialproduktgrößen erforderlich. Da Inflationsraten wie Währungsänderungen prinzipiell in gleicher Weise auf die abzuführenden Finanzierungsmittel wie auf die Sozialprodukte wirken, besitzt der Einfluß dieser Größen im Hinblick auf eine am Sozialprodukt orientierte Beurteilung der Mehrwertsteuerverteilungswirkungen kaum Relevanz.

4.1.1.1.2. Probleme der verwaltungstechnischen Erfassung und Abwicklung

Die bisherigen Überlegungen - sollen sie allein die Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer erklären - setzen eine einheitliche und vollständige Erfassung der Bemessungsgrundlage sowie eine korrekte Abrechnung und Verwaltung der Mittel voraus. Das ist allerdings in der Gemeinschaft nicht der Fall, so daß sich aus diesen Unzulänglichkeiten ebenfalls Auswirkungen auf die Verteilung der Finanzierungslasten ergeben. Sie resultieren aus der noch nicht vollständig abgeschlossenen Harmonisierung der Mehrwertsteuer mit den bestehenden Übergangsregelungen sowie aus der offensichtlich unterschiedlich ausgeprägten Steuermoral und Effizienz der einzelnen nationalen Finanzverwaltungen.

Trotz des vereinheitlichten Grundtyps der Mehrwertsteuer ist die Harmonisierung damit noch nicht abgeschlossen. Die 6. Mehrwertsteuererrichtlinie und die ergänzend erlassenen Verordnungen zu ihrer Durchführung gewähren den Mitgliedsstaaten während einer Übergangszeit noch erhebliche Spielräume für die Ausgestaltung einzelner Vorschriften. Unter den hier interessierenden Verteilungsgesichtspunkten ist vor allem relevant, daß den Mitgliedsstaaten die Wahlmöglichkeit bei der Ermittlung der Erhebungsgrundlage zugestanden wird. Dabei kann zwischen zwei Methoden gewählt werden:

- Die direkte oder Erklärungsmethode erfaßt den Mehrwert, indem sie die Besteuerungsgrundlage anhand der Steuererklärungen als Differenz zwischen den steuerpflichtigen Umsätzen und den entsprechenden Vorumsätzen ermittelt.
- Bei der indirekten, statistischen oder Einnahmenmethode wird von dem (aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten) Mehrwertsteueraufkommen mittels Division durch den Mehrwertsteuersatz (bzw. bei mehreren Steuersätzen durch ihr gewogenes Mittel) auf die Bemessungsgrundlage geschlossen.

Mit dem Inkrafttreten der 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie war vorgesehen, bis zum Ende des Jahres 1982 die direkte Methode als endgültiges und für alle Mitgliedsstaaten verbindliches Erhebungssystem einzuführen. Deshalb war die Geltungsdauer der Übergangsregelungen ursprünglich bis zu diesem Zeitpunkt befristet. Infolge der Verzögerungen bei der Einführung der Mehrwertsteuer in den Mitgliedsstaaten mußten diese Regelungen jedoch bis zum Ende 1985 verlängert werden. Da auch gegenwärtig noch vielschichtige Probleme einer endgültigen einheitlichen Methode entgegenstehen, soll die Übergangszeit erneut bis zum Ende 1988 ausgedehnt werden.¹

Von den Mitgliedsstaaten haben sich von Beginn an nur Dänemark und Irland für das direkte Verfahren entschieden. Dänemark machte allerdings 1983 von seinem Recht Gebrauch, auf die indirekte Methode überzuwechseln. "Die 'Übergangszeit' für die Anwendung der Verordnung Nr. 2892/77 hat somit in der Praxis ein Ergebnis gebracht, welches das genaue Gegenteil des von der Kommission und den Europäischen Parlament angestrebten Zieles ist."²

¹Vgl. EG-Kommission, Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnungen (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 und Nr. 2892/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften sowie Vorschlag für eine Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) des Rates zur Verlängerung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2892/77 über die Anwendung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften auf die Mehrwertsteuereigenmittel, KOM (85) 170 endg., Brüssel, 19.4.1985; EG-Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (Dok. C2-33/85-KOM (85) 170 endg.) für eine Verordnung zur Verlängerung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2892/77 über die Anwendung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und über den Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnungen (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 und 2892/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch Eigenmittel der Gemeinschaften, Berichterstatter: Herr Petrus A. M. Cornelissen, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente, Dok. A 2-126/85 vom 21.10.1985.

²EG-Kommission, KOM (85) 170 endg., S. 17.

Für die Wahl zugunsten des statistischen Verfahrens können die möglicherweise geringeren Verwaltungskosten sprechen, da hier im Vergleich zur Erklärungsmethode grundsätzlich auf Daten abgestellt wird, die bei den mitgliedstaatlichen Verwaltungen bereits weitgehend bekannt sind.¹ Aus welchen Gründen sich etwa Dänemark für diese Methode neu entschieden hat, ist allerdings nicht erklärt worden.²

Ob und in welchem Ausmaß die Höhe der abzuführenden Mehrwertsteuer-Eigenmittel von der Wahl des Berechnungsverfahrens abhängt, ist umstritten. Zwar ging man bei der Konzeption und Einführung der Übergangsregelungen davon aus, daß beide Methoden ergebnisneutral sein würden, und hat die Kommission in ihrem jüngsten Bericht keine großen Unterschiede hinsichtlich des jeweiligen Endergebnisses der Berechnungen festgestellt.³ Gestützt auf Untersuchungen spezieller Aspekte ist der Rechnungshof allerdings zu der Auffassung gelangt, daß die beiden Berechnungsmethoden keineswegs ergebnisneutral sind, sondern das von fast sämtlichen Mitgliedsstaaten angewandte indirekte Verfahren zu nicht unerheblich geringeren Mehrwertsteuerabführungen im Vergleich zur direkten Methode führt.⁴

Im diesem Zusammenhang ist vor allem eine vom Statistischen Amt der Gemeinschaft durchgeführte Untersuchung aufschlußreich, in der die anhand der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) geschätzten Mehrwertsteuergrundlagen in Beziehung zu den von den Mit-

¹Vgl. EG-Kommission, KOM (85) 170 endg., S. 19.

²Vgl. EG-Parlament, Dok. A 2 126/85, S. 23.

³Vgl. EG-Kommission, KOM (85) 170 endg., S. 18 f.; EG-Parlament, Dok. A 2 126/85, S. 14.

⁴Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1984, S. 31.

gliedsstaaten in den Jahresübersichten mitgeteilten Bemessungsgrundlagen gesetzt werden.¹ Dabei zeigt sich, daß die VGR-Grundlagen fast ausnahmslos höher sind als die der Jahresübersichten, nach denen die tatsächlich abzuführenden Mehrwertsteuern berechnet werden. Bemerkenswert ist weiterhin, daß die Unterschiede für Irland am geringsten und für Dänemark und vor allem Italien am stärksten ausgeprägt sind.

Diese Ergebnisse lassen in ihrer globalen Aussage "auf den ersten Blick gewisse Zweifel an der Vollständigkeit der Bemessungsgrundlage der Mitgliedsstaaten für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel aufkommen"² und unterstützen damit die vom Rechnungshof vorgebrachten Bedenken. Sie decken sich im Hinblick auf die zwischenstaatlichen Unterschiede aber auch weitgehend mit den oben dargestellten Belastungswirkungen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel in bezug auf die jeweiligen mitgliedstaatlichen Sozialprodukte.

Weitgehend ungeklärt sind die konkreten Ursachen dieser beobachteten Diskrepanzen. Es lassen sich lediglich einige Anhaltspunkte geben. So hat der Rechnungshof feststellen können, daß die Angaben aus der VGR, auf deren Grundlage der gewogene Durchschnitt der nationalen Mehrwertsteuersätze ermittelt werden, in den einzelnen Mit-

¹Für die Jahre 1980 bis 1982 ergaben sich folgende Werte:

	1980	1981	1982
Belgien	113,3	109,6	110,9
Dänemark	115,4	118,6	120,7
Deutschland	106,6	105,8	103,9
Frankreich	112,3	113,2	110,9
Irland	109,7	101,3	96,3
Italien	133,6	140,5	145,4
Niederlande	110,0	110,1	113,7
Verein. Königreich	114,3	125,7	107,6

Quelle: EG-Kommission, KOM (85) 170 endg., S. 39.

²EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1984, S. 32.

gliedsländern unterschiedlich aufgegliedert und nicht im gleichen Maße aktuell sind. Dies würde bei einigen Mitgliedsstaaten höhere Mehrwertsteuerabführungen als auf der Grundlage der Jahresübersichten erwarten lassen.¹ Weiterhin ist festgestellt worden, daß die statistische Methode in den Mitgliedsstaaten, die eine Pauschalbesteuerung der Landwirte anwenden, dazu tendiert, die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage zu unterschätzen.² Daneben sind auch die zahlreichen Ausnahmegenehmigungen von der harmonisierten Bemessungsgrundlage zu berücksichtigen, die einzelnen Ländern während der Übergangszeit zugestanden werden, und die ebenfalls gewisse Einflüsse auf die mitgliedstaatliche Verteilung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel ausüben dürften.³

Schließlich ist zu vermuten, daß die Verteilung der Finanzierungslasten auch von der unterschiedlich ausgeprägten Steuermoral in den Gemeinschaftsländern sowie von der unterschiedlichen Effizienz der nationalen Finanzverwaltungen beeinflusst wird. Die hiermit verbundenen Einnahmeausfälle betreffen allerdings nicht nur den Gemeinschaftshaushalt, sondern in einem absolut stärkeren Maße die Mitgliedsstaaten selbst, denen der Hauptteil des Erlöses dieser Steuer zufließt. In einem Verbundsystem⁴ bleibt also das Interesse der nationalen Regierungen, den Steueranspruch voll durchzusetzen, durchaus bestehen. Konflikte zwischen den beteiligten Ebenen im Rahmen der Beseitigung solcher Unausgewogenheiten sind damit kaum zu befürchten.

¹Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1981, S. 21; EG-Parlament, Dok. A 2 126/85, S. 13.

²Vgl. G. Spanakakis, Mehrwertsteuer-Eigenmittel für die EG-Verteilung der Lasten auf die Mitgliedsstaaten nicht unproblematisch -, in: Ifo-Schnelldienst, 32. Jg., 1979, Heft 11/12, S. 9 ff.

³Vgl. A. Nottelmann (1982), S. 47.

⁴Vgl. zu diesen Begriffsbestimmungen etwa R. Peffekoven, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 2, Stuttgart, Tübingen u.a. 1980, S. 608 ff., hier: S. 620.

Die Steuerhinterziehung weist vielfältige Formen auf, die von Land zu Land variieren können.¹ Hinsichtlich des dadurch bedingten Steuerausfalls lassen sich nur grobe Schätzungen angeben. So geht der Spinelli-Bericht des Europäischen Parlaments davon aus, daß die Hinterziehung in bestimmten Mitgliedsstaaten bis zu 20 bis 30 % des möglichen Erlöses der Mehrwertsteuer ausmachen kann.² Andere Untersuchungen halten für möglich, daß in Italien 40 % und mehr des theoretischen Erlöses dieser Steuer hinterzogen werden³, während solche Steuerausfälle für andere Gemeinschaftsländer erheblich geringer veranschlagt werden: für Belgien etwa 8 %⁴, die Niederlande ca. 6 %⁵ und für das Vereinigte Königreich nur 1 - 5 %⁶ des Aufkommens dieser Steuer. Insoweit sich diese Ergebnisse - zumindest der Tendenz nach - bestätigen, würden die aus dem Rahmen fallenden italienischen Verhältnisse einen Erklärungsgrund für die unterdurchschnittliche Belastung durch die Mehrwertsteuer abgeben.

¹Vgl. Controller General's Report to the Congress of the United States, The Value-Added Tax in the European Economic Community, Washington, 5. Dez. 1980, S. 14 ff.

²Vgl. EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1980 - 1981, Dok. 1-772/80, S. 35.

³Vgl. A. Pedone, Italy, in: H. J. Aaron (Hrsg.), The Value-Added Tax, Experiences of some European Countries, Antwerpen, Boston u.a. 1982, S. 203 ff., hier: S. 225. Von beträchtlichen Steuerhinterziehungen spricht auch D. Strasser, S. 125.

⁴Vgl. Prof. M. Frank over belastingontduiking en fiscale onderschatting, in: Maandblad Belastingbeschouwingen, 49/78, 1980, S. 154 f., zitiert nach S. Cnossen, The Netherlands, in: H. J. Aaron (Hrsg.), 1982, S. 78.

⁵Vgl. S. Cnossen, S. 67.

⁶Vgl. R. Hemming and J. A. Kay, United Kingdom, in: H. J. Aaron (Hrsg.), 1982, S. 103.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß im Rahmen der verwaltungstechnischen Abwicklung und Erfassung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel offenbar maßgebliche Gründe vorliegen, die die mitgliedsstaatliche Verteilung beeinflussen. Eine Isolierung oder gar Quantifizierung dieser Effekte ist derzeit jedoch kaum möglich. Dieses Ergebnis weist gleichzeitig aber auch darauf hin, daß die Mehrwertsteuer-Erhebung gegenwärtig nicht uneingeschränkt geeignet ist, die am pro Kopf-Sozialprodukt gemessene Wirtschaftskraft der Mitgliedsstaaten zu erfassen.

4.1.1.2. Zölle

Die Zolleinnahmen sind nach der Mehrwertsteuer die zweitgrößte Einnahmequelle der Gemeinschaft - wenn auch mit abnehmender relativer Bedeutung (Tabelle 4). Angesichts ihres Volumens kommt ihrer Verteilung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten ebenfalls ein erhebliches Gewicht bei der Bestimmung der nationalen Finanzierungspositionen zu.

Die Zolleinnahmen erwachsen aus der Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) auf die aus Drittländern eingeführten Waren. Der GZT wird ergänzt durch die Agrarabschöpfungen, die bei den meisten Produkten, die der gemeinsamen Agrarmarktordnung unterliegen, an die Stelle der Zollsätze treten.¹ Diese Abgaben werden im Abschnitt 4.1.1.3. gesondert behandelt.

Die Einführung des GZT war am 1. Juli 1968 abgeschlossen - einhalb Jahre eher, als die Bestimmungen des EWG-Vertrages es vorsahen. Die Binnenzölle zwischen den sechs Gründungsstaaten waren ab-

¹ Ausnahmen von diesem Grundsatz bestehen insofern, als einige Waren sowohl zoll- als auch abschöpfungspflichtig sind. Vgl. U. Nittka, S. 69.

geschafft und die Zuständigkeit, verbindliche tarifrechtliche Regelungen zu erlassen, war vom nationalen Recht auf das Gemeinschaftsrecht übergegangen.¹ Seit dem 1. Juli 1977 ist auch für die 1973 beigetretenen Mitgliedsstaaten die Übergangszeit für den innergemeinschaftlichen Zollabbau und die Übernahme des gemeinsamen Außenzolltarifs abgeschlossen. Für Griechenland wurde eine solche Anpassungsfrist bis zum Jahre 1986 gewährt.

Das Schema des GZT umfaßt gegenwärtig etwa 3.000 Warenpositionen, für die die jeweiligen Zölle festgelegt sind.² Dabei handelt es sich fast ausnahmslos um Wertzölle³, also um Zollbelastungen, die in einem Vomhundertsatz des Zollwertes der eingeführten Waren ausgedrückt werden. Die Zölle werden von den Zollverwaltungen der Mitgliedsstaaten gemäß ihren Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben und dann als Eigenmittel an die Konten der Gemeinschaft abgeführt. Die Umrechnung der nationalen Währungen in ECU erfolgt auf der Grundlage der Notierungen des Devisenmarktes.⁴

4.1.1.2.1. Handels- und währungspolitische Bestimmungsgründe der mitgliedsstaatlichen Verteilung

Das gemeinschaftliche Zollaufkommen und speziell die Höhe der von einem Mitgliedsland abzuführenden Zolleinnahmen wird durch das Zusammenwirken einer Reihe von Einflußfaktoren bestimmt. Dazu gehören allgemein das Volumen der Drittlandsimporte sowie das hierauf laufende Zollniveau und in diesem Rahmen die Zusammensetzung der Drittlandsimporte nach Einfuhrländern und Warengruppen.

¹Verordnung (EWG) Nr. 950/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über den Gemeinsamen Zolltarif, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 172 vom 22.7.1968.

²Vgl. EG-Amt für amtliche Veröffentlichungen, Die Zollunion, Europäische Dokumentation 6/1983, Luxemburg 1983, S. 19.

³Vgl. M. Lux, Allgemeines Zolltarifrecht, in: R. Regul (Hrsg.), Gemeinschaftszollrecht, Baden-Baden 1982, S. 59 ff., hier: S. 93.

⁴Vgl. Art. 1 ff. der Verordnung Nr. 2891/77.

Tabelle 10

Zolleinnahmen nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984
	in Mio. ECU				
Belgien	392,6	408,4	403,7	423,8	470,0
Dänemark	130,2	135,2	142,6	159,8	197,3
Deutschland	1799,1	1943,8	1966,5	2019,8	2309,7
Frankreich	900,0	977,3	1071,2	1051,8	1100,0
Griechenland	-	84,6	108,7	107,4	99,4
Irland	67,1	81,9	87,8	100,4	126,7
Italien	636,9	633,0	660,8	657,1	750,9
Luxemburg	4,3	4,5	4,3	4,6	5,9
Niederlande	535,5	572,8	585,2	633,2	740,8
Verein. Königreich	1440,1	1550,9	1784,5	1830,8	2160,1
EG	5905,8	6392,4	6815,3	6988,7	7960,8
	in %				
Belgien	6,6	6,4	5,9	6,1	5,9
Dänemark	2,2	2,1	2,1	2,3	2,5
Deutschland	30,5	30,4	28,8	28,9	29,0
Frankreich	15,2	15,3	15,7	15,0	13,8
Griechenland	-	1,3	1,6	1,5	1,3
Irland	1,1	1,3	1,3	1,4	1,6
Italien	10,8	9,9	9,7	9,4	9,4
Luxemburg	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Niederlande	9,1	9,0	8,6	9,1	9,3
Verein. Königreich	24,4	24,3	26,2	26,2	27,1
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

Das gegenwärtige Zollniveau ist maßgeblich durch die Verhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) mitbestimmt worden, das weltweit eine Liberalisierung des Handels durch den Abbau tarifärer Hemmnisse zum Ziel hat. Bereits vor dem Inkrafttreten des GZT hatte die Gemeinschaft im Rahmen der sogenannten Dillon-Runde (1960 bis 1962) und Kennedy-Runde (1964 bis 1967) Zollsenkungen zugestimmt. Diese Bestrebungen wurden in der Tokio-Runde (1973 bis 1979) fortgesetzt. Betrug das durchschnittliche Zollniveau der zollpflichtigen Güter bei Einführung des gemeinsamen Außenzolltarifs noch 11 %, so ist es bis 1979 auf 9,8 % reduziert worden und soll 1987, dem Abschlußjahr der Tokio-Runde, auf 7,5 % vermindert werden.¹

Von einer allgemeinen, d.h. unterschiedslos auf sämtliche eingeführten Waren und unabhängig von ihrer Herkunft bezogenen Anwendung des GZT wurde im Laufe der Zeit in einem erheblichen Umfang abgewichen. Diese Entwicklung lag in den Zielsetzungen der Gemeinschaft begründet, einen regionalen Freihandelsraum in Europa zu schaffen und durch die Gewährung von Zollpräferenzen entwicklungspolitische Aufgaben zu erfüllen.

Den Bemühungen um einen Zollabbau mit den übrigen europäischen Ländern waren zunächst insofern Grenzen gesetzt, als sich mit der 1960 geschaffenen Europäischen Freihandelszone (EFTA) ein zweiter Handelsblock in Europa etablierte, und dieser Dualismus eine Annäherung durch Präferenzbeziehungen erschwerte. In diese Phase fielen denn auch lediglich Assoziierungsabkommen mit Griechenland (1961) und der Türkei (1963), die als Vorstufe zu einem späteren Beitritt zur Gemeinschaft die schrittweise Herstellung einer Zollunion zum Ziel hatten. Zu Beginn der siebziger Jahre wurden darüber hinaus Freihandelsabkommen mit den meisten Anrainerstaaten des Mittelmeeres geschlossen, die sich allerdings auf die Ursprungswaren beschränkten. Eine Verbindung mit der EFTA erfolgte schließlich 1973 im Zuge

¹Vgl. EG-Amt für amtliche Veröffentlichungen, Die Zollunion, S. 13.

der Erweiterung der Gemeinschaft, deren neue Mitglieder Vereinigtes Königreich und Dänemark zuvor der EFTA angehört hatten. Es wurden nun Abkommen mit den verbleibenden sieben EFTA-Mitgliedsländern geschlossen, die die Bildung einer Freihandelszone für gewerbliche (Ursprungs-)Waren bewirkten. Der schrittweise beiderseitige Zollabbau konnte mit den in der EG-Beitrittsakte vorgesehenen Fristen koordiniert werden, so daß das allgemeine Zollabbauverfahren 1977 weitgehend abgeschlossen war.¹

Hatten bereits die Mittelmeerabkommen entwicklungspolitischen Charakter, indem hier das Prinzip der Gegenseitigkeit der Zollzustände gelockert war, so wurde diese Zielsetzung vor allem durch die Präferenzabkommen mit den Entwicklungsländern in Übersee verfolgt. Die Entwicklung dieser Politik begann 1963 mit dem ersten Assoziierungsabkommen mit 18 Staaten und basiert bis 1985 auf dem auf fünf Jahre befristeten Abkommen Lomé II, das inzwischen 63 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) umfaßt.² Dieses Präferenzabkommen gewährt den begünstigten Staaten einen zollfreien Zugang zum Gemeinschaftsmarkt für fast alle gewerblichen Exportgüter, die dort ihren Ursprung haben. Gleichzeitig verzichtet die Gemeinschaft auf den Grundsatz der Gegenseitigkeit. Daneben besteht seit 1971 das im Rahmen der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) entwickelte Allgemeine Zollpräferenzsystem, das auch den nicht zur AKP-Gruppe gehörenden Staaten weitgehende Zollfreiheit für alle gewerblichen Fertig- und Halbfertigwaren mit Ursprung in den Entwicklungsländern einräumt.³

Die den Entwicklungsländern eingeräumten Präferenzen gelten allerdings nicht uneingeschränkt, sondern werden durch mengenmäßige Beschränkungen teilweise limitiert. Solche Mengenregulierungen erfol-

¹Vgl. N. Vaulant, Die Zollunion der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Luxemburg 1981, S. 35 ff.

²Als Anschlußregelung wurde im Dezember 1984 in Lomé das III. AKP-EWG-Abkommen geschlossen, das ebenfalls eine fünfjährige Gültigkeitsdauer besitzt und zu dem nunmehr 65 AKP-Staaten gehören.

³Vgl. N. Vaulant, S. 40 ff.

gen durch Zollkontingente, bei denen die Aussetzung der Zölle automatisch erlischt, sobald die eingeführten Waren mengen- oder wertmäßig eine bestimmte Höchstgrenze erreicht haben, oder durch Zollplafonds, bei denen die Wiedereinsetzung der Zölle aufgrund eines Rechtsaktes möglich ist. Diese Maßnahmen werden ergänzt durch Export-Selbstbeschränkungsabkommen, mit denen die Herstellerländer sich verpflichten, nur eine bestimmte Warenmenge auf den Gemeinschaftsmarkt zu bringen, und die vor allem im Textilsektor Anwendung gefunden haben.¹ Die Ausgestaltung des allgemeinen Präferenzsystems läßt also nur einen kontrollierten Präferenzhandel zu.² Damit wird allgemein das Ziel verfolgt, die heimische Wirtschaft vor einem ungehindert großen Angebot preisgünstiger Güter zu schützen. Trotz dieser Einschränkungen ist der entwicklungspolitisch motivierte Verzicht auf Zolleinnahmen nicht unbeträchtlich: nach Schätzungen der Kommission betrug er etwa im Jahre 1982 590 bis 673 Mio. ECU.³ Allgemein stellen die zahlreichen Zollabkommen und ihre Ausgestaltung unter Beweis, daß die Handelspolitik der Gemeinschaft nicht darauf abzielt, möglichst hohe Zolleinnahmen zu erzielen, sondern daß es sich in erster Linie um Schutzzölle handelt.⁴

Insgesamt bewirken die Zollabkommen und die Ausgestaltung der Präferenzregelungen zum einen, daß der GZT für große geographische Bereiche nicht oder nur in vermindertem Ausmaß angewandt wird. Voll gilt der Tarif praktisch nur noch für den Warenverkehr mit Nordamerika, Japan, den Staatshandelsländern des Ostens, Australien und

¹Vgl. EG-Amt für amtliche Veröffentlichungen, Die Zollunion, S. 18.

²Vgl. A. Bormann, C. Bormann, M. Stegger, Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG und seine Auswirkungen auf die Einfuhren aus Entwicklungsländern - Zusammenfassung - HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, Sept. 1979, S. 3.

³Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1982, S. 31 f.

⁴Vgl. U. Nittka, S. 266 f.

Südafrika.¹ Zum anderen unterliegen von den importierten Gütern zahlreiche Agrarprodukte nicht dem Zolltarifrecht, sondern werden im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik mit Agrarabschöpfungen belegt. Daneben werden die meisten Rohstoffe einschließlich der quantitativ stark zu Buche schlagenden Rohölle zollfrei eingeführt. Im wesentlichen sind daher nur noch die chemischen Erzeugnisse, Maschinen und Transporteinrichtungen sowie eine Reihe verarbeiteter gewerblicher Waren von der Zollerhebung betroffen.²

Zieht man diese geographischen und güterspezifischen Abgrenzungen der zollbelasteten Drittlandsimporte als Näherungsgröße zur Erklärung der Höhe der Zolleinnahmen heran, dann erhält man als Ergebnis einer einfachen Regressionsrechnung für das Jahr 1983 die Gleichung³

$$y = - 0,04 + 0,117 x$$

mit y: Zolleinnahmen der Gemeinschaftsländer in Mrd. ECU⁴

x: Importe chemischer Erzeugnisse, Maschinen und Fahrzeuge, verschiedene verarbeitete Produkte aus Nordamerika, Japan, Osteuropa in Mrd. ECU⁵

und für den Korrelationskoeffizienten den Wert 0,99. Der im Regressionskoeffizienten dieses Modells zum Ausdruck kommende durchschnittliche Zollsatz von 11,7 % liegt zwar über dem tatsächlichen Zollsatz. Dies erklärt sich allerdings daraus, daß das modellmäßig erfaßte Importvolumen nicht die gesamten zollpflichtigen Einfuhren repräsentiert.

¹Vgl. R. Christiansen, Die Europäische Zollunion, Erreichtes und Erstrebtes, in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern, 54. Jg., 1978, S. 354 ff., hier: S. 356; EG-Amt für amtliche Veröffentlichungen, Die Zollunion, S. 16.

²Vgl. D. Strasser, S. 391.

³Errechnet aus den der Tabelle 11 zugrundeliegenden Daten.

⁴Belgien und Luxemburg als ein Wirtschaftsraum.

⁵Die zuvor genannten Länder Australien und Südafrika wurden wegen der geringen quantitativen Bedeutung vernachlässigt.

Tabelle 11

Importstruktur und Zollaufkommen der Mitgliedsstaaten 1983

Mitgliedsland	Drittlandsimporte von Nicht-Agrarprodukten		darunter: chem. Erzeugnisse, Maschinen u. Fahrzeuge, versch.verarbeitete Produkte ^a aus Nordamerika, Japan, Osteuropa		Zollaufkommen in % der Drittlandsimporte von Nicht-Agrarprodukten
	in % des BIP	in Mrd. ECU	in Mio. ECU	in %	
Belgien/ Luxemburg	20,4	19,1	4.330	22,5	2,2
Dänemark	12,1	7,7	1.421	18,2	2,1
Deutschland	10,0	73,3	16.266	22,1	2,8
Frankreich	8,2	47,4	10.253	21,5	2,2
Griechenland	12,9	5,0	1.194	24,0	2,1
Irland	11,9	2,3	1.503	65,2	4,3
Italien	11,2	44,3	5.063	11,3	1,5
Niederlande	17,3	25,7	5.758	22,2	2,5
Verein. Königreich	10,9	55,2	16.800	30,4	3,3
EG	10,8	279,9	62.627	22,4	2,5

^a Entsprechend dem Internationalen Warenverzeichnis für den Außenhandel (SITC), Gruppen 5, 6, 7, 8.

Quelle: Eurostat, Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, 6 und 8/1984; 2/1985; EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, S. 222; eigene Berechnungen.

Die Abhängigkeit des Zollaufkommens von den Handelsverbindungen und der Warenstruktur der eingeführten Güter belegt auch die Tabelle 11: Die Zollbelastung in bezug auf den Gesamtwert der importierten Waren ist in den Gemeinschaftsländern besonders hoch, bei denen der Anteil zolltariflich erfaßter Güter überdurchschnittlich groß ist

(Irland, Vereinigtes Königreich). Umgekehrt ist die Zollbelastung im allgemeinen in Ländern mit einem unterdurchschnittlichen Anteil zollbelasteter Güter relativ gering (Italien). In Verbindung mit den unterschiedlich hohen Importquoten der Mitgliedsstaaten ergeben sich hieraus ihre Zollabführungen an den Gemeinschaftshaushalt, die in Relation zum Sozialprodukt in Tabelle 12 dargestellt sind.

Tabelle 12

Zollabführungen in Relation zu den Bruttoinlandsprodukten der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	Anteil der Zollabführungen an den Gesamteinnahmen in Relation zum Anteil des BIP am Gemeinschafts-BIP				
	1980	1981	1982	1983	1984
Belgien	1,58	1,64	1,64	1,74	1,69
Dänemark	0,92	0,91	0,88	0,92	1,00
Deutschland	1,03	1,10	1,03	1,02	1,03
Frankreich	0,64	0,66	0,69	0,67	0,61
Griechenland	-	0,87	1,00	1,00	0,87
Irland	1,78	1,86	1,62	1,75	2,00
Italien	0,75	0,69	0,66	0,61	0,59
Luxemburg	0,41	0,44	0,45	0,46	0,53
Niederlande	1,49	1,55	1,48	1,57	1,63
Verein. Königreich	1,29	1,19	1,30	1,34	1,40
EG	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.; Kommission der EG, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, S. 223; eigene Berechnungen.

So sind etwa die in bezug auf das BIP hohen Zollabführungen Belgiens und der Niederlande aus ihren weit überdurchschnittlichen Importquoten - auf deren Ursachen im Abschnitt 4.1.1.2.3. gesondert

einzuweisen sein wird - zu erklären, während die hohen Werte für Irland und das Vereinigte Königreich offenbar in erster Linie aus der Handels- und Warenstruktur und der damit verbundenen Zollbelastung resultieren. Auf der anderen Seite werden etwa die relativ geringen Zollaufkommen Italiens zu einem großen Teil aus der relativ geringen Belastung der importierten Güter zurückzuführen sein.

Die Entwicklung der Zolleinnahmen im Zeitablauf sowie die damit verbundenen Wirkungen auf ihre Verteilung innerhalb der Mitgliedsstaaten hängt von einer Reihe von Einflußfaktoren ab. So ist im großen und ganzen ein positiver Zusammenhang mit der Höhe des Sozialprodukts festzustellen. Dies drückt sich allgemein darin aus, daß im Zeitraum von 1971 bis 1980 das jahresdurchschnittliche reale Wachstum des Gemeinschaftssozialprodukts 2,9 % und das der Zolleinnahmen über 30 % betrug, während ab 1981 bei Wachstumsraten von zumeist unter 1 % auch das Zollaufkommen durchschnittlich um weniger als 10 % anstieg.¹ Ähnlich wie diese globale Entwicklung stellen sich auch die Zusammenhänge in den einzelnen Mitgliedsstaaten dar,² ohne daß sich daraus allerdings nachhaltige Veränderungen auf die zwischenstaatliche Verteilung der Zolleinnahmen ergeben haben.

Weiterhin können von der Senkung der Zollsätze im Rahmen bilateraler und internationaler Vereinbarungen Einflüsse auf das Zollaufkommen ausgehen. Denn nach zoll- und preistheoretischen Überlegungen ist allgemein mit sinkender Zollbelastung ein steigendes Importvolumen zu erwarten, und es hängt von der Summe aus Preis- und Mengeneffekten ab, ob das Zollaufkommen sinkt, steigt oder unverändert bleibt. Vergleicht man die Entwicklung der Drittlandsimporte mit der Entwicklung des Zollaufkommens, so zeigt sich, daß das Wachstum der Zolleinnahmen nicht mit dem der Drittlandsimporte

¹Vgl. EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, S. 224 und 246; eigene Berechnungen.

²Vgl. J. Ø. Møller, S. 36 ff.

Schritt halten konnte.¹ Dieses Ergebnis dürfte zum wesentlichen Teil auf die Verminderung des allgemeinen Zollniveaus während dieser Zeit zurückzuführen sein.² Inwieweit die Zolleinnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten von dieser Entwicklung unterschiedlich betroffen werden, hängt von ihrer Importstruktur und der auf den einzelnen Güterkategorien lastenden Zollhöhe ab und ist praktisch nicht zu quantifizieren.

Eine besondere Entwicklung der Importstruktur vollzog sich im Falle des Vereinigten Königreichs, das seit Mitte der siebziger Jahre seinen Anteil an Importen aus den Mitgliedsstaaten zu Lasten des Extra-EG-Handels ausgedehnt hat. Dies führt tendenziell zu verminderten Zolleinnahmen, wenn von der Reduktion des gesamten Extra-EG-Handels auch die zollpflichtigen Güter betroffen sind.³ Allerdings hat sich dieser Sachverhalt nicht in der Entwicklung der Zolleinnahmen Großbritanniens niedergeschlagen. Sie weisen während des Untersuchungszeitraums vielmehr mit den vergleichsweise stärksten Anstieg auf (Tabelle 10), der demzufolge auf andere Ursachen zurückzuführen sein muß.

¹ Jahr	Zollaufkommen	Gesamtimporte Nicht-Agrarprodukte	darunter: chem. Erz., Maschinen u. Fahrz., versch. verarb. Prod. aus Nordamerika, Japan, Osteuropa in Mrd. ECU
1975	3,151	93,3	20,0
1983	7,961	279,9	62,6
Veränderung in %	+ 153	+ 200	+ 213

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1983; Agrarstatistisches Jahrbuch 1976, ders., Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, Beil. 5 1976; Werte der Tabelle 11; eigene Berechnungen.

²Vgl. A Nottelmann, S. 109.

³Der Anteil des Vereinigten Königreichs an Importen von chemischen Erzeugnissen, Maschinen, Fahrzeugen und verschiedenen verarbeiteten Produkten aus Nordamerika, Japan und Osteuropa an seinem Gesamtimportvolumen verminderte sich von 16,7 % im Jahre 1980 auf 15,2 % in 1983, während sich in dieser Zeit der Anteil des gesamten Extra-EG-Imports von 61,6 % auf 50,5 % verminderte. Vgl. Eurostat, Beilage zum Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik 4/5-1981, Der Handel der EG nach Warenklassen und mit wichtigen Partnern: Januar - Dezember 1980; Eurostat, Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, 6-1984; eigene Berechnungen.

Zu diesen Bestimmungsgründen gehört die Währungsentwicklung, denn das Zollaufkommen und seine Verteilung auf die Mitgliedsstaaten wird auch von Veränderungen der Wechselkurse beeinflusst. Solche Effekte resultieren zum einen aus mitgliedstaatlichen Wechselkursänderungen in bezug auf die Währungen der Exportländer. Abwertungen der Drittländwährungen vermindern die Zollbemessungsgrundlage und Aufwertungen erhöhen sie. Das endgültige Ergebnis wird allerdings auch davon abhängig sein, inwieweit solche Währungsänderungen von Mengeneffekten begleitet werden und/oder in welchem Maße die Exporteure mit Variationen der Angebotspreise reagieren.¹ Daneben ist - ebenso wie bei den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln - das Verhältnis der Währung des Mitgliedslandes in bezug auf die ECU von Bedeutung, da die in nationaler Währung erhobenen Zolleinnahmen zu den laufenden Devisenmarktkursen in ECU umgerechnet und auf die Konten der Gemeinschaft transferiert werden. Dabei führt eine Höherbewertung der Mitgliedsstaatswährung zu steigenden Zollabführungen in ECU und vice versa. Je nach der konkreten Situation können sich die einzelnen Effekte gegenseitig verstärken oder kompensieren. In welchem Maße sich solche Entwicklungen auf das Zollaufkommen auswirken, und speziell wie die einzelnen Gemeinschaftsländer in ihrer Finanzierungsposition davon betroffen werden, läßt sich nur schwer abschätzen. Im Falle des Vereinigten Königreichs dürfte die Aufwertung des Pfund Sterling zu Beginn der achtziger Jahre dazu beigetragen haben, das aus dem verminderten Extra-EG Importvolumen prinzipiell resultierende geringere Zollaufkommen zu kompensieren.

4.1.1.2.2. Verteilungseffekte der Erfassung und Verwaltung

Auf der Suche nach weiteren Einflußfaktoren, die die Verteilungswirkungen der Zölle bestimmen, ist analog zu den Überlegungen bei den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln auch hier zu fragen, ob und in welchem Maße eine unzureichende und/oder unterschiedlich effiziente Er-

¹Vgl. J. Ø. Møller, S. 45.

fassung dieser Einnahmen durch die nationalen Verwaltungsstellen das Zollaufkommen und seine Verteilung auf die Mitgliedsstaaten beeinflussen. Dabei ist anders als bei der Mehrwertsteuer, deren Erlöse ja zur Hauptsache den Mitgliedsstaaten zugute kommen, das Risiko einer Demobilisierung der nationalen Administrationen bei den Zöllen insofern gegeben, als diese Mittel vollständig der Gemeinschaft zufließen. Auf diese Zusammenhänge weist der Spinelli-Bericht hin und forderte eine wirksamere Kontrolle.¹ In diesem Zusammenhang prüfte der EG-Rechnungshof 1982 das in Italien bestehende System der zentralen nachträglichen Kontrolle der Zollbelege. Dabei stellte sich im Rahmen einer Stichprobenerhebung heraus, daß bei der Bearbeitung der Zollbelege so große Rückstände auftraten, die eine Nacherhebung der Zollschulden wegen der Überschreitung zeitlich vorgeschriebener Fristen gefährdeten.² Dies mag als Indiz für administrative Probleme bei der Zollerhebung gelten. Über mögliche Größenordnungen oder gar längerspezifische Unterschiede lassen sich gegenwärtig allerdings keine Aussagen machen.

Die hier angesprochenen Risiken einer nicht vollständigen Erfassung der Warenimporte gelten grundsätzlich auch für die abschöpfungs-pflichtigen Agrarimporte, so daß im Rahmen der Agrarabschöpfungen hierauf nicht mehr gesondert einzugehen ist.

4.1.1.2.3. Probleme des formalen Verteilungsansatzes

Der Aussagewert der vorliegenden Ergebnisse als Maßstab für die finanziellen Belastungen der Mitgliedsstaaten wird durch die an reine Zahlungsströme anknüpfende Erfassung eingeschränkt. Die Problematik besteht darin, daß die Zölle - und gleichermaßen die Agrarabschöpfungen³ - zumeist denjenigen Mitgliedsländern als Zahlungen an den

¹Vgl. EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1980 - 1981, Dok. 1-772/80, S. 35 f.

²Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1982, S. 32.

³Siehe hierzu Abschnitt 4.1.1.3.3.

Gemeinschaftshaushalt zugerechnet werden, in denen diese Einnahmen anfallen. Insoweit nun die Importländer nicht gleichzeitig die Bestimmungsländer der Waren sind, werden Ihnen Abführungen anerkannt, für die sie keinen Verzicht leisten bzw. die ihre Bürger nicht belasten; mit anderen Worten: das Aufkommen der Abgaben und ihre Traglast fallen auseinander.

Auf diese Zusammenhänge hat bereits die Kommission bei ihrer ersten Veröffentlichung der Nettopositionen als Einschränkung ihres Ausgewertes hingewiesen.¹ Sie sind seither als kritischer Einwand gegen die Tragfähigkeit der Ergebnisse oft wiederholt worden.

Die Gründe für ein Auseinanderfallen von Importland und Bestimmungsland liegen hauptsächlich in geografischen Gegebenheiten und transporttechnischen Bedingungen, die es oft günstiger erscheinen lassen, die Importe aus Übersee in einen verkehrsgünstig gelegenen und kapazitätsmäßig geeigneten Hafen eines anderen Gemeinschaftslandes entladen zu lassen. Daneben dürften aber auch traditionelle Handelsverbindungen und die damit einhergehenden gewohnten Formen der Abwicklung für die Wahl der Bestimmungshäfen eine Rolle spielen.

Von diesen Gegebenheiten werden naturgemäß weniger diejenigen Mitgliedsländer betroffen, die an der Peripherie der Gemeinschaft liegen, sondern hauptsächlich die verkehrsgünstig und zentral gelegenen Staaten im Zentrum der Gemeinschaft. In diesem Rahmen kommt den großen Häfen Rotterdam und Antwerpen erhebliche Bedeutung für den Warenverkehr zwischen Belgien und den Niederlanden einerseits und der Bundesrepublik und auch Luxemburg, das als einziges Gemeinschaftsland über keinen Zugang zum Meer verfügt, andererseits, zu.² Zur Charakterisierung der Problematik des Auseinanderfallens von

¹Siehe hierzu Abschnitt 3.

²Vgl. A. Edwards, S. 751.

Zollerhebungs- und Bestimmungsland hat sich dann auch der Begriff "Rotterdam-Antwerpen-Effekt" herausgebildet. Für die übrigen Mitgliedsstaaten wie etwa das Vereinigte Königreich und Italien werden solche Wirkungen aufgrund der anderen geografischen und verkehrstechnischen Gegebenheiten nur eine untergeordnete Rolle spielen.¹

Einen Eindruck von den Größenordnungen des "Rotterdam-Antwerpen-Effekts" vermitteln Berechnungen des Statistischen Bundesamtes über die sogenannten ausgefallenen Zollerträge der Bundesrepublik. Diese Beträge, die durch die bereits erfolgte Verzollung in einem anderen Gemeinschaftsstaat bei den deutschen Zollerträgen ausfallen, werden auf der Basis der gleichzeitigen Erfassung des Ursprungs- und Versendungslandes der Importe ermittelt. Sie sind in der Tabelle 13 angegeben.

Tabelle 13

Ausgefallene Zollerträge für die
Bundesrepublik Deutschland
1980 - 1984

Jahr	Mio. ECU ^a
1980	75
1981	79
1982	90
1983	131
1984	168

^aUmgerechnet von DM in ECU auf der Basis der jahresdurchschnittlichen Wechselkurse

Quelle: Für die Zwecke dieser Arbeit zur Verfügung gestellt vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden.

¹Vgl. G. Denton, S. 158; EG-Kommission, KOM (79) 462 endg., S. 10 f.

Die ausgefallenen Zollerträge betreffen die Reexporte aus sämtlichen Mitgliedsländern und nicht nur die über die Niederlande und Belgien abgewickelten Importe. Folgt man allerdings den eingangs angestellten Überlegungen bezüglich der verkehrstechnischen Handelsverbindungen, dann dürfte der weit überwiegende Teil dieser Erträge in diesen beiden Ländern erhoben worden sein.

Für den umgekehrten Fall, daß die für andere Mitgliedsländer bestimmten Drittlandsimporte in der Bundesrepublik bereits zum freien Verkehr in der EG abgefertigt und hier Zolleinnahmen erhoben worden sind, liegen bisher keine zuverlässigen Schätzungen vor. Sie werden aber in jedem Fall den bisher dargestellten Effekten entgegenwirken.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Existenz des bisher nur qualitativ formulierbaren "Rotterdam-Antwerpen-Effekts" zwar durchaus gegeben ist. Bezieht man die ausgefallenen Zollerträge der Tabelle 13 auf das Gesamtzollaufkommen der Bundesrepublik bzw. Belgiens und der Niederlande, dann betragen diese Anteile allerdings nur 4 % bis 7 % bzw. 8 % bis 14 %, wobei sich der Anstieg dieser Prozentzahlen kontinuierlich über die Jahre des Untersuchungszeitraums vollzogen hat.¹ Die dadurch ausgelösten Verzerrungen in der Zurechnung der Einnahmen auf die betroffenen Mitgliedsstaaten sind damit relativ gering.

4.1.1.3. Agrarabschöpfungen

Die Agrarabschöpfungen stellen die drittgrößte Einnahmequelle der Gemeinschaft dar. Ihr Aufkommen ist allerdings im Vergleich zu den Mehrwertsteuern und Zöllen mit gegenwärtig etwa 5 % der gesamten Eigenmittel relativ gering (vgl. Tabelle 4). Bemerkenswert sind wei-

¹Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist von einem im Zeitablauf zunehmenden Grad der Genauigkeit der Ergebnisse auszugehen.

terhin die relativ starken Schwankungen im Zeitablauf, die temporär auch zu absolut sinkenden Abschöpfungseinnahmen geführt haben.

Die Agrarabschöpfungen gehören zum Instrumentarium des gemeinschaftlichen Marktordnungssystems für landwirtschaftliche Erzeugnisse, dessen Kern die Festlegung eines einheitlichen Preisniveaus auf dem Binnenmarkt und die Sicherung dieses Niveaus durch Binnenmarktinterventionen und Außenschutzmaßnahmen ist. In diesem Rahmen haben sie die Funktion, bei Agrarimporten aus Drittländern die Differenz zwischen den niedrigeren Weltmarktpreisen und den höheren garantierten Inlandspreisen auszugleichen. Damit nimmt dieser Ausgleichsmechanismus eine Schutzfunktion wahr, indem er gewährleistet, daß die in der Gemeinschaft angestrebten Preise nicht von Drittländern unterboten werden können. Gleichzeitig erfüllen die Agrarabschöpfungen eine Stabilisierungsfunktion, indem sie das Binnenmarktpreisniveau vor Schwankungen der Weltmarktpreise absichern.¹

Neben den Einfuhrabschöpfungen können grundsätzlich auch Ausführabschöpfungen erhoben werden. Diese Möglichkeit besteht, wenn die Weltmarktpreise über den Preisen der Gemeinschaft liegen. Sie hat den Zweck, innergemeinschaftliche Preisniveausteigerungen und Versorgungsschwierigkeiten zu vermeiden. Da das EG-Preisniveau bei Marktordnungsproduktion im allgemeinen deutlich über dem Weltmarktniveau liegt, sind diese Situationen allerdings nur relativ selten für eine begrenzte Zeit bei einigen Erzeugnissen eingetreten.²

¹Vgl. hierzu etwa H. E. Buchholz, Agrarmarkt: EWG-Marktordnungen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HDWW), Bd. 1, Stuttgart, New York, Tübingen u.a. 1977, S. 87 ff., hier: S. 90 f.; O. Gottsmann, Der gemeinsame Agrarmarkt, Texte mit Kommentar, Baden-Baden, Loseblattsammlung, IC 51 (30. Lieferung - 1983), S. 2.

²Vgl. hierzu etwa P. Hrubesch, Regelungen des Außen- und Binnenhandels der Europäischen Gemeinschaft mit Agrarprodukten, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahresheft 1/1975, S. 33 ff., hier: S. 35 f.; U. Nittka, S. 82 f.; EG-Kommission (Hrsg.), Die Landwirtschafts- und Agrarhandelspolitik der Gemeinschaft, Grünes Europa, Nr. 187, Brüssel 1981, S. 4.

Tabelle 14

Agrarabschöpfungen nach Mitgliedsstaaten
1980 - 1984

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984
	in Mio. ECU				
Belgien	193,1	178,4	238,6	293,9	211,0
Dänemark	7,5	10,1	7,5	6,9	8,0
Deutschland	223,7	179,9	201,9	143,0	158,6
Frankreich	91,6	103,1	70,9	78,9	94,2
Griechenland	--	17,4	63,5	38,0	19,5
Irland	3,9	4,3	6,0	7,0	6,9
Italien	379,3	247,6	285,1	323,2	288,5
Luxemburg	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Niederlande	234,7	175,4	172,5	135,8	131,8
Verein. Königreich	401,5	384,6	475,9	320,3	341,4
EG	1535,4	1264,9	1522,0	1347,1	1260,0
	in %				
Belgien	12,6	14,1	15,7	21,8	16,7
Dänemark	0,5	0,8	0,5	0,5	0,6
Deutschland	14,6	14,2	13,3	10,6	12,6
Frankreich	6,0	8,1	4,6	5,9	7,5
Griechenland	--	1,4	4,2	2,8	1,6
Irland	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5
Italien	24,7	19,6	18,7	24,0	22,9
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niederlande	15,3	13,9	11,3	10,1	10,5
Verein. Königreich	26,1	27,6	31,3	23,8	27,1
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

Agrarabschöpfungen haben prinzipiell die gleiche Wirkung wie Zölle und sind deshalb nur im Einklang mit den zollrechtlichen Bestimmungen des GATT zu erheben.¹ Ihre Funktion kann allerdings weder durch Wertzölle noch durch spezifische Zölle wahrgenommen werden, da diese nicht an die auszugleichende Differenz zwischen dem Weltmarkt- und Binnenmarktpreis anknüpfen. Diese Forderung erfüllt zwar der Gleit Zoll², und er entspricht in seiner Schutzwirkung damit den Abschöpfungen. Gleit zölle haben sich allerdings in der Praxis wegen administrativ bedingter Verzögerungen bei der Fixierung wechselnder Zollsätze gegenüber den Weltmarktpreisänderungen nicht bewährt.³ Die Festsetzung der Abschöpfungsbeträge erfolgt verwaltungstechnisch wie beim spezifischen Zoll auf der Grundlage von Gewicht, Maß oder Stückzahl der Importe; sie wird allerdings ständig den Unterschieden zwischen den Gemeinschafts- und Weltmarktpreisen angepaßt.

Die Agrarabschöpfungen sind eng mit den Mechanismen des Zollrechts verbunden. Sie werden in den meisten Mitgliedsstaaten von den Zollverwaltungen erhoben, und die Anwendungsvorschriften sind Bestandteile des Zollrechts.⁴ Die Abschöpfungen werden in den für den gemeinsamen Agrarmarkt geltenden (fiktiven) Rechnungseinheiten fest-

¹Vgl. H.-J. Rohr, G. Cordts, EWG Abschöpfungen und Ausfuhrerstattungen, Kommentar und Texte, Loseblattausgabe, Frankfurt a. M. o.J., Anmerkung 7 zu § 1 Abschöpfungserhebungsgesetz, 8. Ergänzungslieferung (1.10.1969).

²Beim Gleit Zoll ist die Zollbelastung vom Wert der Ware abhängig, jedoch findet hier eine Umkehrung des Wert Zollprinzips statt: Mit steigenden (sinkenden) Weltmarktpreisen sinkt (steigt) die Zollbelastung absolut und relativ, vgl. hierzu etwa H. Conrad, Der Gleit Zoll, Hamburg, Berlin, Bonn 1955, S. 41 f.

³Vgl. O. Wagner, Die preisdifferenzierenden Wirkungen von Außenhandelsinstrumenten, Abschöpfungen, Zölle und Kontingente im Außenhandel der EWG, Hamburg 1968, S. 30 f.

⁴Vgl. D. Ehle, G. Meier, EWG-Warenverkehr. Außenhandel-Zölle-Subventionen, Köln 1971, S. 540.

gesetzt, in der Währung der importierenden Mitgliedsländer bezahlt¹ und von diesen unter Umrechnung der Beträge in ECU an die Konten der Gemeinschaft abgeführt.

4.1.1.3.1. Agrar- und wirtschaftspolitische Bestimmungsgründe der mitgliedsstaatlichen Verteilung

Der Anwendungsbereich der Agrarabschöpfungen erstreckt sich nicht auf sämtliche Importe landwirtschaftlicher Produkte, sondern nur auf Erzeugnisse, die den gemeinsamen Agrarmarktordnungen unterliegen und auch hier nur auf einen Teil davon.² Dazu gehören vor allem Getreide, Reis, Schweine- und Rindfleisch, Milcherzeugnisse, Zucker, Eier und Geflügel. Die Abschöpfungsbeträge werden bei den meisten Produkten im Prinzip aus der Differenz zwischen innergemeinschaftlichem Preis und dem Angebotspreis zu Weltmarktbedingungen³ unter Berücksichtigung der Transport-, Versicherungs- und Umschlagskosten bestimmt.⁴ Sie werden je nach der Art der Erzeugnisse täglich, wöchentlich, vierzehntägig, monatlich oder vierteljährlich festgelegt.⁵ Neben den Agrarabschöpfungen werden teilweise Zusatzbeträge und Ausgleichsabgaben erhoben, die ebenfalls zu den Agrarabschöpfungen zählen,⁶ und die den Zweck haben, die Einfuhrabschöp-

¹Vgl. A. Ries, Das ABC der Europäischen Agrarpolitik, Baden-Baden 1979, S. 60.

²Vgl. O. Gottsmann, IB 27, S. 7 (29. Lieferung - 1983) und IC 51, S. 1 (30. Lieferung - 1983).

³Den Weltmarktpreis berechnet die Kommission auf der Grundlage der günstigsten Einkaufsmöglichkeiten auf dem Weltmarkt. Vgl. B. Börner, Das Interventionssystem der landwirtschaftlichen Marktordnungen der EWG, in: Agrarrecht der EWG, Kölner Schriften zum Europarecht, Köln, Berlin, Bonn u.a. 1969, S. 39.

⁴Zu Einzelheiten vgl. O. Gottsmann, IC 51, S. 2 f. (30. Lieferung - 1983) und U. Nittka, S. 78 ff.

⁵Vgl. O. Gottsmann, IB 36, S. 1 ff. (24. Lieferung - 1982).

⁶Vgl. Art. 2 des Eigenmittelbeschlusses. Von den dort weiterhin genannten Abgaben werden gegenwärtig lediglich noch Terminprämien im Rahmen der Getreide- und der Reismarktordnung erhoben. Vgl. O. Gottsmann (24. Lieferung - 1982), IB 36, S. 1.

fungen in ihren preisstabilisierenden Wirkungen zu ergänzen.¹

Analog zu den Zöllen bestehen auch im System der Agrarabschöpfungen handels- und entwicklungshilfepolitisch motivierte Ausnahmeregelungen. So werden im Abkommen von Lomé und in einigen bilateralen Präferenzabkommen für bestimmte abschöpfungspflichtige Marktordnungserzeugnisse - bei gleichzeitiger Erhebung einer Ausfuhrabgabe des Exportlandes - weitgehende Ermäßigungen gewährt.² Daneben hat sich die Gemeinschaft in den GATT-Verhandlungen etwa zu besonderen Abschöpfungssenkungen für Rindfleisch im Rahmen festgelegter Einfuhrkontingente verpflichtet,³ die teilweise speziell zugunsten einiger EFTA-Länder ausgerichtet sind.⁴ Insgesamt dürften die mit diesen Ausnahmeregelungen verbundenen quantitativen Effekte auf die Abschöpfungseinnahmen allerdings wesentlich geringer sein als die vergleichbaren Wirkungen im Bereich der Zölle.

Die Höhe der Agrarabschöpfungen und ihre Verteilung auf die Mitgliedsstaaten wird von den abschöpfungspflichtigen Agrarimporten bestimmt, die nur etwa 20 % der gesamten Drittlandseinfuhren von Agrarerzeugnissen ausmachen.⁵ Dabei sind die Abschöpfungsbeträge zum einen abhängig von den jeweiligen Importmengen, die ihrerseits maßgeblich von den innergemeinschaftlichen Ernteerzeugnissen beeinflusst werden, sowie von der Differenz zwischen den Weltmarktpreisen, die starken Schwankungen unterliegen können, und dem Gemein-

¹Vgl. D. Ehle, G. Meier, S. 538.

²Vgl. EG-Kommission (Hrsg.), Gemeinsame Agrarpolitik und Agrarhandel mit den Entwicklungsländern, Grünes Europa, Nr. 192, Brüssel, Nov. 1982, S. 10 und 13.

³Vgl. H. R. Krämer, Instrumente und Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Publikation des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel 1981, S. 37.

⁴Vgl. EG-Kommission (Hrsg.), Die Landwirtschafts- und Agrarpolitik der Gemeinschaft, Grünes Europa, Nr. 187, S. 11.

⁵Vgl. ebenda, S. 9.

schaftspreisniveau, das in der Vergangenheit durch die kontinuierliche Erhöhung der innergemeinschaftlichen Agrarpreise stetig angestiegen ist.¹

Eine Aufgliederung der Agrarabschöpfungen nach einzelnen Produkten ist nicht verfügbar; es ist lediglich bekannt, daß in den letzten Jahren etwa drei Viertel der Abschöpfungseinnahmen auf die Marktordnung für Getreide entfallen.² Damit spielt die diesbezügliche Importstruktur der Mitgliedsländer die ausschlaggebende Rolle für die innergemeinschaftliche Verteilung dieser Einnahmen, und bestimmen vor allem Weltmarktpreisschwankungen auf diesem Markt die Höhe der Agrarabschöpfungen.

Diese Zusammenhänge verdeutlicht Tabelle 15 und auch die zugehörige Regressionsbeziehung zwischen den Abschöpfungseinnahmen (y_i) und dem wertmäßigen Volumen der Getreideimporte der Mitgliedsländer (x_i), die zu der Gleichung

$$y = 34,3 + 0,485 x$$

führt und mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,83 einen relativ guten statistischen Erklärungswert aufweist. Der Regressionskoeffizient von 0,485 bestätigt, daß die Abschöpfungsbeträge einen relativ großen Teil der Gemeinschaftspreise ausmachen.

Die Einflüsse der produktspezifischen Importstruktur der Mitgliedsländer auf ihre Abschöpfungseinnahmen spiegeln sich auch in den entsprechenden Relationen zum Sozialprodukt wieder (Tabelle 16), so daß im allgemeinen diejenigen Mitgliedsstaaten mit den relativ höchsten Getreideimporten auch die höchsten Relationen der Abschöpfungen

¹Vgl. H. R. Krämer, Tabellen S. 7, 13, 21, 30, 40, 50 für einzelne Marktordnungsprodukte.

²Vgl. D. Strasser, S. 388.

Tabelle 15

Agrarabschöpfungen und Drittlandsimporte von Getreide
nach Mitgliedsstaaten 1982

Mitgliedsland	Agrarabschöpfungen		Drittlandsimporte Getreide und Getreideerzeugnisse	
	Mio. ECU	%	Mio ECU	%
Belgien/Luxemburg	238,7	15,7	454,7	18,1
Dänemark	7,5	0,5	17,2	0,7
Deutschland	201,9	13,3	228,4	9,1
Frankreich	70,9	4,6	202,2	8,1
Griechenland	63,5	4,2	59,9	2,4
Irland	6,0	0,4	4,2	0,2
Italien	285,1	18,7	773,0	30,8
Niederlande	172,5	11,3	221,3	8,8
Verein. Königreich	475,9	31,3	546,2	21,8
EG	1522,0	100,0	2507,2	100,0

Quelle: Eurostat, Agrarstatistisches Jahrbuch 1984, S. 15;
EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1982, S. 183; eigene Berechnungen.

im Verhältnis zum BIP aufweisen (Belgien, Griechenland, Italien, Niederlande) und vice versa (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland).

Währungsverschiebungen können insofern die Höhe der Abschöpfungseinnahmen beeinflussen, als Auf- bzw. Abwertungen der Währungen, in denen die Drittländer die Agrarimporte anbieten, zu einem veränderten in ECU ausgedrückten Weltmarktpreis führen. Diese Verschiebungen werden bei der flexiblen Festsetzung der Einfuhrabschöpfungen berücksichtigt: Abwertungen der Drittländerswährungen haben grundsätzlich einen höheren und Aufwertungen einen geringeren Abschöpfungsbetrag zur Folge.

Tabelle 16

Agrarabschöpfungen in Relation zu den Bruttoinlandsprodukten
der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	Anteil der Agrarabschöpfungen an den Gesamt- abschöpfungseinnahmen in Relation zum Anteil des BIP am Gemein- schafts-BIP				
	1980	1981	1982	1983	1984
Belgien	2,97	3,62	4,36	6,23	4,77
Dänemark	0,20	0,35	0,21	0,20	0,23
Deutschland	0,49	0,51	0,48	0,37	0,45
Frankreich	0,25	0,35	0,20	0,26	0,33
Griechenland	--	0,93	2,63	1,87	1,07
Irland	0,39	0,43	0,50	0,63	0,63
Italien	1,72	1,36	1,27	1,57	1,44
Luxemburg	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Niederlande	2,50	2,40	1,95	1,74	1,84
Verein. Königreich	1,38	1,35	1,55	1,21	1,40
EG	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht, versch. Jg.; EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, S. 223; eigene Berechnungen.

Im Ergebnis wird die Verteilung der Abschöpfungseinnahmen auf die Mitgliedsstaaten maßgeblich von ihren landwirtschaftlichen Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Verbrauchsstrukturen, insbesondere im Getreidesektor, bestimmt. In diesem Rahmen spielen vor allem erntebedingte Mengen- und Preisentwicklungen eine Rolle. Damit scheidet bei der Bemessung der Agrarabschöpfungen - ebenso wie bei den Zöllen - fiskalische Gesichtspunkte aus und können auch keine verteilungspolitischen Zielsetzungen berücksichtigt werden.

4.1.1.3.2. Probleme des formalen Verteilungsansatzes

Die hier vorliegende Problemstellung ist analog der des Rotterdam-Antwerpen-Effekts im Zusammenhang mit den Zolleinnahmen,¹ so daß darauf nicht erneut einzugehen ist.

Zur Schätzung der damit verbundenen Verzerrungen in der mitgliedstaatlichen Zurechnung werden Berechnungen der Deutschen Bundesbank über die ausgefallenen Agrarabschöpfungen herangezogen, die zusammen mit den vom Statistischen Bundesamt ermittelten ausgefallenen Zollerträgen in der Übertragungsbilanz unter der Position 'Erstattungen an andere EG-Länder' ausgewiesen werden.² Diese Schätzungen erfolgen in der Weise, daß auf die Agrarimporte, die aus einem EG-Land als Versendungsland und einem Nicht-EG-Land als Herstellungsland stammen, die jeweiligen Abgabensätze des deutschen Gebrauchszolltarifs angewendet werden. Die Ergebnisse sind in der Tabelle 17 dargestellt.

Diese Angaben beziehen sich ebenso wie die ausgefallenen Zollerträge auf die Reexporte aus sämtlichen Mitgliedsstaaten, wobei der weit überwiegende Teil allerdings wiederum den Niederlanden und Belgien als an den Gemeinschaftshaushalt abgeführte, jedoch nicht ihre Bürger belastende Agrarabschöpfungen zuzurechnen sein dürfte. Für den umgekehrten Fall der in der Bundesrepublik erhobenen Abschöpfungen auf die in andere Mitgliedsländer reexportierten Agrarimporte liegen ebenfalls keine Schätzungen vor. Sie würden die Wirkungen der in Tabelle 17 ausgewiesenen Agrarabschöpfungen abschwächen.

