

Diekmann, Berend

**Book — Digitized Version**

## Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 41

**Provided in Cooperation with:**

Peter Lang International Academic Publishers

*Suggested Citation:* Diekmann, Berend (1990) : Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 41, ISBN 978-3-631-75183-1, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b13739>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182753>

**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/>

Berend Diekmann

# **Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften**



Berend Diekmann

## **Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften**

In der Arbeit werden die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften unter finanzwissenschaftlichen Aspekten analysiert. Es geht dabei u.a. um die Kompetenzverteilung zwischen supranationaler und nationaler Ebene sowie die Aufgabenverteilung zwischen den EG-Organen. Weiter werden die Subventionselemente herausgearbeitet, monetäre Steuerungsmöglichkeiten untersucht und haushaltspolitische Implikationen diskutiert. Aus der Analyse ergeben sich sowohl für einzelne Instrumente als auch zum gesamten Tätigkeitsbereich Reformvorschläge.

Berend Diekmann wurde 1959 in Oldenburg i.O. geboren. Nach einer Banklehre von 1979 bis 1984 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Kiel. 1985 bis 1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft an der Universität Mainz. 1989 Promotion. Seitdem Referent im Bundesministerium für Wirtschaft. Bonn

## **Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften**



# FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

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

Band 41



PETER LANG

Frankfurt am Main • Bern • New York • Paris

Berend Diekmann

Die Anleihe- und  
Darlehenstransaktionen der  
Europäischen Gemeinschaften



PETER LANG

Frankfurt am Main • Bern • New York • Paris

**CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek**

**Diekmann, Berend:**

**Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen  
Gemeinschaften / Berend Diekmann. - Frankfurt am Main ;  
Bern ; New York ; Paris : Lang, 1990**

**(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 41)**

**Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1989**

**ISBN 3-631-42219-9**

**NE: GT**

Open Access: The online version of this publication is published  
on [www.peterlang.com](http://www.peterlang.com) and [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu) under the interna-  
tional 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.

**D 77**

**ISSN 0170-8252**

**ISBN 3-631-42219-9**

**ISBN 978-3-631-75183-1 (eBook)**

**©Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1990**

**Printed in Germany 1 2 3 4 5 6 7**

## **Vorwort**

"Der vernünftige Autor schreibt für keine andere Nachwelt als für seine eigene, d.h. für sein Alter, um auch dann noch an sich Freude haben zu können". Diese Feststellung Nietzsches erscheint insbesondere dann als Maxime geeignet, wenn man über ein wirtschaftspolitisches Thema promoviert und dabei zu praktisch umsetzbaren Handlungsvorschlägen kommt, fördert aber manchmal das kontinuierliche Arbeiten. In diesem Sinne sind aller Voraussicht nach die Folgerungen zu betrachten, die sich aus einer ökonomischen Analyse der Anleihe- und Darlehenstransaktionen der EG ergeben.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Die Bearbeitung eines so vielschichtigen Themas hat mir zahlreiche neue Einsichten vermittelt und war oft genug faszinierend. Deshalb bin ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Rolf Peffekoven, der die Anregung zu diesem Thema gab und die Arbeit während meiner Assistentenzeit an der Universität Mainz betreute, zu Dank verpflichtet. Herrn Prof. Dr. Kurt Schmidt danke ich für die Übernahme des Zweitreferats und die Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe "Finanzwissenschaftliche Schriften".

Ferner danke ich Herrn Herbert Barth von der EG-Kommission, Generaldirektion Kredit und Investitionen und Herrn Karl Georg Schmidt von der EIB für ihre Gesprächsbereitschaft und nützlichen Hinweise.

Weiter möchte ich unsere nimmermüden Hiwis Carsten Kühl, Cornelia Einsiedel und Elke Blume, meine Kollegen Dr. Thomas Heidorn, Niedernhausen, Jürgen Moormann, Kiel, Assessor Sago Breier, Würzburg sowie Jürgen Grüll und Wolfgang Noll, beide Rechtsreferendare in Oldenburg, erwähnen, die allesamt ihre Beiträge zum Entstehen dieser Arbeit geleistet haben.

Am Institut für Finanzwissenschaft in Mainz unterstützten mich Doro Schütz und Uli Balz sowie vor allem Christiane Heitmeyer, die alle Teile der Arbeit mit mir diskutierte und manchen Mangel zu beheben half. Das Manuskript wurde Anfang 1988 abgeschlossen. Verbliebene Fehler gehen zu meinen Lasten.

Oldenburg, im Januar 1989

Berend Diekmann

## GLIEDERUNG

Einleitung	1
I. Grundlagen der Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EG	3
1. Die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch eine supranationale Institution	3
1.1. Historische Parallelen	3
1.2. Der Integrationsgrad in den EG	5
1.2.1. Der Integrationsbegriff	6
1.2.2. Formen funktioneller Integration	7
1.2.3. Formen institutioneller Integration	8
1.2.4. Das Ausmaß funktioneller und institutioneller Integration in den EG	11
1.3. Die Problematik des Finanzausgleichs in den EG	15
1.3.1. Begriffsbestimmung	15
1.3.2. Kriterien für die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die EG	17
1.3.2.1. Wohlfahrtsökonomische Kriterien	18
1.3.2.2. Politische Beweggründe	22
1.3.2.3. Verteilung öffentlicher Aufgabenkategorien in einem mehrstufigen Regierungssystem nach ökonomischen und politischen Kriterien	23
1.3.3. Perspektiven ausgabenwirksamer Kompetenzen auf EG-Ebene	26
1.3.3.1. Die gegenwärtige Verteilung	26
1.3.3.2. Die künftige Rolle von durch Darlehen finanzierten EG-Aufgaben in der Gemeinschaft	29
2. Ausgestaltung und Wirkungen öffentlicher Finanzierungsinstrumente	31
2.1. Klassifizierung öffentlicher Finanzierungshilfen nach Zielsetzungen	31
2.1.1. Verlorene Zuschüsse	33
2.1.2. Darlehen	34
2.1.3. Bürgschaften	35
2.1.4. Beteiligungen	36
2.2. Der institutionelle Rahmen	37

## II

2.2.1. Das Fondsprinzip	37
2.2.2. Die Abgrenzung von Bank und Fonds	39
II. Die einzelnen Anleihe- und Darlehensinstrumente der EG	41
1. Die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EGKS	41
1.1. Gründung, Aufgaben und Entwicklung der EGKS	41
1.2. Finanzvorschriften, Haushaltspraxis und finanzielle Lage	42
1.2.1. Die Regelungen des EGKSV	43
1.2.2. Die endgültigen Einnahmen der EGKS	43
1.2.3. Besonderheiten der Rechnungslegung	47
1.2.4. Die operativen Ausgaben	48
1.3. Analyse der Anleihe- und Darlehensgeschäfte	49
1.3.1. Vertragliche Grundlagen der Anleihe- und Darlehensaktivitäten	49
1.3.2. Die Rechnungseinheit der EGKS	51
1.3.3. Quantitative Entwicklung	52
1.3.4. Die Sicherung der Anleihen	54
1.3.5. Zur Entwicklung der Aufgabenschwerpunkte von EGKS-Darlehen	58
1.4. Kritik des Finanzierungsinstruments	61
1.4.1. Beurteilung anhand ökonomischer Kriterien	62
1.4.2. Probleme der Teilintegration für die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EGKS	63
1.4.3. Zu den Ansatzstellen der EGKS-Finanzierungshilfen	64
2. Die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EIB	66
2.1. Die Gründungsgeschichte der EIB	66
2.2. Rechtsstellung und Aufgaben	69
2.3. Die Organe der EIB	70
2.4. Analyse der Anleihe- und Darlehensgeschäfte	73
2.4.1. Die Rechnungseinheit der EIB	73
2.4.2. Die Entwicklung der Anleihetätigkeit	74
2.4.3. Die Entwicklung der Darlehenstätigkeit	76

2.4.4. Exkurs: Die Finanzierungstätigkeit aus eigenen Mitteln außerhalb der EG	78
2.4.5. Die Sicherung der Anleihen	81
2.4.6. Entwicklung der Aufgabenschwerpunkte von EIB-Darlehen in der Gemeinschaft	84
2.4.7. Aspekte der Zinspolitik der EIB	87
2.4.7.1. Determinanten des Zinssatzes für EIB-Darlehen	87
2.4.7.2. Der Zinsvorteil eines EIB-Darlehens	89
2.5. Kritik des Finanzierungsinstruments	92
2.5.1. Beurteilung der EIB-Aufgaben anhand ökonomischer Kriterien	93
2.5.1.1. Die regionalpolitische Aufgabe nach Art. 130 Buchstabe a EWGV	93
2.5.1.2. Die Modernisierungsaufgabe nach Art. 130 Buchstabe b EWGV	95
2.5.1.3. Aufgaben in gemeinsamem Interesse nach Art. 130 Buchstabe c EWGV	97
2.5.2. Probleme geschäftspolitischer Vorschriften und institutioneller Regelungen	98
2.5.2.1. Das Subsidiaritätsprinzip und seine Folgen	98
2.5.2.2. Das volkswirtschaftliche Interesse	100
2.5.2.3. Zur Struktur der Darlehensnehmer	101
2.5.2.4. Politischer Stellenwert der EIB	103
2.5.3. Einschränkung des Tätigkeitsbereichs als Lösung?	104
3. Die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EAG	107
3.1. Gründung, Aufgaben und Entwicklung der EAG	107
3.2. Finanzvorschriften und Eingliederung in den Gesamthaushalt	108
3.3. Analyse der Anleihe- und Darlehensgeschäfte	110
3.3.1. Zielsetzung des Instruments	110
3.3.2. Rechtsgrundlagen und Verfahren	111
3.3.3. Quantitative Entwicklung	113
3.3.4. Die Sicherung der Anleihen	114
3.4. Kritik des Finanzierungsinstruments	115



3.4.1. Beurteilung der supranationalen Kompetenz anhand ökonomischer Kriterien	115
3.4.2. Zu den Ansatzstellen der Finanzierung durch Euratomdarlehen	116
3.4.3. Die Überschneidungen mit anderen EG-Darlehensinstrumenten	116
4. Die Anleihe- und Darlehensinstrumente im Rahmen des EWGV	118
4.1. Gründung, Aufgaben und Entwicklung der EWG	118
4.2. Finanzvorschriften und Finanzlage	120
4.2.1. Rechtliche Regelungen und Finanzierungskomponenten	120
4.2.2. Probleme und Reformansätze beim Finanzierungssystem	121
4.3. Das Instrument der Zahlungsbilanzanleihen	122
4.3.1. Die Zielsetzung des Instruments	122
4.3.2. Rechtsgrundlagen und Verfahren	124
4.3.3. Quantitative Entwicklung	127
4.3.4. Die Sicherung der Anleihen	128
4.3.5. Kritik des Finanzierungsinstruments	131
4.3.5.1. Beurteilung der supranationalen Kompetenz anhand ökonomischer Kriterien	131
4.3.5.2. Zu den Ansatzstellen der Zahlungsbilanzdarlehen	132
4.3.5.3. Die zahlungspolitische Wirksamkeit	133
4.4. Das Neue Gemeinschaftsinstrument (NGI)	135
4.4.1. Zielsetzung des Instruments	135
4.4.2. Rechtsgrundlagen und Verfahren	138
4.4.3. Quantitative Entwicklung	142
4.4.4. Die Entwicklung der Aufgabenschwerpunkte	143
4.4.5. Die Sicherung der Anleihen	145
4.4.6. Kritik des Finanzierungsinstruments	146
4.4.6.1. Beurteilung der supranationalen Kompetenz anhand ökonomischer Kriterien	146
4.4.6.2. Zu den Ansatzstellen der NGI-Darlehen	146

4.4.6.3. Die Überschneidungen mit der EIB	147
III. Anleihe- und Darlehensoperationen in der Gesamtbe- trachtung	151
1. Der gesamtwirtschaftliche Einfluß der Anleihe- und Darlehensaktivitäten	151
1.1. Maßstäbe gesamtwirtschaftlicher Steuerungsmög- lichkeiten	151
1.1.1. Das quantitative Gewicht	151
1.1.2. Der Subventionscharakter	153
1.2. Einflüsse der Anleihe- und Darlehensaktivitä- ten auf einzelne gesamtwirtschaftliche Grö- ßen	157
1.2.1. Beeinflussung der Kapitalallokation	157
1.2.1.1. Der Mobilisierungseffekt	157
1.2.1.2. Die Integrationswirkung auf die Kapitalmärkte	159
1.2.1.3. Der Transfereffekt	160
1.2.2. Beschäftigungseffekte	165
1.2.3. Konjunkturpolitische Einsetzbarkeit	166
1.3. Grenzen der wirtschaftspolitischen Instrumen- talisierung	168
1.3.1. Kumulierungen und Wirkungskollisionen	168
1.3.2. Substitutionseffekte	170
1.3.3. Die fehlende allgemeine Anleihebefug- nis	171
2. Anleihen und Darlehen in den Haushalten der EG	175
2.1. Zur Darstellung der Anleihe- und Darlehensope- rationen	175
2.1.1. Behandlung von EGKS-Aktivitäten	175
2.1.2. Behandlung der EIB-Aktivitäten	176
2.1.3. Die haushaltsmäßige Erfassung der Exim- anleihen	176
2.1.4. Darstellung der Anleihen und Darlehen von EWG und EAG seit 1975	177
2.2. Die gegenwärtige Praxis im Lichte der Budget- grundsätze	178
2.2.1. Der Grundsatz der Vollständigkeit	179
2.2.2. Der Grundsatz der Einheit	180
2.3. Vorschläge zur Budgetierung der Anleihen und Darlehen	183

## VI

2.3.1. Zur Budgetierung von Zahlungsbilanz-, EAG- und NGI-Anleihen	183
2.3.2. Zur Budgetierung der EGKS-Aktivitäten	187
2.3.3. Zur Budgetierung der EIB	189
IV. Ausblick: Zu den Grenzen der Reformen	192
1. Entscheidungslogik auf EG-Ebene	
2. Der Immobilismus und seine Folgen für das Anleihe- und Darlehenssystem	193
Anhang	196

## VII

### VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1:	
Ausführung des EGKS-Funktionshaushaltsplans	197
Tabelle 2:	
Umrechnung der von der EGKS verwandten Währungseinheiten in DM	198
Tabelle 3:	
EGKS-Anleihen in Mio RE/ERE/ECU	199
Tabelle 4:	
Laufende EGKS-Darlehen in Mio RE/ERE/ECU	200
Tabelle 5:	
Jährliche Entwicklung der EGKS-Darlehen seit 1966 in Mio RE/ERE/ECU	201
Tabelle 6:	
Entwicklung der Rücklagen der EGKS in Mio RE/ERE/ECU	202
Tabelle 7:	
Ausgezahlte Darlehen aus Anleihemitteln nach Mitgliedstaaten und Sicherheiten zum 31.12.86 in Mio ECU	203
Tabelle 8:	
Gliederung der ausgezahlten EGKS-Darlehen nach Arten in Mio ECU	203
Tabelle 9:	
Ausgezahlte EGKS-Zinszuschüsse in Mio ECU	204
Tabelle 10:	
Globaldarlehen in Mio ECU	204
Tabelle 11:	
EIB-Anleihen	205
Tabelle 12:	
Arten der Mittelbeschaffung durch die EIB in Mio ECU	206
Tabelle 13:	
Jährliche Darlehensoperationen der EIB aus eigenen Mitteln in Mio ECU	207
Tabelle 14:	
Globaldarlehen der EIB in der Gemeinschaft in Mio RE/ERE/ECU	208

# VIII

Tabelle 15:	
Obergrenzen für die Mittelvergabe der EIB im Rahmen der Entwicklungskooperation (AKP und ÜLG) (Mio RE/ERE/ECU)	208
Tabelle 16:	
Entwicklung des gezeichneten Kapitals je Mitgliedstaat (in Mio ECU)	209
Tabelle 17:	
Eingezahltes bzw. einzuzahlendes Kapital (Mio ECU)	209
Tabelle 18:	
Entwicklung der Rückstellungen und Rücklagen der EIB in Mio ERE/ECU	210
Tabelle 19:	
Aufgliederung der ausstehenden Darlehen für Vorhaben in der Gemeinschaft sowie diesen gleichgestellte Dar- lehen nach Sicherheiten per 31.12.1986	210
Tabelle 20:	
Anteile der Aufgabenbereiche am Darlehensvolumen in v.H.	211
Tabelle 21:	
Darlehen aus eigenen Mitteln der Bank nach Aufgaben- bereichen in Mio ECU	211
Tabelle 22:	
Zinszuschüsse für genehmigte EIB-Darlehen aus eigenen Mitteln in der Gemeinschaft (Mio ECU)	212
Tabelle 23:	
EAG-Anleihen in Mio ECU	213
Tabelle 24:	
EAG-Darlehen in Mio ECU	213
Tabelle 25:	
EAG-Darlehen nach Ländern (Mio ECU)	214
Tabelle 26:	
Einnahmenentwicklung EG-Gesamthaushalt in Mio ECU	215
Tabelle 27:	
Zahlungsbilanzanleihen in Mio ECU	216
Tabelle 28:	
NGI-Anleihen in Mio ECU	217
Tabelle 29:	
NGI-Darlehen in Mio ECU	217

Tabelle 30:		
	NGI-Darlehen mit Zinszuschüssen in Mio ECU	218
Tabelle 31:		
	NGI-Globaldarlehen in Mio ECU	218
Tabelle 32:		
	NGI-Darlehen insgesamt nach Ländern	219
Tabelle 33:		
	NGI-Darlehen nach wirtschaftspolitischer Zweckbestimmung in Mio ECU	219
Tabelle 34:		
	Von den Gemeinschaftsinstitutionen jährlich aufge- legte Anleihen in Mio RE/ERE/ECU	220
Tabelle 35:		
	Laufende Anleihen der EG insgesamt in Mio RE/ERE/ECU	221
Tabelle 36:		
	Aufgliederung öffentlicher Schuldverschreibungen nach Emittenten in v.H.	221
Tabelle 37:		
	Anteile der Gemeinschaftsinstrumente am EG-Anleihe- volumen in v.H.	222
Tabelle 38:		
	Darlehen mit strukturpolitischen Zwecken in der Gemeinschaft in Mio ECU	222
Tabelle 39:		
	EG-Anleihen und EIB-Darlehen mit einer Garantie des Gesamthaushalts seit 1978 in Mio ERE/ECU	223
Tabelle 40:		
	EG-Darlehen nach Mitgliedsländern der EG seit 1981 in v.H.	224
Tabelle 41:		
	Ausstehende Darlehen und gezeichnetes Kapital der EIB per 31.12.1986 nach Mitgliedstaaten in Mio ECU	224

VERZEICHNIS DER ÜBERSICHTEN

Übersicht 1:

Zusammenhang zwischen Integrationsgraden der Zusammenarbeit und Gemeinschaftsbefugnissen nach der Formvorschrift des Art. 189 EWGV	11
--	----

Übersicht 2:

Ansatzstellen von Finanzierungshilfen im Vergleich	32
--	----

Übersicht 3:

Rangliste EG-Länderbonität 1986	89
---------------------------------	----

Übersicht 4:

Charakteristika der Anleihe- und Darlehens- instrumente im Überblick	169
---	-----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AKP	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik
B	Belgien
BAI	Bruttoanlageinvestitionen
BFR	Belgischer Franc
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	Bank für internationalen Zahlungsausgleich
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BSP	Bruttosozialprodukt
Buchst.	Buchstabe
c.p.	ceteris paribus
D	Deutschland, Bundesrepublik
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DK	Dänemark
DKR	Dänische Krone
DM	Deutsche Mark
Dok.	Dokument
DR	Drachme
E	Spanien
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGV	EAG-Vertrag
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEF	Europäische Entwicklungsfonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFWZ	Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)
EGKSV	EGKS-Vertrag
ehem.	ehemalig



EIB	Europäische Investitionsbank
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
ERE	Europäische Rechnungseinheit
ESF	Europäischer Sozialfonds
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	EWG-Vertrag
EWS	Europäisches Währungssystem
F	Frankreich
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FF	Französischer Franc
Fn.	Fußnote
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GR	Griechenland
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
HFL	Holländischer Gulden
HO	Haushaltsordnung
I	Italien
IRL	Irland, irisches Pfund
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
L	Luxemburg
LFR	Luxemburgischer Franc
LIT	italienische Lire
MWSt	Mehrwertsteuer
NATO	Nordatlantikpaktorganisation
N.F.	Neue Folge
NGI	Neues Gemeinschaftsinstrument
NL	Niederlande
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
o.O.	ohne Ort
OPEC	Organization of Petrol Exporting Countries
P	Portugal
RE	Rechnungseinheit
Rückst.	Rückstellung
ÜLG	Überseische Länder und Gebiete

### XIII

UK	Vereinigtes Königreich
UKL	Britisches Pfund
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USD	US-Dollar
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
ZBA	Zahlungsbilanzanleihen
z.E.	zur Erinnerung



## Einleitung

Wenn von den Finanzen oder den Finanzproblemen der EG die Rede ist, so denkt auch ein ökonomisch Sachkundiger zunächst an die Finanzierung in erster Linie der Agrar- aber auch der gemeinsamen Struktur- und Regionalpolitik, also an Finanzierungsfragen im Zusammenhang mit dem Gesamthaushalt der EG. Weniger wahrgenommen werden in der öffentlichen Diskussion die Anleihe- und Darlehensoperationen der Gemeinschaft. Berücksichtigt man das Volumen der Transaktionen, so ist diese Betrachtungsweise zumindest überraschend: 1986 machten die Anleihen 30,2 v.H. der Isteinnahmen des Gesamthaushalts aus. Die gewährten Darlehen beliefen sich auf 25,6 v.H. der für 1986 im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben (Zahlungsermächtigungen).<sup>1</sup>

Die geringe Beachtung, die die Anleihen und Darlehen finden, könnte mit dem "haushaltsneutralen" Charakter dieser Operationen zusammenhängen: Die ausbezahlten Darlehen entsprechen insgesamt annähernd den aufgenommenen Anleihen. Das mag auch erklären, warum die Behandlung der Anleihen und Darlehen im Haushaltsplan bis jetzt umstritten ist.

Aufgabe dieser Arbeit ist es, sämtliche Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EG zu behandeln. Zu klären ist, inwieweit die entsprechenden Aktivitäten ökonomisch sinnvoll sind und eine supranationale Kompetenz verlangen. Die Untersuchung wird dabei in mehrfacher Hinsicht eingegrenzt:

1. Es werden nur diejenigen EG-Transaktionen betrachtet, bei denen die Gemeinschaft Darlehen durch Anleihen refinanziert, bzw. Anleihen zwecks Weitergabe als Darlehen begibt. Folglich sind die 1984 gewährten Darlehen (rückzahlbare Vorschüsse) der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft ebensowenig Gegenstand dieser Untersuchung wie Darlehen, die die Gemeinschaft aus Haushaltsmitteln an Nicht-EG-Staaten vergibt.
2. Die Arbeit untersucht nur öffentliche Finanzierungshilfen, die unmittelbar mit Kapitalbewegungen verbunden sind. Die (quantitativ ohnehin unbedeutenden) Bürgschaften, die EGKS und EIB vergeben, werden nur am Rande angesprochen.
3. Die Analyse der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen beschränkt sich auf Darlehen, die die EG innerhalb der Gemeinschaft vergeben. Die EIB-Darlehen an AKP-Staaten und die damit zusammenhängende entwicklungshilfepolitische Problematik bleiben demnach außer Betracht.

Die vorliegende Untersuchung ist in vier Teile gegliedert:

Teil I soll grundlegend klären, welche Aufgaben die supranationale Ebene in Abgrenzung zur nationalen Ebene übernehmen sollte. Weiter wird aufgezeigt, wel-

<sup>1</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987c, S. 57, 69; Tab. 34.

che Art von Finanzierungsproblemen welche Art von öffentlicher Finanzierungshilfe erfordern kann. Der Teil I bildet somit das Gerüst für die Beurteilung der Gemeinschaftsaktivitäten in Teil II.

Dieser Teil II beschreibt und kritisiert die EG-Anleiheinstrumente EGKS-Anleihen, EIB, EAG-Anleihen, Zahlungsbilanzanleihen und NGI. Nach Möglichkeit sind die Kapitel über die einzelnen Anleiheinstrumente einheitlich aufgebaut. Jedoch muß dem Umfang und der Bedeutung der einzelnen Instrumente Rechnung getragen werden, so daß sich von daher ein stellenweise unterschiedlicher Aufbau ergeben kann.

Teil III fügt die einzelnen Instrumente zusammen. Er fragt nach ihrem Gewicht auf europäischer Ebene und versucht, Subventionselemente zu identifizieren. Darauf aufbauend, sollen gesamtwirtschaftliche Einflußmöglichkeiten aufgezeigt werden. Den Abschluß von Teil III bildet eine Diskussion der Rolle von Anleihe- und Darlehensoperationen in den EG-Haushalten, mit Sicherheit der meistdiskutierte Aspekt auf EG-Ebene.

Teil IV beleuchtet einige institutionelle Ursachen für die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Unzulänglichkeiten. Dadurch wird klar, warum selbst offensichtliche Mängel nur langsam behoben werden und warum auch einfach zu realisierende Reformvorschläge, wie sie in Teil II und Teil III stellenweise angesprochen wurden, nur schwer durchzusetzen sein werden.

## I. Grundlagen der Anleihe- und Darlehenstätigkeit der EG

### 1. Die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch eine supranationale Institution

#### 1.1. Historische Parallelen

Nach einem langwierigen Ratifizierungsverfahren trat die Einheitliche Europäische Akte (EEA) am 1.7.1987 in Kraft. Sie verankert den Begriff der Wirtschafts- und Währungsunion erstmals ausdrücklich und legt in Art. 102a EWGV ein Verfahren zur Weiterentwicklung in Richtung auf eine Wirtschaftsunion fest, das sich von den bisher dominierenden behelfsmäßigen Maßnahmen mittels Art. 235 EWGV gelöst hat.<sup>2</sup>

Mit den Worten der Kommission handelt es sich bei der EEA um die wichtigste bisherige Vertragsänderung und einen "dynamischen Kompromiß, dessen Ergebnisse im Zuge seiner Realisierung zu beurteilen sind."<sup>3</sup> Diese Wortwahl verdeutlicht, daß sich die EG auf dem Weg von einem Staatenbund zu einem Bundesstaat befinden, der bisher eher von "Integrationsschüben" (mit entsprechenden Rückschlägen) als von Kontinuität und systematischen Kompetenzzuweisungen gekennzeichnet war. Das Ziel einer Wirtschafts- und Währungsunion rechtfertigt es, die EG im System des Finanzausgleichs als eine "vierte Ebene" zu bezeichnen, die - zumindest geographisch gesehen - Bund, Ländern und Gemeinden übergeordnet ist.

Es wäre indes ein Trugschluß, von dieser systematischen Überordnung auf eine ebensolche Tragweite der Kompetenzen zu schließen. Vielmehr gilt für die EG, was schon analog für das aus den einzelnen deutschen Fürstentümern hervorgegangene Deutsche Reich in seinen Anfangsjahren galt: Die Länder verteidigten ihre Autonomie und bemühten sich nach Kräften darum, das Reich in Abhängigkeit vom Wohlwollen der Länder zu halten.<sup>4</sup> Da der Autonomieaspekt bei der Diskussion um die eigenen Einnahmen der EG eine wichtige Rolle spielt, ist insofern eine Analogie zu den Finanzierungsregelungen für die EWG und EAG vor dem sogenannten Eigenmittelbeschluß vom 21.4.1970 gegeben.<sup>5</sup>

Die historische Parallele kann noch weiter gezogen werden, wenn die Vorgeschichte des Deutschen Reichs im 19. Jahrhundert betrachtet wird. Wie in den EG vorgesehen, spielte im Deutschen Zollverein die wirtschaftliche Integration die Rolle des Vehikels für den politischen Zusammenschluß.<sup>6</sup>

Ferner ist die Reihenfolge, in der die Einnahmequellen auf die entstehende übergeordnete Körperschaft übertragen wurden, vergleichbar: Der Finanzierung

<sup>2</sup> Vgl. Hrbek u.a., 1986, S. 177.

<sup>3</sup> EG, Kommission, 1987c, S. 36.

<sup>4</sup> Vgl. Terhalle, 1952, S. 279f.

<sup>5</sup> Vgl. Peffekoven, 1982, S. 413.

<sup>6</sup> Vgl. Milow, 1968, S. 46.

durch Beiträge folgte die Zuweisung der aus einer gemeinsamen Politik resultierenden Einnahmen (Zölle). Diese wurden im Fall des Zollvereins wieder an die Mitglieder verteilt. Indirekte Steuern stehen an dritter Stelle, da ihr Aufkommen in der Regel stärker streut und sie im Vergleich zu direkten Steuern – da technisch einfacher – eher zu harmonisieren sind. Am Ende der Skala rangieren damals wie heute die direkten Steuern<sup>7</sup>, denn sie sind besonders schwer zu harmonisieren. Zudem resultieren aus einer gemeinsamen Handelspolitik (Zollverein, EG) nicht in dem Maße wie bei den indirekten Steuern Probleme des Steuerausgleichs zwischen den Körperschaften eines Verbunds.

Schließlich kann der Beginn der Diskussion über den Einsatz der EG-Ausgaben als autonome Steuerungsinstrumente in den letzten Jahren nicht nur der Erschöpfung der Eigenmittel, sondern auch einer Neudefinition des Verständnisses der EG-Tätigkeit vor allem durch das EP zugerechnet werden.<sup>8</sup> In der Anfangsphase wurden diese Ausgaben eher als Nebenprodukt politischer Grundsatzentscheidungen behandelt. In ähnlicher Weise richtete sich in den entstehenden Nationalstaaten mit der Übernahme neuer Aufgaben das öffentliche Interesse vor allem der Parlamente von der Art der Einnahmehbeschaffung sukzessive auf die Mitentscheidung über Ausgaben.

Es existieren freilich einige wichtige Unterschiede, die Vergleiche mit aufgrund ihrer föderalistischen Grundausrichtung ähnlich gelagerten Fällen wie etwa der Schweiz, den USA oder dem Deutschen Reich beschränken:

- Im Deutschland des 19. Jahrhunderts genügte die Beseitigung von Handelshemmnissen und die vereinheitlichte Handelspolitik, um eine Wirtschaftsunion zu erreichen. Eine autonome Stabilisierungspolitik wurde durch den Goldstandard stark eingeschränkt.<sup>9</sup> Eine staatliche Distributionspolitik war kaum entwickelt. Die Existenz verschiedener nationalstaatlicher Wirtschaftspolitiken und das generell größere Gewicht der öffentlichen, gesamtwirtschaftlich orientierten Aktivitäten heute haben zur Folge, daß der institutionellen Integration ein ganz anderer Stellenwert beigemessen werden muß.<sup>10</sup>
- Unabhängigkeit und Sicherheit nach außen waren z.B. für die Schweiz und die USA treibende Kräfte des Zusammenschlusses. Diese Motive spielten zunächst für die europäische Einigung ebenfalls eine wichtige Rolle. In der Folge wurden sie jedoch von wirtschaftlichen Erwägungen teilweise in den Hintergrund gedrängt.

<sup>7</sup> Vgl. Terhalle, 1952, S. 275ff.; Milow, 1968, S. 49f.; Peffekoven, 1982, S. 413ff.

<sup>8</sup> Vgl. Bieber, 1982, S. 116.

<sup>9</sup> Vgl. Siebert, 1982, S. 667.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Teil I., Kap. 1.2.3.; Milow, 1968, S. 13; Denton, 1979, S. 13.

- Die Teilstaaten der EG wurzeln kulturell und sprachlich in unterschiedlichen, historisch gewachsenen Traditionen. Von einem gemeinsamen Staatsbewußtsein kann momentan kaum die Rede sein.<sup>11</sup> Deshalb ist die Bezeichnung "unvollendeter Bundesstaat" nicht unumstritten<sup>12</sup>. Wenn im folgenden von einer vierten Ebene die Rede ist, die EG also unitarisch begriffen werden, dann deshalb, weil der Gemeinschaft im Rahmen des Finanzausgleichs zweifellos eine eigenständige Stellung und Souveränitätsrechte zukommen.<sup>13</sup>
- Ein letzter Unterschied zur Finanzwirtschaft des Deutschen Reichs berührt schon den Kern des Themas: Wie die EG befand sich das Reich in steter Finanznot. Jedoch konnte es Kredite in Anspruch nehmen, ohne daß ihm einschneidende Grenzen bezüglich der Obergrenzen oder der Zweckbindung auferlegt waren.<sup>14</sup> Im Gegensatz dazu ist die Bewegungsfreiheit der EG auf dem Anleihesektor sehr eingeschränkt. Während der EWGV die Kreditaufnahme abgesehen von den Art. 129f. EWGV über die EIB nicht erwähnt, begrenzen der EGKSV (Art. 49 ff.) und der EAGV (Art. 172 ff.) den Handlungsspielraum der Gemeinschaftsorgane. In diesem Zusammenhang ist es möglicherweise bezeichnend, daß die Anleiheinstrumente der EG in der Mitte der siebziger Jahre ausgebaut wurden, zu einem Zeitpunkt also, als die Erschöpfung der eigenen Einnahmen, d.h. das Erreichen der damaligen Obergrenze von 1 v.H. der harmonisierten Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer, abzusehen war.

## 1.2. Der Integrationsgrad in den EG

Historische Parallelen liefern einige interessante Anhaltspunkte für die mögliche Entwicklung einer Integration. Verallgemeinern lassen sich die dort beobachteten Zuordnungen von Integrationsstadien und Aufgabenverteilung aufgrund der Besonderheiten bei den konkreten historischen Beispielen indes nicht. Zu klären bleibt also der Grad, bis zu dem die Integration in den EG gegenwärtig fortgeschritten ist und die damit verbundene Verteilung von Aufgaben zwischen einzelstaatlicher und überstaatlicher Ebene.

Integrationsgrad und -methode sind aus mehreren Gründen bedeutsam:

1. Der Integrationsgrad bestimmt, ob von einem zwischenstaatlichen oder einem supranationalen Finanzausgleich gesprochen werden kann.

<sup>11</sup> Vgl. Milow, 1968, S. 48.

<sup>12</sup> Vgl. Beutler u.a., 1979, S. 54.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Teil I., Kap. 1.3.3.1.

<sup>14</sup> Vgl. Terhalle, 1952, S. 282.



2. Eine sinnvolle Aufgabenzuweisung ist nur bei Berücksichtigung der Handlungsmöglichkeiten auf EG-Ebene durchführbar.<sup>15</sup>

3. Umgekehrt wird das Vorgehen der EG-Organe bei Erfüllung von in ihre Kompetenz fallenden Aufgaben vom Integrationsgrad bestimmt.

4. An die supranationale Ebene können Aufgaben so abgegeben werden, daß der Integrationsprozeß dadurch gezielt gesteuert wird.

Supranationale Aufgaben können also mittels Rückgriff auf die Integrationstheorie abgeleitet werden.<sup>16</sup> In einem weiteren Schritt sind dann aus diesen supranationalen Ausgabenbereichen diejenigen ausgabenwirksamen Kompetenzen herauszusuchen, für die unter Heranziehung weiterer Kriterien eine Kreditfinanzierung grundsätzlich in Frage kommt.

#### 1.2.1. Der Integrationsbegriff

Integration umschreibt die Verbindung einzelner Elemente zu einem Ganzen. Wirtschaftliche Integration bedeutet folglich im vorliegenden Kontext den Zusammenschluß räumlich getrennter Wirtschaftsgebiete in einer beliebigen Form.<sup>17</sup> Dabei erfaßt der Begriff 'Integration' sowohl den Prozeß als auch den Zustand des Zusammenschlusses.<sup>18</sup> In den Gründungsverträgen kommt das dynamische Element in den Art. 95 EGKS, 102a und 235 EWGV sowie 203 EAGV zum Ausdruck.<sup>19</sup> Beispielsweise heißt es in Art. 235 EWGV:

"Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften."

Dieser Artikel bildet für einige Anleiheinstrumente eine maßgebliche Rechtsgrundlage.

Den prozeßhaften Charakter betonte jüngst die EEA, deren Art. 1 den EG das Ziel vorgibt, zu konkreten Fortschritten "auf dem Wege zur Europäischen Union

<sup>15</sup> Das entspricht in etwa dem Kriterium der politischen Homogenität des MacDougall-Berichts, vgl. EG, Kommission, 1977b, S. 366, 386

<sup>16</sup> Für ein rationales Einnahmesystem der supranationalen Ebene gilt das Gleiche: Es kann den Integrationsprozeß hemmen oder fördern und ist in seiner Ausgestaltung vice versa vom erreichten Integrationsstand abhängig. Vgl. Henke, 1981, S. 11.

<sup>17</sup> Vgl. Milow, 1968, S. 12; Krämer, 1969, S. 2. Balassa, 1962, S. 2 grenzt Integration noch von internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit (z.B. GATT, UNCTAD) ab.

<sup>18</sup> Vgl. Balassa, 1962, S. 1; Krämer, 1969, S. 3; Gonschior, 1976, S. 41; Beutler u.a., 1979, S. 55.

<sup>19</sup> Vgl. dazu Beutler u.a., 1979, S. 164.

beizutragen."

Demgegenüber bedeutet die Gleichsetzung der bisherigen EG-Integration mit einer vollendeten Zollunion das Anwenden des Begriffs 'Integration' in einem statischen Sinne, genauso wie die in der EEA erwähnte Wirtschafts- und Währungsunion eine Art statisches Integrationsideal umschreibt.

Die Form, in der sich wirtschaftliche Integration vollzieht, kann weiter konkretisiert werden. Es wird üblicherweise zwischen funktioneller und institutioneller Integration unterschieden. Die beiden Methoden schließen einander nicht aus; sie ergänzen sich vielmehr.

### 1.2.2. Formen funktioneller Integration

Funktionelle Integration vertraut auf die Wirksamkeit des Marktmechanismus.<sup>20</sup> Administrative Hemmnisse, die Märkte bislang voneinander trennten und einen Leistungswettbewerb behinderten, werden sukzessive abgebaut (z.B. Zölle, Normen, Kontingente, Niederlassungsbeschränkungen). Die eigentliche Integration wird durch die Marktakteure vollzogen; wirtschaftspolitische Maßnahmen setzen lediglich Rahmenbedingungen.

In der Praxis streben zahlreiche Staaten untereinander eine funktionelle Integration an, wobei der ins Auge gefaßte Integrationsgrad sehr unterschiedlich ist. Für einige übliche Stadien der Integration haben sich feststehende Begriffe herausgebildet. Sie vermögen die Entwicklungsmuster der funktionellen Integration gut zu umschreiben:<sup>21</sup>

In **Präferenzzonen** (z. B. Commonwealth) werden Zölle zwischen den beteiligten Ländern nur teilweise und/oder nur auf bestimmte Produkte beschränkt abgebaut. Präferenzabkommen werden vorwiegend mit Entwicklungsländern geschlossen.

Merkmal einer **Freihandelszone** (z. B. EFTA) ist die Beseitigung aller im gegenseitigen Handel existierenden Hemmnisse durch die beteiligten Länder, insbesondere also der Binnenzölle. Die Handelspolitik gegenüber Drittländern wird weiter autonom betrieben.

Eine **Zollunion** wendet darüber hinaus einen einheitlichen Zolltarif nach außen an und vereinheitlicht die Handelsbestimmungen gegenüber Drittländern. Es entstehen Einnahmen aus einer gemeinsam durchgeführten Außenhandelspolitik (Außenzölle). Diese Einnahmen können die Grundlage einer haushaltspolitischen Autonomie der supranationalen Ebene bilden. Aber auch wenn sie nach einem festgelegten Schlüssel verteilt werden und keine eigenständige Ausgabenpolitik betrieben wird, erfüllt die Zollunion zwangsläufig eine finanzwirksame Aufgabe,

<sup>20</sup> Vgl. zum folgenden Milow, 1968, S. 12f.; Krämer, 1969, S. 43ff.; Gonschior, 1976, S. 43; Nittka, 1979, S. 341ff.

<sup>21</sup> Vgl. Balassa, 1962, S. 2; Siebert, 1982, S. 667.

die in einen gezielten Finanzausgleich münden kann.

Wird den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital Freizügigkeit zugestanden und werden in allen beteiligten Staaten gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen, so spricht man von einem **Gemeinsamen Markt**. Finanzwirksame Aufgaben der vierten Ebene betreffen in diesem Stadium zusätzlich die Förderung der Mobilität.

Letzte Vorstufe der vollständigen Integration ist die **Wirtschaftsunion**. Sie verlangt allgemein eine enge Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Darunter fallen u.a. Stabilisierungs-, Wachstums- und Regionalpolitik. Sie kann sich aber auch bis hin zur Schaffung einer einheitlichen Währungszone erstrecken. Dieses Stadium ist nur bei weitgehender funktioneller und institutioneller Integration realisierbar. Je nach Grad der Integration wachsen der vierten Ebene dabei finanzwirksame Aufgaben zu: Maßnahmen zur Angleichung der regionalen Lebensverhältnisse, zur Dämpfung von Konjunkturschwankungen und zum Ausgleich von integrationsinduzierten Ballungsproblemen mögen hier vorerst als Beispiele genügen.

Diese Skala ermöglicht eine komparativ-statische Betrachtungsweise von funktionellen Integrationsfortschritten. Den Feinheiten des dynamischen Integrationsprozesses wird sie folglich nicht gerecht. Die Reihenfolge der Integrationsschritte ist keineswegs zwangsläufig. Insbesondere bei fortgeschrittener funktioneller Integration sind zahlreiche Varianten unter Einschluß institutioneller Maßnahmen denkbar, wobei die Zielsetzung des Zusammenschlusses den maßgeblichen Einfluß ausübt.<sup>22</sup>

### 1.2.3. Formen institutioneller Integration

Institutionelle Integration verlangt die Verringerung des Spielraums autonomer Wirtschaftspolitik zugunsten der Verfolgung gemeinsamer Ziele.<sup>23</sup>

Impliziert also die funktionelle Integration den Abbau handelshemmender administrativer Maßnahmen, so erfordert die institutionelle Methode den Ausbau integrationsfördernder administrativer Maßnahmen. Als Stütze eines vertieften funktionellen Integrationsprozesses ist sie unentbehrlich.<sup>24</sup>

Einerseits können die beteiligten Staaten in unterschiedlichem Maße zusammenarbeiten, ohne daß eine übergeordnete Ebene vorhanden sein muß. Als Kommunikationsformen zu unterscheiden sind im wesentlichen Konsultation, Harmonisierung, Koordinierung und Verpflichtung zu einer einheitlichen Politik.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Krämer, 1969, S. 45ff.

<sup>23</sup> Vgl. Milow, 1968, S. 12f.; Gonschior, 1976, S. 44f.; Nittka, 1979, S. 344.

<sup>24</sup> Vgl. Gonschior, 1976, S. 45; Berg, 1985, S. 473.

<sup>25</sup> Die Bezeichnungen für die Formen der Zusammenarbeit sind

Die **Konsultation** bezeichnet den Informationsaustausch. Es kann sich um das simple Erläutern einer beabsichtigten Maßnahme handeln. Möglich ist indes auch die Kopplung mit der Pflicht zur Kenntnisnahme von Gegenargumenten.<sup>26</sup> Eventuelle Einwände der Partnerstaaten brauchen keinen Einfluß auf die Entscheidung zu haben. Die Grenze zur Koordinierung ist fließend. Der Autonomieverlust beschränkt sich auf die Informations- und gegebenenfalls Anhörungspflicht.

**Harmonisierung** wird hier definiert als die Festlegung von Regeln, um langfristige und strukturelle gemeinsame Ziele verfolgen zu können.<sup>27</sup> Sind diese Regeln einmal festgelegt, ist eine Zusammenarbeit nur noch erforderlich, um die Regeln von Zeit zu Zeit weiterzuentwickeln.

**Koordinierung** bedeutet, daß einzelstaatliche Maßnahmen unter Berücksichtigung gemeinsamer Ziele in Wirtschaftsbereichen, die ständiger Entscheidungen bedürfen, durchgeführt werden.<sup>28</sup> Das heißt in der Konsequenz, daß die beteiligten Partner immer wieder davon überzeugt werden müssen, einen Teil ihrer Freiheit im Gemeinschaftsinteresse (korrespondierend mit dem Eigeninteresse) aufzugeben, also eine "permanente Einübung des Souveränitätsverzichts."<sup>29</sup>

Der höchste Grad institutioneller Integration, die **Verpflichtung zu einer gemeinsamen Politik**, setzt ein zentrales überstaatliches Organ voraus, dessen Entscheidungen entsprechend verbindlich sind. Eine gemeinsame Politik ist also mit einem Gemeinschaftsorgan, das lediglich Stellungnahmen oder Empfehlungen abgibt, nicht kompatibel.<sup>30</sup>

---

außerordentlich unterschiedlich. Krämer, 1969, S. 51 nennt allein 22 Begriffe, die der EWGV dazu kennt. Überdies differenziert er zwischen institutioneller Integration, die auf den Befugnissen einer errichteten Gemeinschaftsorganisation fußt, und kooperativer Integration, die lediglich die Abstimmung einzelstaatlicher Maßnahmen im weitesten Sinne verlangt, vgl. ebenda, S. 22ff., 28ff. Dieser Unterscheidung wird nicht gefolgt, da die Einschränkung einzelstaatlicher Autonomie beide Formen mit einschließt. Vielmehr läßt sich das Ausmaß der Zusammenarbeit von Einzelstaaten mit den Befugnissen einer überstaatlichen Ebene in unterschiedlicher Weise kombinieren, so daß die beiden Vorgehensweisen unter den Begriff der institutionellen Integration subsumiert werden können. Zur Begriffsvielfalt vgl. auch ebenda, S. 53ff.

<sup>26</sup> Vgl. ebenda, S. 53.

<sup>27</sup> Vgl. Steinherr, 1984, S. 75. Ein Beispiel ist die Steuerharmonisierung in den EG; vgl. dazu und zum Harmonisierungsbegriff auch Andel, 1983, S. 348ff. und die dort angegebene Literatur.

<sup>28</sup> Vgl. Steinherr, 1984, S. 75f.

<sup>29</sup> Berg, 1985, S. 474.

<sup>30</sup> Vgl. Krämer, 1969, S. 69ff. Dort wird noch zwischen einem unabhängigen Organ und einem Rat von Vertretern der

Der zweite Maßstab einer institutionellen Integration, nämlich die Befugnisse einer überstaatlichen Ebene, spielt bei der Verpflichtung zu einer einheitlichen Politik eine wichtige ergänzende Rolle.

Ohne die Schaffung eines überstaatlichen Gremiums ist die institutionelle Integration auf lange Sicht dazu verurteilt, im Stadium bloßer ad-hoc-Konsultation zu verharren. Den institutionellen Rahmen bilden im Fall der EG vor allem Rat, Kommission, Europäisches Parlament (EP) und Europäischer Gerichtshof. Dem Rat und der Kommission sind in unterschiedlichem Ausmaß Legislativ- bzw. Exekutivbefugnisse übertragen worden, die die Autonomie der beteiligten Staaten einschränken.

Allgemein können institutionelle Integrationsformen also zusätzlich nach Organisationen mit der Existenz von unabhängigen Organen (z.B. Kommission) bzw. mit reinen Vertreterorganen der Mitgliedstaaten (z.B. Rat) mit/ohne Entscheidungsbefugnis kategorisiert werden.<sup>31</sup>

Je nach Tätigkeitsfeld decken die EG dieses ganze Spektrum ab. Bestimmte Handlungen des Rates und der Kommission zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind im EWGV und EAGV nach ihren Wirkungen im Außenverhältnis einheitlich benannt worden:<sup>32</sup>

- Verordnungen sind in allen Mitgliedstaaten in allen Teilen gültig.
- Entscheidungen sind gleichfalls in allen Teilen verbindlich; Adressaten sind aber nur bestimmte Mitgliedstaaten oder Personen.
- Richtlinien sind nur hinsichtlich des genannten Ziels für die betreffenden Mitgliedstaaten verbindlich. Die Wahl der Mittel obliegt dem Adressaten.
- Empfehlungen und Stellungnahmen sind unverbindlich. Der Stellungnahme geht im Unterschied zur Empfehlung eine fremde Initiative voran.<sup>33</sup>
- Außerhalb dieser Regeln können die EG noch Beschlüsse fassen, die Rechtswirkung entfalten, und programmatische Äußerungen in Form von Entschließungen verabschieden.<sup>34</sup>

Nach Übersicht 1 können die Formen der Zusammenarbeit und die Befugnisse der Gemeinschaftsebene einander grob zugeordnet werden.

---

Mitgliedstaaten unterschieden, die allgemeinverbindliche Entscheidungen treffen. Beide sollen hier jedoch unter den Begriff "zentrales überstaatliches Organ" (vierte Ebene) fallen. Zu einer ähnlichen Definition vgl. auch EG, Kommission, 1977b, S. 386.

<sup>31</sup> Vgl. Krämer, 1969, S. 22ff.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 189 EWGV, Art. 161 EAGV. Die Terminologie im EGKSV weicht ab, vgl. Art. 14 EGKSV.

<sup>33</sup> Vgl. Beutler u.a., 1979, S. 164f.

<sup>34</sup> Vgl. i. e. Gonschior, 1976, S. 209; Beutler u.a., 1979, S. 171.

Übersicht 1: Zusammenhang zwischen Integrationsgraden der  
Zusammenarbeit und Gemeinschaftsbefugnissen  
nach der Formvorschrift des Art. 189 EWGV

Gemeinschafts- befugnisse	Empfehlung	Richtlinie	Entscheidung	Verordnung
Formen der Zusammenarbeit				
Konsultation	x			
Harmonisierung		x		
Koordinierung	(x)	x	x	x
einheitliche Politik			x	x

1.2.4. Das Ausmaß funktioneller und institutioneller Integration in den EG

Die enge Verknüpfung von funktioneller und institutioneller Integration wird in Art. 2 EWGV deutlich. Dem Wortlaut dieses Artikels zufolge sollen die Wohlfahrts- und politischen Ziele durch Errichtung eines Gemeinsamen Marktes (funktionelles Instrument) und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (institutionelles Instrument) erreicht werden. Das Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft nach Art. 3 EWGV nennt auf funktionelle Integration abzielende Schritte (z.B. Zollabbau, Liberalisierung des Kapitalverkehrs) ebenso wie institutionell ausgerichtete Maßnahmen (Angleichung von Rechtsvorschriften, Koordinierung der Wirtschaftspolitik). Diese Verflechtungen zeigen, daß die Trennung von Integrationsmethoden angewandt auf die EG rein analytischen Charakter hat, d.h. wie ein zweidimensionales Koordinatensystem das Integrationsstadium abbilden kann, den praktischen Integrationsprozeß jedoch nicht beschreibt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt läßt sich für die EG resümieren, daß die Zollunion in ihren Elementen, Zollabbau nach innen und gemeinsame Handelspolitik nach außen, weitgehend verwirklicht ist.<sup>35</sup> Der freie Binnenhandel wird aber immer

<sup>35</sup> Vgl. Cairncross u.a., 1974, S. 20; EG-Kommission, 1977a, S. 21; Harbrecht, 1984, S. 143ff.; Berg, 1985, S. 470.

noch z.B. durch nichttarifäre Handelshemmnisse behindert.<sup>36</sup>

Eine weitergehende, "präföderalistische Integration" zeichnet sich jedoch dadurch aus, daß sie einen Gemeinsamen Markt verwirklicht und der öffentliche Sektor auf Gemeinschaftsebene verstärkt aktiv wird, d.h. zumindest teilweise anstelle der Mitgliedstaaten.<sup>37</sup> Indes würde die Koordinierung die dominierende Kommunikationsform bilden.

Obwohl z.B. die formale Unabhängigkeit der Kommission als ein Merkmal der präföderalen Struktur angesehen werden kann,<sup>38</sup> weist der EG-Wirtschaftsraum noch zahlreiche Mängel auf, die ihn von einem Gemeinsamen Markt bzw. einer solchen "präföderalistischen Integration" unterscheiden.

Der Gemeinsame Markt wird in der Gemeinschaft konstituiert durch:<sup>39</sup>

- (1) die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 - 51 EWGV)
- (2) die Niederlassungsfreiheit (Art. 52 - 58 EWGV)
- (3) den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 59 - 66 EWGV)
- (4) den freien Kapitalverkehr (Art. 67 - 73 EWGV)
- (5) den freien Zahlungsverkehr (Art. 106 EWGV)

- Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gilt seit 1968 als gewährleistet. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß neben den natürlichen Mobilitätsbarrieren (z.B. Sprache) noch Schwierigkeiten z.B. bei der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen existieren.<sup>40</sup>
- Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr sind seit 1974 verwirklicht. Auch hier bestehen offensichtlich in der Praxis noch Probleme.<sup>41</sup>
- Von einer vollständigen Liberalisierung des Kapital- und Zahlungsverkehrs kann noch nicht gesprochen werden. Zu erklären ist dies durch das Gewicht der Geld- und Kreditpolitik als nationales wirtschaftspolitisches Lenkungsinstrument. 1960 und 1962 hatte der Rat im wesentlichen Direktinvestitionen, kurz- und mittelfristige Handelskredite, den Handel mit börsennotierten Wertpapieren und private Kapitaltransaktionen in Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit und der Freizügigkeit liberalisiert. Erst in jüngster Zeit kam in die Liberalisierung des Kapitalverkehrs wieder Bewegung.<sup>42</sup> 1987 wurden weitere

<sup>36</sup> Vgl. Harbrecht, 1984, S. 149ff.

<sup>37</sup> Vgl. zu dieser Charakterisierung EG, Kommission, 1977a, S. 22. Der Bericht nimmt an, daß die öffentlichen Ausgaben auf Gemeinschaftsebene in diesem Stadium auf 2 bis 2,5 v.H. des BSP in der Gemeinschaft ansteigen könnten.

<sup>38</sup> Vgl. Beutler u.a., 1979, S. 121.

<sup>39</sup> Vgl. May, 1985, S. 100.

<sup>40</sup> Vgl. ebenda. Anders Harbrecht, 1984, S. 153.

<sup>41</sup> Vgl. dazu May, 1985, S. 101; Hrbek u.a., 1986, S. 176.

<sup>42</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987e, S.15ff.



Finanztransaktionen (i.w. langfristige Handelskredite, Handel in nicht börsenfähigen Wertpapieren, Zulassung der Wertpapiere des Unternehmens eines Mitgliedstaates auf dem Kapitalmarkt eines anderen Mitgliedstaates) liberalisiert. Nunmehr unterliegen i.w. nur noch Finanzkredite, Geldmarkttransaktionen und Deviseneinlagen nationalen Restriktionen. Aber selbst bei diesen überwiegend spekulativen Transaktionen wird über Liberalisierungsschritte beraten, so daß ein freier Kapitalverkehr in absehbarer Zeit tatsächlich in Reichweite rücken kann.

- mangelnde Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung und daraus resultierende Zahlungsbilanzprobleme sind als ursächlich dafür anzusehen, daß die in Art. 106 EWGV vorgesehene Liberalisierung des Zahlungsverkehrs nicht vorankommt.

Die Schutzklauseln des EWGV (Art. 108f.) ermöglichen es überdies den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen die wirtschaftlichen Freiheiten des Gemeinsamen Marktes außer Kraft zu setzen und zu entsprechenden Beschränkungen zurückzukehren.<sup>43</sup>

Alle konstituierenden Elemente eines Gemeinsamen Marktes sollen im Rahmen einer gemeinsamen Wettbewerbsordnung verwirklicht werden, auf die sich die Mitgliedstaaten geeinigt haben.<sup>44</sup>

Obwohl der Gemeinsame Markt bisher nur unvollkommen verwirklicht ist, weisen die EG bereits Merkmale einer Wirtschaftsunion im oben definierten Sinn auf. So sieht Art. 3 EWGV eine gemeinsame Agrar- und Verkehrspolitik ausdrücklich vor. Der ausgabenwirksame Vollzug der Gemeinsamen Agrarpolitik, das EWS und einzelne Reformen durch die EEA weisen den Weg über den Binnenmarkt hinaus in Richtung Wirtschafts- und Währungsunion.

Legt man den funktionellen Integrationsbegriff zugrunde, so können die EG momentan jedoch nur als Zollunion mit teilweise verwirklichtem Gemeinsamen Markt bezeichnet werden.

Da auf EG-Ebene sämtliche Methoden der institutionellen Integration praktiziert werden, ist eine Einordnung der EG als Ganzes in dieses System nicht möglich. Die einzelnen Politikbereiche weisen einen unterschiedlichen institutionellen Integrationsgrad auf, wie an folgenden Beispielen deutlich wird:

<sup>43</sup> Vgl. Harbrecht, 1984, S. 158f. Z. B. nehmen Italien, Irland und Griechenland den Art. 108 EWGV als Schutzklausel bei der Liberalisierung der Kapitalmärkte in Anspruch; vgl. EG-Kommission, 1987e, S. 18.

<sup>44</sup> Vgl. Nittka, 1979, S. 343ff.; Harbrecht, 1984, S. 136. Wie der Streit um das deutsche Reinheitsgebot für Bier zeigt, lassen die grundsätzlichen Regelungen der Verträge einen Interpretationsspielraum zu, der Zweifel daran erlaubt, ob einheitliche Wettbewerbsbedingungen im Sinne eines Gemeinsamen Marktes existieren. Vgl. dazu auch Beutler u.a., 1979, S. 306.



- Von einer Verpflichtung zu einer gemeinsamen Politik kann z.B. auf dem Agrarsektor gesprochen werden,<sup>45</sup>
- Formen der Koordinierung und Konsultation finden sich im EWGV z.B. auf dem Feld der Konjunktur- und Währungspolitik,
- bei der Harmonisierung konzentrieren sich die EG i. w. auf Vorschriften über die Besteuerung.<sup>46</sup>

Die institutionellen Integrationsformen erleichtern es lediglich, eine Grenze zwischen nicht-ausgabenwirksamen und ausgabenwirksamen Aufgaben auf EG-Ebene zu ziehen. So bedingen Harmonisierungsvorschläge im definierten Sinne überwiegend Initiativen auf dem Gebiet der Rechtsvorschriften. Konsultation und Koordinierung betreffen nationale finanzpolitische Instrumente. Hingegen erscheint eine wirkungsvolle einheitliche Politik ohne eine entsprechende Ausgabenkompetenz auf EG-Ebene nicht praktikabel: "Der Weg von der Leitlinie zum wirksamen Eingriff führt vielfach über die Finanzen."<sup>47</sup> Dies wird sowohl durch die Dominanz der Gemeinsamen Agrarpolitik im Gesamthaushalt der EG als auch durch die über bloße Konsultation hinausgehende sektorale Integration der Kernforschungs- sowie der Kohle- und Stahlindustrie belegt.<sup>48</sup>

Ergiebiger ist es, vom Stand der funktionellen Integration auszugehen. Aus der Kombination von bestehender Zollunion mit dem Ziel, den Binnenmarkt bis 1992 zu vollenden,<sup>49</sup> ergibt sich neben der Verteilung der durch die gemeinsame Außenhandelspolitik erzielten Einnahmen die Aufgabe, die Mobilität der Produktionsfaktoren zu fördern und regionale Ungleichgewichte infolge forcierter Integration zu kompensieren. Ausgabenwirksame Ausgleichsmaßnahmen sind also in größerem Umfang als in einer Zollunion erforderlich. Ansätze zur finanzwirksamen Förderung der Mobilität ergeben sich aus den Bestimmungen des ESF.<sup>50</sup> Der Regionalfonds wurde 1975 auch zum Ausgleich von integrationsinduzierten Nachteilen einzelner Randgebiete geschaffen;<sup>51</sup> ähnliche Aktivitäten entwickelt die EIB auf der Basis von Art. 130 EWGV.

Abschließend kann das Entwicklungsstadium der EG anhand der integrativen Auswirkungen eines Staatsverbands beschrieben werden:<sup>52</sup>

- Ein einheitliches Währungsgebiet existiert in den EG nicht. Das EWS ist ein erster Schritt in diese Richtung.
- Die einheitliche Wirtschaftspolitik beschränkt sich überwiegend noch auf

<sup>45</sup> Vgl. Harbrecht, 1984, S. 174.

<sup>46</sup> Vgl. Andel, 1983, S. 351ff.

<sup>47</sup> EG, Kommission, 1977b, S. 337.

<sup>48</sup> Vgl. z.B. Art. 4 EAGV, Art. 5 EGKSV.

<sup>49</sup> Vgl. Art. 8a, 130b EWGV.

<sup>50</sup> Vgl. Harbrecht, 1984, S. 205f.; Art. 123 EWGV.

<sup>51</sup> Vgl. Beutler u.a., 1979, S. 406, Harbrecht, 1984, S. 211; Art. 130c EWGV.

<sup>52</sup> Vgl. Krämer, 1969, S. 38f.

Konsultationen bzw. Koordinierung in Teilbereichen.

- Der zentralen Steuergesetzgebung wird im Staatsverband eine wichtige Integrationsfunktion zugeschrieben. Vorangekommen sind die EG bisher nur bei der weitgehenden Harmonisierung des Systems und der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer.
- Die Freizügigkeit von Arbeit und Kapital ist nur partiell verwirklicht.
- Ein signifikanter Finanzausgleich kann von einem Gesamthaushalt, dessen Volumen 1986 auf etwa 1 v.H. des BIP der Gemeinschaft geschätzt wurde,<sup>53</sup> nicht erwartet werden. Ein vertikaler Finanzausgleich in diesem Sinne setzt einen erheblich größeren Haushaltsumfang voraus.

### 1.3. Die Problematik des Finanzausgleichs in den EG

#### 1.3.1. Begriffsbestimmung

Wie der letzte Punkt des vorangegangenen Kapitels schon andeutete, sind Intensität der Integration und Ausmaß des Finanzausgleichs positiv miteinander korreliert. Das heißt freilich nicht, daß bestimmte Finanzausgleichssysteme bestimmten Integrationsformen zugeordnet werden können.

Der Finanzausgleich in den EG soll hier in einem umfassenden Sinn definiert werden, d.h. es wird nach der Aufteilung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die in den EG vorhandenen Gebietskörperschaften gefragt.<sup>54</sup>

Da die Verteilung öffentlicher Aufgaben nicht immer unmittelbar mit finanziellen Wirkungen verbunden ist, erscheint der deutsche Ausdruck "Finanzausgleich" irreführend; treffender wird der Sachverhalt im französischen Sprachraum mit "partage des compétences" bezeichnet.<sup>55</sup>

Der umfassende Begriff wird unterteilt in den passiven Finanzausgleich, der die Aufgaben- und damit Ausgabenverteilung auf die einzelnen Ebenen kennzeichnet, und den aktiven Finanzausgleich, der die Einnahmenverteilung regelt.

Sobald ein Finanzausgleichssystem die einzelstaatliche Grenze überschreitet, kann von einem internationalen Finanzausgleich gesprochen werden.<sup>56</sup> Internationaler Finanzausgleich soll hier als Oberbegriff für zwischenstaatlichen und supranationalen Finanzausgleich verstanden werden.

<sup>53</sup> Vgl. dazu Magiera, 1984, S. 200; EG, Kommission, 1985c, S. 77.

<sup>54</sup> Vgl. Bickel, 1956, S. 732; Peffekoven, 1980, S. 608.

<sup>55</sup> Vgl. Peffekoven, 1980, S. 608. Mit einer engen Definition im Sinne einer "monetären Ergänzung zu den räumlichen Wechselwirkungen, die aus der Verteilung der Aufgaben resultieren", operiert z.B. Wust, 1981, S. 13. Diese enge Fassung korrespondiert besser mit dem deutschen Begriff.

<sup>56</sup> Zu den folgenden Definitionen vgl. i.e. Keller, 1961, S. 546f.; Caesar, 1980, S. 30ff.; Peffekoven, 1980, S. 609.

Grenzen Staaten ihre Finanzhoheit ab und ordnen ihre gegenseitigen finanziellen Beziehungen, ohne dabei ihre Souveränität einzuschränken, so spricht man von zwischenstaatlichem Finanzausgleich bzw. internationalem Finanzausgleich im engeren Sinn. Dabei können internationale Organisationen eingeschaltet sein, denen jedoch keinerlei übergeordnete Souveränitätsrechte zukommen. Die Kompetenzträger bleiben auf horizontaler (nationalstaatlicher) Ebene. Da die möglicherweise eingeschalteten internationalen Organisationen (z. B. GATT, OECD) mangels Kompetenzen kaum als vierte Ebene aufgefaßt werden können, kann in begrifflicher Analogie von einem horizontalen internationalen Finanzausgleich gesprochen werden.

Handelt es sich um Beziehungen zu einer überstaatlichen Ebene, der Souveränitätsrechte wie z.B. das unabhängige Erfüllen bestimmter Aufgaben oder die Finanzierung durch eigene Einnahmen übertragen worden sind, ist ein supranationaler Finanzausgleich gegeben. Da die Beteiligung einer supranationalen Institution konstitutiv für die Existenz eines supranationalen Finanzausgleichs ist, geht es hierbei primär um Probleme eines vertikalen internationalen Finanzausgleichs, was horizontale Effekte auf nachgeordneten Ebenen allerdings nicht ausschließt.

Die EG wurden geschaffen, indem die beteiligten Gebietskörperschaften einzelne Souveränitätsrechte an eine supranationale Institution abtraten. Die hier zu untersuchenden Zusammenhänge beziehen sich somit auf ein Problem des supranationalen Finanzausgleichs. Dieser Finanzausgleich betrachtet seinerseits einen Integrationstatbestand, nämlich die institutionelle Integration von Kompetenzen, die durch nationale Gebietskörperschaften vollzogen wird bzw. vollzogen worden ist.

Wird Finanzausgleich in diesem umfassenden Sinn definiert, ist es müßig, darüber zu diskutieren, ob ein institutionalisierter Finanzausgleich eine Voraussetzung oder ein Ergebnis einer funktionierenden Wirtschafts- und Währungsunion ist.<sup>57</sup> Denn ein internationaler Finanzausgleich im weiten Sinn wird schon eingeleitet, indem Aufgaben an eine supranationale Institution übertragen werden, wobei die Staaten auf ihre Rechte in diesem Bereich ganz oder teilweise verzichten. Integration und Finanzausgleich entwickeln sich somit parallel zueinander; der supranationale Finanzausgleich ist Bestandteil einer institutionellen Integration und durch eine spezielle Betrachtungsweise, nämlich die Konzentration auf die Vertellung von Kompetenzen und Einnahmen zwischen nationaler und supranationaler Ebene, gekennzeichnet.

Die Diskussion läßt sich folglich nur nachvollziehen, falls Finanzausgleich in einem engen Sinn nur die staatlichen Transferströme zwischen Regionen (Staaten)

<sup>57</sup> Vgl. zu einer solchen Erörterung Hackenbroch, 1983, S. 4ff.

einer Wirtschaftsgemeinschaft zwecks Kompensation von Wirtschaftskraftunterschieden umschreibt. Auch wenn, wie später noch zu zeigen sein wird,<sup>58</sup> die Anleihe- und Darlehensoperationen zum Teil diesem Zweck dienen mögen, erscheint eine so enge Definition an dieser Stelle nicht sinnvoll, da es zunächst um die Bestimmung von Aufgaben der EG gehen soll.

### 1.3.2. Kriterien für die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die EG

Drei aufeinander aufbauende Gesichtspunkte sind ausschlaggebend dafür, daß die folgenden Ausführungen sich i.w. auf Probleme des passiven Finanzausgleichs beschränken:

- In logischer Hinsicht kann erst nach Verteilung der Aufgaben und der hieraus resultierenden Ausgabenbelastung entschieden werden, welche Ebenen autonom welche Einnahmen erzielen sollen und wie sie gegebenenfalls zwischen den Ebenen umzuverteilen sind.<sup>59</sup>
- Diese logische Klammer zwischen Aufgaben und Einnahmen wird im Fall der Anleihe- und Darlehenstransaktionen der EG noch dadurch verstärkt, daß die EG, wie im einzelnen noch zu belegen sein wird,<sup>60</sup> ihre Anleihemittel nur zu genau bezeichneten und eingegrenzten Verwendungszwecken einsetzen dürfen. Das Ziel der Deckung eines allgemeinen Finanzbedarfs ist aus der Konstruktion der Anleihe-mechanismen gegenwärtig nicht ableitbar.
- Die Thematik gibt die Einnahmeart "Anleihen" bereits vor. Die rechtliche Befugnis der EG, Anleihen zu begeben, hat die entsprechenden Rechte der Mitgliedstaaten nicht eingeschränkt. Da die Mitgliedstaaten formal keinen Verzicht auf Einnahmequellen geleistet haben, der den Grund zu Kompensationsforderungen liefern könnte, kann ein Problem im Rahmen des vertikalen Einnahmenausgleichs insoweit nicht entstehen. Demgegenüber impliziert eine Darlehensvergabe durch die EG stets ein mehr oder minder gewichtetes Mitspracherecht im Aufgabenbereich, also eine Souveränitätseinbuße der nachgeordneten Ebene.

Im Rahmen des passiven Finanzausgleichs muß zwischen Aufgabenkompetenz, Aufgabenerfüllung und Ausgabenkompetenz unterschieden werden.<sup>61</sup> Einerseits gibt es öffentliche Aufgaben, die erfüllt werden können, ohne daß sie ausgabenwirksam sind. Andererseits können Entscheidungskompetenz und Durchführungskompetenz für Aufgaben auf verschiedenen Ebenen angesiedelt

<sup>58</sup> Vgl. Teil III, Kap. 3.1.3.

<sup>59</sup> Vgl. Nittka, 1979, S. 169f.

<sup>60</sup> Vgl. dazu Teil II.

<sup>61</sup> Vgl. Peffekoven, 1980, S. 609f., 617.

werden. Schließlich kann eine Aufgabenkompetenz auch von mehreren Ebenen gleichzeitig wahrgenommen werden.<sup>62</sup>

Für den Autonomiegrad einer Ebene ist ihre Aufgabenkompetenz maßgebend. Das Gewicht der Kriterien für die Aufgabenverteilung knüpft, wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, stellenweise an die Differenzierung zwischen Aufgabenkompetenz, Aufgabenerfüllung und Ausgabenkompetenz an.

Der Rückgriff auf ein theoretisches Konzept der Aufgabenverteilung läßt sich in zweifacher Hinsicht begründen:

- Die EG sind, wie oben gezeigt wurde, in einem Entwicklungsprozeß begriffen, der immer wieder Kompetenzprobleme aufwerfen wird. Von einer konkret vorgegebenen Aufgabenverteilung kann noch nicht gesprochen werden. Deshalb lassen sich möglicherweise Kriterien finden, die für ein größeres Aufgabenfeld sprechen und mithin eine Ausdehnung auch der Anleihe- und Darlehensoperationen bedingen.
- Umgekehrt rechtfertigen sich die jetzigen Anleiheoperationen der EG aus der Verfolgung ganz bestimmter Aufgaben. Wieweit diese Aufgaben zu Recht auf der supranationalen Ebene angesiedelt sind, kann nur beurteilt werden, wenn Maßstäbe vorhanden sind, um die momentane Kompetenzverteilung zwischen nationaler und supranationaler Ebene zu bewerten.

Grundlage eines internationalen Finanzausgleichs ist das Interesse der beteiligten Länder, bestimmte Aufgaben koordiniert oder konzentriert zu verfolgen.<sup>63</sup> Dieses Interesse basiert auf ökonomischen und politischen Kalkülen, wobei unter dem Oberbegriff "politisch" im folgenden jene Motive zusammengefaßt sind, die sich nicht ausschließlich ökonomisch im Sinne eines wohlfahrtstheoretischen Ansatzes herleiten lassen. Mit anderen Worten, es wird zwischen wirtschaftlichen Kosten- und Nutzenüberlegungen bzw. ökonomischen "Sachzwängen" und politischen Auffassungen differenziert.<sup>64</sup>

#### 1.3.2.1. Wohlfahrtsökonomische Kriterien

Die skizzierte Einteilung deutet bereits an, daß die Lösung des Problems der Verteilung von Aufgaben zwischen nationaler und supranationaler Ebene eine Übertragung der Föderalismus- theorie auf die internationale Ebene erlaubt.<sup>65</sup> Die

<sup>62</sup> Jüngstes Beispiel auf EG-Ebene hierfür sind die integrierten Mittelmeerprogramme, die die Bemühungen mehrerer Ebenen miteinander vereinen sollen. Vgl. dazu EG, Kommission, 1986a, S. 12f.

<sup>63</sup> Vgl. Caesar, 1980, S. 33.

<sup>64</sup> Vgl. zu ähnlichen Einteilungen Hansmeyer, 1967, S. 217ff.; Caesar, 1980, S. 47; Hackenbroch, 1983, S. 43.

<sup>65</sup> Vgl. Caesar, 1980, S. 35; Hackenbroch, 1983, S. 42.

Argumente der ökonomischen Theorie des Föderalismus können also analog verwandt werden. Der Ansatz ist allokatonspolitisch und normativ ausgerichtet, da er eine föderalistische Staatsgliederung durch optimale Dezentralisierung bzw. Zentralisierung öffentlicher Aufgaben nach wohlfahrtsökonomischen Effizienzmaßstäben analytisch vorbereitet.<sup>66</sup> Ausgangspunkt ist die Kollektivgütertheorie: Das Problem der Abgrenzung des Bereichs öffentlicher Güter vom Bereich privater Güter wird als gelöst angesehen, bzw. der öffentliche Sektor zumindest als gegeben betrachtet.<sup>67</sup>

Die ökonomischen Argumente lassen sich auf zwei Kriterien reduzieren: Spillover-Effekte und economies bzw. diseconomies of scale.

Spillover-Effekte kennzeichnen räumliche externe Effekte: Der Kreis der Nutznießer der öffentlichen Leistungen einer Gebietskörperschaft entspricht nicht dem Kreis der Kostenträger.<sup>68</sup>

Externe Nutzen (Nutzenspillovers) entstehen, wenn Nutznießer eines öffentlichen Angebots nicht zu seiner Finanzierung herangezogen werden (können). Umgekehrt ist es denkbar, daß Wirtschaftssubjekte durch das Angebot öffentlicher Güter Wohlfahrtseinbußen erfahren, ohne am Nutzen des Angebots partizipieren zu können (Kostenspillovers).

Unabhängig von den Meßproblemen, die ein solches Konzept aufgrund des speziellen Charakters öffentlicher Güter aufwirft,<sup>69</sup> muß unter wohlfahrtsökonomischem Aspekt die Verwirklichung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz angestrebt werden, d.h. ein Verbund von Nutzern, Zahlern und Entscheidungsträgern soll geographisch so realisiert sein, daß sämtliche Spillover-Effekte internalisiert werden.<sup>70</sup> Andernfalls kommt es zu einer suboptimalen Versorgung, da die anbietende Gebietskörperschaft die Präferenzen der Bewohner angrenzender Regionen kaum beachtet und diese sich wiederum der Finanzierungslast entziehen werden, solange sie als "free rider" in den Genuß der betreffenden öffentlichen Leistung kommen können. Gleichzeitig hat die angrenzende Region einen geringeren Anreiz, diese Leistung gemäß den Präferenzen ihrer Bewohner selbst zu erbringen.<sup>71</sup> Da es zahlreiche öffentliche Güter mit unterschiedlicher räumlicher Nutzenstreuung gibt, müßte bei konsequenter Verfolgung dieses Prinzips eine unübersehbare Zahl von Gebietskörperschaften geschaffen werden: Die Zahl der Ebenen würde eine Funktion der Menge der

<sup>66</sup> Vgl. Kirsch, 1978, S. 41; Thöni, 1986, S. 15.

<sup>67</sup> Vgl. Frey, 1977, S. 21, der von "mehr oder weniger unumstrittenen" öffentlichen Aufgaben spricht; Thöni, 1986, S. 15ff. Zu den mit der Theorie der öffentlichen Güter verbundenen Problemen vgl. z.B. Krause-Junk, 1977, S. 687ff.

<sup>68</sup> Vgl. Frey, 1977, S. 31f.; Peffekoven, 1980, S. 612f.

<sup>69</sup> Vgl. dazu z.B. EG, Kommission, 1977b, S. 348ff.

<sup>70</sup> Vgl. Wust, 1981, S. 6ff.

<sup>71</sup> Vgl. Frey, 1977, S. 32; Peffekoven, 1980, S. 613.

öffentlichen Güter mit unterschiedlicher Reichweite.<sup>72</sup> Daß dieses Ergebnis einen Konflikt mit dem zweiten, noch zu besprechenden Kriterium, nämlich der wirtschaftlichen Produktion öffentlicher Güter, hervorrufen kann, ist offensichtlich (Koordinations- und Organisationskosten, Unteilbarkeiten).

Praktisch sind die Entscheidungsebenen historisch vorgegeben. Deshalb geht es auch nicht darum, Spillover-Effekte zu eliminieren, sondern sie zu minimieren, indem z.B. öffentliche Aufgaben mit ähnlicher räumlicher Nutzenstreuung gebündelt und einer in der Regel gegebenen Ebene zugewiesen werden. Auftretenden Spillover-Effekten kann begegnet werden, wenn die betroffenen Ebenen entweder über eine Finanzierungsbeteiligung verhandeln oder die Aufgabe auf eine übergeordnete Ebene verlagern.<sup>73</sup> Letztere Möglichkeit rechtfertigt es, die Spillover-Effekte als Maßstab bei der Übertragung an die historisch noch junge Ebene "EG" zu verwenden.

Spillover-Effekte eines öffentlichen Gutes sind keineswegs über die Zeit konstant, sondern variieren mit der Faktormobilität.<sup>74</sup> Wird also die Integration in den EG vertieft und damit einhergehend die Faktormobilität gefördert, so kann die supranationale Ebene unter Berufung auf Spillover-Effekte den Anspruch auf neue bzw. erweiterte Aufgabenkompetenzen erheben.

Economies bzw. diseconomies of scale charakterisieren hier Wohlfahrtseffekte, die bei der Bereitstellung öffentlicher Güter in Abhängigkeit von der Größe (räumliche Ausdehnung) der anbietenden Gebietskörperschaft entstehen. Nachfrageseitig stützen sie sich auf die größere Einwohnerzahl einer übergeordneten Körperschaft, angebotsseitig auf einen umfangreicheren Verwaltungsapparat. Üblicherweise wird dabei die Voraussetzung öffentlicher Produktion hervorgehoben, d.h. das Argument der Skalenerträge bezieht sich auf die Durchführungscompetenz.<sup>75</sup> Wird die hier gewählte weite Definition zugrundegelegt,<sup>76</sup> gilt diese Voraussetzung nicht in jedem Fall: Gerade in bezug auf die EG wird z.B. auf die Verhandlungsmacht hingewiesen, die sich durch das gemeinsame Auftreten der Mitgliedstaaten ergibt und eine Übertragung nur von Aufgabenkompetenzen auf die supranationale Ebene begründen kann.<sup>77</sup>

Bestimmte Skalenerträge sind allerdings tatsächlich als Argument nur dann von Bedeutung, wenn Produktion und Angebot einer öffentlichen Leistung nicht voneinander zu trennen sind, d.h. dieses Gut nicht bei anderen öffentlichen oder privaten Produzenten gekauft werden kann. Es handelt sich um das Ziel der

<sup>72</sup> Vgl. Wust, 1981, S. 31.

<sup>73</sup> Vgl. Peffekoven, 1980, S. 613; Thöni, 1986, S. 118. Zur Verhandlungslösung vgl. z.B. Wust, 1981, S. 105.

<sup>74</sup> Vgl. Thöni, 1986, S. 41.

<sup>75</sup> Vgl. Peffekoven, 1980, S. 613; Tanner, 1982, S. 108; Thöni, 1986, S. 43.

<sup>76</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977a, S. 51ff.

<sup>77</sup> Vgl. Emerson, 1977, S. 129; EG, Kommission, 1977b, S. 355.



Leistungserstellung zu minimalen Durchschnittskosten und, damit korrespondierend, die Unteilbarkeit mancher öffentlicher Leistungen. Legt man der Produktion eines öffentlichen Gutes eine U-förmige, kontinuierlich verlaufende Kostenkurve zugrunde, ist eine einfache analytische Bestimmung des Punktes möglich, an dem die wohlfahrtsökonomisch erwünschte Produktion zu minimalen Durchschnittskosten durchgeführt werden kann. Richtet eine Gebietskörperschaft ihr Angebot nur am produktionstechnischen Durchschnittskostenminimum aus, kann es leicht zu einer Versorgung über den Bedarf der Bewohner dieser Region hinaus, d.h. zu Spillover-Effekten kommen.<sup>78</sup> Eine Zentralisierung kann dann geboten sein, wenn erhebliche Skalenerträge realisierbar erscheinen, die Bedarfsstrukturen der Gebietskörperschaften einer Ebene sich stark ähneln und horizontale Zusammenarbeit (Konsultation) nur zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Ein kontinuierlicher Verlauf einer Kostenfunktion läßt sich mitunter deshalb nicht herleiten, weil das betreffende Kollektivgut aus technischen Gründen unteilbar ist.<sup>79</sup> Sind Angebot und Produktion annahmegemäß untrennbar, ist eine ökonomische Nutzung nur bei entsprechender räumlicher Ausdehnung des Angebots (Zentralisierung) denkbar. Erst eine angemessene Auslastung, gewährleistet durch die Zahl der Nutzer, führt zu wirtschaftlichen Größenordnungen.

Für die folgenden positiven und negativen Skalenerträge gilt die Voraussetzung, daß öffentliche Produktion und öffentliches Angebot gekoppelt sind, nicht: Stehen öffentliche Leistungen in einem Komplementaritätsverhältnis zueinander, lassen sich, wenn bloße Vereinbarungen zu keinem zufriedenstellenden Ergebnis führen, economies of scale durch Zentralisierung realisieren.<sup>80</sup> Dieses Argument steht in engem Zusammenhang mit Spillover-Effekten, denn die positiven Skalenerträge hängen von der interregionalen Mobilität ab. Faßt man den Kostenbegriff weiter, können sich signifikante diseconomies of scale ergeben.<sup>81</sup>

- Infolge der größeren Bürgerferne einer zentralen Ebene entstehen dieser Ebene höhere Informationskosten.
- Zentralisierung vermindert den Wettbewerbsdruck zwischen Gebietskörperschaften. Die Existenz eines solchen Wettbewerbsdrucks zwischen Gebietskörperschaften setzt freilich schon in der Ausgangslage eine räumliche Mobilität der Bürger voraus.
- Mögen zentrale Körperschaften auch besser dazu in der Lage sein, höher

<sup>78</sup> Vgl. Frey, 1977, S. 33f.; Wust, 1981, S. 37ff.

<sup>79</sup> Vgl. Frey, 1977, S. 32f.; Wust, 1981, S. 41; Tanner, 1982, S. 110f.

<sup>80</sup> Vgl. Emerson, 1977, S. 141f.; Frey, 1977, S. 34; Peffekoven, 1980, S. 613.

<sup>81</sup> Vgl. zum folgenden Peffekoven, 1980, S. 614; Wust, 1981, S. 29, 42; Tanner, 1982, S. 104.



qualifiziertes Personal zu attrahieren, so kann die tendenzielle Monopolisierung von Aufgabenkompetenzen doch zu einem überproportionalen Anwachsen der Bürokratiekosten führen.

- Auf der Nachfrageseite führt die räumliche Zentralisierung zu höheren Wege- und Zeitkosten.

Der Nettoeffekt hängt letztlich von der betrachteten Leistung und der Ebene ab, hier also vom Verhältnis zwischen EG und Nationalstaaten und vom Aufgabenfeld des jeweiligen Anleihe- und Darlehensinstruments.

#### 1.3.2.2. Politische Beweggründe

Auch wenn die politischen Gründe hier erst an zweiter Stelle stehen, sind sie letztlich maßgeblich für die Aufgabenverteilung zwischen zwei voneinander unabhängigen öffentlichen Körperschaften. Nur innerhalb eines politisch konsensfähigen Rahmens kommen ökonomische Argumente zum Tragen.<sup>82</sup> Umgekehrt führen politische Vorgaben erst in Kombination mit ökonomischen Kriterien zu operationalen Konzepten.

Die Dezentralisierungsmaxime läßt sich politisch aus dem Ruf nach demokratischer Legitimation und -kontrolle in einem pluralistischen Gemeinwesen ableiten. Dieser Tatbestand könnte auch als politische Dimension der Bürgerferne einer Zentralinstanz bezeichnet werden. Um diese Norm jedoch zu konkretisieren und zu einer praktikablen Aufgabenverteilung zu gelangen, müssen die genannten ökonomischen Kriterien hinzugezogen werden.<sup>83</sup>

Eine Zentralisierungstendenz ergibt sich aus dem Postulat der Mindestversorgung.<sup>84</sup> Das ausschlaggebende Motiv sind nicht nur Spillover-Effekte, die bei interregional unterschiedlichen Versorgungsleistungen und Mobilität auftreten, sondern auch, das Zusammengehörigkeitsgefühl des Verbandes zu festigen bzw. zu schaffen.<sup>85</sup> Andernfalls kann es gerade bei so heterogenen Kollektiven wie den EG infolge von interregionalen Wohlstandsunterschieden zu Sezessionstendenzen kommen, die politisch unerwünscht sind. Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen können aus diesem Grund der Zentralinstanz zugewiesen werden.

Ein wichtiges politisches Motiv für die Entwicklung des passiven Finanzausgleichs, das in bezug auf die EG sehr praxisnah und die Zentralisierung bremsend erscheint, betrifft die Tatsache, daß jede Zentralisierung einer

<sup>82</sup> Vgl. Caesar, 1980, S. 51.

<sup>83</sup> Vgl. Peffekoven, 1980, S. 610; Wust, 1981, S. 4f.

<sup>84</sup> Vgl. Frey, 1977, S. 35; Tanner, 1982, S. 15.

<sup>85</sup> Z.B. geht das Ziel der Präambel des EWGV, einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen, sicher über rein ökonomische Erwägungen hinaus.

Aufgabenkompetenz einen Machtverlust für die nachgeordnete Ebene (hier: Nationalstaaten) bedeutet.<sup>86</sup> Historische Beharrungstendenzen lassen sich oft auf diesen Beweggrund zurückführen. Daraus resultiert dann ein ökonomisch wenig effizientes Finanzausgleichssystem.

Die politischen Kriterien beziehen sich somit auf ein Legitimations- und Kontrollbedürfnis der Öffentlichkeit und auf das Verlangen nach einer Mindestversorgung der einzelnen Regionen eines Verbandes.

### 1.3.2.3. Verteilung öffentlicher Aufgabenkategorien in einem mehrstufigen

#### Regierungssystem nach ökonomischen und politischen Kriterien

Das Anwenden der oben abgeleiteten ökonomischen Kriterien bei der Bestimmung und Steuerung eines effizienten passiven Finanzausgleichsystems setzt eine Standardisierung und Normierung inhaltlicher Kriterien gesellschaftlicher Lebensqualität ("Wohlfahrt") voraus.<sup>87</sup> Eine allgemeingültige Normierung, im Sinne eines ökonomischen "Optimums", dürfte vor allem bei der Redistributonsaufgabe auf nicht überwindbare Schwierigkeiten stoßen. Da staatliche Wohlfahrtsziele ohne politisch formulierte Maßstäbe de facto nicht auskommen, können ökonomische Kriterien nur als Mittel zur effizienten Verfolgung von (politisch) vorgegebenen Wohlfahrtszielen diskutiert werden.<sup>88</sup> Nur unter der Prämisse gegebener Präferenzen und Ziele lassen sich Leitlinien für ein rationales Finanzausgleichssystem formulieren.

Die Finanztheorie teilt die Aktivitäten des Staates in einer Marktwirtschaft üblicherweise in Allokations-, Stabilisierungs- und Distributionsaufgaben ein. Im folgenden sind die o.a. politischen und ökonomischen Kriterien bei der Verteilung dieser Aufgabenkategorien anzuwenden.

Staatliche Eingriffe steigern die Wohlfahrt der Bürger, wenn sie Marktunvollkommenheiten dergestalt korrigieren, daß den vorhandenen Bedürfnissen der Nachfrager im Endergebnis besser entsprochen wird. Auch Aufgabenkompetenzen ohne unmittelbare finanzielle Folgen werden hier erfaßt.<sup>89</sup> Für eine dezentrale Aufgabenkompetenz spricht ein wesentlicher Gesichtspunkt: Die Kosten für die Erkundung und Berücksichtigung der individuellen Präferenzen dürften auf einer zentralen Ebene generell höher liegen als bei dezentralen

<sup>86</sup> Vgl. Hansmeyer, 1967, S. 218.

<sup>87</sup> Vgl. Ulrich, 1986, S. 228.

<sup>88</sup> Zu einem kommunikativen Rationalitätsparadigma, das eben diese inhaltliche Bestimmung von Lebensqualität zum Gegenstand rationaler Politik erhebt, vgl. ebenda, S. 219ff., 269ff.

<sup>89</sup> Vgl. zu weiteren Definitionen der Allokationsfunktion EG, Kommission, 1977b, S. 338; Peffekoven, 1980, S. 611; Tanner, 1982, S. 22.

Einheiten.<sup>90</sup> " Die Entsprechung zwischen kollektiven Entscheidungen und individuellen Präferenzen ist ... umso höher, je beherrschbarer das Kollektiv für dieses Individuum ist."<sup>91</sup> Diese Beherrschbarkeit im Sinne von Beeinflußbarkeit ist bei kleineren Kollektiven tendenziell eher gegeben. Freilich ist dieses Argument zu relativieren: Ähneln sich die Präferenzen in mehreren benachbarten Gebietskörperschaften und sind starke Spillover-Effekte bei dezentralem Angebot zu verzeichnen, so kann eine Zentralisierung dennoch geboten sein.

Die beiden letztgenannten Gesichtspunkte spielen unter stabilitätspolitischem Aspekt eine wichtige Rolle. Die Präferenzen für Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und stetiges Wachstum dürften regional kaum streuen. Wenn Regionen überdies wirtschaftlich stark verflochten sind, führt eine aktive Wirtschaftspolitik, isoliert von einer Gebietskörperschaft betrieben, zu starken Spillover-Effekten. Diese fielen in Form von Kostenspillover-Effekten dann an, wenn z.B. in einem einheitlichen Währungsraum die Geldmengensteuerung regional dezentralisiert wäre. Die Gebietskörperschaften hätten einen Anreiz, Ausgaben durch Geldschöpfung statt durch Steuern zu finanzieren und möglicherweise Inflation zu exportieren, indem sie Güter bei benachbarten Körperschaften erwerben.<sup>92</sup> Expansive finanzpolitische Maßnahmen zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung implizieren Nutzenspillovers in Abhängigkeit von der marginalen Importquote. Der von der aktiven Körperschaft erhoffte Beschäftigungseffekt wird durch außenwirtschaftliche Verflechtungen geschmälert. Schließlich spielen auch economies of scale eine Rolle. Widersprüchliche wirtschaftspolitische Maßnahmen in ökonomisch verflochtenen Volkswirtschaften können sich gegenseitig paralysieren, während sich abgestimmte Aktionen im Hinblick auf das gemeinsam präferierte Ziel ergänzen.<sup>93</sup> Daß die jeweiligen nationalen Körperschaften auch bei enger Verflechtung zögern werden, Aufgabenkompetenzen aus dem stabilisierungspolitischen Bereich auf eine supranationale Ebene zu übertragen, hängt damit zusammen, daß geld- und finanzpolitische Autonomie als wichtigste Indikatoren wirtschaftspolitischer Souveränität betrachtet werden. Der Verzicht hierauf impliziert also einen gewichtigen Machtverlust.<sup>94</sup>

Die Redistributionsaufgabe setzt sich zum Ziel, die durch den Marktmechanismus bewirkte Verteilung der Einkommen zwischen Personen bzw. Regionen (Kollektiven) zu korrigieren. Die Zuständigkeit der hierarchisch höchsten Ebene wird

<sup>90</sup> Es handelt sich bei diesen diseconomies of scale um Informations- und Konsensfindungskosten. Vgl. Kirsch, 1978, S. 14f.; Peffekoven, 1980, S. 611f.; Tanner, 1982, S. 22.

<sup>91</sup> Kirsch, 1978, S. 14.

<sup>92</sup> Vgl. Peffekoven, 1980, S. 616; Tanner, 1982, S. 19.

<sup>93</sup> Vgl. ebenda, S. 20.

<sup>94</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977b, S. 369.

damit begründet, daß regional oder lokal unterschiedlich formulierte Umverteilungsnormen ein Trittbrettfahrerverhalten herausfordern können, wodurch das Verteilungsziel konterkariert würde. Die Wohlhabenden finden sich in Gebieten mit geringer Besteuerung und die Armen in Regionen mit anspruchsvollen Sozialprogrammen und somit höherer Abgabenlast zusammen. Dies erschwert die Finanzierung der Sozialprogramme und gefährdet das interregionale Gleichgewicht.<sup>95</sup> Hohe Mobilität, unbefriedigende Resultate einer möglicherweise freiwilligen, "altruistischen" Umverteilung,<sup>96</sup> die soziale Unkontrollierbarkeit von free-rider-Verhalten in großen Kollektiven, gekoppelt mit dem politischen Zwang, die interregionalen Unterschiede innerhalb eines Staatsverbandes nicht zu groß werden zu lassen, führen also zu einer nationalen Aufgabenkompetenz für die Verteilung. Die Mobilitätskosten über Staatsgrenzen hinweg werden dabei als wirksame Barriere gegen weiteres free-rider-Verhalten angesehen.<sup>97</sup> Erhöht jedoch der Integrationsprozeß die personelle Mobilität innerhalb der EG, könnte zukünftig die forcierte Abgabe von verteilungspolitischen Aufgabenkompetenzen an EG-Instanzen gerechtfertigt sein.

Die interkollektiven Verteilungsaspekte müssen im EG-Rahmen besonders beachtet werden. Denn die integrationsinduzierten Wohlfahrtseffekte (Handelsschaffung etc.) sind zwischen den beteiligten Kollektiven (Mitgliedstaaten) ungleichmäßig verteilt. Aus politischen und wirtschaftlichen Gründen ist aber ein Verbleib der weniger reichen Staaten in der Koalition erwünscht; d.h. sie sollten zumindest besser gestellt sein als vor ihrem EG-Beitritt. Insofern sind interkollektive, distributionspolitisch motivierte Transfers als Seitenzahlungen zwecks Aufrechterhaltung der Gemeinschaft interpretierbar.<sup>98</sup> Dabei spielt das politische Postulat der Schaffung einheitlicher ökonomischer Mindeststandards mit wachsender Integration eine maßgebliche Rolle: Langfristig kann es so möglich werden, die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den EG-Mitgliedstaaten als Beziehungen zwischen Regionen eines Wirtschaftsraums zu betrachten, so daß die für nationale Volkswirtschaften formulierten Implikationen der ökonomischen Föderalismustheorie vorbehaltlos anwendbar werden.<sup>99</sup>

Dezentralisierungs- und Zentralisierungsgründe müssen im konkreten Fall sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Z.B. ließe sich mit stabilisierungspolitischen Erwägungen eine sehr weitgehende Zentralisierung begründen, die die nachgeordneten Gebietskörperschaften zu bloßen Erfüllungsgehilfen der Zentrale degradieren könnte.<sup>100</sup> Ferner treten abhängig vom Zentralisierungsgrad

<sup>95</sup> Vgl. Peffekoven, 1980, S. 615.

<sup>96</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977b, S. 370; Wust, 1981, S. 123.

<sup>97</sup> Vgl. Thöni, 1986, S. 49.

<sup>98</sup> Vgl. Emerson, 1977, S. 145; Hackenbroch, 1983, S. 35.

<sup>99</sup> Vgl. Emerson, 1977, S. 166.

<sup>100</sup> Vgl. Thöni, 1986, S. 55.

institutionelle Interessenkonflikte mehr oder weniger deutlich zutage, z. B. zwischen (interregionaler) Verteilung und (gesamtwirtschaftlichem) Wachstum. Eine Alternative zur vollständigen Zentralisierung bietet mitunter, die Aufgabenverteilung durch Maßnahmen der vertikalen Kooperation (EG-Empfehlungen, Richtlinien) bzw. durch den sogenannten kooperativen Föderalismus zu ergänzen. Die Aufgabenkompetenz wird dabei nur teilweise zentralisiert, in der Sprache der institutionellen Integrationstheorie also Konsultation und Harmonisierung bis hin zur vertikalen Koordinierung praktiziert. Eine solche Lösung läuft nicht auf eine definitive Kompetenzverteilung, sondern eine Kompetenzverflechtung hinaus.<sup>101</sup>

### 1.3.3. Perspektiven ausgabenwirksamer Kompetenzen auf EG-Ebene

Wie in Kap. 1.2.4. schon deutlich wurde, setzt eine Zollunion mit teilweise verwirklichtem Binnenmarkt bestimmte Kompetenzen für die supranationale Ebene voraus. Beschränkt auf die ausgabenwirksamen Funktionen sollen diese kurz für den Fall der EG konkretisiert und an den oben entwickelten Kriterien gemessen werden. Unterschiede zwischen dem EG-Aufgabenkatalog und typischen Funktionen einer zentralen Ebene zeigen Wege zur Weiterentwicklung ausgabenwirksamer EG-Kompetenzen auf. Dabei muß natürlich unterstellt werden, daß die funktionelle und institutionelle Integration fortschreitet.

#### 1.3.3.1. Die gegenwärtige Verteilung

Von einer Verpflichtung zu einer gemeinsamen ausgabenwirksamen Politik im Sinne einer ausschließlichen Zuständigkeit der EG kann nur (mit Einschränkungen) in gewissen Bereichen der Agrarmarktpolitik gesprochen werden. Nationale Ausgaben (und Aufgaben) sind z. B. beim Agrarmarktgarantiesystem durch Direktausgaben der EG ersetzt worden.<sup>102</sup> Werden die Kriterien für und gegen Zentralisierung herangezogen, läßt sich die Agrarmarktregulierung nur insoweit als eine typische EG-Aufgabe charakterisieren, als sie, weil EG-weit durchgeführt, zur Vereinheitlichung beiträgt und möglicherweise das Zusammengehörigkeitsgefühl fördert. Es sind keine größeren Spillover-Effekte zu vermuten als auf anderen, in den internationalen Handel involvierten Märkten. Eine Renationalisierung empfiehlt sich dagegen vor allem aus Gründen der demokratischen Kontrolle und gewisser diseconomies of scale (Informations-,

<sup>101</sup> Vgl. dazu Scharpf, 1985, S. 325.

<sup>102</sup> Vgl. Nittka, 1979, S. 173 f.; Hackenbroch, 1983, S. 47f.; EG, Kommission, 1986b, S. 8f.; Strasser, 1982, S. 338 spricht in diesem Zusammenhang von direkten Interventionen.

Bürokratiekosten).

Alle übrigen Ausgabenhoheiten ergänzen nationale Maßnahmen bzw. ersetzen sie nur teilweise. Sie können auch als konkurrierende Tätigkeitsbereiche bezeichnet werden, da sie mit nationalen Aktivitäten abgestimmt werden müssen.<sup>103</sup> Es kann hier von einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus gesprochen werden, zumal Kompetenzverflechtungen auftreten. Die Diskussion um die Fortentwicklung der EG-Aufgaben betrifft diese Bereiche bzw. solche, die aufgrund von Beharrungstendenzen noch gar nicht erfaßt worden sind, obwohl ökonomische Argumente eindeutig dafür sprächen.

Die EG beteiligt sich finanziell momentan hauptsächlich in folgenden Politikbereichen:<sup>104</sup>

- Entwicklungshilfe
- Forschungspolitik
- Agrarstrukturpolitik
- Regionalpolitik
- Energiepolitik
- Sozialpolitik
- sektorale Wirtschaftspolitik (Kohle, Stahl)

Die genannten Bereiche überschneiden sich teilweise. Mit Ausnahme der Agrarstruktur- und der Sozialpolitik wird in allen Bereichen auch mit Darlehensinstrumenten gearbeitet.<sup>105</sup> Vergleicht man diese Interventionsbereiche mit den typischen Funktionen eines Zentralstaates, wird klar, daß die EG gegenwärtig von einer föderalen Aufgabenverteilung noch weit entfernt sind. Gleichzeitig können die auf supranationaler Ebene ausbaufähigen Politikbereiche identifiziert werden.

Als typisch zentralstaatliche Ausgabenfunktionen, die sich sowohl nach ökonomischen und politischen Kriterien ableiten als auch historisch belegen lassen und sich grundsätzlich für eine vollkommene Verlagerung auf EG-Ebene eignen, sind zu nennen:<sup>106</sup>

- Landesverteidigung
- Hochtechnologie- und Grundlagenforschung

<sup>103</sup> Strasser, 1982, S. 338 spricht in ähnlichem Zusammenhang von indirekter Intervention. Die Kommission bezeichnet ihre Interventionen unverblümt als "Löcherstopfen" bei nationalen Maßnahmen, was einem kooperativen Föderalismus natürlich widerspricht, vgl. EG, Kommission, 1986b, S. 10.

<sup>104</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 338 f.; Harbrecht, 1984, S. 196.

<sup>105</sup> Soweit man nicht die quantitativ geringe Finanzierung von Arbeiterwohnungen durch Darlehen nach Art. 54 EGKSV als sozialpolitisch motiviert auffaßt; vgl. EG, Kommission, 1987e, S. 74.

<sup>106</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977b, S. 400ff.; Caesar, 1980, S. 36ff.

- Sozialpolitik
- Entwicklungshilfe
- Konjunktur- und Wachstumspolitik
- Geld- und Währungspolitik

Daß die EG im Verteidigungsbereich keinerlei Kompetenzen besitzen, ist atypisch für eine im Entstehen begriffene Föderation,<sup>107</sup> denn es gibt große economies of scale und Spillover-Effekte. Diese werden jedoch teilweise im Rahmen der NATO genutzt.<sup>108</sup>

Economies of scale der Forschung werden oft in internationalen ad-hoc-Klubs realisiert, da das Ausschlußprinzip funktioniert und die Beherrschbarkeit kleiner Kollektive sowie die größere Flexibilität für die beteiligten Staaten diese Organisationsform verlockender erscheinen lassen als eine permanente Installation auf EG-Ebene.<sup>109</sup> Daneben sind die EG im Rahmen zahlreicher Programme im Bereich der Grundlagen- und vorwettbewerblichen Forschung aktiv. Mit den neuen Art. 130f, g und i EWGV weist die EEA der Gemeinschaft eine globale Forschungskompetenz ausdrücklich zu. Damit wird zwar den Vorteilen gemeinschaftlicher Forschung Rechnung getragen; jedoch beeinträchtigt diese Neuerung gleichgerichtete nationale Forschungsanstrengungen nicht.<sup>110</sup>

Sozialpolitisch beschränken sich die EG-Ausgabenkompetenzen bisher auf Mobilitätsbeihilfen für Arbeitnehmer im Rahmen des ESF sowie des EGKSV.<sup>111</sup> Eine weitergehende interpersonelle Verteilungsaufgabe wird sich in nächster Zeit kaum durchsetzen, da es zahlreiche nationale Besonderheiten gibt und die einzelnen Sozialsysteme teilweise hoch entwickelt sind.<sup>112</sup> Eine erhöhte Wanderung infolge der Integration auf dem Arbeitsmarkt führt aber zu Spillover-Effekten, was in Zukunft für eine europäische Sozialpolitik sprechen kann. Vorerst wird sich die Gemeinschaft auf interkollektive Verteilungsaufgaben beschränken müssen, die hier als Regionalpolitik definiert werden.

Entwicklungshilfepolitik betreiben die EG und ihre Mitgliedstaaten nebeneinander. In den im Mac-Dougall-Bericht untersuchten fünf Föderativstaaten fällt die Zuständigkeit für diese Aufgabe stets an die Zentralebene.<sup>113</sup> Läßt man die grundsätzliche Problematik öffentlicher Entwicklungshilfe einmal außer Betracht, sprechen economies of scale (Komplementarität), Spillover-Effekte und die weitreichenden außenhandelspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft dafür, daß

<sup>107</sup> Vgl. Emerson, 1977, S. 132f.

<sup>108</sup> Auf die durch Prestigedenken gesetzten Grenzen weist Emerson, 1977, S. 143 hin.

<sup>109</sup> Vgl. ebenda, S. 143f.; Scharpf, 1985, S. 324.

<sup>110</sup> Vgl. Hrbek u.a., 1986, S. 177f.; EG, Kommission, 1987c, S. 161ff.

<sup>111</sup> Vgl. Harbrecht, 1984, S. 206.

<sup>112</sup> Vgl. Denton, 1979, S. 16.

<sup>113</sup> Vgl. EG, Kommission, S. 400.



auf diesem Gebiet die Entwicklung der Ausgabenkompetenz zugunsten der EG voranschreiten sollte.

Im Bereich der Konjunktur-, Geld- und Währungspolitik haben die EG keine eigenständigen Ausgabenkompetenzen, wenn von dem Instrument der Zahlungsbilanzdarlehen<sup>114</sup> abgesehen wird. Die Erkenntnis, daß diese Politikbereiche bei entsprechender wirtschaftlicher Verflechtung starke Spillover-Effekte zeitigen, hat lediglich zu Formen horizontaler Konsultation geführt, wie sie vor allem in den Art. 103 ff. EWGV formuliert oder im Rahmen des EFWZ praktiziert werden.<sup>115</sup>

Damit sind die zentralstaatlichen Funktionen, die die EG als vierte Ebene unvollständig ausfüllen, skizziert. Teilweise sind Ansätze zu einem kooperativen Föderalismus erkennbar (Entwicklungshilfe, Regionalpolitik). Kompetenz- und Ausgabenschwerpunkt liegen hierbei indes noch eindeutig bei den Mitgliedstaaten.

Die Regionalpolitik sowie die Interventionen auf dem Kohle- und Stahlsektor spielen eine Sonderrolle: Schon aus Selbsterhaltungsgründen muß die EG die Verantwortung für eine gleichmäßige Verteilung der integrationsinduzierten Vorteile bzw. für einen Ausgleich integrationsinduzierter Nachteile mittels regionalpolitischer Eingriffe übernehmen.<sup>116</sup> Dem politischen Kriterium "Mindestversorgung" kommt also eine Sonderrolle zu. Kohle- und Stahlindustrie waren als kriegswichtige Schlüsselindustrien schon immer Gegenstand staatlicher Interventionen. Die Zusammenfassung der Kohle- und Stahlinteressen unter dem Dach der EGKS sollte kriegserischen Konflikten in Europa die Grundlage entziehen.<sup>117</sup>

#### 1.3.3.2. Die künftige Rolle von durch Darlehen finanzierten Aufgaben in der Gemeinschaft

Basierend auf diesen Überlegungen und den oben angeführten Kriterien hat der Mac-Dougall-Bericht Ausgabenfunktionen auf ihre Übertragbarkeit auf die Gemeinschaftsebene hin untersucht.<sup>118</sup> Im folgenden werden nur die Funktionen, die das Mac-Dougall-Komitee auch für durch Darlehen finanzierbar hält, skizziert:

- **Entwicklungshilfeleistungen** auf Gemeinschaftsebene implizieren höhere Verhandlungsmacht und größere Effizienz durch Vereinheitlichung. Eine

<sup>114</sup> Vgl. Teil II, Kap. 4.3.

<sup>115</sup> Die Kommission kann nur Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben; vgl. insbesondere Art.105, 108 und 109 EWGV.

<sup>116</sup> Vgl. Denton, 1979, S. 15.

<sup>117</sup> Vgl. Teil II, Kap. 1.1.

<sup>118</sup> Vgl. EG-Kommission, 1977a, S. 14; dies., 1977b, S. 379ff.



entsprechende Gestaltung von Durchführungskompetenzen könnte besonderen Verbindungen aus der Kolonialzeit Rechnung tragen, solange die EG noch keine eigene Organisation anstelle der Mitgliedstaaten aufgebaut haben. Zwar trägt der überwiegende Teil der von den EG bereitgestellten Mittel das Merkmal von Zuschüssen, doch sind u. U. zinsgünstige Darlehen vorgesehen.<sup>119</sup>

- **Forschungs- und Entwicklungsbemühungen** auf dem Energiesektor sind mit economies of scale verbunden.<sup>120</sup> Staatliche Eingriffe sind eine Folge hoher Investitionsrisiken in diesem Bereich, die auf private Initiativen prohibitiv wirken können, und denkbarer politisch-strategischer Interessen (Kernenergie).<sup>121</sup> Sind alle EWG-Staaten annähernd gleichmäßig betroffen und können oder wollen einzelne Staaten die entsprechende finanzielle Belastung nicht tragen, so kann hieraus eine Gemeinschaftsaufgabe erwachsen. Im Interesse des Zusammenhalts und des Bewahrens der economies of scale einer gemeinsamen Energiepolitik sollte die supranationale Ebene demzufolge mit Darlehen und Zuschüssen eingreifen.
- **Verkehrsinfrastrukturvorhaben** werden für eine EG-Finanzierung dann relevant, wenn sie grenzübergreifend konzipiert sind.<sup>122</sup> Ein besonderes Interesse der EG ergibt sich außerdem daraus, daß diese Vorhaben die Mobilität und Zusammengehörigkeit fördern.
- Im **Kohle- und Stahlsektor** verfügt die EG-Kommission aufgrund des EGKSV schon jetzt über weitreichende Kompetenzen. Die Kohle- und Stahlbranche hat mit strukturellen Problemen zu kämpfen, denen zum Teil durch Umstellungsdarlehen begegnet werden könnte. Dieses Instrument ließe sich auch bei anderen Problemsektoren, die mehrere EG-Staaten betreffen, einsetzen. Spillover-Effekte sind abhängig vom Grad der Integration der jeweiligen Märkte. Sie dürften im Kohle- und Stahlsektor infolge der intensiven EG-Interventionen relativ weit fortgeschritten sein.<sup>123</sup>
- **Regionalpolitisch motivierte Beschäftigungsanreize** können durch EG-Darlehen ausgelöst werden. Der Wettbewerb in einem Gemeinsamen Markt hat Auswirkungen auf die regionale Beschäftigungslage, die der betroffene Staat möglicherweise nicht ausgleichen kann. Größer werdende regionale Diskrepanzen stehen dem Konvergenzziel entgegen, so daß der Einsatz von EG-Darlehen in produktiven Sektoren gerechtfertigt sein könnte. Diese Funktion ist nicht sektorspezifisch und kann deshalb zum Teil bei den schon genannten Tätigkeiten berücksichtigt werden.

<sup>119</sup> Vgl. Zippel, 1986, S. 310.

<sup>120</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977b, S. 395.

<sup>121</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977a, S. 61.

<sup>122</sup> Vgl. Emerson, 1977, S. 142.

<sup>123</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977b, S. 396f.

- Während sich die supranationale Ebene, betrachtet man nur die Darlehensvergabe, bei den bisher aufgezählten Funktionen auf die Rolle eines Finanzmittlers beschränken kann, würde die Aufnahme von Anleihen aus Stabilisierungserwägungen eine allgemeine budgetäre Verschuldungsbefugnis implizieren. Auch wenn die Stabilisierungsaufgabe eindeutig der zentralen Ebene zuzuordnen ist, sorgen die Souveränitätsvorbehalte der Einzelstaaten dafür, daß eine Weiterentwicklung in naher Zukunft nicht zu erwarten ist.

## 2. Ausgestaltung und Wirkungen öffentlicher Finanzierungsinstrumente

Die öffentliche Finanzierungshilfe kann sich sowohl des Instruments der verlorenen Zuschüsse als auch des Darlehensinstrumentariums bedienen. Im folgenden ist zu prüfen, welche Aufgaben vorzugsweise durch (öffentlich vermittelte) Darlehen finanziert werden sollten.

Der zugehörige institutionelle Rahmen kann durch die Schaffung eines Fonds oder die Gründung einer Bank abgesteckt werden. Für welche Zwecke welche Finanzierungsformen und Institutionen geeignet sind, soll nunmehr geklärt werden.

### 2.1. Klassifizierung öffentlicher Finanzierungshilfen nach Zielsetzungen

Gerade die EG-Finanzierungshilfen sind oft nur als ein Reflex einer unzureichenden Rechtsharmonisierung bzw. Koordination nationaler Politiken anzusehen. In bezug auf die zu bewältigenden Finanzierungsprobleme handelt es sich also mitunter um zweitbeste Lösungen.<sup>124</sup> Aufschlußreich sind z.B. die Gründe, die die Kommission für ihr Eingreifen bei der Finanzierung großer Infrastrukturen nennt: neben dem hohen Risiko und einer ungewissen Rentabilität Kapitalverkehrsrestriktionen und unterschiedliche steuerliche Behandlung,<sup>125</sup> also Probleme, denen durch Maßnahmen der Harmonisierung und Koordinierung unmittelbarer begegnet werden könnte. Diese Einschränkung ist bei der nun folgenden Diskussion der effizienten Aufgabenverteilung zwischen Formen einer öffentlichen Finanzierungshilfe zu beachten, sobald die Ergebnisse auf die EG übertragen werden sollen.

Über die Aufgabenverteilung zwischen Zuschüssen und Darlehen scheinen sich die Gemeinschaftsorgane in der Vergangenheit nicht immer im klaren gewesen zu

<sup>124</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 116f.

<sup>125</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987a, S. 3f.

sein.<sup>126</sup> In jüngerer Zeit zeugen Überlegungen zur Substitution von Zuschüssen à fonds perdu durch Darlehen oder gar Bürgschaften aus rein haushaltspolitischen Erwägungen, d.h. aufgrund der Erschöpfung der Eigenmittel,<sup>127</sup> von der Gefahr, daß der Aufgabenverteilung ein verkürzter fiskalischer Blickwinkel zugrundegelegt wird. Wie im folgenden für die einzelnen Instrumente zu belegen sein wird, läßt sich eine klare, effizienzfördernde Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Formen öffentlicher Finanzierungshilfen durchaus begründen. Übersicht 2 zeigt die Ansatzstellen der einzelnen Finanzierungshilfeinstrumente. Im Zusammenhang mit der Finanzierung von Großprojekten hat sich die Kommission ähnliche Überlegungen zu eigen gemacht. Weil es dabei nicht so sehr um ein Liquiditätsproblem als vielmehr um ein Problem verzögerter oder ungewisser Rentabilität und somit hoher Risiken geht, schlägt sie für Durchführbarkeitsstudien (Rentabilität fraglich) Zuschüsse à fonds perdu, in der Anlaufphase der Finanzierung Kapitalbeteiligungen und erst in der eigentlichen Bau- und Finanzierungsphase bei konkreten Besicherungsproblemen Bürgschaften vor.<sup>128</sup>

Übersicht 2: Ansatzstellen von Finanzierungshilfen im Vergleich<sup>129</sup>

	Schwachstellen	Liquiditätsproblem	Rentabilitätsproblem	Besicherungsproblem
Instrument				
Verlorener Zuschuß			x	
Darlehen				
- zu Vorzugszinsen		x		x
- mit Zinszuschuß		x	x	
- bedingt rückzahlbar		x		x
Bürgschaft				x
Beteiligung		(x)		x

<sup>126</sup> So schreibt Strasser 1979: "Zum derzeitigen Zeitpunkt ist keine klare Trennungslinie [zwischen Zuschüssen und Darlehen B.D.] zu erkennen, was der Transparenz und insbesondere der Wirksamkeit der europäischen Finanzen abträglich ist." Vgl. Strasser, 1979, S. 181.

<sup>127</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987b, S. 22.

<sup>128</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987a, S. 1ff.; dies., 1987e, S. 20ff.

<sup>129</sup> Zu einer ähnlichen Übersicht vgl. Dickertmann u.a., 1987, S. 28.

Im allgemeinen muß der Leistungsempfänger bestimmte Selbstbeteiligungsaufgaben erfüllen. Generell gilt, daß Selbstbeteiligungsaufgaben um so milder ausfallen, je stärker das Gemeinschaftsinteresse und je geringer das Interesse des Adressaten ist. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die Kommission nur selten autonom, d.h. unter ausschließlicher Abwägung von (wie auch immer definierten) "Gemeinschaftsinteressen" entscheidet. Die Interessen der Leistungsempfänger (oft die Mitgliedstaaten) kommen über den Rat bzw. zahlreiche nationale Vorschriften zum Zuge.<sup>130</sup> Auch wenn der begünstigte Staat ein starkes Interesse an den zu fördernden Vorhaben hat, können also die Beteiligungsaufgaben infolge eines Interessenausgleichs schwach ausfallen.

Als Finanzierungsinstrumente sind im folgenden zu unterscheiden: Verlorene Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften und Beteiligungen der öffentlichen Hand.

#### 2.1.1. Verlorene Zuschüsse

Verlorene Zuschüsse belasten das Budget unmittelbar und in voller Höhe. Die haushaltspolitisch Verantwortlichen neigen deshalb dazu, sie sparsam zu dosieren und nur einzusetzen, wenn sie vermuten, daß andere Formen öffentlicher Finanzierungshilfen nicht das gewünschte Resultat zeitigen.<sup>131</sup> Sie sind bei Liquiditätsproblemen deshalb kaum geeignet. Anders verhält es sich bei Rentabilitätsproblemen: Bezogen auf das begünstigte Projekt können erhebliche Rentabilitätseffekte erzielt werden. Verlorene Zuschüsse sind ex definitione unverzinslich und nicht rückzahlbar. Das ist gleichbedeutend mit dem Verzicht eines (öffentlichen) Kapitalgebers auf einen Anteil am Ertrag, so daß die übrigen (privaten) Kapitalgeber entsprechend höher profitieren. Da eine Grundlage der Kreditaufnahme, nämlich die Eigenkapitalbasis, verstärkt wird, lassen sich auf diesem Umweg auch die Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten verbessern.

Bezogen auf die hier zu untersuchenden Anleihen und Darlehen sind insbesondere öffentliche Schuldendiensthilfen als verlorene Zuschüsse einzuordnen.

Im Rahmen ihrer Strukturpolitiken setzen die EG verlorene Zuschüsse besonders über den EFRE, den ESF und den EAGFL, Abteilung Ausrichtung ein. Ferner vergibt die Gemeinschaft Zuschüsse mit forschungs- oder entwicklungspolitischer Ausrichtung.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Z.B. die Richtspannen des EFRE; vgl. EG, Kommission, 1985a, S. 10.