¹Siehe Abschnitt 4.1.1.2.3.

²Vgl. Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 3 Zahlungsbilanzstatistik, Tabelle 4a, Spalte 23.

Tabelle 17

Ausgefallene Agrarabschöpfungen^a für die
Bundesrepublik Deutschland 1980 - 1984

Jahr	Mio. ECU ^b
1980	82
1981	85
1982	106
1983	97
1984	34

^a einschl. Währungsausgleichsbeträge

^b Umgerechnet von DM in ECU auf der Basis
der jahresdurchschnittlichen Wechselkurse.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistische
Beihefte zu den Monatsberichten,
Reihe 3 Zahlungsbilanzstatistik,
Tabelle 4a, Spalte 23 (abzüglich
der ausgefallenen Zollerträge aus
Tabelle 13).

4.1.1.4. Zuckerabgaben

Ein in den letzten Jahren zunehmender Anteil an den Gemeinschaftseinnahmen mit zuletzt etwa 4,5 % (Tabelle 4) resultiert aus den Zucker- und Isoglucoseabgaben,¹ die in den Haushaltsplänen ebenfalls als eigene Mittel ausgewiesen werden. Dabei handelt es sich um zweckgebundene Abgaben der Zuckerproduzenten und Isoglucosehersteller zur Finanzierung der Interventionsausgaben im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker.²

Die Zuckerabgaben bestehen in Form einer Produktions- und einer Lagerkostenabgabe. Produktionsabgaben werden erhoben, wenn eine Gesamtrechnung der innergemeinschaftlichen Produktion einerseits und der Absatzmöglichkeiten innerhalb der Gemeinschaft und auf den Exportmärkten andererseits voraussichtlich einen finanziellen Verlust ergeben. Die Bemessung richtet sich nach den von den Zuckerherstellern produzierten Mengen unter Berücksichtigung der ihnen (jährlich erneut) zugewiesenen Produktionsquoten. Dabei kann auf eine Grundproduktionsmenge (sog. A- und B-Produktion) eine Abgabe bis zur Höhe von 2 % des Interventionspreises erhoben werden, die um eine bis zu 30 %ige Abgabe auf die die untere A-Produktion überschreitende B-Erzeugermenge ergänzt werden kann. Für eine über diese quotengebundenen Produktionsmengen hinausgehende Zuckererzeugung besteht ein innergemeinschaftliches Vermarktungsverbot bzw. ein Exportgebot; hierauf kann eine zusätzliche Abgabe erhoben werden.

Das Aufkommen der Lagerkostenabgabe ist zum Ausgleich der mit der Lagerung der Zuckerproduktion verbundenen Kosten zu verwenden. Während diese Kosten den einlagernden Produzenten pauschal vergütet werden, wird die Abgabe von jedem Hersteller, Importeur oder Raffinierer nach Maßgabe seiner Gesamtproduktionsmenge erhoben, gleichgültig ob er lagert oder nicht.

¹Von dem Gesamtaufkommen dieser Abgaben entfielen in den Jahren seit 1980 etwa 99 % auf die Zuckerabgaben.

²Diese Vorschriften sind seit 1981 in der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 177 vom 1.7.1981, S. 4 ff. einheitlich für die Sektoren Zucker und Isoglucose geregelt.

Tabelle 18

Zucker- und Isoglucoseabgaben nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984
	in Mio. ECU				
Belgien	27,2	27,8	44,4	65,8	83,9
Dänemark	19,1	19,3	25,3	38,9	38,0
Deutschland	130,7	126,9	190,2	270,5	350,2
Frankreich	158,0	154,5	211,0	293,7	406,3
Griechenland	--	1,0	13,1	16,7	16,6
Irland	4,6	4,6	7,0	11,6	16,8
Italien	54,5	62,6	83,5	95,0	84,1
Luxemburg	--	--	--	--	--
Niederlande	40,8	39,1	58,9	82,2	76,9
Verein. Königreich	32,1	46,9	72,4	73,6	103,6
EG	466,9	482,6	705,8	948,0	1176,4
	in %				
Belgien	5,8	5,8	6,3	6,9	7,2
Dänemark	4,1	4,0	3,6	4,1	3,2
Deutschland	28,0	26,3	26,9	28,5	29,8
Frankreich	33,8	32,0	29,9	31,0	34,5
Griechenland	--	0,2	1,9	1,8	1,4
Irland	1,0	1,0	1,0	1,2	1,4
Italien	11,7	12,9	11,8	10,0	7,2
Luxemburg	--	--	--	--	--
Niederlande	8,7	8,1	8,3	8,7	6,5
Verein. Königreich	6,9	9,7	10,3	7,8	8,8
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

Mit der Isoglucoseabgabe soll ein zumeist aus Stärke gewonnenes Konkurrenzprodukt von Zucker verteuert werden.¹ Für ihre Erhebung gilt analog dem Zucker ein an den Produktionsquoten orientiertes Abgabensystem. Ein Lagerkostenausgleich erfolgt jedoch nicht.

Die Höhe der Zucker- und Isoglucoseabgaben hängt demnach von dem Volumen der Interventionsausgaben auf den Zuckermarkt ab, die im Durchschnitt der Jahre ab 1980 zu etwa zwei Drittel durch diese Abgaben finanziert wurden.² Die Interventionskosten wiederum werden determiniert durch das Ausmaß der gemeinschaftlichen Zuckerproduktion und ihr Verhältnis zum heimischen Verbrauch sowie von den Weltmarktproduktions- und -preisverhältnissen, die u.a. die Höhe der Ausfuhrerstattungen mitbestimmen. So waren in der Zeit von 1972 bis 1975 aufgrund einer allgemeinen Zuckerknappheit die Einnahmen aus dieser Abgabe gering und konnte die Produktionsabgabe zeitweilig sogar aufgehoben werden. Ab 1976 führte dann eine zunehmend höhere Gemeinschafts- und Weltmarktproduktion zu allgemein wachsenden Überschüssen und sinkenden Weltmarktpreisen, so daß sich die Abgaben wieder erhöhten.³

Die Verteilung der Zucker- und Isoglucoseabgaben auf die einzelnen Mitgliedsländer hängt von dem Umfang der Zucker- und Isoglucoseherstellung ihrer Produzenten ab. Die nationalen Finanzierungsanteile an den Gesamtabgaben variieren mit den entsprechenden Produktionsgrößen.

Im Gegensatz zu den übrigen Eigenmittelarten, die nach dem Nonaffektationsprinzip zur Finanzierung sämtlicher Ausgaben dienen, handelt es sich bei den diesen Abgaben um zweckgebundene Einnahmen, die ausschließlich zur Finanzierung der Interventionsausgaben innerhalb der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker herangezogen werden.

¹Vgl. N. Andel (1983), S. 332 f.; U. Nittka, S. 86.

²Vgl. EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1983, Brüssel, Luxemburg 1984, S. 262 und 266.

³Vgl. D. Strasser, S. 389.

Sie führen hier zu einer Schwämierung der durch die Preis- und Absatzgarantie gewährten Zuflüsse. Die Abgaben weisen damit insoweit Merkmale einer kostenäquivalenten Finanzierung auf. Dieser Zusammenhang wird lediglich dadurch gelockert, daß im Rahmen der Lagerkostenabgabe auch die nicht eingelagerte Produktion erfaßt wird, und bei der Produktionsabgabe unterschiedliche Sätze erhoben werden.

Im Hinblick auf eine korrekte effektive Zurechnung dieser Abgaben auf die einzelnen Mitgliedsländer sind keine Vorgänge erkennbar, die die Ergebnisse verzerren könnten. Die Abgaben werden durch die Mitgliedsstaaten von den Produzenten ihres Gebietes erhoben und dann an die Konten der Gemeinschaft weitergeleitet.

4.1.1.5. Sonstige Einnahmen

Die neben den Eigenmitteln der Gemeinschaft zur Finanzierung des Gesamthaushalts zur Verfügung stehenden Einnahmen machten in den Jahren seit 1980 2,5 bis 7 % der Gesamteinnahmen aus (Tabelle 4). Sie lassen sich im Hinblick auf ihre quantitative Bedeutung unterteilen in die stark schwankenden Haushaltsüberschüsse der(s) Vorjahre(s) sowie in eine Reihe verschiedener Einnahmen, die mit einem Anteil von etwa 1 % stets in einer annähernd konstanten Größenordnung angefallen sind.

Zu den hier genannten verschiedenen Einnahmen gehören

- Beiträge der EGKS zur pauschalen Deckung der gemeinsamen Verwaltungsausgaben; dieser Betrag ist seit 1978 auf 5 Mio. ECU festgesetzt;¹

¹Er war im Art. 20 des Fusionsvertrages ursprünglich auf 18 Mio. Rechnungseinheiten festgelegt, wurde aber zur Entlastung der EGKS 1978 reduziert. Vgl. D. Strasser, S. 118 f. Dieser Betrag deckt damit nur einen geringen Teil der zugunsten der EGKS erbrachten Verwaltungsleistungen ab.

- Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten zur Beteiligung an zusätzlichen Gemeinschaftsprogrammen sowie Beiträge im Rahmen von Kooperationsabkommen mit Nichtmitgliedsstaaten;
- Einnahmen aus der Besteuerung der Bezüge der Gemeinschaftsbediensteten und aus ihren Beiträgen zur Altersversorgung;
- weitere kleinere Einnahmen wie Vergütungen für entgeltliche Leistungen, aus dem Verkauf von Publikationen und sonstige Verwaltungseinnahmen.

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten besitzen diese - teilweise zweckgebundenen - Einnahmen allein wegen ihrer Größenordnung nur eine geringe Relevanz. Ihre Zurechnung auf die einzelnen Mitgliedsstaaten ist zudem in vielen Fällen praktisch nicht möglich.

Die Haushaltsüberschüsse der Vorjahre stellten 1980, 1981, 1983 und 1984 mit 2,9 %, 1,4 %, 6 % und 1,2 % eine nicht unerhebliche Haushaltseinnahme dar. Die Salden - ob Überschuß oder Defizit - jedes Haushaltsjahres sind in der darauffolgenden Budgetperiode in einem Berichtigungshaushaltsplan den übrigen Finanzmitteln hinzuzufügen.¹ Da dies bei dem Saldo des Haushaltsjahres 1981 aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich war, wurde er mit in den Haushaltsplan 1983 eingestellt.² Die Überschüsse resultieren allgemein aus der Differenz zwischen den geschätzten bzw. geplanten und den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben.

Die Verteilungswirkungen der Haushaltsüberschüsse stehen in einem engen Zusammenhang mit der Restfinanzierung durch die Mehrwertsteuer-Eigenmittel. Die im Jahr des entstehenden Überschusses faktisch zuviel abgeführten Mehrwertsteuern reduzieren sich im darauffolgenden Jahr, in dem der Überschuß als Einnahmequelle angesetzt wird,

¹ Art. 27 der Haushaltsordnung vom 21. Dez. 1977, Amtsblatt der EG Nr. L 356 vom 31.12.1977, S. 1

² Vgl. Endgültige Feststellung des Haushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1983, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 60 vom 7.3.1983.

sowohl hinsichtlich des Volumens als auch in ihrer Verteilung auf die Mitgliedsstaaten im gleichen Maße.¹ Bei einer Betrachtung über mehrere Perioden beeinflussen die Haushaltsüberschüsse die einzelstaatlichen Finanzierungspositionen damit nicht.

Eine zeitlich befristete besondere Finanzierungsquelle stellen die rückzahlbaren Vorschüsse dar.² Erhebungskriterium sind die Relationen der mitgliedstaatlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlagen, so daß diese Einnahmen unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln zuzuordnen sind.

4.1.1.6. Gesamte Eigenmittel

Abschließend sind die Verteilungswirkungen der einzelnen Einnahmenarten zusammenzufassen, um damit die gesamten Finanzierungspositionen der Mitgliedsstaaten betrachten zu können. Eine Beschränkung auf die Eigenmittel tut der Aussagefähigkeit faktisch keinen Abbruch, da diese Mittel im allgemeinen über 95 % der gesamten Haushaltseinnahmen ausmachen.

Die Finanzierungspositionen sind in der Tabelle 19 dargestellt. Darin ist teilweise der dominierende Einfluß der Mehrwertsteuer-Eigenmittel erkennbar; in anderen Fällen bestimmen die mit dem Außenhandel verbundenen Einnahmen maßgeblich die Höhe des Finanzierungsanteils. Letzteres gilt vor allem für die Niederlande und Belgien, deren relativ hohe Finanzierungsanteile vor allem aus ihren überproportional hohen Zöllen und Agrarabschöpfungen resultieren, die auch bei einer belastungsmäßig korrekten Zurechnung unter Ausschaltung des Rotterdam-Antwerpen-Effekts nicht entscheidend geringer sein würden. Daneben wird der Einfluß der Außenhandelseinnahmen

¹Abgesehen davon, daß die Relationen der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlagen sich verändern können.

²Siehe hierzu ausführlicher Abschnitt 4.1.2.3.

Tabelle 19

Eigenmittel nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984
	in Mio. ECU				
Belgien	950,6	990,5	1148,3	1215,9	1283,3
Dänemark	346,2	354,4	402,2	479,9	532,9
Deutschland	4610,2	5057,1	5698,5	6472,1	7052,4
Frankreich	2992,0	3491,1	4225,9	4506,6	4802,3
Griechenland	--	254,5	381,6	377,7	355,8
Irland	139,3	158,9	208,5	269,6	286,3
Italien	1929,3	2526,0	2487,2	2998,7	3443,4
Luxemburg	19,6	27,2	30,1	43,9	51,3
Niederlande	1276,6	1287,1	1466,4	1564,9	1687,8
Verein. Königreich	3167,8	3877,2	5115,5	5084,4	5429,5
EG	15427,6	18024,0	21164,2	23013,6	24880,0
	in %				
Belgien	6,2	5,5	5,4	5,3	5,0
Dänemark	2,2	2,0	1,9	2,1	2,1
Deutschland	29,9	28,1	26,9	28,1	28,4
Frankreich	19,4	19,4	20,0	19,6	19,3
Griechenland	--	1,4	1,8	1,6	1,4
Irland	0,9	0,9	1,0	1,2	1,2
Italien	12,5	14,0	11,8	13,0	13,8
Luxemburg	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Niederlande	8,3	7,1	6,9	6,8	6,8
Verein. Königreich	20,5	21,5	24,2	22,1	21,8
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht, versch. Jg.

auch in der Finanzierungsposition des Vereinigten Königreichs - aufgrund der relativ hohen außergemeinschaftlichen Importe ebenfalls in einer Erhöhung des Finanzierungsanteils - deutlich, während die relativ geringen Zoll- und Abschöpfungseinnahmen im Falle Frankreichs zu einem vergleichsweise niedrigen Finanzierungsanteil führen.

Diese Zusammenhänge wirken auch auf die Ergebnisse der Tabelle 20, in der die an den Gemeinschaftshaushalt abgeführten Eigenmittel in Relation zu den Bruttoinlandsprodukten der einzelnen Mitgliedsstaaten angegeben sind. Sie zeigen noch einmal insgesamt¹, daß das Einnahmensystem keineswegs den Forderungen einer an der wirtschaftlichen Leistungskraft der Mitgliedsstaaten orientierten Finanzierung entspricht.

Tabelle 20

Eigenmittel in Relation zu den Bruttoinlandsprodukten der Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	Anteil der Eigenmittel an den gesamten Eigenmitteln in Relation zum Anteil des BIP am Gemeinschafts-BIP				
	1980	1981	1982	1983	1984
Belgien	1,47	1,41	1,50	1,51	1,43
Dänemark	0,92	0,87	0,79	0,84	0,84
Deutschland	1,01	1,01	0,96	0,99	1,01
Frankreich	0,82	0,83	0,87	0,87	0,85
Griechenland	--	0,93	1,13	1,07	0,93
Irland	1,38	1,29	1,25	1,50	1,50
Italien	0,87	0,97	0,80	0,82	0,87
Luxemburg	0,75	0,94	1,02	1,36	1,00
Niederlande	1,36	1,22	1,19	1,17	1,19
Verein. Königreich	1,08	1,05	1,20	1,13	1,13
EG	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.; EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, S. 223; eigene Berechnungen.

¹Siehe hierzu die mitgliedersstaatlichen Pro-Kopf BIP in Tabelle 1.

Dem Erfordernis, zumindest den Sozialprodukt-Relationen zu entsprechen, kommen - trotz der vorhandenen Unzulänglichkeiten¹ - die Mehrwertsteuerabführungen noch am nächsten. Es ist deshalb zu erwarten, daß mit steigendem Anteil der Mehrwertsteuern an den Gesamteinnahmen auch die Anpassung der gesamten mitgliedstaatlichen Finanzierungsanteile an die Relationen der Sozialprodukte besser wird. Diese Beziehungen sind in der Tabelle 21 in Form von Regressionsrechnungen für den Untersuchungszeitraum angegeben, in dem sich der Mehrwertsteuer-Anteil von 46,3 % im Jahre 1980 auf 55,3 % bzw. 54,8 % in den Jahren 1983 bzw. 1984 erhöhte².

Tabelle 21

Regression der Finanzierungsanteile^a in bezug auf die BIP-Anteile der Mitgliedsstaaten^b 1980 - 1984

Jahr	Korrelationskoeffizient	Steigung
1980	0,977	1,045
1981	0,987	1,037
1982	0,981	1,018
1983	0,981	1,029
1984	0,982	1,021

^aUnter Berücksichtigung der Veranlagungs-Definition der Mehrwertsteuer-Eigenmittel;^bohne Griechenland und Luxemburg

Quelle: Eigene Berechnungen nach EG-Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22; EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.; EG, Comptes de gestion et bilan financier.

¹Siehe hierzu die Abschnitte 4.1.1.1.1. und 4.1.1.1.2.

²Siehe Tabelle 4.

Dabei deutet die im Zeitablauf näher an den Wert 1 heranrückende Steigung zumindest der Tendenz nach darauf hin, daß der Zusammenhang zwischen dem Finanzierungsbeitrag und der Sozialproduktgröße enger geworden ist. Betrachtet man die Entwicklung über diesen Untersuchungszeitraum hinaus, die nach den gegenwärtig gültigen Ergebnissen der dreijährigen finanziellen Vorausschau der Kommission bereits im Jahre 1988 zu einem Mehrwertsteuer-Anteil an den Gesamteinnahmen von 65 % führen wird,¹ dann ist eine Fortsetzung des beobachteten Trends zu erwarten. Er wird verstärkt, wenn es gelingt, die bei den Mehrwertsteuern liegenden Verzerrungen durch die nicht einheitliche Erfassung der Bemessungsgrundlage abzubauen.

¹Vgl. EG-Kommission, Bulletin der EG, 7/8-1985, S. 112.

4.1.2. Korrekturmechanismen und Entlastungsregelungen

Die Verteilung der Finanzierungslasten auf die einzelnen Mitgliedsstaaten resultiert nicht nur aus dem Einnahmensystem, sondern wird durch spezielle Korrekturmechanismen und Entlastungsregelungen ergänzt. Die Notwendigkeit solcher Verfahren ergab sich daraus, daß das Finanzierungs- und Ausgabensystem sowohl im Hinblick auf eine angemessene Finanzierungsbeteiligung als auch in bezug auf die Begünstigung durch die ausgabenwirksame Politik nicht in der Lage ist, von allen Mitgliedsstaaten akzeptierte Verteilungswirkungen zu gewährleisten. Dies betrifft vor allem das Vereinigte Königreich, das als eines der weniger wohlhabenden Gemeinschaftsländer nicht nur einen überproportionalen Finanzierungsanteil zu leisten hat, sondern auch an den Rückflüssen aus dem EG-Budget nur unterdurchschnittlich partizipiert. Angesichts dieser Situation sind bereits seit Mitte der siebziger Jahre Korrekturmechanismen institutionalisiert und Entlastungsregelungen getroffen worden. Die Entwicklung dieser Zusammenhänge ist im folgenden nachzuzeichnen und zu analysieren.¹

4.1.2.1. Der Dubliner Korrekturmechanismus

Bereits bei den Verhandlungen, die der Erweiterung der Gemeinschaft im Jahre 1973 vorausgingen, hatte die britische Regierung darauf hingewiesen, daß sie mit Beginn der vollständigen Anwendung des Eigenmittelbeschlusses unverhältnismäßig starke Belastungen zu tragen haben würde. Die daraus abgeleitete Forderung nach einer Korrektur des Finanzierungssystems² wurde von der 1974 neugewählten britischen

¹Dieser Abschnitt stellt teilweise eine enge Anlehnung an G. Ott, Das britische Haushaltsproblem im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, Diskussionsbeitrag aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Kiel, Nr. 10, Sept. 1983, dar.

²Vgl. J. R. Dodsworth, European Community Financing: An Analysis of the Dublin Amendment, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 14, 1976, S. 129 ff., hier: S. 129.

Regierung in die sog. Neuverhandlungen der Beitrittsbedingungen eingebracht, über deren Ergebnisse und damit über einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Gemeinschaft in einem Referendum abgestimmt werden sollte. Die EG-Kommission wurde mit der Überprüfung der künftigen finanziellen Lage der Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Situation Großbritanniens beauftragt¹ und entwickelte einen Vorschlag für einen Korrekturmechanismus², dem der Europäische Rat schließlich auf seinem Gipfeltreffen am 11. März 1975 in Dublin - mit einigen Modifikationen - zustimmte³ und der seither als der "Dubliner" Korrekturmechanismus bekannt ist. Er ist am 1. Januar 1976 zunächst für eine Probezeit von sieben Jahren in Kraft getreten. Der Mechanismus war zwar grundsätzlich auf sämtliche Gemeinschaftsländer anwendbar. Die konkrete Situation, die Anlaß zu seiner Einführung war, sowie die Ausgestaltung der einzelnen Voraussetzungen zeigen jedoch, daß es sich um die Lösung eines spezifisch britischen Problems handelte.⁴

Der Korrekturmechanismus sollte in Kraft treten, wenn ein Mitgliedsstaat sich in einer besonderen Wirtschaftslage befand und eine unangemessene Belastung bei der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts zu tragen hatte. Eine solche Wirtschaftssituation erforderte nach den Vorschriften der Verordnung, daß das Pro-Kopf-BSP des Mitgliedsstaates weniger als 85 % des gemeinschaftsdurchschnittlichen Pro-Kopf-BSP betrug und die reale Wachstumsrate seines BSP pro Kopf geringer als 120 % der Durchschnittsrate innerhalb der Gemeinschaft war. Eine unangemessene Finanzierungsbelastung war dann gegeben, wenn der Haushaltsfinanzierungsbetrag des Mitgliedsstaates den Be-

¹Vgl. EG-Kommission: Bestandsaufnahme der Wirtschafts- und Finanzlage in der Gemeinschaft seit der Erweiterung und Überblick über die künftige Entwicklung, KOM (74) 1800 endg., Brüssel, 25.10.1974, S. 17 ff.

²Kommission der EG, Unannehmbare Situation und Korrekturmechanismus, KOM (75) 40, Brüssel, 30.01.1975.

³Niedergelegt in der Verordnung (EWG) Nr. 1172/76 des Rates vom 17. Mai 1976 zur Schaffung eines Finanzmechanismus, in: Amtsblatt der EG Nr. L 131 vom 20.05.1976, S. 7 ff.

⁴Vgl. Kommission der EG, Mandat vom 30. Mai 1980. Bericht über die Anwendung des Finanzmechanismus, KOM (81) 704 endg., Brüssel, 13.11.1981, S. 1

trag, den er nach Maßgabe seines Anteils am BSP der Gemeinschaft zu zahlen hätte, um mehr als 10 % überstieg. In diesen Fällen bildete der gesamte Mehrbetrag die Grundlage für die Rückerstattung. Voraussetzung hierfür war allerdings ein negativer Leistungsbilanzsaldo; anderenfalls bezog sich die Berechnung des Mehrbetrages nur auf die abzuführende Mehrwertsteuer (bzw. in der Übergangszeit ersatzweise auf die Finanzbeiträge).

Die finanzielle Tragweite des Korrekturmechanismus wurde durch verschiedene Rückzahlungsbegrenzungen eingeschränkt. Zum einen dadurch, daß der Mehrbetrag nicht voll, sondern nach einem Tranchensystem mit gestaffelten Zuwendungssätzen nur teilweise erstattet werden konnte. Zum anderen durften die so errechneten Zuwendungen bestimmte Höchstgrenzen nicht überschreiten: den niedrigeren Betrag aus den Nettoüberweisungen oder den Mehrwertsteuerzahlungen (bzw. Finanzbeiträgen) bzw. den höheren Betrag aus 250 Mio. ERE oder 3 % der Gesamtausgaben. Abgesehen von den Nettoüberweisungen, auf deren Bedeutung unten noch einzugehen sein wird, kam angesichts des schnell ansteigenden EG-Haushaltsvolumens und des wachsenden Finanzierungsanteils der Mehrwertsteuereinnahmen nur der 3 %-Grenze Bedeutung zu.¹

Ungeachtet ihrer praktischen Relevanz kamen in den Rückzahlungsbegrenzungen aber auch grundsätzliche Positionen des Finanzausgleichssystems der Gemeinschaft zum Ausdruck.² Indem nämlich der Betrag der Rückzahlung auf die Mehrwertsteuereinnahmen limitiert wurde, war sichergestellt, daß die abgeführten Zölle und Agrarabschöpfungen unter keinen Umständen an die Mitgliedsstaaten zurücktransferiert werden konnten. Diese Trennung der Eigenmittel in zwei Klassen entsprach der Sichtweise, Zölle und Abschöpfungen als den

¹Vgl. U. Nittka, S. 290 ff.

²Vgl. M. R. Emmerson und T. W. Scott, *The Financial Mechanism in the Budget of the European Community: The Hard core of the British "Renegotiations" of 1974 - 1975*, in: *Common Market Law Review*, Vol 14, 1977, S. 209 ff., hier: S. 220 f.

unantastbaren Bestand des Eigenmittelsystems bzw. als die "natürlichen", d.h. aus den beiden bisher vollständig realisierten Bereichen gemeinschaftlicher Politik (Zollunion, Agrarmarkt) resultierenden Einnahmen anzusehen.

Eine solche Klassifizierung der Eigenmittelarten entstand ebenfalls durch die Berücksichtigung der Zahlungsbilanzsituation bei der Berechnung des überschüssigen Finanzierungsbetrages, indem diese bei einem positiven Leistungsbilanzsaldo nur auf der Grundlage der Mehrwertsteuereinnahmen (bzw. Finanzbeiträge) durchzuführen war. Die in dieser Regelung zum Ausdruck kommende Trennung der Eigenmittel entsprang allerdings weniger gemeinschaftlichen Finanzierungsprinzipien als vielmehr einem politischen Kompromiß: Denn die Kommission hatte in ihrem Vorschlag zum Korrekturmechanismus vorgesehen, ein Leistungsbilanzdefizit und die damit verbundene Devisenbelastung bei der Aufbringung der Gemeinschaftsfinanzierungsmittel - neben den am BSP orientierten Indikatoren - als zusätzliche Voraussetzung für die Erstattungsberechtigung eines Mitgliedsstaates aufzunehmen.¹ Die dann letztlich vom Europäischen Rat beschlossene Vorschrift² stellte einen Kompromiß zwischen dem britischen Standpunkt, der eine Nichtberücksichtigung des Zahlungsbilanzkriteriums forderte, und der französischen Auffassung, die den Korrekturmechanismus ausschließlich auf die Mehrwertsteuermittel beschränken wollte, dar.³

Schließlich wurde durch die Vorschriften des Korrekturmechanismus ausgeschlossen, daß durch die Ausgleichszahlungen ein Land vom Nettozahler zum Nettoempfänger werden konnte. Damit sollte vermieden werden, daß relativ wirtschaftsschwache Mitgliedsstaaten, wie z.B. Irland, die bereits aus der Umverteilung über den Gesamthaushalt begünstigt wurden, zusätzliche Mittel aus dem Korrekturmechanismus erhielten. Gleichwohl war diese Regelung nicht unproblematisch;

¹Vgl. EG-Kommission, KOM (75) 40 endg., S. 4 ff.

²Dies ist im übrigen der einzige wesentliche Fall, in dem die endgültigen Regelungen von dem Kommissionsvorschlag abweichen.

³Vgl. M. R. Emmerson und T. W. K. Scott, S. 221.

denn die Kommission hatte stets die Auffassung vertreten, daß einem Mitgliedsstaat weder Rechte noch Verpflichtungen aus seiner Nettoposition entstehen dürften, da diese das Ergebnis der Gemeinschaftspolitiken sei. Mit der Berücksichtigung der Nettoposition als Rückzahlungsbegrenzung wurde das Finanzierungsprinzip der Leistungsfähigkeit, das allein auf die Einnahmenseite des Haushalts abstellt, verlassen und auch die Ausgabensituation einbezogen.

Der Dubliner Korrekturmechanismus gelangte während der Zeit der Beitrittsübergangsbestimmungen (bis 1979) in keinem Falle - weder für das Vereinigte Königreich noch zugunsten eines anderen Mitgliedsstaates - zur Anwendung, da die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt waren. Großbritannien befand sich stets in der Situation, daß sein Finanzierungsanteil am Gemeinschaftshaushalt geringer als sein Sozialproduktanteil war bzw. (1979) diesen nicht um die erforderlichen 10 % überstieg (Tabelle 22). Ursache hierfür waren im wesentlichen die die Finanzierungsbeiträge begrenzenden Beitrittsgarantien.

Solange diese Übergangsbestimmungen wirksam waren, hätte es demnach eines solchen Mechanismus nicht bedurft. Seine Bedeutung liegt denn auch hauptsächlich darin, daß im Falle einer wirtschaftlichen und belastungsmäßig ungünstigen Situation eines Mitgliedsstaates Ausgleichszahlungen grundsätzlich anerkannt und damit die Finanzierungsprinzipien des Eigenmittelsystems erstmals durchbrochen wurden. Zudem trug die Einführung des Korrekturmechanismus dazu bei, die Bedenken der britischen Regierung bezüglich der Beitrittsbedingungen auszuräumen. Das Referendum der britischen Bevölkerung im Juni 1975 endete jedenfalls mit einem deutlichen Votum für einen Verbleib des Landes in der Gemeinschaft.¹

¹Vgl. Bulletin der EG, Nr. 5 - 1975, S. 5.

4.1.2.2. Der Brüsseler Kompromiß

Nach dem Auslaufen der Beitrittsübergangsregelungen wäre das Vereinigte Königreich 1980 zum ersten Mal im vollen Umfang zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts herangezogen worden. Dies hätte nach ersten Schätzungen der Kommission¹ dazu geführt, daß es zum größten - und neben der Bundesrepublik einzigen - Nettozahler der Gemeinschaft geworden wäre. Im Hinblick auf die Entlastungswirkungen des Dubliner Korrekturmechanismus ergaben Berechnungen, die von einem um über 25 % höheren britischen Haushaltsfinanzierungsanteil im Vergleich zum BSP-Anteil ausgingen, einen entsprechenden Mehrbetrag von 520 Mio. ERE. Durch die teilweise Erstattung dieses Betrages nach dem Tranchensystem resultierte hieraus allerdings nur eine effektive Zuwendung von 250 Mio. ERE. Von den übrigen im Korrekturmechanismus vorgesehenen Begrenzungen hätte diejenige auf 3 % des Haushaltsvolumens den Zuwendungsbetrag auf 400 Mio. ERE limitiert, während die Begrenzung der Rückzahlungen auf die Höhe der abgeführten Mehrwertsteuereinnahmen angesichts der ständig gestiegenen quantitativen Bedeutung dieser Einnahmeart praktisch keine Rolle mehr spielte.² Die stärkste Begrenzung erfuhr der Mechanismus durch die an die Zahlungsbilanzsituation anknüpfende Voraussetzung: Während bei den genannten Entlastungsbeträgen von einem Leistungsbilanzdefizit ausgegangen wurde, wären diese im Falle eines Leistungsbilanzüberschusses gleich Null gewesen.

Angesichts dieser Größenverhältnisse war offensichtlich, daß über den Korrekturmechanismus keine wirksame Entlastung des Vereinigten Königreichs erfolgen konnte. Ebenso wurde deutlich, daß die Gründe hierfür nicht nur in den restriktiven Voraussetzungen des Mechanis-

¹Zu den folgenden Angaben vgl. EG-Kommission, KOM (79) 462 endg., S. 18 ff.

²So betrug das auf Großbritannien entfallende Mehrwertsteueraufkommen im Haushaltsplan 1980 bereits 1,2 Mrd. ERE. Vgl. Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1980, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 242, 15.09.1980, S. 45.

mus und damit auf der Finanzierungsseite lagen. Denn der Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs war nicht nur darauf zurückzuführen, daß sein Haushaltsfinanzierungsanteil über den BSP-Anteil hinausging, sondern zu einem ebenso großen Teil auch darauf, daß sein Ausgabenanteil unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt lag, wofür vor allem die Agrarlastigkeit des Haushalts verantwortlich war.¹

Die britischen Forderungen nach einer Korrektur ihrer finanziellen Situation richteten sich auf eine langfristige Lösung, die ein umfassendes Gleichgewicht zwischen ihren Zahlungen an den Gemeinschaftshaushalt und den Rückflüssen, zumindest aber eine "gerechte Bürde" gewährleisten sollte.² Dazu wurde vorgeschlagen, die Pro-Kopf-Ausgaben zugunsten des Vereinigten Königreichs auf den Gemeinschaftsdurchschnitt anzuheben oder alternativ den globalen Nettobeitrag nach oben zu begrenzen. Dieser vom Äquivalenzgedanken geprägten Position des "broad balance" bzw. "juste retour" begegnete die Kommission mit dem bekannten Einwand, daß sich kein Mitgliedsland den finanziellen Auswirkungen eines einmal gewählten Finanzierungssystems und der gemeinsam beschlossenen Politik entziehen dürfe,³ und empfahl stattdessen eine Änderung des Dubliner Korrekturmechanismus durch die Abschaffung der die Rückzahlungsbeiträge limitierenden Obergrenzen.⁴ Zur Ergänzung des neuen Finanzierungsmechanismus entwickelte die Kommission erstmals Vorschläge, die eine Verbesserung der britischen Situation über die Ausgabenseite herbeiführen sollte. Dabei war an zeitlich befristete Sondermaßnahmen gedacht, die sich aus einer Intensivierung der Gemeinschaftspolitik ergeben und zur konvergenten Entwicklung der Gemeinschaftsstaaten beitragen.

¹Vgl. EG-Kommission, KOM (79) 462 endg., S. 18.

²Vgl. D. Strasser, S. 130.

³Vgl. Kommission der EG, Konvergenz- und Haushaltsfragen, KOM (79) 620 endg., Brüssel, 31.10.1979, S. 8 f.

⁴Vgl. dies., Konvergenz- und Haushaltsfragen (Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat - Dublin, 29. und 30. November 1979), KOM (79) 680 endg., Brüssel, 21.11.1979, S. 4 ff.

Nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen - drei Tagungen des Europäischen Rates verliefen ergebnislos, und man stand zunehmend unter dem Druck neu zu fixierender Agrarpreise und eines noch nicht verabschiedeten Haushalts¹ - kam es schließlich auf der Minister- ratstagung am 30. Mai 1980 in Brüssel zu einer Einigung über die britischen Entlastungsbeiträge im sog. Brüsseler Kompromiß.² Diese Regelungen sahen Ausgleichszahlungen für die Jahre 1980 und 1981 von insgesamt 2585 Mio. ERE vor. Ihre Höhe wurde auf der Basis der seinerzeit vorliegenden Schätzungen der Kommission über die britischen Nettobeiträge festgelegt, die für die Jahre 1980 und 1981 auf 1784 Mio. ERE bzw. 2140 Mio. ERE beziffert wurden. Davon sollten fast genau zwei Drittel (1175 Mio. ERE und 1410 Mio. ERE) zurück- transferiert werden, so daß die effektiven Nettobeiträge mit 609 Mio. ERE für 1980 und 730 Mio. ERE für 1981 festgelegt wurden. Wei- terhin waren zusätzliche Entlastungsbeträge für den Fall vorgese- hen, daß die tatsächlichen Nettozahlungen des Vereinigten König- reichs die vorausgeschätzten übersteigen. Die Ausgleichszahlungen sollten zunächst im Rahmen eines modifizierten Korrekturmechanismus geleistet werden; der Restbetrag war durch zusätzliche Maßnahmen abzudecken.

Der sog. angepaßte Finanzmechanismus³ sah folgende inhaltliche Än- derungen vor: die Abschaffung der Rückzahlungsbeschränkungen bei einem positiven Leistungsbilanzsaldo, den Ersatz des Tranchensy- stems durch die Erstattung des gesamten Mehrbetrages sowie die Auf- hebung der Rückzahlungsbegrenzung von maximal 250 Mio. ERE oder 3 % der Gesamtausgaben. Damit wurden - abgesehen von der grundlegenden Voraussetzung, daß durch die Ausgleichszahlungen keine Nettoempfän-

¹Vgl. hierzu M. Jenkins, Britain and the Community Budget: The End of a Chapter, in: Common Market Law Review, Vol. 17, 1980, S. 493 ff.

²Schlußfolgerungen des Rates von der Tagung vom 30. Mai 1980 be- treffend den britischen Beitrag zur Finanzierung des Haushalts- plans der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 158 vom 27.06.1980, S. 1.

³Verordnung (EWG) Nr. 2743/80 des Rates vom 27. Oktober 1980 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1172/76 zur Schaffung eines Finanzmechanismus, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 284 vom 29.10.1980, S. 1 ff.

gerposition entstehen dürfe - die bisher geltenden Obergrenzen, die die Rückzahlung der überschüssigen Finanzierungsbeiträge limitieren, abgeschafft.¹ Das Wirksamwerden der Entlastungsmaßnahmen hing nun nur noch von der Höhe und der Wachstumsrate des britischen Pro-Kopf-BIP² im Vergleich zum Gemeinschaftsdurchschnitt sowie vom Verhältnis des britischen Finanzierungs- zu seinem BIP-Anteil ab. Bezüglich dieser Indikatoren vertrat die Kommission die Auffassung, daß sie unter den seinerzeitigen Gegebenheiten Ausgleichszahlungen gewährleisten würden.³ Trotz der britischen Anregungen, diese Voraussetzungen zu lockern, wurde eine solche weitergehende Regelung nicht getroffen.

Der angepaßte Finanzmechanismus galt allein für das Vereinigte Königreich und war zunächst auf die Jahre 1980 und 1981 begrenzt. Eine Verlängerungsmöglichkeit war zwar vorgesehen. Diese erübrigte sich jedoch, als im Laufe der Zeit sichtbar wurde, daß auch die verbliebenen Voraussetzungen von dem Vereinigten Königreich nicht erfüllt wurden und der Mechanismus damit nicht wirksam werden konnte. Wie Tabelle 2.2 zeigt, befand sich das Vereinigte Königreich zwar in einer besonderen wirtschaftlichen Lage, doch war sein Finanzierungsbeitrag noch nicht als unangemessen einzustufen, da der Haushaltsfinanzierungs- den BIP-Anteil nicht um die hierfür erforderlichen 10 % überstieg. Diese Entwicklung lag hauptsächlich in der zwischen 1979 bis 1981 erfolgten Höherbewertung des Pfund Sterling gegenüber der ERE begründet, die 1980 und 1981 den BIP-Anteil stärker als den Haushaltsfinanzierungsanteil erhöhte und 1982 dafür sorgte, daß der Anstieg des (als Durchschnitt der vergangenen Jahre zu ermittelnden) Pro-Kopf-BIP den Qualifikationsstandard von 85 % überschreiten würde.⁴

¹Die Begrenzung der Rückzahlungen auf die Höhe der abgeführten Mehrwertsteuereinnahmen besaß ohnehin keine praktische Relevanz mehr.

²Anstelle der Bruttosozialprodukte wurden nun die Bruttoinlandsprodukte als Bezugsgrößen gewählt.

³Vgl. EG-Kommission, KOM (79) 620 endg., S. 5.

⁴Vgl. EG-Kommission, KOM (81) 704 endg., S. 10 ff.

Tabelle 22

Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Voraussetzungen des Korrektur-
und Finanzmechanismus durch das Vereinigte Königreich

Jahr	Nettobeitragszahler	Pro-Kopf-BSP/BIP in % des Gemeinschaftsdurchschnitts	Zuwachsrate d. Pro-Kopf-BSP/BIP in % d. Gemeinschaftsdurchschnitts	Haushaltsanteil im Vergleich zum BSP/RIP-Anteil		
				Haushaltsanteil in %	BSP/BIP-Anteil in %	Unterschied in %
1976	Ja	77	100	10,7	15,7	- 31,6 ⁺
1977	Nein ⁺	75	27	12,2	15,4	- 20,9 ⁺
1978	Ja	74	74	15,4	15,7	- 2,5 ⁺
1979	Ja	72	88	17,5	16,7	+ 5,0 ⁺
1980	Ja	74	60	20,5	18,9	- 8,5 ⁺
1981	Ja	82	34	21,2	20,2	+ 5,2 ⁺
1982	Ja	89 ⁺	negativ	22,3	19,3	+ 15,5

⁺Voraussetzung nicht erfüllt.

Quelle: EG-Kommission, KOM (81) 704 endg., Anlage B.

Damit gelangte auch dieser Mechanismus nicht zur Anwendung. Offenbar war es selbst für relativ kurze Zeiträume nicht möglich, verlässliche Prognosen über die künftige Wirtschafts- und Finanzentwicklung abzugeben und die Voraussetzungen für ein Inkrafttreten des Mechanismus hiermit abzustimmen. Mit dem Scheitern der auf die Korrektur des Finanzierungssystems abstellenden Mechanismen erschienen auch die Finanzierungsprinzipien der Gemeinschaft in einem veränderten Licht. Während bis dahin die Konzeption der finanziellen Solidarität der Mitgliedsstaaten noch weitgehend aufrechterhalten werden konnte, ist diese Finanzierungsmaxime mit den nun allein über die Ausgabenseite erfolgenden Ausgleichszahlungen durch den Äquivalenzgedanken in den Hintergrund gedrängt worden.¹

Die im Rahmen des Brüsseler Kompromisses vereinbarten Haushaltsentlastungen zugunsten des Vereinigten Königreichs waren nunmehr in voller Höhe über die sog. zusätzlichen Maßnahmen² abzuwickeln. Im Gegensatz zu den ohne Verwendungsaufgaben zu erstattenden Beiträgen des Finanzmechanismus handelt es sich bei diesen Maßnahmen um finanzielle Beteiligungen der Gemeinschaft an mehrjährigen britischen Sonderprogrammen, die der Kommission zur Genehmigung vorzulegen waren. Diese Programme betreffen den Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur sowie Investitionen im Energiebereich und sollten damit zu einer ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung der Gemeinschaftsstaaten beitragen. Die hierfür vorgesehenen Mittel wurden in die Haushalte 1980 bis 1982 eingestellt und auch in voller Höhe verausgabt.³

Im Laufe der Haushaltsentwicklung dieser Jahre stellte sich allerdings heraus, daß die Nettobeiträge des Vereinigten Königreichs erheblich überschätzt worden waren (Tabelle 23). Für das Jahr

¹Vgl. N. Andel, S. 335; R. Peffekoven (1982), S. 416.

²Verordnung (EWG) Nr. 2744/80 des Rates vom 27. Oktober 1980 betreffend zusätzliche Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 284 vom 29.10.1980, S. 4 ff.

³Vgl. EG-Kommission, Vierter Bericht der Kommission an Rat und Parlament zur Anwendung der Verordnung (EWG) des Rates Nr. 2744/80 vom 27. Oktober 1980 betreffend zusätzliche Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs, KOM (83) 100 endg., Brüssel, 1.3.1983, S. 5.

1981 verwandelte sich dadurch die ursprüngliche britische Nettozahlerposition sogar in einen - wenn auch geringen - Nettoempfängersaldo. Da in den Entlastungs- und Finanzierungsregelungen zwar Vorsorge für den Fall einer Unterschätzung der Nettobeiträge getroffen worden war, nicht jedoch Bestimmungen über Kürzungen der Zuwendungen im umgekehrten Fall, bestand Unklarheit über die tatsächliche Höhe der britischen Ausgleichsbeträge: Sollten die in der Verordnung festgelegten Rückerstattungsbeträge oder die hier gleichfalls fixierten Nettobeiträge maßgeblich sein? Nach den Vorstellungen der Kommission und des Rates sollen die gegenüber den ursprünglich fixierten Nettobeiträgen bestehenden Abweichungen bei Entlastungsmaßnahmen für die Jahre 1983 bis 1985 berücksichtigt werden, das Parlament forderte dagegen einen sofortigen Ausgleich.¹

Tabelle 23

Vorausgeschätzter und tatsächlicher Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs 1980 und 1981 (in Mio. ECU)

Jahr	Nettobeiträge vor Ausgleich		Empfangener Ausgleich		Nettobeiträge nach Ausgleich	
	geschätzt	tatsächlich	netto	brutto	geschätzt	tatsächlich
1980	- 1 784	- 1 507	1 175	1 438	- 609	- 332
1981	- 2 140	- 1 376	1 410	1 804	- 730	- 34

Quelle: EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-1004/82, S. 23.

¹EG-Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den Vorschlag der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (Dok. 1-936/82 - KOM (82) 728 endg.) für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2744/80 betreffend zusätzliche Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs, Berichterstatterin: Frau Carla Barbarella, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-1004/82, 13.12.1982, S. 27.

Die Finanzierung der britischen Entlastung erfolgte über die Einnahmen des Gemeinschaftshaushalts, so daß sämtliche Mitgliedsstaaten nach Maßgabe ihres zusätzlichen Haushaltsfinanzierungsanteils hierzu herangezogen wurden. Damit trug die Bundesrepublik nicht nur den größten Teil der Ausgleichsmaßnahmen, sondern wurde wieder zum mit Abstand größten und 1981 sogar alleinigen Nettozahler der Gemeinschaft in Höhe von über 2 Mrd. ECU jährlich. Eine solche Position hielt die Bundesregierung nicht mit dem Gemeinschaftsgedanken vereinbar, insbesondere auch deshalb nicht, weil gleichzeitig wirtschaftlich gleichgestellte Staaten erhebliche Nettobezüge aus der Gemeinschaft erhielten, und forderte eine Korrektur der Ungleichgewichte.¹ Spätestens damit trat neben das britische auch ein deutsches Haushaltsproblem und wurde eine globale Lösung der Lastenverteilung immer dringlicher.

4.1.2.3. Weitere Übergangsregelungen

Mit dem Brüsseler Beschluß hatte die Gemeinschaft erklärt, die Probleme ab 1982 durch strukturelle Änderungen lösen zu wollen. Dazu wurde die Kommission in einem Mandat² formell beauftragt, bis Juni 1981 Vorschläge zu einer Reform der Gemeinschaftspolitiken zu erarbeiten, die künftig das Eintreten einer unannehmbaren Situation für einen Mitgliedsstaat verhindern sollten. In ihrem Bericht in Ausführung des Mandats³ wandte sich die Kommission erneut gegen Versuche, das Finanzierungsproblem auf der Basis von Gegenüberstellungen von Zahlungen und Rückflüssen lösen zu wollen. Stattdessen entwickelte sie Vorstellungen, wie die Ungleichgewichte durch eine Reform der Agrarpolitik und die Intensivierung der Struktur-, Energie- und Wirtschaftspolitik verhindert werden können. Allerdings würden sol-

¹Vgl. etwa Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 68 vom 10.06.1980, S. 574; Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1982, S. 144.

²EG-Rat, Schlußfolgerungen von der Tagung vom 30. Mai 1980.

³EG-Kommission, Bericht zu dem Mandat vom 30. Mai 1980, KOM (81) 300 endg., Brüssel, 24.06.1981.

che Veränderungen nicht kurzfristig zu realisieren sein, so daß zur Lösung des britischen Haushaltsproblems erneut Übergangsregelungen getroffen werden müßten. Hierzu empfahl sie einen Ausgleichsmechanismus, der sich an der Differenz zwischen dem britischen Anteil am Gemeinschaftssozialprodukt und dem britischen Rückflußanteil aus den Agrarausgaben orientiert, ohne allerdings zu konkretisieren, wieviel von dieser Differenz ausgeglichen werden soll. Konkrete Vorschläge, die als Grundlage neuer Beschlüsse hätten dienen können, enthielt der Kommissionsbericht damit nicht, so daß er eher als ein "erster Schritt in der Reformdiskussion verstanden werden"¹ kann.

Diese Auseinandersetzungen waren nach wie vor durch die unterschiedlichen nationalen Interessen gekennzeichnet: Die Bundesrepublik akzeptierte nicht, quasi unbegrenzt zur Finanzierung der Umverteilungen herangezogen zu werden; das Vereinigte Königreich erkannte zwar die Bedeutung langfristig angelegter Reformen an, verwies aber auf die bis dahin noch bestehenden Ungleichgewichte und forderte stattdessen an der Wirtschaftskraft der Mitgliedsstaaten orientierte dauerhafte Ausgleichsregelungen. Diese Position wurde jedoch von den übrigen Mitgliedsstaaten nicht akzeptiert.² Damit wird man von einer endgültigen Lösung des Finanzierungsproblems weit entfernt, so daß man auf die vorsorglich in die Brüsseler Beschlüsse eingebaute Option zurückgreifen mußte, nach der ohne Vorhandensein einer neuen Konzeption auch 1982 nach dem Lösungsmuster der Jahre 1980/81 verfahren werden sollte.

Auf der Basis der Schätzungen der Kommission über die Nettobeiträge des Vereinigten Königreichs in Höhe von 1530 Mio. ECU wurde der Ausgleich vom Rat auf 850 Mio. ECU netto (bzw. 1092 Mio. ECU brutto) festgesetzt. Gleichzeitig wurde ein Verfahren zur Anpassung der

¹G. Stahl, Die Lösung läßt noch auf sich warten, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg., 1981, S. 326 ff., hier: S. 329.

²Vgl. hierzu M. Vanden Abeele, The Mandate of 30 May 1980, Budget Financing and the Revitalization of the Community: An Unfinished Journey, in: Common Market Law Review, Vol. 19, 1982, S. 501 ff., hier: S. 518 ff.

Ausgleichszahlungen festgelegt, das bei Abweichungen der tatsächlich sich ergebenden Nettobeiträge von den geschätzten Werten - also sowohl bei Unter- als auch bei Überschätzungen - angewendet werden sollte.¹ Diese Beschlüsse wurden zusammen mit einem Sonderprogramm auf dem Gebiet der Energie in Höhe von 210 Mio. ECU zugunsten der Bundesrepublik - das eine gewisse Kompensation ihres hohen Anteils an der Finanzierung der Entlastungsmaßnahmen darstellen sollte - in den Entwurf des ersten Berichtigungs- und Nachtrags Haushalts 1982 gebracht.

Dieser Haushalt ist allerdings im Laufe des Haushaltsverfahrens vom Parlament abgelehnt worden und konnte damit nicht inkrafttreten. Als Begründung wurde vor allem angeführt,² daß

- die Ad-hoc-Regelungen nicht auf Dauer akzeptiert werden könnten und noch kein Vorschlag einer umfassenden längerfristigen Lösung vorliege; zudem würden durch die Anwendung des Kriteriums "Nettobeitrag" die Grundsätze der Finanzautonomie der Gemeinschaft und das System der eigenen Einnahmen in Frage gestellt;
- die Sondermaßnahmen nur unzureichend in die bestehende Gemeinschaftspolitik integriert seien und sie teilweise lediglich Zahlungen zur Entlastung des britischen Staatshaushalts darstellten;
- die bisherige Einstufung der Ausgleichszahlungen als obligatorische Ausgaben³ nicht den haushaltsrechtlichen Grundsätzen entspreche und sie stattdessen den nichtobligatorischen Ausgaben zuzuordnen seien.

Diesen Einwänden wurde zum einen mit einer veränderten haushaltsmäßigen Einstufung der Ausgaben und zum anderen mit der Verpflichtung der Kommission, baldmöglichst Vorschläge zur Haushalts- und Fi-

¹Vgl. EG-Kommission der Bulletin der EG, 1982, Nr. 5, S. 74 f. und Nr. 10, S. 62.

²EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-1004/82, S. 19 ff.

³Es sei daran erinnert, daß im Haushaltsverfahren der Rat für die obligatorischen, das Parlament für die nichtobligatorischen Ausgaben die Entscheidungskompetenz besitzt.

nanzreform vorzulegen, teilweise Rechnung getragen,¹ so daß die Ausgleichsmaßnahmen im ersten Berichtigungs- und Nachtragshaushalt 1983 im März des Jahres endgültig festgestellt werden konnten. Darin sind 692 Mio. ECU für zusätzliche - obligatorische - Ausgaben zugunsten des Vereinigten Königreichs auf dem Gebiet der gemeinschaftlichen Regionalpolitik und - nichtobligatorische - Ausgaben in Höhe von 610 Mio. ECU für Maßnahmen im Energiebereich, davon wie vorgesehen 210 Mio. ECU für die Bundesrepublik, veranschlagt.² Zur Finanzierung dieser Maßnahmen kann auf Haushaltsüberschüsse vergangener Jahre zurückgegriffen werden.

Die angekündigten Vorschläge der Kommission zur künftigen Finanzierung der Gemeinschaften hatten eine neue Dimension zu berücksichtigen. Es ging inzwischen nicht mehr allein um die Lösung des Problems der ungleichmäßigen Belastung der Mitgliedsstaaten, sondern auch darum, daß der Finanzierungsspielraum zunehmend geringer wurde. Konnten die Ausgaben bis dahin noch aus einer Erhöhung des Ausschöpfungssatzes der Mehrwertsteuereigenmittel (1981: 0,787 %) finanziert werden, so war die im Eigenmittelbeschluß festgelegte 1 %-Grenze mit dem zweiten Nachtragshaushaltsplan 1983, der hauptsächlich wegen gestiegener Agrargarantieausgaben erforderlich geworden war, praktisch erreicht. Angesichts der Abhängigkeit der Agrarausgaben von Erntergebnissen und Weltmarktpreisschwankungen bestanden bereits ernsthafte Zweifel, ob die bisherige Politik auch 1984 zu finanzieren sein würde,³ ganz zu schweigen von einer stets geforderten Intensivierung der Strukturpolitiken. Hinzu kommt die angestrebte Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal,

¹Vgl. R. Arndt, Leitlinien einer Finanzierung der Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg., 1983, S. 378 ff., hier: S. 379.

²Diese Ausgleichsbeträge wurden im zweiten Nachtragshaushalt 1983 um insgesamt 463 Mio. ECU aufgestockt, da der aktualisierte Nettobeitrag Großbritanniens (2.036 Mio. ECU) höher als die ursprünglich festgesetzte Richtzahl ausfiel.

³Vgl. G. Stahl, Budgetary Policy of the European Communities: Squaring the Circle, in: Intereconomics, Vol. 18, 1983, S. 213 ff., hier: S. 215.

deren Nettokosten von der Kommission auf 5 - 7 % des Haushaltsvolumens geschätzt werden.¹

Der Vorschlag der Kommission² bezüglich einer Erweiterung des Finanzierungsrahmens richtete sich auf eine Anhebung des Mehrwertsteuer-Eigenmittelsatzes auf zunächst 1,4 %, mit der Möglichkeit, weitere Tranchen von jeweils 0,4 % ohne erneute Änderung des Eigenmittelbeschlusses allein von Rat und Parlament beschließen zu können. In diesem Rahmen zielen die Vorschläge zur Lösung der Verteilungsprobleme auf eine vorübergehende Diversifizierung der Mehrwertsteuererhebung ab: Solange die Agrargarantieausgaben ein Drittel des Haushaltsvolumens übersteigen, soll die Differenz zwischen einem Drittel und den gesamten Agrarausgaben über variable Mehrwertsteuersätze der Mitgliedsstaaten finanziert werden. Diese Sätze sollen sich an dem nationalen Anteil an der Agrarproduktion, dem BIP pro Kopf und dem sog. Nettobetriebsüberschuß der Volkswirtschaft orientieren. Sie berücksichtigen damit zum einen die verschieden großen Vorteile aus der Agrarpolitik und zum anderen die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten sowie die Wirtschaftlichkeit ihrer Volkswirtschaften. Eine dauerhafte Lösung sieht die Kommission nach wie vor in einem Ausbau der Gemeinschaftspolitik in den nicht landwirtschaftlichen Bereichen zusammen mit einer Eindämmung der Agrarproduktion.

Mit diesem Fragenkomplex stand für das Stuttgarter Gipfeltreffen im Juni 1983 ein ganzes Paket zur Verhandlung an. Endgültige Entscheidungen konnten nicht getroffen werden; stattdessen wurden die vorliegenden Probleme als Leitlinien für künftige Verhandlungen vorgegeben, über deren Ergebnisse auf dem nächsten Gipfeltreffen im De-

¹Vgl. C. Tugendhat, Die Kontroverse um die EG-Finanzierung, Der Finanzierungsvorschlag der Kommission, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg., 1983, S. 371 ff.

²Kommission der EG, Die künftige Finanzierung der Gemeinschaft - Vorschlag für einen Beschluß über die eigenen Mittel - (Mitteilung der Kommission an den Rat), KOM (83) 270 endg., Brüssel, 6.5.1983.

zember in Athen - gemeinsam, d.h. gleichzeitig - entschieden werden sollte.¹ Dies schließt auch die vorläufige Einigung über britische Ausgleichszahlungen für 1983 in Höhe von 750 Mio. ECU netto ein - gemeinsam mit Entlastungen für die Bundesrepublik von etwa 150 Mio. ECU. Die britische Ausgleichsleistung liegt erheblich unter den Entlastungen der vergangenen Jahre und ist auch weit entfernt von den ursprünglich geforderten 1,3 Mrd. ECU. "Damit mag der Rat in gewisser Weise den "Irrtum zugunsten Großbritanniens" korrigiert haben, der ihm bei der Regelung für die Jahre 1980 und 1981 unterlaufen war."²

Die Ausgleichszahlungen wurden bereits in den Haushaltsentwurf für 1984 eingestellt. Das Europäische Parlament hatte daraufhin allerdings angekündigt, daß es ohne eine klare Konzeption für die künftige Finanzierung keiner weiteren Ad-hoc-Übergangsregelung mehr zustimmen wollte. Diesen Forderungen verlieh das Parlament dadurch Nachdruck, daß es im Rahmen der Haushaltsberatungen die für die Ausgleichsmaßnahmen vorgesehenen Mittel - zusammen mit 5 % der obligatorischen Agrarausgaben - durch Einstellung in ein Reservekapitel vorläufig gesperrt hat, und mit der Globalablehnung des Haushalts für den Fall drohte, daß der Athener Gipfel scheitern sollte.

Die Zeit bis zu diesem Gipfeltreffen war gekennzeichnet durch rege Aktivitäten der Kommission und der nationalen Regierungen in Ausführung der vorliegenden Prüfungs- und Verhandlungsaufträge. In diesem Rahmen legte die Kommission Vorschläge zu einer effizienteren und gleichzeitig intensiveren Strukturpolitik³ und zu einer sparsa-

¹Vgl. Erklärung des Europäischen Rates, in: Bulletin der EG, 1983, Nr. 6, S. 20 ff.

²V. Götz, Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften in der Krise, in: K.-H. Böckshegel u.a. (Hrsg.), Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften, Beilegung internationaler Rechtsstreitigkeiten: Heidelberger Kolloquium aus Anlaß des 70. Geburtstags von Günter Jaenicke, Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 70, Berlin, Bonn u.a. 1984, S. 3 ff., hier: S. 14.

³EG-Kommission, Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 3/83.

meren Agrarpolitik¹ vor, die in ihrem Zusammenwirken auch zur Lösung der bestehenden Verteilungsprobleme beitragen würden. Auf der Verhandlungsebene der nationalen Regierungen um die Neuregelung der Finanzierungsbeiträge knüpften die britischen Vorschläge an ihre bisherige Forderung eines langfristigen Automatismus, der ihnen einen Ausgleich von zwei Drittel ihres Nettosaldo gewährleiten sollte, an. Die deutschen Vorstellungen liefen nach wie vor darauf hinaus, daß insbesondere wohlhabende Länder, die zudem von der Agrarpolitik im besonderen Maße profitieren, verstärkt zur Finanzierung herangezogen werden sollten. Die meisten übrigen Mitgliedsländer befürworteten eine Korrektur der Ungleichgewichte über die Ausgabe Seite im Rahmen einer Erweiterung des Finanzierungsspielraums durch eine Anhebung des Mehrwertsteuerhöchstsatzes. Damit wurden die bisher vertretenen Positionen prinzipiell unverändert aufrechterhalten und bestanden die "Gemeinsamkeiten" darin, daß sich die Vorschläge zuvorderst an einer Verringerung der eigenen Belastungen bzw. an dem Erhalt der einmal "erworbenen" Besitzstände orientierten.

Auf den zahlreichen Sonderratstagungen der Fachminister konnten weder diese Gegensätze ausgeräumt werden, noch erwiesen sich die übrigen Fragen des auf dem Stuttgarter Gipfeltreffen "geschnürten" Paketes mit ihren wechselseitigen Abhängigkeiten als lösbar. So konnte es nicht verwundern, daß das Gipfeltreffen der Regierungschefs in Athen ohne Entscheidung zu Ende ging. Das Parlament reagierte darauf - angesichts der angespannten Haushaltslage - zwar nicht mit der angedrohten Globalablehnung des Etats für 1984. Es sperrte allerdings die vorgesehenen Ausgleichszahlungen für das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik bis mindestens zum März 1984 und setzt damit eine erneute Frist zur Lösung der anstehenden Probleme.

¹EG-Kommission, Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik, Bulletin der EG, Beilage 4/83.

Das folgende Gipfeltreffen des Europäischen Rates im März 1984 in Brüssel blieb nochmals ohne konkrete Ergebnisse. Allerdings wurde hier bereits sichtbar, daß der ursprüngliche Kommissionsvorschlag, den Haushaltsorganen weitere autonome Erhöhungen des Mehrwertsteuersatzplafonds zu gestatten, ebensowenig Aussicht auf Erfolg hatte, wie das im Februar 1984 vorgelegte Konzept¹ einer Heraufsetzung des Mehrwertsteuersatzes auf 2 % der Bemessungsgrundlage.² Auch hatte man sich auf eine Korrektur des britischen Beitrags bereits im Grundsatz verständigt; eine konkrete Übereinkunft zwischen dem Vereinigten Königreich und den übrigen Mitgliedsstaaten scheiterte offenbar an wenigen 100 Mio. ECU.³

Ein gewisser Durchbruch gelang erst auf der Tagung des Europäischen Rates in Fontainebleau im Juni 1984. Die Regierungschefs der Mitgliedsländer einigten sich darauf, den Höchstsatz für die Abführung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel mit Beginn des Jahres 1986 auf 1,4 % anzuheben. Diese Neuregelung machte eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses vom 21. April 1970 erforderlich⁴ und bedurfte der Ratifikation durch die Parlamente der Mitgliedsländer. Gleichzeitig wurde festgelegt, daß der Höchstsatz auf einstimmigen Beschluß des Rates und nach Zustimmung der nationalen Parlamente zu Beginn des Jahres 1988 auf 1,6 % heraufgesetzt werden kann.

Der zweite Teil der Neuregelungen betraf den Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs. Hier wurde für das Jahr 1984 ein Pauschalbetrag von 1 Mrd. ECU festgelegt, der über den Haushalt 1985 abzuwickeln war. Für die folgenden Jahre wurde eine Korrektur des britischen Nettobeitrags wie folgt vereinbart: Aus dem prozentualen

¹Vgl. Bulletin der EG, Nr. 2, 1984, S. 31.

²Vgl. v. Götz, S. 20.

³Vgl. Bulletin der EG, Nr. 3, 1984, S. 8.

⁴Vgl. EG-Rat, Beschluß vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften.

Mehrwertsteuer-Anteil des Vereinigten Königreichs und seinem prozentualen Anteil an den aufgeteilten Gesamtausgaben des EG-Haushalts wird der Differenzbetrag ermittelt, der dem Vereinigten Königreich zu zwei Drittel erstattet wird. Der Ausgleich erfolgt durch einen Abzug bei der Abführung der Mehrwertsteuer an den Gesamthaushalt im jeweiligen Folgejahr. Der dadurch entstehende Haushaltsfehlbetrag ist von den übrigen Mitgliedsstaaten im Verhältnis ihres regulären Mehrwertsteuer-Anteils zu tragen. Diese zusätzlichen Belastungen werden - in Anlehnung an die bisherige Praxis - allerdings so angepaßt, daß sich der Anteil der Bundesrepublik daran nur auf zwei Drittel ihres Mehrwertsteuer-Anteils beläuft.

Zur Bemessung des britischen Nettobeitrags und der damit verbundenen Korrekturbeträge werden also - entgegen den ursprünglichen Forderungen des Vereinigten Königreichs - die Zölle und Agrarabschöpfungen nicht mit einbezogen, da die übrigen neun Mitgliedsstaaten diese Einnahmen als "Gemeinschaftseigentum" einstufen.¹ Damit hatte es den Anschein, als würde die Zweiteilung der Eigenmittel, die sich im Rahmen des Dubliner Korrekturmechanismus bereits abzeichnete, konsequent fortgeführt.² Inwieweit solche Grundsatzpositionen allerdings bei der getroffenen Regelung von Bedeutung waren, ist fraglich. Entscheidend könnte vielmehr der Tatbestand gewesen sein, daß eine Berechnung der britischen Finanzierungsbeiträge nicht nur auf der Grundlage des Mehrwertsteuer-Anteils, sondern einschließlich der übrigen abgeführten Eigenmittel einen höheren britischen Nettobeitrag und damit auch höhere Ausgleichszahlungen bewirkt hätte.

¹Vgl. Bulletin der EG, Nr. 3, 1984, S. 8.

²Vgl. V. Götz, S. 19.

Mit den Neuregelungen wurde vor allem auch das bisher praktizierte Verfahren aufgegeben, die Entlastungsmaßnahmen über die Ausgabenseite des EG-Haushalts abzuwickeln und damit die budgetären Ungleichgewichte im Rahmen der Gemeinschaftspolitiken zu beseitigen. Dies mußte naturgemäß den Widerstand des Parlaments hervorrufen, das sich stets gegen bloße Rückzahlungen, die zudem keine langfristige Perspektive gemeinschaftlicher Politik aufweisen, ausgesprochen hatte.

Das Parlament weist auch darauf hin, daß mit den getroffenen Ausgleichsregelungen das Vereinigte Königreich sich von den Belastungen weiterer Ausgabenerhöhungen zu einem großen Teil abkoppelt, denn "jede neue Maßnahme für eine gemeinschaftliche Politik, die nicht zu überproportionalen Ausgaben im Vereinigten Königreich führt sowie alle Kosten, die aufgrund des Beitritts von Spanien und Portugal zu den Gemeinschaften entstehen, (belasten) die übrigen (...) Mitgliedsstaaten neben ihrem 'normalen' Mehrwertsteueranteil zusätzlich mit der durch das Vereinigte Königreich verursachten Mindereinnahme"¹. Weiterhin würden die Haushaltsbehörden (Parlament und Rat) ihre Kontrolle über die tatsächliche Höhe der Eigenmittel verlieren, denn künftig setzt die Kommission die tatsächliche Höhe des an die Gemeinschaft abzuführenden Mehrwertsteueranteils für jeden einzelnen Mitgliedsstaat fest, da sie aufgrund ihrer Ausgleichsberechnungen entscheidet, in welcher Höhe das Vereinigte Königreich Mindereinnahmen der Gemeinschaft verursachen darf und mit welcher tatsächlichen zusätzlichen Belastung die übrigen Mitgliedsstaaten zur Deckung der Mindereinnahmen herangezogen werden. Da die Ausgleichsregelungen zumindest bis zur geplanten zweiten Anhebung

¹EG-Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den geänderten Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (KOM (84) 384 endg. - Dok. 2-368/84) für einen Beschluß über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften, Berichterstatter: Herr Gero Pfennig, Sitzungsdokumente 1984-1985, Dok. 2-799/84, 22.10.1984, S. 20.

des Mehrwertsteuersatz-Plafonds Gültigkeit besitzen, diese aber nur durch einstimmigen Beschluß aller Mitgliedsstaaten herbeigeführt werden kann, besteht zudem die Gefahr, daß eine solche Erhöhung einseitig von einem Mitgliedsland blockiert werden kann.¹

Die Neuregelung wirkt sich schließlich auch in einer relativen Reduzierung des Haushaltsvolumens aus, denn gleichzeitig fallen die bisher über die Ausgabenseite abgewickelten Ausgleichszahlungen weg und werden die Einnahmen reduziert. Der neue Mehrwertsteuer-Anteil der Gemeinschaft beträgt durch die Entlastung des Vereinigten Königreichs faktisch nur noch etwa 1,3 %.²

Das Haushaltsverfahren des Jahres 1984 wurde mit der Verabschiedung des Berichtigungs- und Nachtragshaushalts 1/1984 und der Freigabe der bislang noch gesperrten britischen und deutschen Entlastungsbeträge für das Haushaltsjahr 1983 fortgeführt. Hierbei handelt es sich um brutto 991 Mio. ECU für das Vereinigte Königreich zur Finanzierung von Sondermaßnahmen im Beschäftigungs-, Energie- und Verkehrsinfrastrukturbereich sowie um 211 Mio. ECU zugunsten der Bundesrepublik für Energie und Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen.³

Ein solcher Nachtragshaushalt war vor allem deshalb erforderlich geworden, weil zusätzliche Ausgaben - vornehmlich im Bereich des Agrargarantiefonds - zu finanzieren waren, hierfür allerdings die zur Zeit verfügbaren eigenen Mittel nicht mehr ausreichten. Um diese Lücke zu schließen, haben sich die Regierungen der Mitgliedsstaaten verpflichtet, der Gemeinschaft rückzahlbare Vorschüsse zur Verfügung zu stellen. Die zwischenstaatliche Verteilung dieser Fi-

¹Vgl. EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1984 - 1985, Dok. 2-799/84, S. 20.

²Vgl. Ebenda.

³Vgl. Bulletin der EG, Nr. 6, 1984, S. 98.

finanzierungsmittel entspricht den nationalen Mehrwertsteuer-Anteilen.¹

Das gleiche Verfahren, allerdings mit dem Unterschied, daß es sich um nicht rückzahlbare Zuschüsse handelt, wurde im Rahmen des Budgets für das Jahr 1985 praktiziert. Dabei gestaltete sich dieses Haushaltsverfahren noch problematischer. Der Rat hatte ursprünglich einen Entwurf vorgelegt, der nur die mit den derzeit zur Verfügung stehenden Eigenmitteln zu finanzierenden Ausgaben abdeckte und damit die Finanzierung nur für zehn Monate gewährleistete. Diese Vorgehensweise verstieß nach Auffassung des Parlaments gegen die Budgetprinzipien der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie gegen den Jährlichkeitsgrundsatz und führte zur massiven Ablehnung des Haushaltsplans. Erstmals seit 1980 mußte ein Haushalt wieder nach dem System der vorläufigen Zwölfstel finanziert werden.²

Die parlamentarische Genehmigung des nunmehr für 12 Monate erstellten neuen Entwurfs im Juni 1985 wurde möglich, nachdem in einem Regierungsabkommen die zusätzliche Finanzierung durch nicht rückzahlbare Zuschüsse sichergestellt war. Konnte sich das Parlament mit diesen Forderungen auch durchsetzen, so blieben seine Wünsche bei der Frage der Ausgleichszahlungen zugunsten des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik unerfüllt. Die Ausgleichsmaßnahmen werden - wie in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau vereinbart - nunmehr über die Einnahmenseite abgewickelt.

Eine weiterreichende Entwicklung zeichnet sich für den Haushalt 1986 ab. Obwohl in diesem Jahr erstmals der Mehrwertsteuer-Eigenmittelsatz von 1,4 % gilt, könnte diese Obergrenze bereits erreicht wer-

¹Vgl. Bulletin der EG, Nr. 10, 1984, S. 7 f.

²Ein solches System erlaubt monatliche Zahlungen für jedes Kapitel des Haushaltsplans in Höhe eines Zwölfstels der im vergangenen Haushaltsplan bereitgestellten Mittel oder des in Vorbereitung befindlichen Haushaltsentwurfs, wobei jeweils der niedrigere Betrag maßgebend ist. Vgl. G. Ott (1982), S. 367.

den. Ursachen dieser unerwarteten Entwicklung sind hauptsächlich währungsbedingte Zusatzausgaben bei den Agrarexporterstattungen und daneben die Erfüllung in den vorangegangenen Haushaltsjahren eingegangener Verpflichtungen. Die Frage einer weiteren Anhebung des Mehrwertsteuersatz-Plafonds dürfte sich also schon bald stellen. Damit wäre nicht nur die vereinbarte Korrektur der britischen Entlastungsregelungen verbunden, sondern würde die gesamte Verteilung der Finanzierungslasten der Gemeinschaft erneut in den Mittelpunkt der Diskussion rücken.

4.1.3. Ausgabensystem

Anders als das Einnahmensystem des Gesamthaushalts¹ unterlagen die Ausgaben in ihrer Entwicklung keinem Umbruch, sondern ist ihre Struktur weitgehend konstant geblieben. Schon bald nach der Gründung der EWG wurde die finanzwirksame Gemeinschaftspolitik von den Ausgaben zur Finanzierung des gemeinsamen Agrarmarktes dominiert. Daneben bestanden zunächst nur die Verwaltungsaufgaben und die Mittel des Sozialfonds sowie - noch in getrennten Haushalten - die Verwaltungs- und Forschungs/Investitionsausgaben der EAG. Im Laufe der siebziger Jahre traten neue Aufgaben- und Ausgabenbereiche hinzu: vor allem der Regionalfonds, die Entwicklungshilfemaßnahmen und im Zusammenhang mit dem Eigenmittelsystem die Erstattung der Erhebungskosten an die Mitgliedsstaaten. Dieses änderte an der Dominanz der Agrarausgaben nur wenig, da die übrigen Ausgaben insgesamt ein quantitativ zu geringes Gewicht besaßen.

Tabelle 24 zeigt die Entwicklung der Ausgaben in Form der tatsächlich erfolgten Zahlungen in der letzten Dekade. Dabei lassen sich drei wesentliche Entwicklungslinien unterscheiden: Die Agrarausga-

¹Siehe hierzu Abschnitt 4.1.1.

Tabelle 24

Ausgaben (Zahlungen) des EG-Gesamthaushalts 1975 - 1984

Ausgabenart	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	in Mio. ECU									
1. Gemeinsame Marktorganisationen										
EAGFL-Garantie	4821,5	5365,0	6166,8	9264,6	10417,5	11283,2	10960,2	12369,5	15788,2	18328,3
Fischerei	-	-	-	14,1	45,3	43,7	49,9	54,8	54,8	57,1
2. Strukturausgaben										
EAGFL-Ausrichtung	184,3	218,2	296,7	323,6	401,5	592,9	566,5	638,2	719,7	646,8
Regionalfonds	90,7	277,3	372,5	254,9	513,2	726,7	798,7	973,0	1255,9	1350,6
Sozialfonds	136,3	256,3	316,9	284,8	595,7	735,2	745,8	905,6	890,9	1606,3
Spezifische Maßnahmen (dar.: zugunsten des Verein. Königreichs und d. Bundesrepublik)	8,8 (--)	23,8 (--)	30,9 (--)	25,7 (--)	194,7 (--)	422,2 (174,1)	1536,8 (1248,4)	2198,2 (1819,2)	2092,5 (1670,2) ^a	1354,8 (1202,0) ^a
3. Sonstige										
Forschung, Energie usw.	116,3	118,1	143,2	202,6	311,5	311,5	377,2	437,7	525,1 ^b	639,8 ^b
Entwicklungshilfe	324,2	136,8	215,9	265,2	405,4	508,9	858,5	786,1	810,8	1150,6
Erstattungen an die Mitgliedsstaaten	354,2	472,3	665,0	662,1	741,6	846,4	956,3	1049,3	1064,7	1173,2
Verwaltungsausgaben	375,0	419,7	497,0	675,5	771,6	819,7	942,9	1010,3	1110,4	1216,1
Gesamt	6411,2	7287,6	8704,9	11973,1	14367,1	16290,4	17792,8	20422,7	24313,0	27523,6

Tabelle 24 (Fortsetzung)

Ausgabenart	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
	in % des Gesamtvolumens									
1. Gemeinsame Marktorganisationsorganisationen										
EAGFL-Garantie	75,2	73,6	70,9	77,4	72,5	69,3	61,6	60,6	64,9	66,6
Fischerei	-	-	-	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
2. Strukturausgaben										
EAGFL-Ausrichtung	2,9	3,0	3,4	2,7	2,8	3,6	3,1	3,2	3,0	2,4
Regionalfonds	1,4	3,8	4,3	2,1	3,6	4,5	4,5	4,8	5,2	4,9
Sozialfonds	2,1	3,5	3,6	2,4	4,1	4,5	4,2	4,4	3,7	5,8
Spezifische Maßnahmen (dar.: zugunsten des Verein. Königreichs und d. Bundesrepublik)	(--)	(--)	(--)	(--)	(--)	(1,1)	(7,0)	(8,9)	(6,9) ^a	(4,4) ^a
3. Sonstige										
Forschung, Energie usw.	1,8	1,6	1,6	1,7	2,0	1,9	2,1	2,1	2,1 ^b	2,3 ^b
Entwicklungshilfe	5,1	1,9	2,5	2,2	2,8	3,1	4,8	3,8	3,3	4,2
Erstattungen an Mitgliedsstaaten	5,5	6,5	7,6	5,5	5,2	5,2	5,4	5,1	4,4	4,3
Verwaltungsausgaben	5,8	5,8	5,7	5,7	5,4	5,0	5,3	5,0	4,6	4,4
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Einschließlich, ^b ohne spezifische Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik Deutschland auf dem Energie-, Verkehrs- und Beschäftigungssektor.

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.

ben zur Finanzierung der gemeinsamen Marktorganisation machen zu meist etwa zwei Drittel bis drei Viertel der Gesamtausgaben aus. Die über eine Reihe von Jahren sinkende Tendenz dieses Ausgaben teils hat sich ab 1983 wieder umgekehrt.¹ Bei den Strukturausgaben ist zeitweise zwar ein bemerkenswerter Anstieg des Ausgabenanteils zu beobachten, der sich etwa parallel zur Entwicklung der Agrarausgaben vollzogen hat. Ohne die britischen Entlastungsmaßnahmen liegen die Strukturausgaben mit 13,6 % im Jahre 1984 allerdings nur mäßig über dem 1976er-Wert (10,6 %), so daß sich insgesamt kein grundlegender Wandel in der Ausgabenstruktur vollzogen hat.

Die übrigen Ausgabenkategorien weisen zusammen einen relativ konstanten Ausgabenanteil von etwa 15 % auf. Bemerkenswert sind dabei die teilweise starken Schwankungen der Entwicklungshilfeleistungen sowie die sinkende Tendenz des Verwaltungsausgabenanteils.²

4.1.3.1. Agrarfonds - Abteilung Garantie

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist mit der älteste, wohl wichtigste, zugleich aber auch am heftigsten kritisierte Bereich der Gemeinschaftspolitik. Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) wurde 1962 durch die Verordnung Nr. 25/1962 des Rates³ geschaffen. Er umfaßt die Abteilung Garantie, von der die Kosten der Durchführung von Marktordnungsausgaben getragen werden, und die Abteilung Ausrichtung zur Finanzierung der

¹Nach dem Haushaltsplan des Jahres 1985 beträgt der Anteil der Agrarausgaben 69,3 %. Vgl. Bulletin der EG, Nr. 6, 1985, S. 110 f.

²Im folgenden werden die Ausgaben für Fischereierzeugnisse wegen ihrer sehr geringen Bedeutung vernachlässigt. Für diesen Sektor gilt prinzipiell das gleiche Marktordnungssystem wie für die meisten großen Agrarmärkte. Neben den Interventionsausgaben werden auch Mittel für strukturelle Zwecke zur Verfügung gestellt.

³Verordnung Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Amtsblatt der EG vom 20.4.1962.

gemeinsamen Agrarstrukturpolitik. In der Verordnung war vorgesehen, die Gesamtausgaben des EAGFL im Verhältnis 3:1 auf die Abteilungen Garantie und Ausrichtung aufzuteilen. Im Laufe der Entwicklung wurden die Strukturausgaben allerdings auf bestimmte Höchstbeträge begrenzt;¹ seitdem beanspruchen die Ausgaben der Abteilung Garantie etwa 95 % der Gesamtmittel des EAGFL.

Die wichtigsten Ziele der Agrarpolitik werden in Art. 39 des EWG-Vertrages definiert. Für die Markt- und Preispolitik sind dies vor allem die Einkommensstützung für die Landwirtschaft, die Stabilisierung der Märkte sowie die Sicherstellung der Versorgung. Diese Zielvorstellungen sollen im Rahmen einer Agrarmarktordnung realisiert werden, die sich auf folgende drei Prinzipien gründet²: den Grundsatz der Markteinheit mit einem ungehinderten Warenverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten; einer Gemeinschaftspräferenz, die durch die Errichtung eines Zoll- und Abschöpfungssystems an den Grenzen die europäische Landwirtschaft von den Weltmärkten abschirmt sowie das Prinzip der finanziellen Solidarität der Mitgliedsstaaten, nach dem die erforderlichen Ausgaben gemeinschaftlich finanziert werden.

Der EAGFL ist kein Fonds im eigentlichen Sinne, da er weder über eine eigene Rechtsfähigkeit noch über Finanzautonomie verfügt. Er ist bis 1967 Bestandteil des EWG-Haushalts gewesen und seither in den Gesamthaushalt der EG integriert. Seine Ausgaben - wie auch die übrigen Leistungen des Gesamthaushalts - werden grundsätzlich³ nach dem Nonaffektionsprinzip aus den gesamten dem Gemeinschaftshaushalt zur Verfügung stehenden Einnahmen finanziert.

¹Siehe hierzu Abschnitt 4.1.3.2.1.

²Vgl. EG-Kommission, Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft, 3. Ausgabe, Europäische Dokumentation 6/1982, Luxemburg 1982, S. 14 f.

³Zu den Ausnahmen siehe weiter unten.

Die Mittel des Garantiefonds gehören zu den obligatorischen Ausgaben,¹ für die im Haushaltsverfahren der Rat die letztendliche Entscheidungskompetenz besitzt.² Diese Ausgaben sind die finanzielle Konsequenz aus den Regelungen der verschiedenen Marktorganisationen, die vom Rat auf Vorschlag der Kommission getroffen werden.³ Da die Kompetenz für die Markt- und Preispolitik auf die Gemeinschaft übertragen worden ist, ist die Agrarmarktpolitik "in ihren Entscheidungs- und Finanzmechanismen voll gemeinschaftlich orientiert."⁴

4.1.3.1.1. Organisation und Instrumentarium der gemeinsamen Agrarpolitik

Heute unterliegen fast sämtliche landwirtschaftlichen Erzeugnisse der Mitgliedsländer dem gemeinsamen Marktordnungssystem, das über 90 % des Wertes der landwirtschaftlichen Enderzeugung erfaßt.⁵ Wenn damit auch nahezu der gesamte Agrarbereich reglementiert wird, so erfolgt dies ausgabenseitig doch nur marginal, denn die Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) machen weniger als 10 % der landwirtschaftlichen Enderzeugung aus.⁶

¹ So werden in Art. 203 des EWG-Vertrages diejenigen Ausgaben des Gesamthaushalts definiert, die sich zwingend aus dem Gemeinschaftsvertrag oder aufgrund hieraus erlassener Rechtsakte ergeben.

² Vgl. hierzu etwa G. Ott, Das Haushaltsverfahren in den Europäischen Gemeinschaften, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 11. Jg., 1982, S. 364 ff.

³ Vgl. zu Einzelheiten P. Gilsdorf, Gemeinschaftssubventionen im Bereich der Landwirtschaft, in: B. Börner, M. Bullinger (Hrsg.), Subventionen im gemeinsamen Markt, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 29, Köln, Berlin u.a. 1978, S. 215 ff., hier: S. 262 ff.

⁴ D. Strasser, S. 172.

⁵ Vgl. EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1983, S. 190 f.

⁶ Vgl. Ebenda sowie die Angaben der Tabelle 25.

Grundlegendes Element der GAP¹ ist die Festsetzung einheitlicher (Richt-)Preise für die einzelnen Marktordnungsprodukte durch die alljährlichen Preisbeschlüsse des Ministerrates. Daraus werden zum einen - als untere Grenze des angestrebten Erzeugerpreisniveaus - die sog. Interventionspreise abgeleitet, zu denen die Interventionsstellen zum Ankauf der ihnen angebotenen Erzeugnisse verpflichtet sind, und die damit eine Mindestpreisgarantie darstellen. Zum anderen ist das Gemeinschaftspreisniveau Bestimmungsgröße für die Höhe der Exporterstattungen, die bei der Ausfuhr von Agrarprodukten die Differenz zu den Weltmarktpreisen ausgleichen und den Agrarexporteuren ebenfalls das Gemeinschaftspreisniveau garantieren sollen. Durch diese Markt- und Preispolitik haben also zum einen die Verbraucher höhere Preise zu tragen und wird zum anderen der Gemeinschaftshaushalt über die Interventionsmaßnahmen belastet, um das einkommenspolitische Ziel für die Landwirtschaft zu erreichen.²

Die Preispolitik konkretisiert sich in den Marktordnungen für die einzelnen Erzeugnisse, die je nach spezifischen Produkteigenschaften, Produktions- und Marktbedingungen unterschiedlich ausgestaltet sind. Vereinfachend lassen sie sich in folgende Grundtypen einteilen: Über 70 % der landwirtschaftlichen Erzeugung fällt unter Marktordnungen mit obligatorischen bzw. fakultativen Mindestpreisen und gleichzeitigem Außenhandelsschutz (Ausfuhrerstattungen, Einfuhrabschöpfungen). Dazu gehören die Produkte Getreide, Milch- und Milch-erzeugnisse, Zucker und Rindfleisch. Für weitere 25 % der Erzeugung bleibt die Marktordnung im wesentlichen auf den Außenschutz beschränkt. Daneben werden im Rahmen einiger Marktordnungen Ergänzungshilfen mit dem Ziel tragbarer Verbraucherpreise bei gleichbleibendem Erzeugereinkommen und bei anderen Produkten Pauschalbeihilfen als Produktionsanreiz gewährt.³

¹Ausführliche Darstellungen der GAP finden sich neben den bereits genannten Beiträgen auch in R. Fennell, *The Common Agricultural Policy of the European Community*, London, Toronto u.a. 1979; J. S. Marsh, P. J. Swanney, *Agriculture and the European Community*, London 1980.

²Vgl. J. Ø. Møller, S. 159; V. Petersen (1983), S. 39 f.

³Vgl. hierzu etwa EG-Kommission, *Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft*, S. 18 ff.;

Die Gemeinschaftsinterventionen im Rahmen der Agrarmarktpolitik sind in ihrer Vielfalt auch von Fachleuten kaum zu überblicken und unterliegen zudem einem ständigen Wandel.¹ Für die Zwecke dieser Arbeit reichte es allerdings aus, das Instrumentarium der GAP in seinen wesentlichen Zügen zu erfassen und die einzelnen Maßnahmen nach ihrer wirtschaftlichen Art zu differenzieren. Die quantitative Bedeutung der einzelnen Instrumente geht aus der Tabelle 25 hervor.

Dabei hat sich das Schwergewicht der Ausgaben in den letzten Jahren auf die Binnenmarktinterventionen verlagert, die gegenwärtig etwa zwei Drittel des Fondsvolumens beanspruchen, während etwa ein Drittel auf die Ausfuhrerstattungen entfällt. Von den Maßnahmen zur Stützung des Binnenmarktes stellen die Preisausgleichsbeihilfen das mit Abstand wichtigste Marktordnungsinstrument dar. Es umfaßt einen breiten Fächer von Subventionen, die die Kommission in Erzeuger- und Verarbeitungshilfe gliedert. Die Erzeugerbeihilfen werden an die Produzenten direkt gezahlt und stellen für sie ein zusätzliches Einkommen im Sinne einer Transferzahlung dar, während die Beihilfen zur Verarbeitung der Grunderzeugnisse eine Absatzgarantie bewirken.²

Die Lagerhaltungskosten ergeben sich aus der Verpflichtung der Interventionsstellen zum Ankauf der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu garantierten Mindestpreisen. Hierfür finanziert der EAGFL die technischen Kosten der Lagerhaltung, die Zinskosten der für den Ankauf erforderlichen Mittel sowie die Ausgaben zur Deckung des Unter-

¹Vgl. P. Gilsdorf, S. 216 f.; P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, München 1972, S. 896.

²Vgl. EG-Kommission, Elfter Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft 1981, Abteilung Garantie und finanzielle Durchführung der Nahrungsmittelhilfe, KOM (82) 439 endg., Brüssel, 23. Juli 1982, S. 15 f.

³Vgl. EG-Kommission, Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik: Der EAGFL, Garantie, Grünes Europa, Nr. 182, Brüssel, Luxemburg 1982, S. 9.

Tabelle 25

Ausgaben des EAGFL-Garantie nach wirtschaftlichen
Arten und Erzeugnissen 1980 - 1984

Ausgabenart Erzeugnisse	Mio. ECU					in %				
	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
Ausfuhrer- stattungen	5452,4	4938,5	4764,2	5220,5	6203,6	48,2	44,3	38,4	32,8	33,7
Interventio- nen:										
Lagerhaltungs- kosten	1616,9	1631,3	1818,0	2893,4	3540,4	14,3	14,7	14,7	18,2	19,3
Preisaus- gleichsbei- hilfen	3448,3	3663,6	4745,2	6409,8	6727,0	30,5	32,9	38,2	40,3	36,6
Sonstige	499,1	669,4	765,1	907,4	1524,7	4,4	6,0	6,2	5,7	8,3
Währungsaus- gleichsbe- träge	298,5	238,4	313,1	488,6	376,2	2,6	2,1	2,5	3,0	2,1
Gesamt	11315,2	10980,2 ^a	12405,6	15919,7	18371,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Getreide	1669,3	1921,4	1824,5	2441,2	1650,0	15,2	17,6	15,1	15,8	9,2
Milcherzeug- nisse	4752,0	3342,7	3327,7	4396,1	5441,7	43,1	30,7	27,5	28,5	30,2
Fette	687,3	1025,4	1213,8	1620,9	1752,0	6,2	9,4	10,0	10,5	9,7
Zucker	575,2	767,5	1241,9	1316,2	1631,5	5,2	7,0	10,3	8,5	9,1
Rindfleisch	1363,3	1436,9	1158,6	1736,5	2546,8	12,4	13,2	9,6	11,3	14,2
Obst und Ge- müse	687,3	641,1	914,3	1196,1	1454,6	6,2	5,9	7,6	7,8	8,1
Sonstige	1282,3	1767,8	2411,7	2723,5	3519,1	11,7	16,2	19,9	17,6	19,5
Gesamt ^b	11016,7	10902,8	12092,5	15431,1	17995,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aEinschließlich des Fehlbetrages aus den Rechnungsabschlüssen 1974/75 von 161 Mio. ECU.

^bohne Währungsausgleichsbeträge.

Quelle: EG-Kommission, Finanzbericht über den EAGFL-Garantie, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

schieds zwischen Ankaufspreis bei der Einlagerung und Verkaufspreis bei der Auslagerung.¹ Zu den sonstigen Interventionen auf dem Binnenmarkt gehören die Kosten für die Rücknahme von Produkten aus dem Markt sowie bestimmte Prämien, die die Erzeugung und den Verbrauch in ihrer Ausrichtung beeinflussen sollen.

Die Währungsausgleichsbeträge resultieren aus den Differenzen zwischen den Wechselkursen auf den Devisenmärkten und den für den gemeinsamen Agrarmarkt vereinbarten "grünen Paritäten". Mit diesen gespaltenen Wechselkursen wird das Agrarpreissystem von der Entwicklung der Devisenmarktkurse abgekoppelt und so verhindert, daß sich Auf- und Abwertungen auf die nationalen Agrarpreise bzw. Erzeugereinkommen auswirken. Um dieses Wechselkurssystem vor Arbitragegeschäften zu schützen, wurden WAB eingeführt, deren jeweilige Höhe die Differenzen zwischen Devisenmarktkursen und grünen Paritäten abdeckt.² Dieses System wird prinzipiell in der Form praktiziert, daß die - im Verhältnis zu den grünen Kursen - aufwertenden Mitgliedsstaaten Ausgleichszahlungen für Exporte leisten und Ausgleichsabgaben für Importe erheben, während die Abwertungsländer umgekehrt verfahren. Es führt damit sowohl zu Einnahmen als auch zu Ausgaben, die jeweils über den Gemeinschaftshaushalt abgewickelt, allerdings nur saldiert budgetiert werden.

Wie die Tabelle 25 ebenfalls ausweist, konzentrieren sich etwa 80 % der EAGFL-Ausgaben auf nur sechs Marktordnungen, von denen die Sektoren Milch und Getreide fast die Hälfte der Fondsmittel beanspruchen. Die auf diesen Märkten vorliegenden Bedingungen determinieren damit maßgeblich die Entwicklung der Agrarausgaben sowie ihre Verteilung auf die Mitgliedsstaaten. Bestimmungsgründe sind vor allem das administrierte Preisniveau, die Produktion, der Verbrauch und die Welt-

¹Vgl. EG-Kommission, Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik: Der EAGFL, Garantie, Grünes Europa, Nr. 182, Brüssel, Luxemburg 1982, S. 9.

²Vgl. C. Thoroe, Die europäische Agrarpolitik als Finanzausgleichsproblem, in: D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III. Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/III, Berlin 1981, S. 85 ff.; hier: S. 99 f.

marktlage.¹ Dabei ist neben einer stetigen Erhöhung der Agrarpreise die Produktion stets stärker als der Verbrauch gestiegen und hat bei den meisten der in Tabelle 25 angegebenen Produkten zu einem gemeinschaftlichen Selbstversorgungsgrad von über 100 % geführt.² Damit muß die Überschußproduktion entweder auf dem Weltmarkt abgesetzt werden oder sind Interventionen auf dem Binnenmarkt erforderlich.³ Im Rahmen des Weltmarktangebots spielen die Absatzbedingungen sowie die Weltmarktpreise und ihre Differenz zum Gemeinschaftspreisniveau eine entscheidende Rolle für die Höhe der Exporterstattungen.⁴

Nach dieser skizzenhaften Darstellung der Organisation und des Instrumentariums der GAP sind die Ausgaben des EAGFL dahingehend zu differenzieren, inwieweit sie sachlich im Dienste der Marktordnungspolitik stehen. Dabei zeigt sich, daß ein Teil des Fondsvolumens nicht in diesem Sinne verwendet wird, sondern als Folgekosten anderer Politikbereiche einzuordnen ist.

Dazu werden die über den Agrarfonds abgewickelten Ausgaben im Rahmen der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik gezählt.⁵ Dies sind zum einen die Exporterstattungen im Zusammenhang mit den Nahrungsmittellieferungen an Entwicklungsländer.⁶ Daneben entstehen auf indirektem Wege Kosten dadurch, daß die Gemeinschaft sich im Zuckerabkommen mit den AKP-Staaten und Indien zur Einfuhr bestimmter Zuckermengen verpflichtet hat, die bei der gegenwärtigen gemeinschaftlichen Über-

¹Vgl. V. Petersen (1983), S. 47.

²Vgl. EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1983, S. 239 f.

³Vgl. J. Ø. Møller, S. 127.

⁴Im Hinblick auf die Gesamtausgaben des EAGFL ist auf die mögliche Interdependenz zwischen den Exporterstattungen und den Lagerkostenausgaben hinzuweisen, da etwa Einsparungen bei einer Ausgabenart Aufwendungen in der anderen Kategorie nach sich ziehen können.

⁵Vgl. D. Strasser, S. 177 ff.

⁶Siehe hierzu Abschnitt 4.1.3.4.

schußproduktion reexportiert werden müssen, und die damit ebenfalls Ausgaben für Ausfuhrerstattungen bewirken. Weiterhin importiert die Gemeinschaft zu herabgesetzten oder Null-Zollsätzen Agrarerzeugnisse, die unmittelbar mit den Gemeinschaftsprodukten in Wettbewerb treten, und die Ausgleichsbeihilfen zur Förderung ihres Absatzes nach sich ziehen. Dies betrifft Buttereinfuhren aus Neuseeland sowie den Import von Rindfleisch und Getreide.¹ Ebenso als nicht zum Marktordnungsbereich gehörend werden die Währungsausgleichsbeträge angesehen, deren Existenz auf die Weigerung der betroffenen Mitgliedsstaaten zurückgeführt wird, die für den Agrarmarkt geltenden Währungsrelationen den laufenden Devisenkursen anzupassen,² und die - so Strasser - "die Unfähigkeit der Mitgliedsstaaten widerspiegeln, eine Konvergenz ihrer Volkswirtschaften zu erreichen und eine Wirtschafts- und Währungsunion einzurichten."³

Die uneingeschränkte Zuordnung dieser Ausgaben zum nichtmarktordnungspolitischen Bereich ist allerdings problematisch. So sind mit der handelspolitischen Zusammenarbeit, in deren Rahmen die begünstigten Importe fallen, auch positive Effekte für den Gemeinschaftshaushalt verbunden,⁴ und lassen sich die finanziellen Nettowirkungen wohl nur schwer abschätzen. Weiterhin ist in den Fällen, in denen die Nahrungsmittellieferungen lediglich Ersatz für einen Exportverkauf darstellen oder die Güter anderenfalls zu Garantiepreisen an die Interventionsstellen abgegeben werden, die dafür gewährte Exporterstattung durchaus als Marktordnungsmaßnahme anzusehen.⁵ Schließlich stehen die mit den WAB verbundenen Berichtigungen der

¹Die hierfür veranschlagten Kosten beliefen sich im Haushaltsplan 1983 auf über 1 Mrd. ECU. Vgl. EG-Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1983, S. 407.

²Vgl. J. Ø. Møller, S. 119 f.

³D. Strasser, S. 198.

⁴Vgl. EG-Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1983, S. 407.

⁵Vgl. hierzu die Diskussion im Rahmen der Entwicklungsausgaben in Abschnitt 4.1.3.4.

Marktpreise beim innergemeinschaftlichen Handel bzw. mit Drittländern vor allem im Zusammenhang mit dem einkommenspolitischen Ziel der Agrarpolitik¹ und stellen damit durchaus mit der Bewirtschaftung der Agrarmärkte zusammenhängende Ausgaben dar.²

Zur Bestimmung des Nettovolumens der Agrarmarktordnungspolitik wird auch auf die damit verbundenen Einnahmen aus dem Außenschutz, die Agrarabschöpfungen sowie die Zucker- und Isoglucoseabgaben zur Finanzierung des Zuckermarktes³ verwiesen.⁴ Diese Einnahmen machten in den letzten Jahren etwa 16 bis 18 % des EAGFL-Volumens aus, so daß unter Berücksichtigung auch der nicht marktordnungsbedingten Ausgaben das Nettovolumen der Marktordnungspolitik durchaus auf nur etwa drei Viertel der EAGFL-Ausgaben geschätzt werden kann.

In diesem Zusammenhang ist allerdings auch von Interesse, daß innerhalb des Agrarfonds bereits einige Einnahmen mit den Ausgaben verrechnet werden. Dazu gehören vor allem die Mitverantwortungsabgabe für Milch, eine an produzierte Mengen anknüpfende und von den Erzeugern erhobene zweckgebundene Einnahme zur Finanzierung der Kosten des Milchmarktes,⁵ sowie die WAB, bei denen Erstattungen und Abführungen gegeneinander aufgerechnet werden. Diese Saldierungen, die einen Verstoß gegen das Budgetprinzip der Bruttoetatisierung darstellen, würden bei einem getrennten Ausweis zu Erhöhungen des haushaltsmäßigen EAGFL-Volumens der Jahre 1980 bis 1983 um 5 bis 10 % führen.⁶

¹ Dies hat nicht zuletzt auch die jüngste Entwicklung beim Abbau der Währungsausgleichsbeträge und die gleichzeitig getätigten nationalen Entlastungsmaßnahmen für die Landwirtschaft in der Bundesrepublik gezeigt.

² Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1982, S. 39 f.

³ Siehe hierzu Abschnitt 4.1.1.4.

⁴ Vgl. D. Strasser, S. 198; J. Ø. Møller, S. 120.

⁵ Diese Einnahme entspricht in ihren wirtschaftlichen Wirkungen den Zuckerabgaben.

⁶ Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1983, S. 49.

4.1.3.1.2. Mitgliedsstaatliche Ausgabenverteilung

Entsprechend der in dieser Arbeit verfolgten Zielsetzung, die Distributionswirkungen des EG-Budgets zu quantifizieren und sie im Hinblick auf verteilungspolitische Erfordernisse zu beurteilen, steht auch bei den Agrarausgaben der Bezug zur wirtschaftlichen Stärke der Mitgliedsländer im Vordergrund. Es geht damit nicht primär um die Frage - so wichtig sie für sich genommen auch ist -, die Zielgruppe der Landwirtschaft zu betrachten und zu prüfen, inwieweit die agrarpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft adäquat und konsistent verwirklicht werden. Solche Betrachtungen anhand der globalen gemeinschaftlichen Agrarausgaben vorzunehmen, ist zudem problematisch, da diese Zahlungen nicht allein den Landwirten zufließen, sondern der größte Teil etwa an den Handel oder andere mit der Verarbeitung und Verteilung der landwirtschaftlichen Produkte beschäftigte Gruppen gezahlt werden.¹ Dieser Tatbestand gibt vielmehr Rechtfertigung dafür, gerade auch die Agrarausgaben unter allgemeinen verteilungspolitischen Aspekten zu bewerten.

Die Verteilung der Ausgaben des EAGFL auf die Mitgliedsstaaten ist in der Tabelle 26 angegeben. Eine erste Interpretation dieser Werte kann anhand der mitgliedsstaatlichen BIP-Anteile am Gemeinschaftssozialprodukt und ihrer Finanzierungsbeiträgen am Gesamthaushalt erfolgen.² Bei einem Vergleich der Agrarausgaben mit den Finanzierungsanteilen werden gewissermaßen die Verteilungswirkungen allein der Agrarmarktpolitik betrachtet; dabei wird unterstellt, daß die Finanzierungsstruktur der Agrarausgaben mit der des Gesamthaushalts übereinstimmt.

¹Vgl. H. Reichenbach (1984), S. 455.

²Siehe hierzu die Angaben in den Tabellen 1 und 19.

Tabelle 26

Ausgaben des EAGFL-Garantie nach
Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984
	in Mio. ECU				
Belgien	571,1	489,1	535,1	611,9	686,4
Dänemark	614,5	507,8	556,7	680,7	879,6
Deutschland	2451,4	2031,5	2027,5	3075,8	3323,0
Frankreich	2827,6	3014,2	2866,2	3566,6	3592,0
Griechenland	--	146,2	684,6	1007,4	961,2
Irland	563,6	437,9	496,5	619,4	884,4
Italien	1824,0	2092,1	2502,6	2820,5	3909,4
Luxemburg	11,6	4,1	2,6	4,2	3,6
Niederlande	1538,8	1157,2	1416,7	1707,8	1964,2
Verein. Königreich	880,5	1080,1	1278,3	1691,0	2121,3
EG	11283,2 ^a	10960,2	12369,5 ^a	15788,2 ^a	18328,3 ^a
	in %				
Belgien	5,1	4,5	4,3	3,9	3,8
Dänemark	5,4	4,6	4,5	4,3	4,8
Deutschland	21,7	18,5	16,4	19,5	18,1
Frankreich	25,1	27,5	23,2	22,6	19,6
Griechenland	--	1,3	5,5	6,4	5,3
Irland	5,0	4,0	4,0	3,9	4,8
Italien	16,2	19,1	20,2	17,9	21,3
Luxemburg	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Niederlande	13,6	10,6	11,5	10,8	10,7
Verein. Königreich	7,8	9,9	10,3	10,7	11,6
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aNicht aufgeteilt: 1980: 0,1 Mio. ECU, 1982: 2,7 Mio. ECU, 1983: 2,9 Mio. ECU, 1984: 3,2 Mio. ECU.

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.

Unter diesem Aspekt erhalten traditionell Irland und neuerdings auch Griechenland die mit Abstand höchsten Zuflüsse, nämlich etwa viermal soviel als es ihrem Finanzierungs- bzw. BIP-Anteil entspricht. Für Dänemark und die Niederlande machen die Agrarzuweisungen etwa das Doppelte ihrer Finanzierungs- und Sozialproduktanteile aus. Ebenfalls überproportionale Ausgaben - etwa das eineinhalbfache seines BIP-Anteils - fließen Italien zu, während in den Fällen Frankreichs und Belgiens das Verhältnis annähernd ausgeglichen ist. Vergleichsweise geringere Ausgabenzuflüsse erhalten nur Luxemburg, die Bundesrepublik und Großbritannien, wobei die deutschen Zahlungen ungefähr zwei Drittel und die britischen Zuweisungen nur etwa die Hälfte ihres BIP- bzw. Finanzierungsanteils ausmachen.

Damit läßt sich feststellen, daß die drei wirtschaftsschwächsten Länder Griechenland, Irland und Italien, bei denen der Anteil des landwirtschaftlichen Wirtschaftszweiges am inländischen Sozialprodukt im übrigen am höchsten in der Gemeinschaft ist,¹ am stärksten durch den EAGFL begünstigt werden. Ein Bruch dieser Verteilungswirkungen tritt allerdings im Falle Großbritanniens ein, das als wirtschaftlich viertschwächstes Gemeinschaftsland die relativ geringsten Zuflüsse erhält. Hierin liegt auch die finanzielle Ursache für die hohe britische Nettozahlerposition. Ebenso werden auch die deutschen Nettotransfers maßgeblich durch die relativ geringen Beteiligungen an den Agrarausgaben bestimmt. Andererseits erhalten mit Dänemark und die Niederlanden wohlhabende Länder überdurchschnittliche Zuweisungen aus dem Agrarfonds. Damit wird deutlich, daß die Ausgaben des EAGFL nur partiell einer an der Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer orientierten Verteilung Rechnung tragen.

Für eine erste Ursachenanalyse seien der Ausgabenverteilung die entsprechenden Werte der landwirtschaftlichen Enderzeugung gegenübergestellt (Tabelle 27). Dieser Vergleich weist in vielen Fällen

¹ Diese Anteile betragen im Jahre 1983 16,3 % für Griechenland, 11,5 % für Irland und 6,6 % für Italien bei einem Durchschnittswert für die EG von 3,7 %. Vgl. EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1984, S. 195.

Tabelle 27

Landwirtschaftliche Enderzeugung^a nach Mitgliedsstaaten und
im Verhältnis zu den Marktordnungsausgaben 1980 - 1984

Mitgliedsland	Mitgliedsstaatliche Anteile an der landwirtschaftlichen Enderzeugung der EG					Anteil an den EAGFL-Ausgaben in Relation zum Anteil an der land- wirtschaftlichen Enderzeugung der EG				
	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
Belgien	3,5	3,3	2,9	3,0	3,3	1,46	1,36	1,48	1,30	1,15
Dänemark	3,9	3,9	3,8	3,8	4,3	1,38	1,18	1,18	1,13	1,12
Deutschland	19,4	18,0	18,0	18,1	18,4	0,89	1,03	0,91	1,08	0,98
Frankreich	28,7	26,3	25,5	26,3	26,0	0,87	1,05	0,91	0,86	0,75
Griechenland	--	5,0	5,1	5,5	5,6	--	0,26	1,08	1,16	0,95
Irland	2,3	2,3	2,2	2,2	2,5	2,17	1,74	1,82	1,77	1,92
Italien	22,0	20,1	18,6	19,9	21,3	0,74	0,95	1,09	0,90	1,00
Luxemburg	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Niederlande	7,5	7,4	10,7	7,6	7,5	1,81	1,43	1,07	1,42	1,43
Verein. Königreich	12,6	13,5	13,0	13,6	12,8	0,62	0,73	0,79	0,79	0,91
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

^aNur Erzeugnisse mit gemeinsamer Marktorganisation.

Quelle: EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

eine relativ gute Übereinstimmung der Ausgaben mit den Produktionsanteilen auf. Weniger treten diese Zusammenhänge allerdings für Belgien und die Niederlande auf, wofür teilweise Zurechnungsprobleme im Rahmen der Exporterstattungen verantwortlich sein werden.¹ Am ausgeprägtesten sind die Unterschiede im Falle Irlands, dessen vergleichsweise sehr hohe Ausgabenzuflüsse vor allem auf einen großen Anteil hochprotektionierter Erzeugnisse an der landwirtschaftlichen Erzeugung zurückzuführen sind. Bemerkenswert sind zudem die - zumindest lange Zeit - relativ geringen Agrarausgaben zugunsten Großbritanniens, die auf einen insgesamt geringen Protektionsgrad der britischen Agrarproduktion hinweisen.

Wenn auch das Volumen der landwirtschaftlichen Produktion der Mitgliedsstaaten als maßgeblicher Bestimmungsgrund der ihnen zufließenden Marktordnungsausgaben eingestuft werden kann, so ist davon selbstverständlich keine vollständige Erklärung zu erwarten. Hierzu müßten vor allem der bereits angesprochene unterschiedliche Subventionsgrad der einzelnen Marktordnungserzeugnisse, die landwirtschaftliche Produktionsstruktur sowie der Selbstversorgungsgrad bzw. die Überschußproduktion bei den einzelnen Produkten und für die Mitgliedsstaaten herangezogen werden. An diesen Faktoren hätte eine umfassendere Analyse der Garantieausgaben anzusetzen, die dann auch die Ausgabenentwicklung im Zeitablauf zuverlässig erklären könnte.

4.1.3.1.3. Problematik des formalen Verteilungsansatzes

Die bisherige Betrachtung der Verteilungswirkungen der Agrargarantieausgaben stellt auf die Zahlungsströme ab. Damit müssen nicht zugleich auch die finanziellen Vorteile für die Mitgliedsländer erfaßt werden; denn die mit den Exporterstattungen, Lagerhaltungskosten und WAB den Mitgliedsländern zugerechneten Haushaltsrückflüsse

¹Siehe hierzu Darstellung im Abschnitt 4.1.3.1.3.1.

erfolgen nicht immer zugunsten der heimischen Wirtschaftssubjekte. Diese Zusammenhänge sind im folgenden zu analysieren. Daneben ist im Rahmen eines umfassenderen Ansatzes zu fragen, inwieweit eine Zurechnung der - wenn auch um die eben genannten Verzerrungen korrigierten - Haushaltsausgaben nach Maßgabe der empfangenen Leistungen überhaupt ein geeigneter Ansatz zur Bemessung der Vorteile aus der gemeinsamen Agrarpolitik ist.

4.1.3.1.3.1. Exporterstattungen

Der hier vorliegende Sachverhalt stellt gewissermaßen die Kehrseite des mit den Zöllen und Agrarabschöpfungen verbundenen Rotterdam-Antwerpen-Effekts dar,¹ Dort wurde danach gefragt, wie groß die bei Drittlandsimporten mit Bestimmung für ein anderes Mitgliedsland erhobenen und an den Gemeinschaftshaushalt abgeführten Zölle und Abschöpfungen sind. Hier geht es um den Tatbestand, daß Exporterstattungen im allgemeinen im Ausfuhrland gezahlt und diesem Land auch als Haushaltsausgaben zugerechnet werden. Insofern nun die ausgeführten Agrargüter ursprünglich aus einem anderen Mitgliedsland stammen und nur aus transporttechnischen Gründen auf diese Weise abgewickelt werden, werden dem Ausfuhrland Leistungen aus dem EG-Haushalt zugerechnet, die nicht seinen Landwirten, sondern denen des Ursprungsland zugute kommen, d.h. den Absatz ihrer Produkte ermöglichen.² Analog zu den Zöllen und Agrarabschöpfungen kann davon ausgegangen werden, daß hiervon vor allem Belgien und die Niederlande als Ausfuhrländer und die Bundesrepublik als Ursprungsland betroffen sind.

Im folgenden soll nun versucht werden, diese Effekte abzuschätzen und auf dieser Grundlage die ausgewiesenen Zahlungsströme zu korrigieren. Da hierfür Schätzungen der zuständigen statistischen Ämter

¹ Siehe hierzu die Abschnitte 4.1.1.2.3. und 4.1.1.3.3.

² Vgl. hierzu A. Edwards, S. 752; J. Ø. Møller, Der Haushalt der EG, in: Europa-Archiv, 37. Jg., 1982, S. 231 ff.; hier: S. 234 f.; E. Seeböhm, S. 179.

nicht zur Verfügung stehen, soll die empirische Überprüfung anhand der Produktions- und Selbstversorgungsstruktur der betroffenen Länder erfolgen. Die Arbeitsgrundlage lautet konkret: Je höher der - auf einzelne Agrarprodukte bezogene - Selbstversorgungsgrad eines Landes ist, desto höher wird im allgemeinen auch sein (Drittlands-) Exportvolumen sein und um so höher sind auch die Exporterstattungen in % der Produktion. Signifikante Abweichungen von diesen Zusammenhängen in der Weise, daß ein Mitgliedsland mit geringem Selbstversorgungsniveau weit überproportionale Exporterstattungen erhält, können dann als Existenz des 'umgekehrten' Rotterdam-Antwerpen-Effekts interpretiert werden.

Die empirische Analyse erfolgt für vier Marktordnungsprodukte, die zwischen 80 und 90 % der Exporterstattungen für sich beanspruchen. Ihre Ergebnisse sind in der Tabelle 28 zusammengestellt.

Betrachtet man zunächst die Situation für Getreide, dann fällt hier sofort auf, daß die relative Höhe der Exporterstattungen zugunsten Belgiens und der Niederlande weit aus dem üblichen Zusammenhang fällt, denn diese Länder erhalten trotz der mit Abstand niedrigsten Selbstversorgungsniveaus die bei weitem höchsten Exporterstattungen in bezug auf ihre Produktion. Diese hohen Werte können auch nicht durch vergleichsweise geringe Einlagerungen erklärt werden (siehe Tabelle 29), die als mögliche alternative Verwendung mit der Höhe der Exporte im Zusammenhang stehen können. Die auf dem Getreidesektor zu beobachtenden Ergebnisse deuten also auf die Existenz des Rotterdam-Antwerpen-Effekts bei den Exporterstattungen hin.

Geht man noch einen Schritt weiter und wagt auf der Grundlage dieser Ergebnisse eine erste Quantifizierung dieses Effekts, dann gelangt man zu folgenden Größenordnungen: Legt man vorsichtigerweise trotz des geringen belgischen und niederländischen Selbstversorgungsniveaus das gemeinschaftsdurchschnittliche Verhältnis von Exporterstattungen und Produktion von 1 % zugrunde und wertet die darüber hinausgehenden Erstattungen als nicht zur landeseigenen Produktion gehörend, dann erhält man als Ergebnis, daß in den Jahren des Un-

Tabelle 28

Exportensterstattungen, Produktion und Selbstversorgungsgrad ausgewählter Agrarerzeugnisse
nach Mitgliedsländern 1980 - 1983

Mitgliedsland	Getreide							
	Exportensterstattungen in Mio. ECU				Exportensterstattungen in % der Produktion ^a und Selbstversorgungsgrad (in Klammern)			
	1980	1981	1982	1983	1980 ^b	1981 ^b	1982 ^b	
Belgien/Luxemburg	107,2	97,4	79,6	131,7	5,0 (57)	4,8 (48)	4,0 (49)	
Dänemark	51,8	23,3	17,7	21,6	0,7 (112)	0,3 (100)	0,2 (105)	
Deutschland	158,6	115,3	129,1	135,8	0,7 (87)	0,5 (91)	0,6 (89)	
Frankreich	632,1	707,3	510,2	745,5	1,4 (168)	1,5 (179)	1,1 (170)	
Griechenland	--	18,6	55,3	64,8	--	0,4 (124)	1,1 (95)	
Irland	1,2	2,3	2,1	4,4	0,1 (82)	0,1 (79)	0,1 (83)	
Italien	64,5	69,3	67,3	142,5	0,4 (69)	0,4 (73)	0,4 (78)	
Niederlande	54,0	45,6	58,7	67,6	4,2 (26)	3,6 (27)	4,6 (28)	
Verein. Königreich	105,5	127,2	144,9	211,1	0,6 (80)	0,7 (92)	0,7 (105)	
EG	1174,7	1206,3	1064,9	1525,0	1,0 (98)	1,0 (106)	0,9 (105)	

^aProduktion in 1000 t; ^bwerte für die Produktion und Selbstversorgungsgrade aus den Jahren 1979/80 bzw. 1980/81 bzw. 1981/82.

Tabelle 28 (Fortsetzung)

Mitgliedsland	Milch- und Milcherzeugnisse							
	Exporterrstattungen in Mio. ECU				Exporterrstattungen in % der Produktion ^a und Selbstversorgungsgrad ^b (in Klammern)			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	
Belgien/Luxemburg	253,8	101,2	107,3	52,7	35,1 (112/260)	13,0 (115/470)	25,7 (110/208)	
Dänemark	254,3	171,6	196,3	189,0	22,9 (209/97)	14,3 (214/103)	28,2 (233/173)	
Deutschland	429,5	311,4	208,9	188,6	7,9 (132/238)	5,5 (124/227)	6,4 (128/248)	
Frankreich	555,8	462,9	274,3	207,0	10,1 (122/121)	8,5 (120/122)	8,6 (124/139)	
Griechenland	--	0,1	1,6	1,7	--	0,0 (70/--)	0,5 (43/--)	
Irland	212,6	119,3	85,2	75,2	26,8 (295/--)	13,5 (266/--)	16,1 (298/--)	
Italien	19,1	19,0	17,9	21,5	0,7 (68/--)	0,7 (63/--)	1,1 (64/--)	
Niederlande	878,3	579,9	548,4	500,3	34,0 (255/67)	22,4 (270/83)	32,5 (467/79)	
Verein. Königreich	142,5	120,9	81,2	90,6	4,3 (51/329)	3,1 (53/181)	3,7 (67/315)	
EG	2745,9	1886,3	1521,3	1326,8	12,4 (120/132)	7,7 (118/142)	10,9 (128/153)	

^a in Mio. ECU; ^b (Butter/Magermilchpulver)

Tabelle 28 (Fortsetzung)

Mitgliedsland	Zucker								
	Exporterstattungen in Mio. ECU				Exporterstattungen in % der Produktion ^a und Selbstversorgungsgrad (in Klammern)				
	1980	1981	1982	1983	1980 ^b		1981 ^b		1982 ^b
Belgien/Luxemburg	45,8	66,0	135,8	113,0	0,8	(277)	1,2	(222)	2,0 (282)
Dänemark	6,0	17,6	30,9	21,8	0,2	(192)	0,6	(187)	1,0 (208)
Deutschland	59,7	76,4	125,5	132,1	0,3	(124)	0,4	(123)	0,5 (152)
Frankreich	148,8	203,3	336,1	386,2	0,6	(208)	0,8	(221)	0,9 (263)
Griechenland	--	--	--	0,0	--	--	--	(74)	-- (115)
Irland	3,2	--	--	5,0	0,2	(117)	--	(101)	-- (115)
Italien	--	13,7	20,7	0,2	--	--	0,1	(102)	0,1 (132)
Niederlande	19,5	25,7	51,8	50,1	0,4	(142)	0,4	(161)	0,7 (179)
Verein. Königreich	3,2	6,4	43,1	49,8	0,0	(48)	0,1	(49)	0,6 (47)
EG	286,2	409,2	744,0	758,1	0,4	(125)	0,5	(127)	0,7 (154)

^aProduktion Zuckerrüben in 1000 t; ^bWerte für die Produktion und Selbstversorgungsgrade aus den Jahren 1979/80 bzw. 1980/81 bzw. 1981/82.

Tabelle 28 (Fortsetzung)

Rindfleisch										
Mitgliedsland	Exportorerstattungen in Mio. ECU				Exportorerstattungen in % der Produktion ^a und Selbstversorgungsgrad (in Klammern)					
	1980	1981	1982	1983	1980		1981		1982	
Belgien/Luxemburg	13,8	15,9	7,1	10,2	4,5	(108)	5,0	(116)	2,5	(106)
Dänemark	44,1	40,7	33,6	44,6	18,1	(351)	17,2	(372)	14,6	(413)
Deutschland	211,9	215,0	109,7	165,1	13,5	(106)	14,0	(111)	7,5	(111)
Frankreich	134,6	165,2	169,1	167,0	7,3	(111)	9,0	(116)	9,7	(112)
Griechenland	--	--	--	--	--	(46)	--	(57)	--	(42)
Irland	121,8	166,8	190,3	238,4	27,4	(655)	53,0	(482)	55,3	(483)
Italien	46,9	60,0	41,7	48,1	4,1	(63)	5,4	(60)	3,8	(59)
Niederlande	104,0	85,5	29,2	49,1	24,8	(141)	19,6	(156)	6,7	(154)
Verein. Königreich	38,5	76,2	62,8	105,7	3,5	(84)	7,2	(83)	6,5	(83)
EG	715,5	825,3	643,5	828,2	10,1	(103)	11,9	(104)	9,7	(102)

^aProduktion in 1000 t

Quelle: Eurostat, Agrarstatistisches Jahrbuch, versch. Jg.; EG-Kommission, Finanzbericht über den EAGFL-Garantie; versch. Jg.; dies., Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

tersuchungszeitraums etwa drei Viertel der jeweils für Belgien und die Niederlande ausgewiesenen Exporterstattungen auf die Ausfuhr von Erzeugnissen anderer Mitgliedsländer, vor allem wohl der Bundesrepublik, zurückzuführen sind.

Weniger eindeutig ist dagegen die Situation bei den übrigen Produkten. Im Milchsektor¹ sind zwar ebenfalls Tendenzen einer Überbewertung der ursprünglich zu Belgien und den Niederlanden gehörigen Erstattungen erkennbar, die angesichts des relativ hohen Erstattungsvolumens nicht unbedeutend sein könnten. Andererseits mögen aber auch Zusammenhänge mit den relativ niedrigen Einlagerungen (Tabelle 28) bestehen und eine gewisse Kompensation bewirken. Insgesamt lassen sich auf der Grundlage der vorliegenden Daten allerdings kaum Schätzungen über eine effektive Zugehörigkeit der Exporterstattungen angeben. Für den Zucker- und Rindfleischbereich sind keine gravierenden Unregelmäßigkeiten erkennbar; gewisse Abweichungen vom eingangs beschriebenen Grundzusammenhang sollten nicht überinterpretiert werden.

Die hier vorgestellten Ergebnisse bilden den ersten Versuch einer Quantifizierung der mit der herkömmlichen Zurechnung der Exporterstattungen verbundenen Verzerrungen. Sie können selbstverständlich keinen Anspruch auf große Zuverlässigkeit erheben. Denn es konnte bei ihrer Ermittlung nicht an die unmittelbaren, die Erstattungen auslösenden Transaktionen angeknüpft werden, sondern es wurde auf die zugrundeliegenden Produktions- und Versorgungsverhältnisse abgestellt; etwaige Besonderheiten auf einzelnen Märkten bleiben dabei unberücksichtigt. Die Resultate dürften - angesichts der vorsichtigen Interpretation und Auswertung der zugrundeliegenden Daten - dennoch zumindest einen ersten ungefähren Eindruck von den Größenverhältnissen der Verzerrungen des 'umgekehrten' Rotterdam-Antwerpen-Effekts vermitteln und ermöglichen es, die Nettopositionen in Richtung auf eine verbesserte Aussagefähigkeit auch quantitativ zu korrigieren.

¹Die Angaben zu den Selbstversorgungsgraden beziehen sich auf Butter und Magermilchpulver, die zusammen etwa die Hälfte der Exporterstattungen für Milch und Milcherzeugnisse beanspruchen, wovon die Butter wiederum mit etwa drei Viertel den größten Anteil innehat.

4.1.3.1.3.2. Lagerhaltungskosten

Die Ausgaben für Lagerhaltung fallen bei den Interventionsstellen an und werden den betreffenden Gemeinschaftsländern als Rückflüsse aus dem EG-Haushalt zugerechnet. Diese Rückflüsse stellen aber im Rahmen des bisher verfolgten Verteilungsansatzes dann keine Vorteile für die Landwirtschaft des betreffenden Mitgliedsstaates dar, wenn die eingelagerten Erzeugnisse in einem anderen Land produziert worden sind, das dann als eigentlicher Nutznießer dieser Haushaltsausgaben anzusehen ist. Es ist nämlich den Agrarproduzenten in dem Gemeinsamen Markt freigestellt, in welchem Mitgliedsland sie ihre Überschußproduktion zur Intervention bringen. Diese Möglichkeit, die Überschußproduktion nicht an die Interventionsstellen des Heimatlandes zu geben, wird durchaus genutzt, wobei solche Transaktionen vor allem in der Weise zu beobachten sind, daß deutsche Interventionsstellen in signifikantem Umfang Erzeugnisse aus anderen Mitgliedsstaaten einlagern.