<sup>131</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 142f.; Dickertmann, 1979, S. 563f.

<sup>132</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985a, S. 15ff., S. 58, Tab. 1; zur Tätigkeit im Jahre 1986 vgl. dies., 1987c, S. 207ff., 224, 252f., 270f. Die EGKS-Zuschüsse sind quantitativ weniger

### 2.1.2. Darlehen

Kredite der öffentlichen Hand werden nur in Anspruch genommen, wenn sie gegenüber den Finanzierungsalternativen des Kapitalmarkts Vorteile aufweisen. Diese Vorteile können dreierlei Gestalt annehmen:<sup>133</sup>

Bei Krediten zu Vorzugszinsen werden keine marktüblichen Risikomaßstäbe angelegt. Dies kann in zwei Fällen zweckmäßig sein: Zum einen kann das Engagement im Extremfall als so riskant angesehen werden, daß private Kapitalgeber zur Übernahme grundsätzlich nicht bereit sind.<sup>134</sup> Dieser Fall ist bei Großprojekten mit langer Amortisationsdauer und nicht abschätzbarer Profitabilität unter Umständen zu erwarten. Eine zweite Zielgruppe stellen kleine, innovative Unternehmen ohne Zugang zum Kapitalmarkt dar, deren Kapitalakquisition vor allem darunter leidet, daß sie keine ausreichenden Sicherheiten zu stellen vermögen.<sup>135</sup> Der öffentliche Kreditmittler nimmt Mittel am Kapitalmarkt unter Ausnutzung seines guten Standings auf und gibt sie zum gleichen Zinssatz, eventuell unter Berücksichtigung von Verwaltungskosten, an den Projektträger weiter. Das Liquiditätsproblem wird auf diese Weise gelöst. Ein Kredit zu Vorzugszinsen erzielt indes solange keinen direkten Rentabilitätseffekt, wie ein Zins zugrundegelegt wird, der annähernd auf den Kapitalbeschaffungskosten des Finanzintermediärs basiert. Der Verzicht auf eine bankmäßige Sicherheit führt dazu, daß dieses Instrument in seiner zweiten Funktion, nämlich das Risiko zu überbrücken, der Bürgschaft und dem bedingt rückzahlbaren Kredit ähnelt, denn de facto übernimmt der Finanzintermediär eine Garantie für den Darlehensnehmer gegenüber dem Anleihezeichner und trägt das Risiko mit, da er sich selbst nicht adäquat absichert.

Erkennbar wird der Subventionseffekt, wenn die öffentliche Kreditvergabe mit Zinszuschüssen ausgestattet ist.<sup>136</sup> Letztere werden aus Haushaltsmitteln bestritten, dort ausgewiesen und führen zu einem kombinierten Finanzierungs- und Rentabilitätseffekt während der Laufzeit des Darlehens. Im übrigen können die Konditionen des eigentlichen Darlehens marktmäßig kalkuliert sein.

Bedingt rückzahlbare Kredite verbinden den Finanzierungs- mit einem Risikoausgleichseffekt, denn es wird vereinbart, daß die Tilgung vom Erfolg des fi-

---

bedeutend; vgl. EGKS, 1987, S. 28ff. zur Tätigkeit der EEF  
vgl. z.B. EG, Kommission, 1986c, S. 3ff.

<sup>133</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 144ff.

<sup>134</sup> Vgl. Tanner, 1982, S. 14; Dickertmann u.a., 1987, S. 40;  
vgl. die ähnlichen Überlegungen der EG, Kommission, 1986a,  
S. 23 zu Infrastrukturgroßprojekten.

<sup>135</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 144.

<sup>136</sup> Vgl. Dickertmann u.a., 1987, S. 28f.

nanzierten Projekts abhängt.<sup>137</sup> Insoweit gehen sie über den Kredit zu Vorzugszinsen hinaus. In bezug auf die Haftung ist eine Ähnlichkeit mit dem Eigenkapital unverkennbar, so daß sich der Unterschied zum verlorenen Zuschuß neben der eingeschränkten Rückzahlungs- und Verzinsungspflicht nur im vermutlich höheren Liquiditätseffekt äußert. In ihrer Funktion gleichen bedingt rückzahlbare Kredite einer zeitlich begrenzten Beteiligung am Kapital.

### 2.1.3. Bürgschaften

Unmittelbarer Ansatzpunkt von Bürgschaften ist die Stellung von Sicherheiten für einen i.d.R. am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredit, dessen Vergabe andernfalls an der mangelnden Absicherung gescheitert wäre.<sup>138</sup> Analog zum Einsatzbereich eines Kredits zu Vorzugszinsen ist einerseits denkbar, daß der Kreditnehmer über die erforderlichen Kreditsicherheiten nicht verfügt. Ebenso denkbar ist, daß der Markt eine Kreditversicherung wegen eines unkalkulierbaren Risikos nicht anbietet.

Die EGKS und die EIB übernehmen Bürgschaften<sup>139</sup> für seitens Dritter gewährte Darlehen zugunsten ausgewählter Vorhaben. Die quantitative Bedeutung dieser Instrumente ist indessen im Vergleich zu den Darlehenstransaktionen außerordentlich gering.<sup>140</sup> Die Gemeinschaft verbürgte Darlehen über ihren Gesamthaushalt bisher nur im Falle der EIB-Kredite an EG-Beitrittskandidaten und an Nicht-EG-Länder im Mittelmeerraum.<sup>141</sup> In jüngerer Zeit denkt die Kommission daran, den Gesamthaushalt zusätzlich durch Garantien zugunsten von EIB-Darlehen für Infrastrukturgroßprojekte zu beanspruchen.<sup>142</sup> Mit Sicherheit spielt

<sup>137</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 146f.

<sup>138</sup> Vgl. Dickertmann u.a., 1987, S. 29.

<sup>139</sup> In den Bilanzen und Bilanzanlagen ihrer Jahresberichte spricht die EIB von Garantien, während in Art. 18 Abs. 5 Satzung von Bürgschaften die Rede ist. Die im Deutschen übliche Unterscheidung von Bürgschaft und Garantie ist im Französischen offenbar nicht gebräuchlich. Bei den EG-Aktivitäten handelt es sich nach deutscher Lesart um Bürgschaften.

<sup>140</sup> Vgl. EGKS, 1987, S. 23; EIB, 1987a, S. 99. Seit Beginn ihrer Finanzierungstätigkeit 1954 hat die EGKS nur 0,5 v.H. ihrer Kredithilfen in Form von Bürgschaften, die restlichen 99,5 v.H. in Form von Darlehen vergeben. Die gemäß Art. 18 Abs. 5 der EIB-Satzung auf das gezeichnete Kapital anzurechnenden Bürgschaften beliefen sich Ende 1986 auf 1,7 v.H. des unter Einschuß der Darlehen berechneten Gesamtbetrags, der für die Kreditvergabegrenze relevant ist. Die geringe Bedeutung ist auch eine Folge der in den Allgemeinen Richtlinien über die Kreditpolitik der EIB festgelegten Priorität der Darlehen gegenüber den Bürgschaften, vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2108.

<sup>141</sup> Vgl. dazu Teil II, Kap. 2.4.4.

<sup>142</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987a, S. 9f.

dabei neben den schwer kalkulierbaren Risiken solcher Vorhaben eine Rolle, daß öffentliche Bürgschaften unmittelbar haushaltsmäßig wenig aufwendig erscheinen. Dadurch trägt die Kommission der gegenwärtig prekären Finanzlage der Gemeinschaft Rechnung und kann dennoch finanzierungstechnische Hilfestellung leisten.

#### 2.1.4. Beteiligungen

Das Instrument öffentlicher Beteiligungen am Kapital des Unternehmens muß, um eine selektive Förderfunktion zu erfüllen, zeitlich begrenzt sein. Charakteristisch ist, daß die öffentliche Hand Eigentumsrechte erwirbt. Primär dient die Beteiligung der Risikodeckung; daneben entfaltet sie aber auch, abhängig von ihrem Finanzierungsanteil, eine Finanzierungsfunktion. Die Rückzahlbarkeit und die Tendenz, ein Unternehmen in seinem gesamten Tätigkeitsbereich zu fördern, unterscheidet die Beteiligung von eher projektbezogenen verlorenen Zuschüssen. Sie fungiert während ihrer Laufzeit als Haftungskapital, was de jure den Unterschied zum Darlehen begründet. Das Rentabilitätsziel ist infolge der zeitlichen Begrenzung nur bei Verzicht auf haftungskapitalgemäße Verzinsung von (sekundärer) Bedeutung; präziser dürften hier projektgebundene Zuschüsse à fonds perdu wirken.

Auf EG-Ebene sind zur Zeit drei Ansatzpunkte für dieses Finanzierungsinstrument erkennbar:

Seit einigen Jahren bemüht sich die Kommission um eine Förderung des Wagniskapitals.<sup>143</sup> Angestrebt werden Engagements bei innovativen Klein- und Mittelunternehmen (KMU), die als Minderheitsbeteiligungen ausgestaltet sein sollen, um die Unabhängigkeit der betreffenden Unternehmen zu erhalten. Dadurch wird natürlich der Finanzierungseffekt geschmälert. Aus Haushaltsmitteln übernimmt die Gemeinschaft Teilfinanzierungen bei Wagniskapitalgesellschaften, die wiederum über Fonds für Kapitalbeteiligungen bei KMU verfügen. Bei den Kapitalempfängern ergänzt die Finanzierungsfunktion die (wichtigere) Risikoüberbrückungsfunktion.

Ein neuer Vorschlag der Kommission zielt auf eine Gemeinschaftsbeteiligung aus Haushaltsmitteln in der Anlaufphase einer Finanzierung von Großvorhaben.<sup>144</sup> Angesichts des hohen finanziellen Gesamtaufwands ist das Hauptziel dieser Kapitalbeteiligung darin zu sehen, den schwer überschaubaren Risiken ansatzweise zu begegnen und das Besicherungsproblem etwas zu entschärfen. Schließlich hat der Mechanismus konkreten Eingang in die Abkommen von Jaundé

<sup>143</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985a, S. 19; dies., 1986a, S. 18f.; dies., 1987e, S. 27f.

<sup>144</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987a, S. 7.

und Lomé gefunden, die Vorhaben im Interesse der AKP-Staaten in ihrer Startphase unterstützen sollen: "Zur Erreichung dieser Ziele kann das haftende Kapital dafür verwendet werden, namens der Gemeinschaft zeitweilige Minderheitsbeteiligungen am Kapital der betreffenden Unternehmen oder der Einrichtungen für Entwicklungsfinanzierung in den AKP-Staaten zu erwerben."<sup>145</sup> Nur die in Kap. 2.1.2. genannten Finanzierungshilfen werden über Anleihen refinanziert. Im Einklang mit dem Thema wird sich diese Arbeit daher im folgenden auf die verschiedenen dort erwähnten Darlehensvarianten beschränken.

## 2.2. Der institutionelle Rahmen

### 2.2.1. Das Fondsprinzip

Im Falle der EG legt ein nur rudimentärer Föderalismus, ein von nationalen Interessen geprägtes Entscheidungsverhalten der Mitgliedstaaten und ein Haushaltsverfahren, bei dem Ausgabenbeschlüsse je nach Zuständigkeitsbereich von verschiedenen Ministerräten getroffen werden können, ein Fondsdenken nahe.<sup>146</sup> Dies kommt durch die nach wie vor verwandten Begriffe "Agrarfonds", "Regionalfonds" und "Sozialfonds" zum Ausdruck, obwohl diese Ausgabenkategorien seit 1970 budgetär zum Gesamthaushalt zusammengefaßt sind.

Während eine Vergabe verlorener Zuschüsse zwangsläufig zum Versiegen der Fondsmittel führt, falls jener nicht ständig neu gespeist wird, kann bei Gewährung von Darlehen zumindest nach einer bestimmten Frist auf eine permanente Neudotierung des Fonds verzichtet werden, da ständig Mittel zurückfließen. Diese finanztechnische Eigenschaft von Krediten erleichtert es, die Investitionsfinanzierung durch Darlehen aus dem Haushalt in einen separaten Fonds zu überführen. Die Finanzierung wird dadurch von kurzfristig orientierten haushaltspolitischen Unwägbarkeiten unabhängig. Verlorene Zuschüsse bleiben wegen ihrer einmaligen und endgültigen Budgetwirksamkeit eher als öffentliche Darlehen Gegenstand des jährlichen Haushaltsverfahrens.

Nun wird der Fondsbegriff keineswegs einheitlich abgegrenzt. Allen Definitionen gemeinsam ist, daß es sich um Mittel handeln muß, die vom normalen Haushalt abgegrenzt sind und einem besonderen Zweck dienen.<sup>147</sup> Es ist jedoch eine zu enge Betrachtungsweise, das Attribut 'Fonds' in Abgrenzung zur Bank einem

<sup>145</sup> EG, Rat und Kommission, 1986, S. 59, Art. 199 des Abkommens Lomé III; vgl. EIB, 1987a, S. 94f., wo die Finanzierungen mit haftendem Kapital im Rahmen der Mittelmeerprogramme und der Abkommen von Jaundé und Lomé in der Spezialsektion ausgewiesen werden. Vgl. dazu auch Müller-Borle, 1983, S. 2098f.

<sup>146</sup> Vgl. Henke, 1981, S. 81; Bieber, 1982, S. 120.

<sup>147</sup> Vgl. Dickertmann, 1971, S. 167.



Finanzinstrument vorzubehalten, das ausschließlich aus Haushaltsmitteln gespeist wird.<sup>148</sup> Der Kapitalstock eines Fonds kann grundsätzlich aufgebaut werden aus:<sup>149</sup>

- allgemeinen Haushaltsmitteln, woraus eine enge Bindung an die Haushaltsbewilligungsinstanz folgt,
- autonomen Finanzierungsquellen, z. B. zweckgebundenen Steuern oder Klubbeiträgen,
- auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Kreditmitteln.

Werden mit einem Fonds langfristige, z.B. strukturpolitische Programme verfolgt, deren Vorhaben einen hohen Kapitalbedarf implizieren, so bietet sich die Darlehensvergabe an, d.h. es wird das Prinzip eines revolving Fonds realisiert. Wesentlicher Vorteil ist, daß eine weitgehende finanzielle Unabhängigkeit vom Budget mit einer langfristigen Verfügbarkeit von Kapitalmitteln verknüpft ist, denn ein einmal ins Leben gerufener und mit einem hinreichenden Kapitalstock bzw. Garantien ausgestatteter Fonds trägt sich selbst, freilich abhängig von der Amortisation der finanzierten Projekte. Die Konditionen der vergebenen Darlehen hängen allerdings von der Refinanzierung ab: Beschafft sich ein Fonds seine Mittel ausschließlich durch Kapitalmarktanleihen, ist eine Gewährung von Darlehen zu Vorzugszinsen oder mit Zinsermäßigungen auf Dauer nicht möglich. Denn nimmt man an, daß der öffentliche Finanzintermediär keinen Informationsvorsprung gegenüber privaten Kapitalgebern besitzt und daß ein funktionsfähiger Kapitalmarkt existiert, so muß die großzügigere Handhabung der Risikomaßstäbe bei Krediten zu Vorzugszinsen auf lange Sicht zu entsprechenden Kreditausfällen und Problemen bei der Bedienung von Anleihen führen. "Soft loans" kann ein auf Dauer angelegter Fonds nur vergeben, wenn er auch durch Haushaltsmittel alimentiert wird. Allerdings wäre ein nur aus Haushaltsmitteln gespeister Fonds, der Darlehen vergeben sollte, in seiner Wirkung begrenzt, denn es sei daran erinnert, daß Darlehen vor allem ein Liquiditätsproblem lösen helfen sollen, womit Haushaltsmittel in einem erheblichen Umfang gebunden würden. Dies will die Haushaltsbehörde durch das Gewähren von Darlehen und die Schaffung eines Fonds aber vermeiden, so daß ein solcher Fonds wohl zu klein ausfallen würde.

<sup>148</sup> Vgl. Becker, 1973, S. 10; White, 1983, S. 10; Müller-Borle, 1983, S. 2116.

<sup>149</sup> Vgl. Dickertmann u.a., 1987, S. 111. Abweichend von der Abgrenzung bei Dickertmann sind unverzinsliche Haushaltsmittel zur Begründung eines Fonds nicht unbedingt erforderlich. Von einem 'Fonds' soll hier schon gesprochen werden, wenn ein zweckgebundener Anleiheplafond, versehen mit den geeigneten öffentlichen (Haushalts-)Garantien, geschaffen wird. Ein solcher Fall liegt z.B. bei den Zahlungsbilanzanleihen vor.

Unterstützt wird das Plädoyer für den Einsatz von revolvingierenden Fonds bei langfristig orientierten Vorhaben durch die Probleme, die dem EG-Gesamthaushalt in Zusammenhang mit den sogenannten "Altlasten" entstanden sind.<sup>150</sup> Die Haushaltsbehörde kann nämlich Mehrjahresvorhaben im Haushalt dadurch berücksichtigen, daß sogenannte Verpflichtungsermächtigungen eingegangen werden; d.h. es werden rechtliche Verpflichtungen für Tätigkeiten, die sich über mehr als ein Haushaltsjahr erstrecken, gedeckt.<sup>151</sup> Dies hat notwendigerweise Auswirkungen auf effektive Ausgaben in der Zukunft. Die Schwierigkeiten entstehen, da bei diesen langfristig orientierten Verpflichtungen die ständig schwankenden Einnahmen der EG nicht im voraus kalkuliert werden können. Ein weiteres Problem scheint die Änderung der strukturpolitischen Prioritäten gewesen zu sein.<sup>152</sup> D.h., gegebenen rechtlichen Verpflichtungen standen mitunter neue Ziele und ein entsprechend geänderter, eventuell dringlicher Mittelbedarf gegenüber. Der Rhythmus der Zahlungsermächtigungen folgt dann nicht mehr in jedem Fall dem Rhythmus der Verpflichtungsermächtigungen. Die Unabhängigkeit des revolvingierenden Fonds von tagespolitischen Einflüssen kann hingegen die sachliche und zeitliche Kontinuität der Finanzierung fördern.<sup>153</sup> Auf Gemeinschaftsebene begünstigt ressortpartikulares Denken diese Fondswirtschaft. Bezogen auf die Finanzmittlertätigkeit der EG ist der Verdacht nicht von der Hand zu weisen, daß die Instrumente auch deshalb abseits vom Haushalt geschaffen wurden, um Widerstände zu umgehen und um zu vermeiden, daß die Fondstätigkeit in ihrer Gesamtheit bei den jährlichen Haushaltsberatungen regelmäßig zur Disposition stehen könnte.

### 2.2.2. Die Abgrenzung von Bank und Fonds

Ein revolvingierender Fonds, der sich über den Kapitalmarkt refinanziert, rückt in die Nähe einer Bank. Aber selbst wenn 'bankmäßige' Ansprüche an die Kreditvergabe und die Refinanzierung gestellt werden, kann dieses Finanzierungsinstrument noch nicht als "Bank" bezeichnet werden.<sup>154</sup> Umgekehrt kann eine Bank wie die EIB nicht vereinfacht mit einem revolvingierenden Fonds gleichgesetzt werden.

Eine Trennungslinie kann organisatorisch gezogen werden: Ein Investitionsfonds ist unmittelbar mit der Administration verflochten, weshalb er politischen Zugriffen eher ausgesetzt sein dürfte als eine Investitionsbank, die

<sup>150</sup> Vgl. BMF, 1986, S. 5ff.

<sup>151</sup> Vgl. Bieber, 1982, S. 127; Nottelmann, 1982, S. 173.

<sup>152</sup> Vgl. BMF, 1986, S. 6.

<sup>153</sup> Vgl. Dickertmann, 1971, S. 168.

<sup>154</sup> Wie es etwa die Ausführungen bei Bartsch, 1972, S. 58f. nahelegen.

organisatorisch vollkommen von ihrer Regierungsebene getrennt ist. Politische Einflußmöglichkeiten können auch im zweiten Fall existieren, dürften aber mehr latenter Natur sein.<sup>155</sup>

Die Möglichkeiten der beiden Finanzierungsinstitutionen, auf den internationalen Kapitalmärkten Mittel zu akquirieren, sind jedoch unabhängig von dieser organisatorischen Gestaltung. Z.B. kann ein revolvingender Fonds mittels entsprechender Haushaltsgarantien bzw. rentabilitätsorientierter Darlehensvergabe die einer Entwicklungsbank entsprechende Bonität erlangen. Der entscheidende Unterschied liegt in der organisatorisch bedingten Entscheidungsautonomie.<sup>156</sup> Entsprechend lassen sich die beiden im Rahmen des EWGV geschaffenen Fonds (das Instrument der Zahlungsbilanzanleihen und das NGI) von der auf Art. 129 EWGV basierenden EIB unterscheiden,<sup>157</sup> obwohl alle drei nach dem Fondsprinzip - abgesonderte Mittel und Zweckbindung - wirtschaften.

---

<sup>155</sup> Z.B. bleibt die EIB weitgehend von der Diskussion um die 'juste-retour'-Politik in den EG verschont.

<sup>156</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 28f. Der erste Punkt des dort erwähnten deutsch-niederländischen Vorschlags, nämlich das zu schaffende Finanzinstitut von den sonstigen Organen der EWG (im Unterschied zur EGKS-Lösung) zu trennen, ist also der ausschlaggebende.

<sup>157</sup> Vgl. auch Meyer, 1984, S. 269f.

## II. Die einzelnen Anleihe- und Darlehensinstrumente der EG

### 1. Die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EGKS

#### 1.1. Gründung, Aufgaben und Entwicklung der EGKS

Die unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende europäische Einigungsbewegung wird vor dem Hintergrund der Erfahrungen zweier durch Hegemonialbestrebungen in Europa ausgelöster Kriege begreiflich. Die Motive dieser Einigungsbestrebungen waren zunächst primär politisch, d.h. es ging vor allem darum, das Wiederaufbrechen des deutsch-französischen Konflikts zu vermeiden.<sup>1</sup>

Diese politische Dimension findet sich insbesondere in der Präambel des EGKSV, die die Erhaltung des Friedens an vier herausragenden Stellen erwähnt. Nur aus der besonderen Rolle der Kohle- und Stahlindustrie im Kriegsfall heraus ist zu erklären, daß es ausgerechnet der EGKS vorbehalten blieb, als erste europäische Institution die Souveränität der Mitgliedstaaten einzuschränken.<sup>2</sup>

Dieser Schritt fiel den beiden Hauptbeteiligten allerdings deshalb nicht so schwer, weil die EGKS für Frankreich einerseits ein elegantes Mittel darstellte, die deutsche Kohle- und Stahlindustrie weiter mitkontrollieren zu können, Deutschland andererseits erstmals gleichberechtigt in eine internationale Organisation aufgenommen wurde und seine Kohle- und Stahlproduktion zu jener Zeit ohnehin alliierten Kontrollen unterlag.<sup>3</sup>

Der EGKSV wurde 1951 unterzeichnet und trat nach der Ratifizierung 1952 in Kraft. Laut Art. 2 EGKSV ist es Ziel der Gemeinschaft, zur Ausweitung der Wirtschaft, Steigerung der Beschäftigung und Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten beizutragen. Art. 3 EGKSV stellt den Organen der EGKS Aufgaben im Bereich der Versorgung, Preisgestaltung, Sozialpolitik und Modernisierung. Art. 4 EGKSV sieht die Aufhebung aller Diskriminierungen auf dem Kohle- und Stahlsektor im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr der Mitgliedsländer vor.

Um diese Aufgaben verfolgen zu können, begründet der EGKSV mehrere supranationale Organe:<sup>4</sup>

- Die Hohe Behörde ist das Exekutivorgan der Gemeinschaft, das Maßnahmen im Hinblick auf die genannten Ziele ergreift (Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen laut Art. 14 EGKSV).

<sup>1</sup> Vgl. Cairncross u.a., 1974, S. 16; Beutler u.a., 1979, S. 39.

<sup>2</sup> Vgl. Harbrecht, 1984, S. 12.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, S. 13.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 7 - 45 EGKSV; Beutler u.a., 1979, S. 42f.; Harbrecht, 1984, S. 71ff.

- Diese Maßnahmen werden, soweit der Vertrag dies vorsieht, erst nach mehrheitlicher oder einstimmiger Zustimmung des Rates verbindlich. Im übrigen besaß der Rat ursprünglich nach den Bestimmungen der EGKSV eine mehr koordinierende Funktion zwischen der Hohen Behörde und den wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen der Länder.
- Die Versammlung ist im EGKSV kein Legislativorgan, sondern übte zunächst nur eingeschränkte Kontrollbefugnisse aus.<sup>5</sup>
- Der Gerichtshof wahrt das Recht bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages.

Im weiteren Verlauf des europäischen Einigungsprozesses waren die Organe der Montanunion mehrfach institutionellen Reformen unterworfen: Bei Gründung der EAG und der EWG wurden 1957 eine Versammlung und ein Gerichtshof geschaffen, die für alle drei Gemeinschaften zuständig sind. Der 1967 in Kraft getretene Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der EG (Fusionsvertrag) führte zu einem für die drei Gemeinschaften zuständigen Rat und zur Bildung einer Kommission der EG, in der die Hohe Behörde aufging. Die rechtliche Unabhängigkeit der EGKS blieb indes erhalten.

## 1.2. Finanzvorschriften, Haushaltspraxis und finanzielle Lage

Vor der Analyse der eigentlichen Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EGKS werden die Finanzbestimmungen laut EGKSV dargestellt und die Nicht-Anleihemittel der EGKS, die Rolle des Funktionshaushalts sowie die nicht-rückzahlbaren Beihilfen untersucht. Dieser Weg wird aus drei Gründen eingeschlagen:

- Die eigenen Mittel der EGKS fungieren gleichzeitig als Sicherheit für die Anleihen. Diese Funktion kann nur beurteilt werden, wenn die Modalitäten des Mittelzuflusses erörtert worden sind.
- Die vor allem vom EP erhobene Forderung, die Anleihe- und Darlehensgeschäfte in den Funktionshaushalt einzustellen,<sup>6</sup> verlangt eine Skizzierung des besonderen Charakters dieses Haushalts.
- Die verlorenen Zuschüsse, insbesondere die Zinsverbilligungen, ergänzen die Darlehen der Kommission und können in diesem Zusammenhang eine wichtige strukturpolitische Lenkungsfunction entfalten.

<sup>5</sup> Vgl. Beutler u.a., 1979, S. 43.

<sup>6</sup> Vgl. EG, Parlament, 1977b, S. 16f.; Strasser, 1982, S. 67.

### 1.2.1. Die Regelungen des EGKSV

Die Finanzierung der EGKS ist im wesentlichen in den Art. 49 - 53 EGKSV geregelt.

Gemäß Art. 49 EGKSV beschafft sich die Hohe Behörde (nunmehr Kommission) die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch die Erhebung von Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl sowie durch die Begebung von Anleihen.

Die Umlage ist gemäß Art. 50 EGKSV zweckgebunden. Sie wird verwandt für:

- Verwaltungsausgaben gemäß Art. 78 EGKSV,
- nicht rückzahlbare Anpassungsbeihilfen gemäß Art. 56 EGKSV,
- Forschungsausgaben gemäß Art. 55 § 2 EGKSV,
- Deckung bei Kreditausfällen und Inanspruchnahme aus Gewährleistungsverpflichtungen, soweit der Reservefonds nicht ausreicht.

Die Umlage darf nach Art. 50 § 2 EGKSV maximal 1 v.H. des Durchschnittswertes der belasteten Erzeugnisse erreichen. Diese Grenze darf nur bei Zustimmung des Rates mit Zweidrittelmehrheit überschritten werden.<sup>7</sup>

Nach Art. 51 § 1 EGKSV dürfen Anleihen nur zur Gewährung von Krediten verwandt werden. Art. 51 § 3 EGKSV erlaubt, daß die Kreditkonditionen sowie die Bedingungen für die Übernahme von Gewährleistungsverpflichtungen nach Art. 51 § 2 EGKSV so gestaltet werden, daß ein Reservefonds gebildet werden kann. Da im Falle notleidender Kredite nach Art. 50 § 1 Abs. 3 EGKSV zunächst auf diesen Reservefonds zurückgegriffen werden muß, entlastet er die Umlage von ihrer Funktion als Kreditsicherheit.

### 1.2.2. Die endgültigen Einnahmen der EGKS

Um die Einnahmen der EGKS in charakteristischer Weise gliedern zu können, werden diejenigen Mittel, die nicht aus Anleihen stammen, als **endgültige Einnahmen** bezeichnet. Im wesentlichen handelt es sich um die Umlage, Zinserträge aus Rücklagen, Beiträge aus dem Gesamthaushalt der EG sowie vereinnahmte Bußgelder. Im Funktionshaushalt eingesetzte Deckungsmittel, die sich aus der Streichung von Mittelbindungen ergeben, sind nur buchmäßige Einnahmen, die mit der Rechnungsführung zusammenhängen und deshalb erst im nächsten Kapitel angesprochen werden.

Herausragendes finanzierungssystematisches Kennzeichen der EGKS ist die **Umlage**, die vielfach als erste europäische Steuer bezeichnet wird, da die Kommission Bemessungsgrundlage und Höhe im Rahmen der vertraglichen

<sup>7</sup> Auf technische Details der Umlageerhebung wird nicht näher eingegangen; vgl. hierzu Nittka, 1979, S. 24ff.; Strasser, 1982, S. 91 und 115f.

Bestimmungen selbständig festsetzen kann.<sup>8</sup> Der Grund dafür, daß ein solches Umlagerecht so schnell durchgesetzt werden konnte, kann zum einen im schon erwähnten europapolitischen Elan der Anfangsjahre gesehen werden. Im Vergleich zur EAG und EWG ist aber auch zu beachten, daß die von der EGKS erfaßten Unternehmen leichter als die von der EAG erfaßten zu Umlagen herangezogen werden konnten, da sie schon am Markt etabliert waren und daß die EWG a priori ein anderes Finanzierungsverfahren wählte. Selbst wenn die EWG 1957 eine supranationale Steuererhebung hätte praktizieren wollen, so wäre sie am Fehlen einheitlicher Bemessungsgrundlagen für eine gleichmäßige Abgabenerhebung in allen Mitgliedstaaten gescheitert.<sup>9</sup>

In den ersten beiden Jahren ihres Bestehens setzte die Hohe Behörde den höchsten Umlagesatz, nämlich 0,9 v.H., fest.<sup>10</sup> Sinn dieser Maßnahme war es, mit Hilfe des Umlageaufkommens einen im EGKSV nicht vorgesehenen Garantiefonds aufzubauen, der es der Gemeinschaft erleichtern bzw. überhaupt erst ermöglichen sollte, Anleihen an internationalen Kapitalmärkten aufzunehmen.<sup>11</sup>

Die Rücklagenbildung wurde ferner dadurch gefördert, daß die EGKS sämtliche Verpflichtungen sofort decken muß, auch wenn letztere nicht unmittelbar zu Zahlungen führen, da die Gültigkeit des EGKSV nach Art. 97 EGKSV auf 50 Jahre beschränkt ist. Der Zeitpunkt von Rückstellungen aus Umlagemitteln für noch vorzunehmende Mittelbindungen bzw. für rechtsverbindliche Verpflichtungen und der Zeitpunkt der effektiven Zahlung können von daher erheblich differieren.<sup>12</sup> Obwohl der Umlagesatz ab 1956 zurückgenommen wurde, bildeten sich bis Anfang der sechziger Jahre erhebliche Liquiditätsreserven aufgrund der Diskrepanz zwischen Umlageaufkommen und endgültigen Ausgaben. Erst die sich verstärkende Strukturkrise der Kohle- und Stahlindustrie beendete die gute Finanzlage der EGKS.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Vgl. Nittka, 1979, S. 29; Geisst, 1980, S. 88; EG, Kommission, 1986b, S. 24.

<sup>9</sup> Vgl. Magiera, 1984, S. 188.

<sup>10</sup> Vgl. Geisst, 1980, S. 87.

<sup>11</sup> Vgl. Thoma, 1963, S. 30ff.; Strasser, 1982, S. 116. Dieser Garantiefonds darf nicht mit dem Reservefonds nach Art. 51 § 3 EGKSV verwechselt werden. Der Reservefonds sollte ausschließlich aus Erlösen des Kreditgeschäfts gebildet werden, während der Garantiefonds aus dem Umlageaufkommen gespeist worden ist. Ein Reservefonds im Sinne des EGKSV ist nie gebildet worden. Vgl. auch Nittka, 1979, S. 39.

<sup>12</sup> Vgl. Thoma, 1963, S. 28f.; Strasser, 1982, S. 89. Z. B. wurden 1985 im Rahmen der Anpassungsmaßnahmen rechtsverbindliche Verpflichtungen in Höhe von 215 Mio. ECU eingegangen, indes nur Zahlungen in Höhe von 63,8 Mio. ECU geleistet; vgl. EGKS, 1986, S. 48.

<sup>13</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 155. Die bei den Banken angelegten Liquiditätsreserven wurden zeitweise von den Banken auf eigenes Risiko, aber aufgrund von Sonderabmachungen mit der Hohen Behörde, an Unternehmen der Montanindustrie zu

Obwohl die EGKS, wie noch zu belegen sein wird, in bezug auf ihre operativen Mittel für verlorene Zuschüsse gegenwärtig an die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit gestoßen ist, liegt der Umlagesatz seit 1980 bei 0,31 v.H., d.h. es bestände theoretisch ein Spielraum von 0,69 v.H., den die Kommission selbständig nutzen könnte.<sup>14</sup> Den permanent niedrigen Umlagesatz nimmt Harbrecht unzulässigerweise zum Anlaß, ein besonderes Verantwortungsbewußtsein der Kommission zu behaupten.<sup>15</sup> Denn die auch von Strasser<sup>16</sup> konstatierten erheblichen Befugnisse der Kommission auf fiskalischem Gebiet müssen relativiert werden:

- Der EGKSV begrenzt die Einnahmenautonomie der Kommission auf die Beschaffung der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel. Insbesondere die Umlagemittel unterliegen nach Art. 50 § 1 EGKSV einer detaillierten Zweckbindung.
- Das EP hat ein Mitspracherecht bei der Festlegung des Umlagesatzes durchgesetzt. Daß die Autonomie der Kommission nur noch formell existiert, zeigt sich daran, daß die Kommission die von ihr beabsichtigte Erhöhung des Satzes 1973 und 1974 nicht erreichen konnte.<sup>17</sup>
- Unter anderem aus diesem Grund ist der Umlagesatz unelastisch. Eine "antizyklische" Variation wurde nie durchgeführt: 1972 bis 1979 lag der Satz bei 0,29 v.H., seit 1980 liegt er bei 0,31 v.H.<sup>18</sup> Ein höherer Umlagesatz zur Lösung der Strukturprobleme des Kohle- und Stahlsektors konnte offenbar nicht durchgesetzt werden, sei es aus "politischen" Gründen, sei es, weil die Montanindustrie die erhöhte Umlage nicht hätte tragen können.<sup>19</sup>

Damit wird aber fraglich, ob das Recht der Kommission, eine Umlage bis zu 1 v.H. auf die Erzeugung von Kohle und Stahl zu erheben, zur Besicherung der Anleihen geeignet ist. Denn die Durchsetzbarkeit einer Umlageerhöhung wird noch problematischer, wenn sich die Lage in der Montanindustrie verschlechtert, obwohl gleichzeitig die Nachfrage nach zinsgünstigen Krediten steigen dürfte. Kurz, der Wert des Umlageerhebungsrechts als Sicherheit für EGKS-Anleihen könnte mit dem Volumen der Kreditanträge an die EGKS negativ korreliert sein. Zinseinnahmen, die nicht zur Deckung von Anleihekosten dienen, entstehen der EGKS aus drei Quellen:

---

Vorzugszinsen vergeben. Vgl. auch Thoma, 1963, S. 58.

<sup>14</sup> Vgl. Magiera, 1984, S. 196f.; EG, Kommission, 1986b, S. 25.

<sup>15</sup> Vgl. Harbrecht, 1984, S. 186.

<sup>16</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 115.

<sup>17</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 2.

<sup>18</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 116ff. Magiera, 1984, S. 197 bezeichnet die Umlagemittel sogar als "eingefroren", während Strasser, 1982, S. 118 etwas vorsichtiger von einem Umlageplafond spricht.

<sup>19</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 118; Magiera, 1984, S. 197.



- Bei Überbrückung der Zeitspanne zwischen Bildung einer Rückstellung und Auszahlung kann die Kommission kurzfristige Anlagemöglichkeiten nutzen.<sup>20</sup>
- Der EGKS stehen Mittel aus ihren Rücklagen (Garantiefonds, Spezialreserve, ehemaliger Versorgungsfonds) zur Verfügung, die zu Marktzinsen angelegt werden können.
- Bei zinsverbilligten Darlehen aus Nicht-Anleihemitteln (Spezialreserve und Versorgungsfonds) fallen Zinserträge an. Diese Erträge aus Anlagen und aus Darlehen aus Nicht-Anleihemitteln stehen im jeweiligen Folgejahr zur Finanzierung des Funktionshaushalts zur Verfügung.<sup>21</sup>

Unter den sonstigen endgültigen Einnahmen, die der Gemeinschaft von außen zufließen, sind schließlich die vereinnahmten **Geldbußen** erwähnenswert. 1986 machten sie 5,8 v.H. der laufenden Einnahmen des Funktionshaushalts aus (1985: 16,2 v.H.).<sup>22</sup> Ihrer Natur nach sind diese Geldbußen jedoch keine kontinuierliche Einnahmequelle.

In Analogie zum Gesamthaushalt der EG könnte in bezug auf den Funktionshaushalt von einer de-facto-Erschöpfung der eigenen Mittel gesprochen werden, denn auch hier sah sich die Kommission veranlaßt, Vorschläge für neue eigene Mittel der EGKS auszuarbeiten.<sup>23</sup> 1977 griff der Rat einen Vorschlag auf und ermäßigte den Verwaltungsausgabenbeitrag, den die EGKS seit dem Inkrafttreten des Fusionsvertrags an den EG-Gesamthaushalt überweist. Es handelt sich jedoch um eine quantité négligeable.<sup>24</sup> Derzeit löst der Rat das Finanzproblem teilweise, indem er Finanzbeiträge aus dem Gesamthaushalt bewilligt, die die Kommission als außerordentliche Einnahmen in Form von Rückstellungen für Umstrukturierungsmaßnahmen in der Kohle- und Stahlindustrie im Funktionshaushalt ausweist.<sup>25</sup> Dieses Verfahren läuft auf einen Eingriff des Rates in die Haushaltsbefugnisse der Kommission hinaus.<sup>26</sup> 1985 und 1986 erließ der Rat die Verordnung zur Übertragung der entsprechenden Mittel nicht: Die Folge war, daß 1985 etwa ein Viertel (122,5 Mio. ECU) und 1986 etwa ein Drittel

<sup>20</sup> Vgl. Nittka, 1979, S. 39.

<sup>21</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 91.

<sup>22</sup> Vgl. EGKS, 1986, S. 34, dies., 1987, S. 33. Zum Vergleich: Das Umlageaufkommen hatte 1986 einen Anteil von 58,6 v.H. (1985: 56,7 v.H.), die in die laufenden Einnahmen eingestellten Zinserträge machten 35,3 v.H. (1985: 26,7 v.H.) aus.

<sup>23</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 118f.

<sup>24</sup> Derzeit werden jährlich 5 Mio. ECU übertragen; vgl. zur Ermäßigung auch Nittka, 1979, S. 13; Strasser, 1982, S. 118.

<sup>25</sup> Vgl. EGKS, 1985, S. 32, 35ff. und S. 54.

<sup>26</sup> Vgl. auch Hinweis bei Strasser, 1982, S. 92.

(160 Mio. ECU) der veranschlagten Einnahmen fehlten und die entsprechenden Verpflichtungen nicht eingegangen werden konnten.<sup>27</sup>

### 1.2.3. Besonderheiten der Rechnungslegung

Der Begriff "Funktionshaushaltsplan" für den Ausweis der operativen Mittel der EGKS ist wegen der unterstellten Analogie zum Haushaltsplan einer öffentlichen Behörde irreführend. Denn der Funktionshaushalt weist abgesehen von den geringfügigen Verwaltungsausgaben und Kokskohlenbeihilfen lediglich die jährlichen Neuentscheidungen der Kommission über Rückstellungen für rechtsverbindliche Verpflichtungen aus. Bis 1986 unterschied die EGKS noch zwischen Mittelbindungen für rechtsverbindliche Verpflichtungen und Rückstellungen für noch einzugehende Verpflichtungen. D.h. für manche Rückstellung lag zwar eine Entscheidung der Kommission, nicht aber ein definitiver vertraglicher Abschluß mit dem Adressaten der Beihilfe vor. Beginnend mit dem Rechnungsjahr 1987 nimmt die EGKS Mittelbindungen nur noch bei Vorliegen einer rechtsverbindlichen Verpflichtung vor.<sup>28</sup>

Die tatsächlich geleisteten Zahlungen können davon erheblich abweichen. Sie sind gemäß der Klassifizierung öffentlicher Finanzierungshilfen als Zuschüsse à fonds perdu einzuordnen. Da nicht alle Rückstellungen zu Zahlungen führen, entstehen im nachhinein umfangreiche buchmäßige Einnahmen bei der quantitativen Anpassung, die als "Streichungen von Mittelbindungen" im Folgejahr zwecks Deckung neuer rechtsverbindlicher Verpflichtungen zur Verfügung stehen.<sup>29</sup>

Analog sagen die auf der Einnahmenseite des Funktionshaushaltsplans eingesetzten Zinserträge nichts über die tatsächlich erzielten Zinserträge aus.<sup>30</sup> Nur ein Teil des Zinsüberschusses wird zur Finanzierung der Mittelbindungen in den Funktionshaushalt eingesetzt. Ein weiterer Teil stockt das Reinvermögen auf, teils über eine Dotierung der Rücklagen, teils über eine Erhöhung der allgemeinen Rückstellungen für die Finanzierung des Funktionshaushalts, denen keine Mittelbindungen gegenüberstehen.

Zwar wird in den letzten Jahren ein ausgeglichener Funktionshaushalt ausgewiesen;<sup>31</sup> dennoch ist es der EGKS grundsätzlich gestattet, Überschüsse zu bilden bzw. Defizite zuzulassen. Defizite sollen aus dem Bruttoertrag der

<sup>27</sup> Vgl. EGKS, 1986, S. 33f., dies., 1987, S. 32f.

<sup>28</sup> Vgl. EGKS, 1985, S. 46; dies., 1987, S. 51.

<sup>29</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 120f.

<sup>30</sup> Vgl. EGKS, 1987, S. 33, 38f., 52.

<sup>31</sup> Vgl. EGKS, 1985, S. 37; dies., 1986, S. 34; dies., 1987, S. 33.

Finanzgeschäfte gedeckt werden;<sup>32</sup> verlangt wird nur ein globaler Haushaltsausgleich über mehrere Haushaltsjahre. Tab. 1 vermittelt einen Überblick über die Funktionshaushaltspläne von 1984 bis 1986.

Über die Ertragslage informiert die Gewinn- und Verlustrechnung, die die von Strasser erwähnte Analogie zu einem Wirtschaftsunternehmen unterstreicht.<sup>33</sup> Nach den erstmals 1985 angewandten Rechnungsführungsmethoden wird das verfügbare Jahresergebnis den Rücklagen der EGKS, d.h. dem Garantiefonds, der Spezialreserve und dem ehemaligen Versorgungsfonds, zugewiesen.<sup>34</sup>

Sämtliche Anleihen und Darlehen tauchen in der Bilanz auf. Zinserträge und -aufwendungen gehen in die Gewinn- und Verlustrechnung und somit in das Jahresergebnis ein. Abgesehen von bestimmten unter dem Strich aufgeführten Krediten aus Eigenmitteln enthält der Funktionshaushaltsplan keinen Hinweis auf die Anleihen und Darlehen und keine präzisen Angaben über die Zinserträge und -aufwendungen.

#### 1.2.4. Die operativen Ausgaben

Aus ihren operativen Mitteln leistet die Kommission Finanzbeihilfen in Form von verlorenen Zuschüssen, die (in der Reihenfolge ihres Gewichts) als Anpassungsbeihilfen nach Art. 56 EGKSV, Zinszuschüsse für Darlehen, Forschungsbeihilfen nach Art. 55 EGKSV und Beihilfen für Koks- und Hüttenkoks nach Art. 95 EGKSV gewährt werden. Obwohl weder 1985 noch 1986 Mittel aus dem Gesamthaushalt transferiert wurden, leistete die Kommission im Rahmen der "ergänzenden Umstrukturierungsmaßnahmen" auch 1986 Zahlungen aus in den Vorjahren gebundenen Mitteln.<sup>35</sup>

Der Entscheidungsspielraum der Kommission bei den genannten Finanzierungshilfen ist nicht so groß, wie von einigen Autoren suggeriert:<sup>36</sup>

- Anpassungsbeihilfen sind in der Praxis Gegenstand freier Vereinbarungen zwischen der Kommission und den antragstellenden Ländern nach Art. 56 Abs. 2b EGKSV.<sup>37</sup> Freilich wären die Mitgliedstaaten dazu berechtigt, auf Basis von Art. 56, Abs. 1c eine Finanzbeihilfe zu verlangen.
- Forschungsbeihilfen bedürfen nach Art. 55 § 2c EGKSV der Zustimmung des Rates, soweit Umlagemittel verwendet werden sollen. Die Kommission hat indes die Auswahlmöglichkeit.

<sup>32</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 24.

<sup>33</sup> Vgl. Nittka, 1979, S. 16f.; Strasser, 1982, S. 89; EGKS, 1987, S. 38f.

<sup>34</sup> Vgl. EGKS, 1986, S. 41, 43.

<sup>35</sup> Vgl. EGKS, 1987, S. 51.

<sup>36</sup> Vgl. Nittka, 1979, S. 16; Strasser, 1982, S. 89.

<sup>37</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 89, 94; EG, Kommission, 1985a, S. 104f.

- Zinsverbilligungen kann die Kommission nach eigenem Ermessen gewähren.<sup>38</sup> Diese Zinsverbilligungen dürfen zwar nicht direkt aus Umlagemitteln vorgenommen werden<sup>39</sup>; freilich ist diese Einschränkung zu relativieren. Die Kommission kann theoretisch Mittel für Zinsverbilligungen freimachen, indem sie Mittelbindungen für Anpassungsbeihilfen, die nicht mehr benötigt werden, streicht und erneut in den Funktionshaushaltsplan einsetzt.<sup>40</sup>
- Die übrigen Beihilfen gehen ohnedies auf vom Rat verordnete Programme zurück.<sup>41</sup>

Die Autonomie der Kommission geht also am weitesten bei der Entscheidung über die Verwendung von Zinserträgen aus Rücklagen, insbesondere für Zinsverbilligungen.<sup>42</sup>

Die gravierenden Strukturprobleme im Kohle- und Stahlsektor haben zu einem Wandel der Ausgabenschwerpunkte der EGKS geführt.<sup>43</sup> Mittlerweile dienen Zuschüsse (insbesondere Zinszuschüsse) mehr zur Mitfinanzierung von Umstellungs- und Sozialmaßnahmen. Demgegenüber sind Zuschüsse bei Investitions- bzw. Umstrukturierungsmaßnahmen (Art. 54 EGKSV) in den Hintergrund getreten.

### 1.3. Analyse der Anleihe- und Darlehensgeschäfte

#### 1.3.1. Vertragliche Grundlagen der Anleihe- und Darlehensaktivitäten

Wie oben schon beschrieben, erlaubt der EGKSV gemäß Art. 49 der Hohen Behörde, sich die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel gleichermaßen durch Anleihen wie durch die Umlage zu beschaffen.<sup>44</sup> Bei der Anleihebegebung genießt die Kommission weitgehende Autonomie: Art. 51 EGKSV bestimmt lediglich, daß die Anleihemittel nur als Kredite weitergegeben werden

<sup>38</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 89f.; EG, Kommission, 1985a, S. 101.

<sup>39</sup> Vgl. EGKS, 1985, S. 35.

<sup>40</sup> Vgl. EGKS, 1985, S. 36; dies., 1986, S. 33.

<sup>41</sup> Vgl. i. e. EG, Kommission, 1985a, S. 104ff.

<sup>42</sup> Nach Strasser, 1982, S. 121 bringen eben diese Zinsverbilligungen den Funktionshaushalt aus dem Gleichgewicht und führen dazu, daß bestimmte ergänzende Umstrukturierungsmaßnahmen nur im Falle von Übertragungen aus dem Gesamthaushalt finanziert werden können. Tab. 1 macht deutlich, daß ein Teil dieser Maßnahmen tatsächlich bei einem Verzicht auf Mittelbindungen für Zinszuschüsse finanziert hätte werden können. Allerdings dienen die Mittelbindungen sehr unterschiedlichen Zwecken: die Zinszuschüsse überwiegend den Umstellungsdarlehen, die ergänzenden Anpassungsbeihilfen den sozialen Begleitmaßnahmen bei der Umstrukturierung der Kohle- und Stahlindustrie.

<sup>43</sup> Vgl. i.e. EG, Kommission, 1985a, S. 36.

<sup>44</sup> Vgl. Teil II., Kap. 1.2.1.

bestimmt lediglich, daß die Anleihemittel nur als Kredite weitergegeben werden können und daß das Auflegen von Anleihen auf den Märkten der Mitgliedstaaten den auf diesen Märkten geltenden Vorschriften unterliegt. Die Kommission ist somit laut EGKSV keinen Beschränkungen hinsichtlich der Wahl der Anleihegläubiger, der Höhe und der Ausgestaltung der Anleihen oder etwa hinsichtlich der Zustimmung des Rates bzw. des Parlaments unterworfen.<sup>45</sup> Diese Kompetenzen sind weder durch den Fusionsvertrag noch durch die folgenden Reformen der Haushaltsverfahren beeinträchtigt worden.<sup>46</sup>

Detaillierter ist im Vertrag der Einsatz der Darlehen geregelt. Nach Art. 54 Abs. 1 EGKSV kann die Hohe Behörde den Unternehmen des Kohle- und Stahlsektors Kredite für ihre Investitionsprogramme gewähren. Die Kommission entscheidet hierbei unter Beachtung der Vereinbarkeit mit ihren allgemeinen Zielen, die laut Art. 46 EGKSV regelmäßig formuliert werden müssen. Art. 54 Abs. 2 EGKSV erlaubt der Hohen Behörde die Gewährung von Darlehen für Vorhaben, die "unmittelbar und in erster Linie dazu beitragen, die Produktion zu steigern, die Gesteungskosten zu senken oder den Absatz der ihrer Zuständigkeit unterliegenden Erzeugnisse zu erleichtern". Diese Darlehensgewährung ist an die einstimmige Zustimmung des Rates gebunden. Die Bestimmungen des Art. 54 Abs. 2 EGKSV zielen auf Finanzierungshilfen für der Montanindustrie vor- und nachgelagerte Sektoren. Gleichzeitig bilden sie die Rechtsgrundlage für die Finanzierung von Wohnungen für EGKS-Arbeitnehmer.<sup>47</sup>

Art. 56 EGKSV regelt die sogenannten Umstellungsdarlehen. Die Hohe Behörde kann demnach Darlehen für Programme zur Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für EGKS-Arbeitnehmer gewähren, die entweder infolge der von der Hohen Behörde im Rahmen ihrer allgemeinen Ziele verfolgten Politik (Art. 56 Abs. 1b) oder grundlegender Änderungen der Marktbedingungen im Kohle- und Stahlsektor (Art. 56 Abs. 2a) ihren Arbeitsplatz verloren haben. In jedem Fall muß der Darlehensgewährung ein entsprechender Antrag der Regierung des beteiligten Mitgliedslandes vorausgehen. Umstellungsdarlehen nach Art. 56 EGKSV sind nicht auf den Kohle- und Stahlsektor beschränkt; allerdings

<sup>45</sup> Vgl. Nittka, 1979, S. 36; Couzinet, 1979, S. 58ff., S. 122.

<sup>46</sup> Couzinet, 1979, S. 122 spricht in diesem Zusammenhang von einer ausschließlichen ('exclusive') und vollständigen ('entière') Anleihekompetenz der Kommission: ausschließlich deshalb, weil die Entscheidung über den Rückgriff auf Anleihemittel nur der Kommission obliegt, vollständig deshalb, weil die Kommission sowohl in Bezug auf ihre Anleihepolitik als auch in Bezug auf die Verhandlungen mit den potentiellen Anleihezeichnern im einzelnen keine Direktiven anderer EG-Institutionen zu beachten braucht.

<sup>47</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 153; EG, WSA, 1979, S. 173ff.; EG, Kommission, 1980, S. 85f.

bedürfen Maßnahmen zugunsten von Industrien außerhalb des Kohle- und Stahlsektors der Zustimmung des Rates.

### 1.3.2. Die Rechnungseinheit der EGKS

Die EGKS nahm ihre Anleihetätigkeit im Jahre 1954 auf.<sup>48</sup> Unmittelbar anschließend begann sie, Darlehen zu vergeben. Bis zum 31.12.1986 betrugen die Anleihen insgesamt 14.379,7 Mio. ECU, die Darlehen 13.506,9 Mio. ECU.<sup>49</sup>

Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu interpretieren, denn infolge der Turbulenzen im Weltwährungssystem seit dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods änderte die EGKS mehrfach die ihren Finanzberichten zugrundeliegende Rechnungseinheit:<sup>50</sup> Die bis 1972 benutzte IWF-RE war eine Paritäts-Rechnungseinheit, deren Wertbasis dem Gewicht von 0,88867088 g Feingold, also der offiziellen Goldparität des US-Dollars 1934 bis 1972, entsprach. Die Konvertibilität der Gemeinschaftswährungen aufgrund der von jedem Staat beim IWF förmlich angegebenen Paritäten war garantiert. Der Umrechnungskurs der IWF-RE änderte sich nur, wenn die Parität der betreffenden Währung beim IWF geändert wurde.

Mit dem Zusammenbruch des Systems der festen Wechselkurse entstanden immer größere Diskrepanzen zwischen den IWF-Paritäten und den tatsächlich auf den Devisenmärkten notierten Wechselkursen. Die EGKS versuchte, die daraus resultierenden Verzerrungen (z.B. Umrechnung der EGKS-Guthaben in den EG-Ländern in der Bilanz zu unrealistischen Kursen) in ihrer Rechnungslegung teilweise auszugleichen, indem sie, beginnend mit der Bilanz 1973, die Positionen in aktualisierten Währungsparitäten (EGKS-RE) ausdrückte.

Dem Bilanzausweis 1975 lag erstmals die Korb-Rechnungseinheit ERE zugrunde. Sie setzte sich aus folgenden festen Beträgen der Währungen der Mitgliedsländer zusammen:

3,66 BFR	0,286	HFL
0,217 DKR	0,00759	IRL
0,828 DM	0,14	LFR
1,15 FF	109	LIT
	0,885	UKL

<sup>48</sup> Vgl. Geisst, 1980, S. 88.

<sup>49</sup> Vgl. EGKS, 1987, S. 23, 25. Es handelt sich um die ursprünglichen Beträge unter Berücksichtigung der neuen Kurse für die Umrechnung der Landeswährungen in ECU. Von den Darlehen wurden 13.184,6 Mio. ECU aus Anleihemitteln und 322,3 Mio ECU aus Eigenmitteln gewährt.

<sup>50</sup> Vgl. zum folgenden Nittka, 1979, S. 295ff., Strasser, 1982, S. 24ff., EG, Kommission, 1987e, S. 8.

Gemäß den auf den Devisenmärkten ermittelten Umrechnungskursen war die ERE täglichen Schwankungen unterworfen.

Seit dem 01.01.1981 wird in den Finanzberichten der EGKS die ECU verwendet. Zunächst entsprach die Definition des Währungskorbs der ECU der Definition der ERE. Anders als bei der ERE kann die Zusammensetzung der ECU indes in einem Revisionsverfahren geändert werden. Die Kommission berechnet den Wert der ECU täglich.

Die Zusammensetzung der ECU wurde 1984 anlässlich der Berücksichtigung der griechischen Drachme revidiert, wobei gleichzeitig die Gewichtsverschiebungen einzelner Währungen im Korb ausgeglichen werden konnten. Letztere ergeben sich immer wieder als Resultat von Kursänderungen einer Währung gegenüber den anderen beteiligten Währungen bei festem absoluten Anteil im Korb. Seitdem setzt sich die ECU aus folgenden Beträgen zusammen:

3,71	BFR	0,256	HFL
0,219	DKR	0,00871	IRL
0,719	DM	0,14	LFR
1,15	DR	140	LIT
1,31	FF	0,0878	UKL

Die Umrechnungskurse in DM, wie sie den Finanzberichten der EGKS zugrundeliegen, sind in Tabelle 2 im Anhang wiedergegeben.

### 1.3.3. Quantitative Entwicklung

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der EGKS-Anleihen von 1954 bis 1986. Dabei wird zwischen den jährlichen Anleiheoperationen und den laufenden Anleihen zum Jahresende differenziert. Die jährlichen Operationen blieben trotz gewisser Schwankungen bis 1971 im Durchschnitt konstant. Von 1972 ab ist ein rapides Wachstum zu verzeichnen, das nur 1981 einschneidend unterbrochen wird. Die Veränderungsraten verdeutlichen die relativ starken jährlichen Schwankungen in den Anfangsjahren. Der Ausweis der laufenden Anleihen per 31.12. berücksichtigt Tilgungen und glättet die Sprünge, die durch die je nach Jahr sehr unterschiedliche Bruttoneuverschuldung in den Veränderungsraten hervorgerufen werden. Zweistellige Zuwachsraten sind bis 1971 nur teilweise zu verzeichnen: Die Anfangsjahre müssen wegen des allmählichen Anlaufens der EGKS-Tätigkeit als Ausnahmen eingestuft werden, so daß sich nur 1962, 1964, 1966 und 1968 ein (relativ) gravierendes Wachstum ergibt. Von 1972 bis 1978 wächst das Anleihevolumen kontinuierlich in zweistelligen Raten, wobei noch beachtet werden muß, daß schon die Ausgangszahlen absolut höher sind als die Zahlen in den sechziger Jahren. 1985 und 1986 sank das Nettoanleihevolumen erstmals seit 1959.