Die Beweggründe für diese Richtung der Transaktionen liegen zum einen darin, daß die deutschen Interventionsstellen offenbar eine schnellere Abwicklung der Zahlungen vornehmen¹ und damit Zinsvorteile bieten. Sie sind aber vor allem währungspolitischer Natur und resultieren aus der gegenläufigen Entwicklung der Währungen der beteiligten Gemeinschaftsländer. Davon sind die Bundesrepublik als zumeist aufwertendes Mitgliedsland einerseits und die relativ währungsschwachen Länder wie etwa Frankreich andererseits betroffen. Als Nebenbedingung treten die Transportkosten und -fähigkeit der Produkte hinzu, so daß dadurch der Kreis der ausländischen Einlagerer begrenzt wird. Die währungspolitischen Bedingungen, die die Einlagerung von Produkten bei Interventionsstellen eines währungsstärkeren Mitgliedslandes lukrativ erscheinen lassen, bestehen nun darin, daß die Differenz zwischen den Devisenmarktkursen und

¹So auch A. Nottelmann, S. 56.

den grünen Paritäten im Rahmen der im EWS vorhandenen Bandbreite für die floatenden Währungen nicht voll über die Währungsausgleichsbeträge ausgeglichen werden kann. Diese ungedeckte Marge bietet die Möglichkeit, im Zusammenhang mit den Interventionen Währungsgewinne zu erzielen.

Zur empirischen Überprüfung dieser Sachverhalte wird analog den Exporterstattungen von der Produktions- und Versorgungsstruktur in den Mitgliedsländern ausgegangen. Die Arbeitsgrundlage lautet wiederum: je höher der produktspezifische Selbstversorgungsgrad eines Mitgliedslandes ist, desto größer ist auch das potentiell für eine Lagerung in Frage kommende Volumen und umso höher sind die Lagerhaltungskosten. Bestehen gravierende Abweichungen von diesen Zusammenhängen, indem etwa ein Mitgliedsland im Verhältnis zu seinem Selbstversorgungsgrad weit überdurchschnittliche Lagerhaltungskosten aufweist, dann können diese als die eingangs beschriebenen Verzerrungen interpretiert werden.

Die Analyse erfolgt im Vergleich zu den Exporterstattungen nur für die drei Marktordnungsprodukte Getreide, Zucker und Rindfleisch, auf die in den Jahren 1980 bis 1983 etwa 60 % der Lagerhaltungskosten entfallen. Im Rahmen der Milcherzeugnisse ist ein Ankauf ausländischer Butter durch deutsche Interventionsstellen nicht gestattet, und die Lagerkosten für Magermilchpulver fallen erst 1983 quantitativ ins Gewicht.¹ Die Ergebnisse der Berechnungen sind in der Tabelle 29 dargestellt.

Im Bereich Getreide ist unmittelbar ersichtlich, daß die Bundesrepublik weit aus dem Rahmen der übrigen Werte herausfällt: trotz eines unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegenden Selbstversorgungsgrades entfallen auf sie die weitaus höchsten Lagerhaltungskosten in % ihrer Produktion. Dies stützt die Vermutung, daß bei deutschen Interventionsstellen maßgebliche Mengen von Getreide

¹Die übrigen Produkte der Milcherzeugnisse beanspruchen nur einen unwesentlichen Teil der Lagerhaltungskosten.

Tabelle 29

Lagerhaltungskosten, Produktion und Selbstversorgungsgrad ausgewählter Agrarerzeugnisse
nach Mitgliedsländern 1980 - 1983

Mitgliedsland	Getreide									
	Lagerhaltungskosten in Mio. ECU				Lagerhaltungskosten in % der Produktion ^a und Selbstversorgungsgrad (in Klammern)					
	1980	1981	1982	1983	1980 ^b		1981 ^b		1982 ^b	
Belgien/Luxemburg	4,6	4,6	2,7	1,4	0,22	(57)	0,22	(48)	0,14	(49)
Dänemark	1,6	6,4	19,0	41,6	0,02	(112)	0,09	(100)	0,26	(105)
Deutschland	143,2	179,0	145,1	258,8	0,62	(87)	0,78	(91)	0,64	(89)
Frankreich	65,3	132,6	132,0	221,9	0,15	(168)	0,28	(179)	0,29	(170)
Griechenland	--	--	67,5	4,9	--		--		0,14	(95)
Irland	0,3	0,7	3,2	- 7,3	0,02	(82)	0,04	(79)	0,16	(83)
Italien	- 15,2	12,2	1,8	- 33,4	- 0,09	(69)	0,07	(73)	0,01	(78)
Niederlande	2,0	1,7	9,1	11,3	0,16	(26)	0,13	(27)	0,71	(28)
Verein. Königreich	11,0	70,7	72,8	66,4	0,06	(80)	0,36	(92)	0,38	(105)
EG	212,8	407,9	453,4	565,6	0,19	(98)	0,33	(105)	0,37	(105)

^aProduktion in 1000 t; ^bWerte für die Produktion und Selbstversorgungsgrade aus den Jahren 1979/80 bzw. 1980/81 bzw. 1981/82

Tabelle 29 (Fortsetzung)

Mitgliedsland	Zucker							
	Lagerhaltungskosten in Mio. ECU				Lagerhaltungskosten in % der Produktion ^a und Selbstversorgungsgrad (in Klammern)			
	1980	1981	1982	1983	1980 ^b	1981 ^b	1982 ^b	
Belgien/Luxemburg	17,6	22,1	30,9	37,2	0,29 (277)	0,42 (222)	0,41 (282)	
Dänemark	10,4	11,9	14,0	18,1	0,34 (192)	0,40 (187)	0,42 (208)	
Deutschland	70,8	79,2	103,6	123,5	0,38 (124)	0,41 (123)	0,42 (152)	
Frankreich	84,5	102,6	166,3	196,9	0,32 (208)	0,40 (221)	0,48 (263)	
Griechenland	--	2,8	11,7	11,8	--	0,19 (74)	0,46 (115)	
Irland	3,5	3,9	5,2	7,5	0,26 (117)	0,34 (101)	0,39 (115)	
Italien	35,5	50,5	72,0	63,1	0,26 (91)	0,37 (102)	0,41 (132)	
Niederlande	20,4	25,3	34,9	42,6	0,39 (142)	0,43 (161)	0,48 (179)	
Verein. Königreich	29,8	45,9	51,3	49,8	0,39 (48)	0,62 (46)	0,69 (47)	
EG	272,6	344,3	489,9	550,5	0,33 (125)	0,41 (127)	0,46 (154)	

^aProduktion Zuckerrüben in 1000 t; ^bWerte für die Produktion und Selbstversorgungsgrade aus den Jahren 1979/80 bzw. 1980/81 bzw. 1981/82

Tabelle 29 (Fortsetzung)

Mitgliedsland	Rindfleisch								
	Lagerhaltungskosten in Mio. ECU				Lagerhaltungskosten in % der Produktion ^a und Selbstversorgungsgrad (in Klammern)				
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982		
Belgien/Luxemburg	2,8	1,8	1,3	4,9	0,9 (108)	0,6 (116)	0,5 (106)		
Dänemark	15,1	13,8	14,7	38,3	6,2 (351)	5,8 (372)	6,4 (413)		
Deutschland	107,6	72,7	62,9	87,5	6,9 (106)	4,7 (111)	4,3 (111)		
Frankreich	133,3	187,7	70,5	192,0	7,3 (111)	10,2 (116)	4,0 (112)		
Griechenland	--	--	--	0,5	--	--	--		
Irland	110,8	46,1	59,4	76,8	25,0 (655)	14,6 (482)	17,3 (483)		
Italien	78,1	38,6	114,5	191,8	6,8 (63)	3,4 (60)	10,3 (59)		
Niederlande	23,9	14,0	8,2	19,4	5,7 (141)	3,2 (156)	1,9 (154)		
Verein. Königreich	32,4	18,4	9,9	21,2	2,9 (84)	1,7 (83)	1,0 (83)		
EG	504,1	393,1	341,5	632,4	7,1 (103)	5,7 (104)	5,1 (102)		

^aProduktion in 1000 t.

Quelle: Eurostat, Agrarstatistisches Jahrbuch, versch. Jg.; Kommission der EG, Finanzbericht über den EAGFL, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

eingelagert sind, deren Produzenten anderen Gemeinschaftsländern angehören. Versucht man auf dieser Grundlage eine Quantifizierung und legt als Maßstab für die tatsächlich aus Deutschland stammenden Interventionsprodukte vorsichtigerweise die gemeinschaftsdurchschnittlichen Lagerhaltungskosten/Produktions-Verhältnisse zugrunde und wertet die darüber hinausgehenden Lagerhaltungskosten als ursprünglich zu anderen Gemeinschaftsländern gehörend, dann erhält man als Ergebnis, daß von den der Bundesrepublik in den Jahren des Untersuchungszeitraums zugerechneten Lagerhaltungskosten über die Hälfte letztlich den Produzenten und Händlern anderer Gemeinschaftsländer zugute kommt. Als solches Land käme nach den ausgewiesenen Relationen vor allem Frankreich in Frage.

Für die Produkte Zucker und Rindfleisch lassen sich die bisher beschriebenen Zusammenhänge nicht feststellen, so daß davon ausgegangen wird, daß die Lagerhaltungskosten weitgehend an die heimischen Wirtschaftssubjekte geflossen sind.

Ebenso wie bei den nach der gleichen Methode geschätzten Ergebnissen der Exporterstattungen sind auch die hier erzielten Resultate nur mit Vorbehalten aufzunehmen. Zwar konnte die Beobachtung von Interventionsverkäufen ausländischer Produzenten an deutsche Stellen empirisch gestützt werden. In welchem Maße allerdings die geschätzten Zahlen der Realität nahekommen, muß zunächst dahingestellt bleiben. Dennoch dürften die erstmals ermittelten Größenordnungen zumindest als Ausgangspunkt dafür herangezogen werden können, das Problem der Verzerrungen in der mitgliedersstaatlichen Zurechnung der Lagerhaltungskosten auch quantitativ zu relativieren.

4.1.3.1.3.3. Währungsausgleichsbeträge

Ein lange Zeit gravierender Streitpunkt zwischen den Mitgliedsstaaten war die Zurechnung der Währungsausgleichsbeträge. Diese in Einnahmen und Ausgaben saldierten Größen betragen in den letzten Jahren zwar nur 2 bis 3 % der EAGFL-Ausgaben. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre machten sie allerdings zwischen 7 und 14 % der Agrarausgaben aus¹, und die Art ihrer Zurechnung auf die einzelnen Mitgliedsländer hatte signifikante Auswirkungen auf die Höhe ihrer Nettopositionen. Wenn diese Problematik gegenwärtig auch nicht mehr in diesem Ausmaß besteht, so sind die daraus resultierenden Verzerrungen gleichwohl nicht zu vernachlässigen.

Um störungsfrei funktionieren zu können, setzt das System gemeinsamer Agrarpreise stabile Wechselkurse zwischen den beteiligten nationalen Währungen voraus. Diese Bedingungen waren bis 1969 weitgehend erfüllt. Danach gerieten die Wechselkurse jedoch in Bewegung. Dies betraf zunächst die deutsche und französische Währung und insbesondere nach Aufhebung des Bretton-Woods-Systems auch die Wechselkurse der übrigen Mitgliedsstaaten. Ohne Intervention wären damit die in einer (fiktiven) Rechnungseinheit festgesetzten gemeinsamen Agrarpreise bei ihrer Umrechnung in die nationalen Währungen Schwankungen unterworfen gewesen. Im Falle einer Aufwertung hätte dies für die Landwirte des betroffenen Mitgliedslandes Einkommensverluste zur Folge gehabt, gleichzeitig wären allerdings geringere Nahrungsmittelpreise zu erwarten gewesen. Umgekehrt hätten sich die landwirtschaftlichen Einkommen eines abwertenden Mitgliedsstaates erhöht und wären damit grundsätzlich Preiserhöhungen der Agrarprodukte einhergegangen.²

Da nun die Regierungen der Gemeinschaftsstaaten nicht bereit waren, je nach Währungssituation Einkommensverluste ihrer Bauern bzw. verstärkte inflationäre Tendenzen zu akzeptieren,³ wurden vorübergehend

¹Vgl. EG-Kommission, Finanzberichte des EAGFL, versch. Jg.

²Vgl. A. Nottelmann, S. 57; D. Strasser, S. 178 ff.

³Vgl. A. Nottelmann, S. 59.

Einzelmaßnahmen getroffen und 1971 das System der Währungsausgleichsbeträge durch die Grundverordnung 974/71¹ generalisiert. Dieses System besteht zunächst darin, daß für den Agrarsektor stabile Währungsbeziehungen geschaffen wurden - die sog. grünen oder repräsentativen Paritäten. Mit diesen Wechselkursen wird das Agrarpreissystem von der Entwicklung der Kurse auf den Devisenmärkten abgekoppelt und so verhindert, daß sich Auf- und Abwertungen unmittelbar auf die nationalen Agrarpreise bzw. Erzeugereinkommen auswirken. Allein die Schaffung grüner Kurse reichte allerdings nicht aus, denn aufgrund der Kursspaltung wäre es möglich, Warenarbeitsgeschäfte von den Abwertungsländern in die Aufwertungsländer vorzunehmen, die zu einer Verzerrung der innergemeinschaftlichen Handelsströme geführt und für den EAGFL zusätzliche finanzielle Belastungen bedeutet hätten.² Um diese Effekte zu verhindern, wurden WAB eingeführt, deren jeweilige Höhe die Abweichungen zwischen Devisenmarktkursen und grünen Paritäten ausgleicht.

Da die WAB für die jeweiligen Marktordnungsprodukte sich aus der Abweichung zwischen dem aktuellen Devisenmarktkurs und den grünen Kursen ergeben, wird ihre Höhe - neben dem Volumen der gehandelten Güter - maßgeblich von dieser Differenz bestimmt. Die in den Jahren des Untersuchungszeitraums angewendeten WAB-Sätze sind in der Tabelle 30 angegeben. Sie zeigt, daß 1983 wieder sämtliche Mitgliedsstaaten WAB angewendet haben, wobei ein positiver Währungsausgleich vor allem in den währungsstarken Ländern³ Deutschland und Niederlande und ein negativer Ausgleich insbesondere in den währungsschwachen Ländern Italien, Frankreich und Griechenland durchgeführt wurde.

¹Verordnung (EWG) Nr. 974/71 des Rates vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedsstaaten zu treffen sind, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 106 vom 12.5.1971, S. 1 ff.

²Vgl. EG-Kommission, Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft, S. 24 ff.

³Siehe hierzu Tabelle 9.

Tabelle 30

Im Handelsverkehr angewendete WAB-Sätze^a 1980 - 1984

Währung des Mitgliedslandes	1980		1981		1982		1983		1984	
	n	h	n	h	n	h	n	h	n	h
Belgien/Luxemburg (BFR/LFR)	+ 1,7	+ 2,4	0	+ 2,2	- 8,1	0	- 3,1	+ 1,0	0	0
Dänemark (DKR)	0	0	0	0	- 1,8	0	0	+ 1,3	0	+ 1,0
Deutschland (DM)	+ 8,8	+10,8	+ 3,2	+11,4	+ 5,1	+11,2	+ 8,4	+13,0	+ 6,8	+10,8
Frankreich (FF)	- 3,7	0	0	0	- 5,3	0	- 9,5	- 2,2	- 4,4	- 1,0
Griechenland (DRA)	--	--	0	0	- 2,3	0	-23,3	+ 4,5	-17,7	0
Irland (IRL)	0	0	0	0	0	0	- 2,3	0	0	0
Italien (LIT)	-11,1	0	0	- 4,4	- 6,6	- 1	- 5,0	0	- 1,8	0
Niederlande (HFL)	+ 1,7	+ 2,4	0	+ 4,3	+ 2,0	+ 7,3	+ 5,4	+ 8,4	+ 2,6	+ 6,6
Verein. König- reich (UKL)	- 6,6	+12,1	+ 1,9	+18,2	+ 1,4	+10,7	- 1,1	+ 7,9	- 1,9	+ 7,6

^an = niedrigster, h = höchster Satz

Quelle: EG-Kommission, Finanzberichte des EAGFL, versch. Jg.

Solche Abweichungen zwischen grünen und effektiven Kursen waren in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre weitaus gravierender, als vor allem das Vereinigte Königreich aufgrund der starken Abwertungen des Pfund Sterling negative WAB-Sätze von bis zu 40 % anwenden mußte und auch Italien sowie zeitweise Irland und Frankreich negative Sätze von etwa 20 % aufwiesen.¹ In den Jahren 1979 bis 1981 fand speziell eine massive Aufwertung des Pfund Sterling mit dem Ergebnis positiver britischer WAB sowie allgemein eine rückläufige Entwicklung der Ausgleichssätze statt. Nach den Währungsanpassungen vom Oktober 1981, Juni 1982 und März 1983 haben die Ausgleichssätze allerdings erneut zugenommen.

¹Vgl. J. Ø. Møller, S. 220 f.

Die WAB werden nun von den Mitgliedsländern bei folgenden Gegebenheiten erhoben bzw. gezahlt (die hieraus resultierenden Einnahmen und Ausgaben sind beispielhaft für das Jahr 1983 in der Tabelle 31 dargestellt): Im innergemeinschaftlichen Handel

- gewähren Mitgliedsländer mit einer im Verhältnis zu den grünen Kursen aufgewerteten Währung WAB bei der Ausfuhr und erheben WAB bei der Einfuhr (positiver Währungsausgleich);
- erheben Mitgliedsländer mit einer im Verhältnis zu den grünen Kursen abgewerteten Währung WAB bei der Ausfuhr und gewähren WAB bei der Einfuhr (negativer Währungsausgleich)

Von diesen Regelungen der Grundverordnung wird aus verwaltungstechnischen Gründen¹ im Falle des Vereinigten Königreichs und Italiens seit 1976 abgewichen:² Die in diesen Abwertungsländern³ eigentlich für EG-Importe zu gewährenden WAB werden in den Ausfuhrländern gezahlt und stellen für diese auch ein Mittelzufluß des EG-Haushalts dar. Zur Ermittlung der auf die einzelnen Mitgliedsstaaten entfallenden Ausgaben aus dem Währungsausgleich und der Nettopositionen werden diese Korrekturbeträge allerdings im nachhinein wiederum berichtigt, da die WAB dem Land zugerechnet werden sollen, dessen Währungsentwicklung die betreffenden Ausgaben verursacht hat.⁴ Durch diese beiden sich aufhebenden - im Ergebnis technischen - Korrekturen sind faktisch die Bedingungen der Grundverordnung wiederhergestellt.

Das System der Währungsausgleichsbeträge erstreckt sich nicht nur auf den innergemeinschaftlichen Handel, sondern gilt auch für den Handel mit Drittländern. Die in Tabelle 31 ausgewiesenen Beträge resultieren aus Drittlandsexporten verschiedener Mitgliedsstaaten

¹ Vgl. hierzu G. Denton, S. 156; D. Strasser, S. 182

² Auf der Grundlage von Art. 2a der Verordnung 974/71.

³ Für das Vereinigte Königreich sind 1980 positive WAB eingeführt worden, so daß das System für dieses Land faktisch nicht mehr angewendet wird.

⁴ Grundlage für diese Berichtigungen ist Art. 3 Verordnung (EWG) 1172/76 zur Schaffung eines Finanzmechanismus und die in diesem Zusammenhang zu ermittelnden Nettopositionen als Kriterium der Rückzahlungsbegrenzung (siehe hierzu Abschnitt 4.1.2.1.). Diese Verordnung lief Ende 1982 aus.

Tabelle 31

Währungsausgleichsbeträge^a der Mitgliedsstaaten 1983

Mitgliedsland	Von Einfuhr- ländern		Von Ausfuhr- ländern		Von Ausfuhr. für Rechnung d. Einfuhr. ^f gezahlte WAB	Berichti- gungen	(Berichtig- te) Innerge- meinschaftl. WAB	WAB im Handel mit Drittln.	WAB gesamt
	gezahlte ^b WAB	erhobene ^c WAB	gezahlte ^d WAB	erhobene ^e WAB					
	Mio. ECU								
Belgien	+ 35,9	- 0,9	+ 1,0	- 12,9	+ 3,9	- 3,9	+ 23,0	+ 0,5	+ 23,5
Dänemark	--	- 1,4	+ 14,0	--	+ 6,4	- 6,4	+ 12,6	+ 8,4	+ 20,9
Deutschland	--	- 391,5	+ 358,1	--	+ 21,0	- 21,0	- 33,4	+ 159,9	+ 126,5
Frankreich	+ 111,5	- 0,0	--	- 194,2	+ 26,8	- 26,8	- 82,6	--	- 82,6
Griechenland	+ 25,6	- 2,2	+ 1,9	- 0,0	--	+ 0,1	+ 25,4	--	+ 25,4
Irland	+ 0,0	--	--	- 2,4	+ 2,1	- 1,6	- 1,8	--	- 1,8
Italien	+ 1,3	--	--	- 2,5	--	+ 68,7	+ 67,5	+ 0,0	+ 67,5
Luxemburg	+ 0,4	- 0,0	--	- 0,4	+ 0,0	--	+ 0,0	--	+ 0,0
Niederlande	--	- 139,0	+ 296,5	--	+ 10,8	- 10,8	+ 157,5	+ 123,4	+ 280,9
Verein. Königreich	+ 0,0	- 100,3	+ 79,5	- 1,4	+ 1,3	+ 1,7	- 19,2	+ 47,1	+ 27,9
EG	+ 174,8	- 635,3	+ 750,9	- 213,8	+ 72,4	0	+ 149,1	+ 339,3	+ 488,3

^a+: Haushaltsausgaben; -: Haushaltseinnahmen

^bMitgliedsländer mit schwächer bewerteter, ^cstärker bewerteter Währung; ^dMitgliedsstaaten mit stärker bewerteter,

^eschwächer bewerteter Währung; ^fmit schwächer bewerteter Währung.

Quelle: EG-Kommission, Finanzbericht des EAGFL 1983, KOM (84) 485 endg., S. 31 und 83 f.; eigene Berechnungen

mit positivem Währungsausgleich. Prinzipiell müßten hier auch die bei Drittlandsimporten gewährten WAB ausgewiesen werden. Diese Beträge werden jedoch mit den Agrarabschöpfungen verrechnet, so daß nur der die Abschöpfungen überschreitende Teil unter den WAB erfaßt wird.¹

Die WAB führen also sowohl zu Ausgaben als auch zu Einnahmen des Gesamthaushalts, je nach Kombination aus Import-/Exportverhältnissen und Währungssituation der Mitgliedsstaaten. So ergaben sich im innergemeinschaftlichen Handel des Jahres 1983 im Saldo Einnahmen durch die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien und - faktisch unbedeutend - Irland, während im Zusammenhang mit den übrigen Ländern Nettoausgaben anfielen. Weitaus höher waren, wie auch in den vergangenen Jahren, die WAB im Rahmen der Drittlandsexporte, die fast ausschließlich durch die währungsstarken Länder Deutschland, Niederlande und Vereinigtes Königreich induziert worden sind.

Nach diesen zur Charakterisierung des Sachverhalts notwendigen Vorbemerkungen ist nunmehr der im Hinblick auf das Untersuchungsziel eigentlich interessierenden Frage nachzugehen, ob und inwieweit die praktizierte Zurechnung der WAB auf die einzelnen Mitgliedsländer den ihnen zufließenden finanziellen Vorteilen bzw. Belastungen entspricht.

In diesem Zusammenhang ist vor allem die Frage umstritten, ob die in einem Agrarimportland mit abgewerteter Währung gezahlten Ausgleichsbeträge - dazu gehören auch die berichtigten Zahlungen der Ausfuhrländer für Rechnung der Einfuhrländer - diesem Land auch "gerechterweise" als Zuflüsse des EG-Haushalts angerechnet werden können. Quantitativ bedeutsam waren diese Ausgaben vor allem in den Jahren 1977 und 1978 für das seinerzeit sehr währungsschwache

¹Dieser Betrag war im Jahre 1983 faktisch gleich Null.

Agrarimportland Vereinigtes Königreich; im abgeschwächten Maße galt dieser Sachverhalt für Italien. Die jährlich gezahlten britischen WAB lagen bei 700 Mio. ERE bzw. 300 bis 400 Mio. ERE im Falle Italiens.¹

Während mit dieser Zurechnungsweise für Italien kaum weitere Konsequenzen verbunden waren, war sie für das Vereinigte Königreich im Zusammenhang mit seiner wachsenden Nettozahlerposition und den Verhandlungen über Korrekturmechanismen zu ihrer Begrenzung von Bedeutung;² denn durch die praktizierte Zurechnung der WAB wurde nach britischer Ansicht der Nettobeitrag als zu gering ausgewiesen. Mit dieser Art der Zurechnung würden nämlich die WAB als Subventionen der Verbraucher des Importlandes gewertet. Gegen diese offizielle Sichtweise³ wehrte sich das Vereinigte Königreich, da es diese Ausgleichsbeträge vielmehr als Subvention der Exporteure in den Ausfuhrländern ansah; denn aufgrund des überhöhten Gemeinschaftspreisniveaus wären solche Subventionen erforderlich, um den Exporteuren überhaupt Absatzchancen zu eröffnen. Daraus ergäbe sich die Konsequenz, die WAB als Haushaltsausgaben den Ausfuhrländern zuzurechnen.⁴

Während diese Argumentation von den Verhältnissen auf dem Weltmarkt als Normalsituation ausgeht und das Preisniveau auf dem gemeinsamen Agrarmarkt als anormal ansieht, geht die offizielle Sichtweise von dem jährlich beschlossenen Gemeinschaftspreisniveau als Basis aus. Danach haben die abwertenden Mitgliedsstaaten, deren Verbraucher die importierten Agrarprodukte zu geringeren als den Gemeinschaftspreisen erwerben können, die hierfür gezahlten WAB als Subvention anzuerkennen. Zieht man also das Prinzip der gemeinsamen Agrarpreise als Maßstab heran, ist die praktizierte Zurechnung der Grenzgleichsbeträge gerechtfertigt.⁵ Dennoch fällt es unter Berücksichtigung der zuvor genannten Argumentation schwer, die den

¹Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1979, S. 234.

²Siehe hierzu Abschnitt 4.1.2.

³Vgl. A. Nottelmann, S. 60.

⁴Vgl. J. Ø. Møller, S. 148.

⁵Vgl. ebenda, S. 148 ff.

Importländern zugerechneten Haushaltsausgaben uneingeschränkt als finanzielle Vorteile anzusehen. Dieser Kontroverse kommt in den letzten Jahren allerdings keine überragende Bedeutung mehr zu. Denn nach der massiven Aufwertung der britischen Währung gelten für das Vereinigte Königreich seit 1980 fast nur positive Ausgleichssätze. So betrifft während des Untersuchungszeitraums dieser Sachverhalt - über die berichtigten, zunächst von Ausfuhrländern gezahlten WAG - noch Italien mit abnehmender Tendenz in einem jährlichen Volumen von etwa 100 bis 25 Mio. ECU, 1983 in nicht unbedeutendem Umfang aber auch Frankreich und in geringfügigem Maße Belgien und Griechenland.

Von den übrigen währungs- und handelsspezifischen Konstellationen, die zur Gewährung oder Erhebung von Grenzausgleichsbeträgen führen, ist nunmehr zu hinterfragen, ob im Falle der von Aufwertungsländern bei Import erhobenen und an den Gesamthaushalt abgeführten WAB auch von einem finanzwirtschaftlichen Verzicht ausgegangen werden kann. Wollte man diese Frage bejahen, so müßte man dies damit begründen, daß der Verzicht darin besteht, daß die heimischen Verbraucher die importierten Waren nicht zu den niedrigeren Gemeinschaftspreisen erwerben können. Andererseits wird in der durch die WAB bedingten Verteuerung der Produkte von den Agrarexportländern eine Einschränkung des Wettbewerbs gesehen, und dem Grenzausgleich kommt eine Schutzfunktion für den Markt des Aufwertungslandes zu. Mit dieser Sichtweise ließe sich allerdings schwerlich vereinbaren, die resultierenden Ausgleichsbeträge auch noch als finanziellen Verzicht des Importlandes - budgetmäßig gleichzusetzen etwa mit den Zöllen oder Mehrwertsteuerabführungen - anzuerkennen. Diese Fälle betreffen vor allem die Bundesrepublik in einem jährlichen Umfang von etwa 200 Mio. bis 400 Mio. ECU; daneben aber auch das Vereinigte Königreich und die Niederlande.¹

¹Vgl. EG-Kommission, Finanzberichte des EAGFL 1980 - 1984.

Inbesondere diese Wettbewerbsverzerrungen haben seit langem zu Forderungen nach einem Abbau des Währungsausgleichs geführt. Zwar wurde bei der Einführung des EWS im März 1979 vereinbart, die WAB im Rahmen der jährlichen Agrarpreisbeschlüsse schrittweise abzubauen; erneute Leitkursänderungen führten jedoch dazu, daß der Grenzausgleich nicht entscheidend reduziert werden konnte. Ratsbeschlüsse in Richtung auf einen nachhaltigen Abbau der WAB wurden erst 1984 gefaßt. Beginnend mit dem Wirtschaftsjahr 1984/85 sehen sie vor allem die Umwandlung positiver in negative WAB sowie die Verringerung der deutschen WAB um 5 Prozentpunkte vor.¹

Die übrigen Fälle der Erhebung und Zahlung von Grenzausgleichsbeträgen und ihre haushaltsmäßige Zurechnung dürften den damit verbundenen finanziellen Vorteilen bzw. Belastungen eher entsprechen: Die von Aufwertungsländern für Ausfuhren gewährten WAB, bedeutsam auch im Handel mit Drittländern, garantieren den Exporteuren den heimischen Preis und können deshalb als Subvention für die Exportländer akzeptiert werden. Die von den Abwertungsländern - 1983 faktisch nur von Frankreich - beim Export erhobenen und an den EG-Haushalt abgeführten WAB stellen in erster Linie einen Verzicht auf günstigere Absatzchancen dar, so daß ihre Zurechnungsweise ebenfalls den ökonomischen Wirkungen weitgehend entsprechen dürfte.

Insgesamt hat sich gezeigt, daß es teilweise problematisch ist, die mit den WAB verbundenen Haushaltseinnahmen und -ausgaben einfach entsprechenden Belastungen bzw. Vorteilen der betroffenen Mitgliedsländer gleichzusetzen. Wenn es hier auch nicht möglich ist, eine den finanziellen Wirkungen adäquate Aufteilung anzugeben, bleibt gleichwohl etwa für das Haushaltsjahr 1983 festzuhalten, daß die in der Tabelle 31 dargestellten mitgliedstaatlichen Zurechnungen vor allem in nachstehenden Fällen und mit folgender Tendenz zu korrigieren sind: Die von den währungsstarken Einfuhrländern Deutschland,

¹Vgl. EG-Kommission, Bulletin der EG, Heft 3/1984, S. 13 und 55 ff.

Niederlande und Vereinigtes Königreich erhobenen und an den EG-Haushalt abgeführten WAB in Höhe von 391,5 Mio. ECU, 139,0 Mio. ECU und 100,3 Mio. ECU sind nur zu einem Teil als Verzicht zugunsten der Gemeinschaft anzusehen. Die Nettozahlerpositionen Deutschlands und des Vereinigten Königreichs werden um die entsprechenden Beträge zu hoch ausgewiesen und die Nettoempfängerposition der Niederlande wird sich in entsprechendem Umfang erhöhen. Daneben sind die von den währungsschwachen Einfuhrländern gezahlten bzw. die berichtigten WAB diesen Ländern zumindest nicht uneingeschränkt als Haushaltsausgaben der EG anzuerkennen. Dies betrifft im Jahr 1983 vor allem Frankreich (111,5 Mio. ECU) bzw. Italien (68,7 Mio. ECU). In entsprechendem Ausmaß wird sich die Nettozahlerposition Frankreichs erhöhen bzw. die italienische Nettoempfängerposition vermindern.

Konkretere Aussagen als die der vorstehenden Art sind derzeit kaum möglich. Denn es ist nicht klar anzugeben, welcher Effekt der WAB den Produzenten und welche Wirkungen den Konsumenten in den jeweils beteiligten Ländern zuzurechnen ist. Eine solche gemeinsame Betrachtung der insgesamt entstehenden Wohlfahrtsverluste bzw. -gewinne müßte aber stets angestellt werden. Will man dennoch nicht darauf verzichten, auch die Verteilung der WAB angemessener als bisher auf die tatsächlich von ihnen ausgehenden finanziellen Wirkungen abzustimmen, so könnte man vielleicht als vorläufigen, gewissermaßen "mittleren" Ansatz wählen, nur die Hälfte der oben angegebenen Beträge den dort genannten Ländern zuzurechnen. Die jeweilige Gegenbuchung für die Partnerländer müßte dann allerdings mangels statistischer Informationen unberücksichtigt bleiben. Eine solche Verfahrensweise ist selbstverständlich mit großen Vorbehalten aufzunehmen. Sie eröffnet aber die Möglichkeit, zumindest der Tendenz nach auch die WAB realistischer als bisher in ihren finanziellen Auswirkungen zu erfassen und sie in einem solchen Gesamtkonzept zu relativieren.

Eine weiterführende Frage betrifft die Auswirkungen des Systems der WAB auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion und des innergemeinschaftlichen Handels sowie langfristig die daraus möglicherweise resultierenden Belastungen des EG-Budgets.¹ Diese Fragestellungen gehen allerdings über den in dieser Arbeit verfolgten Ansatz der formalen Inzidenz hinaus und sind der Analyse der effektiven Verteilungswirkungen zuzuordnen, so daß sie hier nicht weiter verfolgt werden sollen.

4.1.3.1.3.4. Zurechnung nach Maßgabe der landwirtschaftlichen Produktion

Trotz der Verbesserungen der an die reinen Zahlungsströme anknüpfenden Zurechnung der Agrarausgaben in Richtung auf eine die tatsächlichen finanziellen Nutzen berücksichtigende Verteilung ist es fraglich, ob damit die Bedeutung der GAP für die Mitgliedsstaaten zutreffend erfaßt wird. Vergegenwärtigt man sich etwa, daß die Garantieausgaben weniger als 10 % des Wertes der landwirtschaftlichen Enderzeugung ausmachen, dann wird unmittelbar deutlich, daß der weitaus größte Teil der Agrarprodukte über den Markt abgesetzt und entgolten wird. Nun sind die finanzwirksamen Gemeinschaftsinterventionen aber Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Preisniveaus sowohl der über die Gemeinschaft abgesetzten Produkte als auch der über den Markt verkauften Erzeugnisse², so daß faktisch sämtliche Erzeuger in den Genuß der Abnahme- und Preisgarantie gelangen, unabhängig von der Bestimmung ihrer Produkte. Insoweit die

¹Über diesen Problemkreis liegt eine umfangreiche Diskussion in der agrarwissenschaftlichen Literatur vor. Zur jüngsten umfassenden Stellungnahme der Kommission hierzu vgl. EG-Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Währungsregelung für die Landwirtschaft (1984 überarbeiteter Text), KOM (84) 95 endg., Brüssel 26.4.1984.

²Dies gilt uneingeschränkt für die Exporterstattungen und Lagerhaltungsausgaben; bei den Preisausgleichsbeihilfen, die teilweise nach sozio-ökonomischen Kriterien gewährt werden, ist der Zusammenhang nicht eindeutig.

Kosten der Interventionsmaßnahmen als vom Produktionsvolumen abhängig betrachtet werden, kann jedes Mitgliedsland nach Maßgabe seines Anteils an der Gesamterzeugung als Kostenverursacher angesehen bzw. können ihm in dieser Höhe Nutzen der GAP zugerechnet werden.¹

Die Konsequenz dieses Ansatzes besteht also darin, die Verteilung der Garantieausgaben proportional nach den landwirtschaftlichen Produktionsanteilen auf die Mitgliedsstaaten vorzunehmen. Eine solche alternative Aufteilung hat auch die Kommission vorgeschlagen, wobei allerdings die den Drittländern zugute kommenden Ausgaben (Nahrungsmittelhilfe, Zuckerabkommen u.a.) von vornherein auszuklammern sind.²

In der Tabelle 32 sind die Ergebnisse dieses Konzepts dargestellt. Die den Mitgliedsstaaten zugewiesenen Beträgen nach Maßgabe ihrer landwirtschaftlichen Produktionsanteile sind die Summe der für die einzelnen Marktordnungsprodukte durchgeführten Berechnungen. Eine solche zusammengefaßte Einzelberechnung - im Gegensatz zu einer globalen Aufteilung der Gesamtausgaben nach dem Gesamtwert der Agrarproduktion - ist erforderlich, um dem unterschiedlichen Subventionierungsgrad der einzelnen Marktordnungserzeugnisse Rechnung zu tragen. In die Verteilung nicht einbezogen wurden die WAB, deren Aufteilung auf die einzelnen Produktgruppen in den zugrundeliegenden Statistiken nicht vorhanden ist, sowie ein sehr geringer Teil der Marktordnungsausgaben (kleiner als 2 % der Gesamtausgaben), für den die mitgliedstaatlichen Produktionsanteile nicht ausgewiesen sind. Dagegen sind - im Gegensatz zur Auffassung der Kommission - auch die sachlich mit der Entwicklungshilfepolitik verbundenen Exporterstattungen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe sowie die Folgeausgaben aus den Zuckerabkommen nicht aus den Berechnungen ausgeklammert worden. Dies geschah zum einen, um die Vergleichsbasis zu den Zahlungsstromergebnissen³, für die eine mitgliedstaatliche Auf-

¹Vgl. J. Ø. Møller, S. 152 f.

²Vgl. Kommission der EG, Korrektur der Haushaltsungleichgewichte (Vermerk der Kommission an den Besonderen Ministerrat), SEK (83) 1759 endg., Brüssel 7.11.1983, S. 2.

³Tabelle 26.

Tabelle 32

Verteilung der EAGFL-Garantieausgaben nach der landwirtschaftlichen Enderzeugung
und Differenzen zur Verteilung der Zahlungsströme 1980 - 1984

Mitgliedsland	Verteilung nach landw. Enderzeugung					Differenz: Verteilung nach landw. Enderzeugung - Verteilung der Zahlungsströme				
	1980	1981	1982	1983 ^a	1984	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. ECU									
Belgien	312,8	283,1	293,6	372,8	475,9	- 231,0	- 195,3	- 244,3	- 211,7	- 221,0
Dänemark	416,5	381,4	408,6	536,1	616,8	- 177,5	- 121,7	- 140,2	- 117,3	- 234,4
Deutschland	2092,8	1791,1	2004,1	2580,4	3093,9	- 213,9	- 98,2	+ 77,7	- 347,9	- 96,3
Frankreich	3111,3	2925,3	3123,4	4007,1	4680,9	+ 302,5	- 74,4	+ 264,5	+ 384,7	+ 990,0
Griechenland	--	794,0	1114,5	326,9	1313,0	--	+ 647,8	+ 430,2	+ 345,1	+ 372,9
Irland	281,9	244,3	256,1	339,9	476,2	- 261,7	- 193,3	- 239,4	- 279,7	- 414,4
Italien	2494,8	2263,8	2428,1	3034,4	3702,1	+ 656,7	+ 165,2	- 84,0	+ 212,7	- 290,9
Luxemburg	12,9	10,7	10,8	14,4	18,6	+ 1,1	+ 6,8	+ 7,7	+ 10,3	+ 14,9
Niederlande	803,7	666,6	721,3	934,6	1165,6	- 637,1	- 419,0	- 480,8	- 481,5	- 572,7
Verein. Königreich	1399,5	1384,1	1480,4	1941,1	2069,7	+ 501,8	+ 304,4	+ 196,8	+ 276,3	- 6,8
EG	10962,2	10744,4	11840,9	15087,7	17612,7	- 59,1	+ 22,3	- 211,8	- 211,9	- 361,6

^a Teilweise unter Übertragung der Produktionsanteile aus 1982, da diese für 1983 nicht angewiesen werden.

Quelle: EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht, versch. Jg.; Finanzbericht über den EAGFL, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

teilung dieser Ausgaben nicht zu isolieren ist, nicht zu schmälern; zum anderen aber auch deshalb, weil die sachliche Bestimmung der Nahrungsmittelhilfeausgaben nicht eindeutig ist.¹ Angesichts der Größenordnungen dieser Ausgaben² dürfte allerdings ihre Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung die Aussagefähigkeit der Ergebnisse nur marginal beeinflussen.

Neben der Verteilung der Garantieausgaben nach Maßgabe der landwirtschaftlichen Enderzeugung sind in der Tabelle 32 die Unterschiede zur Verteilung nach den Zahlungsströmen³ angegeben. Die ausgewiesenen Differenzen zeigen nicht nur, wie sich die mitgliedstaatlichen Vorteile aus der Agrarmarktpolitik im Vergleich zur traditionellen Berechnungsweise erhöhen (+) bzw. vermindern (-). Sie geben gleichzeitig auch die Verbesserung bzw. Verschlechterung der nationalen Nettopositionen an, die aus der Anwendung eines solchen alternativen Zurechnungsverfahrens resultieren würden.

Einer Interpretation und Bewertung dieser Ergebnisse bietet sich ein vielschichtiges Bild. Ohne auf sämtliche Einzelresultate einzugehen und ihre zeitliche Entwicklung möglicherweise überzuinterpretieren, lassen sich folgende generelle Aussagen treffen:

Bei der Gruppe der vier großen Gemeinschaftsländer sind die Differenzen zwischen den beiden Verteilungsansätzen relativ - bezogen auf die Zahlungsstromgrößen - zumeist gering. Dies gilt insbesondere für Deutschland und, mit Ausnahme 1984, für Frankreich, neuerdings aber auch für Italien und das Vereinigte Königreich. Damit würde ein Übergang zu einem Verteilungskonzept entsprechend den landwirtschaftlichen Produktionsanteilen für diese Länder auch keine gravierenden Änderungen der bestehenden Nettopositionen bewirken.⁴

¹Siehe hierzu Abschnitt 4.1.3.1.1.

²Siehe Tabelle 40.

³Die Ergebnisse der Tabelle 27 wurden um die (nichtberichtigten) WAB korrigiert, um eine jeweils einheitliche Verteilungsbasis herzustellen.

⁴Siehe hierzu Tabelle 2.

Für eine zweite Gruppe der Mitgliedsländer ergeben sich dagegen relativ größere Veränderungen. Im Falle Belgiens, Dänemarks, der Niederlande und Irlands würde die veränderte Zurechnung dazu führen, daß die bisher an den Zahlungsströmen gemessenen Begünstigungen aus der GAP sich um etwa ein Drittel bis die Hälfte verminderten. In bezug auf die Nettopositionen dieser Länder bedeutete dies, daß sich die Empfängerposition Irlands um ca. ein Drittel und die Dänemarks um etwa die Hälfte reduzieren, diejenige Belgiens sich fast ganz aufheben und die der Niederlande sich sogar in eine Nettozahlerposition verwandeln würde.

Von den übrigen Gemeinschaftsländern würden Griechenland nach dem veränderten Zurechnungsverfahren wesentlich größere Vorteile als bisher aus der Agrarpolitik zufließen und auch eine entsprechend höhere Nettoempfängerposition aufweisen. Dagegen besitzen die Agrarausgaben für Luxemburg und mithin auch ihre Aufteilung traditionell kaum Bedeutung.

Insgesamt lassen sich bei einer mitgliedstaatlichen Zurechnung der Garantiausgaben nach den landwirtschaftlichen Produktionsanteilen im Vergleich zum bisherigen Konzept der Zahlungsströme in etwa gleichvielen Fällen relativ geringfügige wie größere Veränderungen feststellen. Diese Unterschiede würden die Relationen der Zahlungsstromrechnungen allerdings nicht fundamental verändern und sich damit auch nicht entscheidend auf die Nettopositionen auswirken. Insbesondere behielten die deutschen und britischen Nettozahlerpositionen weitgehend ihre bisherigen Größenordnungen, während wohl nur im Falle der Niederlande eine bedeutsame Verschlechterung der bisherigen Nettoposition einträte und Frankreich im Jahre 1984 vom Nettozahler zum Nettoempfänger werden würde.

4.1.3.1.4. Exkurs: Außerbudgetäre Verteilungswirkungen des innergemeinschaftlichen Agrarhandels

Verläßt man das dieser Analyse zugrundeliegende Konzept der formalen Zahlungsinzidenz, dann ergeben sich Verteilungswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik nicht nur aus der Finanzierung und den Ausgaben des Agrarfonds, sondern auch über den innergemeinschaftlichen Handel mit Agrarerzeugnissen.

Diese Vorteils- und Belastungswirkungen sind darauf zurückzuführen, daß der innergemeinschaftliche Agrarhandel in den gemeinsamen Markt einbezogen wurde und zwischen den Gemeinschaftsländern keine Abschöpfungen erhoben und keine Ausfuhrerstattungen geleistet werden müssen. In diesem System haben Mitgliedsländer mit einem Netto-Einfuhrsaldo gegenüber anderen Gemeinschaftsländern dadurch einen Nachteil, daß sie die Importe nicht zu den Weltmarktpreisen, sondern zu den höheren Gemeinschaftspreisen vornehmen müssen, während Länder mit einem Netto-Ausfuhrsaldo im innergemeinschaftlichen Handel Vorteile besitzen, da sie statt der Weltmarktpreise die innergemeinschaftlichen Preise erhalten.¹

Zur Quantifizierung dieser Verteilungswirkungen kann von einem Referenzsystem ausgegangen werden, "dem das System der Marktordnungen der gemeinsamen Agrarpolitik unverändert zugrunde liegt, bei dem die Durchführung und Finanzierung der Marktordnungen aber nicht bei der EG, sondern bei den nationalen Regierungen liegt."² Damit wird eine Situation 'ohne EG' simuliert, in der das Prinzip der finanziellen Solidarität aufgegeben wird und die Bevorzugung eines abgabenfreien innergemeinschaftlichen Handels entfällt. Dagegen soll sich für die Agrarproduzenten und die Konsumenten nichts ändern, und auch das Agrarhandelsvolumen und die -struktur werden als kon-

¹Vgl. H. Ahrens, W. von Urff, Neuere Tendenzen der EG - internen Einkommenstransfers über den innergemeinschaftlichen Agrarhandel, in: Agrarwirtschaft, 33. Jg., 1984, S. 1 ff., hier: S. 1.

²C. Thoroé, Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen, in: Agrarwirtschaft, 29. Jg., 1980, S. 78 ff., hier: S. 81.

stant unterstellt.¹ In diesem Referenzsystem müssen - ebenso wie im Rahmen des Drittlandshandels - auch im innergemeinschaftlichen Agrarhandel die Produktpreise vom exportierenden Gemeinschaftsland durch Ausfuhrerstattungen auf das Weltmarktpreisniveau gesenkt werden, während die importierenden Partnerländer die Einfuhren durch Agrarabschöpfungen auf das Inlandspreisniveau anheben. Im Vergleich zu einem solchen Marktordnungssystem in nationaler Regie verzichten die Gemeinschaftsländer durch die praktizierte gemeinsame EG-Agrarpolitik also auf Abschöpfungseinnahmen bzw. sparen Ausfuhrerstattungen. Die hieraus resultierenden Salden für die einzelnen Mitgliedsstaaten stellen die außerbudgetären Transfers des innergemeinschaftlichen Agrarhandels dar.

Zur Ermittlung dieser Handelstransfers können die innergemeinschaftlichen Nettoimporte bzw. Nettoexporte der Mitgliedsstaaten bei den einzelnen Agrarerzeugnissen mit der jeweiligen Differenz aus EG-Preis und Weltmarktpreis bewertet und daraus die Abschöpfungsbeiträge bzw. Exporterstattungen abgeleitet werden. Solche Berechnungen sind erstmals² von Koester³ für den Zeitraum von 1971 bis 1975 vorgenommen worden; sie wurden in der Folgezeit von anderen Autoren - mit teilweise unterschiedlichen methodischen Ansätzen - fortgeführt.⁴

¹Vgl. W. Scheper, Gesamtwirtschaftliche Umverteilungsaspekte der Agrarpolitik, in: C. C. von Weizsäcker (Hrsg.), Staat und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 102, Berlin 1979, S. 559 ff.

²Vgl. H. Ahrens, W. von Urff, S. 1.

³U. Koester, The redistributational effects of the common agricultural financial system, in: European Review of Agricultural Economics, Vol. 4-4, 1977, S. 321 ff.

⁴Vgl. hierzu: University of Cambridge, Department of Applied Economics, Cambridge Economic Policy Review, Nr. 5, April 1979, S. 23 ff.; C. Thoroe (1981), S. 103 ff.; A. E. Buckwell, D. R. Harvey, K. J. Thomson, K. A. Parton, The Costs of the Common Agricultural Policy, Beckenham 1982, S. 47 ff.; H. Ahrens, W. von Urff, S. 1 ff.; V. Petersen, Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik - Eine theoretische und empirische Analyse ihrer Grundlagen, Wirkungen und Alternativen, Agrarwirtschaft, Sonderheft 102, Frankfurt/M., 1984, S. 95 ff.

In der folgenden Abbildung 2 sind die bis 1980 reichenden neuesten Ergebnisse der Handelstransfers dargestellt.¹ Danach ergibt sich folgendes Bild: Hohe Belastungen während des gesamten Beobachtungszeitraums haben die Nettoimportländer Italien und Vereinigtes Königreich - hier allerdings mit stark abnehmender Tendenz - hinzunehmen, während die Nettoexportländer Dänemark und Irland relativ kontinuierliche Vorteile aus dem abgabenfreien innergemeinschaftlichen Agrarhandel ziehen. Uneinheitlich ist die Situation vor allem für Frankreich, das traditionell als Nettoexportland galt, 1980 allerdings ebenso wie die Bundesrepublik und mit Abstrichen auch die Beneluxstaaten eine weitgehend neutrale Position einnahm. Insgesamt läßt sich in diesem Zeitraum eine allgemeine Verminderung der Handelstransfers feststellen, die in den Fällen Frankreichs und des Vereinigten Königreichs am stärksten ausgeprägt ist. Hier zeigen sich auch am deutlichsten die Zusammenhänge zwischen den Entwicklungen der einzelstaatlichen Handelstransfers, denn die britisch/französische Entwicklung ist maßgeblich durch britische Produktionssteigerungen bestimmter Produkte und gleichzeitige Verdrängung Frankreichs vom britischen Markt bedingt.²

Der hier verwendete Ansatz zur Quantifizierung der innergemeinschaftlichen Handelstransfers ist allerdings nicht unproblematisch. Dies betrifft zum einen die Annahme, daß im Referenzsystem sämtliche Mitgliedsstaaten das gleiche Protektionsniveau wie im Falle des bestehenden EG-Agrarsystems realisieren.³ Eine solche Hypothese ist zwar aus operationellen Gründen geboten, zur Charakterisierung einer realen Alternativsituation muß sie jedoch zweifelhaft bleiben. Zum anderen richten sich Einwände darauf, daß die Abschöpfungen und Erstattungen anhand der geltenden Weltmarktpreise ermittelt werden. Denn diese stellen lediglich Preise für marginale gehandelte Produktmengen dar,⁴ während der größte Teil des Handelsvolumens

¹Die hier ausgewählten Agrarprodukte machen etwa 2/3 der landwirtschaftlichen Enderzeugung der EG-Marktordnungsprodukte aus.

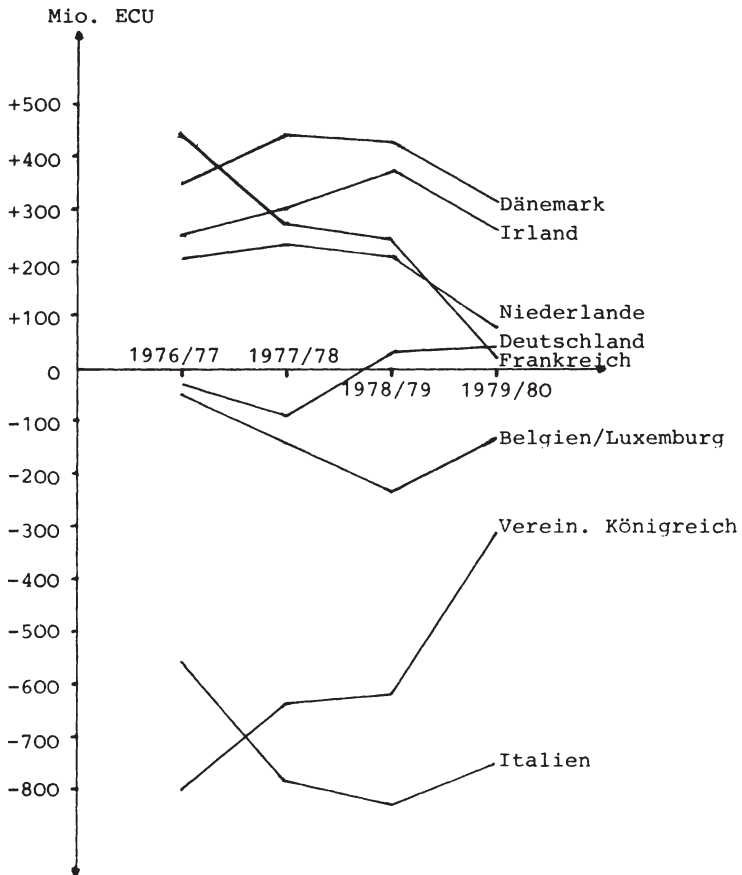
²Vgl. H. Ahrens, W. von Urff, S. 3 ff.

³Vgl. C. N. Morris, *The Common Agricultural Policy*, in: *Fiscal Studies*, Vol. 1, 1980, Nr. 2, S. 26.

⁴Vgl. C. Thoroe (1981), S. 104.

Abbildung 2

Transfers im innergemeinschaftlichen Handel
mit ausgewählten Agrarprodukten 1976/77 - 1979/80



Quelle: V. Petersen (1984), S. 98 ff.

über Kontrakte abgewickelt wird.¹ Im Rahmen einer stringenten Anwendung des zugrunde liegenden Referenzsystems wären diese Einwände zwar gegenstandslos², in der Realität wird man allerdings nicht von einem konstanten Handelsvolumen und einer unveränderten Handelsstruktur ausgehen dürfen und werden sich Auswirkungen auf das EG- bzw. Weltmarktpreisniveau ergeben.

Bezieht man die ermittelten Handelstransfers trotz dieser Vorbehalte in die Vorteils- und Belastungswirkungen der finanzwirksamen Gemeinschaftsaktivitäten mit ein, dann verändern sie - bei Zugrundelegung der neuesten verfügbaren Ergebnisse für 1979/80 - die einzelstaatlichen finanziellen Nettopositionen³ wie folgt: Für die Bundesrepublik, Frankreich und die Benelux-Länder ergeben sich zu meist absolut bzw. relativ geringe Auswirkungen. Dagegen verbessern sich die Nettoempfängerpositionen Dänemarks und Irlands in signifikanter Weise, während sich die britische Nettozahlerposition erhöht und vor allem aber Italien gravierende Abstriche an seiner bisherigen Nettoempfängerposition hinzunehmen hat.

Eine solche Einbeziehung der Handelstransfers liegt allerdings nicht im Rahmen der in der vorliegenden Arbeit angestrebten Zielsetzung, die finanzwirtschaftlichen Verteilungswirkungen der Gemeinschaftstätigkeit zu bestimmen, sondern läuft auf eine umfassendere wohlfahrtsökonomische Analyse hinaus.⁴ Bei einer solchen Betrachtungsweise müßten dann allerdings nicht nur die wohlfahrtsökonomischen Effekte der GAP, sondern auch der übrigen Gemeinschaftspolitiken - wie etwa die aus der Handelsliberalisierung resultierenden Wirkungen - berücksichtigt werden, so daß eine einseitige Einbeziehung der Handelstransfers insofern zu verzerrten Ergebnissen führt.

¹Vgl. V. Petersen (1983), S. 103.

²Vgl. J. M. C. Rollo, K. S. Warwick, *The CAP and Ressource Flows among EEC Member States*, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London 1979, S. 6., zitiert nach V. Petersen (1983), S. 103.

³Siehe hierzu Tabelle 2.

⁴Vgl. J. Ø. Møller, S. 158 f.

Gleichwohl sind die Größenordnungen der Handelstransfers für die Relativierung der budgetären Verteilungswirkungen hilfreich. Auch wenn die konkreten Ergebnisse mit Vorbehalten zu interpretieren sind und sich die Größenordnungen aufgrund von Handels-, Ernte- und Preisschwankungen schnell ändern können, bietet sich dadurch die Möglichkeit, den Stellenwert der Nettopositionen im Rahmen eines umfassenderen Verteilungskonzepts beurteilen zu können: Danach werden zwar die Nettopositionen teilweise signifikant verändert, die grundlegende mitgliedsstaatliche Verteilungsstruktur und insbesondere die alleinigen und hohen Nettozahlerpositionen Deutschlands und des Vereinigten Königreichs werden allerdings nicht entscheidend berührt.

4.1.3.2. Interventionen im Bereich der Strukturpolitik

Die finanzwirksame Strukturpolitik der Gemeinschaft vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen. Kernstücke sind die Abteilung Ausrichtung des Agrarfonds, der Europäische Sozialfonds und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, die den weitaus größten Teil dieser Mittelanträge beanspruchen. Ebenso wie der Agrargarantiefonds sind auch diese Fonds keine autonomen Institutionen, sondern Bestandteile des Gesamthaushalts. Über den Haushalt werden vor allem in letzter Zeit einige weitere Maßnahmen mit struktureller Zweckbestimmung durchgeführt. Außerhalb des Gesamthaushalts erfolgen strukturpolitisch motivierte Aktivitäten durch den Funktionshaushalt der EGKS sowie im Rahmen der gemeinschaftlichen Darlehensvergabe.¹

Gemeinsam verfolgen diese Finanzierungsinstrumente die Zielsetzung, einen direkten Einfluß auf eine konvergente Wirtschaftsentwicklung in den Mitgliedsstaaten zu nehmen.² Inwieweit solche gemeinschaftlichen Bestrebungen zu realisieren sind, oder ob die Maßnahmen lediglich finanzielle Umverteilungen bewerkstelligen können, ist eine der im folgenden zu untersuchenden Fragestellungen.

4.1.3.2.1. Agrarfonds - Abteilung Ausrichtung

Die Abteilung Ausrichtung des EAGFL ist Bestandteil sowohl der gemeinsamen Agrarpolitik als auch Instrument der Strukturpolitik. Anders als die Abteilung Garantie sieht der Ausrichtungsfonds keine Vollfinanzierung der geförderten Maßnahmen, sondern Beteiligungen an den mitgliedersstaatlichen Aufwendungen vor. Beim Beginn der Agrarfinanzierung ging man davon aus, daß die für die Agrarstrukturpolitik bereitgestellten Mittel ein Drittel der Ausgaben des Garantiefonds betragen sollten.³ Infolge des Anstiegs der Garantie-

¹ Diese Zusammenhänge werden in den Abschnitten 4.2.2. und 4.2.3. behandelt.

² Vgl. D. Strasser, S. 205 ff.

³ Verordnung Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik.

leistungen wurden die Ausgaben für die Abteilung Ausrichtung allerdings schon 1967 auf einen jährlichen Plafonds begrenzt, der nach der Erweiterung der Gemeinschaft 1973 heraufgesetzt wurde.¹ Ab 1980 wird auf eine jährliche Plafondierung verzichtet. Statt dessen sind die Mittel für den Fünfjahreszeitraum von 1980 bis 1984 auf insgesamt 3,6 Mrd. ECU festgesetzt und nach dem Beitritt Griechenlands auf 3,755 Mrd. ECU erhöht worden.² Die jährlich zu veranschlagenden Mittel werden entsprechend dem zu finanzierenden Ausgabenbetrag im jeweiligen Haushaltsverfahren festgelegt. Damit unterliegen die Mittel des EAGFL-Ausrichtung einer vorab festgelegten Höchstgrenze, und wird die globale Haushaltsplanung bereits weitgehend durch Ratsverordnungen determiniert.

Die Mittel des Ausrichtungsfonds sind gegenwärtig etwa je zur Hälfte für die Finanzierung sog. horizontaler Aktionen und regionaler Maßnahmen bestimmt.³ Die horizontalen Maßnahmen sind in sämtlichen Gebieten bzw. allen landwirtschaftlichen Betrieben anwendbar, die die Förderungsbedingungen erfüllen. Sie dienen zur Verbesserung der Agrarinfrastruktur und der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, sozio-ökonomischen Vorhaben wie der Betriebs-

¹Vgl. D. Strasser, S. 221 f.

²Damit ist das ursprünglich angestrebte Beteiligungsverhältnis zu keiner Zeit und zunehmend weniger erreicht worden. Für die Jahre 1965 bis 1974 beliefen sich die für die Abteilung Ausrichtung bereitgestellten Mittel auf etwa 10 % der Gesamtverpflichtungen des EAGFL (vgl. EG-Kommission, Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik, Bulletin der EG, Beilage 2/75, S. 24). In den folgenden Jahren reduzierte sich dieser Anteil auf etwa 5 % (vgl. EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.).

³Für den Zeitraum von 1964 bis 1982 betragen die horizontalen Maßnahmen noch 71 % der Gesamtfinanzierung. Daraus wird eine verstärkte regionalpolitische Orientierung in den letzten Jahren deutlich. Vgl. EG-Parlament, Bericht im Namen des Landwirtschaftsausschusses über neue Leitlinien für die Agrarstrukturpolitik der Gemeinschaft, Teil B: Begründung, Berichterstatter: Herr Bernhard Thareau, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1983 - 1984, Dok. 1-923/83 B, vom 14.11.1983, S. 24; C. Thoroe, Die Interdependenzen von Agrar- und Regionalpolitik im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Integration der EG, in: Agrarwirtschaft, 30. Jg., 1981, S. 204 ff., hier: S. 206.

modernisierung und Förderung der beruflichen Qualifikationen der Landwirte sowie zur Bewältigung spezifischer Probleme in Verbindung mit den gemeinsamen Marktorganisationen. Die regional begrenzten Aktionen betreffen vor allem die Landwirtschaft in Berggebieten und daneben spezifische Maßnahmen, die von forstwirtschaftlichen Vorhaben über Produktionsumstellungsmaßnahmen bis zu integrierten Entwicklungsprogrammen, bei denen verschiedene Maßnahmen auf bestimmte Regionen konzentriert werden, reichen. Der Beteiligungssatz des Ausrichtungsfonds beträgt je nach Maßnahmeart und betroffener Region zwischen 25 % und 65 % der Gesamtkosten.¹

Die Grundsatzentscheidungen über Art und Umfang der Maßnahmen werden vom Rat auf Vorschlag der Kommission in Form von Richtlinien oder Verordnungen² beschlossen.³ Um eine Abstimmung mit den zur Verfügung stehenden Fondsmitteln zu gewährleisten, "werden die Maßnahmen nur nach einer eingehenden Finanzplanung erlassen, und die voraussichtlichen Gesamtkosten werden bei Erlass festgelegt."⁴

Im Hinblick auf die Entscheidungsfindung über die Strukturausgaben, die zumeist gemeinsam mit den jährlichen Preisbeschlüssen der Abteilung Garantie erfolgt, läßt sich insofern von einem gewissen Interessenausgleich⁵ sprechen, als die preisstützenden Beschlüsse vor allem den (Überschuß-) Erzeugerstaaten Vorteile verschaffen und die strukturellen Beihilfen in erster Linie den Mitgliedsstaaten mit zurückgebliebenen Strukturen zugute kommen sollen. Insoweit dabei allerdings die eigentlichen strukturpolitischen Ziele des Fonds in den Hintergrund treten, und er - so J. Ø. Møller⁶ - lediglich

¹Vgl. hierzu EG-Kommission, Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaften, S. 34 ff. sowie dies., Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 3/83, 19 f.

²Zu den Unterschieden vgl. B. Beutler, R. Bieber, J. Ripkorn, J. Streil, Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 1979, S. 164 ff.

³Vgl. P. Gilsdorf, S. 262 ff.

⁴Ebenda, S. 231.

⁵Ebenda, S. 265 f.

⁶Vgl. J. Ø. Møller, S. 102.

die Funktion einer "Extra-Kasse" zur Kompensation unzureichender Begünstigungen aus den Preisbeschlüssen einnimmt, wird er zu einem Mechanismus rein finanzieller Umverteilung zugunsten bestimmter Mitgliedsstaaten. Zu einer ähnlichen Wertung, allerdings nur in bezug auf die horizontalen Maßnahmen, kommt auch das Europäische Parlament, das diese Strukturbeihilfen mit einem "Selbstbedienungs-Buffet" vergleicht, von dem einige Länder "mehr als ihren Anteil" erhalten und die Bedürftigen "vor einem prall gefüllten Tisch hungrig" bleiben.¹

Ohne daß an dieser Stelle eine eingehende Analyse der Verteilungswirkungen der Agrarstrukturausgaben erfolgen soll, läßt sich aus der Aufgliederung der Ausgaben nach Mitgliedsstaaten in Tabelle 33 doch feststellen, daß Umverteilungen zugunsten der struktur- und wirtschaftsschwachen Länder - mit Ausnahme Irlands und neuerdings auch Griechenlands - nicht bewirkt werden konnten.² Die Abteilung Ausrichtung des Agrarfonds wird damit kaum als Instrument zwischenstaatlicher Umverteilung genutzt.

Neben den tatsächlichen Zahlungen sind in der Tabelle 33 auch die über den Untersuchungszeitraum kumulierten Differenzen zu den Verpflichtungsermächtigungen angegeben. Damit werden noch bestehende Ansprüche aus den bisherigen Entscheidungen angegeben und wird der Trend der Zahlungen in künftigen Perioden sichtbar. Vor allem im Falle Italiens vermitteln die kumulierten Verpflichtungsermächtigungen ein zutreffenderes Bild von der Fondsbeteiligung, sie weisen aber gleichzeitig auch auf administrative Probleme bei der Inanspruchnahme der Mittel hin.

Anders als die Ausgaben des Garantiefonds sind die Strukturbeihilfen nicht mit dem Problem einer den tatsächlichen finanziellen Vorteilen nicht entsprechenden Zurechnung auf die Mitgliedsstaaten behaftet. Denn die Beteiligungen der Gemeinschaft kommen unmittelbar

¹Vgl. EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1983 - 1984, Dok. 1-923/83 B, S. 26.

²Als Maßstab siehe die Finanzierungsanteile in Tabelle 20 und die BIP-Relationen in Tabelle 1.

Tabelle 33

Ausgaben des EAGFL-Ausrichtung nach Mitgliedsstaaten
1980 - 1984

Mitgliedsland	Zahlungen					Verpflichtungen ab- züglich Zahlungen 1980 - 1984
	1980	1981	1982	1983	1984	
	in Mio. ECU					
Belgien	25,2	21,7	17,7	18,1	12,9	- 25,4
Dänemark	24,5	20,7	20,8	20,5	13,9	- 6,9
Deutschland	142,1	134,1	107,1	107,7	89,3	- 170,8
Frankreich	133,0	120,8	167,4	182,0	143,9	+ 87,1
Griechenland	--	--	14,5	21,9	52,8	+ 134,9
Irland	39,8	57,6	84,3	84,1	64,2	+ 40,4
Italien	97,0	78,5	125,0	103,0	127,8	+ 464,7
Luxemburg	1,0	2,3	1,6	0,6	3,9	+ 0,6
Niederlande	26,4	21,9	32,2	32,2	24,8	- 18,4
Verein. Königreich	103,9	108,9	67,6	149,6	113,3	+ 5,8
EG	592,9	566,5	638,2	719,7	646,8	+ 512,0
	in %					
Belgien	4,2	3,8	2,8	2,5	2,0	
Dänemark	4,1	3,6	3,2	2,8	2,2	
Deutschland	24,0	23,7	16,8	15,0	13,8	
Frankreich	22,4	21,3	26,2	25,3	22,2	
Griechenland	--	--	2,3	3,0	8,2	
Irland	6,7	10,2	13,2	11,7	9,9	
Italien	16,4	13,9	19,6	14,3	19,8	
Luxemburg	0,2	0,4	0,3	0,1	0,6	
Niederlande	4,5	3,9	5,0	4,5	3,8	
Verein. Königreich	17,5	19,2	10,6	20,8	17,5	
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

und in voller Höhe den jeweiligen Mitgliedsstaaten bzw. den dort ansässigen Landwirten zugute. Die Mittel des Agrarstrukturfonds gehören damit unter dem Aspekt der Zurechenbarkeit zu den "gesicherten" Ausgaben.

4.1.3.2.2. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

Im Unterschied zur Agrar- und Sozialpolitik wird die Regionalpolitik¹ in den europäischen Verträgen nicht zusammenhängend als Befugnis zu einer gemeinschaftlichen Politik geregelt.

Es wird zwar in der Präambel des EWG-Vertrages das Ziel formuliert, "den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern", es ist gemäß Art. 2 des EWG-Vertrages Aufgabe der Gemeinschaft, "eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft zu fördern", und es werden auch darüber hinaus noch einzelne regionalpolitische Probleme vertraglich erfaßt. Diese reichten aber als Grundlage für eine gemeinsame Regionalpolitik nicht aus.² Die relative Bedeutungslosigkeit regionaler Aspekte beim Abschluß der Gemeinschaftsverträge wird auf die damalige Vorstellung zurückgeführt, daß die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes - im Sinne einer Philosophie des laissez-faire - auch die bestehenden regionalen Ungleichgewichte beseitigen würde.³

Allerdings zeigte sich, daß der wirtschaftliche Aufschwung innerhalb des gemeinsamen Marktes nicht die erwarteten positiven Auswirkungen hinsichtlich einer besseren Verteilung der wirtschaftli-

¹Zu einem Überblick vgl. etwa D. Pinder, Regional Economic Development and Policy, Theory and Practice in the European Community, London 1983; P. Wäldchen, Einzelbericht zur Subventionspraxis des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: B. Börner, M. Bullinger (Hrsg.) Subventionen im gemeinsamen Markt, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 29, Köln, Berlin u.a. 1978, S. 345 ff.

²Vgl. B. Beutler, R. Bieber, J. Pipkorn, J. Streil, S. 405.

³Vgl. R. Jochimsen, P. Treuner, Grundprobleme der europäischen Regionalpolitik, in: W. von Urff (Hrsg.), Der Agrarsektor im Integrationsprozess, Baden-Baden 1975, S. 289 ff., hier: S. 289.

chen Tätigkeit hatte, sondern daß sich die Ungleichgewichte zwischen den Regionen noch vergrößerten.¹ Die Kommission unternahm deshalb bereits Ende der sechziger Jahre verstärkte Bemühungen, um eine gemeinschaftliche Regionalpolitik zu verwirklichen.² Die Errichtung des Fonds verzögerte sich allerdings bis zum Jahre 1974, da zwischen den Mitgliedsstaaten lange Zeit Uneinigkeit über seine Dotierung und Finanzierung sowie über die Kriterien der Mittelvergabe bestand.³

Neben der Zielsetzung, nunmehr eine wirksame Regionalpolitik betreiben zu können, wurde der neu geschaffene Fonds auch unmittelbar als ein Instrument dafür angesehen, die sich abzeichnende ungünstige Haushaltssituation des 1973 neu aufgenommenen Mitglieds Vereinigtes Königreich durch eine bevorzugte Mittelvergabe zu kompensieren. Zudem erhoffte sich das Parlament einen verstärkten Einfluß auf die Gemeinschaftspolitik, da es die Haushaltsmittel des Regionalfonds als nicht-obligatorische Ausgaben ansah, über deren haushaltsmäßige Festlegung es weitgehend autonom entscheiden konnte,⁴ und die ein Gegengewicht zu den vom Rat zu bestimmenden Agrarausgaben bilden sollten.⁵

Der europäische Regionalfonds hat seine Tätigkeit im Jahre 1975 aufgenommen.⁶ Seine Ausgestaltung wurde in den Jahren bis 1984 nur in einigen Punkten modifiziert.⁷ Die Mittel des Fonds, die jährlich

¹Vgl. EG-Kommission, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Erster Jahresbericht (1975), Bulletin der EG, Beilage 7/76, S. 6 ff.; dies., Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 2/77, S. 6 f.

²Vgl. R. B. Talbot, The European Community's Regional Fund, in: D. Diamond, J. B. McLoughlin (Hrsg.), Progress in Planning, Vol. 8, S. 183 ff., hier: S. 192 ff.

³Vgl. etwa B. Beutler, R. Bieber, J. Pipkorn, J. Streil, S. 407; E. Reister, S. 89.

⁴Zu den hieraus entstandenen Auseinandersetzungen zwischen den Gemeinschaftsorganen vgl. etwa D. Strasser, S. 233 f.

⁵Vgl. J. Ø. Møller, S. 109 f.

⁶Er wurde errichtet mit der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 73 vom 21.3.1975.

⁷Vgl. hierzu etwa D. Strasser, S. 228 f.

im Gesamthaushaltsplan festgesetzt werden, sind für folgende Maßnahmen bestimmt:¹

- Bis zu 95 % seiner Ausstattung für Unterstützungsaktionen der von den Mitgliedsstaaten getroffenen regionalpolitischen Maßnahmen, wobei die Mittel nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Mitgliedsstaaten aufgestellt werden (Tabelle 34).
- Mit den restlichen 5 % für nicht quotengebundene spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen zur regionalen Entwicklung.

Tabelle 34

Länderquoten im Regionalfonds

Mitgliedsland	Ursprüngliche Quoten	1. Revision ab 1979	2. Revision (Einbeziehung Griechenlands) ab 1981	3. Revision ab 1985	
				Untergrenze	Obergrenze
Belgien	1,5	1,39	1,11	0,90	1,20
Dänemark	1,3	1,20	1,06	0,51	0,67
Deutschland	6,4	6,00	4,65	3,76	4,81
Frankreich	15,0	16,86	13,64	11,05	14,74
Griechenland	—	—	13,00	12,35	15,74
Irland	6,0	6,46	5,94	5,64	6,83
Italien	40,0	39,39	35,49	31,94	42,59
Luxemburg	0,1	0,09	0,07	0,06	0,08
Niederlande	1,7	1,58	1,24	1,00	1,34
Verein. Königreich	28,0	27,03	23,80	21,42	28,56

Quelle: Bundesminister der Finanzen, Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften 1981, Dokumentation 3/81 vom 10.3.1981, S. 19; EG-Rat, Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 169 vom 28.6.1984, S. 3.

¹ Diese Regelungen gelten erst seit 1979. Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 214/79 des Rates vom 6. Februar 1979 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 35 vom 9.2.1979. Seit dem 1. Januar 1985 tritt eine erneute Revision des Fonds in Kraft.

Im Rahmen der quotengebundenen Abteilung beteiligt sich der ERFE an der Finanzierung von Investitionen vor allem im Infrastrukturbereich sowie im Industrie-, Handels- und Dienstleistungssektor. Dabei müssen die Vorhaben in Gebieten liegen, die von den nationalen Regierungen unter Anwendung der von der EG aufgestellten Beihilfegrundsätze als Förderregionen ausgewiesen sind und sich die Investitionen in ein regionales Entwicklungsprogramm einfügen. Die gemeinschaftlichen Beteiligungen betragen bis zu 30 % der Investitionskosten bzw. 50 der von der öffentlichen Hand gewährten Beihilfen.¹

Im Rahmen des nicht quotengebundenen Teils des Fonds beteiligt sich die Gemeinschaft an regionalpolitischen Vorhaben, die sich sowohl in bezug auf die Förderungsprojekte als auch hinsichtlich der Förderungsregionen von den quotengebundenen Maßnahmen unterscheiden können. Damit soll den spezifisch regionalpolitischen Prioritäten der Gemeinschaft Rechnung getragen werden. Angesichts der beschränkten Mittel kann allerdings auch nach Auffassung der Kommission "von einer wirklichen Änderung der Aktionsbedingungen des ERFE"² nicht gesprochen werden.

Mit der vertraglichen Fixierung der länderspezifischen Relationen in der quotengebundenen Abteilung sind die Verteilungswirkungen des Regionalfonds praktisch festgelegt. Danach sind über drei Viertel der Fondsmittel für die vier wirtschaftsschwächeren Gemeinschaftsländer Griechenland, Irland, Italien und Großbritannien vorgesehen. Stellt man in diesem Zusammenhang sinnvollerweise auf die Zuflüsse pro Kopf der jeweiligen Bevölkerung ab, dann erhält Irland fast doppelt soviel Zuwendungen wie Griechenland und mehr als fünf- bzw. sechsmal soviel wie Italien bzw. Großbritannien. Daneben ist bemerkenswert, daß von den wohlhabenderen Gemeinschaftsländern Frankreich und Dänemark im Vergleich zu ihren BIP-Anteilen zwar unter-

¹Vgl. Art. 2 ff. der Fondsverordnung.

²EG-Kommission, Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft, S. 22.

durchschnittlich, aber immer noch erheblich an dem Fonds partizipieren, während die Beteiligung der übrigen Mitgliedsstaaten recht gering ist. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Mittelverteilung des quotenfreien Fonds betrachtet.¹ Insgesamt bewirkt der Regionalfonds damit - im Rahmen seines Volumens - erhebliche Umverteilungen zugunsten der wirtschaftsschwächeren Gemeinschaftsländer.

Die quotale Aufteilung der Fondsmittel entspricht im wesentlichen den jährlich über den Haushalt geleisteten Zahlungen, wie sie in Tabelle 35 dargestellt sind. Die bestehenden Unterschiede resultieren daraus, daß die ursprünglichen Mittelbindungen noch nicht und nicht gleichmäßig ausgenutzt werden, und daß die im Haushalt angewiesenen Zahlungsermächtigungen nicht immer vollständig in Anspruch genommen werden. Diese Differenzen werden auch durch den Bestand an noch nicht ausgezahlten Mittelbindungen verdeutlicht. Darin zeigt sich etwa die starke Ausnutzung der Mittel vor allem durch Irland und - wie bei den Agrarstrukturausgaben - die recht schwache Inanspruchnahme im Falle Italiens.

Für die weitere verteilungspolitische Würdigung der über den Regionalfonds geleisteten Ausgaben ist zunächst die Feststellung wichtig, daß die länderspezifische Zurechnung der Mittel insofern unproblematisch ist, als sie den Wirtschaftseinheiten der Mitgliedsstaaten unmittelbar zufließen und keinerlei Abgrenzungsprobleme auftreten. Die Rückflüsse aus dem Regionalfonds können daher - ebenso wie diejenigen des landwirtschaftlichen Ausrichtungsfonds - unter dem Gesichtspunkt der verteilungsmäßigen Zurechenbarkeit als "gesicherte" Ausgaben angesehen werden.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin die Frage nach dem Verhältnis von gemeinschaftlicher und mitgliedersstaatlicher Regionalpolitik bedeutsam, d.h. ob die Mittel wie beabsichtigt eine Ergänzung zu den einzelstaatlichen Hilfen sind, oder ob sie nicht nur an deren Stel-

¹Vgl. EG-Kommission, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (Achter Bericht der Kommission an den Rat), KOM (83) 566 endg., Brüssel, 3.10.1983, S. 46.

Tabelle 35

Ausgaben des Regionalfonds nach Mitgliedsstaaten
1980 - 1984

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984	noch nicht gezahlte Mittelbindungen zum 31.12.1984
in Mio. ECU						
Belgien	6,6	9,2	10,8	7,0	6,0	48,5
Dänemark	9,4	10,7	14,6	16,7	28,1	25,0
Deutschland	50,4	36,2	61,6	45,0	43,9	156,2
Frankreich	99,7	66,8	130,0	219,3	201,7	320,5
Griechenland	--	122,0	152,3	214,6	216,7	616,1
Irland	69,6	80,3	93,5	94,5	104,1	139,7
Italien	249,1	211,7	281,8	344,5	435,1	2129,8
Luxemburg	1,0	0,9	0,1	0,0	2,5	4,9
Niederlande	7,7	5,7	3,2	18,1	14,8	77,8
Verein. Königreich	233,2	255,2	225,1	296,2	297,7	1023,3
EG	726,7	798,7	973,0	1255,9	1350,6	4541,7
in %						
Belgien	0,9	1,2	1,1	0,6	0,4	1,1
Dänemark	1,3	1,3	1,5	1,3	2,1	0,6
Deutschland	6,9	4,5	6,3	3,6	3,3	3,4
Frankreich	13,7	8,4	13,4	17,5	14,9	7,1
Griechenland	--	15,3	15,7	17,1	16,1	13,6
Irland	9,6	10,1	9,6	7,5	7,7	3,1
Italien	34,3	26,5	29,0	27,4	32,2	46,9
Luxemburg	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1
Niederlande	1,1	0,7	0,3	1,4	1,1	1,7
Verein. Königreich	32,1	31,9	23,1	23,6	22,0	22,5
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht, versch. Jg.; EG-Kommission, Neunter Bericht über den EFRE.

le treten, und der Regionalfonds damit ein reines Umverteilungsinstrument darstellt. Zwar wird in der Fondsverordnung¹ und auch von der Kommission² der Aspekt der generellen Zusätzlichkeit als Kriterium für die Vergabe der Gemeinschaftsmittel betont;³ ein fundiertes Urteil über die praktische Umsetzung dieses Grundsatzes ist allerdings außerordentlich schwierig.⁴ Es kann sicherlich davon ausgegangen werden, daß die Mitgliedsstaaten zumindest teilweise die Fondsbeihilfen als Ersatz für ihre nationalen Subventionen verwenden⁵. J. Ø. Møller kommt sogar zu dem Ergebnis, daß "the EEC Regional Fund does not therefore have much, if anything, to do with regional policy. It is instead a mechanism for the transfer of appropriations to member states using specific scales of distribution. Roughly speaking, the purpose is to transfer amounts to the UK, Italy and Ireland⁶ from the other member states."⁷

Diese Auffassung wird durch die Ergebnisse eines Sondergutachtens des EG-Rechnungshofes weitgehend bestätigt.⁸ Darin wird festgestellt, daß die von den Mitgliedsstaaten vorgelegten Entwicklungsprogramme für die Beurteilung der Vorhaben durch die Kommission nur von geringem Nutzen sind, die Auswahl nicht den vorrangig zu fördernden Bereichen entspricht, und daß die Mitgliedsstaaten kaum mehr Beihilfeanträge vorlegen, als es ihrer Quote entspricht und

¹Vgl. Art. 4 der Verordnung.

²Vgl. Kommission der EG, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Erster Jahresbericht, 1975, S. 17 ff.

³Vgl. B. Beutler, R. Bieber, J. Pipkorn, J. Streil, S. 409.

⁴Vgl. Kommission der EG, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (Achter Bericht der Kommission an den Rat), S. 71 ff.

⁵So die EG-Kommission, EntschlieÙung zum Vierten Jahresbericht (1978) der Kommission der EG über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ERFE), in: Amtsblatt der EG, Nr. C 117 vom 12.5.1980, S. 22.

⁶Ab 1981 gehört zu diesen wirtschaftsschwächeren Gemeinschaftsländern auch Griechenland.

⁷J. Ø. Møller, S. 110.

⁸EG-Rechnungshof, Bericht des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften aufgrund der Erklärung des Europäischen Rates vom 18. Juni 1983, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 287 vom 24.10.1983, S. 12 ff.

damit der Auswahlvorgang von vornherein begrenzt wird. Zudem ließ sich ein ergänzender Charakter des EFRE nicht feststellen, so daß die gemeinsame Regionalpolitik offenbar kaum mehr bewirkt, als einen Teil der Kosten für Maßnahmen zu übernehmen, die ausschließlich im nationalen Interesse liegen.

Die in dem Regionalfonds liegenden Umverteilungsmöglichkeiten werden allerdings durch das relativ geringe Volumen begrenzt. Die Regionalausgaben sind zwar seit der Gründung des ERFE weit stärker als das Haushaltsvolumen angestiegen, hatten sich aber zu Beginn der achtziger Jahre bei 4,5 % des Budgetumfangs eingependelt, sind 1984 auf über 5 % angestiegen¹ und liegen nach den Haushaltsplänen für 1985 und 1986 bei 5,7 bzw. 7,4 %.²

Mit dem Jahre 1985 tritt eine erneute Revision des Regionalfonds in Kraft.³ Die wesentlichen Neuerungen im Vergleich zur bisherigen Regelung bestehen darin, daß

- das System starrer Länderquoten von einem Margensystem abgelöst wird, innerhalb dessen die Anteile der Mitgliedsstaaten variieren können (Tabelle 34).
- die nicht-quotengebundene Abteilung aufgehoben wird; dafür sollen insgesamt die gemeinschaftlichen Interessen stärker berücksichtigt und die gemeinschaftliche Einflußnahme verstärkt werden.
- der Beteiligungssatz des Regionalfonds für Infrastrukturprojekte merklich erhöht wird.

Bei einer ersten Beurteilung der Neuregelung ist festzustellen, daß sich daraus kaum Veränderungen im Hinblick auf die länderspezifische Verteilung der Fondsmittel ergeben, denn die Mittelwerte der neuen Ländermargen entsprechen im wesentlichen den derzeit garan-

¹ Siehe Tabelle 25.

² EG-Kommission, Bulletin der EG, Nr. 6/1985, S. 110 f.

³ Niedergelegt in der Ratsverordnung Nr. 1787/84.

tierten Länderquoten. Dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission, die Ausgaben ausschließlich auf die ärmsten Regionen zu konzentrieren, wurde damit nicht gefolgt. In welchem Maße der Gestaltungsspielraum der Kommission bei der Auswahl der künftigen Projekte tatsächlich ausgeweitet wird, und eine Abkehr von der bisherigen Erstattungspraxis hin zu einer gemeinschaftlichen Mitbestimmung vollzogen werden kann, bleibt abzuwarten.

4.1.3.2.3. Europäischer Sozialfonds

Für eine gemeinschaftliche Sozialpolitik¹ war neben weiteren, allgemein gehaltenen sozialpolitischen Zielvorstellungen im Gründungsvertrag die Errichtung eines Europäischen Sozialfonds (ESF) vorgesehen. In Relation zu den Bestimmungen über die Zollunion und die gemeinsame Agrarpolitik waren diese Vorschriften allerdings nur von begrenzter Tragweite. Ursache hierfür war ähnlich wie im Falle der Regionalpolitik die ursprüngliche Vorstellung, daß die Entwicklung des gemeinsamen Marktes schon für eine optimale Allokation der Ressourcen und ein ökonomisches Wachstum Sorge tragen werde und der Sozialfonds lediglich Fehlentwicklungen zu korrigieren hätte und Übergangsschwierigkeiten mildern sollte.² Im Laufe der Zeit und unter dem Eindruck der wirtschaftlichen, strukturellen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklung wurde die Notwendigkeit einer eigenständigen Sozialpolitik allerdings immer deutlicher und führte auch zu einem verstärkten sozialpolitischen Engagement der Gemeinschaft.

¹Zu einem - auch die nichtfinanzielle Politik berücksichtigenden - Überblick vgl. M. Shanks, *European Social Policy: Today and Tomorrow*, Oxford 1977; R. Rummel, *Soziale Politik für Europa. Ein integrationspolitisches Konzept*, Bonn 1975; W. Stabenow, *Subventionen im gemeinsamen Markt: Subventionen aus Gemeinschaftsmitteln - Der Europäische Sozialfonds -*, in: B. Börner, M. Bullinger (Hrsg.), *Subventionen im gemeinsamen Markt, Kölner Schriften zum Europarecht*, Bd. 29, Köln, Berlin u.a. 1978, S. 313 ff.

²Vgl. D. Masberg, P. Pintz, *Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft*, in: M. v. Hauff, B. Pfister-Gaspary, *Internationale Sozialpolitik*, Stuttgart, New York 1982, S. 51 ff., hier: S. 52 ff.

Das in Art. 123 des EWG-Vertrages formulierte Ziel des Sozialfonds, "die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen" weist den Fonds vornehmlich als arbeitsmarktpolitisches Instrument aus, das den Strukturwandel in der Gemeinschaft sozial absichern helfen soll. Der erste Sozialfonds¹ hatte eine Laufzeit von 1960 bis 1976. Er wurde 1972 von einem zweiten Fonds² abgelöst, der durch eine Ausdehnung des Aktionsbereichs, eine nunmehr³ an Gemeinschaftskriterien orientierte Mittelvergabe und eine umfangreichere finanzielle Ausstattung gekennzeichnet war und damit ein flexibleres und wirksameres Instrument der Sozial- und Beschäftigungspolitik darstellte.⁴ Im Gegensatz zu seinem Vorgänger, der durch spezielle Beiträge der Mitgliedsstaaten finanziert wurde, war der "neue" Fonds voll in den Gesamthaushalt integriert. Seine Mittel werden den nicht-obligatorischen Ausgaben zugerechnet und liegen damit in der Entscheidungskompetenz des Parlaments. Dieses hat die quantitative Entwicklung des Sozialfonds insofern positiv beeinflusst, als es seine haushaltspolitische Manövriermasse zumeist voll ausnutzte.⁵

Eine Revision des Sozialfonds erfolgt Ende der siebziger Jahre, dessen wichtigste Ergebnisse eine allgemeine Ausdehnung des personalen Anwendungsbereichs, eine stärkere regionalpolitische Ausrichtung sowie weitergehende Maßnahmen zugunsten der beschäftigungslosen Jugendlichen waren.⁶ Nach einer erneuten Modifikation der

¹Verordnung Nr. 9 über den Europäischen Sozialfonds, in: Amtsblatt der EG 1960, S. 1189 ff.

²Beschluß des Rates vom 1. Februar 1971 über die Reform des Europäischen Sozialfonds, in: Amtsblatt der EG Nr. L 28 vom 4.2.1971.

³Zuvor wurden die Anträge - im Rahmen der verfügbaren Mittel - quasi automatisch gebilligt und der Fonds hatte eher den Charakter einer "Reservekasse der nationalen Arbeitsmarktinstanzen". Vgl. P. Gloystein, Finanzierung des industriellen Strukturwandels durch die EG, Hamburg 1978, S. 221.

⁴Vgl. EG-Kommission, Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation 5/1983, S. 19.

⁵Vgl. D. Strasser, S. 216.

⁶Sämtliche diesbezügliche Rechtsakte sind im Amtsblatt der EG, Nr. L 337 vom 27.12.1977 veröffentlicht.

Fondsvorschriften sollen ab 1984 mindestens 75 % der insgesamt verfügbaren Mittel zur Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen eingesetzt werden.¹

Die Interventionen der Gemeinschaft bestehen in Beteiligungen, die normalerweise 50 % der einzelstaatlichen Ausgaben betragen. Dabei sind zwei Maßnahmentypen zu unterscheiden. Bei Vorhaben nach Art. 4 der Fondsverordnung ist für die Intervention ein besonderer Beschluß des Rates erforderlich, der bisher in sechs Fällen zur Unterstützung verschiedener Personenkreise erfolgt ist.² Die Maßnahmen nach Art. 5, die jährlich mindestens 50 % der gesamten Fondsmittel ausmachen müssen, sind für schwerwiegende sektorale und regionale Beschäftigungsprobleme vorgesehen und haben sich in bestimmte nationale Arbeitsmarktprogramme einzufügen. In allen Fällen werden die von den Mitgliedsstaaten eingereichten Anträge von einem Fondsausschuß geprüft und von der Kommission im Rahmen der vorhandenen Mittel bewilligt. Ihre Entscheidungspraxis orientiert sich an den jährlich festzulegenden Leitlinien, die auf die wirtschaftliche und soziale Lage in der Gemeinschaft abstellen, vor allem aber von der Situation der Arbeitsmärkte bestimmt werden und auch die Erfordernisse regionaler und sektoraler Wirtschaftspolitik berücksichtigen.³

Entsprechend der Aufgabenstellung fließt der größte Teil - im Durchschnitt der letzten Jahre etwa zwei Drittel - der Fondsmittel den drei bzw. vier wirtschaftsschwächsten Mitgliedsstaaten zu (Tabelle 36), die gleichzeitig auch mit die größten Beschäftigungsprobleme aufweisen.⁴ Stellt man auch hier wieder auf die Pro-Kopf-Relationen

¹Vgl. EG-Kommission, Der Europäische Sozialfonds, Stichwort Europa 2/84, Januar 1984, S. 4.

²Vgl. EG-Kommission, Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, S. 20.

³Vgl. W. Stabenow, S. 337. Zum Vergabeverfahren im einzelnen vgl. EG-Kommission, Elfter Tätigkeitsbericht des Europäischen Sozialfonds, Haushaltsjahr 1982, KOM (83) 434 endg., Brüssel, 30.6.1983, S. 11 ff.

⁴Vgl. Eurostat, Employment and Unemployment, Statistical Bulletin, 2 - 1983.

Tabelle 36

Ausgaben des Sozialfonds nach Mitgliedsstaaten
1980 - 1984

Mitgliedsland	1980	1981	1982	1983	1984	noch nicht gezahlte Mittelbindungen zum 31.12.1984
in Mio. ECU						
Belgien	12,1	15,3	16,8	20,6	52,1	90,6
Dänemark	14,7	18,5	17,6	14,7	68,7	79,7
Deutschland	80,5	72,3	89,9	81,5	63,8	167,8
Frankreich	195,8	155,3	119,3	140,5	225,7	425,1
Griechenland	--	6,6	23,5	20,4	71,3	164,0
Irland	72,5	60,4	115,0	134,2	131,4	216,5
Italien	194,4	207,1	235,1	221,2	368,5	953,5
Luxemburg	0,4	0,6	1,1	0,3	0,5	1,8
Niederlande	5,1	14,3	9,0	12,6	14,1	72,4
Verein. Königreich	159,7	195,4	278,3	244,9	610,2	603,6
EG	735,2	745,8	905,6	890,9	1606,3	2775,0
in %						
Belgien	1,6	2,1	1,9	2,3	3,2	3,3
Dänemark	2,0	2,5	1,9	1,7	4,3	2,9
Deutschland	11,0	9,7	9,9	9,1	4,0	6,0
Frankreich	26,6	20,8	13,2	15,8	14,1	15,3
Griechenland	--	0,9	2,6	2,3	4,4	5,9
Irland	9,9	8,1	12,7	15,1	8,2	7,8
Italien	26,4	27,7	26,0	24,8	22,9	34,4
Luxemburg	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Niederlande	0,7	1,9	1,0	1,4	0,9	2,6
Verein. Königreich	21,7	26,2	30,7	27,5	38,0	21,8
EG	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht, versch. Jg.; EG-Kommission, Zwölfter und Dreizehnter Tätigkeitsbericht des FSF.

ab, dann erhält - wie beim Agrarstruktur- und Regionalfonds - Irland mit Abstand die höchsten Zuweisungen, etwa sechsmal soviel wie Italien und Großbritannien. Daneben ist aber - analog zum Regionalfonds - auch auf die relativ hohen Beteiligungen der wirtschaftsstarken Länder Frankreich und Dänemark hinzuweisen.¹ Die Berücksichtigung der noch zu zahlenden Beträge aus den bisher vorgenommenen Mittelbindungen ergibt zwar ein ähnliches Bild. Bemerkenswert ist allerdings auch hier wiederum die stark unterschiedliche Ausnutzung Italiens und die überproportionale Inanspruchnahme durch Irland und Großbritannien.

Obwohl die gemeinschaftlichen Möglichkeiten für eine aktive Beschäftigungs- und Sozialpolitik seit der Institutionalisierung des zweiten Sozialfonds stark ausgeweitet worden sind, betragen die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Mittel nur etwa 6 % des Gesamthaushaltsvolumens (Tabelle 25). Die Gemeinschaftsausgaben machen auch nur einen Bruchteil der im nationalen Bereich getätigten Sozialausgaben aus, so daß die Sozialpolitik nach wie vor als einzelstaatliche Domäne bestehen bleibt.² Dem Sozialfonds wird deshalb auch in erster Linie eine Anreizfunktion für die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zuerkannt werden können.³ Allerdings handelt es sich auch hier häufig nicht um Maßnahmen, die auf Initiative der Gemeinschaft durchgeführt werden, sondern bewirken unzureichende Zieldefinitionen und Kriterien für die Auswahl der Förderungsprogramme, daß es sich bei den Ausgaben lediglich um Rückerstattungen für Maßnahmen handelt, die die Mitgliedsstaaten ohnehin finanziert hätten.⁴

Im Hinblick auf eine korrekte Zuweisung der Ausgaben auf die Mitgliedsstaaten ergeben sich keine Probleme, so daß auch die Rückflüsse aus dem Sozialfonds unter dem Aspekt der verteilungspolitischen Zurechenbarkeit als "gesicherte" Ausgaben einzuordnen sind.

¹Siehe auch hierzu als Maßstab die Finanzierungsanteile in Tabelle 20 und die BIP-Relationen in Tabelle 1.

²Vgl. D. Masberg, P. Pintz, S. 51.

³Vgl. E. Reister, S. 72; R. A. B. Leaper, Social Policy, in: D. Lasok, P. Soldatos (Hrsg.), Les communautés européennes en fonctionnement, Brüssel 1981, S. 273 ff., hier: S. 283.

⁴Vgl. EG-Rechnungshof, Bericht aufgrund der Erklärung des Europäischen Rates vom 18. Juni 1983, S. 14 f.

4.1.3.2.4. Spezifische Maßnahmen

Außerhalb der Strukturfonds werden vor allem in den letzten Jahren eine Reihe weiterer Aktionen mit regional- und sozialpolitischem Charakter durchgeführt.

Im weiteren Sinne zur Regionalpolitik gehören die Zinssubventionen für Darlehen, die im Zusammenhang mit dem Europäischen Währungssystem gewährt werden.¹ Dabei handelt es sich um flankierende Maßnahmen, mit deren Hilfe die Wirtschaft der weniger wohlhabenden Mitgliedsstaaten des EWS gestärkt werden soll, um die wirtschaftlichen Unterschiede zu den übrigen Staaten zu vermindern. Die Darlehen, die vorwiegend zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen zu verwenden sind, werden von der Europäischen Investitionsbank und von der EWG im Rahmen des Neuen Gemeinschaftsinstruments aufgebracht² und für den Zeitraum von 1979 bis 1983 in Jahresraten von 1 Mrd. ECU den Ländern Irland und Italien zur Verfügung gestellt.³ Sie sind mit einer über den Gesamthaushalt zu finanzierenden Zinsverbilligung von 3 % ausgestattet, für die - abgezinst - jährlich 200 Mio. ECU zu veranschlagen sind. Weiterhin werden Zinszuschüsse für Darlehen zugunsten von Wiederaufbaumaßnahmen in erdbebengeschädigten Gebieten Italiens und Griechenland gewährt.

¹Niedergelegt in der Verordnung (EWG) Nr. 1736/79 des Rates vom 3. August 1979 über Zinszuschüsse für bestimmte im Rahmen des Europäischen Währungssystems gewährte Darlehen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 200 vom 8.8.1979, S. 1 ff.

²Siehe hierzu Abschnitt 4.2.3.

³Da das Entwicklungsgefälle zwischen den Mitgliedsstaaten nach wie vor besteht, hat die Kommission dem Rat einen Verordnungsvorschlag übermittelt, mit dem das Zinszuschußsystem für bestimmte Darlehen um zwei weitere Jahre verlängert werden soll. Kommission der EG, Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über Zinszuschüsse für bestimmte im Rahmen des Europäischen Währungssystems gewährten Darlehen, in: Amtsblatt der EG Nr. C 163 vom 22.6.1983. Dieser Vorschlag ist bis zum Jahre 1985 vom Rat noch nicht angenommen worden. Vgl. EG-Kommission, 18. Gesamtbericht 1984, S. 68. Dieser Vorschlag ist bis zum Jahre 1985 vom Rat noch nicht angenommen worden. Vgl. EG-Kommission, 18. Gesamtbericht 1984, S. 68.

Tabelle 37

Zinszuschüsse des Gesamthaushalts 1980 - 1984

Empfängerland	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. ECU				
Irland	67,2	66,6	72,7	50,8	--
Italien	129,8	122,3	145,6	190,0	21,7
Griechenland	--	--	--	1,2	2,7
Gesamt	197,0	188,9	218,3	242,0	24,4

Quelle: EG-Kommission, Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft, S. 27; EG-Rechnungshof, Jahresberichte; versch. Jg.

Als spezifische Maßnahmen mit regionaler Zweckbestimmung gelten nach der Haushaltssystematik auch diejenigen Ausgaben, die im Rahmen der Entlastungsmaßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs ausgeführt werden. Denn dabei handelt es sich um Ausgaben, die vereinbarungsgemäß für regionale Vorhaben zu verwenden sind. Seit 1983 werden die Entlastungen auch in Form von Ausgaben für den Energie- und Verkehrsbereich durchgeführt, so daß auch sie im Interesse einer sachlich zusammengehörigen Darstellung an dieser Stelle berücksichtigt werden sollen. Die Finanzausgleichsregelungen und Entlastungsmaßnahmen sind im einzelnen im Kapitel 4.1.2. dargestellt und analysiert worden, so daß im folgenden nur noch auf zwei Gesichtspunkte einzugehen ist.

Der erste Aspekt betrifft die zeitliche Ausführung der Entlastungsmaßnahmen und ihre Berücksichtigung bei der Ermittlung der korrigierten Nettopositionen. Dabei gehen sowohl die Ausgaben als auch die damit verbundenen Finanzierungsvorgänge jeweils in dem Jahr in die Berechnung der Nettopositionen ein, für das sie vorgesehen und beschlossen wurden, während sie erst im darauffolgenden Jahr im

Haushalt veranschlagt und ausgeführt werden (Tabelle 38). Insofern liegt hier also ein Unterschied zur Behandlung der übrigen Ausgaben und Einnahmen vor.

Tabelle 38

Ausgaben im Zusammenhang mit den britischen Entlastungsmaßnahmen - Ausführung und Auswirkungen auf die Nettositionen 1980 - 1984

Jahr	Ausführung ^a		Berücksichtigung bei der Ermittlung der Nettositionen		
	Verein. Königreich	Deutschland	Verein. Bruttoentlastung	Königreich Nettoentlastung	Deutschland Bruttoentlastung
	Mio. ECU				
1980	174,2	--	1437,6	1175	--
1981	1248,4	--	1804,2	1410	--
1982	1819,2	--	1400 ^b	1048	272,5 ^c
1983	1400	272,5	991 ^d	750	211 ^e
1984	991	211,0			

^abis einschl. 1982 Ist-Ergebnisse, danach Haushaltsansätze

^bRegionalbereich: 887,5 Mio. ECU; Energiebereich: 512 Mio. ECU

^cEnergiebereich

^dBeschäftigungsmaßnahmen: 275 Mio. ECU
Energiebereich: 255 Mio. ECU
Verkehrsbereich: 461 Mio. ECU

^eEnergiebereich: 201 Mio. ECU
Verkehrsbereich: 10 Mio. ECU

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1981, S. 116; Kommission der EG, Bulletin 12/1983, S. 95; 6/1984, S. 98.

Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Frage, inwieweit die Entlastungen überhaupt als Bestandteil einer gemeinschaftlichen Politik angesehen werden können oder in welchem Maße es sich lediglich um allgemeine finanzielle Rückzahlungen handelt. Bezüglich der für die

Haushaltsjahre 1980 und 1981 durchgeführten Maßnahmen ist der gemeinschaftliche Einfluß bestenfalls als gering zu veranschlagen. So konnte der Rechnungshof nicht bestätigen, daß die Finanzierungsmittel zielgerichtet für die vorgesehenen mehrjährigen Sonderprogramme verwendet wurden,¹ und spricht das Parlament davon, daß die Zuweisungen in Wirklichkeit nichts anderes waren, "als Erstattungen an die britische Staatskasse zur Deckung von schon erfolgten Ausgaben für schon durchgeführte Vorhaben und Maßnahmen."²

Diese Situation änderte sich insofern, als eine Verlängerung der bisherigen Maßnahmen am Widerstand des Parlaments scheiterte und die Kommission neue Vorschläge zur Ausführung der Entlastungsregelungen vorlegen mußte. Darin waren nun zu einem großen Teil auch Sondermaßnahmen im Rahmen der Energiestrategie vorgesehen, die dem Gemeinschaftsinteresse besser entsprechen sollten.³ Im Rahmen der Entlastungsregelungen für das Haushaltsjahr 1983 fand eine weitere Diversifizierung der Maßnahmen statt, die nun auch Beschäftigungsprogramme und Investitionen im Verkehrsinfrastrukturbereich umfaßten, und die ebenfalls eine Intensivierung bestehender Gemeinschaftsstrategien darstellten.

Entlastungen des Vereinigten Königreichs über besondere Ausgabenprogramme wurden letztmalig für das Jahr 1983 beschlossen und in der darauffolgenden Haushaltsperiode ausgeführt. 1984 wird dem Vereinigten Königreich von seinem normalen Mehrwertsteuer-Anteil ein Pauschbetrag von 1 Mrd. ECU abgezogen, der von den übrigen Mitgliedsländern - von der Bundesrepublik in vermindertem Ausmaß - finanziert wird.⁴ Für dieses Jahr wird der Betrag auch bei der Ermittlung der Nettopositionen berücksichtigt; die haushaltsmäßige Durchführung erfolgt in der Budgetperiode 1985.

¹Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1982, S. 69.

²EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-1004/82, Anlage I, Stellungnahme des Ausschusses für Regionalpolitik und Raumordnung.

³Vgl. EG-Kommission, Bulletin Nr. 1/1983, S. 28.

⁴Siehe hierzu Abschnitt 4.1.2.3.

Als wichtigste Ausgaben für spezifische Aktionen im Sozialbereich sind der Beitrag zugunsten der EGKS für Sozialmaßnahmen im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie sowie die Hilfen für die von Katastrophen heimgesuchte Bevölkerung der Gemeinschaft zu nennen (Tabelle 39). Zu den sonstigen Ausgaben gehören die Beihilfen zur Förderung der Berufsausbildung, Aktionen im Umweltbereich sowie verschiedene Maßnahmen im Bereich des Sozialwesens.

Tabelle 39

Ausgaben für spezifische Maßnahmen
im Sozialbereich^a 1980 - 1984

Maßnahmen	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. ECU				
Beiträge zur EGKS	--	62,0	50,0	50,0	122,5
Katastrophenhilfen	45,1	18,8	29,8	48,8	31,8
Sonstige	26,6	26,0	33,5	46,4	55,0
Gesamt	71,7	106,8	113,3	145,2	209,3

^aHaushaltsansätze

Quelle: EG-Parlament, Endgültige Feststellung der Gesamthaushaltspläne, versch. Jg.

Während die Verteilungswirkungen der EGKS-Beiträge im Zusammenhang mit den zugehörigen Ausgaben des EGKS-Funktionshaushalts analysiert werden,¹ stehen über die Aufteilung der übrigen Ausgaben auf die Mitgliedsstaaten keine Angaben zur Verfügung. Angesichts der Größenordnungen und der teilweise breiten Streuung ist ihr Einfluß auf die Verteilungspositionen der Mitgliedsstaaten ohnehin gering.

¹Siehe hierzu Kapitel 4.2.2.

4.1.3.3. Ausgaben für Forschung, Energie, Wirtschaft und Verkehr

Kennzeichnend für die Gemeinschaftspolitik auf den Gebieten Forschung, Energie, Wirtschaft und Verkehr sind langjährige Bemühungen um einheitliche, den gewachsenen Anforderungen entsprechende Regelungen, doch - mit Ausnahme der vor allem auf die EAG zurückgehenden Forschungspolitik - nur sehr begrenzte Erfolge.¹ Dem entspricht auch das finanzielle Engagement. Der Anteil dieser Ausgaben am Gesamthaushaltsvolumen betrug in den letzten Jahren etwa 2 %. Außerhalb des Gesamthaushalts erfolgen Transaktionen über den Funktionshaushalt der EGKS sowie im Rahmen der Darlehensvergabe der EWG, EAG und EIB.

Die über den Gesamthaushalt finanzierten Maßnahmen werden dominiert von den Forschungsausgaben, die etwa drei Viertel dieses Ausgabenvolumens ausmachen. Die Forschungstätigkeit der EG wird durch die Vorschriften des EAG-Vertrages (Kernforschung) und durch die nach Art. 235 des EWG-Vertrages erlassenen Vorschriften (sonstige Forschung) geregelt. Dabei handelt es sich zum einen um sog. direkte Aktionen, d.h. Forschungsvorhaben, die ausschließlich in der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) vom Personal der Gemeinschaft durchgeführt werden. Die GFS setzt sich aus der Generaldirektion in Brüssel sowie den vier Forschungsanstalten in Italien (der weit aus größten), Belgien, den Niederlanden und der Bundesrepublik² zusammen. Die indirekten Maßnahmen bestehen aus finanziellen Beteiligungen der Gemeinschaft zu Forschungsarbeiten, die gemeinsam mit vertraglich verbundenen Dritten durchgeführt werden. Dazu gehört vor allem das Versuchsprojekt JET (Joint European Torus) mit Sitz

¹ Vgl. hierzu etwa EG-Kommission, Die Europäische Gemeinschaft und die Energiefrage, Europäische Dokumentation 1/1983; dies., Die Industriestrategie der Europäischen Gemeinschaft, Europäische Dokumentation 5/1982, EG-Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Die Verkehrspolitik der 80er Jahre, Stellungnahme, Brüssel, März 1983.

² In diesem Zusammenhang ist auf den Betrieb eines Reaktors in den Niederlanden hinzuweisen, der im Rahmen eines Ergänzungsprogramms durch gesonderte Beiträge der Niederlande und der Bundesrepublik finanziert wird.

in Culham, dessen Kosten die Gemeinschaft zu 80 % übernimmt. An diesem Projekt sind im Rahmen von Kooperationsabkommen auch die Drittländer Schweiz und Schweden beteiligt.¹

Die finanziellen Maßnahmen auf den übrigen Gebieten Energie, Wirtschaft, Industrie und Verkehr sind quantitativ von untergeordneter Bedeutung. Dabei handelt es sich zum größten Teil um Zuschüsse zu Vorhaben, die von Unternehmen der Mitgliedsstaaten durchgeführt werden.

Die Ausgaben für Forschung, Energie etc. basieren im allgemeinen auf den von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat verabschiedeten Programmen. Da diese Mittel zu den nicht-obligatorischen Ausgaben gehören, entscheidet das Parlament in letzter Instanz über ihre Veranschlagung im Haushaltsplan. Auf diesen Umstand ist es zurückzuführen, daß etwa in den Bereichen Energie und Industrie überhaupt bzw. zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt wurden, da die Versammlung - und die Kommission - im Gegensatz zum Rat stets bemüht waren, auch die finanzwirksamen Maßnahmen dieser Politiken auszuweiten.²

Die Tabelle 40 enthält Angaben über die Verteilung der Ausgaben auf die Mitgliedsstaaten. Dafür steht allerdings nur der Verteilungsschlüssel für das Jahr 1980 zur Verfügung,³ da solche Ausgaben in der Folgezeit nicht mehr von der Kommission veröffentlicht wurden. Allerdings dürfte sich die Ausgabenstruktur nicht gravierend geändert haben, da - wie anhand der Haushaltspläne nachzuvollziehen ist - die bestehenden Projekte im wesentlichen fortgeführt wurden. Daneben sind die spezifischen Maßnahmen im Rahmen der britischen Entlastungsregelungen gesondert ausgewiesen.

¹Vgl. hierzu etwa D. Strasser, S. 267 ff.

²Vgl. ebenda, S. 260 und 264.

³Dabei handelt es sich um die von der Kommission anlässlich der Vorbereitung des Europäischen Rates 1979 in Dublin veröffentlichten Daten (EG-Kommission, KOM (79) 462 endg.), die auf den Stand von März 1980 fortgeschrieben wurden; vgl. D. Strasser, S. 275 f.

Tabelle 40

Ausgaben für Forschung, Energie, Wirtschaft und Verkehr
nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	gesamt	darunter:		
		Forschung	Energie	Wirtschaft/ Verkehr
Verteilungsschlüssel 1980 ^a in %				
Belgien	8,5	10,0	3,3	13,5
Dänemark	0,6	0,6	0,7	1,3
Deutschland	18,3	19,1	16,0	13,5
Frankreich	14,8	7,6	36,6	27,0
Griechenland	--	--	--	--
Irland	0,4	0,2	1,4	0,0
Italien	27,0	31,4	12,5	31,1
Luxemburg	0,0	0,0	0,0	0,0
Niederlande	8,3	9,6	4,7	4,1
Verein, Königreich	20,2	21,5	16,8	8,1
Sonstiges	1,9	--	8,0	1,4
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
Jahr	Mio. ECU			
1980	311,5	249,8	40,3	12,0
1981	377,2	295,6	63,1	8,3
1982	437,7	367,6	44,0	16,3
1983: herkömmliche Ausgaben	525,1	423,4	45,3	44,7
Sondermaßnahmen ^b	782,6	--	782,6	--
1984: herkömmliche Ausgaben	639,8	441,0	133,7	50,8
Sondermaßnahmen ^b	835,9	--	412,0	423,9

^aSoll-Zahlen; ^bim Rahmen der britischen Entlastungsregelungen.

Quelle: D. Strasser, S. 276; EG-Rechnungshof, Jahresbericht, versch. Jg.

In der Verteilung der traditionellen Ausgaben kommt die Dominanz der Forschungsausgaben und hier speziell die Standortwahl der Forschungsanlagen zum Ausdruck.¹ Dabei zeigt sich, daß mit diesen Politikbereichen kaum eine Umverteilung im Sinne einer Begünstigung der wirtschaftsschwächeren Gemeinschaftsländer erreicht werden kann und soll, sondern vor allem andere Bestimmungsgründe wie etwa die wissenschaftlich-technologischen Kapazitäten und deren Entwicklung für die Mittelverteilung maßgeblich sind.

Abschließend ist zu hinterfragen, inwieweit mit den Zahlungen auch entsprechende Vorteile für diese Länder verbunden sind. Dabei ist zwar allgemein davon auszugehen, daß mit der Ansiedlung der Forschungseinrichtungen gewisse nachfrage- und arbeitsmarktwirksame Impulse einhergehen.² Auf der anderen Seite handelt es sich hier um gemeinsame und koordinierte Forschungstätigkeit, deren Durchführung von gemeinschaftlichem Interesse ist, und deren Ergebnisse sämtlichen Mitgliedsstaaten - und darüber hinaus den kooperierenden Nichtmitgliedsländern - zur Verfügung stehen, wenngleich sie im Hinblick auf eine spätere wirtschaftliche Verwendung vor allem denjenigen Staaten mit den entsprechenden technologischen Voraussetzungen von Nutzen sein dürften. Die in den übrigen Bereichen Energie, Wirtschaft und Verkehr gewährten Zuschüsse bedeuten für die begünstigten Unternehmen zwar eine unmittelbare Entlastung; allerdings ist bei den Beihilfen für energiepolitische Entwicklungsvorhaben zu berücksichtigen, daß diese im Falle einer späteren wirtschaftlichen Rentabilität zurückgezahlt werden müssen.

Insgesamt ist offensichtlich, daß mit den Forschungs-, Energie- etc.-Ausgaben vielfältige Verteilungswirkungen verbunden sind, die sich ohne eine eingehende Analyse - sie würde den Rahmen dieser Arbeit übersteigen - nur schwer abschätzen lassen. An dieser Stelle

¹Vgl. J. Ø. Møller, S. 100.

²Siehe hierzu auch die Ausführungen im Zusammenhang mit den Verwaltungsausgaben im Abschnitt 4.1.3.6.

kann deshalb nur festgestellt werden, daß die in diesem Abschnitt betrachteten Ausgaben nicht im gleichen Maße wie diejenigen im Rahmen der Strukturfonds zu den verteilungstechnisch "gesicherten" Ausgaben zu rechnen sind. Damit ist die Aussagefähigkeit der Nettopositionen mit einem weiteren Unsicherheitsfaktor behaftet, dem angesichts der Größenordnungen und den insgesamt wohl nur begrenzten Abweichungen zwischen Zahlung und tatsächlicher Begünstigung allerdings kein entscheidendes Gewicht zukommen dürfte.

4.1.3.4. Entwicklungshilfe

Die in diesem Abschnitt zu analysierenden Ausgaben für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und Drittländern, wie sie über den Titel 9 des Gesamthaushaltsplans abgewickelt werden, sind nur ein Bestandteil aller Gemeinschaftsausgaben im Bereich der Entwicklungshilfepolitik. Um einen Gesamtüberblick zu erhalten, sind hierzu auch die zu Lasten des Agrargarantiefonds verbuchten Ausgaben für Ausfuhrerstattungen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe und zugunsten der Zuckerabkommen¹, die über den EEF abgewickelten Zahlungen² sowie die Einnahmehausfälle durch die Gewährung von Zollpräferenzen hinzuzurechnen.³ Eine Zusammenstellung dieser Maßnahmen ist in Tabelle 41 enthalten.⁴ Der finanzielle Stellenwert der Gemeinschaftshilfe läßt sich etwa im Vergleich mit den nationalen Entwicklungshilfeleistungen der Mitgliedsstaaten einordnen. In der Abgrenzung der Tabelle 41 machen die Gemeinschaftsleistungen in den letzten Jahren etwa 10 % der von den Mitgliedsstaaten gewährten öffentlichen Entwicklungshilfe aus.⁵

¹ Siehe hierzu Kapitel 4.1.3.1.1.

² Siehe hierzu Kapitel 4.2.1.

³ Daneben ist auch die Darlehensvergabe an Entwicklungsländer zu berücksichtigen. Siehe hierzu Kapitel 4.2.3.

⁴ In Anlehnung an D. Strasser, S. 308.

⁵ Zu den Ausgaben für die einzelstaatliche öffentliche Entwicklungshilfe, vgl. EG-Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 751/83 von Herrn Bonde, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 12.10.1983. Vgl. hierzu auch EG-Kommission, Memorandum zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 5/1982, S. 16.

Der Anteil der über den Titel 9 des Gesamthaushalts abgewickelten Ausgaben für Entwicklung und Zusammenarbeit betrug in den letzten Jahren zwischen 3 % und 5 % des Gesamthaushaltsvolumens.

Tabelle 41

Leistungen der EG für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und Drittländern 1980 - 1984

Instrument	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. ECU				
Gesamthaushalt					
- Titel 9	508,9	858,5	786,1	810,7	1150,6
dar.: Nahrungsmittelhilfe	(318,8)	(601,6)	(540,2)	(388,5)	(709,2)
- EAGFL - Garantie					
- Ausfuhrerstattungen	193,4	181,9	166,4	200	--
- Zuckerabkommen ^a	200	140	330	390	455
Europäischer Entwicklungsfonds	481,9	663,7	647,2	718,8	703,0
Gesamt	1384,1	1844,1	1929,7	2119,5	--
Einnahmeausfälle durch das Allgemeine Zollpräferenzsystem	--	--	596 bis 673	--	--

^a Haushaltsansätze

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht, versch. Jg.; EG-Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans, versch. Jg.

Diese Ausgaben fließen sowohl den im Rahmen des EEF verbundenen Entwicklungsländern des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raums (AKP-Staaten) als auch den nichtassoziierten Entwicklungsländern sowie den durch verschiedene Abkommen verbundenen Staaten des

Mittelmeerraumes zu. Mit dieser breiten Streuung verfolgt die Gemeinschaft das Ziel, einen gewissen Ausgleich zur einseitig auf die AKP-Länder ausgerichteten Entwicklungspolitik des EEF zu bewirken.¹ Neben gezielten Sondermaßnahmen wie etwa für Katastrophenhilfen sowie finanzieller und technischer Unterstützung zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung² spielt die Nahrungsmittelhilfe mit zumeist etwa zwei Dritteln der Ausgaben die quantitativ herausragende Rolle. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um die kostenlose Abgabe von Getreide, Milchpulver und Butteröl - Produkte, bei denen die Gemeinschaft erhebliche Überschußmengen aufweist.³

Die Nahrungsmittelhilfeliieferungen werden über Ausschreibungsverfahren von den Unternehmen der Mitgliedsstaaten durchgeführt und die dafür bereitgestellten Mittel über die Interventionsstellen an die Zuschlagsempfänger ausgezahlt. Dabei wird derjenige Wertbestandteil der Erzeugnisse, der dem Weltmarktpreis entspricht - das sog. Geschenk-Element - von Titel 9 gedeckt, während die Differenz zwischen dem Weltmarkt- und dem Gemeinschaftspreis als Erstattung über den Agrargarantiefonds abgerechnet wird. Die Transportkosten sowie die administrativen Leistungen der Verteilung müssen zumeist von den Empfängerländern übernommen werden, da die Gemeinschaft in der Regel nur die fob-Kosten⁴ übernimmt.⁵

¹Vgl. J. Ø. Møller, S. 98 f., sowie EG-Kommission, Entwicklungshilfe, Skizze der Gemeinschaftsaktion von morgen, Bulletin der EG, Beilage 8/74.

²Vgl. hierzu ausführlicher etwa D. Strasser, S. 293 ff.

³Vgl. EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1983, S. 124 und 133 f.

⁴"fob" stellt eine Abkürzung für 'free on board' dar; fob-Kosten umfassen nur die Leistungen bis zur Beladung im Hafen des Exportlandes, vgl. etwa J. E. Meade, The Theory of International Economic Policy, Vol. I, The Balance of Payments, Oxford 1962, S. 20 f.

⁵Vgl. zu einer detaillierten Darstellung dieser Zusammenhänge H. H. Schumacher, Die Nahrungsmittelhilfe der Europäischen Gemeinschaft. Entstehung, System und Rechtsgrundlagen, Baden-Baden 1981, insbes. S. 74 ff.

Die Entwicklungshilfeausgaben des Titel 9 werden von der EG-Kommission bei der Berechnung der Nettopositionen ausgeklammert - zusammen mit den zugehörigen Finanzierungsmitteln entsprechend den mitgliedersstaatlichen Beteiligungen an der Finanzierung des Gesamthaushalts.¹ Damit ist allerdings die Frage nach den Verteilungswirkungen der gemeinschaftlichen Entwicklungshilfepolitik noch nicht beantwortet.

Geht man von dem Ansatz aus, daß mit den Entwicklungshilfeausgaben keinerlei finanzielle Vorteile zugunsten der Mitgliedsstaaten verbunden sind, dann verbleibt als primäre Verteilungswirkung, daß sich die Nettopositionen der Mitgliedsstaaten nach Maßgabe ihrer Finanzierungsbeteiligungen verschlechtern.

Betrachtet man allerdings die konkrete Situation, in der die Hilfe abgewickelt wird, so ist zu prüfen, ob die Finanzierungsleistungen der Mitgliedsstaaten bei einer Nichtgewährung der Hilfe konsequenterweise auch entfallen. Analysiert man zunächst die Nahrungsmittelhilfe, dann ist zu unterscheiden, ob die Hilfiefieferungen aus kurzfristigen Lagerüberschüssen, die nur vorübergehende Marktschwankungen ausgleichen sollen, oder aus strukturellen Lagerbeständen, die aufgrund ständig produzierter Überschüsse aufgebaut werden müssen,² erfolgen. Im letztgenannten Fall ergibt sich bei einem Wegfall der Nahrungsmittelhilfe keine volle Verminderung der Finanzierungslast, da davon auszugehen ist, daß die Agrarproduzenten ihre Erzeugnisse dann an die Interventionsstellen zu den Garantiepreisen abgeben und die eingelagerten Produkte langfristig anderweitig verwertet werden müßten. Durch die Nahrungsmittellieferungen würden zudem Lagerkosten vermieden, so daß sie in diesem Fall die Funktion eines Überschußventils³ mit kostensenkender Wirkung ausüben.

¹Siehe hierzu Abschnitt 3.

²Vgl. H. Bartling, Landwirtschaft, in: P. Oberender (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland, Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft, München 1984, S. 1 ff., hier: S. 33.

³Vgl. etwa H. P. Wiesebach, Entwicklungspolitik II: Entwicklungshilfe, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart, New York u.a. 1980, S. 407 ff., hier: S. 409.

Da die im Rahmen der Entwicklungshilfe kostenlos abgegebenen Nahrungserzeugnisse eher den strukturellen Überschüssen zuzuordnen sind, spricht einiges dafür, das wertmäßige Äquivalent jeweils denjenigen Mitgliedsstaaten als empfangene Vorteile "gutzuschreiben", die die Hilfeleistungen durchgeführt haben. Damit müßten die Beteiligungen an den Nahrungsmittelhilfeliieferungen den Finanzierungsrelationen gegenübergestellt und aus den Differenzen die Auswirkungen auf die Nettopositionen abgeschätzt werden.¹ Dabei würden - nicht nur für 1984, sondern ähnlich auch in den Vorjahren - vor allem Frankreich nennenswerte Vorteile zufallen, während eine derartige Einbeziehung der Nahrungsmittelhilfeausgaben in die Nettopositionen insbesondere das Vereinigte Königreich schlechtstellen würde.

Die übrigen Ausgaben im Rahmen des Titel 9 bestehen überwiegend aus finanziellen und technischen Hilfen. Ihnen stehen Finanzierungsbeiträge der Mitgliedsstaaten gegenüber, die bei einer Nichtgewährung der Hilfen entfielen und die damit als einseitige Leistungen gewertet werden können. Wirtschaftliche Rückwirkungen aus die-

	gemeldete Nahrungsmittelhilfe-Ausgaben 1984		Finanzierungsanteil		Differenz
	%	%	%	Mio. ECU	
Belgien	6,3	5,0	+ 1,3	+ 7,6	
Dänemark	0,7	2,1	- 1,4	- 8,2	
Deutschland	33,3	28,4	+ 4,9	+ 28,7	
Frankreich	29,4	19,3	+ 10,1	+ 59,1	
Griechenland	0	1,4	- 1,4	- 8,2	
Irland	5,4	1,2	+ 4,2	+ 24,5	
Italien	7,8	13,8	- 6,0	- 35,1	
Luxemburg	0,2	0,2	0	0	
Niederlande	8,1	6,8	+ 1,3	+ 7,6	
Verein. Königreich	8,8	21,8	- 13,0	- 76,0	
Cesamt	Mio. ECU: 584,7				

Vgl. Vierzehnter Gesamtbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Jahr 1984 - Abteilung Garantie und finanzielle Durchführung der Nahrungsmittelhilfe, KOM (85) 492 endg., Brüssel, 17.9.1985, S. 101; Tabelle 19; eigene Berechnungen.

sen Entwicklungshilfeausgaben auf die Gemeinschaft sind etwa bei Katastrophen- oder Soforthilfen zur Linderung unmittelbarer Not nicht zu erwarten. Insoweit die übrigen finanziellen und technischen Hilfen zur Industrialisierung der Entwicklungsländer beitragen, dürften sich prinzipiell die Möglichkeiten für die Ausweitung des Handels vergrößern und die Rohstoffmärkte stabilisiert werden, und würde daraus langfristig auch ein gewisser Nutzen für die Gemeinschaft erwachsen.¹ Eine Quantifizierung solcher Vorteile ist jedoch nicht möglich; die Ergebnisse würden angesichts der für diese Maßnahmen zur Verfügung stehenden geringen Beträge auch nur von untergeordneter Bedeutung sein.