Mit den EGKS-Anleihen werden für sich betrachtet keine speziellen, nicht-fiskalischen Ziele verfolgt. Sie sind ein Reflex der Darlehenspolitik und werden entweder privat bei diversen Finanzmittlern bzw. Konsortien oder öffentlich auf nationalen und internationalen Kapitalmärkten plziert. In den letzten Jahren dominierten im Bereich der EGKS die Privatplzierungen.<sup>51</sup> Die Anleihewährung entspricht der vom Darlehensnehmer gesuchten Währung.<sup>52</sup>

Tabelle 4 weist die laufenden Darlehen der EGKS 1955 bis 1986 aus. Dabei wird zwischen Darlehen aus Anleihemitteln und Darlehen aus Nicht-Anleihemitteln (Spezialreserve und ehemaliger Versorgungsfonds) unterschieden. Ein Vergleich mit der Entwicklung des Anleihevolumens zeigt, daß die Vorschrift des Art. 51 § 1 EGKSV, Anleihemittel nur zur Weitergabe als Darlehen einzusetzen, stets beachtet wurde: In ihrem Volumen folgen die laufenden Darlehen den Anleihen mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, die sich durch den Zeitraum zwischen Verbuchung der Anleihemittel und Auszahlung der entsprechenden Darlehen erklären läßt. Dies wurde z.B. im Jahre 1974 deutlich, als die Anleihetätigkeit zunahm und zunächst eine Diskrepanz von über 200 Mio RE zwischen Anleihen und ausgezahlten Darlehen entstand, die jedoch schon im Folgejahr durch die höheren Darlehensauszahlungen weitgehend kompensiert wurde. Ein gegenläufiger Trend zwischen Anleihen und Darlehen ist nur 1970 festzustellen. Der Korrelationskoeffizient nach Bravais-Pearson gibt die Korrelation zwischen der Entwicklung des Anleihe- und Darlehensvolumens von 1966 bis 1985 mit 0,996 an.<sup>53</sup>

1986 überstieg das Volumen der laufenden Darlehen aus Anleihemitteln erstmalig das Volumen der laufenden Anleihen. Der Finanzbericht der EGKS läßt die Vermutung zu, daß ein Teil der Darlehen (vorübergehend?) durch Bankkredite finanziert wurde.<sup>54</sup>

Tabelle 5 zeigt die jährlich ausgezahlten Darlehen 1966 bis 1986 inklusive der aus Eigenmitteln gewährten Kredite. Die Parallelen zu den jährlichen

<sup>51</sup> Vgl. dazu Couzinet, 1979, S. 211; EGKS, 1985, S. 28f.; dies., 1986, S. 25; dies., 1987, S. 24.

<sup>52</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 144.

<sup>53</sup> Eigene Berechnung für die Zahlenreihen 1966 bis 1985 der Tabelle 3, Spalte 3 und Tabelle 4, Spalte 1 nach der Formel:

$$z = \frac{\sum_{i=1}^{20} (x_i - \bar{x}) (y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^{20} (x_i - \bar{x})^2 \sum_{i=1}^{20} (y_i - \bar{y})^2}}$$

wobei:  $x_1 \dots x_{20}$  = laufende Anleihen 1966 bis 1985  
 $y_1 \dots y_{20}$  = laufende Darlehen 1966 bis 1985.

<sup>54</sup> Vgl. EGKS, 1987, S. 24, 36f., 46, vgl. insbesondere die Entwicklung der Verbindlichkeiten gegenüber Dritten.



Anleiheoperationen sind erkennbar, wenn auch wegen der Integration der Darlehen aus Eigenmitteln sowie wegen des time-lags bei der Darlehensauszahlung weniger ausgeprägt als bei den eben verglichenen laufenden Transaktionen. Ein besonders starkes Anwachsen der Auszahlungen ist 1971 bis 1976 und 1980 festzustellen. Eine zurückhaltende Vergabepolitik ist insbesondere 1970 und 1981 zu registrieren, was im letzten Fall dem Rückgang der Anleihetätigkeit entspricht.<sup>55</sup>

Die wachsenden Differenzen zwischen jährlich vereinnahmten Anleihe- und jährlich ausgezahlten Darlehensbeträgen seit 1985 sind darauf zurückzuführen, daß die EGKS seither zunehmend frühere Anleihen refinanziert, die sie zuvor mit ungünstigeren Konditionen begeben hat. In ihren Berichten an den Rat und das EP hat die Kommission die Anleihebeträge bisher offensichtlich nicht um solche Refinanzierungsoperationen bereinigt.<sup>56</sup>

Bei den Darlehen aus Nicht-Anleihemitteln sind zwei stärkere Wachstumsphasen zu beobachten, und zwar 1960 bis 1964 und 1975 bis 1977. Seit 1979 haben sich diese Darlehen, die überwiegend dem Wohnungsbau für EGKS-Arbeitnehmer zugute kommen, nur noch wenig verändert. Diese Entwicklungen hängen weniger mit den Schwankungen der Mittel der Spezialreserve und des ehemaligen Versorgungsfonds zusammen (vgl. Tab. 6). Wichtiger dürfte vielmehr der Einfluß der jeweils beschlossenen Förderprogramme (derzeit läuft das zehnte Programm zur Finanzierung von Sozialwohnungen für EGKS-Arbeitnehmer) sein.<sup>57</sup>

#### 1.3.4. Die Sicherung der Anleihen

Der EGKSV enthält zwei Regelungen, die speziell zur Sicherung der Anleihen gedacht sind, obwohl diese beiden Instrumente in der Praxis nie eingesetzt wurden: Ein Reservefonds<sup>58</sup> aus Erlösen des Kreditgeschäfts nach Art. 51 § 3 ist nie gebildet worden. Ebensowenig hat die Kommission bisher die Mitgliedstaaten um Gewährleistungen für die Aufnahme einzelner Anleihen ersucht, obwohl Art. 51 § 3 EGKSV auch diese Möglichkeit ausdrücklich vorsieht.<sup>59</sup>

Die EGKS begründet die sachlichen Voraussetzungen ihrer Kreditwürdigkeit durch vier andere Instrumente:

- durch den sogenannten "Act of Pledge" (praktiziert bis 1961)
- das Umlageerhebungsrecht

<sup>55</sup> Zu Gründen für diese Entwicklung vgl. Teil II, Kap. 1.3.5.

<sup>56</sup> Vgl. EGKS, 1986, S. 25; dies. 1987, S. 24; EG, Kommission, 1987e, S. 50.

<sup>57</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985a, S. 103f.; EGKS, 1987, S. 16.

<sup>58</sup> Vgl. Teil II, Kap. 1.2.2.

<sup>59</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 144.

- die Rücklagen
- die Sicherheiten, die die Darlehensnehmer ihrerseits stellen.<sup>60</sup>

Die EGKS stand nach ihrer Gründung vor dem Problem, sich ein Kreditstanding auf den Kapitalmärkten verschaffen zu müssen. Diese Aufgabe war deshalb einzigartig, weil mit der EGKS mit relativ weitreichenden Kompetenzen (Umlageerhebung, Eingriffe im Kohle- und Stahlsektor) die erste supranationale Institution im eigentlichen Sinne am Kapitalmarkt auftrat. Internationale Investoren mußten zunächst mit den spezifischen Arbeitsbedingungen der EGKS vertraut gemacht werden. Um potentiellen Vorbehalten zu begegnen, baute die EGKS einerseits den Garantiefonds aus Umlagemitteln auf und schuf andererseits ein besonderes Garantiesystem für ihre Gläubiger, bekannt als "Act of Pledge". Diesen Act of Pledge schloß die Hohe Behörde 1954 mit der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel ab.<sup>61</sup> Die BIZ wurde dadurch Pfandhalter und Bankagent für die Hohe Behörde. Der Darlehensnehmer mußte für die EGKS ausreichende Sicherheiten bereitstellen, sei es in Form von Realsicherheiten oder z.B. Staatsbürgschaften. Die Darlehensforderungen der EGKS und die gestellten Sicherheiten wurden bei der BIZ zu einem Sondervermögen (Pfand) zusammengefaßt, aus dem sich die Anleihegläubiger im Falle der Zahlungsunfähigkeit der EGKS bevorrechtigt befriedigen konnten. Garantiefonds oder Umlage waren nicht miteinbezogen. Alle Anleihegläubiger waren gleichberechtigt in bezug auf ihre Forderungen an die EGKS; eine Hierarchie der Anleiheserien wurde ausgeschlossen. Die Hohe Behörde verpflichtete sich, aufgenommene Mittel nicht zu einem Zinssatz weiterzugeben, der unter dem entsprechenden Anleihezinssatz lag. Seit 1961 hat die EGKS keine Anleihen im Rahmen dieses Garantiesystems mehr begeben, da ihr Ruf auf den Kapitalmärkten Anleihegeschäfte auch ohne eine solche besondere Sicherung zuließ.<sup>62</sup>

Die Umlage ist in zweifacher Hinsicht als Sicherheit für EGKS-Anleihen relevant: Auf das Umlageerhebungsrecht der Kommission als besonderen Garanten für die Anleihetätigkeit wird immer wieder verwiesen<sup>63</sup>, und die Umlageerlöse bildeten 1953 bis 1956 die Grundlage des Garantiefonds.

Es wurde oben schon angesprochen, daß das Recht der Kommission, eine Umlage bis zu 1 v.H. vom Durchschnittswert der entsprechenden Erzeugnisse zu erheben, als Kreditsicherheit skeptisch zu beurteilen ist.<sup>64</sup> Denn wenn die Umlage nicht einmal mehr zur vollständigen Deckung der laufenden und vorhersehbaren Verpflichtungen im Funktionshaushalt herangezogen werden kann, ist es noch

<sup>60</sup> Vgl. auch Couzinet, 1979, S. 215.

<sup>61</sup> Vgl. zum folgenden Thoma, 1963, S. 81f.; Nittka, 1979, S. 36f.; Geisst, 1980, S. 88ff.

<sup>62</sup> Vgl. Geisst, 1980, S. 90.

<sup>63</sup> Vgl. z.B. Couzinet, 1979, S. 216; Strasser, 1982, S. 122.

<sup>64</sup> Vgl. Teil II, Kap. 1.2.2.

unwahrscheinlicher, daß ein plötzliches Anheben des Umlagesatzes in der gebotenen Schnelligkeit durchzusetzen wäre, wenn tatsächlich Insolvenzen im Kohle- und Stahlsektor zu gravierenden Zahlungsschwierigkeiten der EGKS führen sollten. Ganz davon abgesehen würden die insolventen Kohle- und Stahlunternehmen auch die Umlage schuldig bleiben. Das Umlageerhebungsrecht war in den Anfangsjahren, als der Kohle- und Stahlsektor noch prosperierte, sicher anders einzuschätzen.<sup>65</sup> Heute ist diesem Recht höchstens noch ein psychologischer Einfluß auf das Kreditstanding beizumessen.<sup>66</sup>

Wichtigste Rücklage der EGKS ist der Garantiefonds, wie aus Tabelle 6 hervorgeht. Die Bildung dieses Fonds aus Umlagemitteln war in der Anfangsphase der EGKS grundlegend, um die Gemeinschaft als guten Schuldner auf den internationalen Kreditmärkten zu etablieren.<sup>67</sup> Der Garantiefonds kann als Äquivalent zum Grundkapital einer Finanzinstitution aufgefaßt werden.<sup>68</sup> Tabelle 6 zeigt seine Entwicklung 1954 bis 1986. Der hohe Umlagesatz der Anfangsjahre diente zum Aufbau eines als "angemessen" angesehenen Garantiefonds von 100 Mio. RE.<sup>69</sup> Ab 1973 wurde der Fonds aufgestockt, zunächst durch die Beiträge der drei neuen Mitgliedsländer, sodann durch periodische Zuweisungen aus dem Jahresergebnis der EGKS, um ein bestimmtes Verhältnis zwischen Garantiefonds und Anleihen zu gewährleisten.<sup>70</sup> Der Garantiecharakter des Fonds wird dadurch besonders deutlich, daß die Kommission aus diesen Mitteln keine Darlehen gewährt, sondern die Mittel bei Kreditinstituten so anlegt, daß im Bedarfsfalle darauf zurückgegriffen werden kann.<sup>71</sup> In seiner Funktion ist der Garantiefonds an die Stelle des Reservefonds nach Art. 51 § 3 EGKSV in Verbindung mit Art. 50 § 1 Abs. 3 EGKSV getreten, denn nach Strasser "dient er zur Deckung desjenigen Teils des Anleihedienstes der EGKS, der gegebenenfalls durch den Dienst der gewährten Darlehen ungedeckt bleibt".<sup>72</sup> Diese Formulierung findet sich sinngemäß auch in Art. 50 EGKSV. Betrachtet man die Aufbringung der Mittel, so ist auf einen Unterschied hinzuweisen: Ein Reservefonds - wäre er je gebildet worden - hätte diejenigen Unternehmen zusätzlich belastet, die die Kreditfazilitäten der EGKS nach Art. 54 oder Art. 56 EGKSV in Anspruch genommen hätten. Dagegen wurde der Grundstock des Garantiefonds von allen Kohle- und Stahlunternehmen nach Maßgabe der Produktion von umlagepflichtigen

<sup>65</sup> Vgl. dazu auch Thoma, 1963, S. 34.

<sup>66</sup> So kann auch Strasser, 1982, S. 121., interpretiert werden, der davon spricht, daß die Umlage paradoxerweise ihrer banktechnischen Aufgabe besser als ihrer Haushaltsaufgabe gerecht geworden sei.

<sup>67</sup> Vgl. Thoma, 1963, S. 30ff.; Geisst, 1980, S. 87.

<sup>68</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 142.

<sup>69</sup> Vgl. Thoma, 1963, S. 70f.

<sup>70</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 216; Strasser, 1982, S. 142.

<sup>71</sup> Vgl. Geisst, 1980, S. 87; EGKS, 1987, S. 44.

<sup>72</sup> Strasser, 1982, S. 119.

Erzeugnissen in den Anfangsjahren aufgebracht.

Die zweite Rücklage ist die **Spezialreserve**. Sie wurde ursprünglich aus anderen als Umlagemitteln (Geldbußen, Zinserlöse für Darlehen aus Eigenmitteln und aus vorübergehend nicht benötigten Rückstellungen) gebildet.<sup>73</sup> Im Unterschied zum Garantiefonds dient die Spezialreserve zur Gewährung von langfristigen Darlehen zur Finanzierung von EGKS-Sozialwohnungen zu einem Vorzugszinssatz von 1 v.H.<sup>74</sup>

Die dritte Rücklage stellt schließlich der ehemalige **Pensionsfonds** dar. Bevor sie von den Mitgliedstaaten 1968 übernommen wurden, bilanzierte die EGKS damit ihre Pensionsverpflichtungen. Deshalb werden die Bestandsgrößen vor 1968 in Tabelle 6 in Klammern ausgewiesen. Der Pensionsfonds dient heute überwiegend zur Finanzierung von Wohnungsbaudarlehen für EG-Beamte.<sup>75</sup>

Die Mittelzuweisungen an Garantiefonds, Spezialreserve und ehemaligen Versorgungsfonds werden mittlerweile von der Kommission beschlossen und stammen ausschließlich aus dem verfügbaren Jahresergebnis der EGKS,<sup>76</sup> so daß die Rücklagenkonten sich jetzt nur noch in bezug auf die Mittelverwendung unterscheiden.

Tabelle 6 gibt Aufschluß über die Entwicklung der einzelnen Fonds und ihre Relation zu den laufenden Anleihen. Der Versorgungsfonds ist ab 1968 integriert. Diese Relation sank zunächst in dem Maße, in dem die EGKS in der Gründungsphase ihre Aktivitäten ausdehnte. Ein enormer Rückgang des Deckungsanteils der Rücklagen ist 1970 bis 1976 erkennbar. Erst danach beginnt die Kommission, die Rücklagen so aufzustocken, daß seitdem im Schnitt etwa 9 v.H. der laufenden Anleihen durch die Rücklagen gedeckt werden.

Schließlich sind noch die der EGKS von ihren Darlehensnehmern gebotenen Sicherheiten zu erwähnen.<sup>77</sup> Die von der EGKS vergebenen, aus Anleihemitteln finanzierten Darlehen waren Ende 1986 zu 37,9 v.H. von den Mitgliedstaaten verbürgt (incl. Bürgschaften öffentlicher Unternehmen 42,1 v.H.). 17,1 v.H. sind ohne zusätzliche Sicherheiten überwiegend an Finanzinstitute vergeben worden. Auffallend ist, daß je nach Vergabeland Staatsbürgschaften (Frankreich, Großbritannien) bzw. Realsicherheiten (Deutschland, Niederlande) überwiegen. Möglicherweise spiegeln sich hier ordnungspolitische Präferenzen wider.

Der hohe Anteil staatlicher Bürgschaften macht finanzielle Schwierigkeiten der EGKS infolge von Kreditausfällen wenig wahrscheinlich: Schon um den eigenen Ruf zu wahren, würden die Mitgliedstaaten intervenieren, wenn die Zahlungsfähigkeit der EGKS in Gefahr geriete. Neben dieser Verpflichtung der

<sup>73</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 216; Strasser, 1982, S. 120.

<sup>74</sup> Vgl. EGKS, 1987, S. 16, 53.

<sup>75</sup> Vgl. ebenda, S. 46, 53.

<sup>76</sup> Vgl. EGKS, 1985, S. 53.

<sup>77</sup> Vgl. Tab. 7.

Mitgliedstaaten ist nur noch die momentan etwa zehnprozentige Deckung des Anleihevolumens durch die Rücklagen als ein materieller Sicherheitsfaktor anzuerkennen. Das Umlageerhebungsrecht und der in über dreißigjähriger Anleihetätigkeit gewachsene Ruf der EGKS sind als wichtige, aber nicht quantifizierbare psychologische Faktoren einzuschätzen.

### 1.3.5. Zur Entwicklung der Aufgabenschwerpunkte von EGKS-Darlehen

Da mit dieser Arbeit keine regional- oder strukturpolitische Untersuchung vorgelegt werden soll, beschränkt sich dieses Kapitel auf eine Skizzierung der Kreditpolitik insoweit, als sie zu besonderen Ausprägungen der Darlehensinstrumente führt.<sup>78</sup>

Gemäß Art. 54 und 56 EGKSV dienen die EGKS-Darlehen bestimmten Zielen. Die Darlehen sind derzeit folgendermaßen ausgestaltet:<sup>79</sup>

- Darlehen nach Art. 54 EGKSV kann die Kommission zu einem Zinssatz nach Maßgabe des Satzes für die EGKS-Anleihen gewähren. Sie dürfen 50 v. H. der für das Projekt festgesetzten Investitionskosten nicht überschreiten. In bestimmten Fällen kann die Kommission darüber hinaus einen Zinszuschuß von 3 Prozentpunkten pro Jahr während der ersten fünf Jahre der Laufzeit leisten.
- Umstellungsdarlehen nach Art. 56 EGKSV werden gleichfalls bis zu 50 v. H. der genehmigten Projektkosten vergeben. Die Kommission kann eine Zinsverbilligung von 2 Prozentpunkten für fünf Jahre zusagen, wenn sich der Darlehensnehmer verpflichtet, die neugeschaffenen Arbeitsplätze vorrangig mit ehemaligen EGKS-Arbeitnehmern zu besetzen. Diese Zinsverbilligung erhöht sich auf 3 Prozentpunkte, wenn es sich um Unterdarlehen handelt. Von Unterdarlehen spricht die EGKS dann, wenn zwischengeschaltete Finanzinstitutionen aus Mitteln, die ihnen die EGKS zuvor als sogenannte Globaldarlehen bereitgestellt hat, Kredite an kleinere Unternehmen in ihrem regionalen Tätigkeitsbereich gewähren. Die Anträge für Umstellungsdarlehen sind über die betroffenen Mitgliedstaaten an die Kommission zu richten, wodurch eine Verbindung zu laufenden nationalstaatlichen Programmen hergestellt wird.
- Die Wohnungsbaudarlehen schwanken, abhängig von den jeweils beschlossenen Rahmenprogrammen. Die Eigenmittel werden zu einem Zinssatz von 1 v.H. vergeben, größtenteils kombiniert mit Fremdmitteln zum Marktzinssatz.<sup>80</sup>

Die Investitionsdarlehen nach Art. 54 EGKSV (auch Industriedarlehen genannt)

<sup>78</sup> Die Berichte der Kommission an den Rat und das EP enthalten detaillierte Gliederungen der Darlehen nach Ländern und Sektoren. Vgl. z.B. EG, Kommission, 1986a, S. 35ff.

<sup>79</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985a, S. 100ff.; dies., 1987e, S. 38.

<sup>80</sup> Vgl. EGKS, 1987, S. 16.

Die Investitionsdarlehen nach Art. 54 EGKSV (auch Industriedarlehen genannt) spielten zunächst eine wichtige Rolle als zusätzliche Finanzierungsfazilität zwecks allgemeiner Ausweitung der Produktionskapazitäten.<sup>81</sup> Später sorgten der Strukturwandel, zunächst im Kohlesektor, dann auch im Stahlsektor, sowie neuformulierte Gemeinschaftspolitiken ("Energiekrise") für veränderte Orientierungen, die Gewicht und Ausrichtung der Investitionsdarlehen zeitweilig beachtlich beeinflussten. Z.B. läßt sich nach Tab. 8 für die Jahre 1980 bis 1986 ein Anteil der Investitionsdarlehen von 71,7 v. H. an den ausgezahlten EGKS-Darlehen errechnen, während der Anteil in den Jahren 1972 bis 1976 über 90 v. H. betrug.<sup>82</sup>

Mittlerweile sind die Investitionsdarlehen nach Art. 54 EGKSV verstärkt auf Umstrukturierungsziele ausgerichtet. Das heißt u.a., daß Investitionen, die zu einer globalen Erhöhung der Produktionskapazitäten führen sollen, abgelehnt werden.<sup>83</sup> Vielmehr versucht die Kommission nach eigener Darstellung, Wettbewerbsfähigkeit, Rentabilität und Absatz der Kohle- und Stahlprodukte mittels der Darlehensinstrumente gezielt zu fördern.<sup>84</sup> Die Darlehen nach Art. 54 EGKSV haben sich folglich von einer einfachen Finanzierungsfazilität zu einem selektiv arbeitenden Investitionssteuerungsinstrument gewandelt. Ein Hebel sind in diesem Zusammenhang die seit 1970 für ausgewählte Vorhaben gewährten Zinszuschüsse.<sup>85</sup> Letztlich reflektieren die Entscheidungen der Kommission also die Einflüsse von Änderungen der ökonomischen Grundbedingungen im Kohle- und Stahlsektor: Z.B. läßt sich das starke Anwachsen der Investitionskredite für den Kohlesektor Mitte der siebziger Jahre als Folge der Ölverteuerung erklären.<sup>86</sup> Der Rückgang der ausgezahlten Investitionsdarlehen 1981 war nach Darstellung der Kommission auf die schlechte Lage der Kohle- und Stahlindustrie und eine restriktivere Politik der Kommission, aber auch auf ungünstige Kapitalmarktbedingungen, insbesondere hohe Zinsen, zurückzuführen.<sup>87</sup>

Seit 1985 ist eine Schwerpunktverlagerung der Darlehen nach Art. 54 EGKSV zurück zur Investitionsfinanzierung im eigentlichen Kohle- und Stahlbereich zu beobachten, wie Tab. 8 zeigt. Dieser Trend bedeutet eine größere Autonomie der Kommission bei der Kreditvergabe, da Art. 54 Abs. 1 EGKSV keine einstimmige Zustimmung des Rates verlangt.

In ähnlichem Ausmaß hängt das Volumen der Umstellungsdarlehen von der jeweils herrschenden Beschäftigungssituation ab. So waren z.B. die Umstellungsdarlehen

<sup>81</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985a, S. 35.

<sup>82</sup> Vgl. EG, WSA, 1979, S. 183.

<sup>83</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985a, S. 38.

<sup>84</sup> Vgl. ebenda, S. 36.

<sup>85</sup> Vgl. ebenda, 1985a, S. 108; vgl. auch Tab. 9.

<sup>86</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 208; EG, WSA, 1979, S. 184.

<sup>87</sup> Vgl. EG, Kommission, 1982, S. 14 und S. 21f.

1973 aufgrund der damaligen Hochkonjunktur in der Kohle- und Stahlindustrie gering.<sup>88</sup> Inzwischen hat sich der Schwerpunkt der Umstellungsaktionen vom Kohlesektor zum Stahlsektor verlagert.<sup>89</sup> Soweit die Tabellen der EGKS-Finanzberichte darüber eine Aussage zulassen, ist der Anteil an den gesamten ausgezahlten Umstellungsdarlehen, der dem Kohle- und Stahlsektor unmittelbar zugute kam, in den letzten Jahren immer weiter gesunken: von fast 30 v. H. (1976) über etwa 20 v. H. (1982) und 16 v.H. (1984) auf etwas über 12 v.H. (1985).<sup>90</sup> Dies bedeutet, daß der Einfluß des Rates auf die Darlehensvergabe hier zunahm. Ebenso drückt diese Entwicklung das Bemühen der Kommission aus, die Wirtschaftsstruktur der Kohle- und Stahlregionen zu diversifizieren.

Die Vergabeform änderte sich Ende der siebziger Jahre insofern, als die Kommission forciert auf das Instrument des Globaldarlehens zurückgriff. Der Anteil dieses Instruments am Gesamtbetrag der ausgezahlten Umstellungsdarlehen stieg von 1,6 v.H. (1978) über 7,1 v.H. (1980), 13,4 v.H. (1982), 28,2 v.H. (1984) auf 44,1 v.H. (1986).<sup>91</sup> Tab. 10 vermittelt in bezug auf das jährlich von der EGKS ausgezahlte Darlehensvolumen ein ähnliches Bild von der wachsenden Bedeutung der Globaldarlehen. 1983 hob die Kommission den Zinszuschuß von drei auf fünf Prozentpunkte an, wodurch die expansive Entwicklung begünstigt wurde.<sup>92</sup> 1986 machte sie diese Maßnahme unter dem Hinweis auf knappe Mittel und geänderte Marktzinsen wieder rückgängig.<sup>93</sup> Während der Anteil der Globaldarlehen 1977 nur etwa 3,0 v.H. der jährlich gezahlten Umstellungsdarlehen ausmachte, stieg er 1983 auf etwa die Hälfte, erreichte 1984 dann 92 v.H., 1985 84 v.H. und 1986 sogar 96,5 v.H.<sup>94</sup> Die Empfänger von Globaldarlehen setzen sich aus KMU zusammen. Da Direktdarlehen der Montanunion traditionell fast ausschließlich an Großunternehmen vergeben werden, hat sich somit die Struktur der Darlehensnehmer gravierend verschoben.<sup>95</sup>

Tab. 9 demonstriert die Auswirkungen der Erhöhung des Zinszuschusses für Globaldarlehen nach 1983. Demgegenüber stag-nierten die Zinszuschüsse für

<sup>88</sup> Vgl. EG, WSA, 1979, S. 184.

<sup>89</sup> Vgl. ebenda, S. 189; EG, Kommission, 1985a, S. 36.

<sup>90</sup> Vgl. EG, WSA, 1979, S. 188; EGKS, 1983, S. 23; EGKS, 1985, S. 25; EGKS, 1986, S. 23; eigene Berechnungen. Die Zahlen können nur als Tendenzen interpretiert werden, da eine exakte Aufschlüsselung u.a. aufgrund der Aggregation von Kohle- und Gasbranche nicht möglich ist.

<sup>91</sup> Vgl. EGKS, 1979, S. 27; dies., 1980, S. 27; dies., 1981, S. 27; dies., 1983, S. 23; dies., 1985, S. 25; dies., 1987, S. 19, 21; eigene Berechnungen.

<sup>92</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985b, S. 39.

<sup>93</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987e, S. 38.

<sup>94</sup> Vgl. EG, Kommission, 1982, S. 21; dies., 1984b, S. 38; dies., 1985b, S. 39; dies., 1986a, S. 45; dies., 1987e, S. 74.

<sup>95</sup> Vgl. dazu Gloystein, 1978, S. 160; EGKS, 1986, S. 20.



Umstrukturierungsdarlehen.

Umstellungs- und Investitionsdarlehen sind nicht unabhängig voneinander: Darlehen für Rationalisierungsinvestitionen nach Art. 54 EGKSV können Umstellungsmaßnahmen nach sich ziehen.

Die regionale Verteilung birgt keine Überraschung: Die Montanstandorte profitieren überdurchschnittlich von der Darlehensvergabe. Insgesamt vereint die Bundesrepublik vor Großbritannien den größten Anteil auf sich.<sup>96</sup> Damit läßt sich auch erklären, daß die DM gegenwärtig mit Abstand dominiert.<sup>97</sup> Vergleicht man die regionale Verteilung der EGKS-Darlehen mit derjenigen der übrigen Darlehensinstrumente, so waren 1984 bis 1986 Deutschland und Luxemburg besonders begünstigt.<sup>98</sup> Einerseits spielt die Kohle- bzw. Stahlindustrie in diesen Ländern eine (vergleichsweise) wichtige Rolle. Andererseits begünstigen die Ziele der übrigen Darlehensinstrumente die ärmeren EG-Länder. Deshalb fallen wohlhabendere Länder, die gleichzeitig bedeutende Kohle- und Stahlstandorte sind, bei einem solchen Vergleich als Darlehensempfänger besonders auf.

Zusammenfassend kann die gegenwärtige Zielsetzung der EGKS, der Kommission folgend, kurz charakterisiert werden als ein dreigliedriges Konzept für den Kohle- und Stahlsektor, bestehend aus Umstrukturierung (i.w. Darlehen nach Art. 54 EGKSV), Umstellung (Darlehen nach Art. 56 EGKSV) und sozialen Begleitmaßnahmen (Anpassungshilfen des Funktionshaushalts).

#### 1.4. Kritik des Finanzierungsinstruments

Bei einer Beurteilung der Aktivitäten der EGKS darf nicht übersehen werden, daß die intensiven Eingriffe staatlicher Instanzen im Montansektor historisch gewachsen und nur politisch zu begreifen sind. Entsprechend ist die vergleichsweise weitreichende Teilintegration der Montanindustrie in der EGKS vor allem politisch motiviert gewesen. Kritische Einwände würden z. T. gegenstandslos, wenn die Integration in anderen Sektoren ähnlich vorangeschritten wäre.

Aus diesen politischen Beweggründen ergeben sich unmittelbar die Ansatzpunkte ökonomisch fundierter Kritik: Allgemein formuliert ist angesichts vielfältiger Interdependenzen zwischen den verschiedenen Wirtschaftssektoren einer reinen Teilintegration, wie sie die Montanunion darstellt, solange kein durchschlagender Erfolg beschieden, wie in anderen, mit der Montanindustrie eng verflochtenen

<sup>96</sup> Vgl. EGKS, 1987, S. 7.

<sup>97</sup> Vgl. ebenda, S. 25.

<sup>98</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985b, S. 30, dies., 1986a, S. 36, dies., 1987e, S. 60.



Bereichen einzelstaatliche Erwägungen dominieren und eine supranationale Koordination behindern.

Trotz dieses Vorbehalts soll im folgenden – soweit anwendbar – eine Beurteilung anhand ökonomischer Kriterien wie in Teil I, Kap. 1.3.2. entwickelt durchgeführt werden. Anschließend werden Probleme der EGKS-Darlehenspolitik, die sich aus einer auf nur zwei Sektoren beschränkten Teilintegration ergeben, skizziert. Den Abschluß der Kritik bildet ein Kapitel, das die Zweckmäßigkeit der eingesetzten Finanzierungshilfen nach den Kriterien des Teils I, Kap. 2 erörtert.

#### 1.4.1. Beurteilung anhand ökonomischer Kriterien

Für Aktivitäten der EGKS und ihre Spillover-Effekte gilt generell, daß über dreißig Jahre Teilintegration nicht ohne Folgen für den Interdependenzgrad der Kohle- und Stahlindustrie geblieben sein dürfte, so daß sich Spillovers als Folge der Integration einstellen. Die quasi "normative Kraft des Faktischen" gilt als Argument vor allem bei Darlehen für Großvorhaben nach Art. 54 EGKSV, die in jedem Fall Kapazitäten und Produktionskosten bzw. Absatzmöglichkeiten des Darlehensempfängers auch spürbar für die Konkurrenten in den anderen EG-Ländern verändern dürften. Hingegen lassen sich Spillover-Effekte bei den vom Umfang her erheblich geringeren Umstellungsdarlehen nicht so direkt ableiten. Jedoch nimmt Art. 56 Abs. 1 EGKSV ausdrücklich auf Spillover-Effekte Bezug, wenn er als Voraussetzung für Finanzierungshilfen (nationale) Beschäftigungsprobleme nennt, die durch Aktivitäten der Kommission ausgelöst wurden. Eine solche Bestimmung ist natürlich dehnbar: Inwieweit Beschäftigungsprobleme auf Maßnahmen der EGKS oder auf grundlegende Änderungen in den (nationalen) Absatzbedingungen der Kohle- und Stahlindustrie (Art. 56 Abs. 2 EGKSV), wo das Spillover-Argument nicht greift, zurückzuführen sind, läßt sich kaum exakt feststellen. Dies eröffnet den Spillover-Effekten auf supranationaler Ebene ein breites Anwendungsfeld, da sie Darlehensaktivitäten vielfältig rechtfertigen können, und verringert gleichzeitig die selektive Kraft des Kriteriums.

Economies of scale, die für die Darlehenstätigkeit der EGKS sprechen könnten, sind kaum erkennbar. Der Zugang zu den Kapitalmärkten dürfte für die Unternehmen der Kohle- und Stahlindustrie nicht so sehr aufgrund ihrer mangelnden Größe ein Problem sein. Die Kapitalmärkte der Hauptbegünstigten Großbritannien und Deutschland sind überdies vergleichsweise ergiebig. Im Einzelfall mögen andere Staaten mit engem nationalen Kreditmarkt oder mäßigem Standing mit den Kreditwünschen ihrer Montanindustrie überfordert gewesen sein; zu belegen ist dies jedoch nicht eindeutig.

Nur die Empfänger der Unterdarlehen haben wegen ihrer geringen Größe nicht die Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten der Kommission. Dem stehen aber auf der

Kreditvergabeseite diseconomies of scale gegenüber. Der supranationalen Behörde entstünden erhebliche Informationskosten, wenn sie direkten Kontakt mit den potentiellen Darlehensnehmern aufnehmen wollte. Dieses Problem wird zwar gelöst, indem regionale Banken zwischengeschaltet werden. Freilich ist dann zu fragen, warum diese Banken nicht selbst am Kreditmarkt auftreten.<sup>99</sup> Natürlich kann es für die betreffenden Institute unter Risikoaspekten günstiger sein, solche Aktivitäten als durchlaufende Posten zu behandeln. Als weitere Erklärung ist denkbar, daß es für den Einzelstaat einfacher ist, für die Verbindlichkeiten einer EG-Institution einzustehen, als sich bei den Kreditinstituten direkt für Unterdarlehen so zu verbürgen, daß diese sich die Mittel am Kapitalmarkt zu ähnlichen Konditionen beschaffen können.

#### 1.4.2. Probleme der Teilintegration für die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EGKS

Ein supranationales Darlehensinstrument, das nur in auf zwei Sektoren beschränktem Umfang bei gleichzeitig erheblich geringerer Integration anderer Sektoren einsetzbar ist, wirft Probleme hinsichtlich der Koordination, der Verteilungseffekte, der Allokation und der Flexibilität auf:

- Die Montanreviere sind nicht immer mit den Regionalfördergebieten der Nationalstaaten identisch. Daraus folgen hohe Anforderungen an Koordinationsmaßnahmen durch die Kommission, da Regionalfördermittel nach dem nationalen Ausweis von strukturschwachen Räumen vergeben werden.<sup>100</sup>
- Eine auf die Montanindustrie beschränkte Darlehensvergabe begünstigt in den EG höherentwickelte Länder, ohne daß gewährleistet ist, daß die Anleihezeichner auch aus diesen Ländern kommen, so daß sich unerwünschte interregionale Verteilungseffekte einstellen können.<sup>101</sup>
- Unter allokationspolitischem Aspekt ist die Zinsverbilligung für Umstellungsdarlehen kritisch zu beurteilen. Da sich die Arbeitslosigkeit nicht auf den Montansektor oder die Montanreviere beschränkt, können zinsverbilligte Darlehen, die an die vorrangige Wiederbeschäftigung von ehemaligen EGKS-Arbeitnehmern geknüpft sind, zu einer bloßen Umlenkung von andernorts ebenso erwünschten Investitionen und nicht rein qualifikationsbezogener Auswahl von Arbeitnehmern führen. Der ge-

<sup>99</sup> Bei den Empfängern von Globaldarlehen in der Bundesrepublik handelt es sich ausnahmslos um international bekannte große Banken, vgl. z.B. EGKS, 1987, S. 64f.

<sup>100</sup> Vgl. auch die Kritik in EG, WSA, 1979, S. 242.

<sup>101</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 174ff.; dazu auch Teil III, Kap. 3.1.

samtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt kann netto nahe Null liegen und sich in einer allokativen Verzerrung erschöpfen.

- Die Zustimmungspflicht des Rats bei Umstellungsdarlehen für Darlehensnehmer außerhalb des Kohle- und Stahlsektors senkt die Flexibilität des Instruments. Diese Zustimmungspflicht ist auch deshalb schwer einzusehen, weil die Kommission auf den Gebiet der Umstellung mittlerweile über eingehende Erfahrungen verfügen dürfte und die EG-Staaten ohnehin eingebunden sind, da Anträge nur über das zuständige nationale Ministerium eingereicht werden können. Deshalb ist dem WSA zuzustimmen, der bei Vorhandensein von Rahmenplänen die Abschaffung des Zustimmungsverfahrens fordert.<sup>102</sup>

#### 1.4.3. Zu den Ansatzstellen der EGKS-Finanzierungshilfen

Die Anleihe- und Darlehensgeschäfte der EGKS werden von einer besonderen Dienststelle der Kommission, der "Generaldirektion Kredit und Investitionen", verwaltet.<sup>103</sup> Der Finanzbericht der EGKS erinnert eher an den Jahresbericht einer Finanzierungs-institution als an den Rechenschaftsbericht einer supranationalen Behörde. Deshalb ist es zwar zulässig, die EGKS als eine "Finanzinstitution",<sup>104</sup> nicht jedoch als eine Bank zu bezeichnen. Denn formal bestimmt Art. 51 § 4 EGKSV, daß die hohe Behörde nicht selbst die Banktätigkeit ausübt, die sich bei ihren finanziellen Aufgaben ergibt. Ferner unterscheidet sich die EGKS von einer Bank, so wie sie in Teil I, Kap. 2.2.2. definiert wurde, dadurch, daß sie über hoheitliche Einnahmen (Umlage, Bußgelder) verfügt und organisatorisch unselbständig ist, da die für den Kohle- und Stahlsektor zuständigen Direktionen Dienststellen der Kommission darstellen. Schließlich sei daran erinnert, daß die EGKS, wenn auch in vergleichsweise geringem Umfang, verlorene Zuschüsse vergibt. In seiner Beziehung zur übrigen EG kann das Finanzsystem der EGKS als ein finanztechnisch sehr umfassender Fonds aufgefaßt werden, denn die EGKS finanziert sich einerseits gleichzeitig über autonome Finanzierungsquellen, Kredite und - in den letzten Jahren - allgemeine Haushaltsmittel aus dem Gesamthaushalt. Andererseits gewährt sie Kredite zu Vorzugszinsen, zinsverbilligte Kredite, Bürgschaften und verlorene Zuschüsse.

Die Adressaten werden EGKS-Darlehen nur in Anspruch nehmen, wenn die Konditionen günstiger sind als an freien Markt. Gemäß der Systematik aus Teil I, Kap. 2.1.2. sind also in jedem Fall Kredite zu Vorzugszinsen anzunehmen. Da es sich bei den Empfängern der Investitionsdarlehen um Großunternehmen han-

<sup>102</sup> Vgl. EG, WSA, 1979, S. 285f.

<sup>103</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 142.

<sup>104</sup> Ebenda.

delt,<sup>105</sup> die durchaus Zugang zum Kapitalmarkt haben dürften, ist ein Grund für die Kreditgewährung nur in der Finanzierung risikoreicher Großprojekte zu sehen. Daß die Kommission keine adäquaten Sicherheiten verlangt, erscheint nach Tab. 7 lediglich bei in die Bundesrepublik vergebenen Darlehen denkbar. Insbesondere für die nach Frankreich und Großbritannien geflossenen Mittel gilt dies nicht, da sich die Kommission dort weitgehend durch Staatsbürgschaften absichert. Allerdings ist hier einzuräumen, daß es der EGKS als Darlehensgeber möglicherweise leichter als privaten Kapitalgebern fällt, solche Staatsbürgschaften zu erhalten. Jedoch ist zu vermuten, daß die Nachfrager nach EGKS-Investitionsdarlehen eher mit Rentabilitäts- als mit Liquiditätsproblemen zu kämpfen haben. Von daher ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten nicht von der Hand zu weisen. Dies gilt vor allem, wenn für das betreffende Investitionsvorhaben eine Staatsbürgschaft auch ohne EGKS-Beteiligung erhältlich gewesen wäre. Die Intervention der EGKS mit Darlehen nach Art. 54 Abs. 1 EGKSV ist deshalb finanzierungssystematisch kritisch zu beurteilen.

Bei den darüber hinaus zinsverbilligten Darlehen tritt der Rentabilitätseffekt in den Vordergrund. Ungeachtet der allokativen Problematik handelt es sich um einen zieladäquaten Einsatz, da die Verpflichtung der Leistungsempfänger, (branchenfremde) ehemalige Arbeitnehmer der Kohle- und Stahlindustrie zu beschäftigen, teilweise rentabilitätssenkend wirken dürfte. Hinzu kommt, daß gerade bei der Ansiedlung neuer KMU in Kohle- und Stahlgebieten Liquiditäts- und Rentabilitätsprobleme allgemein dominieren dürften. Hinsichtlich der Rentabilitätseffekte gelten analoge Überlegungen für die Zinszuschüsse, welche bei Darlehen für Investitionsvorhaben, die den Verbrauch von Gemeinschaftskohle erhöhen sollen, gewährt werden. Die globale Beschränkung der Zinsverbilligung auf fünf Jahre kann nur durch die begrenzten Haushaltsmittel erklärt werden und behindert eine Differenzierung.

Insgesamt erscheint es angesichts der fortgeschrittenen Teilintegration berechtigt, daß finanzwirksame Eingriffe auf supranationaler Ebene durchgeführt werden. Gezielte Zinsverbilligungen für Marktkredite, z.B. für die Diversifikation von Kohle- und Stahlregionen, lassen sich jedoch besser rechtfertigen als eine eigenständige Tätigkeit der EGKS bei der Vermittlung von Darlehen.

<sup>105</sup> Vgl. EGKS, 1986, S. 59, wo z.B. Krupp, Klöckner und Thyssen aufgeführt sind.

## 2. Die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EIB

### 2.1. Die Gründungsgeschichte der EIB

Auch die Gründung der EIB ist in einen historischen Kontext einzubetten. Dabei treten zahlreiche widerstreitende, sowohl ökonomische als auch politische Standpunkte zutage, die teilweise aus der Situation der Nachkriegsjahre erklärbar sind und die Diskussion bzw. Gestaltung der EIB beeinflusst haben.

Die Ausgangslage wurde von den erhofften bzw. befürchteten Effekten einer forcierten Integration in Westeuropa bestimmt. Einigkeit bestand unter den beteiligten Staaten darin, daß die Nutzung von Skalenerträgen eines größeren gemeinsamen Marktes umfangreiche Investitionen und damit einen enormen Kapitalbedarf erfordern würde, und dies in einem Europa, das noch von den Folgen des Krieges und den Problemen des Wiederaufbaus gezeichnet war.<sup>1</sup> Ebenso unbestritten galt, daß die Handelsliberalisierung bestimmte Branchen, die bisher durch nationale Schutzmaßnahmen abgeschottet worden waren, einem stärkeren Wettbewerbsdruck aussetzen würde, wodurch erhöhte Umstellungs- und Rationalisierungsinvestitionen notwendig werden konnten.<sup>2</sup> Die Fähigkeit des (europäischen) Kapitalmarktes, den daraus resultierenden Finanzierungsbedarf zu decken, mußte jedoch angezweifelt werden, um die Schaffung einer europäischen Finanzierungsinstitution zu diesem Zweck begründen zu können.

Als Motive für einen staatlichen (supranationalen) Eingriff bei der Allokation von Investivkapital im Integrationsprozeß lassen sich drei Ansätze identifizieren:

- Die Erwartung, die Integration würde die Regionalprobleme auf europäischer Ebene verschärfen, setzte ein Konzentrationsförderndes Reaktionsmuster des marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesses voraus. Diesen Standpunkt vertrat Italien von Anfang an. Gestützt auf die Erfahrungen, die dieses Land im Anschluß an die nationale Einigung 1860 in Bezug auf die Polarisierung der Wirtschaftstätigkeit zwischen dem Norden und dem Süden (Mezzogiorno) gemacht hatte, sah es im Zuge der europäischen Integration einen eigenen regionalpolitischen Handlungsbedarf.<sup>3</sup> Diese Einschätzung basierte auf der Befürchtung, das integrationsinduzierte Wachstum könnte sich auf die

<sup>1</sup> Vgl. Lewenhak, 1982, S. 5; Meyer, 1984, S. 20.

<sup>2</sup> Vgl. Becker, 1973, S. 11; White, 1983, S. 10.

<sup>3</sup> Es muß an dieser Stelle offen bleiben, ob die Entwicklung in Italien tatsächlich auf ein Marktversagen im Raum oder Politikversagen zurückzuführen ist. Der Streit um die ökonomischen Ursachen regionalpolitischer Probleme gipfelte in dem bissigen Vorwurf an die italienische Regierung, zivilisatorischen Nachholbedarf aus der europäischen Integration finanzieren zu wollen; vgl. Bartsch, 1972, S. 61, Fn.4.

dynamischen Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung beschränken und die Wohlstandskluft zwischen den Regionen noch vertiefen. Anders ausgedrückt, dem marktwirtschaftlichen Integrationsprozeß wurden systemimmanente Fehler bei der Entwicklung eines regional ausgeglichenen Wirtschaftswachstums bzw. ein Marktversagen im Raum unterstellt.<sup>4</sup>

- Ein solches Szenario ist nicht als zwangsläufig anzusehen. Denn funktionieren die regionalen Ausgleichskräfte des Marktes, so führt allein der Abbau von Mobilitätsbarrieren tendenziell zu einem ausgewogenen Wachstum im Raum. Den besseren Löhnen, höheren erwarteten Renditen und niedrigeren Transportkosten in industriellen Zentren, die Arbeitskräfte bzw. Kapital anziehen, wirken geringere Löhne und Bodenkosten, die die Kapitalrendite in Randregionen steigern, entgegen. Um diesen Prozeß zu unterstützen, wäre nur die Finanzierung von mobilitätsfördernden Verkehrs- und Kommunikationswegen sicherzustellen. Ein privates Kreditsystem könnte jedoch unerwünschte raumwirksame Effekte entfalten, wenn es, etwa aufgrund eines kurzfristigeren Kalküls oder aufgrund von Risikoscheu infolge ungewisser Ertragsaussichten bei Infrastrukturinvestitionen, gerade diesem erhöhten Finanzierungsbedarf nicht entspricht. D.h. weniger der räumliche Allokationsmechanismus der Produktionsfaktoren selbst als die Bereitschaft des Kapitalmarktes, die begleitende Infrastruktur zu finanzieren, wurde als unzureichend angesehen und diente als Grund zur Schaffung einer europäischen Finanzierungsinstitution.<sup>5</sup> Demnach bedurfte es nur geringfügiger Anstöße, um einen räumlich ausgewogenen Entwicklungsprozeß in Gang zu setzen.
- Schließlich ist das Motiv der erwünschten Vertiefung der Integration zu erwähnen. Dieser Beweggrund verlieh dem Regionalaspekt im Sinne des Postulats einer Mindestversorgung<sup>6</sup> eine weitere, politische Note. "Über die rein wirtschaftlichen Aspekte hinaus war die Regionalentwicklung für sie [die Mitgliedstaaten B.D.] aber auch eine Frage elementarer Solidarität"<sup>7</sup>. Dieses politische Motiv führte gleichzeitig dazu, daß die Gründerstaaten ihr besonderes Interesse der Förderung grenzüberschreitender Projekte von europäischem Interesse zuwandten. Hier wurde folglich kein Marktversagen unterstellt, sondern nur vorhergesehen, daß die "leidenschaftslose" Rationalität des marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus keinen Platz für besondere integrationspolitische Bedürfnisse ließe, mithin also Kapitalmittel in einem politischen Interesse gesteuert werden mußten.

<sup>4</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 20.

<sup>5</sup> Vgl. McAllister, 1982, S. 105.

<sup>6</sup> Vgl. Teil I, Kap. 1.3.2.2.

<sup>7</sup> White, 1983, S. 10.

Es ging also darum, den befürchteten negativen Begleiterscheinungen der funktionellen Integration (Ballung, Einkommensdisparitäten infolge der Integration) zu begegnen bzw. Resultate in politisch gewünschter Weise zu korrigieren (Mindeststandards, grenzüberschreitende Vorhaben). Dazu bot sich ein Instrument der institutionellen Integration an: der Aufbau und Ausbau einer Finanzinstitution, die eine einheitliche Politik im Sinne einer Lenkung von Kapitalmitteln zu investiven Zwecken auf europäischer Ebene durchführen sollte. Die Ausgestaltung eines solchen Instruments zur finanziellen Unterstützung der europäischen Einigungsbestrebungen war ebenso umstritten wie die Erwartungen und Ziele, die damit verknüpft wurden. Es stellte sich insbesondere die Frage, ob ein Investitionsfonds oder eine Bank geschaffen werden sollte.<sup>8</sup> Der als gedanklicher Vorläufer zur Bankgründung anzusehende Spaak-Bericht von 1956 sah einen Investitionsfonds vor, der sich sowohl aus Beiträgen der Mitgliedsländer als auch durch Anleihen refinanzieren sollte.<sup>9</sup> Während Italien die Schaffung eines aus Haushaltsmitteln gespeisten Fonds befürwortete, der Mittel zu günstigen Bedingungen namentlich für den italienischen Süden bereitstellen sollte, gingen die deutsch-niederländischen Vorstellungen in Richtung einer Bank, die sich ausschließlich auf dem Kapitalmarkt refinanzieren und unabhängig organisiert sein sollte, um vor allem einen politischen Investitionsdirigismus zu vermeiden.<sup>10</sup> Dieser Vorschlag setzte sich letztlich durch, wobei den italienischen Interessen durch das Protokoll betreffend Italien, das eine besondere Behandlung Süditaliens empfahl, und durch Art. 6 der EIB-Satzung, der verzinsliche Sonderdarlehen der Mitgliedstaaten für die Bank vorsieht, Rechnung getragen wurde.<sup>11</sup> Die konkreten Aufgaben begünstigten die bankmäßige Lösung: Eine Inanspruchnahme des Kapitalmarktes erschien infolge des erwarteten Volumens der Finanzierungswünsche unumgänglich, woraus sich zwangsläufig eine Verwendung der Mittel nach bankbetrieblichen Gesichtspunkten ergab.<sup>12</sup> Das Finanzinstrument sollte Mittel außerhalb der EWG für europäische Belange mobilisieren, was eine entsprechend solide, vertrauensbildende Geschäftspolitik voraussetzte.<sup>13</sup> Die vorgesehene Beschränkung auf Westeuropa erlaubte die Nutzung eines ausgebauten Bankensystems und bot die Gelegenheit, durch die

<sup>8</sup> Zu den grundlegenden Unterschieden vgl. Teil I, Kap. 2.2.2.

<sup>9</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 58; Becker, 1973, S. 10f.

<sup>10</sup> Vgl. Becker, 1973, S. 12.

<sup>11</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2148. Der Art. 6 ist nie angewandt worden, was die de-facto-Entscheidung für eine Bank dokumentiert.

<sup>12</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 29f.

<sup>13</sup> Diese Konzentration auf "europäische Belange" war vermutlich ein wesentlicher Grund dafür, daß die zu jener Zeit amerikanisch dominierte Weltbank nicht für diese Zwecke herangezogen wurde, vgl. Bartsch, 1972, S. 60; Meyer, 1984, S. 26.



Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln den Ausschlag zugunsten von ohnehin erwogenen und teilweise privat finanzierbaren Projekten im integrationspolitischen Interesse zu geben.

Insgesamt spricht alles dafür, daß die Gründung der EIB einen Kompromiß zwischen den Befürwortern eines dirigistischen Investitionsfinanzierungsinstruments zur Vergabe von "soft loans" und den Gegnern eines supranationalen Eingriffs in die Allokation langfristigen Kapitals in Europa darstellte, wobei die letztgenannte Gruppe durch den Bankcharakter wenigstens eine strengere Auswahl der Projekte erreichte.<sup>14</sup>

## 2.2. Rechtstellung und Aufgaben

Der EWGV regelt die Errichtung der Bank in Art. 129 und ihre Aufgaben in Art. 130. Mit dem Inkrafttreten dieses Vertrages 1958 wurde die EIB gegründet.<sup>15</sup> Die EIB-Satzung, als Protokoll dem EWGV beigelegt, ist nach Art. 239 EWGV Bestandteil des Vertrages.

Der Art. 129 EWGV verleiht der Bank eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die gemeinsamen Ziele der EWG nach Art. 2 gelten in Verbindung mit Art. 3 Buchst. j EWGV zwar für die EIB, doch stellt sie kein Organ der Gemeinschaft dar und ist in Art. 4 EWGV auch nicht so benannt.<sup>16</sup> Sie verkörpert eine öffentlich-rechtliche Einrichtung auf Gemeinschaftsebene, der Art. 28 der EIB-Satzung die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit attestiert, die juristischen Personen in jedem Mitgliedstaat nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt wird.<sup>17</sup> Art. 129 EWGV bestimmt weiter, daß ein Mitglied der Gemeinschaft auch Mitglied der EIB ist. Nicht-Mitglieder der EG sind von der Trägerschaft der EIB ausgeschlossen.<sup>18</sup> Art. 130 EWGV regelt die Aufgaben der Bank. Grundsätzlich soll sie mit ihren Eigen- und Kapitalmarktmitteln zur Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beitragen. Dazu gewährt sie Darlehen und Bürgschaften, ohne einen Erwerbszweck zu verfolgen (Gemeinnützigkeitsprinzip). Die Projekte, deren Finanzierung sie erleichtern, d.h. teilfinanzieren soll, werden in Art. 130 Buchst. a, b und c EWGV abschließend präzisiert:

<sup>14</sup> Vgl. Becker, 1973, S. 12; Meyer, 1984, S. 30.

<sup>15</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2116. Auf die Gründung der EIB durch Art. 129 EWGV weist der Art. 1 EIB-Satzung ausdrücklich hin.

<sup>16</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 62; Meyer, 1984, S. 38ff.

<sup>17</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2116f.

<sup>18</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2117f.; Meyer, 1984, S. 40f.



a) Der regionalpolitischen Zielsetzung wird Rechnung getragen, indem die EIB Vorhaben zur Erschließung weniger entwickelter Gebiete finanziert.

b) Negativen Auswirkungen der Errichtung des Gemeinsamen Marktes soll begegnet werden, indem sich die EIB an der Modernisierung oder Umstellung von dadurch betroffenen Unternehmen oder an der Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten beteiligt, dies allerdings nur, soweit die in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mittel zur Finanzierung nicht ausreichen (Subsidiaritätsprinzip).

c) Unmittelbarer Ausdruck einer integrationspolitischen Ausrichtung ist die Möglichkeit der EIB, subsidiär Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten mitzufinanzieren.

Die Eingriffsmöglichkeiten der Bank werden in der EIB-Satzung noch genauer umrissen:

- Art. 18 dehnt das Subsidiaritätsprinzip auf alle Vorhaben nach Art. 130 EWGV aus. Weiter erlaubt er der Bank, nach Erteilung einer Ausnahmegenehmigung Darlehen für Investitionsvorhaben außerhalb der europäischen Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten zu gewähren.
- Art. 20 der Satzung betont die wirtschaftlich zweckmäßigste Verwendung der Mittel im Interesse der Gemeinschaft, insbesondere die Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität und die Orientierung an der Förderung des Gemeinsamen Marktes. Er untersagt überdies der EIB Beteiligungen an Unternehmen.

Die vom Gouverneursrat 1958 erlassenen und immer noch gültigen "Allgemeinen Richtlinien für die Kreditpolitik" der EIB bestimmen den Vorrang von Krediten vor Bürgschaften in der ersten Zeit der EIB-Tätigkeit, die Verpflichtung zur Finanzierung von Einzelprojekten, zur Beachtung des Ziels einer schrittweisen Vereinheitlichung der Kapitalmärkte der Mitgliedsländer und verlangen eine Mindestgröße der zu finanzierenden Projekte.<sup>19</sup>

### 2.3. Die Organe der EIB

Das Management der EIB ist durch einen dreistufigen Organaufbau gekennzeichnet.<sup>20</sup>

Der Rat der Gouverneure besteht laut Art. 9 der EIB-Satzung aus den von den Mitgliedstaaten berufenen Ministern, i.d.R. den Finanzministern. Er entspricht

<sup>19</sup> Vgl. dazu EIB, 1986b, S. 34f.

<sup>20</sup> Vgl. zum folgenden Bartsch, 1972, S. 64ff.; Lewenhak, 1982, S. 7ff.; Müller-Borle, 1983, S. 2156ff.; Meyer, 1984, S. 42ff.

insofern einem Ministerrat der Gemeinschaften und fungiert als Kontrollorgan der Mitgliedsländer. Die personelle Zusammensetzung ist – im Unterschied zum Ministerrat – unabhängig von den zu behandelnden Sachfragen konstant für die Dauer der Berufung. Die Befugnisse beziehen sich auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für die Geschäftspolitik der Bank, auf sämtliche Maßnahmen mit Bezug zu den Haushalten der Mitgliedstaaten und auf die allgemeine Aufsicht über Verwaltungsrat und Direktorium der EIB. Für die praktische Arbeit der Bank sind vor allem folgende Kompetenzen von Bedeutung:

- Erlaß, Auslegung und Ergänzung der Allgemeinen Richtlinien für die Kreditpolitik,
- Entscheidung über die Erhöhung des gezeichneten Kapitals,
- Ernennung und Abberufung der Mitglieder des Verwaltungsrates und – auf Vorschlag des Verwaltungsrates – des Direktoriums,
- Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für Engagements außerhalb der europäischen Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten auf Vorschlag des Verwaltungsrates,
- Genehmigung von Jahresbericht, Jahresbilanz, Ertragsrechnung und Geschäftsordnung,
- Änderung der Definition bzw. Umrechnung der Rechnungseinheit auf Vorschlag des Verwaltungsrates,
- Entscheidung über die Liquidation der Bank.

Beschlüsse über die Erhöhung des gezeichneten Kapitals und den einzuzahlenden Prozentsatz, Ausnahmegenehmigungen für Tätigkeiten der EIB außerhalb der europäischen Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten und Änderungen der Definition bzw. Umrechnung der verwendeten Rechnungseinheit sind einstimmig zu fassen.

Der Verwaltungsrat besteht nach Art. 11 EIB-Satzung aus 22 ordentlichen und 12 stellvertretenden Mitgliedern. Ein ordentliches und ein stellvertretendes Mitglied werden von der Kommission, die übrigen von den Mitgliedstaaten benannt. Der Gouverneursrat bestellt die vorgeschlagenen Personen. Den Vorsitz im Verwaltungsrat führt ohne Stimmrecht der Präsident des Direktoriums. Der Verwaltungsrat hat als eigentliches Beschlußorgan der Bank folgende Befugnisse:

- Alleinige Entscheidung über die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften aufgrund von Vorlagen des Direktoriums. Nur wenn die Kommission und das Direktorium eine negative Stellungnahme abgeben, darf der Verwaltungsrat nach Art. 21 Abs. 7 EIB-Satzung nicht positiv entscheiden.
- Alleinverantwortliche Beschlußfassung über die Aufnahme von Anleihen.
- Festlegung der Darlehenszinssätze und Bürgschaftsprovisionen.
- Kontrolle von Verwaltung und Geschäftsführung der Bank im Einklang mit den Richtlinien des Gouverneursrates und den Vertragsbestimmungen.