4.1.3.5. Erstattungen an die Mitgliedsstaaten

Zu dieser Ausgabenkategorie gehören drei Typen von Mittelzuweisungen an die Mitgliedsstaaten: die Pauschalerstattungen der bei der Erhebung der Eigenmittel entstandenen Kosten, Finanzausgleichszahlungen im Zusammenhang mit gewährten Zinsvergünstigungen für Darlehen im Rahmen des Europäischen Währungssystems sowie Rückerstattungen an Griechenland innerhalb der Beitrittsübergangsregelung (Tabelle 42).²

Die Zahlungen der Eigenmittel-Erhebungskosten haben ihre rechtliche Grundlage im Eigenmittelbeschuß, der bestimmt, daß den Mitgliedsstaaten 10 % der an Zöllen und Agrarabschöpfungen abgeführten Beträge der Erhebungskosten erstattet werden.³ Diese Ausgaben sind sachlich den Verwaltungsausgaben gleichzusetzen, nur daß sie unmittelbar auf die Mitgliedsstaaten entfallen, deren Zoll- und Finanz-

¹Vgl. E. Grabitz, Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaften, Ziele und Kompetenzen, in: Europarecht, 12. Jg. 1977, S. 217 ff., hier: S. 222.

²Bei den EWS-Finanzausgleichsbeträgen und Rückerstattungen an Griechenland handelt es sich um veranschlagte Mittel der Haushaltspläne, so daß die Gesamtsummen der Erstattungen nicht genau mit denjenigen in Tabelle 25 übereinstimmen.

³Art. 3, Abs. 1, 4. Unterabsatz des Eigenmittelbeschlusses.

Tabelle 42

Erstattungen an die Mitgliedsstaaten 1980 - 1984

Mitgliedsland	Erhebungskosten der Eigenmittel					Finanzausgleich für EWS- Zinsvergünstigungen					Erstattungen an Griechen- land				
	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
Mio. ECU															
Belgien	61,5	61,8	68,3	77,7	82,0										
Dänemark	15,7	16,2	17,6	20,3	26,0										
Deutschland	212,7	225,4	237,0	241,8	302,5										
Frankreich	113,8	123,1	134,7	142,5	169,7										
Griechenland	--	8,9	18,3	16,6	14,8	--	1,2	2,2	2,8	--	--	105,7	98,0	65,1	46,2
Irland	7,6	8,8	10,2	11,6	16,0										
Italien	106,7	94,9	102,6	105,9	117,5										
Luxemburg	0,5	0,4	0,4	0,5	0,7										
Niederlande	82,9	77,3	83,9	83,4	101,1										
Verein. König- reich	189,8	190,2	236,3	221,6	279,6	45,4	39,6	60,4	54,2	--					
Gesamt	791,2	807,0	909,3	921,9	1109,9	40,8	62,6	62,6	57,0	--	--	105,7	98,0	65,1	46,2

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht, versch. Jg., EG-Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans, versch. Jg.

verwaltungen die Eigenmittel im Wege einer Befugnisübertragung erheben und dann an die Gemeinschaft abführen.¹ Da das Aufkommen an Zöllen und Agrarabschöpfungen langsamer als das Budgetvolumen gewachsen ist, hat auch die prozentuale Haushaltsbelastung durch diese Erstattungen abgenommen.

Die den Mitgliedsstaaten Vereinigtes Königreich und Griechenland erstatteten Finanzausgleichsbeträge gehen auf die Zinsvergünstigungen für Darlehen, die den am EWS teilnehmenden, weniger wohlhabenden Mitgliedsstaaten für den Zeitraum von 1979 bis 1983 gewährt wurden,² zurück. Diese Zinssubventionen wurden über den Haushalt gezahlt und damit zunächst von sämtlichen Mitgliedsstaaten getragen. Da allerdings vereinbart worden war, daß die Mitgliedsstaaten, die sich nicht an dem Währungssystem beteiligen, auch nicht zu einer Finanzierung heranzuziehen sind, erhielten das Vereinigte Königreich und Griechenland Ausgleichszahlungen nach Maßgabe ihres marginalen, d.h. an den Mehrwertsteuerabführungen orientierten Finanzierungsanteils.

Schließlich erfolgen Rückerstattungen an Griechenland im Rahmen der Beitrittsübergangsregelungen. Gemäß Art. 127 der Beitrittsakte wird für die Zeit von 1981 bis 1985 ein degressiv gestaffelter Teil der nach dem BSP berechneten Finanzbeiträge erstattet. Dieses sind für die Jahre 1981: 70 %, 1982: 50 %, 1983: 30 %, 1984: 20 % und 1985: 10 % der abgeführten Finanzmittel. Diese Erstattungen sollen während der Anpassungszeit entlastende Wirkungen für den neuen Mitgliedsstaat ausüben. Hinsichtlich der Degression und der nicht an irgendwelche Bedingungen geknüpfte Rückzahlungen sind Parallelen zum Finanzmechanismus der siebziger Jahre³ erkennbar.⁴

¹Vgl. D. Strasser, S. 315.

²Siehe Abschnitt 4.1.3.2.4.

³Siehe hierzu Abschnitt 4.1.2.1.

⁴Vgl. D. Strasser, S. 131.

4.1.3.6. Verwaltungsausgaben

Die Ausgaben für die Verwaltungstätigkeit der Gemeinschaftsorgane werden in einem gesonderten Kapitel des Haushaltsplans zusammengefaßt. Ihr Anteil am Gesamthaushaltsvolumen ist in der letzten Dekade von 5,8 % auf 4,4 % gesunken.

Die Verwaltungsausgaben lassen sich untergliedern in Personal- und Sachausgaben (Tabelle 43). Die Personalausgaben, die über zwei Drittel der gesamten Verwaltungsausgaben beanspruchen, bestehen vor allem aus den Dienstbezügen des Verwaltungspersonals (89 %) ¹, den Vergütungen für die Mitglieder der Gemeinschaftsorgane ² (5 %) sowie Nebenkosten etwa für Dienstreisen, berufliche Fortbildung und soziale Zwecke. Zu den Sachmitteln gehören Ausgaben für unterschiedliche Bereiche: Grundstückskäufe und Gebäudemieten (32 %), Käufe beweglicher Sachen und laufende Sachausgaben (24 %), Ausgaben für Sitzungen, Sachverständige und Studien (13 %) sowie Zuschüsse an bestimmte mit der Gemeinschaft eng verbundenen Einrichtungen (13 %).

Tabelle 43

Verwaltungsausgaben 1980 - 1984

Ausgabenart	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. ECU				
Personalausgaben	561,3	635,2	695,5	751,3	837,0
Sachausgaben	214,1	251,2	314,7	353,7	379,2
Gesamt	775,4	886,4	1010,2	1105,0	1216,2

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresberichte, versch. Jg.

¹Die hier und im folgenden angegebenen Prozentzahlen beziehen sich auf das Haushaltsjahr 1982. Vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1982, S. 102. Die Werte der übrigen Jahre des Untersuchungszeitraums weisen ähnliche Größenordnungen auf.

²Dieses betrifft nicht die Bezüge der Abgeordneten des Parlaments, die nach nationalem Recht gewährt werden, sowie die Mitglieder des Rates, die von der Gemeinschaft weder Dienstvergütungen noch Entschädigungen erhalten. Vgl. D. Strasser, S. 314.

Die Beantwortung der Frage, welche Anteile der mit den Verwaltungsausgaben verbundenen Vorteile den einzelnen Mitgliedsländern zuzurechnen sind, ist problematisch. Im Rahmen der von der Kommission durchgeführten Berechnungen der Nettositionen werden die Verwaltungsausgaben denjenigen Mitgliedsländern als empfangene Leistungen zugewiesen, in denen die Zahlungen anfallen.¹ Diese Methode führt dazu, daß etwa 95 % der Verwaltungsausgaben auf Belgien und Luxemburg entfallen (Tabelle 44), da die Organe der Gemeinschaft fast ausschließlich in diesen Ländern ihren Sitz haben.

Gegen die Verfahrensweise, die von der Kommission selbst bereits frühzeitig in Frage gestellt wurde,² lassen sich eine Reihe von Einwänden vorbringen:

- Anders als etwa bei den gemeinschaftlichen Beteiligungen an nationalen Maßnahmen bei den Strukturausgaben oder den Ausgaben zur Absatzsicherung und Einkommensniveaustabilisierung im Rahmen des Agrargarantiefonds handelt es sich bei den Verwaltungsmitteln um Ausgaben, denen zumeist Gegenleistungen in Form von Güterlieferungen oder Dienstleistungen gegenüberstehen. Die Verwaltungsausgaben uneingeschränkt als empfangene Zuflüsse zu bewerten, dürfte kein zutreffendes Bild von den tatsächlichen Vorteilen ergeben.
- Gleichwohl ist nicht zu bestreiten, daß mit der Ansiedlung von Verwaltungen vielfältige ökonomische Vorteile verbunden sind, die in ihrer Gesamtwirkung die ursprünglichen Ausgaben durchaus übersteigen können. Daß diese Zusammenhänge in ähnlicher Weise auch von den Mitgliedsstaaten beurteilt werden, wird durch das starke Interesse der Mitgliedsländer an der Attrahierung bzw. dem Erhalt des Sitzes von Gemeinschaftsorganen und -verwaltungen bestätigt. Dieses wird etwa auch dadurch unterstrichen, daß Belgien - im Sinne eines Koppelungsgeschäfts - mit der Institutionalisierung

¹ Siehe hierzu Kapitel 3.

² Vgl. Kommission der EG, Gemeinsame Antwort auf die schriftlichen Anfragen, Nrn. 1022/77, 604/78 und 607/78, S. 2; dies., Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 50/79 von Lord Bessborough, S. 9.

der gemeinsamen Agrarpolitik offenbar nur deshalb eine Nettozahlerposition in Kauf genommen hat, weil als Sitz der Kommission und des Rates Brüssel gewählt wurde.¹

Die Vorteile für die Länder mit einem Verwaltungssitz können zum einen darin bestehen, daß hierdurch die Ansiedlung für andere Unternehmen attraktiver wird.² Vor allem aber dürften sich angesichts der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Lage nicht unerhebliche Vorteile aus der über die Personal- und Sachausgaben entfalteten Nachfrage ergeben. Die hiermit verbundenen positiven Beschäftigungswirkungen werden durch die Entlastung des Arbeitsmarktes über die direkt in den Verwaltungsstellen zu besetzenden Arbeitsplätze verstärkt. Die Bedeutung des letztgenannten direkten Beschäftigungseffekts geht daraus hervor, daß knapp 40 % der etwa 14.000 Bediensteten der Kommission³ Angehörige der Benelux-Staaten sind und daß hier der Anteil der in mittleren und unteren Laufbahngruppen Besoldeten überproportional hoch ist.⁴

- Allerdings dürfte der beschäftigungspolitische Nutzen der Verwaltungsausgaben nicht auf die Länder mit Verwaltungssitzen beschränkt bleiben, sondern werden in einem bestimmten Umfang auch die übrigen Mitgliedsländer daran partizipieren. Denn nach dem Beamtenstatut der Gemeinschaft sind die Bediensteten auf breiter geographischer Basis auszuwählen,⁵ und ist dieses auch zu einem großen Teil in die Praxis umgesetzt worden.⁶ Auf diese Weise kön-

¹Vgl. G. Cordts, Finanzierung des EWG-Agrarmarktes, in: Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln (Hrsg.), Agrarrecht der EWG, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 10, Köln, Berlin u.a., S. 189 ff., hier: S. 201.

²Vgl. Edwards, S. 752.

³Die Kommission stellt den Hauptteil der insgesamt etwa 18.000 Beschäftigten der EG.

⁴Vgl. D. Strasser, S. 326.

⁵Vgl. Art. 27 des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 100 vom 28.9.1972, S. 12.

⁶Vgl. D. Strasser, S. 325 f.

nen auch für die übrigen Mitgliedsstaaten gewisse arbeitsmarkt-entlastende Wirkungen ausgehen. Daneben mögen die Beziehungen der Beschäftigten zum Heimatland sich auch darin niederschlagen, daß sie einen Teil ihres Einkommens im Heimatland verausgaben.¹

Insgesamt sind mit den Verwaltungsausgaben sehr vielschichtige Verteilungswirkungen verbunden, die einer einfachen Lösung nicht zugänglich sind. Es kann zunächst lediglich konstatiert werden, daß das bisherige, an Zahlungsvorgänge anknüpfende Zurechnungsverfahren keine befriedigenden Ergebnisse liefert. Nach den vorangegangenen Überlegungen wird man allerdings davon ausgehen können, daß den tatsächlichen Verhältnissen generell besser Rechnung getragen wird, wenn den beiden Ländern Belgien und Luxemburg ein geringerer und den übrigen Mitgliedsstaaten ein größerer Anteil der Verwaltungsausgaben als nach dem bisherigen Verfahren zugerechnet wird.

So schlägt die Kommission vor, einen bestimmten Prozentsatz der gesamten Verwaltungsausgaben pauschal den Hauptsitzen der Organe, also Brüssel und Luxemburg, zuzuweisen und die restlichen Ausgaben - im Sinne einer Gesamtlast - nicht mehr in die Verteilungsrechnung einzubeziehen.² Ein solcher Ansatz bedeutet im Vergleich zum gegenwärtig praktizierten Verfahren, daß auf der Finanzierungsseite auch geringere Mittelabführungen der Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen sind. Unter der Prämisse, daß die Finanzierungsstruktur der Verwaltungsausgaben derjenigen der Gesamtausgaben entspricht,³ werden die Mitgliedsstaaten nach Maßgabe ihres Finanzierungsanteils am Gesamthaushalt entlastet. Ein solches Verfahren läßt sich auch dahingehend interpretieren, daß der nicht mehr in der Verteilungsrechnung berücksichtigte Teil der Ausgaben den Mitgliedsstaaten in Höhe

¹Vgl. A. Edwards, S. 752.

²Vgl. Kommission der EG, SEK (83), S. 2.

³Diese Annahme wird etwa auch bei der Ausklammerung der Entwicklungshilfeausgaben aus der Berechnung der Nettositionen getroffen.

Tabelle 44

Auswirkungen eines veränderten Zurechnungsverfahrens der
Verwaltungsausgaben auf die Höhe der Nettopositionen
1980 - 1984

Mitgliedsland	Verteilung der Verwaltungsaus- gaben 1980 ^a in %	Änderung der Nettopositionen nach veränder- tem Verteilungsschlüssel ^b				
		1980	1981	1982	1983	1984
		Mio. ECU				
Belgien	62,2	- 215,6	- 249,7	- 285,2	- 314,1	- 347,2
Dänemark	0,1	+ 8,2	+ 8,5	+ 9,2	+ 11,3	+ 12,3
Deutschland	1,8	+ 109,0	+ 116,1	+ 126,0	+ 145,5	+ 161,3
Frankreich	1,0	+ 72,1	+ 82,3	+ 97,1	+ 104,4	+ 112,3
Griechenland	--	--	+ 2,2	+ 4,5	+ 3,8	+ 2,9
Irland	0,5	- 0,2	- 0,2	- 0,3	+ 1,5	+ 1,6
Italien	1,0	+ 43,7	+ 56,9	+ 53,2	+ 65,5	+ 76,8
Luxemburg	31,7	- 122,5	- 140,0	- 159,5	- 174,8	- 191,5
Niederlande	0,7	+ 28,7	+ 27,2	+ 29,9	+ 32,3	+ 35,4
Verein. Königreich	0,5	+ 80,4	+ 96,7	+ 124,6	+ 124,6	+ 134,6

^aDie nicht an die Mitgliedsländer verteilten Verwaltungsausgaben in Höhe von 0,5 % wurden aus Vereinfachungsgründen ab 1981 Griechenland zugerechnet.

^b50 % der nach dem bisher angewandten Verteilungsschlüssel auf Belgien und Luxemburg entfallenden Verwaltungsausgaben wurden diesen Ländern pauschal als empfangene Leistungen zugerechnet. Die restlichen Verwaltungsausgaben und der auf sie entfallende Finanzierungsanteil der Mitgliedsländer wurden aus den Berechnungen der Nettopositionen ausgeklammert.

Quelle: Eigene Berechnungen unter Zuhilfenahme von Daten aus:
EG-Rechnungshof, Jahresbericht 1983, D. Strasser, S. 335.

ihrer Finanzierungsbeteiligungen als Verwaltungsleistungen zufließt. Wählt man als die den Hauptsitzen Brüssel und Luxemburg pauschal zuzurechnenden Beträge jeweils 50 % der bisher auf Belgien bzw. Luxem-

burg entfallenden Verwaltungsausgaben,¹ dann zeigt Tabelle 44 die sich im Vergleich zu bisherigen Verfahren ergebenden Auswirkungen auf die Höhe der Nettopositionen.²

Wie in den Annahmen impliziert, verschlechtern sich die Nettopositionen Belgiens und Luxemburgs etwa um die Hälfte der ihnen bisher aus den Verwaltungsausgaben zugewiesenen Vorteile, während sich die Positionen der übrigen Länder im Verhältnis ihrer Finanzierungsanteile am Gesamthaushalt verbessern. Im Hinblick auf die Nettopositionen aus der gesamten Gemeinschaftstätigkeit (Tabelle 2) führt allein die hier vorgenommene veränderte Zurechnung der Verwaltungsausgaben dazu, daß sich die ursprüngliche Nettoempfängerposition Belgiens etwa auf Null reduziert und die Luxemburgs sich etwa halbiert.

¹Ein solcher Anteil der bisher in diesen Ländern gezahlten Verwaltungsausgaben ließe sich vor allem angesichts der Dominanz der Personalausgaben und der damit unmittelbar bereitgestellten Arbeitsplätze durchaus rechtfertigen.

²Da eine länderspezifische Aufgliederung der gezahlten Verwaltungsausgaben nur bis zum Jahre 1980 vorliegt, mußten diese Relationen auch für die folgenden Jahre zugrundegelegt werden. Die daraus resultierenden Verzerrungen werden angesichts der konstanten Verteilungsstruktur dieser Ausgaben vernachlässigbar gering sein.

4.2. Außerbudgetäre Aktivitäten

Die Einnahmen und Ausgaben des Gesamthaushalts stellen nur einen Teilbereich der finanzwirksamen Aktivitäten der Gemeinschaften dar. Dazu gehören auch die außerhalb des Gesamthaushalts durchgeführten Tätigkeiten des EEF, der Funktionshaushalt der EGKS sowie die Anleihe- und Darlehensoperationen sämtlicher Gemeinschaftsinstitutionen. Damit sind insofern verschiedenartige Distributionseffekte verbunden, als im EGKS-Funktionshaushalt - analog zum Gesamthaushalt - den mitgliedersstaatlichen Finanzierungsleistungen auch Ausgaben an die Mitgliedsstaaten gegenüberstehen, während mit der Durchführung des EEF ausschließlich bzw. überwiegend Belastungen für die Mitgliedsstaaten verbunden sind und auch im Rahmen der Anleihe- und Darlehensströme nicht von einem Nullsummenspiel ausgegangen werden kann, in dem sich finanzielle Vor- und Nachteile der Mitgliedsstaaten in der Summe ausgleichen.

Die Rechtfertigung der gemeinsamen Betrachtung von Gesamthaushalt und außerbudgetären finanziellen Gemeinschaftsaktivitäten resultiert nicht nur aus dem hier gewählten verteilungspolitischen Ansatz. Sie wird unterstützt durch die mehr oder weniger ausgeprägten Forderungen von Parlament und Kommission, die gesamten finanzwirksamen Aktivitäten - mit Ausnahme der EIB - in den Gemeinschaftshaushalt und damit in die unmittelbare Verantwortung der gemeinschaftlichen Haushaltsorgane einzubeziehen.

4.2.1. Europäischer Entwicklungsfonds

Neben der weltweit gestreuten Entwicklungshilfe im Rahmen des Gesamthaushalts besteht als zusätzliches Instrument der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), durch den die Gemeinschaft denjenigen Entwicklungsländern Hilfe leistet, die mit ihr durch ein umfassendes Kooperationsabkommen verbunden sind. Dieses war - auf der Grundlage der Art. 131 bis 136 des EWG-Vertrages ursprünglich für diejenigen überseeischen Länder und Hoheitsgebiete konzipiert, die sich bei der Gründung der EWG noch in Abhängigkeit einzelner Mitgliedsstaaten, nämlich Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, befanden, zu denen mit dem Beitritt Großbritanniens noch einige Commonwealth-Länder hinzukamen. Mit der Unabhängigkeit der meisten dieser Entwicklungsländer änderte sich zwar deren Vertragsstatus, doch blieben sie zumeist weiterhin mit der Gemeinschaft assoziiert. Zudem wurden die Abkommen auch für einige andere Entwicklungsländer geöffnet.¹

Der 5. EEF² regelt von 1981 bis 1985 die Beziehungen zu 63 Staaten im afrikanischen, im karibischen und pazifischen Raum (sog. AKP-Staaten). Daneben ist ein besonderer Teil der Fondsmittel für die Entwicklung der derzeit noch zu Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich gehörenden überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG) bestimmt.

Neben handelspolitischen Vorteilen, denen zufolge die AKP-Staaten den weitaus größten Teil ihrer Produkte zollfrei in die Gemeinschaft ausführen können ohne den EG-Erzeugnissen ihrerseits Zollfreiheit einräumen zu müssen, besteht die ausgabenwirksame Gemeinschaftshilfe im wesentlichen in der Finanzierung von Projekten zum Aufbau der wirtschaftlichen Infrastruktur, zur Modernisierung der Landwirtschaft sowie für sozialpolitische Maßnahmen; daneben in der Finan-

¹Vgl. D. Strasser, S. 282 ff.

²Er knüpft an die ebenfalls auf 5 Jahre befristeten vier vorhergehenden Fonds an, die erstmals im Jahre 1959 in Kraft getreten sind.

zierung eines Systems zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse (Stabex) sowie eines Systems zur Aufrechterhaltung der Produktions- und Exportkapazitäten bei bestimmten Bergbauerzeugnissen.¹ Die Gesamtausstattung des 5. EEF beläuft sich auf 4.802,3 Mio. ECU, von denen ca. 80 % als nicht rückzahlbare Zuschüsse vergeben werden. Hinzu kommen 700 Mio. ECU, die die Europäische Investitionsbank im Rahmen ihrer Darlehenspolitik für Investitionsvorhaben außerhalb der Gemeinschaftsländer zur Verfügung stellt.

Die Finanzierung der Ausgaben des EEF durch die Mitgliedsstaaten erfolgt nach einem besonderen Aufbringungsschlüssel, der für jeden Fonds jeweils in einem internen Abkommen festgelegt wird. Der für den 5. EEF geltende Beitragsschlüssel ist in Tabelle 45 angegeben. Dabei wird deutlich,² daß zu seiner Festlegung - wie auch bei den vorhergehenden Fonds - in erster Linie die Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer als Bestimmungsfaktor herangezogen wurde, daneben - wie im Falle Belgiens, Frankreichs und der Niederlande erkennbar - aber auch die historischen Verbindungen mit den unterstützten Entwicklungsländern berücksichtigt werden.³

Die Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushalt wird vom Parlament und von der Kommission seit langem gefordert. Die hierfür vorgebrachten Argumente⁴ sind im wesentlichen, daß auf diese Weise - die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik im Haushalt zusammengefaßt und damit auch dem Budgetgrundsatz der Einheit Rechnung getragen wird;

¹Vgl. etwa: EG-Kommission, Die Gemeinschaft und die Entwicklungsländer, Stichwort Europa, 3/83, Februar 1983, S. 4

²Siehe hierzu die in Tabelle 1 dargestellten BIP-Anteile der Mitgliedsländer.

³Vgl. E. Reister, S. 164.

⁴Vgl. hierzu etwa EG-Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die parlamentarische Kontrolle der Finanztätigkeit des Europäischen Entwicklungsfonds, Berichterstatter: M. Bange-
mann, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1978 - 1979, Dok. 203/78, insbes. S. 17 f.; EG-Kommission, Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan (Mitteilung der Kommission an den Rat), KOM (78) 732 endg., Brüssel, 22.12.1978.

- die parlamentarische Kontrolle gewährleistet ist;
- eine stärkere Diversifizierung der von den Agrarausgaben dominierten Ausgabenstruktur möglich ist;
- sich die oft langwierigen Diskussionen über die Aufbringungsschlüssel erübrigen und das Problem der Übergangsregelungen zwischen zwei Assoziierungsabkommen entfällt.

Diesen Vorschlägen ist der Rat bisher allerdings nicht gefolgt.

Die verteilungspolitischen Auswirkungen einer Einbeziehung des EEF in den Gesamthaushalt ergeben sich aus einer veränderten Aufbringung der Finanzierungsmittel. An die Stelle des besonderen Beitragsschlüssels tritt dann eine Finanzierung aus den Eigenmitteln und in diesem Rahmen konkret über erhöhte Mehrwertsteuerzahlungen der Mitgliedsländer. Tabelle 45 zeigt, welche finanziellen Effekte für das Haushaltsjahr 1983¹ resultieren würden. Danach hätten insbesondere Belgien, Frankreich und die Niederlande geringere, Italien und das Vereinigte Königreich dagegen höhere Zahlungen im Vergleich zur bestehenden Regelung zu leisten und würden damit vor allem diejenigen Gemeinschaftsländer entlastet, die mit assoziierten Staaten durch besondere Beziehungen verbunden sind. Allerdings wird auch deutlich, daß sich die Veränderungen in der Mittelaufbringung zumeist in einem sehr bescheidenen Rahmen bewegen. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, daß die 1983 zu leistenden Beiträge zum EEF nur etwa die Hälfte der jahresdurchschnittlich fälligen Mittel² ausmachen. Von einer Einbeziehung des EEF würden bei dem gegenwärtigen Volumen also nur relativ geringe Verteilungswirkungen ausgehen.

Neben der Verteilung der Finanzierungslasten ist nach den Rückwirkungen auf die EG-Mitgliedsstaaten zu fragen, die sich aus der Durchführung der Entwicklungshilfeprogramme ergeben. Denn hiermit

¹Das Problem der Erschöpfung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel sei hier unberücksichtigt gelassen.

²Diese betragen bei einem Volumen des EEF von 4.802,3 Mio. ECU bei einer fünfjährigen Laufzeit etwa 1 Mrd. ECU.

Tabelle 45

Finanzierung des 5. EEF nach Beitragsschlüssel und nach
Maßgabe der Mehrwertsteuer-Anteile 1983

Mitgliedsland	Beitrags- schlüssel 5. EEF %	Beiträge	Mehrwert- steuer- Anteile	Differenz Mehrwert- steuer-Beitragsfi- nanzierung	
		Mio. ECU	%	Anteile	Mio. ECU
Belgien	5,82	29,2	3,14	- 2,68	- 13,4
Dänemark	2,47	12,4	2,00	- 0,47	- 2,4
Deutschland	27,92	140,0	29,42	+ 1,50	+ 7,5
Frankreich	25,26	126,7	22,45	- 2,81	- 14,1
Griechenland	1,34	6,7	1,57	+ 0,23	+ 1,2
Irland	0,59	3,0	1,10	+ 0,51	+ 2,5
Italien	11,34	56,9	14,00	+ 2,66	+ 13,3
Luxemburg	0,20	1,0	0,29	+ 0,09	+ 0,5
Niederlande	7,30	36,6	5,20	- 2,10	- 10,5
Verein. König- reich	17,76	89,1	20,83	+ 3,07	+ 15,4
EG	100,00	501,5	100,00	0	0

Quelle: EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1983, S. 185; EG-Kommission, Vermögensübersichten und Haushaltsrechnungen des Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 1982, KOM (82) 479 endg., Brüssel, 25.7.1983, S. 8; Tabelle 5; eigene Berechnungen.

sind zu einem großen Teil Bau- und Lieferaufträge sowie Dienstleistungsverträge über technische Zusammenarbeit verbunden, deren Vergabe bei Bauleistungen und Lieferungen im Wege internationaler Ausschreibungen erfolgt und die vor allem auf die EG-Mitgliedsländer sowie auf die AKP-Staaten abstellen.¹ Insoweit Gemeinschaftsstaaten die Zuschläge erhalten, darf wohl prinzipiell mit entsprechenden positiven wirtschaftlichen Wirkungen gerechnet werden. Diese werden

¹Vgl. Kommission der EG, Teilnahme an den vom Europäischen Entwicklungsfonds finanzierten Aufträgen, Sammlung Aktuelle Fragen, Reihe Entwicklung, Nr. 3, Brüssel 1981, S. 11 ff.

sich zunächst aus der unmittelbaren Auftragserfüllung und darüber hinaus eventuell aus einer Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen ergeben.

Tabelle 46 zeigt die Aufschlüsselung der im Rahmen des 5. EEF bis zum 31. Dez. 1982 finanzierten Aufträge nach Empfängerländern.¹ Dabei wird deutlich, daß die ökonomischen Vorteile der Auftragserfüllung den Finanzierungsbeteiligungen der Mitgliedsstaaten in vielen Fällen nicht entsprechen. So führen Frankreich und Irland vergleichsweise weit mehr Aufträge aus und sind vor allem das Vereinigte Königreich und Dänemark in dieser Hinsicht stark unterrepräsentiert. Auch wenn sich die hieraus resultierenden ökonomischen und finanziellen Wirkungen nicht quantifizieren lassen, ist angesichts der Größenordnungen² doch festzustellen, daß diese Effekte insgesamt recht gering sein werden.

4.2.2. Funktionshaushalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Neben dem Gesamthaushalt der EG werden die operationellen Ausgaben der EGKS und die zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen über einen gesonderten Haushalt, den sog. Funktionshaushalt abgewickelt. Die Finanz- und Ausgabenautonomie der EGKS wurde durch die Fusion einzelner Haushalte der Gemeinschaften zum Gesamthaushalt³ nur insoweit berührt, als der Verwaltungshaushalt in den Gesamthaushalt integriert worden ist. Dafür leistet die EGKS - zur Entlastung ihres Funktionshaushalts bewußt zu niedrig angesetzte - Pauschalzahlungen⁴

¹ Die hier ausgewiesenen 304,7 Mio. ECU machen 58 % der bis dahin erfolgten Zahlungen des 5. EEF von 526 Mio. ECU (vgl. EG-Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1982, S. 191) aus.

² Auch hier gilt allerdings, daß mit wachsender tatsächlicher Inanspruchnahme des EEF sich auch diese Beträge erhöhen werden.

³ Siehe hierzu Abschnitt 4.1.

⁴ Diese Zahlungen waren in Art. 20 des Fusionsvertrages ursprünglich mit 18 Mio. Rechnungseinheiten festgesetzt, wurden aber 1978 auf 5 Mio. ECU reduziert.

Tabelle 46

Aufschlüsselung der vom 5. EEF finanzierten Aufträge nach Nationalitäten. Stand: 31. Dez. 1982

Staatsangehörigkeit der Unternehmen	Bau- und Lieferaufträge und Verträge über technische Zusammenarbeit	
	Mio. ECU	%
Belgien	11,0	5,70
Dänemark	1,4	0,72
Deutschland	56,7	29,34
Frankreich	65,1	33,66
Griechenland	--	--
Irland	5,6	2,91
Italien	24,0	12,42
Luxemburg	0,4	0,21
Niederlande	10,9	5,65
Verein. Königreich	18,1	9,39
EG-Staaten	193,3	100,00
AKP-ÜLG	93,8	
Dritte Länder	17,6	
Gesamt	304,7	

Quelle: Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
S. 91 vom 16.5.1983, S. 4.

an den Gesamthaushalt.

Der Umfang des Funktionshaushalts ist mit 1 bis 1,5 % des Gesamthaushaltsvolumens relativ gering. Daneben führt die EGKS allerdings umfangreiche Anleihe- und Darlehensaktivitäten durch. Diese erscheinen jedoch nicht im Funktionshaushaltsplan, sondern in der jährlichen Bilanz, in der die gesamte Finanztätigkeit der EGKS dargestellt wird. Eine Verbindung der Anleihe- und Darlehenstätigkeit

mit dem Funktionshaushalt erfolgt dadurch, daß die Zinsen der Darlehensnehmer teilweise über den Funktionshaushalt subventioniert werden.¹ Während die hieraus resultierenden Verteilungswirkungen mit Gegenstand dieses Abschnittes sind, werden die mit der Anleiheaufnahme und Darlehensvergabe verbundenen Effekte zusammen mit den übrigen Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EG in Abschnitt 4.2.3. behandelt.

Als generelle Zielsetzung der EGKS bestimmt Art. 2 des EGKS-Vertrages, das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung im Integrationsraum zu steigern und abzusichern sowie die Voraussetzungen für eine rationellere Verteilung der Erzeugnisse zu schaffen. Dazu ist gemäß Art. 3 der technische Fortschritt in der Montanindustrie zu fördern, wobei gleichzeitig auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter hinzuwirken ist.² Die operationellen Aufgaben der EGKS in ihrer gegenwärtigen quantitativen Bedeutung - sie sind maßgeblich durch die Krise der Stahlindustrie bestimmt - kommen in den einzelnen Positionen auf der Ausgabenseite des Funktionshaushalts (Tabelle 47)³ zum Ausdruck.

Auf der Einnahmenseite des Funktionshaushalts stellt das Umlageaufkommen die wichtigste Finanzierungsquelle dar. Während sie allerdings bis zum Ende der siebziger Jahre die übrigen Einnahmen weit überstieg,⁴ ist ihre relative Bedeutung insbesondere auch aufgrund der außerordentlichen Einnahmen in den letzten Jahren gesunken. Die Umlage wird auf die Produktion von Kohle und Stahl von den Unternehmen des Montanbereichs erhoben. Der Umlagesatz wird jährlich von der Kommission (Hohen Behörde) autonom festgelegt und be-

¹ Daneben dienen das Umlageaufkommen sowie die aus überschüssigen Einnahmen gebildeten Rücklagen zur Besicherung der Anleihen.

² Vgl. auch U. Nittka, S. 18.

³ Da für die im folgenden durchzuführende Distributionsanalyse wichtige Aufgliederungen einzelner Ausgabenarten erst ab 1981 in den Finanzberichten der EGKS verfügbar sind, wird - abweichend von der bisherigen Vorgehensweise - auch die Gesamtbetrachtung erst mit dem Jahre 1981 begonnen.

⁴ Vgl. U. Nittka, S. 462 f.

Tabelle 47

Ausführung der Funktionshaushaltspläne der EGKS 1981 - 1984

Finanzbedarf	1981	1982	1983	1984	Deckung	1981	1982	1983	1984
	Mio. ECU					Mio. ECU			
Verwaltungsausgaben	5	5	5	5	Umlageaufkommen	126,6	117,3	136,8	136,4
Anpassungsbeihilfen	124	115	125	140	Zinsen aus Geldanlagen	40	75	80	70
Sozialmaßnahmen zur Umstrukturierung der Eisen-, Stahl- u. Kohlenindustrie	48,6	113,4	50	122,5	Aufhebung von Mittelbindungen	27,7	2,4	7,3	31,3
Forschungsbeihilfen	44	50	53	50,9	Nichtverwendete Einnahmen des Vorjahres	11,4	63,4	--	13,2
Zinsverbilligungen					Außerordentliche Einnahmen	48,6	50	50	122,5
- Investitionen	7	7	13,6	20,9	Rückgriff auf Rückstellungen für Unvorhergesehenes	7,6	29	25	26,1
- Umstellungen	26,2	38,9	44	63	Sonstiges	1,9	--	--	8,8
Beihilfe für Kokskohle	6	6	6	6					
Sonstiges	1,7	1,8	13,6	--					
Haushaltsplan insgesamt	263,8	337,1	310,2	408,3	Haushaltsplan insgesamt	263,8	337,1	310,2	408,3
Aus Darlehen aus Nichtanleihemitteln finanzierte Maßnahmen im Sozialwohnungsbau	11	15	15	10	Spezialreserve und ehemalige Pensionsfonds	11	15	15	10

Quelle: EG-Kommission, Finanzbericht der EGKS, versch. Jg.

trägt seit 1980 0,31 %.¹ Die aufgrund eines hoheitlichen Aktes mögliche Festsetzung der Umlage sowie die unmittelbare, d.h. ohne die Mitwirkung nationaler Steuerbehörden erfolgende Zahlung an die EGKS lassen es gerechtfertigt erscheinen, die Umlage als erste europäische Steuer zu charakterisieren.²

Im Zusammenhang mit der Umlage wird deutlich, daß das Haushaltsrecht der EGKS maßgeblich von dem Grundsatz der Zweckbindung bestimmt wird. Denn das Umlageaufkommen darf nur zur Deckung der Verwaltungsausgaben, der Anpassungsbeihilfen, der Ausgaben zur Förderung der technischen und wirtschaftlichen Forschung sowie im Rahmen der Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EGKS zur Deckung von Kreditausfällen und Gewährleistungsverpflichtungen aus Bürgschaften verwendet werden.³

In der Beteiligung der Mitgliedsstaaten am Umlageaufkommen (Tabelle 48) spiegelt sich aufgrund der am Produktionswert der Montanerzeugnisse anknüpfenden Bemessungsgrundlage die relative Bedeutung der nationalen Montanindustrie wider, und aus einem Vergleich mit den zugehörigen BIP-Anteilen wird deren Stellung im Rahmen der Gesamtwirtschaft deutlich. So weisen Belgien, Deutschland und Luxemburg einen bedeutenden Anteil der Montanindustrie an ihrer Wirtschaft auf und leisten die Unternehmen dieser Länder entsprechend hohe Umlagezahlungen. Großbritannien und Italien weisen einen etwa durchschnittlichen, Frankreich und die Niederlande nur einen schwachen Anteil auf, während die Kohle- und Stahlindustrie in Dänemark und Irland kaum Bedeutung hat.⁴

Eine quantitativ bedeutende Einnahmequelle stellen auch die Zinsen aus Anlagemitteln dar. Sie resultieren im wesentlichen aus der zinstragenden Anlage der gebildeten Rücklagen. Diese bestehen zum einen

¹Der Umlagesatz darf gemäß Art. 50 § 1 EGKS-Vertrag 1 % nur übersteigen, wenn der Rat mit Zweidrittelmehrheit zustimmt.

²Vgl. hierzu etwa N. Andel (1983), S. 344 f.; W. Bickel, Der Finanzausgleich, in: W. Gerloff, F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 759; E. Reister, S. 155.

³Vgl. Art. 50, § 1 EGKS-Vertrag.

⁴Vgl. hierzu auch D. Strasser, S. 117.

Tabelle 48

Aufkommen aus der EGKS-Umlage nach Mitgliedsstaaten
1981 - 1984

Mitgliedsland	Mio. ECU				%				Nachrichtl.: BIP-Anteile 1984
	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984	
Belgien	9,7	7,9	9,7	10,9	7,7	6,8	7,2	8,0	3,5
Dänemark	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	2,5
Deutschland	44,3	41,6	47,3	51,8	35,0	35,5	35,1	38,1	28,2
Frankreich	18,9	16,4	18,8	20,6	14,9	14,0	14,0	15,1	22,6
Griechenland	0,8	0,7	0,9	0,8	0,6	0,6	0,7	0,6	1,5
Irland	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,8
Italien	18,7	16,9	19,4	21,5	14,8	14,4	14,4	15,8	15,9
Luxemburg	2,8	2,5	2,9	3,6	2,2	2,1	2,1	2,6	0,1
Niederlande	3,9	3,0	3,8	4,8	3,1	2,6	2,8	3,5	5,6
Verein. Königreich	27,0	27,8	31,4	21,4	21,3	23,7	23,4	15,7	19,3
EG	126,6	117,3	134,7	136,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Kommission, Finanzberichte der EGKS, versch. Jg.; Tabelle 1.

aus einem Garantiefonds zur Sicherung des Schuldendienstes aus den aufgenommenen Anleihen, der in den Anfangsjahren der Gemeinschaft aus Umlagemitteln angelegt und mit dem Beitritt der neuen Mitgliedsstaaten 1973 aufgestockt wurde. Daneben besteht eine Spezialreserve aus anderen als Umlagemitteln, die gegenwärtig zur Vergabe von Darlehen für den Bau von Sozialwohnungen dient.¹ Diesen Fonds werden die jährlichen Überschüsse der Erträge über die Aufwendungen zugewiesen. Die Rücklagen hatten Ende 1984 eine Höhe von 543 Mio. ECU.²

¹ Zusammen mit Mitteln aus dem ehemaligen Pensionsfonds der EGKS.

² Vgl. EG-Kommission, Finanzbericht der EGKS 1982, KOM (85) 430 endg., Brüssel, 25.7.1985, S. 41.

Eine exakte Zurechnung der Zinseinnahmen auf die Mitgliedsstaaten ist infolge der vielfältigen und auf einen langen Zeitraum zurückreichenden Bestimmungsgründe nicht möglich. Da die Rücklagen jedoch aus den Eigenmitteln der EGKS aufgebaut worden sind und die ihnen zugewiesenen überschüssigen laufenden Mittel ebenfalls zum großen Teil hieraus resultieren, wird man näherungsweise davon ausgehen dürfen, daß die über den Zeitablauf durchschnittlichen nationalen Anteile am Umlageaufkommen als maßgeblicher Einflußfaktor für die länderspezifische Verteilung der Zinsen aus Anlagemitteln anzusehen sind.

Die Einnahmen aus der Aufhebung von Mittelbindungen - dabei handelt es sich um nicht verwendete Mittel aus vorhergehenden Haushaltsjahren -¹ und die nichtverwendeten Einnahmen des Vorjahres² sowie die Rückgriffe auf Rückstellungen für unvorhergesehene Ereignisse sind Finanzierungsquellen, die ursprünglich aus den Eigenmitteln der EGKS gespeist worden sind. Ihre Verteilungswirkungen auf die Mitgliedsstaaten dürften deshalb ebenfalls maßgeblich auf die nationalen Beteiligungen am Umlageaufkommen zurückzuführen sein.

Eine in den letzten Haushaltsjahren bedeutsame Rolle spielen die außerordentlichen Einnahmen, die der EGKS zur Finanzierung eines Soforthilfeprogramms zur Umstrukturierung der Eisen- und Stahl- und Kohlenindustrie zur Verfügung stehen. Diese Mittel entstammen in Höhe der ersten Tranche von 50 Mio. ECU für das Jahr 1981³ aus unmittelbaren Beiträgen der Mitgliedsstaaten, die nach einem besonderen Aufbringungsschlüssel finanziert wurden⁴, in Höhe von 62 Mio.

¹Vgl. D. Strasser, S. 120 f.

²Die hierfür in Tabelle 47 ausgewiesenen 63,4 Mio. ECU stehen sachlich im Zusammenhang mit den außerordentlichen Einnahmen.

³Hiervon wurden nur 48,6 Mio. ECU vergeben.

⁴Vgl. EG-Kommission, Bulletin der EG, Nr. 6-1981, S. 21.

ECU zu Lasten des Gesamthaushaltsplans 1981¹, in Höhe von 100 Mio. ECU zu gleichen Teilen aus den Gesamthaushaltsplänen 1982 und 1983² und in Höhe von insgesamt 122,5 Mio. aus dem EG-Haushalt des Jahres 1984. An der Aufbringung dieser Mittel sind die Mitgliedsstaaten im Rahmen der ersten Tranche entsprechend dem besonderen Aufbringungsschlüssel beteiligt. Die anschließend aus dem Gesamthaushalt übertragenen Mittel können den Mitgliedsstaaten nach ihren Beteiligungen an der Finanzierung des Gesamthaushalts zugerechnet werden.

Die Ausgabenseite des Funktionshaushalts wird dominiert von den Sozialmaßnahmen zugunsten der vom Beschäftigungsrückgang in der Eisen- und Stahlindustrie betroffenen Arbeitnehmer. In diesem Rahmen stellen die nicht rückzahlbaren Anpassungsbeihilfen Entschädigungszahlungen, Beihilfen zur Erlangung eines neuen Arbeitsplatzes oder Finanzierungsunterstützungen für Umschulungsmaßnahmen dar. Dabei handelt es sich um Beteiligungen an den vom betreffenden Mitgliedsstaat getragenen Gesamtkosten.³ Die Aufteilung der Anpassungsbeihilfen auf die Mitgliedsstaaten in Tabelle 49 zeigt, daß zumeist etwa drei Viertel der Mittel an Großbritannien geflossen sind, das damit etwa drei- bis viermal soviel Zuweisungen erhielt, als es dem relativen Anteil seiner Montanindustrie in der Gemeinschaft⁴ entspricht.

Die Sozialmaßnahmen durch die traditionellen Anpassungsbeihilfen werden in den letzten Jahren durch die oben bereits angesprochenen zusätzlichen - von den Mitgliedsstaaten ad hoc bzw. über den Gesamthaushalt finanzierten - Programme ergänzt. Dabei handelt es sich um Zuschüsse zu den Beihilfen, die die Mitgliedsstaaten im

¹EG-Rat, Beschluß vom 23. Februar 1982 über einen Beitrag zu Lasten des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften an die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: Amtsblatt der EG Nr. L 74 vom 18.3.1982, S. 27 f.

²EG-Rat, Beschluß vom 21. September 1982 über einen Beitrag zu Lasten des Gesamthaushaltsplans der Gemeinschaften an die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: Amtsblatt der EG Nr. L 277 vom 29.9.1982, S. 13 f.

³Vgl. D. Strasser, S. 214.

⁴Siehe Tabelle 48.

Tabelle 49

Anpassungsbeihilfen der EGKS nach Mitgliedsstaaten
1981 - 1984

Mitgliedsland	Mio. ECU				%			
	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984
Belgien	2,4	2,0	7,5	2,6	2,0	1,7	6,0	1,9
Dänemark	—	—	—	1,9	—	—	—	1,4
Deutschland	16,5	16,4	26,0	35,7	13,3	14,2	20,8	25,5
Frankreich	4,5	2,0	0,4	21,1	3,9	1,7	0,3	15,1
Griechenland	—	—	—	—	—	—	—	—
Irland	—	—	0,1	—	—	—	0,1	—
Italien	0,9	—	—	0,1	0,7	—	—	0,0
Luxemburg	0,3	—	—	9,0	0,2	—	—	6,4
Niederlande	1,8	—	—	2,2	1,4	—	—	1,6
Verein. Königreich	97,2	94,7	91,0	67,4	78,4	82,3	72,8	48,1
EG	124,0	115,0	125,0	140,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Kommission, Finanzberichte der EGKS, versch. Jg.; eigene Berechnungen.

Rahmen der Umstrukturierungsprogramme im Montansektor für Maßnahmen bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben sowie bei Kurzarbeit gewähren.¹ Die Verteilungswirkungen dieser Sozialmaßnahmen auf die Mitgliedsstaaten in Tabelle 50 zeigen bei stark schwankenden Zuflüssen, daß vor allem Frankreich im Vergleich zum Anteil seiner Montanindustrie² überproportional große Vorteile erhalten hat.

¹Vgl. EG-Kommission, Bulletin der EG, Nr. 6-1981, S. 21.

²Siehe Tabelle 48.

Tabelle 50

Sozialmaßnahmen zur Umstrukturierung der Eisen- und Stahl- und Kohlenindustrie nach Mitgliedsstaaten 1981 - 1984

Mitgliedsland	Mio. ECU				%			
	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984
Belgien	4,7	14,6	3,5	5,2	9,7	12,9	7,0	4,2
Dänemark	—	—	1,6	0,3	—	—	3,2	0,2
Deutschland	0,8	8,2	21,0	39,6	1,6	7,2	42,0	32,3
Frankreich	21,4	36,8	10,3	28,6	44,0	32,5	20,6	23,3
Griechenland	—	—	—	—	—	—	—	—
Irland	—	—	—	—	—	—	—	—
Italien	2,1	13,8	2,0	15,9	4,3	12,2	4,0	13,0
Luxemburg	0,3	0,9	0,2	1,9	0,6	0,8	0,4	1,6
Niederlande	—	1,2	1,2	0,6	—	1,1	2,4	4,9
Verein. Königreich	19,3	37,9	10,2	30,5	39,7	33,4	20,4	24,9
EG	48,6	113,4	50,0	122,5	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Kommission, Sechzehnter, Siebzehnter und Achtzehnter Gesamtbericht 1982, 1983 und 1984 über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften.

Mit den Forschungsbeihilfen kommt die Hohe Behörde ihrer Verpflichtung aus Art. 55 EGKS-Vertrag nach, die technische und wirtschaftliche Forschung für die Erzeugung und die Steigerung des Verbrauchs von Kohle und Stahl sowie die Betriebssicherheit in diesen Industrien zu fördern. Diese Beihilfen stellen ebenfalls nicht rückzahlbare Beteiligungen an den Gesamtkosten der Forschungsprojekte dar.¹ Eine Aufteilung dieser Mittel nach Mitgliedsstaaten steht nicht zur Verfügung.

¹Vgl. D. Strasser, S. 266 f.

Die Zinszuschüsse im Rahmen der von der EGKS gewährten Darlehen werden über den Funktionshaushalt finanziert.¹ Solche Subventionen gewährt die EGKS für Darlehen, die Umstrukturierungs- und Umstellungszielsetzungen dienen sollen. Dabei ist zu unterscheiden in zinsverbilligte Darlehen für Investitionsvorhaben zur strukturellen Verbesserung und Sanierung der Montanindustrie sowie in Umstellungsdarlehen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Regionen sinkender Beschäftigung der Kohle- und Stahlunternehmen.² Die Zinszuschüsse werden zumeist in der Form gewährt, daß der Zinssatz während eines Zeitraums von 5 Jahren 3 Prozentpunkte unter dem Normalsatz liegt.³ In der Tabelle 51 sind die auf die Mitgliedsstaaten entfallenden Zinszuschüsse angegeben,⁴ die ebenfalls starke Schwankungen im Zeitablauf aufweisen.

Zur Bestimmung von Umverteilungswirkungen im Rahmen der EGKS-Funktionshaushalte sind die den Mitgliedsstaaten zugeflossenen Ausgaben den von ihnen geleisteten Finanzierungsbeiträgen gegenüberzustellen. Ein solcher Vergleich ist allerdings nur für diejenigen Ausgaben- und Einnahmenkategorien möglich, die den Mitgliedsstaaten zurechenbar sind. Dazu gehören auf der Ausgabenseite die Anpassungsmaßnahmen, die zusätzlichen Sozialmaßnahmen sowie die Zinszuschüsse, während auf der Einnahmenseite die länderspezifische Verteilung des Umlageaufkommens vorliegt und die Zurechnung der außerordentlichen Einnahmen auf die Mitgliedsstaaten nach Maßgabe ihrer

¹Vgl. EG-Parlament, Bericht im Namen des Ausschusses für Haushaltskontrolle über die Finanztätigkeiten der EGKS, Berichterstatter: Herr Volkmar Gabert, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1983 - 1984, Dok. 1-464/83, S. 12.

²Vgl. D. Strasser, S. 231 f.

³Vgl. EG-Kommission, Finanzbericht der EGKS 1982, S. 38.

⁴Im Vergleich zu den Angaben der Tabelle 47 ergeben sich in der Gesamtsumme teilweise nicht unerhebliche Abweichungen.

Tabelle 51

EGKS-Zinszuschüsse nach Mitgliedsstaaten
1981 - 1984

Mitgliedsland	Mio. ECU				%			
	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984
Belgien	3,5	2,4	12,1	0,7	11,1	8,1	35,0	1,7
Dänemark	--	0,3	0,8	0,8	--	1,0	2,3	2,0
Deutschland	6,0	11,1	4,1	25,8	19,1	37,2	11,8	64,0
Frankreich	3,0	0,5	4,7	0,1	9,6	1,7	13,6	0,2
Griechenland	--	--	--	--	--	--	--	--
Irland	--	0,4	--	--	--	1,3	--	--
Italien	1,2	--	6,5	2,2	3,8	--	18,8	5,5
Luxemburg	--	0,7	--	--	--	2,4	--	--
Niederlande	--	1,2	--	--	--	4,0	--	--
Verein. Königreich	17,7	13,2	6,4	10,6	56,4	44,3	18,5	26,3
EG	31,4	29,8	34,6	40,3	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: EG-Kommission, Bericht über die Anleihe- und Darlehens-
tätigkeit der Gemeinschaft, versch. Jg.

Finanzierungsanteile am Gesamthaushalt¹ möglich ist. Diese vom Gesamthaushalt übertragenen Mittel werden bei der Berechnung der Nettopositionen durch die EG-Kommission - ebenso wie die Entwicklungshilfeausgaben - ausgeklammert, so daß sie mit ihrer Berücksichtigung im Rahmen des EGKS-Funktionshaushalts wieder in die Betrachtung einbezogen werden. Mit den hier genannten Budgetpositionen werden auf der Ausgaben- und Einnahmenseite knapp zwei Drittel des Funktionshaushaltsvolumens in die Verteilungsrechnung einbezogen.

¹Siehe Tabelle 19.

Wie Tabelle 52 zeigt, fallen die Nettovorteile aus dem hier zu-
grundeliegenden Ausgaben-Finanzierungs-System hauptsächlich dem
Vereinigten Königreich zu. Dieses Ergebnis wird mit der Einbe-
ziehung der übrigen Ausgaben und Einnahmen zwar modifiziert, dürf-
te sich aber nicht grundlegend verändern.

Tabelle 52

Umverteilungswirkungen ausgewählter Einnahmen und Ausgaben
des EGKS-Funktionshaushalts 1983

Mitgliedsland	Ausgaben	Einnahmen Mio. ECU	Differenz
Belgien	23,1	12,4	+ 10,7
Dänemark	2,4	1,5	+ 0,9
Deutschland	51,1	61,4	- 10,3
Frankreich	15,4	28,6	- 13,2
Griechenland	--	1,7	- 1,7
Irland	0,1	0,7	- 0,6
Italien	8,5	25,9	- 17,4
Luxemburg	0,2	3,0	- 2,8
Niederlande	1,2	7,2	- 6,0
Verein. Königreich	107,6	42,5	+ 65,1
EG	209,6	184,9	+ 24,7

Quelle: Tabellen 20, 50 bis 53; eigene Berechnungen.

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, daß die ausgabenwirksamen
Aktivitäten im Rahmen des Funktionshaushalts zum weit überwiegenden
Teil sozial- bzw. regionalpolitisch motiviert sind. Diese Maßnahmen
weisen Parallelen zu den Ausgabenprogrammen des EG-Gesamthaushalts
auf. So sind die traditionellen und zusätzlichen Beihilfeprogramme

der EGKS etwa mit den Maßnahmen des Sozialfonds vergleichbar¹, trägt der Regionalfonds ebenso wie die über den Funktionshaushalt finanzierten Zinsverbilligungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den von der Stahlkrise betroffenen Gebieten bei² und bestehen auch bei den Forschungsbeihilfen Parallelen zu den über den Gesamthaushalt abgewickelten Projekten.³

Die Einnahmensituation des Funktionshaushalts ist gekennzeichnet durch eine relativ geringe Flexibilität in der Ausschöpfung der Eigenmittelquellen. Denn es besteht gegenwärtig allgemeine Übereinstimmung darin, daß eine Heraufsetzung des Umlagensatzes angesichts der Krisensituation der Eisen- und Stahlindustrie nicht vertretbar ist,⁴ so daß die Hauptfinanzierungsquelle nicht in der Lage ist, ein dem gestiegenen Finanzbedarf angemessenes Aufkommen zu liefern. Zur Lösung dieses Problems hatte die Kommission bereits 1978 vorgeschlagen, die im Warenverkehr mit den Nichtmitgliedsstaaten auf EGKS-Erzeugnisse entfallenden Zölle der EGKS zuzuweisen. Diese Einnahmen gehören nämlich nicht zu den eigenen Mitteln der Gemeinschaft, sondern fallen immer noch in den Verfügungsbereich der Mitgliedsstaaten.⁵ Allerdings kam hierüber nie ein Beschluß des Rates zustande. Stattdessen beschränkte er sich darauf, in den Jahren 1978 bis 1980 die Finanzierungsdefizite des Funktionshaushalts teilweise über Ad hoc Beiträge der Mitgliedsstaaten, die nach einem besonderen Aufbringungsschlüssel aufgebracht wurden, zu dek-

¹Vgl. EG-Rechnungshof: Studie über die Finanzsysteme der Europäischen Gemeinschaften (1981), in: Amtsblatt der EG, Nr. C 342 vom 31.12.1981, S. 39.

²Vgl. EG-Parlament, Erläuterungen der Kommission zur Festsetzung des Umlagesatzes der EGKS und der Aufstellung des EGKS-Funktionshaushaltsplans für 1983, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-865/82, S. 34.

³Vgl. EG-Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die Festsetzung des Umlagesatzes der EGKS und über den EGKS-Funktionshaushaltsplan für 1983 (Dok. 1-865/82, KOM (82) 706 endg.), Berichterstatter: Herr Konrad Schön, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-959/82, S. 21.

⁴Vgl. etwa Europäisches Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die Festsetzung des Umlagesatzes der EGKS und über den EGKS-Funktionshaushaltsplan 1983, S. 12.

⁵Vgl. D. Strasser, S. 118 f.

ken.¹ Diese Beiträge wurden dann ab 1981 durch die Übertragungen aus dem Gesamthaushalt zugunsten spezieller Sozialprogramme abgelöst. Damit entstand auch über die Finanzierungsseite eine enge Verbindung mit dem Gesamthaushalt.

Diese Zusammenhänge in der Aufgabenerfüllung und im Finanzierungsbereich zwischen dem Gesamthaushalt und dem Funktionshaushalt stützen maßgeblich die Forderungen des Parlaments nach einer Abstimmung sämtlicher Gemeinschaftsinstrumente im EWG- und EGKS-Bereich und als Konsequenz daraus nach einer weitgehenden Koordination des Funktionshaushalts der EGKS mit dem Gesamthaushalt der EG, wobei langfristig eine Verschmelzung der beiden Haushalte anzustreben sei.² An dieser Stelle soll eine Diskussion über eine Integration des Funktionshaushalts in den Gesamthaushalt und die damit verbundenen Auswirkungen auf den Sonderstatus der EGKS nicht erfolgen. Im Hinblick auf die verteilungspolitische Analyse im Rahmen der EG kam es hier lediglich darauf an, die Einbeziehung auch des Funktionshaushalts in das Gesamtkonzept der Distributionswirkungen zusätzlich rechtfertigen zu können.

¹Vgl. EG-Parlament, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-865/82, S. 12.

²Vgl. EG-Parlament, Entschließung zur Festsetzung des Umlagesatzes und zum EGKS-Funktionshaushaltsplan für 1983, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 13 vom 17.1.1983, S. 36 ff.

4.2.3. Anleihe- und Darlehenstransaktionen

Die Entwicklung der Anleihe- und Darlehenstätigkeit gehört zu den bedeutendsten Ereignissen der Gemeinschaftsfinanzen in den letzten Jahren.¹ Dies kommt auch in der Tabelle 53 zum Ausdruck, die die Anleiheaufnahme und Darlehensvergabe der verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen seit 1980 wiedergibt. Gegenwärtig betragen die aufgebracht und bereitgestellten Mittel etwa ein Viertel, im Jahre 1983 aufgrund einer neuen EWG-Zahlungsbilanztransaktion sogar etwa die Hälfte des Gesamthaushaltsvolumens. Dabei besteht die Tendenz, auch weiterhin in zunehmendem Maße solche Aktivitäten außerhalb des Haushalts durchzuführen, und dürften diese Bestrebungen um so stärker an Bedeutung gewinnen, je mehr das System der eigenen Mittel an seine Grenzen stößt.

Die Anleihe- und Darlehenstätigkeit wird über fünf Institutionen mit unterschiedlicher quantitativer Intensität durchgeführt. Darunter ist die EGKS als älteste der Gemeinschaften durch Art. 49 bis 51 des EGKS-Vertrages seit 1952 zur Aufnahme von Anleihen und zur Gewährung von Krediten für bestimmte Zwecke der Montanindustrie ermächtigt. Die EGKS weitete zunächst ihre Aktivitäten kontinuierlich aus; die Krise in der Eisen- und Stahlindustrie bewirkte in den letzten Jahren jedoch eine Verminderung des Niveaus.

Für die EAG sieht deren Gründungsvertrag (Art. 172, Abs. 4) die Aufnahme von Anleihen zur Finanzierung von Forschungsaufgaben und Investitionen vor. Zwar wurde bereits 1959 ein begrenztes Kreditabkommen mit der amerikanischen Eximbank zur Finanzierung von Kernkraftwerken in der Gemeinschaft geschlossen. Die eigentliche Anleihe- und Darlehenstätigkeit begann allerdings erst im Jahre 1977 mit der Genehmigung eines Kreditplafonds von 500 Mio. ECU, der nach

¹Vgl. D. Strasser, S. 153.

Tabelle 53

Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EG 1980 - 1984

Instrument	Anl./ Darl.	1980	1981	1982	1983	1984
Mio. ECU						
EWG - Neues Gemeinschafts- instrument (NGI)	Anl.	305	339	773	1617,1	966,7
	Darl.	197,6	539,8	791,0	1211,8	1181,8
EWG - Zahlungsbilanz	Anl.	--	--	--	4247,3	--
	Darl.	--	--	--	4247,3	--
EGKS	Anl.	1004	325	712	750	822,5
	Darl.	1030,7	387,6	740,6	778,1	825,5
Euratom	Anl.	181	373	363	369	214,1
	Darl.	181,3	364,3	361,8	366,4	186,0
EIB	Anl.	2384	2243	3146	3508	4049,7
	Darl.	3124,2	3217,5	3863,2	4682,9	5633,8
Gesamt	Anl.	3874	4280	4994	10491,3	6053,0
	Darl.	4530,8	4509,2	5756,6	11720,3	7827,1

Quelle: EG-Kommission, Bericht über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit, versch. Jg.

dem jüngsten Ratsbeschluß von 1982¹ auf 2 Mrd. ECU erhöht wurde.