- Abrufen des restlichen, bisher nicht eingeforderten Kapitals von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 5 Abs. 3 EIB-Satzung.
- Weitreichendes Vorschlagsrecht gegenüber dem Gouverneursrat.

Ein wesentliches Charakteristikum des Verwaltungsrates ist der Anspruch auf Unabhängigkeit seiner Mitglieder. Bei ihren Entscheidungen sind diese nur der Bank verantwortlich, womit politische Einflußnahme ausgeschaltet werden soll. Der Einfluß der Kommission wird dadurch akzentuiert, daß der Verwaltungsrat ein Darlehen bei negativer Stellungnahme der Kommission nur einstimmig beschließen kann, wobei sich das von der Kommission benannte Mitglied der Stimme enthält. Das gleiche gilt bei einer negativen Stellungnahme des Direktoriums.

Entscheidungsvorbereitung und Exekutivfunktion obliegen dem Direktorium, das vom Rat der Gouverneure auf Vorschlag des Verwaltungsrates für sechs Jahre bestellt wird. Kurzgefaßt nimmt das Direktorium folgende Aufgaben wahr:

- Führung der laufenden Geschäfte der Bank,
- Vorbereitung der Entscheidungen des Verwaltungsrates in bezug auf Anleihen und Darlehen und ihre Durchführung,
- Ausarbeitung von Jahresabschlüssen und -berichten.

Das Direktorium, das sich nach Art. 13 EIB-Satzung aus einem Präsidenten und sechs Vizepräsidenten zusammensetzt, ist ein Kollegialorgan, das seine Stellungnahmen mit einfacher Mehrheit beschließt. Es soll sich aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzen, die nur der Bank verantwortlich sind. Hervorzuheben ist in Zusammenhang mit den Anleihe- und Darlehensgeschäften die Initiativfunktion des Direktoriums, die mit der Prüfung der Darlehensanträge einhergeht.<sup>21</sup>

Das besondere Selbstverständnis der EIB läßt sich abschließend in vier Punkten zusammenfassen:

- Obwohl mit dem EWGV gegründet, ist die EIB grundsätzlich organisatorisch und geschäftspolitisch unabhängig von der Kommission.
- Sie verfolgt keinen Erwerbszweck und beansprucht, damit zusammenhängend, Gemeinnützigkeit.
- Ihr Aufgabenkatalog ist fest umrissen und bezieht sich auf langfristige Investitionsfinanzierungen.
- Die EIB darf im Gegensatz zu anderen Banken keine Beteiligungen erwerben.

<sup>21</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2182.

## 2.4. Analyse der Anleihe- und Darlehensgeschäfte

### 2.4.1. Die Rechnungseinheit der EIB<sup>22</sup>

Ursprünglich entsprach der Wert einer Rechnungseinheit der Bank der bis 1972 gültigen offiziellen Goldparität des US-Dollars. Die offiziellen IWF-Paritäten galten als Umrechnungskurse.<sup>23</sup> Neue Wechselkurse übernahm die Bank erst nach ihrer offiziellen Anmeldung beim IWF.

Wie bei der EGKS führte auch bei der EIB der allmähliche Übergang zu flexiblen Wechselkursen zu Schwierigkeiten, insbesondere zu einer verzerrten Darstellung der Vermögensverhältnisse. Besonders problematisch waren die Jahre 1972 bis 1974: Während die Bilanz 1972 auf den zum 31.12.1972 gültigen Paritäten (1 Rechnungseinheit = DM 3,66) basierte, wurden die Statistiken über die Tätigkeit der Bank auf der Grundlage von Kursen ermittelt, die das Statistische Amt der EG angewandt hatte (1 Rechnungseinheit = DM 3,49872).<sup>24</sup> Die IWF-Paritäten waren auch 1973 noch Grundlage der Bilanz (1 Rechnungseinheit = DM 3,66). Demgegenüber wurden die Umrechnungskurse für die Statistiken über Finanzierungen und Anleihen weitgehend den tatsächlichen Entwicklungen auf den Devisenmärkten angeglichen, was im Fall der DM zu einer sukzessiven Aufwertung gegenüber der Rechnungseinheit von DM 3,49872 (bis 18.3.) über DM 3,39687 (193. bis 28.6.) zu DM 3,21978 (ab 29.6.) führte.<sup>25</sup>

Eine realistische Darstellung der Bankaktivitäten verlangt transparente und wirklichkeitsnahe Rechnungseinheiten. Daher beschloß der Gouverneursrat 1975, als Übergangslösung bis zum Inkrafttreten einer neuen Definition der Rechnungseinheit die ERE als Grundlage für den Wert der Rechnungseinheit der Bank anzunehmen. Die EIB setzte die dieser Korbrechnungseinheit zugrundeliegenden Umrechnungskurse erstmals für den Jahresbericht 1974 ein. Nunmehr entsprach eine ERE DM 3,01774.<sup>26</sup>

Ursprünglich lag das Recht, die Definition der Rechnungseinheit zu ändern, bei den Mitgliedstaaten.<sup>27</sup> Erst nachdem diese eine entsprechende Satzungsänderung ratifiziert hatten, konnte der Rat der Gouverneure die Definition der Rechnungseinheit einstimmig ändern. Deshalb regelte er die endgültige Einführung der ERE erst 1977 neu und beendete damit die Übergangsperiode.

<sup>22</sup> Vgl. zum folgenden Müller-Borle, 1983, S. 2139f., 2153f.; White, 1983, S. 6; ausführlicher Teil II, Kap. 1.3.2.

<sup>23</sup> Vgl. zu den Kursen Tab. 2.

<sup>24</sup> Vgl. EIB, 1973, S. 6.

<sup>25</sup> Vgl. EIB, 1974, S. 6. Aufgrund ihres Bankcharakters unterlag die EIB im Vergleich zur EGKS offensichtlich einem stärkeren Anpassungsdruck, vgl. die für die EGKS relevanten Umrechnungskurse in Tab. 2.

<sup>26</sup> Vgl. EIB, 1975, S. 6.

<sup>27</sup> Vgl. Käser, 1980, S. 69.

Seit 1981 verwendet die EIB die ECU als Recheneinheit. Sie war zunächst genauso definiert wie die ERE. Bezüglich der Umrechnungskurse ergibt sich deshalb von 1958 bis 1972 und ab 1975 gegenüber den für die EGKS-Bilanz in Tab. 2 angegebenen DM-Kursen keine Abweichung. Die Neudefinition der ECU 1984 gilt analog für die Rechnungseinheit der EIB.

Im Unterschied zur EGKS verwendet die EIB für die Erstellung der Statistiken über ihre Finanzierungstätigkeit und ihre Mittelbeschaffung während eines Quartals jeweils die Umrechnungskurse des letzten Werktages des vorangegangenen Quartals. Die Kurse können den Jahresberichten entnommen werden. Hingegen liegen der Bilanz die Wechselkurse zum Jahresende zugrunde.

Die Addition von Rechnungseinheiten über längere Zeiträume ist wegen dieser Währungsunruhen auch bei der EIB nur von bedingter Aussagekraft.

#### 2.4.2. Die Entwicklung der Anleihetätigkeit

Eigene Mittel der Bank bezeichnen nur diejenigen Mittel, die sich die EIB auf eigene Rechnung beschafft und über die sie frei verfügt.<sup>28</sup> Eigene Mittel können aus fünf verschiedenen Quellen stammen. Dazu zählen:

- Anleihebegebung nach Art. 22 Satzung.
- das eingezahlte Kapital der Mitgliedstaaten nach Art. 5 Satzung,
- Rücklagen nach Art. 24 Satzung
- der Saldo aus der Gewinn- und Verlustrechnung des Vorjahres
- Beteiligungen Dritter an den EIB-Darlehen nach Art. 20 Abs. 3 Satzung.

Es liegt in der Natur der Banktätigkeit, daß die Anleihen die mit Abstand wichtigste Finanzierungsquelle der EIB sind. Diese Anleihetätigkeit steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

Nach Art. 22 Satzung kann die EIB Anleihen zur Durchführung ihrer Aufgaben aufnehmen, wobei sie nicht auf bestimmte Kapitalmärkte beschränkt ist. Reine Arbitragegeschäfte sind ihr nach Art. 23 Abs. 2 Satzung untersagt.<sup>29</sup> Gemäß ihrer Aufgabenstellung tritt die EIB bisher vorwiegend als Emittent von langfristigen Anleihen mit fester Verzinsung an den Markt.<sup>30</sup> Die Gründer erwarteten ursprünglich, daß die EIB Mittel außerhalb des EWG-Bereichs mobilisieren würde, da in Europa ein Markt für langfristiges Kapital zunächst kaum

<sup>28</sup> Finanzierungen im Auftrag und auf Rechnung Dritter werden in der Spezialsektion verbucht. Es handelt sich um EAG- und NGI-Mittel sowie Finanzierungen im Rahmen der Mittelmeer- und AKP-Programme. Soweit sie auf Anleihemitteln beruhen, werden sie Gegenstand späterer Kapitel sein; vgl. Teil II, Kap. 2.4.4., 3. und 4.4.

<sup>29</sup> Vgl. auch Lewenhak, 1982, S. 28.

<sup>30</sup> Vgl. EIB, 1986f, S. 1.

vorhanden war.<sup>31</sup> Eine solche Entwicklung trat jedoch nicht ein. Ursächlich dafür war, daß die Einführung der Konvertibilität die Leistungsfähigkeit des europäischen Kapitalmarkts förderte und daß die USA ausländischen Emittenten aus zahlungsbilanzpolitischen Erwägungen de facto den Zugang zum amerikanischen Kapitalmarkt verwehrte, indem sie 1963 eine Zinsausgleichsteuer einführte.<sup>32</sup>

Tab. 11 gibt Aufschluß über die jährlichen Anleiheoperationen sowie die laufenden Anleihen seit 1961. Das langsame Anlaufen der Anleihetätigkeit ist auf den damals kaum ausgebildeten Markt für langfristiges Kapital sowie das Interesse der EIB am Aufbau eines guten Kreditstandings zurückzuführen.<sup>33</sup> Interessant ist ein Blick auf die Veränderungsraten bei den jährlichen Anleiheoperationen. Er verdeutlicht, daß die EIB ausgeprägter als die EGKS prozyklisch auf Konjunkturschwankungen reagiert. Dies belegen die Zahlen für 1975/76 und 1980/81.<sup>34</sup> Die Veränderung des Volumens der laufenden Anleihen, die den Einfluß der Tilgungen berücksichtigt, zeigt in den Jahren 1978 bis 1984 ein stetiges Wachstum, das im Schnitt etwas über 20 v.H. pro Jahr liegt.

Die EIB hat in den letzten Jahren die Methoden ihrer Mittelbeschaffung diversifiziert (vgl. Tab. 12). Nach wie vor entfällt der Großteil auf langfristige Anleihen, die zu etwa 70 v.H. öffentlich plziert werden.<sup>35</sup> Seit 1972 räumt die EIB Dritten Beteiligungen an ihren Darlehen ein und beschafft sich so weitere Mittel. Die Bank bleibt allerdings im Obligo, da sie die Garantie für Zinsen und Tilgung übernimmt.<sup>36</sup> Um ihren Kunden Darlehen mit variabler Verzinsung zur Verfügung stellen zu können, ist die EIB seit 1984 auch im kurzfristigen Anleihegeschäft tätig.<sup>37</sup> Überdies hat die Bank 1985 erstmals öffentliche Anleihen mit variabler Verzinsung begeben.<sup>38</sup> Berücksichtigt man weiter die Swapgeschäfte der Bank, die der EIB das Ausnutzen günstiger Mittelangebote erlauben, so machten die Operationen mit variabler Verzinsung 1985 rund 15 v.H. und 1986 8 v.H. des Gesamtvolumens aus.<sup>39</sup> Über den gesamten

<sup>31</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 105.

<sup>32</sup> Vgl. Becker, 1973, S. 27; Lewenhak, 1982, S. 19.

<sup>33</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 60.

<sup>34</sup> Die Entwicklung der Anleihetätigkeit im Zuge der konjunkturellen Entwicklung beschreibt detailliert Lewenhak, 1982, S. 15ff.; vgl. auch Meyer, 1984, S. 60.

<sup>35</sup> Vgl. EIB, 1986f, S. 2.

<sup>36</sup> Infolgedessen werden in dieser Form gewährte Darlehen, obwohl sie nicht direkt in der Bilanz auftauchen, zur Obergrenze der ausstehenden Darlehen und Garantien nach Art. 18 Abs. 5 der Satzung gezählt, vgl. EIB, 1987a, S. 93, 99.

<sup>37</sup> Vgl. Tabary, 1986, S. 343f.

<sup>38</sup> Vgl. EIB, 1986a, S. 82.

<sup>39</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 25; dies., 1987e, S. 51.

Tätigkeitsraum der EIB betrachtet halten sich die Anleihemittel in EG-Währungen und in Nicht-EG-Währungen die Waage.<sup>40</sup> In den letzten Jahren dominierten die auf EG-Währungen lautenden Titel.<sup>41</sup>

#### 2.4.3. Die Entwicklung der Darlehenstätigkeit

Bei ihrer Darlehensgewährung verfährt die EIB nach bestimmten Regeln. Grundsätzlich beschränkt sie ihre finanzielle Beteiligung auf eine Teilfinanzierung von maximal 50 v.H. der Projektkosten.<sup>42</sup> Insgesamt hat sie dabei darauf zu achten, daß ihre Aktivoperationen 250 v.H. des gezeichneten Kapitals von derzeit 28,8 Mrd. ECU nicht überschreiten. Vor der Verdopplung des gezeichneten Kapitals zum 01.01.1986 hatten sie immerhin 231 v.H. erreicht.<sup>43</sup>

Als Darlehensnehmer kommen die Mitgliedstaaten selbst, private und öffentliche Unternehmen, öffentliche Körperschaften mit Finanzautonomie und, bei Vorhandensein entsprechender Abkommen, Nicht-Mitgliedstaaten in Betracht.<sup>44</sup>

Als Darlehensformen haben sich das direkte, das indirekte und das Globaldarlehen herausgebildet.<sup>45</sup> Ein direkter Darlehensvertrag wird zwischen der Bank und dem Kreditnehmer, i.d.R. einem Großunternehmen oder einer öffentlichen Einrichtung, unmittelbar abgeschlossen. Zur Vergabe von indirekten Einzeldarlehen werden Finanzierungsinstitutionen zwischengeschaltet, die z.B. außerdem Wechselkursgarantien übernehmen oder weitere Mittel bereitstellen können. Globaldarlehen werden, vergleichbar mit dem Vorgehen der EGKS, als Kreditrahmen an meist regional spezialisierte Finanzinstitute vergeben. Diese gewähren daraus wiederum Teildarlehen für kleinere Vorhaben. Nach wie vor bestimmt jedoch die EIB, welchen Einzelvorhaben die Mittel zugute kommen, d.h. das regionale Institut kann nur einvernehmlich mit der EIB handeln.<sup>46</sup> Globaldarlehen begünstigen überwiegend private, kleinere und mittlere Unternehmen. Die EIB stellt die Darlehen entweder in Form eines "Währungscocktails" oder in einer einzigen Währung zur Verfügung, abhängig sowohl von den Wünschen des Darlehensnehmers als auch von den Mittelbeschaffungsmöglichkeiten der Bank.<sup>47</sup> Tab. 13 zeigt die Entwicklung der jährlichen Darlehensoperationen aus eigenen Mitteln. Vor der Aufnahme von Anleihen ab 1961 handelte es sich um das von

<sup>40</sup> Vgl. EIB, 1986f, S. 2.

<sup>41</sup> Vgl. EIB, 1985a, S. 79; dies., 1987a, S. 83. Zur Entwicklung der ECU-Anleihen ausführlich Tabary, 1986, S. 341f.

<sup>42</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2197; EG, Kommission, 1985a, S. 132.

<sup>43</sup> Vgl. EIB, 1986a, S. 97; eigene Berechnung.

<sup>44</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2194, EIB, 1986c, S. 14f.

<sup>45</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2108.

<sup>46</sup> Vgl. ebenda, S. 2109; EG, Kommission, 1985a, S. 132.

<sup>47</sup> Vgl. EIB, 1986c, S. 12.

den Mitgliedstaaten eingezahlte Kapital.<sup>48</sup> Bis 1966 läuft die Darlehenstätigkeit ausgesprochen langsam an. Es wäre allerdings voreilig, allein daraus den Schluß zu ziehen, es hätte keiner neuen Finanzierungsinstitution wie der EIB im europäischen Raum bedurft. Plausibler erscheint es, daß eine Bank mit den speziellen Zielsetzungen der EIB sich in einem längerdauernden Prozeß am Markt etablieren mußte, da die erfolgreiche Finanzintermediation vor allem von der Bonität und dem Bekanntheitsgrad der Bank abhängt. Seit 1967 ist eine permanente, wenn auch unregelmäßige Aufwärtsbewegung zu verzeichnen. Konjunkturelle Schwankungen werden weniger reflektiert als bei der jährlichen Entwicklung der Anleihetätigkeit. Dies dürfte auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein:

- Der Zeitpunkt der Gewährung eines Darlehens und der Begebung der entsprechenden Anleihe können auseinanderfallen;<sup>49</sup> es handelt sich in der Tabelle um unterzeichnete Darlehen.
- Die EIB verfügt auch über Mittel, die nicht aus Anleihen stammen.<sup>50</sup>
- Weiter sind die seit 1970 gewährten Darlehensbürgschaften zu berücksichtigen, die teilweise Ausdruck einer angespannten Lage am Kapitalmarkt gewesen sein dürften.<sup>51</sup> Sie gehen nicht in den Ausweis der jährlichen Anleiheoperationen ein.
- Schließlich darf nicht übersehen werden, daß die EIB einerseits als Kreditnehmer unmittelbar den Schwankungen am Kapitalmarkt ausgesetzt ist, während sie sich andererseits seit Anfang der siebziger Jahre verstärkt auf die relativ konjunkturunabhängige Refinanzierung staatlicher Kreditnehmer konzentriert hat.<sup>52</sup> Ein Blick auf die Struktur der Darlehensnehmer untermauert diese Feststellung. Etwa 70 v.H. der EIB-Finanzierungen kamen 1984 bzw. 1985 öffentlichen Einrichtungen zugute. Der öffentliche Sektor dominierte im Energie- und Infrastrukturbereich, während bei Investitionsvorhaben und Globaldarlehen mehr private Unternehmen als Darlehensnehmer zu finden waren.<sup>53</sup>

Tab. 14 informiert über die Entwicklung der Globaldarlehen und ihren Anteil am Darlehensvolumen in der Gemeinschaft. Die Bank vergibt sie seit Ende der sechziger Jahre, nachdem sie die Schwächen des bis dahin von ihr verfolgten Wachstumspolkonzepts und die wichtige regionalpolitische Rolle der KMU erkannt hatte.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2201.

<sup>49</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 9.

<sup>50</sup> Vgl. dazu Teil II, Kap. 2.4.5.

<sup>51</sup> Vgl. ähnlich Bartsch, 1972, S. 266ff.; Becker, 1973, S. 33.

<sup>52</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 227.

<sup>53</sup> Vgl. EIB, 1985a, S. 36; dies., 1986a, S. 32.

<sup>54</sup> Vgl. ausführlicher Pinder, 1986, S. 172ff.; Tabary, 1986, S. 344f.



#### 2.4.4. Exkurs: Die Finanzierungstätigkeit aus eigenen Mitteln außerhalb der EG

Nach Art. 18 Abs. 1 der EIB-Satzung kann der Rat der Gouverneure auf Vorschlag des Verwaltungsrats einstimmig Ausnahmegenehmigungen erteilen, die es der Bank ermöglichen, auch Darlehen für Investitionsvorhaben außerhalb der europäischen Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten zu gewähren.<sup>55</sup>

Systematisch können die aufgrund solcher Genehmigungen gewährten Darlehen wie folgt unterteilt werden:<sup>56</sup>

- a) Darlehen für Einzelvorhaben, die von unmittelbarem Interesse für die Gemeinschaft sind. Sie werden den Darlehen in der Gemeinschaft gleichgestellt und mit jenen zusammen ausgewiesen. Eine nennenswerte Verzerrung des Bildes vom Verhältnis der Darlehen innerhalb zu denjenigen außerhalb der EG entsteht indes nicht, da es sich um eine quantité négligeable handelt.<sup>57</sup>
- b) Finanzierungen zwecks Vorbereitung des Beitritts zur Gemeinschaft. Aus eigenen Mitteln hat die EIB bisher in diesem Rahmen Vorhaben in Griechenland, Portugal und Spanien unterstützt. Sämtliche Finanzierungen wurden durch Finanzprotokolle geregelt, die es der Bank erlaubten, sich bis zu einem festgelegten Höchstbetrag mit eigenen Mitteln in den betreffenden Staaten zu engagieren. Die Darlehen zur Vorbereitung des Beitritts machten bis zum Abschluß der Süderweiterung einen bedeutenden Teil der Finanzierungen außerhalb der EG aus: Die Darlehen bis einschließlich 1980 (Beitritt Griechenlands) an Griechenland und Portugal erreichten fast 50 v.H.;<sup>58</sup> im Schnitt der Jahre 1981 bis 1985 erreichte die Darlehenssumme für Spanien und Portugal 40 v.H. des gesamten vergebenen Darlehensvolumens außerhalb der EG.<sup>59</sup> Für die Darlehen an Griechenland und Portugal wurden teilweise Zinszuschüsse gewährt, die zu Lasten der nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten bzw. des EG-Gesamthaushalts gingen.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> Vgl. EIB, 1986b, S. 15.

<sup>56</sup> Vgl. ähnlich White, 1983, S. 69.

<sup>57</sup> Vgl. ausführlicher EIB, 1987a, S. 98, Fußnote. Diese Darlehen machten Ende 1986 nur etwa 0,75 v.H. des ausstehenden Gesamtbetrags aus.

<sup>58</sup> Vgl. EIB, 1981a, S. 78; eigene Berechnung.

<sup>59</sup> Vgl. EIB, 1986a, S. 124; eigene Berechnung. Die dort für Spanien und Portugal angegebenen Beträge wurden auf die Summe der Darlehensoperationen außerhalb der Gemeinschaft 1981 bis 1985 aus Tab. 13 bezogen.

<sup>60</sup> Vgl. i.e. Strasser, 1982, S. 304 f.; White, 1983, S. 77; EIB, 1986a, S. 111.

Zusätzlich zu den Sicherheiten, die die EIB gemäß ihrer Satzung fordern muß,<sup>61</sup> verbürgt sich die Gemeinschaft global mit 75 v.H. der in diesen Ländern vor ihrem Beitritt gewährten Darlehen.<sup>62</sup>

- c) Darlehen im Rahmen von Finanzierungsprotokollen mit den Mittelmeerländern. Im Laufe der siebziger Jahre haben die EG eine neue Mittelmeerpoltik konzipiert, die die entwicklungspolitische Schwerpunktverlagerung in diesem Raum infolge der Süderweiterungen 1981/1986 quasi schon vorwegnahm. Es handelt sich im Rahmen der Mittelmeerpoltik um Einzelabkommen mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Obergrenzen für EIB-Darlehen in den jeweiligen Staaten. In den Jahren 1981 bis 1985 flossen im Schnitt 34,5 v. H. der außerhalb der EG vergebenen Mittel in die betreffenden Länder.<sup>63</sup> Meist werden diese Darlehen mit Zinszuschüssen aus Mitteln des Gesamthaushalts vergeben. Die Finanzprotokolle kombinieren überdies Darlehen aus eigenen Mitteln der EIB mit Vereinbarungen über Darlehen zu Sonderbedingungen aus Haushaltsmitteln.<sup>64</sup> Die Gemeinschaft garantiert global 75 v.H. der in den Mittelmeerländern vergebenen EIB-Kredite.<sup>65</sup> Gleichwohl werden die Darlehen nach den Kriterien der EIB bezüglich wirtschaftlicher Tragfähigkeit und angemessener Besicherung vergeben.<sup>66</sup>
- d) Finanzierungen im Rahmen der Abkommen von Jaunde und Lomé. Im Unterschied zu den bisher behandelten Darlehensarten werden für Kredite der EIB im Rahmen der multilateralen Entwicklungskooperation globale Obergrenzen festgelegt, die nicht nach den einzelnen Ländern differenziert sind.<sup>67</sup> Diese

<sup>61</sup> Vgl. dazu Teil II, Kap. 2.4.5.

<sup>62</sup> Es sind drei Ausnahmen von dieser Regel zu nennen: Im Rahmen des ersten Assoziierungsabkommens mit Griechenland 1962 verbürgten sich die sechs EWG-Mitgliedstaaten voll für die EIB-Darlehen, gleiches galt für das 2. Finanzierungsprotokoll zugunsten der Türkei, die damals noch unbestritten als Beitrittskandidat behandelt wurde. Die Soforthilfe an Portugal 1975 wurde zu 100 v.H. von der Gemeinschaft verbürgt. Vgl. EIB, 1978b, S. 53; Müller-Borle, 1983, S. 2097; EG, Kommission, 1985d, S. 129; EIB, 1986a, S. 63.

<sup>63</sup> Vgl. EIB, 1986a, S. 124. Die dort angegebene Zwischensumme ist auf die Summe der Darlehensoperationen außerhalb der Gemeinschaft 1981 bis 1985 aus Tab. 13 bezogen. Einzelne Jahre sind hier mitunter wenig aussagefähig, da das Volumen in Abhängigkeit von der Laufzeit der Protokolle stark schwankt.

<sup>64</sup> Die Darlehen zu Sonderbedingungen werden i.d.R. mit einem Zinssatz von 1 v.H. und einer Laufzeit von 40 Jahren, davon 10 Jahre tilgungsfrei, vergeben; vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2101. Zu einer Übersicht über die bisherigen Abkommen vgl. White, 1983, S. 72; EIB, 1986a, S. 64; dies., 1987a, S. 68.

<sup>65</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 307; White, 1983, S. 71.

<sup>66</sup> Vgl. EIB, 1978b, S. 45; White, 1983, S. 71.

<sup>67</sup> Vgl. ebenda, S. 84.

sind.<sup>67</sup> Diese Obergrenzen sind der Tab. 15 zu entnehmen. Ferner ist die Darlehensvergabe durch die EIB fest in die weitergehenden Regelungen der Abkommen eingebunden: So werden die EIB-Darlehen in aller Regel mit Zinszuschüssen ausgestattet, für die ein bestimmter Teil der verlorenen Zuschüsse aus EEF-Mitteln reserviert ist. Weiter kann die Bank von der Bestimmung des Art. 20 Abs. 2 Satzung, nach der sie keine Beteiligungen erwerben darf, insofern abweichen, als sie befugt ist, Finanzierungen in Form von haftendem Kapital aus Mitteln des EEF durchzuführen.<sup>68</sup> Da die Bank Darlehen aus eigenen Mitteln nur für nach ihren Kriterien tragfähige Projekte vergibt, resultiert daraus in der Praxis eine "Arbeitsteilung" zwischen den Finanzierungsformen dergestalt, daß die Darlehen aus eigenen Mitteln überwiegend den vergleichsweise bessergestellten Entwicklungsländern zugute kommen. Haftendes Kapital fließt überwiegend in Länder, die um Kredite zu bankmäßigen Konditionen nicht mehr konkurrieren könnten.<sup>69</sup> Trotz dieser Entwicklung konnte die EIB ihren Darlehensplafond weder im Fall der Abkommen von Jaunde noch von Lomé II voll ausschöpfen. Im ersten Fall beträgt die Quote 86 v.H., im Fall von Lomé II sind 82 v.H. des genehmigten Darlehensvolumens gebunden.<sup>70</sup> Während im ersten Fall vermutlich Anlaufschwierigkeiten verantwortlich sind, ist im zweiten Fall die schwierige Wirtschaftslage in den AKP-Staaten ursächlich für den Mangel an geeigneten Vorhaben.<sup>71</sup> So gesehen wird der seinerzeit erwähnte psychologische Vorteil einer Darlehensvergabe zu Bankkonditionen<sup>72</sup> zwischen gleichberechtigten Partnern bei normalen internationalen Finanztransaktionen jetzt zur Makulatur, weil für viele Länder die Möglichkeit zur Aufnahme von Krediten ohnehin nur theoretisch besteht.<sup>73</sup>

Im Schnitt der Jahre 1981 bis 1985 machten die Finanzierungen im Rahmen der Lomé-Abkommen 25,4 v.H. der gesamten Finanzierungen aus eigenen Mitteln außerhalb der EG aus.<sup>74</sup> Derzeit haben die Mitgliedstaaten Bürgschaften zur Deckung von Risiken jeglicher Art in Höhe von etwa 75 v.H. der nach Maßgabe der Abkommen von Lomé II und Lomé III gewährten

<sup>67</sup> Vgl. ebenda, S. 84.

<sup>68</sup> Vgl. EIB, 1986d, S. 2.

<sup>69</sup> Vgl. White, 1983, S. 84; EIB, 1986a, S. 67, dies., 1987a, S. 72.

<sup>70</sup> Vgl. EIB, 1978b, S. 52; eigene Berechnung; dies., 1987a, S. 69.

<sup>71</sup> Vgl. EIB, 1986d, S. 2.

<sup>72</sup> Vgl. EIB, 1978b, S. 45.

<sup>73</sup> Vgl. EIB, 1986d, S. 2.

<sup>74</sup> Zahlen aus: EG, Kommission, 1982, S. 23; dies., 1983b, S. 29; dies., 1984b, S. 39; dies., 1985b, S. 41; dies., 1986a, S. 46, bezogen auf die Darlehensoperationen außerhalb der Gemeinschaft 1981 bis 1985 aus Tab. 13; eigene Berechnung.

Darlehen übernommen, d.h. die Bank wird auch hier nicht ganz aus ihrer Verantwortung für eine ausreichende Besicherung der gewährten Kredite entlassen.<sup>75</sup>

#### 2.4.5. Die Sicherung der Anleihen

Auf dem für das Standing eines Schuldners maßgebenden amerikanischen Wertpapiermarkt ist die EIB seit der Wiederaufnahme ihrer Emissionstätigkeit 1975 als erste Adresse (AAA) eingestuft worden.<sup>76</sup> Dieser hervorragende Ruf beruht materiell auf drei Faktoren:<sup>77</sup>

- dem gezeichneten Kapital der Bank,
- der Existenz umfangreicher Rücklagen,
- der gründlichen Besicherung des Darlehensportefeuilles.

Nach Art. 4 der Satzung haben die Mitgliedstaaten seit 1986 ein Kapital von 28,8 Mrd ECU gezeichnet.<sup>78</sup> Die Entwicklung des gezeichneten Kapitals seit Gründung der Bank geht aus Tab. 16 hervor. Die Anteile der Mitgliedstaaten wurden nach wirtschaftlichen, aber auch nach politischen Kriterien festgelegt.<sup>79</sup> So läßt sich die Anpassung der Quote Italiens an diejenige der anderen drei großen Mitgliedsländer anlässlich der Kapitalverdopplung 1986 wirtschaftlich sicher nicht rechtfertigen. Es wäre allerdings unzutreffend, in diesem Zusammenhang von einer Übervorteilung Italiens zu sprechen,<sup>80</sup> da die Angleichung auf ausdrücklichen Wunsch Italiens durchgeführt wurde.<sup>81</sup> Vermutlich verspricht sich Italien von dem stärkeren Engagement verbesserte Einflußmöglichkeiten im Hinblick auf Rechtfertigung und Wahrung seines Status' als Hauptnutznießer von EIB-Finanzierungen.

Nach Art. 5 EIB-Satzung wird ein bestimmter Prozentsatz des gezeichneten Kapitals von den Mitgliedstaaten eingezahlt. Er beträgt gegenwärtig etwa 9 v.H. Tab. 17 verdeutlicht, daß dieser Anteil bei jeder Kapitalerhöhung gesunken ist. Der Verwaltungsrat kann die Zahlung des restlichen gezeichneten Kapitals, des sogenannten Garantiekapitals, fordern, soweit diese Maßnahme nötig erscheint, um den Verpflichtungen der Bank gegenüber ihren Gläubigern nachzukommen.<sup>82</sup> In Höhe ihrer Quoten am gezeichneten Kapital haften also die Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten der Bank. Da die EIB nicht mit dem EG-Gesamthaushalt

<sup>75</sup> Vgl. White, 1983, S. 71; EIB, 1986a, S. 63; dies., 1987a, S. 99.

<sup>76</sup> Vgl. EG, Kommission, 1976, S. 49.

<sup>77</sup> Vgl. Geisst, 1980, S. 104f.; White, 1983, S. 17.

<sup>78</sup> Vgl. EIB, 1986b, S. 6.

<sup>79</sup> Vgl. Müller-Borschle, 1983, S. 2137.

<sup>80</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 102, Fn. 1; Meyer, S. 53, Fn. 3.

<sup>81</sup> Vgl. EIB, 1985b, S. 1.

<sup>82</sup> Vgl. EIB, 1986b, S. 7.

verbunden ist, mithin also keine generelle Haushaltsgarantie vorhanden ist, kann das gezeichnete Kapital mit Meyer als wirtschaftliche Grundlage für die institutionelle Unabhängigkeit der EIB bezeichnet werden.<sup>83</sup>

Eine Kapitalerhöhung muß nach Art. 4 Satzung anlässlich der Aufnahme eines neuen Mitglieds durchgeführt werden, wobei die absoluten Anteile der Altmitglieder nicht notwendigerweise erhöht werden. Sie ist ebenso möglich, wenn der Rat der Gouverneure dies einstimmig beschließt.<sup>84</sup> Ursächlich für die wiederholten Erhöhungen des gezeichneten Kapitals (vgl. Tab. 16) war freilich nicht das Verlangen der Anleihezeichner nach einer umfangreicheren Haftungsgrundlage, sondern die Bestimmung des Art. 18 Abs. 5 EIB-Satzung, derzufolge die ausstehenden Darlehen und Bürgschaften 250 v.H. des gezeichneten Kapitals nicht überschreiten dürfen.<sup>85</sup> Über diesen Hebel kontrollieren die Kapitaleigner, d.h. die Mitgliedstaaten, die Expansion der Bank. So gehen die Kapitalverdopplungen 1979 und 1981 auf den Wunsch des Europäischen Rates zurück, die EIB-Aktivitäten zu intensivieren. Diesen Wunsch hatte der Europäische Rat angesichts der Energieprobleme und der Rezession in Europa 1977 sowie der Arbeitsmarktp Probleme und Investitionsschwäche 1979 ausgesprochen.<sup>86</sup> Die Kapitalverdopplung 1986 war ein kombiniertes Resultat der Süderweiterung und der erwünschten Erweiterung des satzungsmäßigen Finanzierungsplafonds.<sup>87</sup> Daß die Mitgliedstaaten dabei darauf bedacht sind, ihren Etat zu schonen, läßt sich nicht nur daraus ablesen, daß der Quotient von eingezahltem zu gezeichnetem Kapital bei jeder Kapitalerhöhung gesunken ist, sondern auch daraus, daß zum Zeitpunkt der Kapitalverdopplung 1986 noch nicht sämtliche Raten der Kapitalerhöhung 1982 entrichtet waren. Die formell zum 01.01.1986 in Kraft getretene Erhöhung des gezeichneten Kapitals wird ratenweise 1988 bis 1993 durchgeführt.<sup>88</sup> Durch eine Wertsicherungsklausel, die in Art. 7 der Satzung niedergelegt wurde, schützt sich die Bank vor Verzerrungen bei den Beteiligungsverhältnissen infolge von Auf- und Abwertungen der nationalen Währungen gegenüber der ECU.<sup>89</sup>

<sup>83</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 54.

<sup>84</sup> Vgl. EIB, 1986b, S. 6.

<sup>85</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2138.

<sup>86</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 161, 360ff.; White, 1983, S. 93; EIB, 1985b, S. 2.

<sup>87</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 11.

<sup>88</sup> Vgl. EIB, 1985b, S. 1; dies., 1986a, S. 106. Nach dem Zahlungsplan sind Ende 1986 53,6 v.H. des einzuzahlenden Kapitals tatsächlich eingezahlt; per 31.12.1985 waren es 81,6 v.H. der seit 1982 gültigen Summe.

<sup>89</sup> Vgl. i.e. Müller-Borle, 1983, S. 2151ff.; EIB, 1987a, S. 100. Für Vermögensteile, die dem Ausgleichsmechanismus nach Art. 7 Satzung nicht unterliegen, ist der Posten "Rückstellungen für Veränderungen der Umrechnungskurse der ECU" gebildet worden; vgl. ebenda, S. 103.

Das eingezahlte Kapital hat einen maßgeblichen Einfluß auf die Ertragslage der Bank, da einerseits die Kapitalgeber auf eine Dividende verzichten und andererseits die Bank diese zinslos verfügbaren Mittel im Rahmen ihres Aktivgeschäfts zu marktüblichen Konditionen einsetzt.<sup>90</sup> Nach Art. 24 EIB-Satzung ist der Teil der Zinserträge aus den Aktivoperationen mit dem eingezahlten Kapital, der nicht zur Kostendeckung benötigt wird, an einen Reservefonds abzuführen, bis dieser Fonds 10 v.H. des gezeichneten Kapitals erreicht hat.<sup>91</sup> Unscharf sind die weiteren Regelungen des Art. 24 Satzung. Ohne daß etwas über den Zweck des Reservefonds ausgesagt wird, sollen die Fondsmittel zweckdienlich angelegt werden. Nach übereinstimmender Meinung von Müller-Borle, White und Meyer dient der Reservefonds der Liquiditätssicherung und ist deshalb liquide zu halten.<sup>92</sup>

Einen weiten Ermessensspielraum für den Verwaltungsrat eröffnet die Möglichkeit, nach Art. 24 EIB-Satzung zusätzliche Rücklagen zu bilden, soweit die Verbindlichkeiten der Bank dies rechtfertigen. Über die Verwendung der zusätzlichen Rücklagen macht die Satzung keine Angaben, doch läßt ein Blick auf die Bilanz vermuten, daß die Mittel auch zur Darlehensvergabe eingesetzt werden.<sup>93</sup>

Tab. 18 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Rücklagen und Rückstellungen seit ihrer Neuordnung 1978.<sup>94</sup> Im Zusammenhang mit der Kapitalverdopplung wurden 1982 die satzungsmäßige und die zusätzliche Rücklage, die Rückstellung für Bauvorhaben und das Jahresergebnis von 1981 zum neuen Reservefonds zusammengefaßt.<sup>95</sup> 1983 bis 1985 stagnierte der Reservefonds, da er die Obergrenze von 10 v.H. des gezeichneten Kapitals

<sup>90</sup> Vgl. Lewenhak, 1982, S. 6; Müller-Borle, 1983, S. 2144; White, 1983, S. 94.

<sup>91</sup> Vgl. EIB, 1986b, S. 20. Art. 19 EIB-Satzung verlangt dagegen, daß die Darlehenszinssätze allgemein so festzulegen sind, daß ein Reservefonds gebildet werden kann. Die Bestimmung ist vermutlich Grundlage der Aussage von Meyer, 1984, S. 64, daß die nach Abzug der Kosten verbleibenden Zinserträge dem Reservefonds zuzuführen sind. Wenn man ins Kalkül zieht, daß die EIB nach dem Gemeinnützigkeitsprinzip arbeitet, spricht hingegen viel dafür, daß die Rücklagenbildung durch Erträge aus dem Einsatz des eingezahlten Kapitals sowie der bereits aufgebauten Rücklagen bestimmt wird. Vgl. auch Lewenhak, 1982, S. 6; White, 1983, S. 94; EIB, 1986d, S. 5, die diese Interpretation stützen.

<sup>92</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2223; White, 1983, S. 97; Meyer, 1984, S. 64f.

<sup>93</sup> Vgl. z.B. EIB, 1987a, S. 92f. Die Posten 'Bankguthaben' und 'Wertpapiere' erreichen nicht das Volumen von Reservefonds und zusätzlicher Rücklage; vgl. auch White, 1983, S. 94.

<sup>94</sup> Zur Neuordnung 1978 vgl. Meyer, 1984, S. 66.

<sup>95</sup> Vgl. EIB, 1983, S. 91.

erreicht hatte.

Das eingezahlte Kapital und die Rücklagen bezeichnen im engeren Sinn die Eigenmittel der Bank.<sup>96</sup> Diese Eigenmittel (tatsächlich eingezahltes Kapital, Reservefonds, zusätzliche Rücklage) deckten Ende 1986 14,7 v.H. der mittel- und langfristigen Anleiheverbindlichkeiten.<sup>97</sup>

Daß das Garantiekapital bei einer so großzügigen Eigenmittelausstattung jemals in Anspruch genommen werden könnte, ist unwahrscheinlich; dies um so mehr, als die EIB nach Art. 18 Abs. 3 Satzung verpflichtet ist, ein Darlehen nur bei Stellung ausreichender Sicherheiten zu gewähren.<sup>98</sup> Tab. 19 zeigt, daß die EIB diese Bestimmungen genau befolgt hat: 73 v.H. der in der Gemeinschaft gewährten Darlehen waren Ende 1986 durch die Mitgliedstaaten direkt verbürgt. Betrachtet man den Anteil, den öffentlich-rechtliche Institutionen bei der Stellung von Sicherheiten innehaben, so kommt man auf eine Quote von über 90 v.H. Die Träger und Garanten der Bank sind folglich überwiegend gleichzeitig direkt oder indirekt Garanten der ausstehenden Darlehen.

Finanzierungen außerhalb der Gemeinschaft müssen einerseits durch die begünstigten Länder in nach Maßstäben der EIB ausreichender Form besichert sein; zum anderen übernehmen die EG oder ihre Mitgliedstaaten eine Globalbürgschaft von i.d.R. 75 v.H. der bereitgestellten Kredite aus eigenen Mitteln.<sup>99</sup>

Die Qualität der Sicherheiten hängt also, abgesehen von den Eigenmitteln der EIB, ausschließlich von der Finanzkraft der Mitgliedstaaten ab, da diese unisono als Garanten für die Zahlungsfähigkeit der Bank als auch für die Einbringung der Darlehen fungieren.

#### 2.4.6. Entwicklung der Aufgabenschwerpunkte von EIB-Darlehen in der Gemeinschaft

Art. 130 EWGV formuliert die Aufgabenbereiche der Bank so, daß sie einer fortlaufenden Aktualisierung zugänglich sind. Beispielsweise sah sich der Rat der Gouverneure schon unmittelbar nach Inkrafttreten des EWGV veranlaßt, eine

<sup>96</sup> Davon zu unterscheiden sind die eigenen Mittel der Bank. Dieser Terminus wird verwendet, um Darlehen aus eigenen Mitteln von Darlehen aus in der Spezialsektion bilanzierten Mitteln abzugrenzen.

<sup>97</sup> Vgl. EIB, 1987a, S. 92; eigene Berechnung. Die aufgrund ihres Tätigkeitsbereichs auf nationaler Ebene vergleichbare KfW kam 1986 auf ca. 3 v.H.; errechnet aus KfW, 1987, S. 58ff.

<sup>98</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2198. Bürgschaften hebt die Satzung besonders hervor.

<sup>99</sup> Vgl. White, 1983, S. 71; EIB, 1986a, S. 63; sowie Teil II, Kap. 2.4.4.



Rangfolge der Aufgabenbereiche in seinen Allgemeinen Richtlinien für die Kreditpolitik der EIB festzulegen.<sup>100</sup> Demnach sind Vorhaben zur Erschließung weniger entwickelter Gebiete nach Art. 130 Buchst. a EWGV vorrangig zu unterstützen. Die Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen nach Art. 130 Buchst. b EWGV ist nach den Vorhaben von gemeinsamem Interesse nach Art. 130 Buchst. c EWGV an letzter Stelle angeführt. Tab. 20 belegt, daß sich die Bank seit ihrer Gründung stets an diese Rangfolge gehalten hat.

Jedoch sind im Rahmen der Dreiteilung im EWGV beträchtliche inhaltliche Verschiebungen bei den Aktivitäten der EIB möglich gewesen, da sich der Vertrag sehr vage ausdrückt. Die Jahresberichte dokumentieren solche Entwicklungen nachhaltig: Während z.B. der Jahresbericht 1972 noch eine Vierteilung nach Regionalentwicklung, Modernisierung und Umstellung, gemeinsamem Interesse mehrerer Mitgliedstaaten und Sonderrichtlinie Berlin vornimmt,<sup>101</sup> teilt der Jahresbericht 1986 die Finanzierungen in den EG nach der wirtschaftspolitischen Zweckbestimmung in Regionalentwicklung, energiepolitische Ziele, Infrastruktur von gemeinsamem Interesse, Modernisierung von Unternehmen sowie Umweltschutz und kulturelles Erbe auf.<sup>102</sup> Bei Beschreibung der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Bank wird mittlerweile neben der energiepolitischen Zielsetzung der Umweltschutz und die Entwicklung fortgeschrittener Technologien besonders betont.<sup>103</sup>

Im Rahmen ihrer regionalpolitischen Zielsetzung eröffnet sich der EIB räumlich betrachtet ein weites Betätigungsfeld, da schon vor dem Beitritt Spaniens und Portugals mehr als die Hälfte der EG-Fläche als sogenannte Fördergebiete ausgewiesen war.<sup>104</sup> Unter Einschluß Portugals und großer Teile Spaniens wächst dieser Anteil weiter, so daß die Beschränkung des Art. 130 Buchst. a EWGV die EIB-Tätigkeit nur wenig einengen dürfte. Die Flexibilität der Bank wird ferner dadurch gefördert, daß die EIB bei der Vergabe von Darlehen nicht wie der EFRE durch sogenannte Richtspannen für die Verteilung der Mittel an die Mitgliedstaaten gebunden ist.<sup>105</sup> Verbarg sich hinter den mit regionalpolitischer Zielsetzung vergebenen Darlehen zunächst vorwiegend die Förderung landwirtschaftlicher Gebiete mit niedriger Produktivität, vor allem in Süditalien, so hat später die Umstrukturierung alter Industriegebiete an Bedeutung gewonnen.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 77; Müller-Borle, 1983, S. 2124; EIB, 1985a, S. 28; dies., 1986b, S. 34f.

<sup>101</sup> Vgl. EIB, 1973, S. 68.

<sup>102</sup> Vgl. EIB, 1987a, S. 111.

<sup>103</sup> Vgl. ebenda, S. 29ff.

<sup>104</sup> Vgl. White, 19083, S. 21; Müller-Borle, 1983, S. 2126 weist auf die Abgrenzungsschwierigkeiten von weniger entwickelten Gebieten hin.

<sup>105</sup> Zu den Richtspannen vgl. EG, Kommission, 1985a, S. 94.

<sup>106</sup> Vgl. White, 1983, S. 21.



Diese Verschiebung der Schwerpunkte wurde besonders durch die Norderweiterung 1973 akzentuiert: Zeitweilig verdrängte Großbritannien Italien als den Hauptbegünstigten von EIB-Darlehen nach Art. 130 Buchst. a EWGV.<sup>107</sup> Dennoch ist Italien in den vergangenen Jahren mit einem Anteil von über 50 v.H. der Hauptnutznießer der regionalpolitisch motivierten Darlehen gewesen.<sup>108</sup> Die Ausweitung der Darlehen zur Regionalentwicklung auf industrialisierte Problemgebiete führt im übrigen dazu, daß eine präzise Abgrenzung von den Darlehen nach Art. 130 Buchst. b EWGV - Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen - mitunter nicht mehr möglich ist.

Daß die EIB sich bei der Finanzierung von Vorhaben nach Art. 130 Buchst. b EWGV vergleichsweise wenig engagiert hat, ist nicht nur eine Konsequenz der untergeordneten Priorität, die die Allgemeinen Richtlinien des Gouverneursrats dieser Aufgabe beimessen, sondern auch dadurch bedingt, daß für wichtige in Frage kommende Sektoren (Kohle, Stahl und Landwirtschaft) Sonderfonds mit ähnlichen Zielen geschaffen wurden (EGKS, EAGFL). Zahlreiche andere Vorhaben, die ebenfalls der Modernisierung dienen, fallen unter Regionalentwicklung bzw. energiepolitische Zielsetzungen. Im übrigen dürfte der laut EWGV geforderte Zusammenhang mit der Entwicklung des Gemeinsamen Markts nicht immer nachweisbar sein.<sup>109</sup> Würde der Gemeinsame Markt tatsächlich bis 1992 vollendet, entfielen augenommen die Grundlage für EIB-Darlehen nach Art. 130 Buchst. b EWGV. Tab. 21 deutet eine Zunahme des Gewichts der Vorhaben nach Art. 130 Buchst. b EWGV an. Diese Tendenz ist nicht überraschend: Inzwischen verbirgt sich hinter der Rubrik "Modernisierung von Unternehmen" vor allem die Förderung von fortgeschrittenen Technologien.<sup>110</sup> Denn 1984 hat der Rat der Gouverneure in seinen Orientierungsrichtlinien für die künftige Tätigkeit der Bank beschlossen, daß sich die EIB verstärkt um diese Finanzierungen im Bereich fortgeschrittener Technologien bemühen soll.<sup>111</sup> Damit ist eine Abkehr von der ursprünglichen Zielsetzung des Art. 130 Buchst. b EWGV verbunden, die direkt an den Auswirkungen des Abbaus von Schutzmaßnahmen für bestimmte Industrien bei allmählicher Integration in den Gemeinsamen Markt anknüpfte.<sup>112</sup> Im Mittelpunkt der Aktivitäten nach Art. 130 Buchst. c EWGV steht das Kriterium des "gemeinsamen Interesses" für mehrere Mitgliedstaaten. Es war von Anfang an zu erwarten, daß dieses gemeinsame Interesse mit fortschreitender Verflechtung eine wachsende Bedeutung erlangen würde, zumal es sich obendrein

<sup>107</sup> Vgl. z.B. EIB, 1978a, S. 25.

<sup>108</sup> Vgl. EIB, 1987a, S. 111.

<sup>109</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 74f.

<sup>110</sup> Vgl. EIB, 1986a, S. 114; dies., 1987a, S. 111.

<sup>111</sup> Vgl. EIB, 1985a, S. 22f.

<sup>112</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2128.

um eine sehr dehnbare Formel handelt.<sup>113</sup> Im Rahmen ihrer Finanzierungen nach Art. 130 Buchst. c EWGV nahm die EIB ihre gravierendste Umorientierung vor. Wurden zunächst überwiegend Verkehrsprojekte und andere Infrastrukturvorhaben finanziert, führte der Energiepreisanstieg nach 1973 dazu, daß sich die EIB auf die Finanzierung von Energieprojekten konzentrierte.<sup>114</sup> Tab. 20 dokumentiert das steigende Gewicht der mit energiepolitischen Zwecken vergebenen Darlehen. Dadurch nahm sogar die Bedeutung der Darlehen für regionalpolitische Zwecke in relativen Größen gemessen ab.

Mittels der Bestimmungen der Art. 130 Buchst. b und c EWGV ist die EIB in der Lage, auch außerhalb von Fördergebieten zu intervenieren. Da ein "gemeinsames Interesse" für mehrere Mitgliedstaaten den Organen einen weiten Ermessensspielraum beläßt, bleibt es letztlich eine Frage der vom Rat der Gouverneure gesetzten politischen Prioritäten, in welchen Bereichen die EIB verstärkt tätig ist. Regionalentwicklung in Italien und Investitionen im Kernkraftbereich machten 1981 bis 1985 fast die Hälfte der EIB-Finanzierungen aus.<sup>115</sup> Es ist jedoch infolge der Süderweiterung um Spanien und Portugal oder einer denkbaren Änderung der energiepolitischen Prioritäten zu Lasten der Kernenergie nicht auszuschließen, daß sich diese Schwerpunkte in den nächsten Jahren verlagern.

#### 2.4.7. Aspekte der Zinspolitik der EIB

##### 2.4.7.1. Determinanten des Zinssatzes für EIB-Darlehen

Art. 19 EIB-Satzung schreibt vor, daß die Bank ihre Zinssätze den jeweiligen Bedingungen des Kapitalmarkts anpaßt und sie so bemißt, daß sie aus den Erträgen ihre Verpflichtungen erfüllen, ihre Kosten decken und einen Reservefonds bilden kann.<sup>116</sup> Dabei gewährt die EIB keine Zinsermäßigungen. Stattdessen hat die Kommission die Möglichkeit, Zinszuschüsse zu bestimmten EIB-Darlehen zu zahlen: EIB-Darlehen in Mittelmeerländern können aus Haushaltsmitteln, Darlehen in AKP-Staaten aus EEF-Mitteln zinsverbilligt werden. Innerhalb der EG konnten 1979 bis 1983 aus Haushaltsmitteln Zinsverbilligungen im Rahmen des Systems der EWS-Zinszuschüsse genehmigt werden. Ferner sind Zinsverbilligungen im Rahmen des EFRE und der sogenannten

<sup>113</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 70.

<sup>114</sup> Vgl. Lewenhak, 1982, S. 70.

<sup>115</sup> Vgl. EIB, 1986a, S. 115. Die Aussage bezieht sich auf das Verhältnis von Finanzierungen im Kernkraftsektor und Finanzierung der Regionalentwicklung in Italien, bezogen auf die um Doppelzählungen berichtigte Gesamtsumme. Die Überschneidungen bei den zwei Finanzierungszwecken im Zähler dürften gering sein, so daß der Quotient aussagekräftig ist.

<sup>116</sup> Vgl. EIB, 1986b, S. 16.

"Erdbebenhilfe" möglich.<sup>117</sup> Tab. 22 zeigt, daß zinssubventionierte Darlehen in der Gemeinschaft während der Laufzeit des Systems der EWS-Zinszuschüsse eine bedeutende Rolle spielten: Etwa ein Drittel aller EIB-Darlehen kam in den Genuß dieser Zinszuschüsse. Nach dem Auslaufen dieses Systems fallen die verbliebenen zinssubventionierten Erdbebendarlehen kaum ins Gewicht.

Laut EIB gehen folgende Komponenten als Determinanten in die Zinskalkulation ein:<sup>118</sup>

- Die Kosten der Mittelaufnahme, d.h. vor allem die Anleihezinsen, in der jeweiligen Währung. So interpretiert die Bank auch die dahingehende Formulierung der Satzung über die 'jeweiligen Bedingungen des Kapitalmarkts'.<sup>119</sup>
- Die Kosten der Liquiditätshaltung, da Aufnahme von Anleihemitteln und Inanspruchnahme von Darlehen sich nie exakt entsprechen. Außerdem muß die EIB eine angemessene Liquidität aufgrund ihres Charakters als Bank halten.
- Eine Zinsmarge von 0,15 v.H. (1986), um die eigenen (Verwaltungs)-Kosten zu decken.

Nimmt man an, daß die Rücklagen vorwiegend aus den Erträgen der Eigenmittel gebildet werden,<sup>120</sup> so ist diese Aufzählung vollständig und vermittelt das Bild einer ausschließlich kostenorientierten Zinsfestlegung.

Keinen Einfluß auf die Höhe des Darlehenszinssatzes hat das Risiko des Projekts, sein Standort, die Nationalität des Darlehensnehmers oder sein rechtlicher Status.<sup>121</sup> D.h. die Zinssätze werden nur noch nach Laufzeit und Darlehenswährung differenziert. Diese auf den ersten Blick eigentümliche Zinspolitik ist durchaus erklärbar. Eine Differenzierung unter Risikoaspekten wird nämlich dann nachrangig, wenn die EIB sich, wie bisher praktiziert, fast ausschließlich durch Staatsbürgschaften und kaum durch dingliche Sicherheiten absichert.<sup>122</sup> Insofern ist unbeschadet einer strengen Prüfung des Investitionsvorhabens durch die EIB eine gewisse Abkopplung der Rentabilitätsaussichten vom Besicherungsaspekt wahrscheinlich. Eine Differenzierung nach der Nationalität des Darlehensnehmers, gleichbedeutend mit einer Differenzierung nach der Bonität des Staates, dürfte bei einer Gemeinschaftsbank auf politische Schwierigkeiten stoßen. Das 'Institutional

<sup>117</sup> Vgl. dazu Strasser, 1982, S. 162; EG, Kommission, 1984b, S. 40ff.

<sup>118</sup> Vgl. EIB, 1986d, S. 5.

<sup>119</sup> Vgl. EIB, 1986c, S. 13.

<sup>120</sup> Vgl. Teil II, Kap. 2.4.5.; White, 1983, S. 100.

<sup>121</sup> Vgl. EIB, 1986c, S. 13.

<sup>122</sup> Vgl. ähnlich Lewenhak, 1982, S. 51.

Investor's Magazine' ermittelte z.B. für September 1986 folgende Bonitätsrangliste der EG-Mitgliedstaaten:

Übersicht 3: Rangliste EG-Länderbonität 1986

Rang	Land	Bonitätsindex
4	Bundesrepublik	94,2
5	Großbritannien	87,5
6	Niederlande	87,4
8	Frankreich	83,9
14	Belgien	76,5
15	Italien	76,1
18	Dänemark	73,4
19	Spanien	70,4
25	Irland	64,6
37	Portugal	51,8
42	Griechenland	47,6

Mit Sicherheit würden sich Staaten mit geringerer Bonität diskriminiert fühlen. Die durch ein besseres Standing begünstigten Länder könnten sich einem Solidaritätsappell im Integrationsinteresse wohl kaum verschließen.

Weiter ist der Zinssatz i.d.R. nicht abhängig von einer bestimmten Mittelquelle, sondern bestimmt sich nach den durchschnittlichen Kosten der laufenden Mittelaufnahme.<sup>123</sup> Die sogenannten back-to-back-Geschäfte, bei denen der Zinssatz den Kosten einer speziell für dieses Darlehen aufgenommenen Anleihe plus der EIB-Marge entspricht, sind bisher eher die Ausnahme.<sup>124</sup> Das Zinssatzspektrum wurde als Folge des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen, der Diversifizierung der Mittelaufnahme und der Ausweitung des Angebots, insbesondere der Abkehr von nur einigen Standardwährungscocktails, immer breiter.<sup>125</sup> Neben die traditionellen langfristigen Festzinsanleihen trat seit 1984 das Angebot von Darlehen mit variabler Verzinsung.<sup>126</sup>

#### 2.7.4.2. Der Zinsvorteil eines EIB-Darlehens

Nunmehr ist zu klären, wie sich ein relativer Vorteil des EIB-Kredits für einen potentiellen Darlehensnehmer als Folge der eben skizzierten Zinspolitik oder gar mit dem besonderen Charakter der Bank begründet ableiten läßt. Vordergründig

<sup>123</sup> Vgl. Becker, 1973, S. 23; Müller-Borle, 1983, S. 2110.

<sup>124</sup> Vgl. EIB, 1986d, S. 5.

<sup>125</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2110.

<sup>126</sup> Vgl. EIB, 1986d, S. 6. Diese Darlehen werden, soweit ihnen längerfristige Anleihemittel mit variabler Verzinsung zugrunde liegen, nach der back-to-back-Methode abgewickelt; vgl. Tabary, 1986, S. 344.

kann man zunächst einmal feststellen, daß ein Zinsvorteil des EIB-Darlehens dann gegeben ist, wenn der potentielle Darlehensnehmer Mittel auf dem nationalen Kapitalmarkt nur zu einem höheren Zinssatz beschaffen könnte. Da weiter der EIB-Zinssatz unabhängig vom Projektrisiko und der Nationalität des Darlehensnehmers ist, wäre eine Nachfrage vor allem seitens solcher Projektträger zu erwarten, bei denen eine hohe Risikoeinschätzung durch den Markt und ein schlechtes Standing zu Buche schlagen. Es handelt sich bei den EIB-Darlehen dann um Kredite zu Vorzugszinsen.<sup>127</sup> Der relative Zinsvorteil ist zunächst deshalb einleuchtend, weil die EIB ihr hervorragendes Standing quasi kostenlos weitergibt.

Jedoch bedarf diese Betrachtung einer wichtigen Modifikation. Die EIB übernimmt kein Währungsrisiko, d.h. der Darlehensnehmer muß den Kredit in der Währungskomposition zurückzahlen, in der er ihn erhalten hat. Da die EIB, wie beschrieben, ihre Zinssätze nach Währungen differenziert, kommt ein Teil der Zinssatzunterschiede durch unterschiedliche Währungen der Kreditalternativen zustande. Folglich muß der Darlehensnehmer den Zinsvorteil dann unter Berücksichtigung seiner Wechselkurswirkungen quantifizieren, wenn der Fremdwährungsanteil beim EIB-Kredit für ihn ins Gewicht fällt.<sup>128</sup> Tendenziell liegt das Zinsniveau bei Darlehen in abwertungsverdächtigen Währungen höher als bei Krediten in stabilen Währungen. Effiziente Finanzmärkte vorausgesetzt, sollte die erwartete Wechselkursänderung sogar zu jedem Zeitpunkt vollkommen in der Zinsdifferenz antizipiert sein.<sup>129</sup> Obwohl ein so vollkommener Markt in der Realität kaum anzutreffen sein wird, (wenngleich die internationalen Finanzmärkte sicher zu den vergleichsweise effizientesten Märkten gehören), führt die Berücksichtigung von Abwertungserwartungen dazu, daß die Zinsvorteile von Hartwährungskrediten für Darlehensnehmer in Ländern mit abwertungsverdächtiger Währung geringer ausfallen. Diesem Prozeß zuwider läuft freilich die Bereitschaft verschiedener EG-Staaten, Wechselkursrisiken durch Garantien zu übernehmen.<sup>130</sup> Bezeichnenderweise bieten besonders Schwachwährungsländer solche Garantien an; die Bundesrepublik und die Niederlande beteiligen sich nicht an dieser Praxis.

Ein Zinsvorteil der EIB-Kredite läßt sich außerdem mit dem spezifischen Charakter der Bank selbst begründen. Implikationen ihres besonderen Auftrags drücken sich vor allem in der Befreiung von jeglichen direkten Steuern und dem

<sup>127</sup> Vgl. Woolley, 1975, S. 58.

<sup>128</sup> Vgl. ebenda, S. 59.

<sup>129</sup> Ein effizienter Finanzmarkt ist hier dadurch gekennzeichnet, daß im Zinssatz immer sämtliche zu dem betrachteten Zeitpunkt erhältlichen Informationen richtig eingeschätzt und (antizipativ) verarbeitet sind; vgl. Fama, 1977, S. 133.

<sup>130</sup> Vgl. White, 1983, S. 102; Pinder, 1986, S. 179f.

Verzicht der Kapitalgeber auf Ausschüttung einer Dividende aus. Diese Vorteile kann die Bank im Darlehenszinssatz weiterreichen.<sup>131</sup> Damit erschöpft sich der materiell faßbare Vorteil des fehlenden Erwerbszwecks, so daß dieser Faktor in Übereinstimmung mit McAllister angesichts der Dominanz der Anleihemittel nicht überbetont werden sollte.<sup>132</sup> Jedoch kann möglicherweise auch auf der Refinanzierungsseite ein besonderer Vorteil der EIB abgeleitet werden.<sup>133</sup> Der Zeichner einer EIB-Anleihe erwirbt einen Titel, hinter dem ein vornehmlich im EG-Raum diversifiziertes Länderportefeuille von kreditfinanzierten Investitionen steckt. Dadurch erlangt er möglicherweise eine Währungsmischung, die seinem Diversifikationsinteresse entgegenkommt. Die Anleihe ist ferner untrennbar verbunden mit dem guten Ruf und der hochgradigen Sicherheit, die ein EIB-Titel bietet. Dabei spart der besagte Anleger eventuell höhere Transaktionskosten, die anfallen, wollte er z.B. Titel aus den zwölf EG-Staaten einzeln erwerben. Bei der Komposition ihres Länderportefeuilles nutzt die EIB verglichen mit einem internationalen Investor möglicherweise einen Informationsvorsprung, der ihr entsteht, da ihr das Terrain vertrauter sein könnte und die vorwiegend öffentlich-rechtlichen Darlehensnehmer der Bank informelle Details bereitwilliger mitteilen könnten. Schließlich läßt sich, zieht man das Instrumentarium der Kapitalmarkttheorie heran,<sup>134</sup> ein niedrigeres systematisches Risiko der EIB-Titel konstruieren. Voraussetzung dafür ist, daß die "Qualität" der EIB-Aktivitäten mit Rentabilitätsschwankungen am Gesamtmarkt wenig korreliert ist, mit anderen Worten ein geringer Risikozusammenhang besteht. Diese Vorteile führen nun nach Gilibert dazu, daß der Anleger bereit ist, für einen EIB-Titel eine niedrigere Verzinsung in Kauf zu nehmen.<sup>135</sup>

Allerdings sind an dieser Stelle einige Einwände angebracht: Eher zufällig dürfte das Länderportefeuille der EIB den Präferenzen eines Anlegers entsprechen. Denn wie aus den vorherigen Kapiteln zu folgern ist, spielen portfeuilletheoretische Überlegungen bei den Aktivitäten der EIB im Vergleich zu politischen Prioritäten eine vollkommen untergeordnete Rolle, falls sie überhaupt nachweisbar sein sollten.<sup>136</sup> Ein Informationsvorsprung der EIB an sich läßt sich nicht begründen. Denn die EIB ist nicht die einzige Finanzinstitution, die langfristige Mittel für Investitionen im EG-Bereich bereitstellt, sich am Kapitalmarkt refinanziert und über entsprechende Erfahrungen verfügt. Die besondere Schwerpunktsetzung resultiert eher aus einer anderen Risikoevaluierung, bedingt durch die

<sup>131</sup> Vgl. Lewenhak, 1982, S. 6.

<sup>132</sup> Vgl. McAllister, 1982, S. 115.

<sup>133</sup> Vgl. zum folgenden Gilibert, 1986, S. 39ff.

<sup>134</sup> Vgl. zur Kapitalmarkttheorie z.B. Rudolph, 1979, S. 1034ff.

<sup>135</sup> Vgl. Gilibert, 1986, S. 41.

<sup>136</sup> Anders Lewenhak, 1982, S. 50, die sich freilich im folgenden (S. 172) selbst korrigiert.

politischen Vorgaben und die bessere Chance, Staatsbürgschaften zu erhalten. Eine gewisse Plausibilität weist allerdings die Annahme des etwas geringeren systematischen Risikos eines EIB-Titels auf. Wie Teil II, Kap. 2.4.3. empirisch andeutet, sind die langfristig orientierten Darlehensaktivitäten der EIB tatsächlich verhältnismäßig unabhängig von Konjunkturschwankungen. Selbst wenn gewisse Auswirkungen von Rezessionen in der Anleihetätigkeit nicht zu übersehen sind,<sup>137</sup> so ist dies unabhängig von der Reputation der EIB. Denn diese Reputation und die damit eng zusammenhängende Besicherung des Darlehensportefeuilles sind, da von öffentlich-rechtlichen Institutionen dominiert, als relativ konjunkturstabil anzuerkennen. Mithin ist, akzeptiert man die Isolierung und Quantifizierung des Produktionsfaktors "Firmennamen"<sup>138</sup> aus analytischen Gründen, ein im Vergleich zu privaten Konkurrenten geringeres systematisches Risiko denkbar.

Alles in allem sind die Unabhängigkeit des Zinsatzes von der Nationalität des Darlehensnehmers und dem Risiko des Projekts, seine kostenorientierte Festlegung sowie die Abwälzung des Währungsrisikos als maßgebliche Charakteristika der Zinspolitik anzusehen.

## 2.5. Kritik des Finanzierungsinstruments

Die EIB stellt ein Element der institutionellen Integration dar, das in einem eng definierten Bereich, nämlich der Bereitstellung von langfristigen Investitionskrediten im Rahmen des Art. 130 EWGV, zu einer gemeinsamen Politik auf supranationaler Ebene verpflichtet. Es handelt sich aber insofern um einen konkurrierenden öffentlichen Tätigkeitsbereich im Sinne von Teil I, Kap. 1.3.3.1., als auf nationaler Ebene unabhängig von den EG staatliche Banken mit ähnlichen Aufgaben (z.B. KfW) existieren, mit denen sich die EIB ggf. ebenso abstimmen muß wie mit den beteiligten privaten Kapitalgebern.

Die Kritik ist anders als im Fall der EGKS aufgebaut. Die Bank ist das bedeutendste Anleihe- und Darlehensinstrument der EG. Sie publiziert ein besser aufbereitetes Material als etwa die Montanunion, was eine detailliertere Analyse und Kritik zuläßt. Während die Montanunion einen umfassenden Fonds im Rahmen einer sektoralen Teilintegration darstellt, ist die EIB dadurch charakterisiert, daß sie nur Darlehen vergibt und nicht durch die Fixierung auf eine Teilintegration, sondern durch bestimmte Geschäftsprinzipien eingeschränkt wird. Entsprechend unterscheiden sich die kritischen Ansatzpunkte.

<sup>137</sup> Vgl. Teil II, Kap. 2.4.2. sowie Tab. 11.

<sup>138</sup> "Own merits" in der Terminologie Giliberts, vgl. ebenda, 1986, S. 40.



Zunächst ist zu klären, inwieweit die rationale Ausgestaltung eines passiven Finanzausgleichs, gemessen an den in Teil I, Kap. 1.3. entwickelten Kriterien, die Aufgaben der EIB nach Art. 130 EWGV rechtfertigt. Hernach ist zu untersuchen, ob die institutionelle Ausgestaltung und die Regeln ihrer Geschäftspolitik die EIB bei der Verfolgung der nach wohlfahrtsökonomischen und (umverteilungs)politischen Kriterien abgeleiteten Aufgaben unterstützen oder behindern.

#### 2.5.1. Beurteilung der EIB-Aufgaben anhand ökonomischer Kriterien

##### 2.5.1.1. Die regionalpolitische Aufgabe nach Art. 130 Buchst. a EWGV

Eine Beurteilung der regionalpolitischen Aufgabenstellung hängt von den Annahmen über die Ursachen der offensichtlichen regionalen Ungleichgewichte in den EG ab.

Führen supranationale Maßnahmen, die in Zusammenhang mit dem Fortschreiten der funktionellen und institutionellen Integration stehen, tatsächlich dazu, daß innerhalb der EG bestimmte Regionen spürbar auf Kosten anderer profitieren, so kann von Spillover-Effekten gesprochen werden, weil innerhalb eines Entscheidungsverbundes Kosten und Nutzen aus diesem Verbund geographisch ungleich verteilt werden. Scheiden horizontal geführte Verhandlungen aus, ist ein Ausgleich auf höherer (supranationaler) Ebene durchaus konsequent.

Dieser Argumentation, die dem Integrationsprozeß systemimmanente Fehler anlastet, wird dann weitgehend die Grundlage entzogen, wenn die auftretenden regionalen Disparitäten Folgen der auf supranationaler Ebene aktiv betriebenen Wirtschaftspolitik selbst sind.<sup>139</sup> Auf EG-Ebene läßt sich dieser Vorwurf namentlich gegen die Agrarmarktpolitik sowie gegen eine Kohle- und Stahlpolitik, soweit sie monostrukturierte Reviere konserviert, erheben. Überdies sind Regionalprobleme vielfach national "hausgemacht", d.h. sie lassen sich als Folge verfehlter nationaler Wirtschaftspolitik erklären.<sup>140</sup> Soweit die EIB hier durch die Förderung der Mobilität von Produktionsfaktoren aktiv zur Korrektur von (erkannten) Fehlern der Vergangenheit beiträgt, läßt sich ihre Tätigkeit womöglich noch rechtfertigen, wenn auch ohne den Verweis auf ein Marktversagen im Allokationsprozeß der Produktionsfaktoren. Sobald aber die EIB in Bereichen eingreift, wo fortwährende nationale oder supranationale Interventionen Ausgleichskräfte integrierter Märkte nicht zur Geltung kommen lassen, wird lediglich eine Verzerrung mit einer anderen beantwortet.<sup>141</sup>

Die Therapiemaßnahme der EIB heißt "Umlenken langfristiger Kapitalströme". Sie setzt als Diagnose voraus, daß das Kreditsystem im europäischen Maßstab per se

<sup>139</sup> Vgl. zum folgenden Meyer, 1984, S. 90ff., 300.

<sup>140</sup> Z.B. in Italien und Frankreich; vgl. dazu ebenda, S. 92ff.

<sup>141</sup> Vgl. ebenda, S. 301.



agglomerationsfördernd wirkt. Trifft diese Diagnose zu, so ist zu fragen, ob hierfür institutionelle und gesetzgeberische Mängel, z.B. straff zentralisierte nationale Bankensysteme oder strikte Kapitalmarktregulierungen verantwortlich zu machen sind. Z.B. sieht die Kommission für die Mängel in der Leistungsfähigkeit des europäischen Kapitalmarkts künstliche Abschottungen (Devisenbestimmungen, unterschiedliche steuerliche Regeln) als ursächlich an.<sup>142</sup> Die Folgerung liegt nahe, daß eine Liberalisierung bzw. reformierte Gesetzgebung effektiver sein dürfte als eine noch so ausgefeilte Gemeinschaftsintervention (EIB) zur Mobilisierung des Produktionsfaktors Kapital.

Es bleibt die Möglichkeit, daß private Kreditgeber infolge einer Fixierung auf einzelwirtschaftliche Ertragsraten unter Mißachtung gesamtwirtschaftlicher Kosten der Ballung oder infolge mangelnder Information über die Chancen in Randgebieten Kapital in agglomerationsfördernder Weise lenken. Die Begründung für eine gezielte Umlenkung lediglich von Kapital, wie es die EIB bezweckt, ist jedoch, daß sich die Einschätzungen der Kreditgeber von denjenigen der potentiellen Investoren z.B. in bezug auf die Chancen in Randregionen unterscheiden. Dafür ist kein plausibler Grund erkennbar. Denkbar erscheint nur, daß der Konkurrenzdruck im Kreditsektor Ballungstendenzen fördert, wenn z.B. große Banken in "dynamischen Zentren" aufgrund eines Prestigedenkens präsent sein wollen. Indes sind die zuletzt genannten "Unvollkommenheiten" kaum noch speziell aus der europäischen Integration herzuleiten und können insofern die Tätigkeit der EIB nicht begründen.

Während also die regionalpolitischen Aufgaben der EIB unter Hinweis auf ein Marktversagen kaum zu rechtfertigen sind, da die Bank i.d.R. mit den sonstigen Dirigismen konkurriert, läßt sich eine Argumentationsbasis entwickeln, zieht man politische Beweggründe in Betracht: Es darf nicht übersehen werden, daß die Lenkung von langfristigen Investitionskrediten in unterentwickelte Räume ein Aspekt interkollektiver Verteilungsüberlegungen ist, oder anders ausgedrückt eine Komponente politisch zu fixierender Redistributionsnormen. Akzeptiert man ferner, daß der europäische Integrationsprozeß nicht nur wohlfahrtsökonomisch inspiriert ist, so werden Bestrebungen in Richtung auf eine interkollektive Umverteilung integrationsinduzierter Wohlfahrtseffekte nachvollziehbar. Das Umverteilungsniveau geht dann über das hinaus, was das Referenzsystem 'freier Binnenmarkt' bewerkstelligt hätte, da eine gewisse Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden soll. Die regionalpolitische Ausrichtung der EIB erscheint so als ein politischer Preis, der für den Beitritt und Verbleib namentlich Italiens in der Koalition 'EG' von den Beneluxländern und Deutschland gezahlt wurde.<sup>143</sup> Ein ökonomischer Grund für die Aufgabenstellung

<sup>142</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987a, S. 3f.

<sup>143</sup> Die Beneluxländer und Deutschland haben die EIB nur ge-

nach Art. 130 Buchst. a EWGV ist damit natürlich nicht mehr gegeben.

Das ohnehin schwache Fundament, auf dem die regionalpolitische Aktivität der EIB beruht, wird durch die praktischen Bedingungen ihrer Arbeit weiter untergraben.

Eine Regionalpolitik, die schon vor dem Beitritt Spaniens und Portugals 60 v.H. der EG als Fördergebiet auswies, ist kaum in der Lage, zielstrebig vorzugehen. Diese Kritik betrifft zunächst die EG-Regionalentwicklung allgemein; sie erfaßt indes auch die EIB, da sie die weniger entwickelten Gebiete nach Art. 130 Buchst. a EWGV analog abgrenzt.<sup>144</sup> Ursache für die großzügige Einstufung von Fördergebieten dürfte sein, daß jeder Mitgliedstaat im Vergleich zum nationalen Durchschnitt unterentwickelte Regionen umfaßt und diese als unterstützungsbedürftig auf supranationaler Ebene ausibt.

Damit hängt der zweite Schwachpunkt der regionalpolitischen Ausrichtung der EIB zusammen: Aufgrund ihrer institutionellen Ausgestaltung, insbesondere der direkten Kontrolle durch die Mitgliedstaaten, sind die Investitionskredite der EIB eher Reflex nationaler als gemeinschaftlicher regionalpolitischer Prioritäten.<sup>145</sup> Hinzu kommt, daß die EIB nur auf entsprechende Kreditanträge reagiert (Subsidiaritätsprinzip). Da die nationalen Konzepte unterschiedlich sind,<sup>146</sup> können nicht einmal desintegrierende Resultate ausgeschlossen werden. Unter diesen Umständen überrascht es nicht, daß die regionalpolitische Bilanz in den EG trotz der EIB-Interventionen dürftig ausfällt.<sup>147</sup>

#### 2.5.1.2. Die Modernisierungsaufgabe nach Art. 130 Buchst. b EWGV

Die Formulierung dieser Aufgabe nimmt ausdrücklich Bezug auf negative Folgen der Integration und berechtigt insofern eine supranationale Kompetenz. Gleichzeitig wird mit economies of scale bei der Kapitalbeschaffung argumentiert, denn Voraussetzung eines EIB-Darlehens ist, daß das Vorhaben wegen seines Umfangs oder seiner Art mit den im entsprechenden Land vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden kann. Allerdings ist nicht zu begründen,

---

ringfügig in Anspruch genommen, sei es aufgrund eigener ergiebiger Kapitalmärkte, sei es, damit einhergehend, aufgrund günstiger Inlandszinssätze; vgl. auch Lewenhak, 1982, S. 45; White, 1983, S. 51.

<sup>144</sup> Vgl. White, 1983, S. 21; Meyer, 1984, S. 220.

<sup>145</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 215f.; Lewenhak, 1982, S. 73.

<sup>146</sup> Vgl. White, 1983, S. 22.

<sup>147</sup> Vgl. dazu Lewenhak, 1982, S. 275, sowie das sehr vorsichtige Resümee des gewiß nicht EIB-feindlich eingestellten White, 1983, S. 24: "Trotz der Rezession [ab 1975] dürften jedoch die regionalen Unterschiede ... nicht wesentlich größer geworden sein. In einigen Ländern sind sie möglicherweise sogar etwas zurückgegangen."

warum die Durchschnittskosten der Leistung 'Bereitstellung langfristiger Investitionsdarlehensmittel' ausgerechnet bei einer supranational agierenden, öffentlich-rechtlichen Entwicklungsbank minimiert werden. Ob eine private Großbank oder eine nationale Entwicklungsbank (z.B. KfW) günstigere oder teurere Mittel anbietet, dürfte vom Einzelfall abhängen. Scheinbare economies of scale sind vor allem eine Folge der Vorrechte und Befreiungen, die die Bank genießt. Zu nennen wären insbesondere Steuerprivilegien und die erweiterten Möglichkeiten der Bank, auf den nationalen Märkten der EG Anleihen zu begeben.<sup>148</sup>

Die Interventionsmöglichkeiten der EIB auf Basis des Art. 130 Buchst. b EWGV sind, ungeachtet ihres bisher geringen Umfangs, als äußerst problematisch einzustufen. Ein Zusammenhang von erforderlichen Investitionen mit der Errichtung des gemeinsamen Markts war und ist schwer nachweisbar bzw. kann leicht konstruiert werden.<sup>149</sup> Es liegt nahe, daß die Darlehen der Bank in die Gefahr geraten, wie Erhaltungssubventionen für alte Industrien zu wirken, wenn, wie geschehen, industrielle Problemsektoren unterstützt werden, deren Schwierigkeiten weniger der Integration als weltwirtschaftlichen Verschiebungen von Standortvorteilen zuzuschreiben sind.<sup>150</sup> Solche Finanzierungen hemmen letztlich den ökonomischen Strukturwandel, ohne daß sie seine Richtung wesentlich zu verändern vermögen.

Nun können Interventionen nach Art. 130 Buchst. b EWGV damit verteidigt werden, daß in den letzten Jahren die Förderung fortgeschrittener Technologien die entscheidende Rolle spielt. Dieser neue Tätigkeitsbereich der EIB ist jedoch fragwürdig. Denn wenn günstige EIB-Darlehen sinnvoll als Auslöser für die Inangriffnahme oder Beschleunigung bestimmter risikoreicher Investitionen dienen sollen, d.h. die Reihenfolge, in der die Projekte nach Maßgabe eines freien Kapitalmarkts verwirklicht würden, verändert werden soll, muß die Bank über gute und sogar bessere Informationen in bezug auf chancenreiche Technologien verfügen als der Markt. Dafür spricht nichts. So können der EIB und den Regierungen der EG-Staaten, wie privaten Kapitalgebern auch, gesamtwirtschaftliche Prognosefehler vorgeworfen werden, die zu Fehlentscheidungen geführt haben.<sup>151</sup> Prognosefehler werden trotz eines leistungsfähigen Ingenieurstabs der EIB vor hochtechnologischen Projekten mit ungewissen Zukunftsaussichten kaum Halt machen.

Unterstützt wird diese skeptische Einschätzung dadurch, daß eine supranationale Entwicklungsbank, wollte sie selbst Projekte auswählen, mit diseconomies of scale

<sup>148</sup> Vgl. auch EIB, 1986b, S. 19, 32f.

<sup>149</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 74f.

<sup>150</sup> Vgl. dazu Lewenhak, 1982, S. 164f., 278f.

<sup>151</sup> Vgl. dazu ebenda, S. 154, 164; Meyer, 1984, S. 315f.

in Form von höheren Informationskosten im Vergleich zu nationalen oder regionalen Finanzinstitutionen rechnen muß. Das Instrument der Globaldarlehen vermag diesen Einwand nur zu entkräften, solange sich die EIB nicht in die detaillierte Evaluierung der entsprechenden Kleinvorhaben einschaltet. Verliert sie allerdings dabei die Kontrolle über die Vergabepolitik, so wird es den nationalen Finanzintermediären möglich, das Subsidiaritätsprinzip, soweit es überhaupt eine Rolle spielen sollte, zu unterlaufen oder gar mit von einer EG-Institution bereitgestellten Mitteln gegen Gemeinschaftsinteressen zu handeln.<sup>152</sup> Insgesamt spricht alles dafür, der EIB Finanzierungsaufgaben nach Art. 130 Buchst. b EWGV zu entziehen, da die Gefahr eines nationalen Mißbrauchs zu sehr gegeben ist. Die Finanzierung "fortgeschrittener Technologien" sollte, wenn sie schon staatlich alimentiert werden muß, der nationalen Ebene überlassen bleiben. Die anvisierte Vollendung des Binnenmarkts 1992 bietet für eine solche förmliche Einschränkung des Tätigkeitsbereichs eine Gelegenheit, da sich der Art. 130 Buchst. b EWGV auf die Errichtung dieses Binnenmarkts bezieht.

#### 2.5.1.3. Aufgaben in gemeinsamem Interesse nach Art. 130 Buchst. c EWGV

Die stärkste Vermutung zugunsten einer supranationalen Kompetenz ergibt sich aus der Aufgabenstellung des Art. 130 Buchst. c EWGV. Denn die Behauptung eines gemeinsamen Interesses impliziert schon positive Spillover-Effekte bei einer nationalen Maßnahme. Ebenso sind economies of scale angesprochen, da die EIB-Intervention von einem Umfang des Projekts abhängig gemacht wird, der eine Finanzierung über den nationalen Kapitalmarkt allein augenscheinlich nicht zuläßt.

Die unter dieser Rubrik vorwiegend unterstützten Bereiche Energieversorgung und Verkehrswesen sind u.U. von signifikanten economies of scale und Spillover-Effekten (Komplementarität) gekennzeichnet. Außerdem kann der Finanzierung grenzüberschreitender Infrastrukturinvestitionen eine integrationsfördernde Wirkung zugesprochen werden. Damit wird das Ziel berührt, die Zusammengehörigkeit aus politischen Gründen zu festigen. Denn die Finanzierung von Vorhaben im gemeinsamen Interesse führt tendenziell zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse in den begünstigten Ländern (Energie- und Kommunikationsnetz), was dem politisch inspirierten Integrationsgedanken zugute kommt. "The EIB has played a 'cementing role' between member countries, particularly through the financing of joint projects; such has clearly proven constructive in a practical, as well as symbolic manner. The importance of symbols should not be underestimated in achieving harmonious development."<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Vgl. dazu auch EG, WSA, 1979, S. 255, Meyer, 1984, S. 212.

<sup>153</sup> McAllister, 1982, S. 114.

Die positive Stellungnahme McAllisters betont zu Recht den symbolischen Wert von gemeinsamen Vorhaben.

Unter Effizienzgesichtspunkten ist diese Einschätzung jedoch einzuschränken: Das gemeinsame Interesse ist (notwendigerweise) dehnbar. Über den Gouverneursrat und die Vorauswahl von Projekten (Subsidiaritätsprinzip) sind die Mitgliedstaaten jederzeit in der Lage, die EIB zu kontrollieren und das "gemeinsame Interesse" z.B. durch log-rolling zu verwässern.<sup>154</sup> Unter den gegenwärtigen institutionellen und geschäftspolitischen Bedingungen wird die EIB kaum ihre größtmögliche Integrationswirksamkeit entfalten können. Weil der Markt kein Integrationsinteresse sui generis kennt, kann die Tätigkeit der EIB in diesem Bereich bejaht werden, wenn auch vor allem mit politischen Argumenten. Ökonomisch vertretbar erscheint eine Finanzierungstätigkeit der EIB dann, wenn externe Effekte, insbesondere räumliche, von Privaten nicht beachtet werden, die Rentabilität eines Vorhabens nur langfristig feststellbar ist und der Kapitalbedarf durch nationale Entwicklungsbanken kaum zu decken ist.<sup>155</sup> Am ehesten treffen diese Voraussetzungen auf große, grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte in Staaten mit eher unterentwickeltem Kapitalmarkt und mäßigem Standing zu.

2.5.2. Probleme geschäftspolitischer Vorschriften und institutioneller Regelungen  
Daß die EIB technisch im Sinn ihrer Gründer gut funktioniert, läßt sich schon daraus ableiten, daß ihr im Rahmen der Spezialsektion weitreichende Aufgaben, vor allem in bezug auf die Projektprüfung und Verwaltung von Drittmitteln übertragen wurden. Dennoch ergeben sich aus der institutionellen Ausgestaltung der Bank und ihren allgemeinen geschäftspolitischen Bestimmungen Ungereimtheiten, die die EIB mitunter lähmen können und in jedem Fall ihre Effizienz schmälern.

#### 2.5.2.1. Das Subsidiaritätsprinzip und seine Folgen

Das Subsidiaritätsprinzip zwingt die EIB, erst nachrangig tätig zu werden, nämlich wenn für ein Vorhaben Mittel aus anderen Quellen zu "angemessenen" Bedingungen nicht mehr verfügbar sind (Art. 18 Abs. 1 EIB-Satzung) und nationale Vermittler oder die Projektträger selbst mit Finanzierungswünschen an sie herantreten.

Elne Bank, die günstige Mittel anbietet, wird aber deshalb keine solche Spitzenfinanzierung durchsetzen können, da es dem Darlehensnehmer schon die kaufmännische Logik gebietet, zunächst alle günstigen Mittelquellen in Anspruch

<sup>154</sup> Vgl. ähnlich Lewenhak, 1982, S. 43f.; Meyer, 1984, S. 290.

<sup>155</sup> Vgl. ähnlich Meyer, 1984, S. 342f.

zu nehmen und den letzten erforderlichen Teil der Investitionssumme durch das relativ teuerste Darlehen zu finanzieren.<sup>156</sup> Dagegen könnte eingewandt werden, daß die EIB erst nach der Kontaktaufnahme durch die Hausbank des potentiellen Investors tätig wird. Dieses Argument sticht nicht, da die Banken bei den i.d.R. umfangreichen Vorhaben untereinander im Wettbewerb stehen und versuchen werden, sich so günstig wie möglich zu refinanzieren. Dazu gehört ein frühzeitiger Hinweis auf öffentliche Mittel und Kreditprogramme, im europäischen Rahmen eben EIB-Kredite. Von einer Spitzenfinanzierung bzw. dem Subsidiaritätsprinzip kann dabei nicht gesprochen werden.

Die möglichen Überlegungen des Gesetzgebers, die Vergünstigungen für die EIB durch das Subsidiaritätsprinzip auszugleichen, um Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden,<sup>157</sup> haben Folgen in ganz anderer Hinsicht. Denn das Subsidiaritätsprinzip führt zu einer Vorauswahl von Projekten durch die privaten Hausbanken bzw. öffentlich-rechtlichen Entwicklungsbanken der Einzelstaaten und einer passiven Position der EIB.<sup>158</sup> Zwar könnte den Finanzierungsbeiträgen der Bank trotzdem "eine entscheidende Rolle für die Inangriffnahme, Beschleunigung oder die Fertigstellung von großen Investitionsvorhaben zukommen,"<sup>159</sup> aber wie soll die Bank die Vorhaben frei auswählen können, die, obwohl im Gemeinschaftsinteresse und volkswirtschaftlich rentabel, ohne EIB-Kredite gravierend beeinträchtigt würden, solange sie auf die von nationalen und oder betriebswirtschaftlichen Erwägungen bestimmte Vorauswahl angewiesen bleibt? Diese Problem stellt sich in besonderer Schärfe bei den Globaldarlehen, die von den nationalen Finanzintermediären zwar im "Einvernehmen" mit der EIB, aber letztlich doch nach von einzelstaatlichen Interessen diktierten Aspekten beurteilt werden.<sup>160</sup>

Natürlich treten nachteilige Wirkungen nur auf, wenn gemeinschaftliche Prioritäten und die Interessen sowie Strategien von Einzelstaaten divergieren. Die ständigen Querelen im Ministerrat sowie zwischen diesem und dem EP bzw. der Kommission dürften als Beleg dafür genügen.

Eine Dominanz einzelstaatlicher Interessen gefährdet ausgerechnet den plausibelsten Zweck der EIB, nämlich das gezielte Bereitstellen günstiger, langfristiger Darlehen für Investitionen im Integrationsinteresse. Außerdem ist die Kontinuität der Geschäftspolitik nicht gewährleistet, wenn wechselnde Regierungen von Staaten mit divergierenden Wirtschaftsinteressen, die eher kurzfristig (Wahlzyklus) orientiert sind, den Ton angeben. Prioritätsschwankungen scheint es

<sup>156</sup> Vgl. auch Woolley, 1975, S. 60f.; Meyer, 1984, S.118f.

<sup>157</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2197.

<sup>158</sup> Vgl. Bartsch, 1972, S. 98, Woolley, 1975, S. 56.

<sup>159</sup> Schmidt, 1974, S. 57.

<sup>160</sup> Vgl. Pinder, 1986, S. 184.

z.B. bei Darlehen für die Stahlindustrie gegeben zu haben.<sup>161</sup> In der Energiepolitik könnten sie in Zukunft auftreten und sich auf die EIB-Darlehenspolitik auswirken. Auch die zwischenzeitliche Position Großbritanniens als die des Hauptbegünstigten bei regionalpolitisch bedingten Darlehen unmittelbar nach dem Beitritt könnte ein Indiz für mangelnde Kontinuität sein. Indes läßt sich eine signifikant widersprüchliche Darlehenspolitik bezogen auf die Aufgabenstellung nicht nachweisen.

#### 2.5.2.2. Das volkswirtschaftliche Interesse

Eine weitere geschäftspolitische Vorgabe, die Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Produktivität eines zu fördernden Projektes (Art. 20 EIB-Satzung), muß zunächst präzisiert werden. Volkswirtschaftliche Produktivität umfaßt neben einzelwirtschaftlicher Rentabilität Effekte, die auf die gesamte Volkswirtschaft zurückwirken, wie z.B. Umweltschäden und andere globale externe Effekte, Folgen einer Diversifizierung der industriellen Struktur sowie weitere sehr langfristig zu erwartende Folgen eines Projektes. Gerade die langfristigen Aspekte sind kaum präzise zu evaluieren und eröffnen breite Handlungs- und Manipulationsmöglichkeiten beim Nachweis eines volkswirtschaftlichen Interesses.<sup>162</sup>

Daß ein Projekt wirtschaftlich sinnvoll und finanziell tragbar sein soll,<sup>163</sup> ist eine Selbstverständlichkeit und zeichnet die EIB gegenüber anderen Banken nicht besonders aus. Projekte in öffentlicher Trägerschaft, namentlich Infrastrukturvorhaben, sind jedoch oft durch eine "indirekte" Rentabilität charakterisiert. D.h. daß etwa positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte erst durch nachfolgende private Investitionen ausgelöst werden. Der Zins- und Tilgungsdienst kann nicht aus den Erträgen des Objektes direkt, sondern nur durch den (staatlichen) Projektträger geleistet werden, der sich also entsprechend verpflichten muß. Nun dürften private Banken bei ausreichenden öffentlichen Bürgschaften ebenso zur Finanzierung bereit sein, so daß die EIB möglicherweise lediglich die Prioritäten durch ihre Billigmittel verändern kann.

<sup>161</sup> Vgl. Lewenhak, 1982, S. 172, 278.

<sup>162</sup> Demgegenüber versteht Meyer anscheinend unter Projekten von volkswirtschaftlichem Interesse Vorhaben, die einzelwirtschaftlich besonders riskant sind, vgl. Meyer, 1984, S. 335ff. Dieser Definition und der daraus folgenden Argumentation, die durch Liberalisierung des Bankensektors EIB-Interventionen in volkswirtschaftlichem Interesse überflüssig machen möchte, wird hier nicht gefolgt: Gesamtwirtschaftliche Aspekte ergänzen einzelwirtschaftliche und sollen sie nicht ersetzen, wie Meyers Argumentation nahelegt.

<sup>163</sup> Vgl. White, 1983, S. 97.



Hinzu kommt, daß die Quantifizierung positiver Folgeeffekte mit erheblichen Unsicherheiten behaftet<sup>164</sup> und dadurch weitgehend dem Ermessen der EIB bzw. der nationalen Instanzen anheimgestellt ist.

Bei den Vorhaben von Produktionsunternehmen kann sich eine Differenz zwischen volkswirtschaftlichen und einzelwirtschaftlichen Interessen nur ergeben, wenn positive (z.B. aus EG-Sicht integrationsfördernde) oder negative externe Effekte (z.B. Umweltschäden) konstatiert werden können. Hier ist es der Bank grundsätzlich möglich, eine positive Rolle zu spielen. Denn nach eigener Darstellung<sup>165</sup> spielen sozioökonomische und besonders Umweltschutzüberlegungen eine Rolle bei der Entscheidung über die Darlehensvergabe. Anders ausgedrückt, die Kosten-Nutzen-Analyse der Bank ist u.U. breiter (d.h. volkswirtschaftlicher orientiert) angelegt als diejenige privater Kapitalgeber.<sup>166</sup> Dabei bleibt offen, ob eine solche Institution das beste denkbare Instrument zur Korrektur von Fehlallokationen aufgrund volkswirtschaftlich unzureichender Kosten-Nutzen-Analysen darstellt.<sup>167</sup>

Die Schwäche der Ausrichtung am "volkswirtschaftlichen Interesse" liegt in der Dehnbarkeit des Begriffs begründet. Da die Einzelstaaten auf die Bank einen beherrschenden Einfluß ausüben und aus politischen Gründen eher kurzfristig orientiert sind, können gerade die langfristigen Aspekte zum Spielball tagespolitischer Interessen werden,<sup>168</sup> womit die volkswirtschaftliche Rentabilität, so wie sie hier definiert wurde, geradezu konterkariert wird.

#### 2.5.2.3. Zur Struktur der Darlehensnehmer

Aus den geschäftspolitischen Richtlinien, strengen Darlehenskriterien und aus der Tatsache, daß sich die Ansiedlung der EIB als supranationales Organ auf der vierten Ebene aufgabenbezogen ausdrücken sollte, folgt die Konzentration der EIB-Darlehen auf Großunternehmen und den öffentlichen Sektor. Diese Zusammensetzung der Darlehensnehmer hat vielfach Kritik hervorgerufen.<sup>169</sup> Die EIB genießt als supranationaler Daueremittent gewisse Emissionskostenvorteile. Betrachtet man die hinter ihr stehenden Darlehensnehmer, so liegt es jedoch nahe, von einem institutionallisierten Emittentenkartell zu sprechen.

<sup>164</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 138f.

<sup>165</sup> Vgl. EIB, 1985a, S. 22f.

<sup>166</sup> Vgl. auch McAllister, 1982, S. 109.

<sup>167</sup> Vgl. z.B. Meyer, 1984, S. 301, 314, der dies für die Regionalpolitik verneint.

<sup>168</sup> Lewenhak, 1982, S. 278, stellt dazu fest: "There has been a tendency for member states' governments, to rush into projects that are dubious environmentally, economically and socially, and to use the EIB to support such projects."

<sup>169</sup> Vgl. etwa Bartsch, 1972, S. 60; EG, Parlament, 1981a, S. 24; Lewenhak, 1982, S. 274.



Der wesentliche Kritikpunkt, das Problem einer Konzentrationsförderung, welche durch die Verfolgung des Wachstumspolkonzepts in den Anfangsjahren noch vertieft wurde,<sup>170</sup> ist von der EIB erkannt worden. Freilich ist die Therapie, das Instrument der Globaldarlehen, wie schon erwähnt, mit anderen Nachteilen verbunden. Vor allem sind diseconomies of scale zu vermuten, solange die EIB Einzelentscheidungen prüft und die Mittel über mindestens zwei Stufen (EIB, nationaler Finanzintermediär) laufen. Die Notwendigkeit von EIB-Globaldarlehen ist umso fraglicher, als nationale Entwicklungsbanken über gleichgerichtete Instrumente verfügen.<sup>171</sup> Ferner sind die behaupteten "Finanzierungsnachteile" von KMU nicht unumstritten.<sup>172</sup> Sie lassen sich u.U. auf economies of scale bei Großkrediten und anders strukturierte Kreditrisiken zurückführen, d.h. der Zins erfüllt seine Allokationsfunktion durchaus. Nimmt die EIB dennoch Kreditkonditionen von Großunternehmen als Referenzgröße für ihre Globaldarlehen, so trägt sie nicht in jedem Fall zu einem Ausgleich unterschiedlicher Machtverhältnisse am Kapitalmarkt bei. Vielmehr kann eine solche Geschäftspolitik in eine kreditpolitische Subvention von KMU münden.

Noch immer kommt über 80 v.H. des jährlichen Darlehensvolumens Großprojekten bzw. Großunternehmen zugute.<sup>173</sup> Dafür erscheinen neben der Supranationalität der EIB zwei Gründe maßgeblich:

- Die von der EIB bevorzugten Staatsgarantien sind für große Projekte leichter erhältlich.<sup>174</sup>
- Bei den von der EIB bevorzugt finanzierten Infrastrukturprojekten sind eher große Unternehmen Auftragnehmer einer öffentlichen Körperschaft, wodurch sie indirekt als Ausführende von Staatsaufträgen von einer EIB-Finanzierung profitieren.<sup>175</sup>

Betrachtet man die EIB als supranationale Ergänzung zu nationalen und regionalen Instituten mit entsprechender Aufgabenstellung, so muß die Darlehensnehmerstruktur nicht negativ beurteilt werden, insbesondere, wenn man auf den Art. 130 Buchst. c EWGV Bezug nimmt: Relevante Spillover-Effekte über nationale Grenzen hinweg sind eben nur bei Vorhaben ab einer bestimmten Größenordnung zu erwarten. Der Versuch, hier Projektprioritäten in großem Maßstab zu beeinflussen, kann durchaus zweckmäßig sein. Nur bleibt angesichts der Kundenstruktur zweifelhaft, ob das dafür eingesetzte Instrument, Darlehen zu Vorzugszinsen, zieladäquat ist. Denn weniger das Finanzierungs- als das

<sup>170</sup> Vgl. dazu Lewenhak, 1982, S. 158; Meyer, 1984, S. 203; Pinder, 1986, S. 175f.

<sup>171</sup> Zur Tätigkeit der KfW vgl. etwa Götte, 1986, S. 232ff.

<sup>172</sup> Vgl. Schlesinger, 1987, S. 31f.

<sup>173</sup> Vgl. Tab. 14.

<sup>174</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 118.

<sup>175</sup> Vgl. Lewenhak, 1982, S. 274f.

Rentabilitätsproblem dürfte für die überwiegend öffentlich-rechtlichen Darlehensnehmer und (zum kleineren Teil) privaten Großunternehmen der Industrie relevant sein.<sup>176</sup> Wird also die Zielsetzung der EIB grundsätzlich bejaht, ist aufgrund der Zielgruppe von EIB-Darlehen Gloystein zuzustimmen, der den Ausbau der Zinszuschüsse, EIB-Darlehen zu Sonderbedingungen und Beteiligungen fordert.<sup>177</sup>

#### 2.5.2.4. Politischer Stellenwert der EIB

Aus dem bisher gesagten und der Tatsache, daß weit über die Hälfte aller Finanzierungen öffentlich-rechtlichen Darlehensnehmern zugute kommen, ergibt sich schon, daß die Behauptung der EIB, die Rolle der Bank sei "nicht politischer Natur, sondern die einer Finanzierungseinrichtung, die über Anleihe- und Darlehensoperationen aufgrund eigener sachgerechter Prüfung beschließt",<sup>178</sup> wenig glaubwürdig ist. Daß kein Mitgliedstaat zur Durchsetzung seiner eigenen Interessen Druck auf die Bank ausüben könnte,<sup>179</sup> erscheint ebenso unwahrscheinlich. Öffentliche Unternehmen haben "öffentlichen Interessen" zu dienen, sonst fehlt ihnen in einer Marktwirtschaft die Existenzberechtigung. Die Definition solcher öffentlicher Interessen muß aber, so man die Existenz eines objektiv wahren, universalen öffentlichen Interesses verneint, in einer Demokratie Gegenstand eines Wahlprozesses, d.h. einer Gewichtung von Werturteilen sein. Damit ist die öffentliche Institution Instrument zwecks Verfolgung eines politisch determinierten Interesses, mithin ein politisches Instrument.<sup>180</sup>

Die institutionelle Verschränkung von politischen Interessen mit aus Rentabilitätsgründen gebotenen Unabhängigkeitspostulaten macht im Fall der EIB besonders Müller-Borle deutlich.<sup>181</sup> So hat der formal unabhängige Verwaltungsrat "Verständnis" für die an die Bank herantretenden politischen Erfordernisse gezeigt, während der Gouverneursrat bei seinen politischen Entscheidungen der Notwendigkeit eines wirtschaftlich bestimmten Geschäftsgebarens "Rechnung getragen hat".

Durch seine Richtlinienkompetenz bindet der politisch orientierte Gouverneursrat das Direktorium und den Verwaltungsrat an seine Zielsetzungen. Das nunmehr siebenköpfige Direktorium kann als Ausdruck eines nationalen Proporzdenkens

<sup>176</sup> Vgl. auch Gloystein, 1978, S. 214.

<sup>177</sup> Vgl. ebenda, S. 266f.

<sup>178</sup> EIB, 1986c, S. 7.

<sup>179</sup> Vgl. ebenda. In ähnliche Richtung argumentiert White, 1983, S. 99: "Ihre administrative und finanzielle Autonomie erlaubt der EIB, jedes zu finanzierende Projekt nach sachlichen Gesichtspunkten zu prüfen."

<sup>180</sup> Vgl. ähnlich Becker, 1980, S. 259ff.

<sup>181</sup> Vgl. Müller-Borle, 1983, S. 2158, 2163, 2176.

interpretiert werden. Schließlich ist die Unabhängigkeit des Verwaltungsrats infolge der politischen Verflechtungen seiner Mitglieder zu relativieren.

Vermutlich ist die politische Einflußnahme geringer als bei der Kommission und mehr informeller (latenter) Natur. Sichtbare Auswirkungen zeitigt sie nur, wenn politische und betriebswirtschaftliche Kalküle nicht harmonisieren. Für solche Konstellationen lassen sich Beispiele finden.<sup>102</sup>

Die EIB als eine an langfristigen Zielen orientierte Institution sollte es vermeiden, sich einem kurzfristigen politischen Kalkül zu beugen. Dies gilt gerade für die Finanzierung von Projekten in gemeinsamem Interesse, die i.d.R. unter einer besonders langfristigen Perspektive durchgeführt werden. Aus diesem Grunde wäre freilich auch eine verstärkte Einflußnahme des EP auf die Geschäfte der Bank zurückhaltend zu beurteilen, da das EP wie die nationalen Regierungen einem Wahlzyklus unterliegt.

### 2.5.3. Einschränkung des Tätigkeitsbereichs als Lösung?

Es ergibt sich das Bild einer Bank, die als politische Kompromißinstitution mit einer zu umfangreichen und unpräzisen Aufgabenstellung sowie unzumutbaren geschäftspolitischen Vorschriften belastet ist, gleichwohl technisch gut funktioniert.

Die 'Bereitstellung langfristiger Investitionsdarlehensmittel im Integrationsinteresse' durch ein öffentliches Kreditinstitut läßt sich zwar durch im Integrationsprozeß auftretende externe Effekte (z.B. Ballungsprobleme) teilweise rechtfertigen, kann aber eher als "meritorisches" denn als "Kollektivgut" bezeichnet werden: Die Forcierung der Integration durch Kapitallenkung geht de facto über ökonomische Erwägungen hinsichtlich eines größeren Wirtschaftsraums hinaus und ist insofern von politischen Wünschen bestimmt.

Zwei wünschenswerte Effekte sind hervorzuheben:

- Die breit angelegte Evaluierung von Projekten kann zu einer besseren Berücksichtigung von externen Effekten führen.
- Im Interesse eines freien Wettbewerbs und im Integrationsinteresse liegt es, wenn Art. 20 Abs. 5 EIB-Satzung, demzufolge die Bank die Darlehensvergabe von internationalen Ausschreibungen abhängig machen kann, verstärkt Anwendung findet. Gerade hier kann die Kommission offensichtlich eine

<sup>102</sup> Lewenhak, 1982, S. 165, 169 nennt als Beispiel Darlehen an die britische Stahlindustrie, die den Niedergang nur verzögerten, deren volkswirtschaftliche Produktivität sowie finanzielle Rentabilität höchst zweifelhaft war und kommentiert: "Rescue operations ... were based on criteria other than viability."

gewichtige Rolle spielen: Sie hat jüngst (offenbar erstmalig) ihre Zustimmung zu einem EIB-Kredit solange verweigert, wie die Ausschreibungsbedingungen für das betreffende Vorhaben auf die nationalen Anbieter zugeschnitten waren.<sup>183</sup>

Da es durch EIB-Kredite möglich ist, die Prioritätenskala bei Investitionen zu verändern, ist die Wirksamkeit des Instruments grundsätzlich nicht anzuzweifeln. Eine regionalpolitische Rolle im Sinn von Art. 130 Buchst. a EWGV könnte die EIB zweckmäßig nur da spielen, wo durch Fehler der Vergangenheit entstandene regionale Divergenzen entschärft werden sollen. Eine weitere Voraussetzung für das Tätigwerden der EIB ist, daß die eingeleiteten administrativen Maßnahmen (Liberalisierung etc.) nur sehr langsam wirken bzw. Gewöhnungseffekte zu einer sehr langsamen Reaktion der Marktkräfte im Kreditsektor führen. Mag dieser begrenzte Tätigkeitsbereich auch aus ökonomischer Sicht weniger angreifbar sein, so lassen ihre konzeptionellen und institutionellen Schwächen<sup>184</sup> den Einsatz der EIB nicht geraten erscheinen. Die EIB muß im Vergleich zu Maßnahmen der funktionellen Integration höchstens als zweitbestes (d.h. schlechteres) Instrument zur Förderung der Mobilität der Produktionsfaktoren bezeichnet werden. Es ist zweckmäßiger, die Aufgaben der Bank auf Art. 130 Buchst. c EWGV zu beschränken, wobei zuvor das gemeinsame Interesse mittels nachweisbarer Spillovers und im Hinblick auf die angestrebte Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1992 klarer zu definieren wäre. Dafür, die Definitionsaufgabe supranational zu regeln, spricht, daß die Spillover-Effekte sehr ungleich auf die einzelnen Staaten verteilt sind und ungleiche nationale Interessenlagen bedingen. Eine Befugnis für die Kommission, anhand klarer Kriterien eine "europäische Gemeinnützigkeit" zu erklären,<sup>185</sup> kann also hilfreich sein. Dabei müßte freilich das EP anstelle des Rates beteiligt werden, um die Gefahr eines Stimmentauschs (log-rolling) im Rat zu vermeiden.

Ebenso zweckmäßig ist es, die Darlehen nach Art. 130 Buchst. c EWGV selektiv durch rentabilitätsfördernde Instrumente (Zuschüsse, Steuerverzicht) zu ergänzen, um privates Kapital zu attrahieren. Damit einher ginge eine stärkere Verflechtung der aus Mitteln des Gesamthaushalts einerseits und von der EIB andererseits unterstützten Vorhaben in finanztechnischer Hinsicht.

Der Vorschlag der Kommission,<sup>186</sup> bestimmte Infrastrukturdarlehen der EIB mit einer Garantie des Gesamthaushalts auszustatten, erscheint freilich sinnlos,

<sup>183</sup> Vgl. Hanke, 1988, S. 23. Die Vorgänge um das dort erwähnte staatliche Vorhaben in Italien verdeutlichen, daß zwischen geschäftspolitischen Grundsätzen für die Darlehensvergabe und der Kreditpraxis der EIB vermutlich noch erhebliche Unterschiede bestehen.

<sup>184</sup> Vgl. Teil II, Kap. 2.5.1.1., 2.5.2.1., 2.5.2.2. und 2.5.2.4.

<sup>185</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987a, S. 6ff.

<sup>186</sup> Vgl. ebenda, S. 9.

einer Garantie des Gesamthaushalts auszustatten, erscheint freilich sinnlos, wenn die Kommission gleichzeitig die Haushaltslage als eine Situation am Rande des Bankrotts bezeichnet.<sup>187</sup> Der Wert dieser Garantie bestünde nur in einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten. Im Interesse der Transparenz sind hier direkte Bürgschaften der EG-Staaten vorzuziehen.

Globaldarlehen sind zugunsten der größeren Vorhaben von europäischem Interesse zu streichen, da über sie besser auf nationaler oder regionaler Ebene entschieden werden kann. Der an die EIB gerichtete Vorwurf einer Konzentrationsförderung ist solange nicht berechtigt, wie mit der EIB kooperierende regionale Entwicklungsbanken die KMU finanziell fördern. Öffentliche Kreditprogramme müssen dabei in ihrer Gesamtheit auf allen Ebenen betrachtet werden.

Soll die EIB eine aktivere Rolle spielen, ist das praktisch obsolete Subsidiaritätsprinzip auch de jure abzuschaffen.

Neben der Tätigkeit im gemeinsamen Interesse ist der Einsatz von EIB-Darlehen als Katastrophenhilfe, wie etwa nach den Erdbeben in Italien und Griechenland, zur Beschleunigung des Wiederaufbaus produktiver Anlagen zu befürworten.

Letztlich hängt die Konzentration der Bank auf eine adäquate Aufgabe, wie sie hier skizziert worden ist, vom Zustandekommen einer klareren Definition dessen, was "gemeinsames Interesse" ist, ab.

---

<sup>187</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987b, S. 2.

### 3. Die Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EAG

#### 3.1. Gründung, Aufgaben und Entwicklung der EAG

Gleichzeitig mit dem EWGV trat 1958 der EAGV in Kraft. Dieser Vertrag legte im Bereich der Kernenergie den Grundstein für eine – freilich eng begrenzte – sektorale Integration, in dieser Hinsicht vergleichbar mit dem EGKSV. Daß die europäische Integration gerade auf den Gebiet der Kernenergie nach dem Scheitern des EVG-Konzepts am stärksten vorangetrieben werden konnte, hatte seine Grund in der speziellen Situation, der sich die Energiepolitik in Westeuropa im allgemeinen und die Atomenergiepolitik im besonderen gegenüberstand:<sup>1</sup>

Schon damals erwarteten die beteiligten Staaten eine Energieverknappung, die durch politische Umstände (Suezkrise 1956) besonders akzentuiert wurde und zum Ausbau ölsubstituierender Energieträger herausforderte.

Die Nuklearforschung und wirtschaftliche Nutzbarmachung der erst rudimentär entwickelten Kernenergie-technik waren mit enormen Kosten verbunden. Economies of scale waren insbesondere in der Grundlagenforschung nur bei Zusammenarbeit mehrerer Länder zu verwirklichen. Eine solche Zusammenarbeit war nur zu realisieren, wenn der gleichberechtigte Zugang zu den Forschungsergebnissen sichergestellt wurde.

Das Interesse, einen (militärischen) Mißbrauch der Atomkraft, bzw. eine unkontrollierte Verbreitung des kernenergie-technischen Know-hows zu vermeiden, verband die Montanunionländer.

Diese gemeinsamen Interessen fanden Eingang in Art. 2 EAGV, der die Aufgaben der Euratom formulierte. Demnach soll die EAG im Kernenergiesektor:

- die Forschung entwickeln,
- einheitliche Sicherheitsnormen aufstellen,
- Versorgungssicherheit gewährleisten,
- eine Mißbrauchsaufsicht durchführen,
- ein Eigentumsrecht an besonderen spaltbaren Stoffen ausüben,
- und einen Gemeinsamen Markt auf dem Gebiet der Kernenergie verwirklichen.

Analog zu Art. 7 EGKSV sieht Art. 3 EAGV eine Versammlung, einen Rat, eine Kommission und einen Gerichtshof vor. Da die institutionellen Systeme von Montanunion, Euratom und EWG sich weitgehend entsprachen, wurde gleichzeitig mit dem EAGV und dem EWGV ein Abkommen geschlossen, das eine Versammlung und einen Gerichtshof vorsah, die für alle drei Gemeinschaften zuständig sein sollten. Die Exekutive und der Ministerrat der EAG wurden erst 1967 bei In-

<sup>1</sup> Vgl. zum folgenden Möller, 1960, S. 146; Strasser, 1982, S. 255f.; Harbrecht, 1984, S. 32ff.

krafttreten des Fusionsvertrags mit den Exekutiven bzw. Ministerräten von EWG und EGKS verschmolzen.<sup>2</sup>

Die künftige Entwicklung auf dem Kernenergiesektor war bei Vertragsabschluß 1957 kaum vorhersehbar. In der Folge haben unterschiedliche nationale Schwerpunkte dazu geführt, daß die Euratom ihre Kompetenzen nicht voll ausschöpfen konnte und die gemeinsame Forschungspolitik manche Rückschläge verkraften mußte.<sup>3</sup>

Erfolgsträchtige Forschungen wurden bevorzugt in nationale Regie übernommen bzw. es bildeten sich ad-hoc-Klubs, so daß sich die gemeinschaftliche Tätigkeit mehr auf flankierende Bereiche (z.B. Überwachung) und Grundlagenforschung in Gebieten mit ungewissen Zukunftsaussichten beschränkt.

### 3.2. Finanzvorschriften und Eingliederung in den Gesamthaushalt

Die ursprünglich für die EAG gültigen Finanzvorschriften sind in den Art. 171 bis 183 EAGV geregelt. Die Aufbringungsschlüssel des Art. 172 EAGV für die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten sind jedoch gegenstandslos geworden, da ab 1967 der Verwaltungs- und ab 1971 der Forschungs- und Investitionshaushalt im Gesamthaushalt der EG aufgingen.<sup>4</sup>

Dennoch muß auf zwei Besonderheiten in den Finanzvorschriften des EAGV hingewiesen werden, die Folgen gehabt haben bzw. haben können:

Art. 172 Abs. 4 EAGV erlaubt die Begebung von Anleihen zur Finanzierung von Forschungen und Investitionen. Dadurch war die Finanzautonomie der EAG de jure von vornherein größer als diejenige der EWG.

Art. 173 EAGV erlaubt die Finanzierung der EAG durch Umlagen. Diese Regelung verdeutlicht die Verwandtschaft zum EGKSV, jedoch auch die Unterschiede. Denn im Gegensatz zu den Unternehmen des Kohle- und Stahlsektors waren Kernenergieunternehmen seinerzeit zu wenig entwickelt, um eine Umlageerhebung wirtschaftlich sofort rechtfertigen zu können, ganz abgesehen von der geringen Zahl an Unternehmen, die man diesem Kreis 1958 hätte zurechnen können. Zwar dürfte dieser Zustand nach den rasanten Fortschritten der letzten dreißig Jahre nicht mehr ganz zutreffen; indes wäre eine solche Umlage kaum durchsetzbar, da die Euratomstaaten mit sehr unterschiedlicher Intensität auf die Kernkraft gesetzt haben. Deshalb könnte z. B. Frankreich, das einen hohen Anteil seines Energiebedarfs aus Kernkraft deckt, wegen "ungerechtfertigter" Belastungen

<sup>2</sup> Vgl. Harbrecht, 1984, S. 72f.

<sup>3</sup> Vgl. i.e. Strasser, 1982, S. 255, 267f., 276.

<sup>4</sup> Vgl. ausführlicher Nittka, 1979, S. 149; Peffekoven, 1982, S. 414.

Einspruch erheben.