Anders als der EGKS-Vertrag und der EAG-Vertrag sieht der EWG-Vertrag eine Anleihebefugnis der Gemeinschaft nicht ausdrücklich vor, so daß mit der Anleihe- und Darlehenstätigkeit erst relativ spät begonnen wurde.² Zunächst wurden als Reaktion auf die erste Ölkrise 1975 Gemeinschaftsanleihen zur Stützung der Zahlungsbilanzen der in Schwierigkeiten geratenen Gemeinschaftsländer geschaffen, deren Obergrenze auf 3 Mrd. US-Dollar festgesetzt war. Hiervon sind 1,8 Mrd. ECU³ in Anspruch genommen und in den Jahren 1976 und 1977 an Italien und Irland als Antragsteller vergeben worden. Angesichts der wiederholten Verteuerungen der Erdölzeugnisse ist der Höchstbetrag der im Rahmen dieses Systems genehmigten Anleihen auf 6 Mrd. ECU heraufgesetzt worden,⁴ obwohl zunächst keine Darlehensanträge vorlagen. Ein solcher Antrag wurde 1983 von Frankreich in Höhe von 4 Mrd. ECU zur Durchführung seines wirtschafts- und währungspolitischen Programms gestellt und vom Rat genehmigt.⁵ Die abgewickelten Maßnahmen beliefen sich auf 4247,3 Mio. ECU⁶ entsprechend den Anleihetransaktionen über 150 Mio. ECU und 3390 Mio. US-Dollar.⁷

¹ EG-Rat, Beschluß vom 15 März 1982 zur Änderung des Beschlusses 77/271/Euratom hinsichtlich des Höchstbetrages der Euratom-Anleihen, welche die Kommission im Hinblick auf einen Beitrag für die Finanzierung von Kernkraftanlagen aufnehmen kann, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 78 vom 24.3.1982, S. 21

² Grundlage bildete der Art. 235 des EWG-Vertrages nach dem der Rat auf Vorschlag der Kommission die geeigneten Vorschriften erlassen kann, sofern ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, um im Rahmen des gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen und im Vertrag die hierfür notwendigen Mittel nicht vorgesehen sind. Vgl. H. Pfisterer, Zur Anleihe- und Darlehenspolitik der EG, in: Sparkasse, 98 Jg., 1981, S. 415 ff., hier: S. 417; M. Seidel, Ausgestaltung und rechtliche Begrenzungen der Anleihebefugnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, 23 Jg., 1977, S. 665 ff., hier: S. 665.

³ Einer ECU entsprachen im Jahresdurchschnitt 1976 1,12 US-Dollar.

⁴ EG-Rat, Verordnung (EWG) Nr. 682/81 vom 16. März 1981 für die Anpassung des Systems der Gemeinschaftsanleihen zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedsstaaten, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 72 vom 19.3.1981, S. 1 f.

⁵ Vgl. Bulletin der EG, Nr. 5, 1983, Ziff. 2.1.3.

⁶ Umrechnungskurse von Dezember 1983.

⁷ Vgl. EG-Kommission, Siebzehnter Gesamtbericht, Ziff. 107 und 146.

Neben den zahlungsbilanzpolitisch motivierten Anleihen wurde der EG im Jahre 1978 durch einen Grundsatzbeschluss des Rates - ebenfalls gestützt auf Art. 235 des EWG-Vertrages - eine allgemeine Kompetenz der Anleiheaufnahme zur Finanzierung von Energie-, Industrie- und Infrastrukturmaßnahmen unter Berücksichtigung regionaler und beschäftigungspolitischer Auswirkungen zugewiesen. Der Höchstbetrag dieses "Neuen Gemeinschaftsinstruments (NGI)" war zunächst auf 1 Mrd. ECU begrenzt, wurde aber durch eine erneute Ermächtigung des Rates im Jahre 1983¹ um weitere 3 Mrd. ECU erhöht.

Die Europäische Investitionsbank wurde 1958 auf der Grundlage von Art. 129 des EWG-Vertrages mit dem Auftrag gegründet, "zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beizutragen."² Sie wickelt vor allem seit Ende der siebziger Jahre den weitaus größten Teil der Anleihe- und Darlehenstätigkeit innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen ab und hat während dieser Zeit eine rasche Zunahme ihres Geschäftsvolumens zu verzeichnen.

Die EIB besitzt eine besondere autonome Stellung. Sie verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und ist finanziell und organisatorisch selbständig. Über die Entscheidungs- und Kontrollgremien, die aus den Vertretern der Mitgliedsstaaten bestehen bzw. von ihnen bestellt werden, ist allerdings der Einfluß der Gemeinschaft gewährleistet. Die Mitgliedsstaaten statten die Bank mit Eigenkapital aus, das zusammen mit den gebildeten Rücklagen die finanzielle Basis für ihre Anleihe- und Darlehenstätigkeit bildet.³ Die Aufteilung des Kapitals auf die Mitgliedsstaaten entspricht ungefähr ihrer Bevölkerungsgröße, ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie

¹EG-Rat, Beschluss vom 19. April 1983 zur Ermächtigung der Kommission, im Rahmen des Neuen Gemeinschaftsinstruments Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 112 vom 24.4.1983, S. 26 f.

²Art. 130 EWG-Vertrag.

³Zu einem Überblick vgl. etwa J. Harrop, The European Investment Bank, in: National Westminster Bank Quarterly Review, Mai 1978, S. 18 ff.; K.-G. Schmidt, Die Europäische Investitionsbank, in: R. Regul, H. Wolf (Hrsg.), Das Bankwesen im größeren Europa, Baden-Baden 1974, S. 43 ff.

ihrer politischen Bedeutung,^{1,2} ist aber auch Resultat des politischen Kräftespiels und Kompromisses.³

Innerhalb der Gemeinschaft finanziert die EIB vor allem Infrastruktur-, Modernisierungs- und Umstellungsinvestitionen, die zur Konvergenz und Integration der Mitgliedsstaaten beitragen und der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen sollen.⁴ Der räumliche Tätigkeitsbereich der Bank wurde in den vergangenen Jahren auf assoziierte Staaten und Drittländer ausgedehnt; der hierauf entfallende Anteil der Darlehenstätigkeit beträgt aber nur etwa 10 %. Neben der Darlehensgewährung aus eigenen Mitteln schließt die EIB auch Sonderkredite auf Rechnung und Gefahr der EWG ab und übernimmt Aufgaben der Prüfung und Abwicklung bei der Darlehensvergabe von EAG und EWG.

Während die Rolle der EIB als autonome öffentlich-rechtliche Institution innerhalb der Gemeinschaft prinzipiell akzeptiert und lediglich die Transparenz ihres Finanzgebarens und ihrer Mitwirkung bei den übrigen Darlehenstransaktionen gefordert wird, ist vor allem seit 1978 auf die fehlende systematische politische Kontrolle der NGI-, Zahlungsbilanz und EAG-Aktivitäten hingewiesen und deren Einbeziehung in den Gesamthaushaltsplan verlangt worden. In diesen

¹Vgl. D. Killmer, Die Europäische Investitionsbank. Eine rechtliche Untersuchung ihrer Aufgaben, ihres Aufbaus und ihrer Geschäftsgrundsätze, Diss., Frankfurt 1963, S. 41; J. Müller-Borle, Die Europäische Investitionsbank, Sonderdruck aus dem Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1983.

²Die ursprünglichen Quoten der sechs Gründungsstaaten entsprachen den nach ähnlichen Kriterien festgesetzten Anteilen der damaligen Verwaltungshaushalte von EWG und EAG, dem Sozialfonds und dem Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG. Siehe Abschnitt 4.1.1.

³Vgl. B. Meyer, Die Europäische Investitionsbank zwischen Markt und Lenkung, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Bd. 60, Köln 1984, S. 294 f.

⁴Vgl. Art. 129 und 130 EWG-Vertrag. Die EIB finanziert im allgemeinen nicht mehr als 50 % der Projektkosten.

Auffassungen stimmen Parlament¹, Kommission² und Rechnungshof³ überein, die in ihren Vorschlägen zusätzlich zum Gesamthaushalt die Einführung eines Kapitalbudgets vorsehen, in das die Anleihe- und Darlehenstransaktionen eingesetzt werden. Diese Forderungen haben jedoch bislang nicht die Zustimmung des Rates gefunden.

4.2.3.1. Mitgliedsstaatliche Verteilung der Kapitaltransaktionen

Als Kapitaltransaktionen der gemeinschaftlichen Anleihe- und Darlehenstätigkeit, aus denen empirisch erfaßbare finanzielle Verteilungswirkungen resultieren, lassen sich vor allem die Anleihaufnahme, die Darlehensvergabe sowie die Kapitalbeteiligungen der Mitgliedsstaaten an der EIB ausmachen. Ihre Verteilung auf die Mitgliedsstaaten ist zunächst zu analysieren, bevor auf dieser Basis versucht wird, die finanziellen Begünstigungen und Belastungen zu quantifizieren.

Die Gemeinschaftsanleihen werden nicht nur in den Währungen der Mitgliedsstaaten, sondern fast zur Hälfte in Drittlandsvaluta aufgenommen (Tabelle 54). Unter den Gemeinschaftswährungen werden vor allem der deutsche und daneben der niederländische Kapitalmarkt beansprucht, während bei den Drittlandswährungen vor allem auf den US-Dollar - insbesondere im Rahmen der 1983er Zahlungsbilanz-Anleihe - zurückgegriffen wird. Die Anteile der einzelnen Währungen an der Mittelaufnahme schwanken von Jahr zu Jahr. Sie hängen ange-

¹Vgl. EG-Parlament, Bericht im Namen des Ausschusses für Haushaltskontrolle über die Intensivierung der politischen Kontrolle über die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der Gemeinschaften, Bericht-erstatte: Herr Pierre-Bernard Couste, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1981 - 1982, Dok. 1-175/81 vom 8.5.1981.

²Vgl. EG-Kommission, Vorschlag einer Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 160 vom 6.7.1978, S. 11 ff.

³Vgl. EG-Rechnungshof, Stellungnahme des Rechnungshofes zu dem Entwurf einer Verordnung (EWG) des Rates zur Abänderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 139 vom 5.6.1979, S. 25 ff.

Tabelle 54

Gemeinschaftsanleihen nach Anleihewährungen 1980 - 1984

Währungen der Mitgliedsstaaten	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
Drittländerwährungen	Mio. ECU					in %				
Deutschland (DM)	1286,7	605,3	1217,1	1379,5	1229,2	33,2	18,5	24,4	13,1	20,3
Frankreich (FF)	314,2	133,4	262,7	210,3	187,6	8,1	4,0	5,3	2,0	3,1
Belgien (BFR)	109,0	75,7	189,5	348,9	318,0	2,8	2,3	3,8	3,3	5,2
Luxemburg (LFR)	113,4	104,3	187,7	82,8	94,8	2,9	3,2	3,8	0,8	1,6
Niederlande (HFL)	357,8	574,6	633,6	574,6	691,8	9,2	17,5	12,7	5,5	11,4
Verein. Königreich (UKL)	127,7	133,4	287,1	365,9	519,4	3,3	4,1	5,7	3,5	8,6
Italien (LIT)	42,7	--	--	--	108,3	1,1	--	--	--	1,8
ECU	--	127,0	162,0	625,0 ^a	1005,0	--	3,9	3,2	5,6	16,6
Teilsumme	2351,5	1754,7	2939,7	3587,0	4154,1	60,6	53,5	58,9	34,2	68,6
USA (USD)	1032,9	854,7	1034,7	5620,6 ^b	1087,2	26,7	26,1	20,7	53,6	18,0
Yapan (Yen)	166,6	305,3	585,1	677,1	374,1	4,3	9,3	11,7	6,5	6,2
Schweiz (SFR)	322,3	366,6	433,8	499,2	437,6	8,3	11,1	8,7	4,7	7,2
Sonstige	--	--	--	107,3	--	--	--	--	1,0	--
Gesamt	3873,3	3281,3	4993,3	10491,7	6053,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aeinschl. 150 Mio. ECU bzw. ^baufgenommene USD-Anleihen im Werte von 4097,3 Mio. ECU im Rahmen der EWG-Zahlungsbilanzanleihen.

Quelle: EG-Kommission, Bericht über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit, versch. Jg.

botsseitig vor allem von den Zinsrelationen und den Wechselkurswartungen in Verbindung mit der Geld- und Kreditpolitik und der wirtschaftlichen Lage der einzelnen Länder ab. Auf der Nachfrageseite sind die Präferenzen der Darlehensnehmerländer für die verschiedenen Währungen mitbestimmend.¹

Die Mittelbeschaffung erfolgt in der Form öffentlicher Anleihen und Privatplazierungen vornehmlich bei Banken und bedeutenden institutionellen Anlegern. Die Anleiheaufnahme auf den Kapitalmärkten der Mitgliedsstaaten unterliegt besonderen kapitalmarktrechtlichen Begrenzungen. Bei der Aufnahme von Finanzierungsmitteln zugunsten der Darlehensvergabe an ein anderes Gemeinschaftsland ist die Zustimmung des mittelaufbringenden Landes erforderlich;² bei der Anleiheaufnahme der EIB³ und ähnlich der EAG⁴ kann ein Mitgliedsstaat der Auflage einer Anleihe widersprechen, wenn infolge der Emission Störungen seines Kapitalmarktes zu befürchten sind.⁵ Diese Beschränkungen haben bei der bisherigen Anleihepraxis allerdings keine entscheidende Rolle gespielt.

Die mitgliedsstaatliche Verteilung der gewährten Darlehen ist in der Tabelle 55 dargestellt. Aus den Ergebnissen ist erkennbar, daß zumeist etwa zwei Drittel der Darlehen an die vier wirtschaftschwächsten Gemeinschaftsländer vergeben worden sind, wobei Italien den weitaus größten Teil auf sich vereinigen konnte. Ein solches Verteilungsmuster gilt jedoch nicht durchgängig für sämtliche der darlehensgewährenden Gemeinschaftsinstitutionen. So stehen im Falle der EAG und der EGKS energiepolitische und standortbedingte Motive im Vordergrund, die überwiegend die wirtschaftsstärkeren Länder begünstigen, und wurde das Zahlungsbilanzdarlehen 1983 von einem der wohlhabenderen Mitgliedsstaaten in Anspruch genommen. Da-

¹Vgl. EG-Kommission, KOM (83) 527 endg., S. 15; EIB, 25 Jahre, 1958 - 1983, Luxemburg 1983, S. 96.

²Vgl. Art. 68 Abs. 3 EWG-Vertrag.

³Vgl. Art. 22 der Satzung der EIB.

⁴Vgl. Art. 172 Abs. 4 EAG-Vertrag.

⁵Vgl. M. Seidel, S. 668 f.

Tabelle 55

Gemeinschaftsdarlehen nach Empfängerländern 1980 - 1984

Mitgliedsländer Außerhalb der EG	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984
	Mio. ECU					in %				
Belgien	264,6	408,2	151,3	36,4	133,0	5,8	9,1	2,6	0,3	1,7
Dänemark	103,5	142,9	307,1	365,1	327,8	2,3	3,2	5,3	3,2	4,2
Deutschland	143,3	384,3	205,5	301,6	411,2	3,2	8,5	3,6	2,7	5,3
Frankreich	653,6	477,2	789,8	5617,9 ^a	1472,7	14,4	10,6	13,7	49,8	18,8
Griechenland	--	159,2	469,8	450,0	344,9	--	3,5	8,2	4,0	4,4
Irland	377,1	353,6	408,6	308,4	174,1	8,3	7,9	7,1	2,7	2,2
Italien	1430,0	1834,7	2133,4	2732,2	3101,5	31,5	40,7	37,1	24,2	39,6
Luxemburg	68,6	0,1	5,5	0,0	86,0	1,5	0,0	0,1	0,0	1,1
Niederlande	4,9	0,5	44,1	39,5	0,7	0,1	0,0	0,8	0,4	0,0
Verein. Königreich	1056,0	323,0	759,7	1008,2	1015,6	23,3	7,2	13,2	8,9	13,0
EG	4105,5	4083,7	5274,8	10859,3	7067,5	90,5	90,7	91,6	96,2	90,3
Außerhalb der EG	428,5	418,8	481,8	427,0	759,6	9,5	9,3	8,4	3,8	9,7
Gesamt	4534,0	4502,5	5756,6	11286,3	7827,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^aeinschließlich der EWG-Zahlungsbilanzanleihe in Höhe von 4.247,3 Mio. ECU.

Quelle: EG-Kommission, Bericht über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit, versch. Jg.

gegen kommt in der Darlehensvergabe des NGI und der EIB die Zielsetzung der Förderung einer ausgewogenen, die wirtschaftsschwächeren Gemeinschaftsstaaten bevorzugenden ökonomischen Entwicklung voll zum Ausdruck. Da die EIB im allgemeinen den weitaus größten Teil der gemeinschaftlichen Darlehenstätigkeit bestreitet, wird das Gesamtbild der Verteilungswirkungen hierdurch auch maßgeblich bestimmt.

Während die Basis der Anleihe- und Darlehenstätigkeit von EWG, EAG und EGKS in der Garantie durch den Gesamthaushalt bzw. den EGKS-Funktionshaushalt besteht, ist diese Grundlage bei der EIB das von den Mitgliedsstaaten bereitgestellte Eigenkapital. Da es sich hierbei um Kapitaltransfers von den Mitgliedsländern zugunsten gemeinschaftlicher Aktivitäten handelt, sind sie ebenfalls bei einer Verteilungsanalyse zu berücksichtigen.

Dabei ist zu unterscheiden in das gezeichnete Kapital, das eingezahlte Kapital und die tatsächlich geleisteten Zahlungen (Tabelle 56). Der weitaus größte Teil des gezeichneten Kapitals besteht aus dem nicht eingezahlten Kapital, das bei Bedarf ganz oder teilweise eingefordert werden kann, um den Verpflichtungen der Bank gegenüber ihren Anleihegläubigern nachzukommen.¹ Ein solcher Fall dürfte allerdings rein hypothetischer Natur² sein, so daß dieser Kapitalanteil praktisch eine satzungsmäßig verankerte zusätzliche Sicherheit darstellt.³ Das eingezahlte Kapital macht stets einen bestimmten Prozentsatz des gezeichneten Kapitals - 1983 10,2 % - aus. Diese Mittel waren am Ende dieses Jahres allerdings erst zu knapp zwei Drittel tatsächlich eingezahlt, da die infolge der letzten Kapitalerhöhungen erforderlichen Nachschüsse von den Mitgliedsstaaten ratenweise zu leisten sind. Neben diesen Kapitalbeständen schreibt

¹Art. 5 Abs. 2 der Satzung der EIB.

²Vgl. D. Strasser, S. 157; J. Müller-Borle, S. 2140 f.

³Vgl. EIB, 25 Jahre 1958 - 1983, S. 93.

die Satzung der Bank (Art. 24) die Bildung eines Reservefonds bis zum Höchstbetrag von 10 % des gezeichneten Kapitals vor, der 1983 erreicht wurde. Die eigenen Mittel der Bank aus eingezahltem Kapital, Reserven und sonstigen Rücklagen betragen Ende 1983 gut 2 Mrd. ECU.¹

Tabelle 56

Zusammensetzung des EIB-Kapitals 1983

Mitgliedsland	Gezeichnetes Kapital 1981 - 1985	Geleistete Zahlungen am 31.12.1983
Deutschland	3150	202,5
Frankreich	3150	202,5
Verein. Königreich	3150	202,5
Italien	2520	162
Belgien	829,5	53,3
Niederlande	829,5	53,3
Dänemark	420	27
Griechenland	225	14,5
Irland	105	6,8
Luxemburg	21	1,4
Gesamt	14400	925,7

Quelle: Europäische Investitionsbank, Jahresberichte 1980 bis 1983.

Mit Wirkung vom 1.1.1986 wurde eine Anhebung des gezeichneten Kapitals der Bank von 14.400 Mio. ECU auf 26508,15 Mio. ECU beschlossen. Gleichzeitig erhöhte sich dieses Kapital mit dem Beitritt Spaniens und Portugals zur Gemeinschaft um weitere 2291,85 Mio. ECU auf insgesamt 28.800 Mio. ECU.

¹Vgl. EIB-Jahresbericht 1983, S. 91.

4.2.3.2. Mitgliedsstaatliche Vorteils- und Belastungswirkungen

Auf der Grundlage der vorangegangenen Verteilungsanalyse der Kapitaltransaktionen ist nunmehr zu prüfen, welche finanziellen Vorteile und Belastungen daraus für die Mitgliedsstaaten abzuleiten sind. Dabei kann hier - anders als im Rahmen des Gesamthaushalts - nicht davon ausgegangen werden, daß sich Vor- und Nachteile der Mitgliedsstaaten in der Summe ausgleichen. Zum einen sind nämlich sowohl bei der Mittelaufbringung als auch bei der Darlehensgewährung Staaten außerhalb der Gemeinschaft betroffen. Vor allem aber ist es erklärtes Ziel der gemeinschaftlichen Anleihe- und Darlehenstätigkeit, daß ihre Abwicklung über Gemeinschaftsinstitutionen insgesamt zu kostengünstigeren Ergebnissen im Vergleich zu einzelwirtschaftlichen und -staatlichen Aktivitäten führt.

Im Zusammenhang mit den Vorteilen sind zunächst die Zinssubventionen zu nennen, mit denen einige Darlehen der EWG, EIB und EGKS ausgestattet sind.¹ Diese Zuschüsse werden allerdings vom Gesamthaushalt bzw. EGKS-Funktionshaushalt getragen und wurden in der bisherigen Verteilungsanalyse bereits berücksichtigt.²

Als wichtigste Quelle finanzieller Vorteile der gemeinschaftlichen Anleihe- und Darlehenstätigkeit werden im allgemeinen die indirekten Zinseffekte angesehen. Diese entstehen grundsätzlich dadurch, daß die Darlehen der Gemeinschaftsinstitutionen zu günstigeren Konditionen gewährt werden können, als dies bei alternativen Finanzierungsarten möglich ist. Um diese Unterschiede herauszuarbeiten, ist es erforderlich, auf die Modalitäten der Anleiheaufnahme und Darlehensvergabe der EG näher einzugehen.

¹Im Rahmen des EWS, beim Wiederaufbau erdbebengeschädigter Gebiete sowie bei Umstrukturierungsmaßnahmen in der Montanindustrie. Vgl. hierzu die Abschnitte 4.1.3.3.2. und 4.2.2.

²Eine Zusammenstellung dieser Zinszuschüsse findet sich in: EG-Kommission, Europäische Wirtschaft Nr. 21, S. 60.

Hinsichtlich der Mittelaufnahme an den Kapitalmärkten gehören sämtliche Gemeinschaftsinstitutionen zu den sog. ersten Adressen und wird ihrem Kreditstanding die beste Bewertung, das "AAA-Rating" erteilt.¹ Die Gründe hierfür liegen vor allem in den Haushaltsgarantien für EWG-, Euratom, NGI- und EGKS-Anleihen bzw. in der Kapital- und Haftungsgrundlage und den zusätzlichen mitgliedstaatlichen Besicherungen im Falle der EIB.² Diese Bedingungen führen dazu, daß die Gemeinschaftsinstitutionen eine bestmögliche Platzierung ihrer Anleihen auf allen Kapitalmärkten vornehmen können und daß vor allem vom Risiko her die günstigsten Zinssätze zu erzielen sind.

Die Vergabe der Gemeinschaftsdarlehen erfolgt entweder an die Gemeinschaftsländer direkt - wie bei den Zahlungsbilanz-Krediten - oder zumeist an öffentliche und private Unternehmen wie im Rahmen der Euratom-, NGI-, EGKS- und EIB-Darlehen. Sie lassen vor allem durch folgende Merkmale charakterisieren:

- Die Darlehen werden den Kreditnehmern nicht nur in der Währung ihres Landes, sondern auch in anderen Währungen zur Verfügung gestellt. In welchem Umfang dies jeweils geschieht, hängt vom Wunsch der Darlehensnehmer sowie den Bedingungen des Kapitalmarktes ab.
- Die Rückzahlbarkeit der Darlehen erfolgt in allen Fällen in der Währung, in der sie zur Verfügung gestellt wurden. Das damit verbundene Wechselkursrisiko wird also von den Darlehensnehmern getragen.

¹Vgl. etwa EIB, 25 Jahre, S. 97; D. Strasser, S. 143 und 158. Dieser Bonitätsstandard wird allerdings ebenso einzelnen Gemeinschaftsländern zugeteilt.

²Die Bank macht satzungsmäßig die Darlehensvergabe von einer Bürgschaft des Staates bzw. seiner öffentlich-rechtlichen Institutionen abhängig, in dem das Vorhaben verwirklicht wird. Die außerhalb der Gemeinschaft gewährten Darlehen werden durch eine Globalbürgschaft der EG in Höhe von 75 % der eröffneten Kredite abgesichert. Vgl. EIB, 25 Jahre, S. 99.

- Die Darlehen werden zumeist langfristig gewährt. Ihre Laufzeit liegt in der Regel zwischen 5 und 15 Jahren.
- Die Darlehenszinssätze variieren nicht mit den unterschiedlichen geförderten Projekten in den verschiedenen Ländern, sondern sind allein von den Bedingungen der Anleiheaufnahme abhängig. Während der Darlehenslaufzeit bleiben die Zinssätze unverändert.¹

Aus diesen Modalitäten der gemeinschaftlichen Anleiheaufnahme und Darlehensgewährung ergeben sich nun Vorteile für die Darlehensnehmer daraus, wenn sie die Kapitalmärkte nicht selbst oder nicht zu vergleichbaren Bedingungen in Anspruch nehmen können. Dies betrifft zum einen die Darlehensbedingungen, zum anderen aber auch den Wunsch der Mitgliedsländer, über den Umweg der EG Devisen zu erlangen, da nationale Anleiheauflagen an den Kapitalmärkten nicht immer in der gewünschten Höhe durchzuführen sind.

In diesen Zusammenhang fallen auch die Vorzüge aus dem Gewinnverzicht der darlehensgewährenden Institutionen: Die EIB verfolgt satzungsgemäß keinen Erwerbszweck und die Abwicklung der Anleihen und Darlehen erfolgt bei den übrigen Gemeinschaftsinstitutionen im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit. Die Darlehenszinssätze entsprechen also den Zinssätzen der Anleiheaufnahme bzw. liegen in der Nähe der Zinssätze auf den Beschaffungsmärkten.²

Als Ausdruck für die Vorteile der Darlehensnehmer aus den indirekten Zinseffekten kann nun die Differenz aus den Gemeinschaftszinssätzen und den Zinssätzen bei alternativer Finanzierungsform her-

¹ Im Rahmen der Zahlungsbilanz-Anleihen und -Darlehen wurden allerdings variable Zinssätze angewendet.

² Die EIB berechnet ihre Darlehenszinssätze, indem sie den Kosten der Anleihemittel etwa 0,15 % für Verwaltungsausgaben zuschlägt. Vgl. EIB, 25 Jahre, S. 100.

angezogen werden. Eine solche Aussage läßt sich zwar leicht formulieren, sie ist in praxi allerdings kaum exakt quantifizierbar. Denn die Zinssätze alternativer Finanzierungsmöglichkeiten lassen sich nicht ohne weiteres mit den Gemeinschaftszinssätzen vergleichen, da diese von den aufgenommenen und ausgezahlten Währungen abhängen. Dabei ist vor allem das vom Darlehensnehmer zu tragende Wechselkursrisiko zu berücksichtigen, das etwaige Zinsdifferenzen teilweise oder ganz ausgleichen oder im Extremfall sogar überkompensieren kann.¹

Eine Berücksichtigung des Wechselkursrisikos wäre für die gewährten und bereits zurückgezahlten Darlehen zwar möglich und ließen sich im Vergleich mit konkreten Finanzierungsalternativen die indirekten Zinseffekte der Vergangenheit prinzipiell quantifizieren.² Für die gegenwärtig laufenden Darlehen ist dies aufgrund der unsicheren Wechselkursentwicklungen jedoch nicht möglich.

Verspricht also der Versuch, die indirekten Zinseffekte auf der Basis der im einzelnen gewährten Gemeinschaftsdarlehen abschätzen zu wollen, wenig Aussicht auf Erfolg, so ist doch zumindest allgemein danach zu fragen, wie sich die Vorteile für die Darlehensnehmer konkretisieren lassen.

Berücksichtigt man, daß mit der gemeinschaftlichen Anleihe- und Darlehenstätigkeit kein Erwerbszweck verfolgt wird, keine Verzinsung des eingesetzten und haftenden Kapitals verbunden ist und das Kreditstanding der Gemeinschaftsinstitutionen zu den günstigsten an den Kapitalmärkten zu erzielenden Zinssätzen führt, dann dürfte

¹Um diese Risiken zu mildern, sind im Rahmen von EIB-Darlehen von einigen nationalen Regierungen Wechselkursgarantien gegeben worden. Vgl. J. Harrop, An Evaluation of the European Investment Bank: Prospect and Retrospect, Société Universitaire Européenne de Recherches Financières, Series 23A 1978, S. 4.

²Dazu müßten allerdings die Konditionen der einzelnen gewährten Kredite bekannt sein, die nicht veröffentlicht werden.

hiermit generell ein geringeres Zinsniveau im Vergleich zu alternativen Finanzierungsformen verbunden sein. Da weiterhin die gemeinschaftlichen Darlehenszinssätze nicht nach den finanzierten Projekten und den Darlehensnehmerländern differenziert werden, wird der Zinsvorteil der Darlehensempfänger umso größer sein, je risikoreicher die Projekte sind und je geringer die Bonität ist.¹ Dagegen ist die Frage, ob die zumeist langfristig gewährten EG-Darlehen mit festen Zinssätzen zu Vorteilen für die Kreditnehmer führen, nicht eindeutig beantwortbar. Langfristige Ausleihungen vermindern zwar das Risiko einer Anschlußfinanzierung zu steigenden Zinsen, verhindern aber auch die Möglichkeit, bei sinkenden Zinsen die Kreditkosten zu reduzieren.²

Eine Quantifizierung der indirekten Zinsvorteile kann daher nur über eine grobe Abschätzung erfolgen. In diesem Zusammenhang spricht Strasser³ von einem um 1 bis 1,5 % geringeren Zinssatz der Gemeinschaftsdarlehen im Vergleich zu den üblichen Marktkonditionen und rechnen andere Autoren pauschal mit einem solchen Subventionselement von 1 %.⁴ Solche Zinssatzdifferenzen sind nun auf den jährlichen Bestand der laufenden Darlehen anzuwenden, um die länderspezifischen indirekten Zinsvorteile abzuschätzen.

Legt man dabei die von Strasser angegebenen Zinsvorteile von 1 bis 1,5 % zugrunde und differenziert in diesem Rahmen danach, daß die Alternativkosten der risikoärmeren Länder an der unteren und die

¹Vgl. P.K. Woolley, The European Investment Bank, in: The Three Banks Review, No. 105, 1975, S. 53 ff., hier: S. 57 ff.

²Vgl. B. Meyer, S. 149.

³Für EIB und EGKS-Darlehen. Vgl. D. Strasser, S. 143 und 158.

⁴Vgl. F. Franzmeyer, S. Schultz, D. Schumacher, B. Seidel, Einflüsse der EG auf die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975, S. 79; P. Gloystein, S. 257.

risikoreicheren Länder¹ an der oberen Grenze liegen, dann lassen sich auf der Grundlage der Tabelle 57 die absoluten indirekten Zinsvorteile wie folgt angeben:

Danach fallen solche Vorteile vor allem Italien zu, an das die mit Abstand² meisten Darlehen vergeben wurden und dessen Zinsvorteile sich für 1983 durchaus mit etwa 150 Mio. ECU beziffern lassen. Nach diesen Maßstäben dürften weitere nennenswerte Zinsvorteile dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Irland zufallen. Die Darlehen an Länder außerhalb der Gemeinschaft werden aufgrund der geringen Bonität mit einem erheblich höheren Subventionselement verbunden sein, so daß der übrigen gemeinschaftlichen Entwicklungshilfe über die günstige Kreditvergabe durchaus noch einmal 50 bis 100 Mio. ECU hinzugerechnet werden dürften.

Im Rahmen der finanziellen Vorteilswirkungen der gemeinschaftlichen Anleihe- und Darlehensaktivitäten ist - analog zu den Verwaltungsausgaben des Gesamthaushalts - konsequenterweise auch auf die hier-

¹Als Grundlage zur Beurteilung der Bonität der Mitgliedsländer mag die Länderliste der internationalen Kreditwürdigkeit herangezogen werden, die vom Banken-Magazin 'Institutional Investor' erstellt wird. Danach ergab sich für September 1983 folgende Rangliste der Gemeinschaftsländer:

Rang	Mitgliedsland	Bonitätsindex
4	Deutschland	92,7
5	Verein. Königreich	88,6
8	Niederlande	85,6
11	Frankreich	78,8
15	Belgien	72,3
19	Italien	71,1
21	Dänemark	69,6
27	Irland	61,3
34	Griechenland	52,3

Quelle: Handelsblatt vom 18.4.1984, S. 8. K.C. Engelen, Länderrisiken. Die Philippinen und Brasilien sacken stark ab, in: Handelsblatt vom 18.4.1984.

²Sieht man einmal von der Ausnahmesituation des Zahlungsbilanz-Darlehens an Frankreich ab.

Tabelle 57

Ausstehende EG-Darlehen nach Mitgliedsstaaten 1980 - 1983^a

Mitgliedsland	EIP				EGKS				EAG ^b			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
Mio. ECU												
Belgien	350	542	589	588	164	138	134	122	133	358	431	464
Dänemark	263	422	628	877	29	38	38	36	--	--	--	--
Deutschland	377	379	379	414	1182	1089	1144	1173	111	111	111	111
Frankreich	1819	2061	2399	3057	1193	1285	1141	1336	187	286	545	744
Griechenland	--	458	787	1153	--	--	11	11	--	--	--	--
Irland	847	1270	1625	1933	17	31	33	39	--	--	--	--
Italien	4470	5852	7467	9561	840	983	1039	1006	70	104	134	223
Luxemburg	3	3	2	2	160	154	148	167	--	--	--	--
Niederlande	60	57	53	25	135	130	132	164	--	--	--	--
Verein. Königreich	2980	3378	3835	4453	1765	2010	2267	2463	--	--	--	46
Außerhalb EG	1559	1717	2130	2586	7	7	79	81	--	--	--	--
Gesamt	12726	16139	19894	26648	5493	5865	6166	6597	501	859	1221	1587

^a jeweils am Jahresende; ^b seit 1977 gewährte Darlehen, ohne Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten - geringfügigen - Tilgungsleistungen.

Tabelle 57 (Fortsetzung)

Mitgliedsland	EWG-Zahlungsbilanz				NGIC ^c				Gesamt			
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	Mio. ECU											
Belgien	--	--	--	--	--	--	--	--	647	1038	1154	1174
Dänemark	--	--	--	--	18	18	114	219	310	478	780	1132
Deutschland	--	--	--	--	--	--	--	--	1670	1579	1634	1698
Frankreich	--	--	--	4247	--	40	78	264	3199	3672	4163	9648
Griechenland	--	--	--	--	--	--	125	210	--	458	923	1374
Irland	152	145	50	--	128	145	228	297	1144	1591	1936	2269
Italien	913	976	490	--	223	671	1121	1786	6516	8586	10251	12576
Luxemburg	--	--	--	--	--	--	--	--	163	157	150	169
Niederlande	--	--	--	--	--	--	--	--	195	187	185	189
Verein. Königreich	--	--	--	--	105	139	--	239	4850	5527	6102	7201
Außerhalb EG	--	--	--	--	--	--	--	--	1566	1724	2209	2667
Gesamt	1065	1121	540	--	475	1013	1666	3018	20260	24997	29487	40097

^cEinschließlich Darlehen zum Wiederaufbau der von Erdbeben betroffenen Gebiete in Italien und Griechenland.

Quelle: EIB, Jahresberichte 1980 - 1983; EG-Kommission, Finanzberichte des EGKS 1980 - 1983; dies., Europäische Wirtschaft Nr. 21, S. 52 und 54, Gesamthaushaltspläne 1982 - 1984.

mit verbundene Verwaltungstätigkeit einzugehen. Da die Ausgaben zur Durchführung der EWG-, Euratom- und EGKS-Anleihen und -Darlehen bereits über den Gesamthaushalt finanziert werden, bleiben an dieser Stelle nur noch die Verwaltungsausgaben der EIB zu untersuchen. Diese betragen in den Jahren 1980 bis 1983 zwischen 30 und 43 Mio. ECU und bestanden zum weit überwiegenden Teil aus Personalkosten.¹ Sie fallen fast ausschließlich am Sitz der EIB in Luxemburg an und dürften damit vornehmlich diesem Land Vorteile erbringen. Diese bestehen - wie bei den übrigen Verwaltungsausgaben auch² - allgemein in positiven Effekten der Ansiedlung öffentlicher Unternehmen und unmittelbar wohl hauptsächlich in arbeitsmarktentlastenden und nachfragestimulierenden Wirkungen aus der Beschäftigung der Bediensteten und den damit verbundenen Einkommenszahlungen.³ Angesichts der Größenordnungen der EIB-Verwaltungsausgaben sind die daraus resultierenden finanziellen Effekte jedoch als vernachlässigbar gering einzustufen.

Nachdem die Vorteilswirkungen der Anleihe- und Darlehenstransaktionen analysiert worden sind, ist nunmehr nach möglichen Belastungen für die Mitgliedsstaaten zu fragen. Sie ergeben sich durch die Bereitstellung des EIB-Eigenkapitals, die Risikoübernahme im Rahmen der Darlehenssicherung sowie durch mögliche Belastungen der Kapitalmärkte bei der Anleihebegebung. Diese Wirkungen sind allerdings in unterschiedlichem Maße empirisch identifizierbar.

Einigermaßen zuverlässig quantifizierbar sind die Belastungswirkungen aus der Bereitstellung von EIB-Kapital, insoweit dies die tatsächlich geleisteten Zahlungen betrifft. Da diese Einlagen nicht verzinst werden, entsteht für die Anteilseigner ein Zins- bzw. Dividendenverzicht im Vergleich zu einer alternativen Kapitalanlage.⁴

¹Vgl. EIB-Jahresberichte 1980 - 1983.

²Siehe hierzu Abschnitt 4.1.3.5.

³Wenngleich auch hier zu berücksichtigen ist, daß ein Teil der Beschäftigten Staatsbürger anderer Mitgliedsstaaten sind, und damit auch diese Länder an den Ausgaben partizipieren.

⁴Vgl. B. Meyer, S. 281.

Der finanzielle Belastungseffekt kann demnach aus der Anwendung alternativer Zinssätze auf die Höhe der geleisteten Zahlungen ermittelt werden. Läßt man unberücksichtigt, daß die in den einzelnen Jahren getätigten Einlagen korrekterweise mit den jeweils geltenden Zinssätzen bewertet werden müßten und legt vereinfachend eine durchschnittliche Verzinsung von 10 %¹ zugrunde, dann lassen sich die jährlichen finanziellen Verzichte der Mitgliedsstaaten unschwer aus Tabelle 57 ablesen: also etwa im Jahre 1983 für die Bundesrepublik, Frankreich und das Vereinigte Königreich jeweils 20,25 Mio. ECU, für Belgien und die Niederlande jeweils 5,3 Mio. ECU etc.. Auch wenn man andere Anlagebedingungen zugrundelegen würde, handelt es sich insgesamt nur um relativ geringe Beträge.

Kaum quantifizierbar sind dagegen die im Zusammenhang mit der Rückzahlung der gewährten Darlehen erwachsenden finanziellen Risiken der Mitgliedsstaaten. Diese resultieren bei der EIB aus dem nicht eingezahlten Teil des gezeichneten Kapitals, der bei Bedarf von den Mitgliedsstaaten nachgefordert werden kann. Die EWG-, Euratom- und EGKS-Darlehen werden durch Garantien der Haushalte gesichert, in die diese Eventualverbindlichkeiten in Form von z. E.-Vermerken aufgenommen werden. Im Eventualfall ergibt sich also eine Absicherung der notleidenden Kredite durch Haushaltsmittel, die die Mitgliedsstaaten in Form höherer Finanzierungsbeiträgen aufzubringen hätten.

Eine Grundlage zur quantitativen Ermittlung solcher Risiken gibt es derzeit nicht. Bisher sind weder Fälle aufgetreten, in denen die Eventualverbindlichkeiten des Haushalts wirksam geworden sind, noch hat die EIB Nachschüsse anfordern müssen, so daß eine Basis für wahrscheinlichkeitstheoretische Risikobestimmungen nicht besteht. Allgemein wird man solche Wahrscheinlichkeiten auch als sehr gering anzusetzen haben. Denn die meisten Darlehen sind entweder direkt durch die unmittelbare Haftung des kreditnehmenden Mitgliedsstaates

¹Dieser Wert kommt dem durchschnittlichen Zinssatz für Gemeinschaftsanleihen in ECU in den Jahren 1980 bis 1983 nahe.

oder indirekt durch zusätzliche Bürgschaften der betreffenden Staaten besichert, und stehen bei der EIB das eingezahlte Grundkapital, die Rückstellungen und der Reservefonds als Kreditsicherung zur Verfügung.

Dennoch wäre es konsequent, den Zinsvorteilen gemeinschaftlicher Anleiheaufnahme, die aus dem Kreditstanding der Gemeinschaftsinstitutionen resultieren, die sicher unterschiedlichen Beiträge der einzelnen Mitgliedsländer hierzu gegenüberzustellen, wobei als Kriterien die Kreditwürdigkeit und die Wirtschaftskraft dieser Länder heranzuziehen wären. Da es jedoch schon nicht möglich ist, die auf der günstigen Risikokomponente basierenden Zinseffekte isoliert abzuschätzen, wäre es rein spekulativ, die Beiträge der einzelnen Mitgliedsstaaten hierzu bestimmen zu wollen. Damit müssen diese Überlegungen unberücksichtigt bleiben, wodurch implizit unterstellt wird, daß den positiven indirekten Zinseffekten keine Risikobeiträge gegenüberstehen.

Schließlich ist die Frage, ob und inwieweit eine Belastung der nationalen Kapitalmärkte durch die gemeinschaftliche Anleihenbegebung vorliegt, ebenfalls nicht eindeutig beantwortbar und faktisch nicht zu quantifizieren. Solche Belastungen werden allgemein dann konstatiert werden können, wenn die nationale Kapitalmarktpolitik gestört wird und sich dabei aufgrund der zusätzlichen Nachfrage vor allem das Zinsniveau entgegen den nationalen Zielsetzungen erhöht.

Im Rahmen der gesamten Anleihetätigkeit können die Gemeinschaftsländer von solchen Wirkungen allerdings nur zu einem Teil betroffen werden, da etwa 40 % der Mittelbeschaffung in Währungen außergemeinschaftlicher Länder erfolgt (Tabelle 55). Von den Gemeinschaftsstaaten sind - in Relation zum Sozialprodukt - im wesentlichen nur die Bundesrepublik, die Niederlande, Belgien und Luxemburg betroffen, wobei allein etwa ein Viertel bis ein Drittel der Anleiheaufnahme in deutscher Währung erfolgt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Anleihen nicht nur beim nationalen Publikum untergebracht, sondern zu einem Teil auch von ausländischen

Anleihezeichnern übernommen worden sind (ebenso wie die in fremder Währung aufgelegten Anleihen teilweise von dem heimischen Publikum gezeichnet werden), so daß die Herkunft der Mittel nicht eindeutig zu bestimmen ist.¹

Die Vorbehalte der Mitgliedsländer gegen eine uneingeschränkte Beanspruchung ihrer Kapitalmärkte durch die gemeinschaftlichen Anleihen haben sich in den vertraglichen bzw. satzungsmäßigen Bestimmungen niedergeschlagen, nach denen ein Mitgliedsland der Anleihenbegebung widersprechen kann, wenn dadurch Störungen seines Kapitalmarktes zu befürchten sind. Solche Störungen, die bei der EIB-Refinanzierung sogar ernstlicher Natur sein müssen,² sind allerdings ökonomisch kaum zweifelfrei zu bestimmen;³ formelle Widersprüche wurden bisher auch nicht erhoben. Dennoch sind etwa von der Bundesrepublik bereits Einwände gegen eine relativ hohe Inanspruchnahme des heimischen Kapitalmarktes vorgebracht worden,⁴ und wurde speziell bei der Operation zugunsten der EWG-Zahlungsbilanzanleihe für Frankreich darauf hingewiesen, daß die Kapitalmärkte der EG nicht überfordert werden dürften, und daß deshalb - wie auch geschehen - auf Lösungen außerhalb der Gemeinschaft zurückgegriffen werden müssen.⁵

Diese Hinweise erlauben allerdings nicht, von signifikanten Störungen der einzelstaatlichen Kapitalmärkte zu sprechen. Auch angesichts der Größenordnungen der Anleihen, die etwa im Falle der Bundesrepublik weniger als 5 % der öffentlichen Nettokreditaufnahme betragen, und deren Kapitalmarktwirkungen um die erhaltenen Gemeinschaftsdarlehen und die Rückzahlungen früherer Kredite zu korrigieren sind, dürften eventuelle Belastungswirkungen vernachlässigbar gering sein.

¹Vgl. hierzu P. Gloystein, S. 174 ff und S. 210 ff.

²Vgl. Art. 22 der EIB-Satzung.

³Vgl. B. Meyer, S. 59.

⁴Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten Nr. 27/1980 vom 18.6.1980, S. 3.

⁵Vgl. o.V., Der Frankreich-Kredit soll die Geldmärkte schonen, in: Handelsblatt Nr. 94 vom 17.8.1983.

Zusammenfassend für die gesamte Anleihen- und Darlehenstätigkeit der EG läßt sich feststellen, daß gegenüber alternativen einzelstaatlichen bzw. einzelwirtschaftlichen Finanzierungsformen von Nettovorteilen auszugehen ist, die maßgeblich durch die indirekten Zinseffekte bestimmt werden. Als diesen Vorteilen gegenüberzustellende Nachteile konnten lediglich die (relativ geringen) Verzichte auf eine EIB-Kapitalverzinsung quantitativ erfaßt werden. Mögliche weitere Belastungen aus Darlehenshaftung und Kapitalmarktanspruchnahme konnten nicht großemäßig bestimmt werden; sie dürften allerdings auch nicht als sehr bedeutsam einzustufen sein. Die Mitgliedsstaatlichen Verteilungswirkungen der gemeinschaftlichen Anleihe- und Darlehenstätigkeit ergeben sich also im wesentlichen aus den Salden aus indirekten Zinsvorteilen und den Zinsverzichten auf die EIB-Kapitaleinlagen.

Die dabei erzielten Ergebnisse sind nochmals zu relativieren, da vor allem das Wechselkursrisiko nicht berücksichtigt werden konnte und die verwendete prozentuale Größe für die indirekten Zinseffekte nur eine grobe und globale Schätzgröße darstellt. Allerdings kommt es im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auch nicht auf exakte Angaben an, sondern geht es vornehmlich darum, die ungefähren Größenordnungen zu ermitteln, um damit die bisher ausgewiesenen Netto-positionen relativieren zu können.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß gemäß dem hier verwendeten Konzept der formalen Inzidenz nur die unmittelbaren finanzwirksamen Verteilungswirkungen betrachtet wurden. Unberücksichtigt bleiben dabei - wie auch bei den übrigen finanziellen Gemeinschaftsaktivitäten - die Zahlungsbilanzeffekte und die daraus resultierenden ökonomischen Wirkungen. Abgesehen davon, daß diese kaum empirisch erfaßbar sind, ginge eine solche Analyse in Richtung auf ein Konzept effektiver Inzidenz und würde damit den Ansatz der vorliegenden Arbeit überschreiten.

5. Erweiterter Maßstab der finanzwirtschaftlichen Verteilungswirkungen

Ausgehend von den vielfältigen Bestimmungsgründen im finanzwirtschaftlichen, ökonomischen und politischen Bereich, die ein umfassender Indikator für die Vor- und Nachteile einer EG-Mitgliedschaft zu berücksichtigen hätte, bestand eine Aufgabe dieser Arbeit darin, die auf der Ebene der finanzwirksamen Transaktionen liegenden Einflußfaktoren zu analysieren. Dazu war zunächst eine Abgrenzung zur herkömmlichen Erfassung der gemeinschaftlichen Verteilungswirkungen erforderlich. Während die Berechnungen dieser traditionellen Nettopositionen auf die Zahlungsströme des EG-Gesamthaushalts abstellen, liegt der vorliegenden Untersuchung ein sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht erweiterter Ansatz zugrunde. Dies bedeutet zum einen, daß zwar auch hier nur das Konzept der formalen Inzidenz Basis der empirischen Untersuchung sein kann, dieses sich aber nicht auf die Erfassung der Zahlungsströme beschränkt, sondern auf die damit verbundenen finanziellen Vorteile bzw. Belastungen abstellt. Daneben umfaßt die Untersuchung nicht nur die über den Gesamthaushalt abgewickelten Transaktionen, sondern berücksichtigt auch die außerbudgetären Gemeinschaftsaktivitäten im Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie im Rahmen der quantitativ immer bedeutsamer werdenden Anleihe- und Darlehensaktivitäten der Gemeinschaft.

Aus diesen Ansätzen ergab sich folgende Vorgehensweise der empirischen Untersuchung: In detaillierter Form waren zunächst die mitgliedersstaatliche Verteilung der Einnahmen und Ausgaben des Gesamthaushalts sowie die der außerbudgetären Aktivitäten zu analysieren und die Ergebnisse im Hinblick auf die verteilungspolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft zu beurteilen. Auf dieser Grundlage konnte dann die Aussagefähigkeit des traditionellen Konzepts der Nettopositionen überprüft und die Basis für die Berechnung eines erweiterten Indikators geschaffen werden. Ein solcher Versuch ist nunmehr zu unternehmen.

Die Qualität der Aussage über mitgliedersstaatliche Verteilungswirkungen ist grundsätzlich abhängig davon, inwieweit die finanzwirksamen Gemeinschaftsaktivitäten den Mitgliedsstaaten zuverlässig als finanzielle Belastungen bzw. Vorteile zugerechnet werden können. Hinsichtlich der Finanzierungsmittel sind mit den abzuführenden Mehrwertsteuern - und damit bei über der Hälfte der Gesamthaushaltseinnahmen - kaum Probleme verbunden. Dies ist für die Zölle und Agrarabschöpfungen aufgrund der Verzerrungen durch den sog. Rotterdam-Antwerpen-Effekt zwar nicht im gleichen Maße der Fall. Ein Ergebnis der Analyse ist jedoch, daß diese Verzerrungen die mitgliedersstaatliche Verteilung der Zahlungsströme nicht gravierend beeinträchtigen und damit auch die darauf basierenden Ergebnisse den tatsächlich zu tragenden finanziellen Belastungen weitgehend entsprechen dürften.

Dagegen sind die Ausgaben des Gesamthaushalts zum größten Teil nicht eindeutig den Mitgliedsländern als empfangene Leistungen im Sinne unmittelbarer finanzieller Vorteile zuzurechnen. Zweifelsfrei zurechenbar sind mit den Interventionsausgaben im Bereich der Strukturpolitik sowie den Erstattungen an die Mitgliedsstaaten nur etwa ein Viertel des Ausgabenvolumens. Problematisch bleibt dagegen die mitgliedersstaatliche Aufteilung der Vorteile aus den Agrarausgaben, den Verwaltungsausgaben und der Entwicklungshilfe. Die Verteilungswirkungen der außerbudgetären Gemeinschaftsaktivitäten konnten für den größten Teil der Einnahmen und Ausgaben der EGKS recht zuverlässig ermittelt werden. Dagegen sind die Ergebnisse für die Anleihe- und Darlehenstätigkeit mit relativ großen Schätzrisiken verbunden.

Ausgehend von den traditionellen Nettopositionen sind im einzelnen folgende Änderungen zu berücksichtigen, die beispielhaft für das Jahr 1983 in der Tabelle 58 angegeben sind:

- Zur Schätzung der durch den Rotterdam-Antwerpen-Effekt bewirkten Verzerrungen bei den Zöllen und Agrarabschöpfungen werden die Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes und der Deutschen Bundes-

Tabelle 58

Korrekturen der traditionellen Nettopositionen ^a1983

Mitgliedsland	Zölle	Agrar- abschöpfgr.	Export- erst.	Korrekturen in Mio. ECU					EGKS	Anl. u. Darlehen	Summe	
				Lager- kosten	WAB	Entwick- lungs- hilfe	Verw.- Ausg.	a)			b)	
Belgien	+ 52	+ 66	- 99			+ 5	- 314	+ 11	+ 9	- 270	- 501	
Dänemark						- 5	+ 11	+ 1	+ 11	+ 18	- 99	
Deutschland	- 131	- 97	+ 150	- 129	+ 196	+ 19	+ 145	- 10	- 3	+ 140	- 197	
Frankreich				+ 129	- 56	+ 39	+ 104	- 13	+ 86	+ 289	+ 601	
Griechenland						- 5	+ 4	- 2	+ 19	+ 16	+ 361	
Irland						+ 16	+ 2	- 1	+ 31	+ 48	- 232	
Italien					- 34	- 26	+ 66	- 17	+ 141	+ 130	+ 377	
Luxemburg						0	- 175	- 3	+ 1	- 177	- 167	
Niederlande	+ 79	+ 31	- 51		+ 70	+ 5	+ 32	- 6	- 3	+ 157	- 454	
Verein. König- reich					+ 50	- 51	+ 125	+ 65	+ 52	+ 241	+ 467	
EG	0	0	0	0	+ 226	0	0	+ 25	+ 344	+ 595	+ 156	

^a +: Vorteile; -: Belastungen

a) als Ergebnis der vorstehenden Spalten.

b) unter Einbeziehung der Verteilung der EAGFL-Ausgaben nach Maßgabe der landwirtschaftlichen Enderzeugung.

Quelle: Eigene Berechnungen.

bank über die sog. ausgefallenen Zoll- und Abschöpfungserträge der Bundesrepublik Deutschland herangezogen¹ und mangels zusätzlicher Informationen vereinfachend unterstellt, daß diese vollständig und entsprechend den anteiligen Zoll-, bzw. Abschöpfungseinnahmen aus dem Handelsverkehr mit Belgien und den Niederlanden resultieren.

- Problematisch ist die Schätzung der den tatsächlichen Vorteilen entsprechenden Exporterstattungen und Lagerhaltungskosten, denn dabei mußte auf die zugrundeliegenden globalen Produktions- und Versorgungsverhältnisse abgestellt werden. Die in Tabelle 58 ausgewiesenen Ergebnisse geben auch nur die Schätzungen an, die aus dem zugrundeliegenden Datenmaterial hinreichend gesichert erscheinen. Dabei handelt es sich um drei Viertel der niederländischen und belgischen Exporterstattungen für Getreideausfuhren, die der Bundesrepublik als empfangene Gemeinschaftsausgaben zugerechnet werden müßten,² und die Hälfte der bundesdeutschen Lagerhaltungskosten für Getreide, die vermutlich den französischen Landwirten zugute kommen.³
- Zumindes ebenso problematisch ist der Versuch, auch die Währungsausgleichsbeträge (WAB) in die Korrekturen einzubeziehen. Dabei sind auch nur die offensichtlich verzerrt zugerechneten und quantitativ bedeutsamen Haushaltseinnahmen bzw. -ausgaben berücksichtigt und mit der Hälfte ihres Betrages berichtigt worden. Die Gegenbuchung für die Partnerländer mußte mangels statistischer Information unberücksichtigt bleiben.⁴
- Von den Entwicklungshilfeausgaben sind die Nahrungsmittellieferungen, die 1983 knapp die Hälfte dieser Ausgaben ausmachten, entsprechend der 1984er Verteilung auf die Mitgliedsstaaten und mit den zugehörigen Finanzierungsanteilen in die Berechnung einbezogen worden. Damit wird dem Ansatz gefolgt, daß die Nahrungsmittellieferungen auch langfristig in der Gemeinschaft nicht absetzbare

¹Vgl. Tabelle 13, S. 101 und Tabelle 17, S. 112.

²Vgl. S. 166 ff.

³Vgl. S. 173 ff.

⁴Vgl. S. 186 f.

Überschüsse darstellen, deren Lagerungs-, Wertminderungs- und Verwertungskosten die haushaltsmäßig ausgewiesenen Beträge gewissermaßen auf Null reduzieren würden.¹ Eine solche Bewertung der Nahrungsmittelhilfeausgaben ist zwar extremer Art; angesichts mangelnder zuverlässiger Alternativen und der in Frage kommenden relativ geringen Größenordnungen dürfte sie im hier vorliegenden Gesamtzusammenhang allerdings vertretbar sein.

- Die Korrekturen der Verwaltungsausgaben resultieren aus einem Ansatz, nach dem die Hälfte der in Belgien und Luxemburg gezahlten Ausgaben diesen Ländern pauschal als empfangene Leistungen zugerechnet und die restlichen Verwaltungsausgaben und die auf sie entfallenden Finanzierungsanteile der Mitgliedsländer aus der Berechnung ausgeklammert werden. Eine solche Aufteilung ist zwar in gewisser Weise willkürlich, dürfte den tatsächlich auf die Mitgliedsländer entfallenden Vorteilen aber wesentlich eher entsprechen als die bisher praktizierte Zurechnung nach dem Zahlungsort.²
- Die Angaben für den EGKS-Funktionshaushalt stellen zuverlässig ermittelte Umverteilungswirkungen von etwa zwei Drittel dieses Haushaltsvolumens dar.³
- Dagegen beruhen die Ergebnisse für die Anleihe- und Darlehenstätigkeit auf relativ groben Schätzungen über die indirekten Zins-effekte und die entgangenen Zinseinnahmen aus den Kapitaleinlagen.⁴

Mit diesen Korrekturen ist die Grenze der derzeit quantifizierbaren Verteilungswirkungen wohl erreicht. Unberücksichtigt bleiben lediglich die Ausgaben und Finanzierungsbeiträge des Europäischen Entwicklungsfonds, deren Einbeziehung die Ergebnisse faktisch jedoch nicht verändern würde.

¹Vgl. S. 226 ff.

²Vgl. S. 238.

³Vgl. S. 257.

⁴Vgl. S. 275 ff.

Tabelle 58 zeigt, daß sich die Änderungen in Vorteilen und Belastungen teilweise saldieren, so daß die Summen der nationalen Korrekturbeträge zumeist relativ gering bleiben. Eine Aussage dieser globalen Art war im Rahmen der vorangegangenen Untersuchung auch lediglich möglich. Damit werden gleichzeitig die zweifellos vorhandenen Probleme und Unzulänglichkeiten im Ansatz wie im Ergebnis einzelner Schätzungen relativiert. Von ihnen waren von vornherein keine exakten Ergebnisse zu erwarten, sondern sie sollten allein die Größenordnungen möglicher Korrekturen aufzeigen.

In der Tabelle 58 sind weiterhin die Korrekturbeträge angegeben, die sich aus dem alternativen Ansatz einer Berücksichtigung der Aufteilung der Agrargarantieausgaben nach Maßgabe der nationalen landwirtschaftlichen Produktionsanteile an Stelle der herkömmlichen Verteilung der Zahlungsströme ergeben.¹ Dabei fällt auf, daß diese Gesamtbeträge allgemein größer als die vorstehenden Summen aus der korrigierten Zahlungsstromanalyse sind, so daß sich auch stärkere Auswirkungen auf die Höhe der Nettopositionen ergeben.

Die traditionellen und korrigierten Nettopositionen sind in der Tabelle 59 dargestellt. Bei den von der EG-Kommission ermittelten herkömmlichen Größen (Tabelle 2) handelt es sich um die Werte unter Einschluß der Entlastungsregelungen zugunsten des Vereinigten Königreichs. Dieser Ansatz wird gewählt, da trotz aller Vorbehalte bezüglich des gemeinschaftsoriginären Charakters der Entlastungsmaßnahmen hierin doch die letztlich gemeinsam beschlossene Politik zum Ausdruck kommt, die in ähnlicher Weise auch für die kommenden Jahre festgeschrieben ist.

¹Die in der letzten Spalte der Tabelle 58 ausgewiesenen Beträge resultieren daraus, daß die entsprechenden Differenzen zwischen der Verteilung nach der landwirtschaftlichen Enderzeugung und der Verteilung nach den Zahlungsströmen aus Tabelle 32 mit den Korrekturbeträgen der Entwicklungshilfeausgaben, Verwaltungsausgaben, des EGKS-Teilhaushaltsvolumens und der Anleihen- und Darlehenseffekte aus Tabelle 58 zusammengefaßt worden sind.

Tabelle 59

Traditionelle und korrigierte Nettopositionen 1983

Mitgliedsland	Nettopositionen in Mio. ECU			Nettopositionen pro Kopf in ECU		
	traditionell ^c	korrigiert		traditionell	korrigiert	
		a)	b)		a)	b)
Belgien	+ 166	- 104	- 335	+ 17	- 11	- 34
Dänemark	+ 307	+ 325	+ 208	+ 60	+ 63	+ 41
Deutschland	- 2435	- 2295	- 2632	- 40	- 37	- 43
Frankreich	- 269	+ 20	+ 332	- 5	+ 0	+ 6
Griechenland	+ 923	+ 939	+ 1284	+ 94	+ 95	+ 130
Irland	+ 757	+ 805	+ 525	+ 216	+ 230	+ 150
Italien	+ 1140	+ 1270	+ 1517	+ 20	+ 22	+ 27
Luxemburg	+ 266	+ 89	+ 99	+ 727	+ 243	+ 270
Niederlande	+ 308	+ 465	- 146	+ 21	+ 32	- 10
Verein. Königreich	- 1163	- 922	- 696	- 21	- 16	- 12

a) Korrigierte Beträge aus der Zahlungsstromanalyse.

b) unter Einbeziehung der Verteilung der EAGFL-Ausgaben nach Maßgabe der landwirtschaftlichen Erzeugung.

^cnach Entlastungsregelungen zugunsten des Vereinigten Königreichs.

Quelle: Tabelle 2 und eigene Berechnungen.

Die korrigierten Nettositionen sind analog zur Tabelle 58 in zwei Versionen angegeben: Neben den aus den korrigierten Zahlungsströmen resultierenden Werten (a)) sind die Nettositionen ausgewiesen, die sich unter Berücksichtigung einer Verteilung der Agrargarantieausgaben nach der landwirtschaftlichen Enderzeugung ergeben (b)). Diese Alternative wird herangezogen, um das Spektrum der gerade auch hinsichtlich der Agrarausgaben problematischen Verteilungswirkungen der Zahlungsstromanalyse zu erweitern.

Betrachtet man zunächst die aus der korrigierten Zahlungsstromanalyse resultierenden Nettositionen, dann ergibt sich im Vergleich zu den traditionellen Größen folgendes Bild:

- Die Bundesrepublik, gefolgt von dem Vereinigten Königreich, bleibt mit Abstand größter Nettozahler der Gemeinschaft.
- Die Nettositionen Belgiens und Luxemburgs werden sich allein aufgrund der veränderten Zurechnung der Verwaltungsausgaben erheblich vermindern; dabei wird Belgien sogar zum Nettozahler.
- Dänemark und die Niederlande als relativ wohlhabende Gemeinschaftsländer bleiben Nettoempfänger bzw. bauen ihre Position noch aus.
- Frankreich verbessert seine Position ebenfalls und wird, wenn auch in unbedeutendem Umfang, zum Nettoempfänger. Hier ist allerdings auf die veränderten Nettositionen des Jahres 1984 zu verweisen¹, die dieses Land vermutlich wieder als Nettozahler ausweisen werden.
- Die Nettoempfängerpositionen der drei wirtschaftsschwächsten Länder Italien, Irland und Griechenland werden sich nur unwesentlich verändern.

¹Vgl. Tabelle 2.

Unter diesem Gesichtspunkt hat die vorliegende Arbeit also keine völlig neuen Ergebnisse hervorgebracht. Sie hat zwar die Korrekturebedürftigkeit der traditionellen Nettopositionen aufgezeigt und hierfür in den meisten Fällen auch Schätzergebnisse vorgestellt. Daraus wird aber auch deutlich, daß mit den bisher ermittelten Nettotransfers die Verteilungswirkungen der finanzwirtschaftlichen Ebene der EG in ihrer Grundstruktur und in ihren Größenordnungen im wesentlichen zutreffend erfaßt werden.

Einen etwas anderen Eindruck erhält man, wenn an die Stelle der zahlungsstromorientierten Erfassung der EAGFL-Ausgaben die Verteilung nach den landwirtschaftlichen Produktionsanteilen der Mitgliedsländer tritt:

- Danach bleibt die Bundesrepublik, sogar noch leicht verstärkt, zwar größter Nettozahler der Gemeinschaft. Zieht man die Pro-Kopf Werte heran, dann tritt an die zweite Stelle bereits Belgien. Es folgen mit einigem Abstand das Vereinigte Königreich und nunmehr sogar die Niederlande, die etwa gleich hohe Nettozahlerpositionen pro Kopf der Bevölkerung aufweisen.
- Dänemark bleibt, wenn auch etwas abgeschwächt, in einer Nettoempfängerposition, die nunmehr auch von Frankreich eindeutig eingenommen wird.
- Die drei wirtschaftsschwächsten Länder bleiben nach wie vor Nettoempfänger und rücken in ihren Pro-Kopf Werten näher zusammen.

Diese Ergebnisse bestätigen also teilweise die vorangegangenen Resultate der korrigierten Zahlungsstromanalyse, teilweise - vor allem für die Niederlande - werden sie modifiziert.

6. Normative Ansätze zur Beurteilung der Verteilungswirkungen

Auf der Grundlage der im vorhergehenden Abschnitt quantifizierten Nettopositionen der EG-Mitgliedsländer ist nunmehr danach zu fragen, wie diese Ergebnisse unter verteilungspolitischen Aspekten zu beurteilen sind. Dabei wird auf die im Abschnitt 2 dieser Arbeit diskutierten Zielsetzungen der EG zurückgegriffen, nach denen der Ressourcen-Transfer von den wirtschaftsstärkeren zu den wirtschaftsschwächeren Gemeinschaftsländern grundsätzlich als Verteilungsmaxime anzusehen ist.

6.1. Vergleich der Nettopositionen mit der nationalen Wirtschaftskraft

In einem ersten, einfachen Ansatz zur verteilungspolitischen Würdigung des gemeinschaftlichen Finanzierungs- und Ausgabensystems werden in Tabelle 60 die mitgliedsstaatlichen Nettopositionen den zugehörigen Sozialproduktgrößen in einer Pro-Kopf-Betrachtung gegenübergestellt. Die Höhe des Pro-Kopf BIP wird dabei als Maßstab für die Leistungs- und Umverteilungskraft des jeweiligen Mitgliedslandes herangezogen, und es ist zu prüfen, in welchem Umfang die mitgliedsstaatlichen Pro-Kopf Nettopositionen diesen Relationen entsprechen.

Die Ergebnisse¹ bestätigen noch einmal die größtenteils bereits in den vorangegangenen Abschnitten getroffenen Aussagen, daß nämlich konsistente Verteilungswirkungen im Sinne des Ressourcentransfers nur teilweise vollzogen werden. Sieht man einmal von dem Sonderfall Luxemburg mit seiner geringen absoluten quantitativen Relevanz ab, dann wird in bezug auf den hier gewählten Maßstab vor allem Däne-

¹Im folgenden werden die Nettopositionen, die sich unter Berücksichtigung der Verteilung der Agrargarantieausgaben nach den Anteilen der landwirtschaftlichen Produktion ergeben, nicht mehr herangezogen. Sie führen größtenteils zu ähnlichen Resultaten.

Tabelle 60

Mitgliedsstaatliche Bruttoinlandsprodukte und
Nettositionen pro Kopf 1983

Mitgliedsland	BIP pro Kopf in ECU	Abweichungen vom EG-Durch- schnitt in %	Nettositionen pro Kopf in ECU
Dänemark	12 458	+ 31,3	+ 63
Deutschland	11 947	+ 25,9	- 37
Frankreich	10 672	+ 12,4	+ 0
Niederlande	10 327	+ 8,8	+ 32
Luxemburg	9 754	+ 2,8	+ 243
EG (Durchschnitt)	9 491	0	-
Belgien	9 141	- 3,7	- 11
Verein. Königreich	9 013	- 5,0	- 16
Italien	6 969	- 26,6	+ 22
Irland	5 503	- 42,0	+ 230
Griechenland	3 924	- 58,7	+ 95

Quelle: Tabellen 1 und 59.

mark, in abgeschwächtem Maße aber auch die Niederlande und Frankreich nicht in genügendem Maße zur Umverteilung herangezogen. Auf der anderen Seite bleibt auch nach den Entlastungsmaßnahmen das Vereinigte Königreich noch zu wenig begünstigt, allerdings - im Vergleich etwa zu Belgien - nicht unbedingt mehr in einem gravierenden Ausmaß.

Die drei wirtschaftsschwächsten Mitgliedsländer erhalten ganz im Sinne der Verteilungsmaxime durchweg positive Nettotransfers. In diesem Rahmen scheint Irland überproportional stark begünstigt, doch ist auf die seit seinem Beitritt stets gestiegenen Nettozah-

lerpositionen Griechenlands hinzuweisen¹, die in den vergangenen Jahren bereits eine gewisse Annäherung gebracht haben. Im Vergleich zu diesen beiden Ländern scheint Italien nur unterproportional begünstigt zu werden, während die italienischen Pro-Kopf Vorteile in Relation zu den nächst wirtschaftsstärkeren Mitgliedsländern eher vertretbar sein dürften.

Ob und inwieweit die deutsche Nettozahlerposition innerhalb der Relationen der Pro-Kopf Sozialprodukte zu rechtfertigen ist, läßt sich nur im Vergleich mit den übrigen wirtschaftsstarken Mitgliedsländern beantworten. Bei den derzeitigen Verhältnissen ist die Bundesrepublik sicher überproportional beansprucht. Würden auch andere leistungsfähige Mitgliedsländer stärker zur Umverteilung herangezogen, könnte die deutsche Nettoposition vermindert und/oder die Mittel etwa zu einem weiteren Ausgleich der britischen Nettozahlerposition verwendet werden.

6.2. Verminderung der Differenzen zwischen den mitgliedsstaatlichen Pro-Kopf Sozialprodukten als Maßstab normativer Umverteilungskraft

Der bisher durchgeführte Vergleich der Nettopositionen mit den Relationen der mitgliedsstaatlichen Sozialprodukte gestattet zwar eine erste Wertung der gemeinschaftlichen Verteilungswirkungen an der relativen Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer. Dabei bleibt allerdings die Frage nach einem konkreten Maßstab unbeantwortet, d.h. es kann nicht festgelegt werden, welche Höhe die nationalen Nettopositionen unter normativen Gesichtspunkten aufweisen sollten.

¹Siehe Tabelle 2.

Als ein solcher Ansatz kann entsprechend dem Prinzip des Ressourcen-Transfers eine Verteilung der Nettopositionen herangezogen werden, unter deren Einschluß sich die Differenzen zwischen den mitgliedstaatlichen Pro-Kopf Sozialprodukten um einen bestimmten Prozentsatz reduzieren. Das dazu erforderliche analytische Konzept ist im Mac Dougall-Bericht von Reichenbach entwickelt und von ihm in einem späteren Beitrag als möglicher Ansatz einer normativen Verteilung der gemeinschaftlichen Budgetwirkungen dargestellt worden.¹

Diese normativen Nettotransfers (N_i) für die einzelnen Mitgliedsstaaten ($i = 1 \dots 10$) lassen sich ermitteln, indem man auf das BIP der Gemeinschaft (Y) den gewählten prozentualen Umverteilungsgrad (r) anlegt und den so errechneten Wert mit der Differenz aus dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Anteil an der Bevölkerung der Gemeinschaft (p_i) und an dem Gemeinschafts-BIP (y_i) multipliziert²:

$$N_i = r Y (p_i - y_i)$$

Reichenbach hat die entsprechenden Nettopositionen ermittelt, die sich bei einer einprozentigen Verminderung der Differenzen in den nationalen Pro-Kopf BIP ergeben.³ Das daraus resultierende Umver-

¹Vgl. Mac Dougall Bericht, Bd. II: Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, S. 143 ff.; H. Reichenbach, 1984, S. 458 ff.

²Zur Ableitung dieser Beziehung vgl. ebenda.

³Vgl. H. Reichenbach, 1984, S. 458. Bezogen auf das in der vorliegenden Arbeit betrachtete Untersuchungsjahr 1983 ergeben sich folgende Werte (in Mio. ECU):

Mitgliedsland	normative Verteilung der Nettopositionen
Belgien	+ 34
Dänemark	- 152
Deutschland	- 1507
Frankreich	- 642
Griechenland	+ 550
Irland	+ 139
Italien	+ 1432
Luxemburg	- 1
Niederlande	- 121
Verein. Königreich	+ 270
Umverteilungsvolumen:	2423

teilungsvolumen von 2 423 Mio. ECU ist allerdings geringer, als das in diesem Jahr tatsächlich realisierte, das bei den korrigierten Nettositionen mit 3 321 Mio. ECU einer 1,37 %igen Verminderung und bei den traditionellen Nettositionen mit 3 867 Mio. ECU¹ einer 1,60 %igen Reduzierung der nationalen Pro-Kopf BIP Differenzen entspräche.

Legt man nun die aktuellen Umverteilungsvolumina zugrunde und berechnet auf der Basis der entsprechenden höheren Umverteilungsgrade die zugehörigen normativen Nettositionen, dann erhält man die in Tabelle 61 ausgewiesenen Werte. Sie stellen für das Jahr 1983 die Verteilung der normativen Nettotransfers unter der Voraussetzung eines unveränderten Umverteilungsvolumens dar. Die Differenzen zu den realen korrigierten bzw. traditionellen Nettositionen ermöglichen eine Beurteilung dieser Größen an einem konkreten Maßstab.

Die Ergebnisse bestätigen insgesamt die in den vorangegangenen Abschnitten getroffenen Aussagen. Teilweise gehen die Verteilungswirkungen des gemeinschaftlichen Finanzierungs- und Ausgabensystems zumindest der Tendenz nach in die dem Prinzip des Ressourcen-Transfers entsprechende Richtung. Daneben sind allerdings wie zuvor folgende Fehlentwicklungen festzustellen:

- Die Bundesrepublik als größter Nettozahler der Gemeinschaft stößt zumindest an die Grenzen seiner Belastung bzw. müßte leicht entlastet werden.
- Die lange Zeit und intensiv geforderten Entlastungsregelungen zugunsten des Vereinigten Königreichs erweisen sich an diesem Maßstab normativer Verteilungswirkungen nicht nur als gerechtfertigt, sondern müßten sogar noch verstärkt werden.

¹Siehe Tabelle 59.

Tabelle 61

Normative und reale Nettositionen 1983 (in Mio. ECU)

Mitgliedsland	Normative Nettositionen ^a bei einem Umverteilungsgrad von		Differenzen zu den	
	1,37 %	1,60 %	korrigierten Nettositionen	traditionellen Nettositionen
Belgien	+ 46	+ 54	+ 150	- 112
Dänemark	- 209	- 244	- 534	- 551
Deutschland	- 2064	- 2411	+ 231	+ 24
Frankreich	- 880	- 1028	- 900	- 759
Griechenland	+ 753	+ 879	- 186	- 44
Irland	+ 191	+ 223	- 614	- 534
Italien	+ 1962	+ 2291	+ 692	+ 1151
Luxemburg	- 2	- 2	- 91	- 268
Niederlande	- 166	- 194	- 631	- 502
Verein. Königreich	+ 371	+ 433	+ 1293	+ 1596

^a Nettotransfers, die zu einer Verminderung der Differenzen zwischen den mitgliedsstaatlichen Pro-Kopf-BIP um den angegebenen Prozentsatz führen. Dabei entspricht der Umverteilungsgrad von 1,37 %/1,60 % dem Umverteilungsvolumen bei den korrigierten/traditionellen Nettositionen von 3 321 Mio. ECU/3 867 Mio. ECU im Jahre 1983.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von H. Reichenbach, 1984, S. 458.

- Für einen solchen Ausgleich wären vor allem die wirtschaftsstärkeren Mitgliedsländer Dänemark, Niederlande und Frankreich heranzuziehen, wobei im Falle Frankreichs allerdings auf die im Zeitablauf offenbar stark schwankenden Nettositionen hinzuweisen ist.

- Von den drei wirtschaftsschwächsten Gemeinschaftsstaaten wird Irland weit überproportional, Italien dagegen vergleichsweise gering begünstigt.

Der hier gewählte Ansatz zur Bestimmung einer normativen Verteilungsstruktur der gemeinschaftlichen Verteilungswirkungen erlaubt es auch, einen Ausblick auf die Situation nach der Erweiterung der EG um Portugal und Spanien zu werfen.¹ Unterstellt man dabei einen Umverteilungsgrad von 1 %, dann führt dies auf der Grundlage der Daten des Jahres 1983 zu einem Umverteilungsvolumen von 3 733 Mio. ECU, das etwa der Größenordnung der in der Gemeinschaft der zehn derzeit tatsächlich realisierten Redistributionswirkungen entspricht. Unter diesen Voraussetzungen müßten den neu aufgenommenen Mitgliedsländern Nettoüberweisungen in Höhe von insgesamt 2 170 Mio. ECU zufließen. Das sind 6 % des Haushaltsvolumens des Jahres 1986², und dieser Wert entspricht den ursprünglich geschätzten Nettokosten für die neuen Gemeinschaftsstaaten.³

Vergleicht man nun die Werte der normativen Nettopositionen der erweiterten Gemeinschaft in Tabelle 62 mit den tatsächlich realisierten Größen der zehn Mitgliedsstaaten in Tabelle 59, dann wird deutlich, daß selbst bei einer über das normative Maß hinausgehenden Belastung der Bundesrepublik und vor allem des Vereinigten Königreichs die übrigen Mitgliedsstaaten größtenteils eine gravierende Verschlechterung ihrer Nettopositionen hinzunehmen hätten, wenn innerhalb des hier angenommenen Umverteilungsrahmens die neuen Mitgliedsstaaten entsprechend berücksichtigt werden sollen.

¹Wie bei Reichenbach, 1984.

²Nach dem ersten Vorentwurf des Haushaltsplans 1986 beträgt das Budgetvolumen 36 051 Mio. ECU. Vgl. EG-Kommission, Bulletin 6-1985, S. 110 f.

³Vgl. S. 138 f.

Tabelle 62

Normative Nettopositionen der erweiterten Gemeinschaft
auf der Basis des Jahres 1983 (Mio. ECU)

Mitgliedsland	Normative Nettopositionen bei einem Umverteilungsgrad von 1 % ^a
Belgien	- 44
Dänemark	- 192
Deutschland	- 2000
Frankreich	- 1076
Griechenland	+ 470
Irland	+ 114
Italien	+ 979
Luxemburg	- 4
Niederlande	- 236
Verein. Königreich	- 181
Portugal	+ 629
Spanien	+ 1541

^aNettotransfers, die zu einer Verminderung der Differenzen zwischen den mitgliedsstaatlichen Pro-Kopf BIP um 1 % führen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von H. Reichenbach, 1984, S. 458.

Eine solche Betrachtung macht die künftigen Probleme beim praktischen Vollzug der erweiterten Gemeinschaft deutlich. Sie weist gleichzeitig darauf hin, daß es zunehmend dringlicher wird, die gemeinschaftlichen Verteilungswirkungen möglichst genau und umfassend zu ermitteln und eine den gemeinschaftlichen Zielsetzungen entsprechende Verteilungsstruktur zu realisieren.

7. Schlußbemerkungen

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit besteht darin, die Verteilungswirkungen des Finanzierungs- und Ausgabensystems der EG auf breiterer Basis und zuverlässiger als bisher zu quantifizieren und die Resultate anhand der aus gemeinschaftlichen Zielsetzungen ableitbaren Maßstäbe zu beurteilen. Dies führt zu einem Erkenntnis, daß die quantitativ wie qualitativ verbesserten Ergebnisse die bisherigen Berechnungen zwar modifizieren, sie die traditionell ermittelte Verteilungsstruktur aber nur in wenigen Fällen maßgeblich verändern. Zum anderen bestätigt ein Vergleich der tatsächlichen Verteilungswirkungen mit normativen Maßstäben, daß im gemeinschaftlichen Finanzausgleichssystem teilweise durchaus zieladäquate Verteilungswirkungen realisiert werden. Diese Zusammenhänge werden allerdings vor allem dadurch gestört, daß die Nettobelastungen der Bundesrepublik und vor allem des Vereinigten Königreichs über die vertretbaren Grenzen hinausgehen, und auf der anderen Seite wirtschaftsstarke Mitgliedsländer nicht genügend zur Umverteilung herangezogen werden.

Die Frage, wie durchgehend konsistente Umverteilungen erreicht werden können, liegt außerhalb der Themenstellung dieser Arbeit, so daß darauf abschließend nur im Überblick eingegangen werden soll. Insoweit diese Änderungen über eine Korrektur der originären Verteilungswirkungen, also vor allem im Rahmen der Einnahmen und Ausgaben des Gesamthaushalts und daneben über die außerbudgetären Aktivitäten erfolgen soll, ist auf verschiedene Ansätze zu verweisen.

Als Maßnahme auf der Einnahmenseite des EG-Haushalts ist von der Kommission in ihrem Grünbuch zur künftigen Finanzierung der Gemeinschaft die Möglichkeit geprüft worden, die Mehrwertsteuerbeteiligung mit progressiven Sätzen entsprechend der relativen Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer auszugestalten bzw. alternativ eine progressive Sozialproduktsteuer zusätzlich zur verbrauchsabhängigen Mehrwertsteuer einzuführen.¹ Abgesehen von den belastungstechnischen

¹Vgl. EG-Kommission, KOM (83), 10 endg., S. 11 ff.

und vor allem politischen Schwierigkeiten solcher Vorhaben, die im Falle einer Sozialproduktsteuer auch als Rückschritt zum früheren System der Finanzbeiträge angesehen werden, weisen diese Modelle vor allem einen generellen Nachteil auf: Sie stellen ausschließlich auf die Finanzierungsseite ab und berücksichtigen nicht, daß die verteilungspolitischen Probleme auch durch die Ausgabenstruktur des Gesamthaushalts bestimmt werden. Ein zielgerichteter Ausgleich müßte konsequenterweise an den globalen Nettopositionen ansetzen.

So werden dann auch in zahlreichen Ausgleichsmodellen die die Ausgabenseite dominierenden Agrarausgaben einbezogen. Dazu gehört der im oben erwähnten Grünbuch vorgetragene Vorschlag zur Diversifizierung der Mehrwertsteuerregelung¹ ebenso wie andere Verfahren, die die mitgliedstaatlichen Finanzausgleichsbeträge aus der Differenz zwischen den mit den nationalen Haushaltsfinanzierungs- bzw. Sozialproduktquoten gewichteten EAGFL-Ausgaben und den tatsächlich empfangenen Zahlungen bzw. mit den durch die nationalen Anteile an der EG-Agrarproduktion gewichteten Zahlungen des Agrargarantiefonds ermitteln.² Diese vor allem auf die Korrektur des britischen Ungleichgewichts ausgerichteten Ansätze führen allerdings nicht zu befriedigenden Lösungen, da die Ergebnisse des Ausgleichs insgesamt zu unausgewogen sind und vor allem die weniger wohlhabenden Mitgliedsländer stärker als bisher belastet werden.

Als dauerhafte Maßnahme zur Steuerung der gemeinschaftlichen Verteilungswirkungen wird von der EG-Kommission und vom Europäischen Parlament seit langem gefordert, den Anteil der Strukturausgaben am EG-Budget bei gleichzeitiger Eindämmung der Agrarausgaben zu erhöhen. Auf diese Weise soll über gemeinschaftlich initiierte

¹Siehe S. 139.

²Vgl. V. Petersen, 1983, S. 198 ff.

regional-, sozial- und sonstige strukturpolitische Programme der Ressourcentransfer im Sinne der gemeinschaftlichen Zielsetzungen gefördert werden. Die wirtschaftsschwächeren Mitgliedsländer werden durch solche Maßnahmen bisher schon überproportional begünstigt, und darauf sind nicht zuletzt ihre derzeitigen Nettoempfängerpositionen zurückzuführen. In diesen Rahmen fielen bis 1983 auch die Entlastungsregelungen zugunsten des Vereinigten Königreichs und der Bundesrepublik, die damit gleichzeitig als Ausdruck gemeinschaftlicher Politik gewertet werden konnten.

Wie die Entwicklung in den vergangenen Jahren allerdings gezeigt hat, ist der Anteil der Strukturausgaben nicht in dem für die beschriebene Zielsetzung erforderlichen Ausmaß gestiegen, da zum einen die Agrarausgaben nicht nachhaltig reduziert werden konnten und zum anderen das gesamte Ausgabenvolumen schnell den Finanzierungsrahmen ausschöpfte. Eine begrenzte zukünftige Erhöhung des Strukturausgabenanteils kann zudem nur partiell zu einer günstigeren Verteilungsstruktur beitragen. Denn einige wirtschaftsstarke Mitgliedsländer wie Dänemark und die Niederlande befinden sich derzeit vor allem deshalb in einer Nettoempfängerposition, weil die Zuflüsse aus der Agrarpolitik ihre Finanzierungsbeiträge bei weitem übersteigen.

Angesichts der vielschichtigen Ursachen der ungleichgewichtigen Verteilungsstruktur sind befriedigende Lösungen vor allem von Finanzausgleichsmodellen zu erwarten, die auf den gesamten Finanztransfer ausgerichtet sind und die sich an gesamtwirtschaftlichen Daten orientieren. Als Beispiel dafür könnten etwa Ausgleichsbeträge angesehen werden, unter deren Einschluß eine bestimmte Verminderung der Differenzen zwischen den nationalen Pro-Kopf Sozialprodukten erreicht wird, der oben verwendete normative Ansatz also zur effektiv realisierbaren Vorgabe erhoben wird. Daneben sind andere, ähnlich konstruierte Modelle vorstellbar. Ein solcher nach-

träglicher Finanzausgleich würde die über die Haushaltseinnahmen und -ausgaben bewirkten Ergebnisse der Gemeinschaftspolitik korrigieren und setzt zweifellos einen hohen Integrationswillen insbesondere der gegenüber dem derzeitigen System benachteiligten Mitgliedsländer voraus.

Das bedeutet vor allem, daß die Mitgliedsstaaten die Notwendigkeit eines solchen redistributionspolitisch motivierten Finanzausgleichs auch angesichts der nur qualitativ und sicher unterschiedlich beurteilbaren relativen Vorteils- und Belastungswirkungen auf dem handels-, wirtschafts- und allgemeinpolitischen Gebiet gemeinschaftlicher Politik akzeptieren. Die finanziell belasteten Gemeinschaftsstaaten müssen diesen "Preis" für die Vorteile aus der europäischen Integration zu zahlen bereit sein, und insgesamt alle Länder ein Ausgleichssystem für die weitere Entwicklung der Gemeinschaft für unbedingt erforderlich halten.

Die Basis solcher Finanzausgleichsmodelle ist in jedem Fall eine klare Vorstellung darüber, welche Größenordnungen die derzeitigen Verteilungswirkungen des gemeinschaftlichen Finanzierungs- und Ausgabensystems überhaupt aufweisen. Hierzu beizutragen ist das vornehmliche Ziel der vorliegenden Arbeit.

Literaturverzeichnis

- Ahrens, H., von Urff, W., Neuere Tendenzen der EG-internen Einkommenstransfers über den innergemeinschaftlichen Agrarhandel, in: Agrarwirtschaft, 33. Jg., 1984, S. 1 ff.
- Albers, W., Steuer- und Finanzprobleme in einem gemeinsamen Markt, in: W. Gerloff, F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 4. Bd., 2. Aufl., Tübingen 1965, S. 349 ff.
- Andel, N., Zur Harmonisierung öffentlicher Ausgaben in einem gemeinsamen Markt, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 24, 1965, S. 1 ff.
- Ders., Finanzwissenschaftliche Aspekte regionaler wirtschaftlicher Zusammenschlüsse, a Europäische Gemeinschaften, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 4, Tübingen 1983, S. 329 ff.
- Arndt, R., Leitlinien einer Finanzierung der Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, 63 Jg., 1983, S. 378 ff.
- Balassa, B., Trade creation and diversion in the European Common Market: an appraisal of the evidence, in: Balassa, B. (Hrsg.), European Economic Integration, Amsterdam, Oxford u.a. 1975, S. 79 ff.
- Bartling, H., Landwirtschaft, in: P. Oberender (Hrsg.), Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland, Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft, München 1984, S. 1 ff.
- Bea, F. X., Umsatzsteuern I: Ziele und Ausgestaltung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, Stuttgart u.a.O. 1980, S. 27 ff.
- Beutler, B., Bieber, R., Pipkorn, J., Streil, J., Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik -, Baden-Baden 1979.
- Bickel, W., Der Finanzausgleich, in: Gerloff, W., Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., 2. Aufl., Tübingen 1956.
- Biehl, D., Zur Rolle der öffentlichen Finanzen in der Europäischen Integration, in: Integration, 2. Jg., 1978, S. 35 ff.
- Ders., Finanzausgleich IV: Internationaler Finanzausgleich, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 2, Stuttgart, Tübingen u.a. 1980, S. 608 ff.
- Böhnke, R., Der Intrahandel in der EWG, in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg., 1975, S. 208 ff.
- Börner, B., Das Interventionssystem der landwirtschaftlichen Marktordnungen der EWG, in: Agrarrecht der EWG, Kölner Schriften zum Europarecht, Köln, Berlin u.a., 1969.

- Borrmann, A., Borrmann, C., Stegger, M., Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG und seine Auswirkungen auf die Einfuhren aus Entwicklungsländern - Zusammenfassung - HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, Sept. 1979.
- Britisches Schatzamt, The European Community budget: net contributions and receipts, in: Economic Progress Report, Supplement Oktober 1982.
- Buchanan, J. M., Fiscal Theory and Political Economy. Selected Essays, 1960.
- Buchholz, H. E., Agrarmarkt: EWG-Marktordnungen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HDWW), Bd. 1, Stuttgart, New York, Tübingen u.a. 1977, S. 87 ff.
- Buckwell, A. E., Harvey, D. R., Thomson, K. J., Parton, K. A., The Costs of the Common Agricultural Policy, Beckenham 1982.
- Bundesministerium der Finanzen, Finanznachrichten Nr. 27/1980 vom 18.6.1980 und Nr. 30/1983 vom 10.11.1983.
- Dass., Finanzbericht 1984, Bonn 1983.
- Dass., Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, Dokumentation, Bonn, versch. Jahre.
- Christiansen, R., Die Europäische Zollunion, Erreichtes und Erstrebt, in: Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern, 54. Jg. (1978), S. 354 ff.
- Cnossen, S., The Netherlands, in: H. J. Aaron (Hrsg.), The Value-Added Tax, Experiences of some European Countries, Antwerpen, Boston u.a. 1982.
- Conrad, H., Der Gleitzoll, Hamburg, Berlin, Bonn 1955.
- Controller General's Report to the Congress of the United States, The Value-Added Tax in the European Economic Community, Washington, 5. Dez. 1980.
- Cordts, G., Finanzierung des EWG-Agrarmarktes, in: Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln (Hrsg.), Agrarrecht der EWG, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 10, Köln, Berlin u.a., S. 189 ff.
- Denton, G., The Economics of Renegotiation, London 1975.
- Ders., Der Beitrag Großbritanniens zum EG-Haushalt - eine Untersuchung aus britischer Sicht, in: Integration, 2. Jg., 1979, S. 149 ff.

- Ders., Finanzföderalismus und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, in: *Integration*, 2. Jg., 1979, S. 1 ff.
- Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, 37. Jg., 1986, Nr. 8.
- Dodsworth, J. R., European Community Financing: An Analysis of the Dublin Amendment, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 14, 1976, S. 129 ff.
- Druker, I. E., *Financing the European Communities*, Leyden 1975.
- Edwards, A., Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft: das Konzept der Nettopositionen, in: *Europa-Archiv*, 37. Jg., 1982, S. 747 ff.
- Ehle, D., Meier, G., *EWG-Warenverkehr. Außenhandel-Zölle-Subventionen*, Köln 1971.
- Ehlermann, C. C., The Financing of the Community: The Distinctions between Financial Contributions and own Resources, in: *Common Market Law Review*, Vol. 19, 1982, S. 571 ff.
- Emmerson, M. R., Scott, T. W., The Financial Mechanism in the Budget of the European Community: The Hard core of the British "Renegotiations" of 1974 - 1975, in: *Common Market Law Review*, Vol. 14, 1977, S. 209 ff.
- Engelen, K. C., Länderrisiken. Die Philippinen und Brasilien sacken stark ab, in: *Handelsblatt* vom 18.4.1984.
- Europäische Gemeinschaften, *Compte de gestion et bilan financier, afferents aux operations du budget de l'exercice*, Vol. I, Analyse de la gestion financière, 1980 - 1984.
- Dies., Amt für amtliche Veröffentlichungen. Eurostat revue 1974 - 1983, Luxemburg 1985.
- Dies., Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage von Herrn L'Estrange vom 31. Januar 1978, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. C 56 vom 6.3.1978, S. 28 f.
- Dies., Kommission, Gemeinsame Antwort der auf die schriftliche Anfragen Nr. 1020/77 von Lord Bessborough, Nr. 604/78 von Herrn Cointat und Nr. 607/78 von Lord Bessborough vom 22. Dezember 1978, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. C 28 vom 31.1.1979, S. 2 f.
- Dies., Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 50/79 von Lord Bessborough vom 8. Juni 1979, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. C 104 vom 2.6.1979, S. 9 ff.

- Dies., Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1260/81 der Herren Seeler und Rogalla, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 47 vom 22.2.1982, S. 16.
- Dies., Kommission, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 289/83 von Herrn Kellett-Bowman, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 9.8.1983.
- Dies., Kommission, Antwort von Herrn Pisani im Namen der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 751/83 von Herrn Bonde, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 12.10.1983.
- Dies., Kommission, Antwort von Herrn Tugendhat im Namen der Kommission auf die schriftlichen Anfragen Nrn. 1680/83, 1681/83 und 1682/83 von Herrn Paisley, Mitteilungen der Sprechergruppe vom 30.5.1984.
- Dies., Kommission, Entwicklungshilfe, Skizze der Gemeinschaftsaktion von morgen, Bulletin der EG, Beilage 8/74.
- Dies., Kommission, Bestandsaufnahme der Wirtschafts- und Finanzlage in der Gemeinschaft seit der Erweiterung und Überblick über die künftige Entwicklung, KOM (74) 1800 endg., Brüssel, 25.10.1974.
- Dies., Kommission, Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik, Bulletin der EG, Beilage 2/75.
- Dies., Kommission, Unannehmbare Situation und Korrekturmechanismus, KOM (75) 40, Brüssel, 30.1.1975.
- Dies., Kommission, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Erster Jahresbericht, 1975, Bulletin der EG, Beilage 7/76.
- Dies., Kommission, Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 2/77.
- Dies., Kommission (Hrsg.), Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, Brüssel, April 1977, Bd. I und II, ('Mac Donnell-Bericht').
- Dies., Kommission, Vorschlag einer Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 160 vom 6.7.1978.
- Dies., Kommission, Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan (Mitteilung der Kommission an den Rat), KOM (78) 732 endg., Brüssel, 22.12.1978.

- Dies., Kommission, Arbeitsdokument über Haushaltsfragen, KOM (79) 462 endg., Brüssel, 12.9.1979.
- Dies., Kommission, Konvergenz- und Haushaltsfragen, KOM (79) 620 endg., Brüssel, 31.10.1979.
- Dies., Kommission, Konvergenz- und Haushaltsfragen (Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat - Dublin, 29. und 30. November 1979), KOM (79) 680 endg., Brüssel, 21.11.1979.
- Dies., Kommission, Entschließung zum Vierten Jahresbericht (1978) der Kommission der EG über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ERFE), in: Amtsblatt der EG, Nr. C 117 vom 12.5.1980.
- Dies., Kommission, Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat in Durchführung des Mandats vom 30. Mai 1980, Bulletin der EG, Beilage 1/81.
- Dies., Kommission, Bericht zu dem Mandat vom 30. Mai 1980, KOM (81) 300 endg., Brüssel, 24.6.1981.
- Dies., Kommission, Mandat vom 30. Mai 1980. Bericht über die Anwendung des Finanzmechanismus, KOM (81) 704 endg., Brüssel, 13.11.1981.
- Dies., Kommission, Teilnahme an den vom Europäischen Entwicklungsfonds finanzierten Aufträgen, Sammlung Aktuelle Fragen, Reihe Entwicklung, Nr. 3, Brüssel 1981.
- Dies., Kommission, Die Landwirtschafts- und Agrarhandelspolitik der Gemeinschaft, Grünes Europa, Nr. 187, Brüssel 1981.
- Dies., Kommission, Die Industriestrategie der Europäischen Gemeinschaft, Europäische Dokumentation 5/1982.
- Dies., Kommission, Memorandum zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 5/1982.
- Dies., Kommission, Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation 6/1982, Luxemburg 1982.
- Dies., Kommission (Hrsg.), Gemeinsame Agrarpolitik und Agrarhandel mit den Entwicklungsländern, Grünes Europa, Nr. 192, Brüssel, Nov. 1982.
- Dies., Kommission, Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik: Der EAGFL, Garantie, Grünes Europa, Nr. 182, Brüssel, Luxemburg 1982.
- Dies., Kommission, Vermögensübersichten und Haushaltsrechnungen der Europäischen Entwicklungsfonds für das Haushaltsjahr 1982, KOM (82) 479 endg., Brüssel, 25.7.1983.

- Dies., Kommission, Die Europäische Gemeinschaft und die Energiefrage, Europäische Dokumentation, 1/1983.
- Dies., Kommission, Die Gemeinschaft und die Entwicklungsländer, Stichwort Europa, 3/83, Februar 1983.
- Dies., Kommission, Vierter Bericht der Kommission an Rat und Parlament zur Anwendung der Verordnung (EWG) des Rates Nr. 2744/80 vom 27. Oktober 1980 betreffend zusätzliche Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs, KOM (83) 100 endg., Brüssel, 1.3.1983.
- Dies., Kommission, Stärkung der Effizienz der Strukturfonds der Gemeinschaft, Bulletin der EG, Beilage 3/83.
- Dies., Kommission, Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik, Bulletin der EG, Beilage 4/83.
- Dies., Kommission, Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation 5/1983.
- Dies., Kommission, Die künftige Finanzierung der Gemeinschaft - Vorschlag für einen Beschluß über die eigenen Mittel - (Mitteilung der Kommission an den Rat), KOM (83) 270 endg., Brüssel, 6.5.1983.
- Dies., Kommission, Die Zollunion, Europäische Dokumentation 6/1983, Luxemburg 1983.
- Dies., Kommission, Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über Zinszuschüsse für bestimmte im Rahmen des Europäischen Währungssystems gewährte Darlehen, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 163 vom 22.6.1983.
- Dies., Kommission, Korrektur der Haushaltsungleichgewichte (Vermerk der Kommission an den Besonderen Ministerrat), SEK (83) 1759 endg., Brüssel, 7.11.1983.
- Dies., Kommission, Europäische Wirtschaft, Nr. 22, November 1984.
- Dies., Kommission, Der Europäische Sozialfonds, Stichwort Europa 2/84, Januar 1984.
- Dies., Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Währungsregelung für die Landwirtschaft (1984 überarbeiteter Text), KOM (84) 95 endg., Brüssel, 26.4.1984.
- Dies., Kommission, Bericht über die Anwendung der Verordnungen (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 und 2892/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften; Vorschlag für eine Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) des Rates zur Verlängerung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2892/77 über die Anwendung des Beschlusses vom April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften auf die Mehrwertsteuer-eigenmittel, KOM (85) 170 endg., Brüssel, 19.4.1985.

- Dies., Kommission, Die ECU, Europäische Dokumentation 6/1984.
- Dies., Kommission, Bericht über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaft, versch. Jg.
- Dies., Kommission, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, versch. Jg.
- Dies., Kommission, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Bericht, versch. Jg.
- Dies., Kommission, Finanzbericht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, versch. Jg.
- Dies., Kommission, Finanzberichte über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie und finanzielle Durchführung der Nahrungsmittelhilfe, Brüssel, versch. Jg.
- Dies., Kommission, Finanzbericht des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung, versch. Jg.
- Dies., Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, Luxemburg, versch. Jg.
- Dies., Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht, Brüssel, Luxemburg, versch. Jg.
- Dies., Kommission, Tätigkeitsbericht des Europäischen Sozialfonds, versch. Jg.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Finanz- und Haushaltsausschusses über die Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (Dok. 99/69 und 147/69) für die Schaffung von Eigenmitteln der Gemeinschaften und die Erweiterung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, Berichterstatter: Herr Spénale, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1969 - 1970, Dok. 174 vom 8.12.1969, S. 41.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die parlamentarische Kontrolle der Finanztätigkeit des Europäischen Entwicklungsfonds, Berichterstatter: M. Bangemann, Sitzungsdokumente 1978 - 1979, Dok. 203/78.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die Eigenmittel der Gemeinschaft, Berichterstatter: Herr Altiero Spinelli, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1980 - 1981, Dok. 1-772/80, 5.1.1981.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Ausschusses für Haushaltskontrolle über die Intensivierung der politischen Kontrolle über die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der Gemeinschaften, Berichterstatter: Herr Pierre-Bernard Couste, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1981 - 1982, Dok. 1-175/81 vom 8.5.1981.

- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den neuen Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1985, Berichterstatter: Herr Ove Fich, Dok. A 2-30/85, 7.5.1985.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (Dok. C2-33/85-KOM (85) 170 endg.) für eine Verordnung zur Verlängerung der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2892/77 über die Anwendung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und über den Bericht der Kommission über die Anwendung der Verordnungen (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 und 2892/77 des Rates vom 19. Dezember 1977 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch Eigenmittel der Gemeinschaften, Berichterstatter: Herr Petrus A. M. Cornelissen, Dok. A2-126/85, 21.10.1985.
- Dies., Rat, Beschluß vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 94 vom 28.4.1970, S. 19 ff.
- Dies., Rat, Beschluß vom 1. Februar 1971 über die Reform des Europäischen Sozialfonds, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 28 vom 4.2.1971.
- Dies., Rat, Beschluß vom 23. Februar 1982 über einen Beitrag zu Lasten des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften an die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: Nr. L 74 vom 18.3.1982, S. 27 ff.
- Dies., Rat, Beschluß vom 15. März 1982 zur Änderung des Beschlusses 77/271/Euratom hinsichtlich des Höchstbetrages der Euratom-Anleihen, welche die Kommission im Hinblick auf einen Beitrag für die Finanzierung von Kernkraftanlagen aufnehmen kann, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 78 vom 24.3.1982.
- Dies., Rat, Beschluß vom 21. September 1982 über einen Beitrag zu Lasten des Gesamthaushaltsplans der Gemeinschaften an die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: Nr. L 277 vom 29.9.1982, S. 13 ff.
- Dies., Rat, Beschluß vom 19. April 1983 zur Ermächtigung der Kommission, im Rahmen des Neuen Gemeinschaftsinstruments Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 112 vom 24.4.1983.
- Dies., Rat, Beschluß vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 128 vom 14.5.1985.

- Dies., Parlament, Erläuterungen der Kommission zur Festsetzung des Umlagesatzes der EGKS und der Aufstellung des EGKS-Funktionshaushaltsplans für 1983, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-865/82.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die Festsetzung des Umlagesatzes der EGKS und über den EGKS-Funktionshaushaltsplan für 1983 (Dok. 1-865/82, KOM (82) 706 endg.), Berichterstatter: Herr Konrad Schön, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-959/82.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den Vorschlag der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (Dok. 1-936/82 KOM (82) 728 endg.) für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2744/80 betreffend zusätzliche Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs, Berichterstatterin: Frau Carla Barbarella, in: Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1982 - 1983, Dok. 1-1004/82, 13.12.1982.
- Dies., Parlament, Entschließung zur Festsetzung des Umlagesatzes und zum EGKS-Funktionshaushaltsplan für 1983, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 13 vom 17.1.1983.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Ausschusses für Haushaltskontrolle über die Finanztätigkeiten der EGKS, Berichterstatter: Herr Volkmar Gabert, in: Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1983 - 1984, Dok. 1-464/83.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Landwirtschaftsausschusses über neue Leitlinien für die Agrarstrukturpolitik der Gemeinschaft, Teil B: Begründung, Berichterstatter: Herr Bernhard Thareau, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1983 - 1984, Dok. 1-923/83 B vom 14.11.1983.
- Dies., Parlament, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr ..., in: Amtsblatt der EG, versch. Jg.
- Dies., Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß, Die Verkehrspolitik der 80er Jahre, Stellungnahme, Brüssel, März 1983.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den geänderten Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (KOM (84) 384 endg. - Dok. 2-368/84) für einen Beschluß über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften, Berichterstatter: Herr Gero Pfennig, Sitzungsdokumente 1984 - 1985, Dok. 2-799/84, 22.10.1984.
- Dies., Parlament, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die Ablehnung des Entwurfs des Haushaltsplans der Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1985, Berichterstatter: Herr Ove Fich, Sitzungsdokumente 1984 - 1985, Dok. 2-1185/84, 11.12.1984.

- Dies., Rat, Schlußfolgerungen von der Tagung vom 30. Mai 1980 betreffend den britischen Beitrag zur Finanzierung des Haushaltsplans der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 158 vom 27.6.1980, S. 1.
- Dies., Rat, Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 100 vom 28.9.1972.
- Dies., Rat, Verordnung Nr. 9 über den Europäischen Sozialfonds, in: 1960, S. 1189 ff.
- Dies., Rat, Verordnung Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Amtsblatt der EG vom 20.4.1962.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) 950/68 vom 28. Juni 1968 über den Gemeinsamen Zolltarif, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 172 vom 22.7.1968.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 974/71 vom 12. Mai 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedsstaaten zu treffen sind, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 106 vom 12.5.1971, S. 1 ff.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 724/75 vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Nr. L 73 vom 21.3.1975.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 1172/76 vom 17. Mai 1976 zur Schaffung eines Finanzmechanismus, in: Amtsblatt der EG Nr. L 131 vom 20.5.1976, S. 7 ff.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2892/77 vom 19. Dezember 1977 über die Anwendung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, in: Nr. L 336 vom 27.12.1977, S. 8 ff.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2891/77 vom 19. Dezember 1977 zur Durchführung des Beschlusses vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, in: Nr. L 336 vom 27.12.1977, S. 1 ff.
- Dies., Rat, Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 356 vom 31.12.1977, S. 1 ff.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 214/79 des Rates vom 6. Februar 1979 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 724/75 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 35 vom 9.2.1979.

- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 1736/79 vom 3. August 1979 über Zinszuschüsse für bestimmte im Rahmen des Europäischen Währungssystems gewährte Darlehen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 200 vom 8.8.1979, S. 1 ff.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 2743/80 vom 27. Oktober 1980 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1172/76 zur Schaffung eines Finanzmechanismus, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 284 vom 29.10.1980, S. 1 ff.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 2744/80 vom 27. Oktober 1980 betreffend zusätzliche Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 284 vom 29.10.1980, S. 4 ff.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 682/81 vom 16. März 1981 für die Anpassung des Systems der Gemeinschaftsanleihen zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedsstaaten, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 72 vom 19.3.1981.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 177 vom 1.7.1981, S. 4 ff.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 169 vom 28.6.1984.
- Dies., Rat, Verordnung (EWG) Nr. 2626/84 vom 15. September 1984 zur Änderung von Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3180/78 zur Änderung des Wertes der von Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit verwendeten Rechnungseinheit, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 247 vom 16.9.1984, S. 1 f.
- Dies., Rechnungshof, Stellungnahme des Rechnungshofes zu dem Entwurf einer Verordnung (EWG) des Rates zur Abänderung der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 139 vom 5.6.1979.
- Dies., Rechnungshof, Studie über die Finanzsysteme der Europäischen Gemeinschaften (1981), in: Amtsblatt der EG, Nr. C 342 vom 31.12.1981.
- Dies., Rechnungshof, Bericht des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften aufgrund der Erklärung des Europäischen Rates vom 18. Juni 1983, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 287 vom 24.10.1983.
- Dies., Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr ... zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der EG, versch. Jq.
- Dies., Rechnungshof, Statistisches Amt, Konten und Statistiken des Staates 1971 - 1982, Luxemburg 1984.

- Europäische Investitionsbank, Jahresberichte, versch. Jg.
- Dies., 25 Jahre, 1958 - 1983, Luxemburg 1983.
- Eurostat, Agrarstatistisches Jahrbuch, versch. Jg.
- Dass., Employment and Unemployment, Statistical Bulletin 2-1983.
- Dass., Monatsbulletin der Außenhandelsstatistik, versch. Jg.
- Fennell, R., The Common Agricultural Policy of the European Community, London, Toronto u.a. 1979.
- Franke, S. F., Entwicklung und Begründung der Einkommensbesteuerung, Darmstadt 1981.
- Franzmeyer, F., Regionapolitische Erfordernisse für die weitere Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Konjunkturpolitik, 18. Jg., 1972, S. 28 ff.
- Franzmeyer, F., Schultz, S., Schumacher, D., Seidel, B., Einflüsse der EG auf die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975.
- Gildsdorf, P., Gemeinschaftssubventionen im Bereich der Landwirtschaft, in: B. Börner, M. Bullinger (Hrsg.), Subventionen im gemeinsamen Markt, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 29, Köln, Berlin u.a. 1978, S. 215 ff.
- Gloystein, P., Finanzierung des industriellen Strukturwandels durch die EG, Hamburg 1978.
- Götz, V., Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften in der Krise, in: K. H. Böckstiegel u.a. (Hrsg.), Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften, Beilegung internationaler Rechtsstreitigkeiten: Heidelberger Kolloquium aus Anlaß des 70. Geburtstags von Günter Jaenicke, Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Bd. 70, Berlin, Bonn u.a. 1984, S. 3 ff.
- Gottsmann, O., Der gemeinsame Agrarmarkt. Texte mit Kommentar. Loseblattsammlung, Baden-Baden.
- Grabitz, E., Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaften, Ziele und Kompetenzen, in: Europarecht, 12. Jg., 1977, S. 217 ff.
- Haller, H., Finanzpolitik, 3. Aufl., Tübingen, Zürich 1965.
- Ders., Die Steuern, 3. Aufl., Tübingen 1981.
- Harrop, J., The European Investment Bank, in: National Westminster Bank Quarterly Review, Mai 1978, S. 18 ff.

- Ders., *An Evaluation of the European Investment Bank: Prospect and Retrospect*, Société Universitaire Europeene de Recherches Financières, Series 23A, 1978.
- Heck, W., *Die neue Europäische Rechnungseinheit*, in: *Wirtschaftsdienst*, 58 Jg., 1978, S. 87 ff.
- Heiduk, G., *Integrationseffekte - Theorie und Praxis*, in: *Wirtschaftsdienst*, 55. Jg., 1975, S. 303 ff.
- Hemming, R. and Kay, J. A., *United Kingdom*, in: Aaron, H. J. (Hrsg.), *The Value-Added Tax, Experiences of some European Countries*, Antwerpen, Boston u.a. 1982.
- Henke, K.-D., *Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften. Zur integrationsfördernden Fortentwicklung des europäischen Einnehmensystems*, in: D. Pohmer (Hrsg.), *Probleme des Finanzausgleichs III. Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 36/III*, Berlin 1981, S. 11 ff.
- Hrubesch, P., *Regelungen des Außen- und Binnenhandels der Europäischen Gemeinschaft mit Agrarprodukten*, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahresheft 1/1975*, S. 33 ff.
- Ipsen, H. P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, München 1972.
- Jenkins, M., *Britain and the Community Budget: The End of a Chapter*, in: *Common Market Law Review*, Vol. 17, 1980, S. 493 ff.
- Jochimsen, R., Treuner, P., *Grundprobleme der europäischen Regionalpolitik*, in: W. von Urff (Hrsg.), *Der Agrarsektor im Integrationsprozeß*, Baden-Baden 1975, S. 289 ff.
- Killmer, D., *Die Europäische Investitionsbank. Eine rechtliche Untersuchung ihrer Aufgaben, ihres Aufbaus und ihrer Geschäftsgrundsätze*, Diss., Frankfurt 1963.
- Kitterer, W., *Belastungswirkungen der Umsatzsteuer: Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft. Unter Mitarbeit von J. Fronia*, Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, 1981.
- Koester, U., *The redistributational effects of the common agricultural financial system*, in: *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 44, 1977, S. 321 ff.
- Ders., *EG-Agrarpolitik in der Sackgasse*, Baden-Baden 1977.
- Kolms, H., *Finanzwissenschaft IV*, 2. Aufl., Berlin, New York 1976.
- Krämer, H. R., *Instrumente und Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik*, Publikation des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel 1981.

- Leaper, R. A. B., Social Policy, in: D. Lasok, P. Soldatos (Hrsg.), Les communautés européennes en fonctionnement, Brüssel 1981, S. 273 ff.
- Lipsey, R. G., The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare, in: *Economica*, 5/1957, S. 40 ff.
- Littmann, K., Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: H. Hal-ler u.a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 113 ff.
- Lux, M., Allgemeines Zolltarifrecht, in: Regul, R. (Hrsg.), Gemeinschaftszollrecht, Baden-Baden 1982, S. 59 ff.
- Marsh, J. S., Swanney, P. J., Agriculture and the European Community, London 1980.
- Masberg, D., Pintz, P., Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: M. v. Hauff, B. Pfister-Gaspary, Internationale Sozialpolitik, Stuttgart, New York 1982, S. 51 ff.
- May, B., Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, Bonn 1982.
- Meade, J. E., The Theory of Customs Unions, Amsterdam 1955.
- Ders., The Theory of International Economic Policy, Vol. I, The Balance of Payments, Oxford 1962.
- Meyer, B., Die Europäische Investitionsbank zwischen Markt und Lenkung. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Bd. 60, Köln 1984.
- Möller, H., Europäische Gemeinschaften, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 2. Bd., Stuttgart, New York u.a. 1980, S. 472 ff.
- Møller, J. Ø., Member States and the Community Budget, Kopenhagen 1982.
- Ders., Der Haushalt der EG, in: Europa-Archiv, 37. Jg., 1982, S. 231 ff.
- Mohr, E., Die Finanzprobleme der Gemeinschaft - Spiegelbild des Integrationsstandes und -willens der EG -, in: Ifo-Schnelldienst, 33. Jg., 1980, Heft 8, S. 5 ff.
- Morris, C. N., The Common Agricultural Policy, in: Fiscal Studies, Vol. 1, 1980, Nr. 2
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., Kullmer, L., die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 3, Tübingen 1977.

- Narjes, K. H., Die EG ist mehr als ein Haushalt, in: Wirtschaftsdienst, 62. Jg., 1982, S. 111 ff.
- Neumark, F., Steuern I: Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, S. 295 ff.
- Nittka, U., Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Bochum 1979.
- Nottelmann, A., Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften - Probleme und Reformvorstellungen -, Hamburg 1982.
- Ott, G., Das Haushaltsverfahren in den Europäischen Gemeinschaften, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Wist), 11. Jg., 1982, S. 364 ff.
- Ders., Das britische Haushaltsproblem im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, Diskussionsbeitrag aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Kiel, Nr. 10, Sept. 1983.
- Ders., Zur Diskussion um "Zahlmeister" und "Nutznießler" der Europäischen Gemeinschaften, in: W. A. S. Koch, H.-G. Petersen (Hrsg.), Staat, Steuern und Finanzausgleich. Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaften im zeitlichen Wandel. Festschrift für Heinz Kolms zum 70. Geburtstag, Berlin 1984, S. 333 ff.
- o. V., Der Frankreich-Kredit soll die Geldmärkte schonen, in: Handelsblatt Nr. 94 vom 17.8.1983.
- o. V., EC: The Evolution of VAT Rates Applicable in the Member States of the Community, in: Intertax, 1984, S. 252 ff.
- Pedone, A., Italy, in: H. J. Aaron (Hrsg.), The Value-Added Tax, Experiences of some European Countries, Antwerpen, Boston u.a. 1982, S. 203 ff.
- Peffekoven, R., Das Bestimmungs- und Ursprungslandprinzip bei Steuern im grenzüberschreitenden Verkehr, in: Albers, W. (Hrsg.), Besteuerung und Zahlungsbilanz. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 68, Berlin 1972, S. 33 ff.
- Ders., Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Darmstadt 1986.
- Ders., Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 2, Stuttgart, Tübingen u.a. 1980, S. 608 ff.
- Ders., Verteilung internationaler Finanzierungslasten, in: List Forum, Bd. 11, 1981/82, S. 14 ff.
- Ders., Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Wist), 11. Jg., 1982, S. 413.

- Ders., Probleme der internationalen Finanzordnung, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen 1983, S. 219 ff.
- Petersen, V., Agrarpolitik und EG-Haushalt. Gemeinsame Agrarpolitik und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung des Finanztransfers innerhalb der EG sowie Analyse alternativer Finanzmodelle. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft Heft 278, Münster-Hiltrup 1983.
- Ders., Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik - Eine theoretische und empirische Analyse ihrer Grundlagen, Wirkungen und Alternativen, Agrarwirtschaft, Sonderheft 102, Frankfurt/M. 1984.
- Pfisterer, H., Zur Anleihe- und Darlehenspolitik der EG, in: Sparkasse, 98. Jg., 1981, S. 415 ff.
- Pinder, D., Regional Economic Development and Policy, Theory and Practice in the European Community, London 1983.
- Pohmer, D., Allgemeine Umsatzsteuern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. II, Tübingen 1980, S. 647 ff.
- Ders., Zur Systematik und Praxis der Mehrwertsteuern unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Europa, in: Fischer, L. (Hrsg.), Unternehmung und Steuer, Festschrift zur Vollendung des 80. Lebensjahres von Peter Scherpf, Wiesbaden 1983, S. 375 ff.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 68 vom 10.6.1980.
- Reding, K., Zur Problematik eines Finanzausgleichs in der Europäischen Gemeinschaft, in: H. von der Groeben, H. Möller, Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 2, Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum, Baden-Baden 1976, S. 199 ff.
- Reichenbach, H., Les déséquilibres des flux budgétaires, in: Revue française de Finances publiques, 1983, S. 35 ff.
- Ders., EC Budgetary Imbalances: A Conceptual Framework, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 43, 1984.
- Reister, E., Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1975.
- Ries, A., Das ABC der Europäischen Agrarpolitik, Baden-Baden 1979.
- Rohr, H.-J. Cordts, G., EWG Abschöpfungen und Ausfuhrerstattungen, Kommentar und Texte, Loseblattausgabe, Frankfurt/M., o. J.

- Rollo, J. M. C., Warwick, K. S., *The CAP and Resource Flows among EEC Member States*, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London 1979.
- Rose, K., *Theorie der Außenwirtschaft*, 3. Aufl., Berlin 1970.
- Rose, M., *Finanzwissenschaftliche Verteilungslehre*, München 1977.
- Rummel, R., *Soziale Politik für Europa. Ein integrationspolitisches Konzept*, Bonn 1975.
- Scheper, W., *Gesamtwirtschaftliche Umverteilungsaspekte der Agrarpolitik*, in: C. C. von Weizsäcker (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 102, Berlin 1979, S. 559 ff.
- Schmidt, K.-G., *Die Europäische Investitionsbank*, in: R. Regul, H. Wolf (Hrsg.), *Das Bankwesen im größeren Europa*, Baden-Baden 1974, S. 43 ff.
- Schriftliche Anfrage Nr. 888/77 von Herrn L'Estrange vom 16. Dezember 1977, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. C 56 vom 6.3.1978, S. 28.
- Schriftliche Anfrage Nr. 1260/81 der Herren Seeler und Rogalla vom 5. November 1981, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. C 47 vom 22.2.1982, S. 15.
- Schriftliche Anfrage Nr. 2258/82 von Herrn E. Kellett-Bowman, EG-Kommission, *Mitteilungen der Sprechergruppe* vom 6.5.1983.
- Schriftliche Anfrage Nr. 289/83 von Herrn E. Kellett-Bowman, EG-Kommission, *Mitteilungen der Sprechergruppe* vom 9.8.1983.
- Schriftliche Anfrage Nr. 1682/83 von Herrn I. Paisley, EG-Kommission, *Mitteilungen der Sprechergruppe* vom 30.5.1984.
- Schumacher, H. H., *Die Nahrungsmittelhilfe der Europäischen Gemeinschaft. Entstehung, System und Rechtsgrundlagen*, Baden-Baden 1981.
- Seidel, M., *Ausgestaltung und rechtliche Begrenzungen der Anleihebefugnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 23. Jg., 1977, S. 665 ff.
- Sellekaerts, W., *How Maningful Are Empirical Studies on Trade Creation and Diversion?*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, B. 109, 1973, S. 519 ff.
- Shanks, M., *European Social Policy: Today and Tomorrow*, Oxford 1977.
- Siebels, F., Lenke, H., *Kapitalistische Vergesellschaftung in der Landwirtschaft und "Gemeinsamer Agrarmarkt" in der EWG*, in: F. Deppe (Hrsg.), *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration*, Reinbek 1975, S. 338 ff.

- Siebert, H., Zölle IV: Zollunion und Präferenzzonen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 9, Stuttgart/New York u.a. 1982, S. 666 ff.
- Spanakakis, G., Mehrwertsteuer-Eigenmittel für die EG - Verteilung der Lasten auf die Mitgliedsstaaten nicht unproblematisch -, in: Ifo-Schnelldienst, 32. Jg., 1979, Heft 11/12, S. 9 ff.
- Stabenow, W., Subventionen im gemeinsamen Markt: Subventionen aus Gemeinschaftsmitteln - Der Europäische Sozialfonds -, in: B. Börner, M. Bullinger (Hrsg.), Subventionen im gemeinsamen Markt, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 29, Köln, Berlin u.a. 1978, S. 313 ff.
- Stadlmann, H., Was man in Bonn vor lauter Sparen an Europa nicht vergessen sollte, in: Kommission der EG (Hrsg.), EG-Magazin 10/1981, S. 3 ff.
- Stahl, G., Die Lösung läßt noch auf sich warten, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg., 1981, S. 326 ff.
- Ders., Budgetary Policy of the European Communities: Squaring the Circle, in: Intereconomics, Vol. 18, 1983, S. 213 ff.
- Steinberg, E. B., Yager, J. A., New Means of Financing International Needs, Washington 1978.
- Stobbe, A., Volkswirtschaftslehre I. Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, 5. Aufl., Berlin, Heidelberg u.a. 1980.
- Strasser, D., Die Finanzen Europas, Luxemburg 1982.
- Talbot, R. B., The European Community's Regional Fund, in: D. Diamond, J. B. McLoughlin (Hrsg.), Progress in Planning, Vol. 8, S. 183 ff.
- Thoroë, C., Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen, in: Agrarwirtschaft, 29. Jg., 1980, S. 78 ff.
- Ders., Die Interdependenzen von Agrar- und Regionalpolitik im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Integration der EG, in: Agrarwirtschaft, 30. Jg., 1981, S. 204 ff.
- Ders., Die europäische Agrarpolitik als Finanzausgleichsproblem, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III. Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/III, Berlin 1981, S. 85 ff.
- Tugendhat, C., Die Kontroverse um die EG-Finanzierung, Der Finanzierungsvorschlag der Kommission, in: Wirtschaftsdienst, 63. Jg. 1983, S. 371 ff.

- University of Cambridge, Department of Applied Economics, Cambridge
Economic Policy Review, Nr. 5, April 1979, S. 23 ff.
- Vanden Abeele, M., The Mandate of 30 May 1980, Budget Financing
and the Revitalization of the Community: An Unfinished Journey,
in: Common Market Law Review, Vol. 19, 1982, S. 501 ff.
- Vaulant, N., Die Zollunion der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,
Luxemburg 1981.
- Viner, J., The Customs Union Issue, New York 1950.
- Wäldchen, P., Einzelbericht zur Subventionspraxis des Europäischen
Fonds für regionale Entwicklung, in: B. Börner, M. Bullinger
(Hrsg.), S. 345 ff.
- Wagner, O., Die preisdifferenzierenden Wirkungen von Außenhandels-
instrumenten, Abschöpfungen, Zölle und Kontingente im Außenhan-
del der EWG, Hamburg 1968.
- Wahl, J., Die "weitsichtigen" Enkel der Gründungsväter, in: Kommis-
sion der EG (Hrsg.), EG-Magazin 7-8/1982, S. 3 f.
- Wallace, H., Budgetary Politics: The Finances of the European Com-
munities, London 1980.
- Watrín, C., Integrationstheorie. Was ist die EG wert?, in: Der
Volkswirt, Nr. 31/1970, S. 35 ff.
- Weber, J. H., The Financing of the Common Agricultural Policy, in:
Common Market Law Review, Vol. 4, 1966, S. 263 ff.
- Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1984.
- Wiesebach, H. P., Entwicklungspolitik II: Entwicklungshilfe, in:
Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart,
New York u.a. 1980, S. 407 ff.
- Woolley, P. K., The European Investment Bank, in: The Three Banks
Review, No. 105, 1975, S. 53 ff.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D., Einführung in die Finanzwissenschaft,
3. Aufl., München 1982.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.
- Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.
- Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.
- Band 4 Brita Steinbach: „Formula Flexibility“ - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.
- Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.
- Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.
- Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.
- Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best-Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.
- Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.
- Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.
- Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.
- Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.
- Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.
- Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.
- Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.
- Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.
- Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. (*Optimal Taxation*). 1982.
- Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.
- Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.
- Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.
- Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.

- Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.
- Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.
- Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.
- Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.
- Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.
- Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.
- Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.
- Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.
- Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.
- Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe. 1987.
- Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.
- Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.
- Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.