Die Konsequenz der Integration der Euratomfinanzierung in das System der eigenen Mittel ist, daß ehemals der EAG zuzurechnende Mittel im Gesamthaushalt auf der Einnahmenseite kaum noch zu entdecken sind.<sup>5</sup>

Die Integration der Ausgaben des Forschungs- und Investitionshaushalts in den Eingliederungsplan des Gesamthaushalts hat nicht zu einem "Energiefonds" geführt, obwohl eine solche Lösung angesichts des Fondsdenkens naheliegend hätte sein können. Statt dessen sind die Forschungsbemühungen von EWG und EAG in Titel 7 "Interventionsmittel in den Bereichen Energie, Industrie und Technologie, Forschung, Überwachung der nuklearen Sicherheit sowie Informations- und Innovationsmarkt" im Einzelplan III - Kommission - des Gesamthaushaltsplans integriert worden. Die Ausgaben des ehemaligen Forschungs- und Investitionshaushalts lassen sich in den Kapiteln 70 bis 73 wiederfinden.<sup>6</sup> Daß der Eingliederungsplan unter Kapitel 79 die Garantie des Gesamthaushalts für die Euratomanleihen ausweist, unterstreicht, daß dieser Titel 7 die Euratomausgaben i.w. übernommen hat.

Über Forschungs- und Investitionsmittel entscheidet das EP in letzter Instanz, d.h. es handelt sich um nichtobligatorische Ausgaben.<sup>7</sup> Das ist nicht selbstverständlich, denn der Rat determiniert das Volumen durch seine Programmentscheidungen.<sup>8</sup> Die Kommission kann nur Programmvorschläge auf Mehrjahresbasis machen, die der Rat, versehen mit dem Gesamtbetrag der benötigten Mittel, billigen muß. Im Haushaltsverfahren können infolgedessen die Gesamtbeträge nur an die jährlichen Ausführungszeiträume angepaßt werden. Ohne Programme hat die Kommission keine Handlungsmöglichkeiten.<sup>9</sup>

Das Gewicht der Ausgaben in den Bereichen Forschung, Energie und Industrie ist in den letzten Jahren ständig geschrumpft. 1986 machte der entsprechende Ausgabenposten 2,7 v.H. (VE) bzw. 2,3 v.H. (ZE) der operationellen Mittel des Gesamthaushalts aus.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Die einzigen Anhaltspunkte liefern Kap. 60 und 62 des Eingliederungsplans, welche Beiträge von Nicht-EG-Staaten zu bestimmten Euratomforschungsprogrammen bzw. Vergütungen für von EAG-Einrichtungen erbrachte entgeltliche Leistungen ausweisen. Vgl. EG, Parlament, 1986, S. 52ff., 60ff.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda, S. 93, 256ff. Dabei wäre Kap. 71 - Überwachung der nuklearen Sicherheit - nach Art. 174 EAGV dem ehemaligen Verwaltungshaushalt zuzuordnen.

<sup>7</sup> Nicht obligatorisch sind Ausgaben, die sich nicht zwingend aus den Verträgen oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben. Bisher überwiegen im Gesamthaushalt die obligatorischen Ausgaben, bei denen der Rat das letzte Wort hat. Zu den Details vgl. etwa Strasser, 1982, S. 42 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 270.

<sup>9</sup> Zur Beschlußfassung des Rates vgl. z.B. Kommission, 1985c, S. 33ff.

<sup>10</sup> Vgl. BMF, 1986, Anlage 2,3; eigene Berechnung.



### 3.3. Analyse der Anleihe- und Darlehensgeschäfte

Bevor ich auf die quantitative Entwicklung des Anleihe- und Darlehensgeschäfts der EAG eingehe, wird in diesem Abschnitt dargelegt, aus welcher ökonomischen Situation heraus die umfangreiche Reaktivierung des Instruments ab 1977 zu erklären ist und auf welchen Rechtsgrundlagen die Aktivitäten beruhen. Dadurch lassen sich sowohl Determinanten des Entscheidungsverfahrens als auch der quantitativen Entwicklung besser nachvollziehen und werden Ansatzstellen für eine Kritik bereits offenbar. Einer Erörterung der Sicherheiten, welche die EAG ihren Anleihezeichnern bietet, schließt sich die Kritik der EAG-Aktivitäten an.

#### 3.3.1. Zielsetzung des Instruments

Anlaß für die Schaffung der Euratomanleihen in der gegenwärtigen Form war der starke Anstieg der Energiepreise nach 1973, der alle EG-Länder betraf.<sup>11</sup> Seither bemühen sich die Mitgliedstaaten auch auf Gemeinschaftsebene, die Abhängigkeit von Ölimporten zu mindern. Eine Methode sehen sie in der Diversifizierung der Energieerzeugung, die wiederum u.a. mit dem Ausbau der Kernenergie bewerkstelligt werden soll. Dieser Ausbau erfordert einen hohen Kapitaleinsatz. Die Investitionen amortisieren sich nur sehr langfristig, wobei überdies die Ertragsaussichten sehr unsicher sind. Schließlich darf man nicht vergessen, daß es sich bei der Kernkraft aus politischer Sicht um einen "sensiblen" Bereich handelt.

Eine Steuerung langfristigen Kapitals über den Markt funktioniert vor diesem Hintergrund gesamtwirtschaftlich nicht zufriedenstellend, wenn private Financiers einen zu kurzen Zeithorizont haben. Ein langfristiges Kalkül, gepaart mit der Erkenntnis einer gewissen (politischen) Verwundbarkeit infolge der Ölabhängigkeit, begründet somit das Eingreifen der Gemeinschaft via EAG in die Allokation langfristigen Kapitals. Die Einschätzung der Rentabilität von Kernkraftwerken durch private Anleger reicht offenbar nach Ansicht der staatlichen Entscheidungsträger nicht aus, um Investitionsmittel in politisch (bzw. gesamtwirtschaftlich) gewünschtem Umfang zu mobilisieren. Folglich wird die "Gewährleistung ausreichender Investitionen im Bereich Ölausweichenergien"<sup>12</sup>, hier also Kernkraft, im Rahmen der energiepolitischen Ziele der Gemeinschaft Aufgabe der Euratomanleihen.

<sup>11</sup> Vgl. zum folgenden EG, Rat, 1977a, S. 9; EG, Kommission, 1980, S. 82f.; dies. 1985a, S. 31ff.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 40.

### 3.3.2. Rechtsgrundlagen und Verfahren

Im Gegensatz zum EWGV erwähnt der EAGV die Möglichkeit der Kreditaufnahme ausdrücklich in Art. 172 Abs. 4. In dieser Hinsicht nimmt der EAGV eine Mittelposition zwischen EGKS und EWGV ein, denn im EGKS Art. 49 heißt es lapidar, daß sich die Hohe Behörde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Aufnahme von Anleihen beschaffen kann, während Euratomanleihen nach Art. 172 Abs. 4 EAGV explizit zur Finanzierung der Forschungen und Investitionen bestimmt sind. Ferner wird die Beschlußkompetenz des Rates hervorgehoben. Dieser legt demnach die Bedingungen fest und beschließt nach Maßgabe von Art. 177 Abs. 5 EAGV, d.h. mit qualifizierter Mehrheit. Analog zu Art. 51 EGKS unterliegen Euratomanleihen den auf den Kapitalmärkten der EG-Länder geltenden Vorschriften, wobei sie im EAGV expressis verbis den Inlandsemissionen gleichgestellt sind. Neu im Vergleich zum EGKS ist ein Passus, der es dem Mitgliedstaat nur erlaubt, seine Zustimmung zu verweigern, wenn auf dem Kapitalmarkt dieses Staates infolge einer Euratomanleihe schwere Störungen zu befürchten sind.

1959 handelte die EAG in Anwendung des Art. 172 Abs. 4 EAGV mit der Export-Import-Bank (Eximbank), Washington, eine Kreditlinie von 135 Mio USD aus.<sup>13</sup> Wie im EAGV vorgesehen legte der Rat die Bedingungen detailliert fest: Anleiheobergrenze, Zinssatz, Tilgung und Darlehensempfänger. Die abgerufenen Teilbeträge konnten in den Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG eingestellt werden. Dies bedeutet keine Einschränkung der Ratskompetenz, da der Haushalt zu jener Zeit vom Rat allein beschlossen wurde.<sup>14</sup>

Der Art. 172 Abs. 4 EAGV erschien dem Rat nicht ausreichend, als er 1977 das Instrument der Euratomanleihen wiederbelebte.<sup>15</sup> Denn er begründete seinen Beschluß zusätzlich mit den Art. 2c und 203 EAGV. Nach Art. 2c EAGV hat die EAG die Aufgabe, Kernenergieinvestitionen insbesondere durch die Förderung der Initiative der Unternehmen zu erleichtern. Art. 203 EAGV ermöglicht es dem Rat, einstimmig geeignete Vorschriften zu erlassen, soweit ein Tätigwerden der EAG erforderlich erscheint, um eines ihrer Ziele zu verwirklichen, ohne daß der Vertrag entsprechende Befugnisse vorsieht. Die aus einer Verknüpfung dieser beiden Artikel abgeleitete Anleihebefugnis unterscheidet sich von derjenigen des Art. 172 Abs. 4 EAGV vor allem dadurch, daß der Rat einstimmig entscheidet und daß sie den Handlungsspielraum der Kommission hinsichtlich der Anleihe- und Darlehenskonditionen erweitert.

Auf dieser Basis ermächtigte der Rat die Kommission 1977, im Namen der EAG

<sup>13</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 209; Strasser, 1982, S. 147.

<sup>14</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 123, Fn. 42; Nittka, 1979, S. 148.

<sup>15</sup> Vgl. EG, Rat, 1977a, S. 9; Couzinet, 1979, S. 59f.; Strasser, 1982, S. 153, Fn. 1.

Euratomanleihen bis zu einer Höhe von 500 Mio ERE aufzunehmen. Zwar kann die Kommission nunmehr die Anleihekonditionen am Kapitalmarkt frei aushandeln, aber ansonsten ist sie in vom Rat formulierte Bedingungen eingebunden:<sup>16</sup>

- Der Anleiheerlös ist in Form von Darlehen zur Finanzierung von Investitionen, die der industriellen Stromerzeugung aus Kernkraft und den industriellen Anlagen des Brennstoffkreislaufs dienen, zweckgebunden.
- Der Umfang der Anleihegeschäfte hängt vollkommen vom Volumen der eingereichten Darlehensanträge ab (back-to-back-Operationen).
- Die Darlehenskonditionen müssen den Anleihekonditionen zuzüglich den der Kommission entstandenen Auslagen entsprechen.
- Jede Aufstockung des Anleihehöchstbetrags ist vom Rat einstimmig zu beschließen.

Die EAG beteiligt sich grundsätzlich nur mit bis zu 20 v.H. an den Gesamtkosten eines Vorhabens. Ein Wechselkursrisiko trägt der Darlehensnehmer, da Anleihe- und Darlehenskontrakte in der gleichen Währung abgeschlossen werden müssen.

Nach den Kriterien der EAG sind nur solche Vorhaben durch ein Euratomdarlehen zu fördern, die nach dem Verfahren der Art. 41 bis 44 EAGV gemeldet sind, mit den Gemeinschaftszielen bezüglich Energie, Umwelt und Wettbewerb übereinstimmen, nach Ansicht der Kommission wirtschaftlich gesund sowie erstklassig besichert sind.<sup>17</sup>

Sowohl bei der Beurteilung der Darlehensanträge als auch finanztechnisch spielt die EIB eine wichtige Rolle.<sup>18</sup> Sie wendet ihre eigenen Kriterien bei der Prüfung eines Darlehensantrags an, die sie im Auftrag der Kommission durchführt. Die hieraus resultierende Empfehlung ist Grundlage des Urteils der Kommission über die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Vorhabens. Die Entscheidung, ein Euratomdarlehen zu gewähren, fällt allerdings die Kommission, indem sie ihre eigenen Maßstäbe (Gemeinschaftsziele) hinzuzieht.

Finanztechnisch ist die Arbeitsteilung zwischen EIB und Kommission ebenso ausgeprägt. Die Generaldirektion XVIII - Kredit und Investitionen - führt die Anleiheverhandlungen, schließt die Verträge ab und verwaltet den dazugehörigen Schuldendienst. Die EIB hingegen verwaltet die Euratomdarlehen, d.h. sie überwacht die Vorhaben, sorgt für den rechtzeitigen Eingang von Tilgung und Zinsen und für das Weiterleiten an die Kommission, damit diese ihrerseits die Anleihen bedienen kann. Für diese Dienstleistungen erhält sie eine Provision. Die Bank bilanziert die ausstehenden Euratomdarlehen in ihrer Spezialsektion. Die Generaldirektion XVIII führt Buch sowohl über die Anleihen als auch die

<sup>16</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 124; EG, Kommission, 1985a, S. 111.

<sup>17</sup> Zu den Bedingungen und technischen Details vgl. auch EG, Rechnungshof, 1982, S. 13.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda; White, 1983, S. 20.

Darlehen, da sie die endgültige Entscheidung über den Einsatz des Instruments trifft.

Seit 1977 hat der Rat den Anleihehöchstbetrag mehrfach angehoben, zuletzt Ende 1985 auf einen Kapitalbetrag von bis zu 3 Mrd ECU.<sup>19</sup> Es handelt sich dabei nicht um ein revolvinges System, da sich diese Höchstgrenze auf den Gesamtbetrag der aufgenommenen und nicht der noch ausstehenden Anleihen bezieht.<sup>20</sup>

### 3.3.3. Quantitative Entwicklung

Die EAG nahm die Kreditlinie bei der Eximbank (im folgenden: Eximanleihen) nur sehr begrenzt, nämlich mit insgesamt 40,4 Mio USD, schwerpunktmäßig in den Jahren 1963 bis 1967 in Anspruch.<sup>21</sup> Grundlage dieser Inanspruchnahme waren Darlehen mit maximal 18 Jahren Laufzeit, die 1963 zwei Unternehmen zugesagt wurden. Alle Eximanleihen waren Ende 1981 getilgt.<sup>22</sup>

Die in den Tabellen 23 bis 25 ausgewiesenen Zahlen beziehen sich auf die Euratomanleihen ab 1977. Die jährlichen Anleihe- und Darlehensoperationen sind weitgehend, aber mit gewissen Abweichungen, korreliert. Die auffällige Differenz 1985 ist darauf zurückzuführen, daß die Kommission 1985 erstmals in größerem Umfang laufende Darlehen refinanzierte.<sup>23</sup> Derartige Refinanzierungen werden nicht auf den Plafond angerechnet, solange sich die Laufzeit der Transaktionen nicht ändert. Da die Kommission die durch Refinanzierungen erzielten günstigeren Konditionen an die Darlehensnehmer weitergibt, wird das back-to-back-Prinzip nicht beeinträchtigt. Daß die von der EIB ausgewiesenen laufenden Darlehen 1986 die von der Kommission ausgewiesenen laufenden Anleihen übersteigen, ist nur durch eine unterschiedliche Rechnungslegung, namentlich Periodenabgrenzung, zu erklären.

Die quantitative Entwicklung kann allein schon wegen der engen sektoralen Ausrichtung des Instruments kaum strukturelle oder konjunkturelle Einflüsse widerspiegeln. Nicht die Nachfrageseite, sondern die vom Rat festgelegte Obergrenze wirkt sich prägend auf die quantitative Entwicklung des Darlehensvolumens aus. Dies belegt die rasche Folge der entsprechenden Ratsbeschlüsse (1977: 500 Mio ERE, 1979: 1 Mrd ERE, 1982: 2 Mrd ECU, 1985: 3

<sup>19</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985d, S. 6; dies., 1986a, S. 24.

<sup>20</sup> Vgl. EG, Rechnungshof, 1982, S. 10.

<sup>21</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 209; Pfisterer, 1981, S. 417; Strasser, 1982, S. 404.

<sup>22</sup> Vgl. Pfisterer, 1981, S. 417; Strasser, 1982, S. 152. Das statistische Material zur Abwicklung ist so unvollständig, daß auf eine tabellarische Erfassung verzichtet werden muß.

<sup>23</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987c, S. 78. Zu weiteren Ursachen mangelnder Konkordanz vgl. dies., 1982, S. 17f.

Mrd ECU) ebenso wie die Beobachtung, daß sich die Summe der aufgenommenen Anleihen stets in der Nähe der jeweils gültigen Plafonds bewegt. So ist der Rückgang bei den jährlichen Anleiheaktivitäten 1984/85 darauf zurückzuführen, daß der Rat dem Vorschlag der Kommission, den Höchstbetrag auf 3 Mrd ECU auszudehnen, erst mit einem Jahr Verzögerung zustimmte.<sup>24</sup> Die Höchstbetragsregelung wirkt als entscheidender Hebel des Rates zwecks Einflußnahme auf die Euratomdarlehen.

Wie Tab. 25 zeigt, flossen Euratomdarlehen in diejenigen Länder, welche besonders auf Atomkraft gesetzt haben. Daraus ergibt sich eine Verteilung, bei der bisher eher wirtschaftlich stärkere Länder (Belgien, Frankreich) profitieren.

### 3.3.4. Die Sicherung der Anleihen

Als wesentlicher Unterschied zu den Anleiheinstrumenten der EGKS und EIB ist anzusehen, daß die EAG nicht über Rücklagen verfügt. Statt dessen verpflichtet sich die Gemeinschaft gegenüber den Anleihegläubigern, bei Zahlungsverzug des Darlehensnehmers fällige Raten aus Mitteln des Gesamthaushalts zu begleichen. Dieser Eventualverbindlichkeit trägt sie Rechnung, indem auf der Ausgabenseite des Gesamthaushaltsplans mit Kapitel 79 und auf der Einnahmenseite mit Art. 802 in Kapitel 80 Haushaltslinien geschaffen wurden, die mit dem Vermerk "zur Erinnerung" (z.E.) versehen sind. D.h. die Haushaltsbehörde sperrt nicht ständig Mittel für Garantiefälle (dies würde einer Rückstellung nahekommen), sondern schafft eine Haushaltsstruktur für den Notfall.<sup>25</sup> Dabei soll Kapitel 79 auf der Ausgabenseite die im Garantiefall eingesetzten Kassenmittel aufnehmen, die durch Mittelübertragung aus anderen Haushaltslinien oder durch einen Nachtragshaushalt bereitgestellt werden müßten. Auf der Einnahmenseite dient Art. 802 der Verbuchung etwaiger Einnahmen aus Rückgriffsansprüchen der EAG gegenüber dem säumigen Darlehensnehmer.

Wie EGKS- und EIB-Darlehen müssen Euratomdarlehen erstklassig gesichert sein. Da nur Großprojekte finanziert werden, die gerade im Kernenergiesektor überwiegend staatlicher Lenkung unterliegen, verpflichten sich vorwiegend die Einzelstaaten mit entsprechenden Bürgschaften. Deshalb schätzt die Kommission das Ausfallrisiko sehr gering ein.<sup>26</sup> Sie sieht nur die Möglichkeit, daß sich die Rückzahlung einer Rate verzögert. Tatsächlich mußte der Garantiemechanismus bisher noch nicht angewandt werden. Daß die Anleihegläubiger diese Garantie durch den Gesamthaushalt nach dem Bekunden der Kommission so sehr

<sup>24</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985c, S. 63; dies. 1986a, S. 24.

<sup>25</sup> Vgl. EG, Kommission, 1980, S. 89; EG, Parlament, 1986, S. 66, 292.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. EG, Kommission, 1982, S. 24, Fn. 1; dies., 1985c, S. 65.

schätzen,<sup>27</sup> ist angesichts der desolaten Finanzlage des Gesamthaushalts nur dadurch erklärbar, daß die Anleihezeichner diesen Garantiemechanismus als eine besondere Verpflichtung der einzelnen Mitgliedstaaten interpretieren.

### 3.4. Kritik des Finanzierungsinstruments

3.4.1. Beurteilung der supranationalen Kompetenz anhand ökonomischer Kriterien  
Eine Aktivität, die einen staatlichen Eingriff grundsätzlich rechtfertigt, wäre die Mobilisierung langfristiger Kapitalmittel für Kernenergieinvestitionen dann, wenn das Argument des langfristigen Kalküls der EAG-Politik akzeptiert und die politische Sensibilität des Sektors als gegeben hingenommen wird. Diese Argumente entziehen sich (noch) einer ökonomischen Beurteilung, zumal die Folgen der EAG-Finanzierungen nach zehn Jahren kaum aus einer langfristigen Perspektive beurteilt werden können.

Prinzipiell gibt es jedoch, akzeptiert man staatliche Finanzierungshilfen im Kernenergiebereich, Gründe für eine supranationale Aufgabenkompetenz: Zweifellos sind gerade im Kernenergiesektor Synergieeffekte zu verzeichnen. Minimale Durchschnittskosten sind mitunter nur zu realisieren, wenn mehrere Länder als Nutzer und somit Betreiber fungieren. Daneben betreffen Spillover-Effekte vor allem Fragen der Betriebssicherheit von Kernkraftwerken. Eine stärker vereinheitlichte Struktur bzw. ein stärker vereinheitlichtes Niveau der Energieversorgung fördert das Zusammengehörigkeitsgefühl und ist insofern von gemeinschaftlichem Interesse. Schließlich sei erwähnt, daß eine gemeinsame Energiepolitik ein gemeinsames Auftreten nach außen ermöglicht, mithin also economies of scale realisiert werden können. Diese Gründe sprechen für den Einsatz eines supranationalen Finanzierungsinstruments bei der Finanzierung von Kernenergieinvestitionen, weil die supranationale Ebene normalerweise dadurch ein gewisses Gestaltungsrecht in der Kernenergiepolitik erlangt.

Die Argumente werden allerdings fragwürdig, wenn – wie die Kommission schreibt – Euratomdarlehen in der Praxis nur entsprechend den Kernkraftprogrammen der Mitgliedstaaten eingesetzt werden,<sup>28</sup> wodurch die energiepolitischen Divergenzen der EG-Staaten noch vertieft werden können.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda.

<sup>28</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 12.

### 3.4.2. Zu den Ansatzstellen der Finanzierung durch Euratomdarlehen

Bei den Euratomdarlehen handelt es sich um Kredite zu Vorzugszinsen. Die Gemeinschaft überbrückt durch ihre Finanzmittlerrolle und die Haushaltsgarantie ein Risiko, das der Kapitalmarkt andernfalls gar nicht oder nur zu ungünstigeren Konditionen zu tragen bereit gewesen wäre. Da es sich bei den Darlehensnehmern laut Kommission um eine "besondere Kategorie von finanzkräftigen Projektträgern"<sup>29</sup> handelt, spielt die Finanzierungsfunktion des Kredits zu Vorzugszinsen kaum eine Rolle. Andererseits ist der Beitrag der EAG zur Risikoüberbrückung schwer nachzuvollziehen, wenn man bedenkt, daß Euratomdarlehen nur gegen bankübliche erstklassige Sicherheiten vergeben werden sollen. Zu diesen Konditionen wären normalerweise auch private Kapitalgeber zur Finanzierung bereit. Deshalb kann nur vermutet werden, daß die EAG Staatsgarantien leichter erhält, Diversifikationsüberlegungen gerade im riskanten Kernenergiegeschäft private und staatliche Investoren dazu bewegen, die EAG zu beteiligen und schließlich ein politisches Kalkül das Einschalten einer europäischen Institution mitunter begünstigt.

Da nur die Risikoüberbrückung, nicht aber die Finanzierungs-funktion eine wesentliche Rolle spielt, könnte sich die supranationale Ebene hier auf Bürgschaften oder (zwecks Wahrung des Mitspracherechts) Minderheitsbeteiligungen beschränken.

### 3.4.3. Die Überschneidungen mit anderen EG-Darlehensinstrumenten

Überflüssig wird eine supranationale Finanzierungsfazilität nur für Kernenergieinvestitionen dann, wenn EIB und EAG - wie in den letzten Jahren geschehen - sämtliche Projekte gemeinsam finanzieren.<sup>30</sup> Als einziger Unterschied bleibt, daß die EIB im energiepolitischen Bereich über erheblich mehr Mittel pro Jahr verfügt.<sup>31</sup> Wenn also die Finanzierungskriterien der beiden Instrumente zu keiner unterschiedlichen Finanzierungspolitik führen,<sup>32</sup> ist das Nebeneinander zweier in ihrer Wirkung de facto gleichgerichteter Instrumente nur noch durch unterschiedliche Entscheidungsstrukturen zu erklären. Offenbar macht es einen Unterschied, ob die Finanzminister der Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Ministerrat die Grenzen der Anleihe- und Darlehenstätigkeit im Rahmen von Euratom festlegen oder gleichzeitig als Rat der Gouverneure die Anleihe- und Darlehenspolitik der EIB bestimmen. Im Interesse der Kommission

<sup>29</sup> EG, Rechnungshof, 1982, S. 36f.

<sup>30</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985b, S. 38; dies., 1986a, S. 45.

<sup>31</sup> Vgl. Tab. 21. 1985 etwa kamen über 1 Mrd ECU aus eigenen Mitteln der Bank der Erschließung der Kernkraft zugute; vgl. EIB, 1986a, S. 114.

<sup>32</sup> Vgl. dazu auch EG, Rechnungshof, 1982, S. 14.

dürfte es liegen, ein Instrument, das ihr eine größere Kompetenz bei der Entscheidung über den Einsatz von Darlehen im Energiesektor einräumt als die EIB, nicht aus der Hand zu geben. Die Interessen des EP dürfte in der Hoffnung auf eine baldige Budgetierung der Euratomanleihen gleichgelagert sein.

Es mag bei allen EG-Institutionen die Hoffnung mitschwingen, Informationsdefizite des Kapitalmarkts ausnutzen und unter verschiedenen Namen (EIB, EAG) leichter Mittel letztlich für den gleichen Zweck mobilisieren zu können. Eine solche Hoffnung ist nicht ganz unberechtigt, wenn sich institutionelle Großanleger (Pensionsfonds) an Diversifikationsvorschriften halten müssen, die nach dem rechtlichen Status des Emittenten selbst (EAG vs. EIB) und nicht nach den dahinterstehenden Akteuren (EG-Staaten) oder den Darlehenszwecken (in beiden Fällen identisch) differenzieren.

Einer rationalen und transparenten Anleihe- und Darlehenspolitik in gemeinsamem Interesse stünde es jedoch besser an, wenn das Instrument der Euratomanleihen nicht mehr benutzt und sämtliche Aktivitäten der hierfür technisch besser gerüsteten EIB übertragen würden. Dies könnte im Rahmen der bereits vorgeschlagenen Konzentration der Bank auf die Vorhaben gemäß Art. 130 Buchst. c EWGV geschehen.



#### 4. Die Anleihe- und Darlehensinstrumente im Rahmen des EWGV

##### 4.1. Gründung, Aufgaben und Entwicklung der EWG

Nachdem die Vision einer politischen Gemeinschaft Mitte der fünfziger Jahre mit dem Scheitern der EVG sowie der Pläne zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft einen Rückschlag erlitten hatten, verlagerten sich die Integrationsbemühungen in den wirtschaftlichen Bereich.<sup>1</sup>

Schon 1957 konnten die entsprechenden Verhandlungen mit der Unterzeichnung des EWGV erfolgreich abgeschlossen werden. Die EWG konstituierte sich 1958 durch das Inkrafttreten des EWGV.

Für dieses schnelle Ergebnis war ausschlaggebend, daß<sup>2</sup>

- alle beteiligten Länder mit dem Handelsprotektionismus der dreißiger Jahre schlechte Erfahrungen gemacht hatten,
- die USA die ökonomische Integration vor allem mit dem Marshallplan gefördert hatten,
- alle westeuropäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg durch ein globales Wachstum begünstigt wurden, was Interessengegensätze abschwächte
- und die Staaten trotz starrer Wechselkurse noch nationale Wirtschaftspolitik betreiben konnten, da die wirtschaftliche Interdependenz (Konvertibilitätsbeschränkungen) relativ gering war.

In der Präambel des EWGV erkennen die Gründerstaaten die Instrumentalfunktion des wirtschaftlichen Zusammenschlusses für die Wahrung und Festigung von Frieden und Freiheit an, betonen aber - als Konsequenz des Wandels der Integrationsschwerpunkte - im Vergleich zur Präambel des EGKSV die Wohlfahrtsziele stärker.

Nach Art. 3 EWGV soll die EWG

- a) Handelsrestriktionen (Zölle etc.) zwischen den Mitgliedern beseitigen und einen gemeinsamen Außenzolltarif realisieren,
- b) eine gemeinsame Außenhandelspolitik einführen,
- c) einen freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedern schaffen,
- d) eine gemeinsame Agrarpolitik entwickeln,
- e) eine gemeinsame Verkehrspolitik einführen,
- f) den Wettbewerb in der Gemeinschaft schützen,

<sup>1</sup> Vgl. Cairncross u.a., 1974, S. 16f.; Harbrecht, 1984, S. 26f.

<sup>2</sup> Vgl. Cairncross u.a., 1974, S. 20f.

- g) die Koordination der Wirtschaftspolitik und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht der Zahlungsbilanz durch geeignete Maßnahmen herbeiführen,
- h) bestimmte Rechtsvorschriften im Interesse des Gemeinsamen Marktes harmonisieren,
- i) einen ESF schaffen,
- j) eine EIB errichten,
- k) die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete assoziieren.

Obwohl die folgenden Vertragsbestimmungen diese Tätigkeitsbereiche noch konkretisieren, bleibt Gestaltungsspielraum für die Aufgabenerfüllung. Dem trägt insbesondere Art. 235 EWGV Rechnung.<sup>3</sup>

Der organische Aufbau nach Art. 4 EWGV entsprach demjenigen von EAG und EGKS, was die schon erwähnte Verschmelzung zu einer Kommission und einem Rat der EG 1967 erleichterte.

Formal war die Zollunion 1968 erreicht.<sup>4</sup> Seitdem konzentrieren sich die Gemeinschaftsaktivitäten auf die Aufgaben nach Art. 3 Buchst. c - k EWGV.<sup>5</sup>

Ohne daß sich dies unmittelbar finanziell niederschlägt, können Kommission und Rat durch Verordnungen, Entscheidungen und Richtlinien weitere Rechtsvorschriften vereinheitlichen, um Wettbewerb zu gewährleisten und das Ziel eines Binnenmarktes bis 1992 zu erreichen. Demgegenüber umfaßt der finanzielle Wirkungsbereich der EWG insbesondere den EAGFL im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, den ESF im Bereich der Sozialpolitik, den EFRE im Bereich der Regionalpolitik und die Zusammenarbeit mit nicht-assozierten Entwicklungsländern sowie die Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der Entwicklungshilfepolitik. Diese Politikbereiche sind ausnahmslos in den Gesamthaushalt der EG integriert. Außerhalb des Haushalts existieren - neben den hier zu behandelnden Darlehensinstrumenten - die EEF, basierend auf Art. 136 EWGV, die ein weiteres finanzielles Betätigungsfeld der EWG im Bereich Entwicklungshilfepolitik eröffnen.<sup>6</sup>

Im Gesamthaushalt machen die Agrarausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik regelmäßig etwa zwei Drittel der Gemeinschaftsausgaben aus. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als die Agrarmarktpolitik nach wie vor der einzige voll integrierte, d.h. schwerpunktmäßig über die EG finanzierte Aufgabenbereich ist.<sup>7</sup> EFRE und ESF binden bisher jeweils deutlich unter 10 v.H. der Mittel des Gesamthaushalts. Würde man diese geringen Anteile beurteilen

<sup>3</sup> Vgl. dazu Teil I, Kap. 1.2.

<sup>4</sup> Vgl. Cairncross u.a., 1974, S. 20; Harbrecht, 1984, S. 31.

<sup>5</sup> Vgl. auch Teil I, Kap. 1.2.4.

<sup>6</sup> Vgl. dazu ausführlicher z.B. Brückner, 1982, S. 569ff.; Andel, 1983, S. 321ff.; BMF, 1986, S. 34ff.

<sup>7</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986b, S. 42.

wollen, wäre zu beachten, daß die Gemeinschaft hier i.d.R. nur nationale Maßnahmen ergänzt bzw. sich an ihnen beteiligt.<sup>8</sup>

#### 4.2. Finanzvorschriften und Finanzlage

Da die Gemeinschaft sich verpflichtet hat, nicht nur die Euratomanleihen, sondern auch die Zahlungsbilanz- und NGI-Anleihen sowie bestimmte EIB-Darlehen bei Zahlungsverzug der Schuldner aus den Mitteln des Gesamthaushalts zurückzuzahlen, ist es notwendig, vorab auf die Finanzierungsmodalitäten des Gesamthaushalts etwas ausführlicher einzugehen, um den spezifischen Charakter der Finanzierungsquellen zu verdeutlichen und ihren Stellenwert als Garantie später evaluieren zu können.

##### 4.2.1. Rechtliche Regelungen und Finanzierungscomponenten

Der EWGV regelt die Finanzen in den Art. 199 - 209. Nach Art. 199 EWGV sind alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft in den Haushalt einzustellen. Weiterhin ist der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Gegen beide Vorschriften verstößt die Haushaltspraxis allerdings in vielfacher Weise.<sup>9</sup>

Ab 1968 wurde der EWG-Haushalt mit den Verwaltungshaushalten der EGKS und der EAG zusammengefaßt. In Anwendung der Bestimmung des Art. 201 EWGV wurden die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten seit 1971 durch das System der Eigenmittel ersetzt. Zeitgleich ging der Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG im Gesamthaushalt der EG auf.

Bei den im Gesamthaushalt ausgewiesenen Eigenmitteln handelte es sich um:<sup>10</sup>

- Zolleinnahmen aus dem gemeinsamen Zolltarif der Zollunion.
- Agrarabschöpfungen, die bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte, die Marktordnungen unterliegen, aus Drittländern erhoben werden.
- Zuckerabgaben, die als Produktions- und Lagerabgaben auf Zucker und das Substitut Isoglukose erhoben werden.
- Einen Anteil am nationalen Mehrwertsteuereinkommen, der sich seit 1986 aus der Anwendung eines Satzes von gegenwärtig bis zu 1,4 v. H. auf eine für alle Mitgliedstaaten einheitliche Bemessungsgrundlage ergibt.

Tabelle 26 vermittelt einen Überblick über die Entwicklung der Eigenmittelkomponenten. Sie zeigt, daß die Mehrwertsteuereigenmittel die Ein-

<sup>8</sup> Vgl. auch BMF, 1986, S. 37ff., Anlage 2.

<sup>9</sup> Vgl. dazu i.e. Andel, 1983, S. 320, 335ff.; Münch, 1987, S. 97ff. sowie Teil III, Kap. 5.2.

<sup>10</sup> Vgl. Peffekoven, 1982, S. 414; Harbrecht, 1984, S. 187f.; EG, Kommission, 1986b, S. 15ff.

nahmensseite zunehmend dominieren, während Zölle und Agrarabgaben absolut stagnieren und damit relativ zurückgehen.

#### 4.2.2. Probleme und Reformansätze beim Finanzierungssystem

Das Eigenmittelsystem hat sich in den letzten Jahren als problematisch erwiesen. Die quantitative Bedeutung der Zölle ist durch multilaterale Zollsenkungen reduziert worden. Ein Einsatz der Zollpolitik mit fiskalischer Zielsetzung durch die EG verbietet sich allein schon aufgrund der hohen Exportorientierung der Gemeinschaft. Die Agrarabschöpfungen schwanken in Abhängigkeit von Weltmarktpreisen sowie Wechselkursbewegungen und schrumpfen außerdem infolge des zunehmenden Selbstversorgungsgrades der Gemeinschaft. Die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage, der private Konsum, wächst langsamer als die Wirtschaftstätigkeit der Gemeinschaft. Die Entkopplung von Finanzmittelbasis und Wirtschaftswachstum führt dazu, daß die EG nicht in der Lage sind, die mit dem Wachstum des BIP steigenden Anforderungen an Gemeinschaftsaktivitäten (i.w. Einkommenssicherung in der Landwirtschaft, aber auch Regionalpolitik) gerecht zu werden. Verschärft wird das Haushaltsproblem durch rigide Ausgabenstrukturen (Marktordnungen, Korrekturmechanismus von Fontainebleau).<sup>11</sup>

Der Rat nahm zunächst Zuflucht zu behelfsmäßigen Lösungen, indem er übereinkam, die Gesamthaushalte 1984 und 1985 durch rückzahlbare bzw. nicht-rückzahlbare Vorschüsse zu finanzieren und den oben genannten Mehrwertsteuerplafond ab 1986 von 1,0 v.H. auf 1,4 v.H. zu erhöhen. Eine großzügige Regelung war schon deshalb nicht zu erwarten, weil einige Mitgliedstaaten diese Obergrenze als wichtigen Hebel zur Kontrolle der ausgabenwirksamen Gemeinschaftspolitik ansehen.<sup>12</sup> Infolgedessen ist die Haushaltskrise ein chronisches Erscheinungsbild der EG geworden. Mit ihrem Reformvorschlag von 1987 versuchte die Kommission, die EG-Finanzierungsbasis fester an das Wirtschaftswachstum zu koppeln, indem sie die von der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage nicht erfaßten Komponenten des BSP zu einer "ergänzenden Bemessungsgrundlage" zusammenfaßte, auf die dann ein einheitlicher Abrufsatz angewandt werden sollte.<sup>13</sup>

1988 hat der Rat eine grundlegende Reform des Einnahmensystems beschlossen, die den Weg bis zur für 1992 vorgesehenen Vollendung des Binnenmarkts in finanzieller Hinsicht ebnen könnte.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Vgl. dazu EG, Kommission, 1986b, S. 19; dies., 1987b, S. 2ff.

<sup>12</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986b, S. 22f.; Münch, 1987, S. 97.

<sup>13</sup> Vgl. i.e. EG, Kommission, 1987b, S. 26ff.; Stahl, 1987, S. 189.

<sup>14</sup> Vgl. Krause, 1988.

Der Mehrwertsteuerplafond bleibt konstant. Jedoch soll die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage auf 55 v.H. des jeweiligen nationalen BSP begrenzt werden. Die Mitgliedsländer brauchen ihre Beiträge nach Maßgabe des 1,4 v.H.-Satzes in Zukunft maximal in bezug auf diese oben gekappte Bemessungsgrundlage abzuführen. Das ist gleichbedeutend mit einer Entlastung der Staaten mit einem hohen Anteil des privaten Konsums am nationalen BSP. Als fünfte Finanzierungsquelle führt der Rat einen Beitrag ein, der sich nach dem Anteil des nationalen BSP am EG-BSP richtet. Da die jetzt schon unzureichende Ergiebigkeit der Mehrwertsteuereigenmittel durch die Reform weiter beschnitten wird, ist zu erwarten, daß längerfristig die Entwicklung des nationalen BSP über die EG-Beiträge entscheidet. Damit sind die Refinanzierungsmöglichkeiten der Gemeinschaft einerseits potentiell unbegrenzt, andererseits ist mit der Reform ein Schritt zurück zum Zuweisungssystem, wie es vor 1971 dominierte, verbunden.

#### 4.3. Das Instrument der Zahlungsbilanzanleihen

##### 4.3.1. Die Zielsetzung des Instruments

Die abrupte Erhöhung der Ölpreise 1973/74 führte zu einschneidenden Veränderungen der internationalen terms of trade. Infolge der starken Abhängigkeit der EG-Staaten von Energieimporten kam es ölpreisbedingt zu forcierten Kapitalbewegungen hin zu den ölexportierenden Staaten. Die Veränderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen schlug sich in den EG in einer erheblichen Verschlechterung der Zahlungsbilanzen nieder, wobei die einzelnen EG-Staaten allerdings in unterschiedlichem Ausmaß getroffen wurden.<sup>15</sup> Eine Gemeinschaftsmaßnahme als Reaktion war deshalb naheliegend, weil alle EG-Staaten die Auswirkungen spürten und gleichermaßen Überlegungen anstellten, wie die "Ölmilliarden" in die Defizitländer zurückgeschleust werden konnten. Die nunmehr zwischen den einzelnen EG-Staaten stark divergierenden außenwirtschaftlichen Positionen bedrohten überdies die Gemeinschaft in ganz spezieller Weise: Das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes wurde durch die unterschiedliche Intensität des Auftretens außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte in den EG-Staaten gefährdet.<sup>16</sup> Denn als Alternative zu forcierten Kapitalimporten blieb dem betroffenen Land als schnell wirksame Maßnahme nur die Abwertung der eigenen Währung, die Devisenbewirtschaftung oder Handelsbeschränkungen. Eine Abwertung hätte freilich die seit dem Vorschlag eines Stufenplans für eine Wirtschafts- und Währungsunion Anfang der

<sup>15</sup> Vgl. auch EG, Rat, 1975, S. 1; Dickertmann, 1976, S. 334.

<sup>16</sup> Vgl. EG, Rat, 1975, S. 1.

siebziger Jahre unternommenen Versuche, die EG-Währungen untereinander tendenziell zu stabilisieren, konterkariert. Mit dem in Art. 2 EWGV genannten Ziel einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens in der Gemeinschaft wäre ein solches Vorgehen außerdem kaum vereinbar gewesen.

Es gibt allerdings basierend auf Art. 108 EWGV Instrumente des gegenseitigen Beistands bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten. So können die Notenbanken einander mit Krediten im Rahmen des kurz- bzw. mittelfristigen Währungsbeistands helfen.<sup>17</sup> Bei plötzlicher Zahlungsbilanzkrise darf der betroffene Staat sogar nach Art. 109 EWGV unter bestimmten Voraussetzungen einseitige Schutzmaßnahmen ergreifen. Keines dieser Instrumente berücksichtigt freilich die Möglichkeit eines Devisenabflusses in Länder außerhalb der EG (z. B. OPEC). Dieser Abfluß kann durch gegenseitige Devisenkredite der EG-Notenbanken nicht unmittelbar beeinflußt werden. Insofern kann ein Instrument, das auf externen Märkten Kapital beschafft und den Defizitländern zukommen läßt, als Ergänzung des gegenseitigen Beistands eingestuft werden.<sup>18</sup>

Nur bei entsprechendem Rentabilitätsgefälle zwischen Überschuß- und Defizitländern erzielen privat induzierte Kapitalbewegungen einen nachhaltigen Recyclingeffekt. Daß eine solche Reaktion im erwünschten Umfang eintreten würde, bezweifelten die EG-Institutionen seinerzeit. Die Kommission konstatierte, daß die Märkte allein "die geeignete Kombination von Finanzierung der außenwirtschaftlichen Defizite und Anpassung an die neuen Austauschrelationen nicht sicherstellen"<sup>19</sup> könnten, während das EP sogar pauschal meinte, es sei gefährlich, den Privatbanken allein die Rückschleusung der Kapitalüberschüsse zu überlassen.<sup>20</sup> Als Ausweg sah die Gemeinschaft nur einen massiven öffentlich induzierten Kapitaltransfer, der von Kapitalmärkten außerhalb der EG stammen mußte. Ein weiteres Ziel sollte es dabei sein, die Stabilität des internationalen Finanzsystems zu wahren.<sup>21</sup>

Nun hätte der von Zahlungsbilanzschwierigkeiten betroffene Staat selbst an die Kapitalmärkte herantreten können. Dabei ist jedoch zu beachten, daß gravierende Zahlungsbilanzprobleme nicht ohne Einfluß auf das Standing des Emittenten bleiben, so daß sich der betreffende Staat schlechteren Anleihebedingungen hätte beugen müssen als etwa andere EG-Staaten oder die Gemeinschaft selbst.

In dieser Situation lag es nahe, die bis dahin nur latent vorhandene Kreditwürdigkeit der Gemeinschaft zu mobilisieren, um bestimmten EG-Staaten

<sup>17</sup> Vgl. dazu Dickertmann, 1976, S. 335; ausführlicher Jarchow u.a., 1984, S. 281ff.

<sup>18</sup> Vgl. EG, Parlament, 1980, S. 9, 11; EG, Kommission, 1981, S. 112.

<sup>19</sup> EG, Kommission, 1981, S. 111.

<sup>20</sup> Vgl. EG, Parlament, 1980, S. 21.

<sup>21</sup> Vgl. EG, Rat, 1975, S. 1.

bessere Darlehenskonditionen zu verschaffen. Genau dies ist das Prinzip der Zahlungsbilanzanleihen, auch Gemeinschafts- oder Petro-Dollar-Anleihen genannt.<sup>22</sup>

Dieser Anleihemechanismus unterscheidet sich insofern von den anderen Mechanismen, als er sich ausschließlich auf mit der außenwirtschaftlichen Finanzsituation der Mitgliedstaaten verbundene Transaktionen bezieht und nicht etwa auf die Finanzierung bestimmter Projekte gerichtet ist. Insofern ähnelt er den Beistandsmechanismen der EG-Notenbanken, beschafft sich jedoch im Unterschied zu den letzteren seine Mittel im Namen der EWG auf den internationalen Kapitalmärkten.<sup>23</sup>

#### 4.3.2. Rechtsgrundlagen und Verfahren

Durch eine Verordnung, die sich insbesondere auf Art. 235 EWGV stützte, schuf der Rat 1975 einstimmig das Instrument der Zahlungsbilanzanleihen.<sup>24</sup> Da die allgemeine Ermächtigungsnorm des Art. 235 EWGV auch auf die Finanzverfassung Anwendung finden kann, mußte nur gewährleistet sein, daß die mit der Anleihebegebung verfolgten Ziele im Rahmen des EWGV lagen und daß der Finanzbedarf für die notwendigen Maßnahmen durch andere Mittel nicht vollständig gedeckt werden konnte.<sup>25</sup> D.h. eine Anleihekompetenz nach Art. 235 EWGV mußte an eine genau definierte, nach dem EWGV zulässige gemeinschaftliche Aktion gebunden sein; mithin ergibt sich die Zweckbindung zwangsläufig aus der Regelung im Vertrag. Der Rat schaffte diese Voraussetzungen, da er durch die divergierende Entwicklung der Zahlungsbilanzen den Gemeinsamen Markt als gefährdet ansah und die Zahlungsbilanzanleihen für geeignet hielt, "um die im Vertrag festgelegten Ziele der Gemeinschaft, insbesondere eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft zu erreichen."<sup>26</sup>

Das vom Rat 1975 beschlossene System funktioniert wie folgt:<sup>27</sup>

- Die von der Gemeinschaft beschafften Mittel sind ausschließlich zur Weitergabe an Mitgliedstaaten bestimmt, die mit durch die Erdölverteuerung hervorgerufenen Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu kämpfen haben.
- Auf Initiative eines Mitgliedstaates beschließt der Rat einstimmig die Eröffnung der Anleiheverhandlungen.

<sup>22</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 132; EG, Kommission, 1981, S. 113.

<sup>23</sup> Vgl. EG, Parlament, 1980, S. 11.

<sup>24</sup> Vgl. EG, Rat, 1975, S. 1.

<sup>25</sup> Vgl. Seidel, 1977, S. 666; Couzinet, 1979, S. 61.

<sup>26</sup> EG, Rat, 1975, S. 1.

<sup>27</sup> Vgl. EG, Rat, 1975, S. 1f.; Couzinet, 1979, S. 124; EG, Parlament, 1980, S. 8.

- Die Kommission -Generaldirektion II, Wirtschaft und Finanzen- führt diese Verhandlungen mit den potentiellen Anleihezeichnern und legt das Ergebnis dem Rat vor.
- Die mittlere Laufzeit darf nicht kürzer als fünf Jahre sein.
- Der Rat beschließt sodann einstimmig die Bedingungen, zu denen der Anleihevertrag abzuschließen ist, sowie die Konditionen und wirtschaftspolitischen Auflagen, mit denen jede einzelne Darlehensvergabe an einen antragstellenden Mitgliedstaat verbunden ist.
- Die Mittel dürfen nur an die jeweilige Notenbank weitergeleitet werden.
- Anleihe- und Darlehensoperationen lauten auf die gleiche Währungseinheit und werden zu gleichen Konditionen abgewickelt. Der darlehensnehmende Mitgliedstaat trägt die Kosten der Operation.
- Die nicht erneuerbare Obergrenze der genehmigten Anleihen beläuft sich inklusive Zinsen auf 3 Mrd US-Dollar.<sup>28</sup>
- Nicht die Kommission, sondern der EFZW ist für die Finanztransaktionen und die Rechnungsführung im Rahmen des Systems der Zahlungsbilanzanleihen verantwortlich.<sup>29</sup> Die Geberbanken überweisen die Mittel direkt an die als Agent fungierende BIZ, die sie an die Notenbanken in den begünstigten Mitgliedstaaten weiterreicht. Die BIZ verbucht gleichfalls Rückzahlungen, Zinsen und Kostenerstattungen auf ihren Konten, übernimmt also die technische Abwicklung.<sup>30</sup>

Die Kompetenzverteilung ist eindeutig: Der Rat trifft alle relevanten Entscheidungen, die Kommission bildet die Exekutive bei der Mittelbeschaffung und die Mitwirkung des EP erschöpft sich darin, die Informationen durch die Kommission zur Kenntnis zu nehmen.<sup>31</sup> Ein Informationsrecht des EP ist in der Ratsverordnung nicht ausdrücklich vorgesehen.

Unter diesen Bedingungen tätigte die Gemeinschaft 1976/77 zwei Serien von Transaktionen zugunsten von Italien und Irland. Die dabei gemachten Erfahrungen gaben den Anstoß zur ersten Reform des Systems: So hatte Italien eine vorzeitige Rückzahlung beantragt. Diesem Antrag durften die EG nicht

<sup>28</sup> Diese Obergrenze hatte in der Anfangsphase den positiven Nebeneffekt, daß sie vom Willen der Gemeinschaft zeugte, Aktionen der Zahlungsbilanzfinanzierung zu begrenzen, wodurch die Bonität der EWG anscheinend verbessert wurde, vgl. Field, 1977, S. 22.

<sup>29</sup> Der 1973 gegründete EFZW ist als Vorläufer einer europäischen Zentralbankorganisation gedacht. Er dient vorwiegend der währungspolitischen Koordination zwischen den EG-Zentralbanken. Der Ausschuß der Zentralbankpräsidenten leitet als Verwaltungsrat den EFZW, vgl. Brückner, 1982, S. 577ff.; Jarchow u.a., 1984, S. 284.

<sup>30</sup> Vgl. EG, Rechnungshof, 1982, S. 23f., 41.

<sup>31</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 124.



stattgeben, da sie ihrerseits die Mittel nicht vorzeitig zurückzahlen konnten.<sup>32</sup> Das zweimalige Einschalten des Rates machte das System sehr schwerfällig.<sup>33</sup> Überdies blieb unklar, wie der Rat das Verhandlungsergebnis der Kommission im nachhinein noch hätte modifizieren sollen.

Mit den Operationen von 1976/77 war die nicht erneuerbare Kreditlinie von 3 Mrd US-Dollar annähernd ausgeschöpft. Angesichts der nach der zweiten Ölpreiserhöhung 1979/80 auftretenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten erschien es den Mitgliedstaaten geraten, das System der Zahlungsbilanzanleihen auszuweiten. Infolgedessen kam es 1981 zu folgender Reform:<sup>34</sup>

- Es obliegt nunmehr dem Mitgliedstaat, ein Sanierungsprogramm zu erstellen, das er dem Rat zusammen mit dem Darlehensantrag vorlegt. Auf der Basis dieses Programms beschließt der Rat die wirtschaftspolitischen Auflagen. Dadurch soll die Zeitnähe des Einsatzes von Zahlungsbilanzdarlehen erhöht werden.
- Diesem Ziel dient auch die neu geschaffene Möglichkeit, das System in Anspruch zu nehmen, bevor die Zahlungsbilanzkrise akut wird.
- Die Auflagen können der Entwicklung der Situation angepaßt werden.
- Der Rat schaltet sich nur noch einmal ein, indem er über das Darlehen sowie die wirtschaftspolitischen Auflagen beschließt und die Kommission ermächtigt, die entsprechenden Anleihetransaktionen durchzuführen.
- Der betreffende Mitgliedstaat kann eine Klausel verlangen, die ihm eine vorzeitige Rückzahlung ermöglicht.
- Das Darlehen kann in Tranchen ausgezahlt werden.
- Die durchschnittliche Mindestlaufzeit von fünf Jahren wird abgeschafft.
- Der Plafond wird auf 6 Mrd ECU der noch ausstehenden Anleihen festgelegt, d.h. es handelt sich jetzt um einen revolvingierenden Fonds. Die Zinsen fallen nicht mehr unter den Höchstbetrag.
- Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die die Bereitstellung eines Darlehens erlauben, brauchen nur noch in indirektem Zusammenhang mit der Verteuerung des Erdöls zu stehen.

Diese modifizierten Bedingungen formten die Grundlage für zwei Zahlungsbilanzdarlehen: an Frankreich 1983 und an Griechenland 1986 aufgrund eines Ratsbeschlusses im Jahre 1985.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Vgl. EG, Kommission, 1981, S. 114.

<sup>33</sup> Vgl. EG, Parlament, 1980, S. 23.

<sup>34</sup> Vgl. EG, Parlament, 1980, S. 9ff.; EG, Kommission, 1981, S. 114.

<sup>35</sup> Vgl. EG, Kommission, 1984b, S. 25; dies., 1987c, S. 77.

Die Erkenntnis, daß Zahlungsbilanzschwierigkeiten auch ohne Ölpreisverteuerung auftreten können, setzte der Rat in der vorerst letzten Reform des Mechanismus 1985 um:<sup>36</sup>

- Er ließ den Hinweis auf einen direkten oder indirekten Zusammenhang zwischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten und der Ölverteuerung als Voraussetzung für die Gewährung eines Zahlungsbilanzdarlehens fallen.
- Der Plafond beträgt nunmehr 8 Mrd ECU. Diese Erweiterung wurde 1986 durch die Kürzung des mittelfristigen finanziellen Beistandes insofern ausgeglichen, als der Gesamtbetrag der mittelfristig orientierten Darlehen, die im Rahmen der Beistandsmechanismen vergeben werden können, unverändert blieb.<sup>37</sup>
- Ein Mitgliedstaat kann in Zukunft maximal die Hälfte des Plafond in Anspruch nehmen. Es läßt sich nur vermuten, daß die Größenordnung, in der das relativ wohlhabende Frankreich 1983 Zahlungsbilanzdarlehen beanspruchte, nicht den ungeteilten Beifall aller EG-Partner fand.

Diese Modalitäten bilden die Grundlage für die Vergabe von Zahlungsbilanzdarlehen an Portugal ab 1987.

#### 4.3.3. Quantitative Entwicklung

Tabelle 27 zeigt die Entwicklung der jährlichen Anleiheoperationen und der laufenden Anleihen per 31.12. in ECU.

Die EWG legte die ersten Anleihen 1976 überwiegend in USD auf. Der Erlös ging zu 10/13 an Italien und zu 3/13 an Irland. Der Erlös der 1977 in USD aufgelegten Anleihen kam ausschließlich Italien zugute.<sup>38</sup> Teilweise nahm die EWG Kredite zu variablen Zinssätzen auf, die sie aber in der Folge in Festzinsanleihen konsolidierte. Die Darlehensbedingungen änderten sich entsprechend. Da 1977/78 und 1979/80 weder Tilgungen noch weitere Kreditaufnahmen vorgesehen waren,<sup>39</sup> lassen sich die aus Tabelle 27 ersichtlichen Verschlebung in diesen Jahren nur auf Wechselkursänderungen zwischen ERE und USD zurückführen. 1981 sorgten die Wechselkursänderungen sogar dafür, daß sich das in ECU ausgewiesene Anleihevolumen erhöhte, obwohl mehr als 100 Mio USD getilgt wurden. Diese Einflußfaktoren bestimmen auch die quantitativen Unterschiede zwischen dem Ausweis der jährlichen Anleiheoperationen und den zum Jahresende laufenden Anleihen, da letztere ja auf den Wechselkursen zum 31.12. basieren. Die nach den ursprünglichen Modalitäten vorgenommenen Anleihe- und

<sup>36</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985c, S. 63.

<sup>37</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987c, S. 90.

<sup>38</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 209; EG, Kommission, 1981, S. 113.

<sup>39</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985d, S. 12.

Darlehensoperationen waren 1984 abgeschlossen.<sup>40</sup>

Frankreich schöpfte den durch die erste Reform erweiterten Plafond von 6 Mrd ECU 1983 weitgehend aus. Auch diesmal beschaffte die EWG überwiegend USD. Gemäß den reformierten Bestimmungen legte Frankreich ein wirtschaftspolitisches Programm vor, das vorsah, die Defizite des Haushalts und der großen staatlichen Unternehmen zu verringern, das Gleichgewicht der Sozialversicherung wiederherzustellen, das Geldmengenwachstum zu verringern, die Spartätigkeit zu fördern, sich um die Aufhebung der Indexbindungen für Löhne und Kosten zu bemühen und die Devisenzuteilung für touristische Zwecke zum 31.12.83 aufzuheben.<sup>41</sup> Die Gemeinschaft begab die Anleihen überwiegend zu variablen Zinssätzen.<sup>42</sup> Frankreich hat einen Großteil des gewährten Darlehens 1986 vorzeitig zurückgezahlt.<sup>43</sup>

Die erste Tranche der für Griechenland vorgesehenen Anleihen begab die Kommission 1986.<sup>44</sup> Die EG zahlt die zugesagte zweite Tranche erst aus, wenn die Wirtschaftslage Griechenlands erneut geprüft und die Resultate des von Griechenland durchzuführenden Wirtschaftssanierungsprogramms begutachtet worden sind.<sup>45</sup>

#### 4.3.4. Die Sicherung der Anleihen

Auf den internationalen Kapitalmärkten waren die EG vor der Begebung der Zahlungsbilanzanleihen nur als EGKS und EIB eingeführt. Im Gegensatz zu den genannten Institutionen besaß die EWG weder ein Umlagerecht noch einen Garantiefonds oder ein Eigenkapital, das als Haftungsgrundlage hätte dienen können. Dennoch bestand für die Kommission ein unmittelbare rechtliche Verpflichtung, den Schuldendienst der im EWG-Namen aufgenommenen Anleihen aus ihren Haushaltsmitteln zu übernehmen. Aufgrund des fehlenden Bekanntheitsgrades der EWG am Kapitalmarkt und der mangelnden Haftungsmasse erachtete es die Gemeinschaft 1975 jedoch als notwendig, daß die EG-Mitgliedsländer den Schuldendienst direkt gewährleisteten.<sup>46</sup>

Normalerweise sollen Tilgung und Zinszahlung durch den begünstigten Mitgliedstaat den Schuldendienst der Gemeinschaft decken. Zeigte sich ein Schuldnerstaat auch nach eingehender Prüfung durch die Kommission, den Währungsausschuß und den Ausschuß der Zentralbankpräsidenten außerstande,

<sup>40</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985c, S. 63.

<sup>41</sup> Vgl. EG, Rat, 1983b, S. 44; EG, Kommission, 1984b, S. 25.

<sup>42</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985c, S. 14.

<sup>43</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 32; dies., 1987e, S. 53.

<sup>44</sup> Vgl. ebenda, S. 53.

<sup>45</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987c, S. 94.

<sup>46</sup> Vgl. zum folgenden EG, Rat, 1975, S. 3f.; Dickertmann, 1976, S. 334f.; Couzinet, 1979, S. 216f.

eine fällige Rate zu entrichten, so schlug die Kommission dem Rat vor, das Garantieverfahren in Gang zu setzen. Der Rat beschloß darüber einstimmig. Die übrigen Mitgliedstaaten waren dann verpflichtet, der Gemeinschaft die zur Bedienung einer Rückzahlungsrate erforderlichen Devisen im Verhältnis folgender festgesetzter Grundquoten (in v.H. des Gesamtbetrags der Anleihen - Kapital und Zinsen -) zur Verfügung zu stellen:

BR Deutschland	22,02
Großbritannien	22,02
Frankreich	22,02
Italien	14,68
Belgien/Luxemburg	7,34
Niederlande	7,34
Dänemark	3,30
Irland	1,28

Es haftete hier also nicht die Gemeinschaft gesamtschuldnerisch, sondern die einzelnen Mitglieder nach festgelegten Quoten. Diese Grundquoten richteten sich in etwa nach der relativen Wirtschaftskraft, jedoch - wie die Quote für Italien zeigt - auch im besonderen nach der damaligen Zahlungsbilanzsituation. Da mindestens ein durch Zahlungsbilanzdarlehen begünstigtes Land als Auslöser des Mechanismus unberücksichtigt blieb, hätte die effektive Haftung der übrigen Länder immer über diesen Quoten gelegen. Ferner konnten sich Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung, Devisen bereitzustellen, vorübergehend durch einen einstimmigen Beschluß des Rates entbinden lassen, wenn sie begründete Zahlungsbilanzschwierigkeiten geltend machten. Die Verpflichtung der anderen Staaten war indes begrenzt: Das Maximum pro Staat lag beim Doppelten der Grundquote. Wäre dieser Plafond ausgeschöpft worden und dennoch ein Restbetrag geblieben, so wäre dieser auf die bisher aufgrund von Zahlungsbilanzschwierigkeiten ausgenommenen Mitglieder umgelegt worden. Sobald seine Zahlungsbilanz und seine Devisenreserven dies zuließen, mußte der Mitgliedstaat, der von einer fälligen Darlehensrate oder einer Beteiligung am Garantiemechanismus vorübergehend freigestellt worden war, seine Zahlung leisten.

Vordergründig scheint die Prognose Seidels<sup>47</sup>, daß die Haftungsmasse der EWG für größere Anleihen unzulänglich sei und deshalb in jedem Fall zumindest einige Mitgliedstaaten die Haftung übernehmen müßten, unzutreffend zu sein. Denn schon mit der Reform von 1981 entfiel die unmittelbare Garantieverpflichtung der Mitgliedstaaten.<sup>48</sup> Seitdem beschränkt sich die Gewährleistung der

<sup>47</sup> Vgl. Seidel, 1977, S. 667f.

<sup>48</sup> Vgl. EG, Rechnungshof, 1982, S. 7.

Zahlungsbilanzanleihen auf die Garantie durch den Gesamthaushalt. Der Einzelplan III - Kommission - enthält daher unter Art. 801 auf der Einnahmenseite und unter Art. 830 auf der Ausgabenseite einen z.E.-Vermerk mit der Bezeichnung "Garantie der EWG für Gemeinschaftsanleihen und -darlehen zur Stützung der Zahlungsbilanzen."<sup>49</sup> Analog zur Regelung für die Euratomanleihen dient diese Haushaltslinie der Verbuchung eines späteren Eingangs von Zahlungen durch säumige Schuldner auf der Einnahmenseite bzw. zur Verbuchung von Garantieleistungen aus Haushaltsmitteln auf der Ausgabenseite.

Obwohl diese eingeschränkte Haftung für die Anleihezeichner offensichtlich ausreichte, wie die Platzierung der Anleihen für Frankreich zeigte, sind die Mittel des Gesamthaushalts als Garantie denkbar ungeeignet. Denn de facto sind sie weitgehend derart zweckgebunden, daß Dritte auf bestimmte Ausgaben einen Rechtsanspruch haben. Die Möglichkeit der Gemeinschaft, ihre Einnahmenbasis auszudehnen, ist, wie die Darstellung der Reformansätze in Kap. 4.2.2. zeigt, stets einem langwierigen politischen Entscheidungsprozeß unterworfen. Darüber hinaus sind Zölle und Abschöpfungen aufgrund ihrer Abhängigkeit von weltwirtschaftlichen Entwicklungen, auf die die Gemeinschaft nur teilweise Einfluß hat (Handelspolitik von Drittländern, internationale Zollrunden) als Unsicherheitsfaktoren anzusehen, so daß die Garantiefunktion des Gesamthaushalts im Vergleich etwa zu derjenigen nationaler Haushalte skeptisch beurteilt werden muß.<sup>50</sup>

Dennoch ließen sich die Zahlungsbilanzanleihen bisher problemlos platzieren. Man kann deshalb vermuten, daß die Anleihezeichner in der Garantie des Gesamthaushalts eine besondere Verpflichtung aller EG-Staaten erblicken. Dabei beziehen sie sich auf die finanzstärksten Staaten, insbesondere also auf die Bundesrepublik.<sup>51</sup> Es ist dann nicht mehr verwunderlich, daß die EWG trotz ihres eher schwachen finanziellen Fundaments erstklassige Anleihekonditionen erlangen kann, wenn das Kreditstanding ihrer wirtschaftlich stärksten Mitglieder ausschlaggebend ist.

<sup>49</sup> Vgl. EG, Parlament, 1986, S. 66, 296.

<sup>50</sup> Insofern ist der Einschätzung von Seidel, 1977, S. 667f., zuzustimmen.

<sup>51</sup> Vgl. auch Field, 1977, S. 22.

#### 4.3.5. Kritik des Finanzierungsinstruments

##### 4.3.5.1. Beurteilung der supranationalen Kompetenz anhand ökonomischer Kriterien

Zweifellos ist es grundsätzlich sinnvoll, die Kompetenz für Konjunkturpolitik in den EG auf supranationaler Ebene anzusiedeln. Dies gilt um so mehr, als der Interdependenzgrad der EG-Staaten seit Beginn der wirtschaftlichen Integration vor 30 Jahren bedeutend zugenommen hat und die Vorschriften des gemeinsamen Marktes bzw. die Regeln des EWS gerade im außenwirtschaftlichen Bereich zahlreiche Maßnahmen, zu denen autonome Einzelstaaten bei Zahlungsbilanzproblemen Zuflucht nehmen könnten, nicht mehr ohne weiteres zulassen. Spillover-Effekte treten bei autonomer nationaler Zahlungsbilanzpolitik infolge des Interdependenzgrades in den EG auf. Gemeinschaftsvereinbarungen wirken infolge von Souveränitätseinbußen gerade bei zahlungsbilanzpolitischen Parametern auf die nationale Ebene zurück.

Gelingt es, bei wirtschaftspolitischen Auflagen Gemeinschaftsziele zu berücksichtigen, so können die EG eine "Orientierungsrolle"<sup>52</sup> im Gemeinschaftsinteresse spielen und z.B. konvergenzgefährdende Maßnahmen verhindern bzw. mindern. Jedoch dominiert in diesem Bereich, in dem es um die Finanzlage der Mitgliedstaaten selbst geht, stärker als bei allen anderen Mechanismen der Rat. Die Initiativrolle, nämlich der Antrag auf ein Zahlungsbilanzdarlehen und die Aufstellung eines Sanierungsprogramms, kommt den Mitgliedstaaten zu. Diese Kompetenzverteilung hat selbst das EP zunächst akzeptiert: "In bezug auf einen Beschluß über die Auslösung von mit der Finanzlage eines Mitgliedsstaates verbundenen Maßnahmen erscheint die offizielle und öffentliche Anhörung des Parlaments in der Tat weder möglich noch wünschenswert."<sup>53</sup> Inzwischen hat das EP seine Haltung geändert<sup>54</sup> und verlangt, an der Festlegung der Vergabemodalitäten und Definition der wirtschaftspolitischen Auflagen, die bisher der Rat festlegt, beteiligt zu werden. Die Programmpunkte, die Frankreich 1983 vorlegte, waren in bezug auf die Verringerung des Haushaltsdefizits und die Begrenzung des Geldmengenwachstums immerhin konkret<sup>55</sup> und geeignet, die Konvergenz zu fördern, wenn man bedenkt, daß Frankreich 1981/82 im Gegensatz zur Mehrzahl seiner Partner eine außerordentlich expansive Ausgabenpolitik betrieben hatte. So gesehen erscheint die Möglichkeit, auf Gemeinschaftsebene, wenn auch nur über Verhandlungen der Staaten im Rat, Einfluß auf gesamtwirtschaftliche Aktionsparameter der Einzelstaaten durch das Instrument der Zahlungsbilanzanleihen im Gemeinschaftsinteresse auszuüben, durchaus gegeben.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> EG, Kommission, 1985c, S. 63.

<sup>53</sup> EG, Parlament, 1980, S. 13.

<sup>54</sup> Vgl. dass., 1985, S. 138.

<sup>55</sup> Vgl. EG, Rat, 1983b, S. 44.

<sup>56</sup> Vgl. dazu skeptischer Dickertmann, 1976, S. 336.

Umgekehrt ist es aus der Sicht des betroffenen Staates vorteilhaft, daß er sein Sanierungsprogramm unter Berufung auf die "harten" EG-Auflagen politisch besser durchsetzen kann.

Schließlich wird die Durchsetzbarkeit wirksamer Auflagen dadurch verbessert, daß sich ein Land eher den von 11 EG-Partnern gemachten als den von einem einzigen kreditgebenden Staat oder dem IWF formulierten Auflagen beugen wird.<sup>97</sup>

Trotz dieser Umstände bevorzugen die einzelnen EG-Staaten die Schutzklauseln nach Art. 73 Abs. 2 und Art. 109 EWGV.<sup>98</sup> Dies könnte ein Indiz dafür sein, daß die wirtschaftspolitischen Auflagen der Gemeinschaft von den betroffenen Staaten nicht nur als "weiche Pläne" betrachtet werden.

Ökonomische Kriterien sprechen insgesamt für eine supranationale Kompetenz bei der Zahlungsbilanzfinanzierung in den EG. Allerdings müßten die institutionellen Bedingungen entsprechend angepaßt werden, d.h. eine Kompetenzverlagerung vom Rat hin zur Kommission und zum EP erscheint aus Effizienzgründen sinnvoll.

#### 4.3.5.2. Zu den Ansatzstellen der Zahlungsbilanzdarlehen

Das Instrument der Zahlungsbilanzanleihen hebt sich von den übrigen Anleihe- und Darlehenstransaktionen der EG dadurch ab, daß nicht etwa ein privater oder öffentlicher Projektträger auf ein öffentliches Finanzierungsinstrument, genauer die Finanzintermediation der EG, für eine konkrete Investitionsmaßnahme zurückgreift, sondern daß die EG-Staaten selbst über dieses Instrument ihren eigenen, kurz- bis mittelfristig auftretenden, außenwirtschaftlich bedingten allgemeinen Finanzbedarf decken können. Dem Auftreten der Gemeinschaft am Kapitalmarkt liegt hier also keine konkrete Gemeinschaftspolitik oder gar ein Projekt, das unter Finanzierungs-, Rentabilitäts- oder Besicherungsgesichtspunkten zu evaluieren wäre, zugrunde.

Aus Sicht des begünstigten Landes handelt es sich in jedem Fall um einen Kredit zu Vorzugszinsen. Denn die Funktion des Zahlungsbilanzdarlehens besteht darin, ein (vorübergehendes) Liquiditätsproblem zu lösen<sup>99</sup>, indem die Gemeinschaft ihr besseres Standing einsetzt, um für bestimmte, durch eine im EG-Vergleich schlechte Bonität gekennzeichnete Länder bessere Kreditkonditionen zu erzielen. Selbst Frankreich, ein Land, das in der Regel über ein im EG-Vergleich gutes Standing verfügen dürfte, sah sich veranlaßt, 1983 auf dieses Instrument zurückzugreifen.

<sup>97</sup> Vgl. ähnlich EG, Parlament, 1980, S. 24.

<sup>98</sup> Vgl. EG, Kommission, 1983c, S. 188.

<sup>99</sup> Vgl. ähnlich EG, Kommission, 1980, S. 82.

Möglicherweise ist dies dadurch zu erklären, daß das Gemeinschaftsstanding durch die jeweils finanzkräftigsten Länder (derzeit Bundesrepublik, Großbritannien) bestimmt wird, oder durch den starken Einfluß, den auch vorübergehende Zahlungsbilanzschwierigkeiten auf die Länderbonität ausüben. Bisher deckten Zahlungsbilanzdarlehen tatsächlich einen eher kurzfristigen Finanzierungsbedarf, was dadurch belegt werden kann, daß Italien seine Darlehen vorzeitig, d.h. nach 2 bis 3 Jahren, zurückzahlen wollte und Frankreich einen bedeutenden Teil seiner Darlehen nach 2 bis 3 Jahren zurückgezahlt hat.<sup>60</sup>

#### 4.3.5.3. Die zahlungsbilanzpolitische Wirksamkeit

Weiter offen bleiben muß, ob die Zahlungsbilanzdarlehen tatsächlich eine Nettokapitalzufuhr bewirken können oder nur private Kapitaltransfer - teilweise oder vollständig - substituieren.

Zwar meint die Kommission, die Gemeinschaftsinstrumente hätten zum Recycling der Überschüsse aus den OPEC-Staaten beigetragen.<sup>61</sup> Sie stützt ihre Ansicht darauf, daß ein Großteil der Anleihen auf internationalen Märkten begeben wurde. Aber selbst in dieser vorsichtigen Form ist die Aussage angesichts der Bedeutung von Sekundärmärkten oder der geringen Kontrollierbarkeit der Euromärkte noch zu definitiv.<sup>62</sup> Bei den späteren Anleihen spielte der Recyclingaspekt keine Rolle mehr. Der Rat selbst hat diese aufgrund von Abgrenzungsschwierigkeiten sinnlose Bedingung, das Junktim mit Ölpreisverteuerungen, 1985 endgültig fallengelassen.

Ob nun die Verbesserung der Lage Italiens oder Frankreichs mit auf den Einsatz des Instruments der Zahlungsbilanzdarlehen zurückzuführen ist, kann praktisch nicht überprüft werden, da die Mittel eben nicht in konkrete Projekte geflossen sind.

Aus der Sichtweise der monetären Außenwirtschaftstheorie ist eine Zahlungsbilanzfinanzierung anstelle einer längerfristig orientierten Zahlungsbilanzkorrektur sinnvoll, solange es sich bei dem Devisenbilanzdefizit um eine reversible, kurzfristige Erscheinung handelt.<sup>63</sup> Aber selbst bei chronischen

<sup>60</sup> Die kurzfristige Funktion der Zahlungsbilanzanleihen in Abgrenzung zum NGI sieht auch die Kommission, vgl. EG, Kommission, 1980, S. 82; und das EP, welches die Zahlungsbilanzanleihen implizit als Instrument des konjunkturellen Ausgleichs in Abgrenzung zu Maßnahmen der strukturellen Anpassung bezeichnet, vgl. EG, Parlament, 1980, S. 22.

<sup>61</sup> Vgl. EG, Kommission, 1980, S. 88.

<sup>62</sup> Nicht einmal 1976/77 waren arabische Banken in allen Konsortien, die EWG-Anleihen übernahmen, vertreten, vgl. Field, 1977, S. 22.

<sup>63</sup> Vgl. dazu i.e. Jarchow u.a., 1984, S. 23f.



Zahlungsbilanzdefiziten, die eine Zahlungsbilanzkorrektur unausweichlich erscheinen lassen, können flankierende Zahlungsbilanzdarlehen die gesellschaftlichen Anpassungskosten kontraktiver Maßnahmen (im französischen Fall etwa die Verringerung der Defizite großer staatlicher Unternehmen) über einen längeren Zeitraum verteilen.<sup>64</sup> Schließlich ist denkbar, daß das mit der Gewährung eines Zahlungsbilanzdarlehens verbundene Wirtschaftsprogramm das internationale Vertrauen in die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des betreffenden Landes stärkt und auf diese Weise zur Verbesserung der außenwirtschaftlichen Position beiträgt. Kehrseite dieser Medaille ist, daß die Zahlungsbilanzdarlehen natürlich dazu beitragen können, strukturelle Anpassungsmaßnahmen zu verzögern.

Daß Länder wie Griechenland und Portugal den Mechanismus in jüngster Zeit in Anspruch nehmen, läßt erwarten, daß Zahlungsbilanzdarlehen in Zukunft eher zwecks Stärkung solcher Volkswirtschaften eingesetzt werden, deren mangelnde Konkurrenzfähigkeit im Rahmen der EG-Wettbewerbsordnung offenkundig geworden ist. Offen bleiben muß, ob es sich dabei um kurzfristige, reversible Ungleichgewichte handelt, die im Rahmen der EG-Integration schnell abgebaut werden können<sup>65</sup> oder (wahrscheinlicher) um nachhaltige Strukturprobleme. Zahlungsbilanzdarlehen sind im letzteren Fall unabhängig von begleitenden langfristigen Gemeinschaftsmaßnahmen kaum zu vertreten.

Insgesamt läßt sich das Instrument der Zahlungsbilanzanleihen unter den genannten Voraussetzungen als ein sinnvolles Gemeinschaftsinstrument handhaben. Gleichwohl ist angesichts der zunächst zögernden Beanspruchung durch die Mitgliedstaaten und des unzweckmäßigen Ölpreisjunkties der Verdacht nicht ganz von der Hand zu weisen, daß die Schaffung des Instruments ursprünglich eher von einem kurzatmigen Aktionismus unter dem Eindruck der "Ölkrise" als von einer wohlgedachten Handlungsweise bestimmt war.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Vgl. ebenda, S. 25.

<sup>65</sup> Bei Portugal wäre dies der Fall, wenn mit Zahlungsbilanzdarlehen negativen Auswirkungen eines "Integrationschocks" nach dem Beitritt, z.B. infolge der Handelsliberalisierung, begegnet werden soll.

<sup>66</sup> Vgl. ähnlich Dickertmann, 1976, S. 334; EG, Parlament, 1976, S. 18.

#### 4.4. Das Neue Gemeinschaftsinstrument (NGI)

Nicht zufällig schließt die Einzelbetrachtung der Anleihe- und Darlehensinstrumente auf Gemeinschaftsebene mit dem NGI ab. Denn es bildet nicht nur in chronologischer Hinsicht das letzte Instrument, sondern weist darüber hinaus bezüglich seiner Rechtsgrundlage, Zielsetzung und seinen Kriterien für die Darlehensvergabe Parallelen mit den bereits behandelten Transaktionen auf. Die gewählte Einteilung erlaubt es folglich, durch Verweise auf die im Zusammenhang mit anderen Instrumenten erläuterten Details an geeigneter Stelle Wiederholungen zu vermeiden.

##### 4.4.1. Zielsetzung des Instruments

Die Entwicklung des NGI muß - wie das Entstehen anderer neuer Finanzierungsinstrumente (EFRE, Euratomanleihen) auch - vor dem Hintergrund des Wandels der Integrationsbedingungen nach der Verwirklichung der Zollunion und der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie den Veränderungen der Energiepreise gesehen werden: Spielten die in den Verträgen vorgesehenen, strukturorientierten Finanzierungsinstrumente (EGKS, EIB, ESF) bis dahin eher eine die funktionelle Integration begleitende Rolle, so kam ihnen und den neugeschaffenen Instrumenten nunmehr im Integrationsprozeß eine Schrittmacherfunktion zu, die im Zuge der Betonung des Konvergenzziels durch den Europäischen Rat ab 1977 besonders akzentuiert wurde.<sup>67</sup> Die Tätigkeit der Gemeinschaft wandte sich also von Harmonisierungsmaßnahmen mehr hin zu finanzwirksamen Maßnahmen der Koordinierung, an deren Ende die Verpflichtung zu einer einheitlichen Politik (Wirtschafts- und Währungsunion) auch heute noch steht. In diesem Kontext läßt sich die Rolle des NGI umschreiben als der Versuch der EG, eine aktive Wachstumspolitik in der Gemeinschaft zu betreiben. Daß die EG dabei die Funktion eines Finanzmittlers wählten, hängt mit ihren eingeschränkten Kompetenzen zusammen: Sie haben keine Rechte in der Steuergesetzgebung, und ihre Möglichkeiten, durch Richtlinien oder Verordnungen auf nationale wirtschaftspolitische Aktivitäten Einfluß zu nehmen, sind sehr gering einzuschätzen.

Nach der ersten Ölpreiserhöhung kennzeichneten wachsende Divergenzen zwischen den Volkswirtschaften der EG-Mitglieder die wirtschaftliche Lage. Gleichzeitig herrschte Uneinigkeit darüber, wie die im Anschluß an die Zollunion angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion am besten erreicht werden konnte. Die sogenannten "Monetaristen" befürworteten vertragliche Regeln über ein festes

<sup>67</sup> Vgl. auch Carré u.a., 1983, S. 246.

Wechselkurssystem, darauf vertrauend, daß solche Regeln eine Konvergenz der Wirtschaftsentwicklung in den beteiligten Staaten zwangsläufig nach sich ziehen würden. Die sogenannten "Ökonomen" wollten über das Angleichen nationaler Wirtschaftspolitiken allmählich zu stabileren Wechselkursen gelangen.<sup>68</sup> Mit dem Inkrafttreten des EWS 1979 kam die EG der "monetaristischen" Position entgegen; jedoch bewog das Auseinanderdriften der EG-Partner in bezug auf ihre außenwirtschaftliche Lage den Europäischen Rat schon 1977, die Kommission aufzufordern, eine Prüfung des besseren bzw. erweiterten Einsatzes von supranationalen Finanzierungsinstrumenten im konvergenzfördernden Sinne vorzunehmen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.<sup>69</sup> Damit trugen die Staatschefs der "ökonomistischen" Position Rechnung. Es besteht also ein Entstehungsgeschichtlicher Zusammenhang zwischen EWS und NGI.

In bezug auf die Investitionsneigung in der Gemeinschaft wird der Schaffung eines stabilen Wechselkurssystems (EWS) und den Bemühungen um die Realisierung eines Binnenmarktes ein indirekt wirkender positiver Effekt, der sich vor allem auf die Nutzung der Größenvorteile bezieht, zugesprochen. Gemäß der Konzeption der Kommission unterstützt eine direkte supranationale Aktion diesen erhofften indirekten Effekt.<sup>70</sup>

Die ihrer Ansicht nach unzureichende Investitionstätigkeit in der Gemeinschaft führte die Kommission seinerzeit neben der Ölpreiserhöhung auch auf den zunehmenden Wettbewerbsdruck durch junge Industrieländer zurück.<sup>71</sup> Darüber hinaus sieht sie es mehr noch als die nationalen Instanzen als ihre Aufgabe an, die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft global etwa gegenüber Japan und den USA zu sichern. Mit den einzelnen Mitgliedstaaten teilt sie das Ziel, eine Wachstumsrate zu erreichen, welche es ermöglicht, die Arbeitslosigkeit abzubauen, die Zahlungsbilanzsituation bestimmter Mitglieder zu verbessern und einen energiesparenden Strukturwandel zu fördern. Eine aktive Intervention begründete sie damit, daß die Marktkräfte in der Gemeinschaft die als notwendig erachteten Anpassungsmaßnahmen aus eigener Kraft nicht vollständig bewältigen könnten, wobei insbesondere das Angebot an langfristigen Finanzierungsmitteln für Investitionen als Bremsfaktor angesehen wurde.<sup>72</sup> Eine Gemeinschaftsaktion sollte nach dem Kommissionskonzept nicht an den dafür verantwortlich gemachten Faktor<sup>73</sup>, skeptischen Zukunftserwartungen der Privaten, anknüpfen, sondern die Konsequenz, nämlich die geringe Bereitschaft des Marktes, Kapital in langfristige Investitionen zu lenken, durch eine erleichterte Bereitstellung langfristiger Mit-

<sup>68</sup> Vgl. Jarchow u.a., 1984, S. 267.

<sup>69</sup> Vgl. EIB, 1980, S.9; Strasser, 1982, S. 360.

<sup>70</sup> Vgl. André, 1980, S. 67.

<sup>71</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977c, S. 22; dies., 1980, S. 83.

<sup>72</sup> Vgl. Carré u.a., 1983, S. 248.

<sup>73</sup> Vgl. André, 1980, S. 67.

tel bekämpfen.

Indes verfügte die EG bereits über entsprechende Finanzierungsinstrumente in Gestalt der EIB, EGKS- und EAG-Anleihen. Für eine breiter angelegte Förderung der Investitionen sind die EAG- und EGKS-Anleihen gleichwohl aufgrund ihrer sektoralen Beschränkung wenig geeignet. Im Falle der EIB verwies die Kommission auf die eingeschränkte Expansionsfähigkeit infolge der Eigenkapitalvorschriften.<sup>74</sup> Ein weiteres Argument für die Schaffung eines neuen Instruments ergab sich daraus, daß EIB und EAG-Anleihen infolge ihrer Konstruktion eher nationale Maßnahmen finanziell begleiteten. In diesem Zusammenhang erblickt die Kommission eine wichtige unterstützende Funktion ihrer eigenständigen Finanzmitteltätigkeit darin, ein "Gesamtgleichgewicht" der auf nationaler Ebene konzipierten Finanzierungsprogramme zu verbessern.<sup>75</sup> Der Umkehrschluß ist erlaubt, daß nationale Investitionsförderungsmaßnahmen nicht immer ohne negative Spillover-Effekte in den EG vor sich gehen. Der Förderung eines solchen "Gesamtgleichgewichts" sollte das neue Instrument dergestalt dienen, daß es Mitgliedstaaten mit defizitärer Zahlungsbilanz ein durch höhere Investitionen und hernach höhere Ausfuhren ausgewogeneres Wachstum ermöglichte, während die in Überschußländern geförderten Investitionen die Stärkung der Inlandsnachfrage bezwecken sollten.<sup>76</sup> So gesehen handelt es sich um eine langfristige Ergänzung des Instruments der Zahlungsbilanzanleihen.<sup>77</sup>

Im Verhältnis zu einzelstaatlichen Fördermaßnahmen und privaten Investitionsmitteln soll das NGI eine zusätzliche Finanzierungsquelle schaffen, ohne etwa substituierend zu wirken oder in Konflikt mit nationalen Politiken zu geraten. Deshalb ist es für nach Gemeinschaftsprioritäten abgegrenzte Aktionsbereiche vorgesehen, um dort die Inangriffnahme von Vorhaben zu erleichtern, zu beschleunigen oder im Grenzfall überhaupt erst zu ermöglichen. Von vornherein setzte die Kommission auf Multiplikatoreffekte. Sie selbst spricht von einer Katalysatorrolle, die sie durch ihre Aktivitäten ausübt.<sup>78</sup>

Das Funktionsprinzip des NGI folgt dem bereits bekannten Muster: Mobilisierung des Kredits, den die EWG auf den Kapitalmärkten genießt, um langfristige Mittel für Investitionen, die bestimmten gemeinschaftlichen Prioritäten entsprechen, zur Verfügung zu stellen. Es handelt sich anders ausgedrückt um den Versuch einer gezielten Beeinflussung des Stroms langfristiger Finanzmittel.

<sup>74</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977c, S. 23.

<sup>75</sup> Vgl. EG, Parlament, 1981a, S. 15.

<sup>76</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977c, S. 23.

<sup>77</sup> Deshalb ist die Ansicht von Couzinnet, 1979, S. 123, das NGI sei ursprünglich nur für Überschußländer zwecks Ankurbelung der Binnennachfrage bestimmt gewesen, während die Zahlungsbilanzanleihen das Pendant für Defizitländer darstellten, nicht ganz zutreffend.

<sup>78</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977c, S. 23; Carré u.a., 1983, S. 250.

Folge der sehr umfassenden Zieldefinition ist ein Instrument, das a priori weder eine sektorale noch eine regionalpolitische Beschränkung kennt. Stattdessen ist von Anfang an ein ausgefeiltes Tranchensystem vorgesehen gewesen, das für jede Tranche separat vorzunehmende Zweckbindungen vorschreibt.<sup>79</sup> Als Konsequenz dieser im Vergleich zu den anderen Instrumenten sehr beweglichen Regelung einer Zweckbindung kam es in der Folge, wie noch zu beschreiben sein wird, zu einer starken Verlagerung der Schwerpunkte.

#### 4.4.2. Rechtsgrundlagen und Verfahren

Art. 235 EWGV bildet nicht nur die Rechtsgrundlage für die Zahlungsbilanzanleihen, sondern auch für das NGI. Allerdings bezieht sich das Instrument der Zahlungsbilanzanleihen auf ein seinerzeit neu auftretendes, besonderes Wirtschaftsproblem (ursprünglich die Rückführung der sogenannten "Öl-Dollars"), während das NGI bereits verfolgte Gemeinschaftsaktivitäten zusätzlich finanziell unterstützen soll.<sup>80</sup> Die Zulässigkeit eines Gemeinschaftseingriffs läßt sich grundsätzlich aus Art. 3 EWGV ableiten, der u.a. die Anwendung von Verfahren erlaubt, welche die Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ermöglichen. Insofern handelt es sich um eine Maßnahme der institutionellen Integration.

Die ergänzende Funktion geht aus dem Grundsatzbeschluß des Rates von 1978 hervor, der den neuen Finanzierungsmechanismus komplementär neben die bereits bestehenden Instrumente, die gleichzeitig verstärkt einzusetzen seien, stellt.<sup>81</sup>

Auf die Formulierung des Art. 235 EWGV, der lediglich eine Anhörung des EP zu einem Vorschlag der Kommission vorsieht, stützt sich der Rat bei seiner Weigerung, aus einem Beschluß des Rates einen Beschluß der Haushaltsbehörde zu machen, wie es das EP wiederholt verlangte.<sup>82</sup>

Mit seinem Grundsatzbeschluß von 1978 schuf der Rat einen Finanzierungsmechanismus, der ein sehr komplexes Verfahren aufweist.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Vgl. EG, Kommission 1977c, S. 24.

<sup>80</sup> Schon deshalb zweifelt Selmer, 1984, S. 44ff. an der Anwendbarkeit von Art. 235 EWGV bei der Schaffung des NGI. Denn Art. 130 EWGV sieht ähnliche Befugnisse für die EIB vor, so daß eine wesentliche Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Art. 235 EWGV nicht erfüllt ist. Der Anleiheplafond der EIB kann den Einwand nicht entkräften, da es in der Hand des Gouverneursrates liegt, die Obergrenze zu erweitern.

<sup>81</sup> Vgl. EG, Rat, 1978, S. 9.

<sup>82</sup> Vgl. EG, Parlament, 1982, S. 9.

<sup>83</sup> Vgl. zum folgenden EG, Rat, 1978, S. 9f.; EG, Rechnungshof, 1982, S. 10, 15ff., 24f.

- Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der EWG Anleihen bis zu 1 Mrd ERE zweckgebunden aufzunehmen. Es handelt sich dabei um eine nicht-revolvierende Obergrenze.
- Der Rat genehmigt im Rahmen dieses Höchstbetrags einstimmig Anleihetranchen und legt vorher zu jeder Tranche Leitlinien für die Förderungswürdigkeit von Vorhaben fest.
- In Anwendung dieser Leitlinien beschließt die Kommission über die Förderungswürdigkeit der ihr vorgelegten Darlehensanträge.
- Der Erlös einer Anleihetranche kann mehrere Darlehen mit verschiedenen Förderzwecken finanzieren.
- Dennoch müssen die Darlehenskonditionen so festgesetzt werden, daß die mit der Anleihebegebung und der Darlehensverwaltung verbundenen einmaligen und laufenden Kosten vollständig gedeckt werden können. Anleihe- und Darlehenswährungen entsprechen sich.
- Die Kommission handelt die Konditionen für jede Anleihetranche aus und überweist die aufgenommenen Mittel an die EIB.
- Die EIB führt die Darlehensgewährung und -verwaltung auf Rechnung und Gefahr der Gemeinschaft durch, legt aber, nachdem die Kommission die Förderungswürdigkeit bestätigt hat, Vergabekriterien analog zu Darlehen aus ihren eigenen Mitteln zugrunde.
- Das EP wird regelmäßig über die Finanzierungsvorgänge informiert. Dem Haushaltsvoranschlag ist eine Übersicht über die Anleihepolitik beizufügen.
- Der Schuldendienst für die NGI-Anleihen obliegt der Kommission. Die EIB überweist die korrespondierend fällig werdenden Darlehensraten abzüglich EIB-Provision an die Kommission.
- Die Kommission führt beim NGI - im Unterschied zu den EAG- Transaktionen - nur über die Anleihen Buch, da sämtliche Darlehensvorgänge in die Zuständigkeit der EIB fallen.

Die erste Anleihetranche von 500 Mio ERE genehmigte der Rat 1979, die zweite und dritte in Höhe von 400 Mio ERE bzw. 100 Mio ERE 1980. Die im Rahmen des NGI-I gewährten Darlehen dienten fast ausnahmslos der Kofinanzierung von Vorhaben, die bereits durch EIB-Darlehen unterstützt wurden.<sup>84</sup>

Schon im Verlauf der Diskussion um die Modalitäten des NGI-I hatte das EP mehrere Änderungen vorgeschlagen,<sup>85</sup> die der Rat jedoch in seinem Beschluß nur teilweise berücksichtigte. Die Vorstellungen des EP wichen vom Ratsbeschluß darin ab, daß

- die Haushaltsbehörde die Anleihen beschließen sollte,
- der Rat die Leitlinien mehrheitlich festlegen sollte,

<sup>84</sup> Vgl. EG, Kommission, 1981, S. 115; dies., 1985b, S. 34.

<sup>85</sup> Vgl. EG, Parlament, 1978, S. 34f.

- die Übersicht über die Anleihepolitik als Bestandteil des jährlichen Haushaltsplans anzusehen sei,
- das EP ein Tranchensystem für unzweckmäßig hielt.

Die mit dem NGI-I gewonnenen Erfahrungen veranlaßten auch die Kommission, Verbesserungen vorzuschlagen:<sup>86</sup>

- Um den NGI Kontinuität zu verleihen, sollte der Rat darauf verzichten, regelmäßig einen nicht erneuerbaren Gesamtplafond festzulegen.
- Trotz der schon 1978 vorgesehenen Möglichkeit, Anleiheerlöse zwischenzeitlich anzulegen, hatte das de facto eingehaltene back-to-back-Prinzip anscheinend zu einigen Schwierigkeiten geführt. Denn wenn die Summe der Anleihe- und Darlehensbeträge sich genau entsprechen sollte, mußten Kommission und EIB die Darlehensverträge zuerst abschließen, wodurch die Darlehensnehmer die Konditionen nur innerhalb einer Spanne kalkulieren konnten. Gleichzeitig durfte die Kommission die Kapitalmärkte nur nach Maßgabe der eingegangenen Darlehensverpflichtungen in Anspruch nehmen und war deshalb wenig beweglich. Um diese wenig befriedigende Situation zu ändern, schlug die Kommission eine gewisse Entkopplung von Anleihe- und Darlehensgeschäften vor. Eine solche Lösung bot sich umso mehr an, als ja zwischen der Erklärung der Förderungswürdigkeit und der endgültigen Unterzeichnung der Darlehensverträge eine Zeitspanne liegt, die eine Kalkulationsfrist für die Anleihegeschäfte der Kommission bieten konnte.<sup>87</sup> Es bliebe Aufgabe der EIB, diese NGI-Kassenmittel vorübergehend anzulegen.

Jedoch trägt die nächste Aktion der Gemeinschaft, die NGI-Erdbebendarlehen, mehr den Charakter einer ad-hoc-Nothilfe als einer kontinuierlichen Fortentwicklung des NGI-Systems. Der diesbezügliche Beschluß des Rates 1981 übernimmt deshalb die Modalitäten des NGI-I und ermächtigt die Kommission, bis zu einem Plafond von 1 Mrd ECU (Italien) bzw. 80 Mio ECU (Griechenland) Anleihen zwecks Wiederaufbaus in den beiden betroffenen Ländern aufzunehmen.<sup>88</sup> Neu war, daß EIB-Darlehen für den gleichen Zweck auf die Obergrenze angerechnet wurden, so daß sich die endgültige Bindung von NGI-Mitteln erst nach Ausschöpfen der Plafonds ermitteln läßt. Sämtliche Darlehen werden subventioniert, indem der Zins um drei Prozentpunkte pro Jahr zu Lasten des Gesamthaushalts verbilligt wird.

<sup>86</sup> Vgl. EG, Kommission, 1981, S. 117; EG, Parlament, 1981a, S. 15.

<sup>87</sup> Vgl. auch EG, Kommission, 1985b, S. 16, wo auf die Unterscheidung zwischen genehmigten Vorhaben und unterzeichneten Darlehen hingewiesen wird.

<sup>88</sup> Vgl. EG, Kommission, 1981, S. 117.



1982 ermächtigte der Rat die Kommission, bis zu 1 Mrd ECU im Rahmen des NGI-II aufzunehmen. Noch im gleichen Jahr genehmigte der Rat die Ausschöpfung dieses Plafonds in einer einzigen Tranche.<sup>89</sup> Die Vorschläge von EP und Kommission wurden nicht berücksichtigt. Allerdings dokumentiert die Ermächtigung für die EIB, ein Liquiditätshaltungssystem für NGI-Operationen einzurichten und die entsprechenden Konten auf Namen der Kommission zu führen, eine allmähliche Abkehr vom back-to-back-Prinzip.<sup>90</sup>

Erst der Beschluß des Rates über das NGI-III führte zu einer gewissen Reform des Verfahrens.<sup>91</sup> Er setzt einen Plafond von 3 Mrd ECU fest. Dieser Plafond ist durch zwei Tranchen in Höhe von 1,5 Mrd ECU (1983) bzw. 1,4 Mrd ECU (1984) fast ausgeschöpft worden. Nunmehr genehmigt der Rat diese Tranchen mit qualifizierter Mehrheit und legt die Leitlinien ebenso fest. Neu ist auch, daß die Zustimmung der Währungsbehörden eines Mitgliedstaats für Anleihen in der entsprechenden Währung explizit verlangt wird. Schließlich definiert der Beschluß die Stellung der Kommission gegenüber der EIB genauer und schreibt vor, daß Darlehensverträge von beiden Institutionen unterzeichnet werden. Die Kopplung einer Übersicht mit dem Haushaltsvoranschlag wird nicht mehr erwähnt. Es handelt sich jedoch alles im allem um unwesentliche Reformen, da sich der Rat in bezug auf den Plafond oder das Tranchensystem zu keiner Änderung bereit fand.

Mit ihrem Vorschlag zum Einsatz der verbleibenden 100 Mio ECU ("Europäisches Innovationsdarlehen") wich die Kommission 1983 stark von der bisher vorherrschenden Finanzierungsform ab: Sie schlug vor, den Darlehensnehmer von der Stellung von Sicherheiten zu entbinden, den Zinsendienst teilweise zu Lasten des Gesamthaushalts zu leisten und den Kredit in Form eines nachrangigen Darlehens zu gewähren.<sup>92</sup> Mit diesem Vorschlag gibt die Kommission die Bindung der Darlehens- an die Anleihekonditionen auf und stellt den haushaltsneutralen Charakter der Anleihe- und Darlehensoperationen zur Disposition.

1987 ermächtigte der Rat die Kommission, im Rahmen des NGI-IV Anleihen bis zu 750 Mio ECU zu begeben.<sup>93</sup> Das NGI-IV ist finanztechnisch insofern mit Neuerungen verbunden, als die EIB nunmehr die Liquiditätshaltung vollständig übernimmt, um den Gesamthaushalt von möglichen Risiken (Verlustgefahren und Gewinnmöglichkeiten aus der Kassenhaltung) zu entlasten. Weiter erklärte sich die Bank dazu bereit, zu gleichen Zwecken und auf gleiche Weise 750 Mio ECU aus eigenen Mitteln bereitzustellen.

<sup>89</sup> Vgl. EG, Kommission, 1982, S. 12.

<sup>90</sup> Vgl. EIB, 1983, S. 27.

<sup>91</sup> Vgl. EG, Parlament, 1983b, S. 9; EG, Rat, 1983a.

<sup>92</sup> Vgl. EG, Kommission, 1983a. Der Rat hat bisher keinen Beschluß gefaßt.

<sup>93</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987e, S. 36f.; EIB, 1987b, S. 9f.



Infolgedessen wird die Darlehenspolitik der EIB im Rahmen dieses Höchstbetrags an das NGI-IV gekoppelt. Die gravierendste Neuerung betrifft jedoch die Finanzierungsform: Mit den Mitteln des NGI-IV (und den EIB-Mitteln) können zwischengeschaltete Institute in die Lage versetzt werden, nicht nur Globaldarlehen zu vergeben, sondern auch Beteiligungen zu übernehmen, wobei sie allerdings das Risiko tragen müssen.

#### 4.4.3. Quantitative Entwicklung

Tab. 28 und 29 vermitteln einen Überblick über die quantitative Entwicklung des NGI seit Aufnahme der Anleihe- und Darlehenstätigkeit 1979. Diese Entwicklung wird weniger vom Umfang der Kreditnachfrage als vom Rat via Genehmigung von Anleihetranchen bestimmt. So ist der Rückgang der NGI-Operationen seit 1984 auf die Erschöpfung der beiden Tranchen des NGI-III zurückzuführen.<sup>94</sup> Da der Rat für das NGI-IV nur 750 Mio ECU vorgesehen hat, ist kaum zu erwarten, daß das Instrument in nächster Zeit nennenswert expandieren wird. Plafond und Tranchen bilden den entscheidenden Hebel des Rates; denn die Kommission hat stets rechtzeitig neue Vorschläge mit großzügiger Bemessung neuer NGI-Plafonds vorgelegt.<sup>95</sup>

Die unvollständige Konkordanz zwischen Anleihen und Darlehen hängt damit zusammen, daß das komplexe Verfahren einen merklichen Zeitabstand zwischen Genehmigung, Unterzeichnung und Auszahlung der Darlehen bedingt.<sup>96</sup> Dadurch stehen mitunter erhebliche NGI-Kassenmittel zur Auszahlung bzw. bereits eingegangene Darlehensrückzahlungen zur Anleihentilgung an. Die Differenz zwischen vereinnahmten Anleihebeträgen und ausgezahlten Darlehen spiegelt die Höhe der NGI-Kassenmittel in etwa wider. Die Tilgung setzte 1983 ein.<sup>97</sup> Die Anleihen werden nicht mehr nach der back-to-back-Methode getilgt, so daß sich weitere Verschiebungen einstellen können.

Wie Tab. 30 belegt, wurde ein erheblicher Teil der NGI-Darlehen bis 1985 mit Zinszuschüssen vergeben. Die sogenannten EWS-Zinszuschüsse konnten 1979 bis 1983 für Darlehen in Italien und Irland gewährt werden. Diese Länder waren von der Gemeinschaft als weniger wohlhabend bei gleichzeitig uneingeschränkter Beteiligung am EWS anerkannt worden. Deshalb ist es nicht erstaunlich, daß Italien etwa die Hälfte und Irland etwa ein Viertel der Mittel des NGI-I in

<sup>94</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 37.; dies., 1987e, S. 64.

<sup>95</sup> Etwa den Vorschlag für ein NGI-IV schon 1985 mit 1,5 Mrd ECU als Plafond; vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 12.

<sup>96</sup> Vgl. auch EG, Kommission, 1982, S. 17f.; dies., 1985b, S. 16.

<sup>97</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985d, S. 126.

Anspruch nahmen.<sup>98</sup> Daneben sind sämtliche Erdbebendarlehen mit Zinszuschüssen ausgestattet, so daß etwa 1981 drei Viertel der NGI-Darlehen zinssubventioniert wurden.<sup>99</sup>

Infolge der Ausweitung der Zweckbestimmungen und Neueinführung der Finanzierungstechnik 'Globaldarlehen' setzte mit dem NGI-II eine Diversifizierung auch nach Ländern ein. Während Zinszuschüsse und Kofinanzierungen mit der EIB in der Folge eine immer geringere Rolle spielten, machen Globaldarlehen inzwischen den Großteil der NGI-Darlehen aus, wie Tab. 31 zeigt. Die Modalitäten des NGI-IV sehen nur noch Globaldarlehen vor; gleichzeitig ist zu erwarten, daß die Kofinanzierungen mit der EIB wieder zunehmen.

Italien hat seinen Rang als Hauptnutznießer seit 1979 behaupten können; es beanspruchte die Hälfte aller NGI-Mittel. Während der Anteil Irlands auf etwa 8 v.H. zurückgegangen ist, kam die neue Ausrichtung des NGI über Globaldarlehen vor allem Frankreich zugute, dem insgesamt 19,5 v.H. der NGI-Mittel zufließen. Überraschend groß ist der Anteil des relativ reichen EG-Mitglieds Dänemark mit 8,6 v.H.<sup>100</sup>

#### 4.4.4. Die Entwicklung der Aufgabenschwerpunkte

Mit dem Grundsatzbeschluß des Rates von 1978 schuf die Gemeinschaft ein Instrument, das den vorrangigen Gemeinschaftszielen in den Bereichen Energie, Industrie sowie Infrastruktur dienen und gleichzeitig regionalpolitische Aspekte sowie Beschäftigungseffekte berücksichtigen sollte.<sup>101</sup> Als Leitlinie für die Tranchen des NGI-I legte der Rat die Finanzierung von Vorhaben mit regionalpolitischer Bedeutung im Infrastrukturbereich und im Energiesektor fest. Tab. 33 dokumentiert diese Ausrichtung des NGI-I für die Jahre 1979 bis 1981. Folge einer solchen Zweckbindung war nicht nur die Kofinanzierung mit der EIB, sondern gleichzeitig die Konzentration auf Großprojekte.<sup>102</sup>

Die Zweckbestimmung der Erdbebendarlehen ab 1981 ist als Sonderfall einer (regionalpolitischen) Nothilfe einzustufen.

Der Anwendungsbeschluß für das NGI-II erweiterte das Spektrum der zu fördernden Energievorhaben und Infrastrukturen und integrierte produktive Vorhaben von KMU vorwiegend außerhalb der Regionalfördergebiete.<sup>103</sup>

Der Grundsatzbeschluß des Rates über das NGI-III ergänzte den Beschluß von 1978 durch das Ziel der Verbreitung neuer Technologien und der In-

<sup>98</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985b, S. 34.

<sup>99</sup> Vgl. Tab. 30.

<sup>100</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987e, S. 93; Tab. 32.

<sup>101</sup> Vgl. EG, Rat, 1978, S. 10.

<sup>102</sup> Vgl. Carré u.a., 1983, S. 251.

<sup>103</sup> Vgl. EG, Kommission, 1982, S. 12; EIB, 1987b, S. 10.

novationsförderung durch Finanzierung von KMU-Investitionen.<sup>104</sup> In Anwendung dieses Grundsatzes sah der Ermächtigungsbeschluß über die erste Tranche des NGI-III die Berücksichtigung von Vorhaben innovativer KMU vor, wobei die Leitlinien des Rates jedoch rationelle Energienutzung und Infrastrukturen in gemeinsamem oder regionalpolitischem Interesse neben den KMU-Investitionen anführten und die Finanzierung selbst von Investitionsvorhaben größerer Unternehmen nicht ausschlossen.<sup>105</sup>

Für die zweite Tranche des NGI-III hat der Rat 1984 eine klarere Prioritätenfolge vorgegeben.<sup>106</sup> An erster Stelle stehen jetzt Investitionsvorhaben hauptsächlich von KMU mit Betonung des innovativen Charakters, an zweiter Stelle die rationelle Energienutzung und erst an dritter Stelle rangieren die Infrastrukturvorhaben. Diese drastische Verlagerung der Schwerpunkte innerhalb weniger Jahre spiegelt Tab. 33 deutlich wieder: Die Förderung von KMU-Investitionen ging vor allem zu Lasten der Regionalentwicklung.

Die Leitlinie für das NGI-IV beschränkt den Einsatz des Instruments ausschließlich auf Investitionen von KMU, wobei den innovativen Vorhaben aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit der EG ein besonderes Gewicht eingeräumt wird.<sup>107</sup> Abgesehen vom Finanzierungsverfahren ist die Zielsetzung weitgehend identisch mit derjenigen des Kommissionsvorschlags über die Verwendung der 100-Mio-ECU-Tranche des NGI-III von 1983.

Damit hat das NGI eine vollständige Kehrtwende weg von der Finanzierung von Energie- und Infrastrukturgroßprojekten, vor allem mit Regionalentwicklungszielen, hin zur Finanzierung kleinerer industrieller Vorhaben von KMU außerhalb der Regionalfördergebiete in Form von Globaldarlehen vollzogen. Das NGI hat einen Wandel erfahren, den keines der anderen, viel länger existierenden Instrumente auch nur annähernd erreicht hat. Nach Ansicht der Kommission führte erst die Konzentration des NGI auf KMU-Darlehen außerhalb der Regionalfördergebiete zu einer Arbeitsteilung mit der EIB, die ja nur innerhalb der Fördergebiete mit Globaldarlehen interveniert, und verlieh dem NGI "bis zu einem gewissen Grade einen spezifischen Charakter und gleichzeitig eine größere Autonomie."<sup>108</sup>

Eine solche Arbeitsteilung dürfte freilich nach dem Beschluß über das NGI-IV, der der EIB die Intervention mit eigenen Mitteln zu gleichen Zwecken erlaubt, kaum noch erkennbar sein.

<sup>104</sup> Vgl. EG, Rat, 1983a, S. 27.

<sup>105</sup> Vgl. EIB, 1984, S. 30f.

<sup>106</sup> Vgl. EG, Rat, 1984, S. 53f.; EG, Kommission, 1985b, S. 16.

<sup>107</sup> Vgl. EG, Rat, 1987, S. 34f.

<sup>108</sup> EG, Kommission, 1984b, S. 19.

#### 4.4.5. Die Sicherung der Anleihen

NGI-Anleihen sind auf zweierlei Art besichert:

- Die EIB vergibt die Darlehen nach den Vorschriften ihrer Satzung und trägt deshalb für erstklassige Sicherheiten Sorge.
- Der Gesamthaushalt übernimmt die Garantie für alle ausstehenden NGI-Anleihen.

In bezug auf die Sicherheiten, welche die Darlehensnehmer stellen müssen, kann auf die Ausführungen in Teil II, Kap. 2.4.5. verwiesen werden. Die Darlehensnehmer, die in den Jahresberichten der EIB detailliert aufgegliedert sind, setzen sich zum Großteil aus öffentlich-rechtlich kontrollierten Unternehmen zusammen, die bei Globaldarlehen auch als Finanzmittler fungieren. Teilweise treten sogar die Mitgliedstaaten selbst als Kreditnehmer auf. In ihrer Struktur dürften daher die von den Darlehensnehmern gestellten Sicherheiten denjenigen der EIB-Kredite sehr ähneln. Selbst für die nach dem NGI-IV-Beschluß neuerdings erlaubte Kapitalbeteiligung gilt, daß das Institut, welches ein entsprechendes Globaldarlehen empfängt, das Beteiligungsrisiko übernehmen muß, so daß sich keine neuen Risikoaspekte ergeben. Eine Ausnahme von dieser risikoscheuen Vergabepolitik hätte lediglich der Vorschlag der Kommission über ein Europäisches Innovationsdarlehen bedeutet. Er verzichtete ausdrücklich auf besondere Garantien der Darlehensnehmer und wollte statt dessen das Gewicht der Garantie durch direkteren Einsatz der Mittel des Gesamthaushalts stärken.<sup>109</sup>

Die Garantie des Gesamthaushalts für NGI-Anleihen ist technisch analog zu derjenigen für die Euratom- und Zahlungsbilanzanleihen geregelt. Auf der Ausgabenseite des Eingliederungsplans findet sich der z.E.-Vermerk im Einzelplan III - Kommission - unter Art. 840 als Garantie der EWG für Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft. Zur Verbuchung etwaiger Einnahmen aus dem Rückanspruch der EWG gegenüber dem Darlehensnehmer dient der Art. 803 mit analoger Bezeichnung auf der Einnahmenseite.<sup>110</sup> Sowohl in bezug auf die technische Abwicklung als auch auf die Beurteilung der Qualität dieser Garantie des Gesamthaushalts kann auf die Ausführungen zu den Euratomanleihen und zu den Zahlungsbilanzanleihen in Teil II, Kap. 3.3.4. bzw. 4.3.4. hingewiesen werden.

<sup>109</sup> Vgl. EG, Kommission, 1983a, S. 5.

<sup>110</sup> Vgl. EG, Parlament, 1986, S. 66ff., S. 296.

#### 4.4.6. Kritik des Finanzierungsinstruments

##### 4.4.6.1. Beurteilung der supranationalen Kompetenz anhand ökonomischer Kriterien

In bezug auf den Sinn des Einsatzes eines öffentlichen Finanzierungsinstruments ergeben sich im Falle des NGI keine grundsätzlich neuen Aspekte. Die ersten NGI-Tranchen verstärkten de facto die Aktivitäten der EIB in den Bereichen Regionalentwicklung und Energie. Die Schlußfolgerungen aus Teil II, Kap. 2.5.1.1. und 2.5.1.3. zu diesen Bereichen gelten folglich analog. Der neue Schwerpunkt der NGI-Darlehen, die Förderung von Hochtechnologie und Innovationen, ist ebenso wie die entsprechenden EIB-Aktivitäten zu kritisieren. Denn der Versuch, durch gezielte Finanzierungshilfen den Markt als Entdeckungsverfahren sinnvoll zu manipulieren, setzt einen Informationsvorsprung über zukünftige Bedürfnisse voraus, der weder bei den nationalstaatlichen Instanzen noch bei den supranationalen Instanzen in dieser Allgemeinheit erkennbar ist.

Läßt man die grundsätzliche Problematik des Beeinflussens von Innovationsentscheidungen durch öffentliche Finanzierungshilfen einmal außer acht, so kann eine supranationale Aktivität damit begründet werden, daß nationale Investitionsförderungsmaßnahmen, besonders angesichts der Verflechtung der EG-Volkswirtschaften, starke Spillover-Effekte zeitigen, so daß EG-Mittel und -Mitsprache diese Effekte moderieren und das bereits angesprochene "Gesamtgleichgewicht" herstellen können. Jedoch gilt dieses Argument eher für die Großprojekte, welche von den ersten NGI-Darlehen unterstützt wurden, und viel weniger für die Globaldarlehen zugunsten der KMU. Letztere bergen die Gefahr von diseconomies of scale: Die kritische Einschätzung aus Teil II, Kap. 2.5.1.2. gilt also uneingeschränkt. In bezug auf die Beurteilung von Finanzierungen im "gemeinsamen Interesse" allgemein kann auf das Resümee aus Teil II, Kap. 2.5.1.3. verwiesen werden.

##### 4.4.6.2. Zu den Ansatzstellen der NGI-Darlehen

Grundsätzlich sind NGI-Darlehen als Darlehen zu Vorzugszinsen zu bezeichnen, da das Instrument durch den Eintritt der Gemeinschaft als Garanten eine Mittelaufnahme am Kapitalmarkt ermöglicht, die aus Sicht der Darlehensnehmer günstiger ist, als wenn letztere selbst als Kreditnehmer aufgetreten wären. Allein die Tatsache, daß ein Investor NGI-Mittel in Anspruch nimmt, bedeutet schon, daß private Alternativfinanzierungen, die bei der Klärung des Vorzugsscharakters als Referenz dienen müssen, ungünstiger gewesen wären.

Darüber hinaus war bis 1983 ein Großteil der NGI-Darlehen mit Zinszuschüssen ausgestattet, so daß sich zum Liquiditäts- und Risikoüberbrückungseffekt ein gewisser Rentabilitätseffekt gesellte. Schließlich legt die im Rahmen des NGI-IV

avisierter Kapitalbeteiligung den Schwerpunkt auf die Mithaftung für den Erfolg einer Investition.

Zur Substitution von verlorenen Zuschüssen ist das NGI infolge seines Darlehenscharakters grundsätzlich nicht geeignet, wie dies etwa André und Carré/Mastracchio unter Hinweis auf die Budgetrestriktion des Gesamthaushalts suggerieren.<sup>111</sup> Denn wie in Teil I, Kap. 2.1. dargelegt, erreichen verlorene Zuschüsse primär einen Rentabilitätseffekt. NGI-Darlehen mit Zinszuschüssen erzielen zwar den gleichen Effekt, entlasten aber dafür den Gesamthaushalt in einem entsprechend geringeren Umfang.

Bei den durch die ersten NGI-Tranchen konkret finanzierten Großvorhaben dürfte weniger das Kapitalbeschaffungs- als das Rentabilitätsproblem (unsichere bzw. sehr langfristige, indirekte Rentabilität) entscheidend gewesen sein, so daß Zinszuschüsse für privat aufgebrachte Kredite das probatere Mittel darstellen, soweit sich nicht etwa der EFRE direkt beteiligt.

Für die mit dem NGI-III in den Vordergrund getretene Förderung von innovativen KMU stellt sich allerdings in der Tat das Liquiditäts- und Besicherungsproblem. Finanzierungspolitisch wären also Darlehen, die via Finanzmittlerrolle der EWG zu Vorzugszinsen vergeben werden, problemadäquat, wenn auch mitunter ein bedingt rückzahlbarer Kredit (Kommissionsvorschlag von 1983) oder eine Beteiligung (NGI-IV) präziser wirken könnten, da sie mit dem Investitionserfolg direkter gekoppelt sind. Denn es muß beachtet werden, daß die strengen Kriterien der EIB eine Risikoübernahme, wie sie gerade bei der jetzigen Zielgruppe der NGI-Mittel erwünscht ist, erschweren.<sup>112</sup>

In finanzierungssystematischer Hinsicht läßt sich ein sinnvoller Beitrag der supranationalen Ebene also nur sehr begrenzt ableiten.

#### 4.4.6.3. Die Überschneidungen mit der EIB

Selbst wenn NGI-Darlehen nur noch Großprojekte in gemeinsamem Interesse finanzieren, stellt sich die Frage nach der Existenzberechtigung des Instruments an sich. Denn die Rechtfertigung des NGI neben der EIB mit dem Hinweis auf die Grenzen der Expansionsfähigkeit der Bank (das 250-fache des gezeichneten Kapitals als Kreditobergrenze) wird durch die raschen Kapitalerhöhungen widerlegt. Als Rechtfertigung für die Schaffung des NGI bleibt dann nur noch, daß ein

<sup>111</sup> Vgl. André, 1980, S. 70; Carré u.a., 1983, S. 246.

<sup>112</sup> Die EWG überwälzt das Beteiligungsrisiko beim NGI-IV auf die nationalen Finanzmittler. Wie sich aus der bisherigen Praxis der Globaldarlehen ergibt, befinden sich diese vielfach in der Hand des betreffenden Mitgliedsstaates bzw. werden durch geeignete Staatsgarantien unterstützt.

neuer Name die Mittelinanspruchnahme am Kapitalmarkt erleichtert.<sup>113</sup> Die schnelle Bindung der Mittel, aus denen das EP eine echte Nachfrage ableiten zu können vermeint,<sup>114</sup> büßt ihre Überzeugungskraft als Argument ein, wenn man bedenkt, daß es sich um Billigmittel handelt, die eher Investitionsprioritäten verändern und andere Kreditquellen substituieren.<sup>115</sup>

Selbst als Ausdruck einer erweiterten supranationalen Kompetenz kann man das NGI kaum rechtfertigen, wie das Entscheidungsverfahren zeigt.<sup>116</sup> Das NGI wurde als ein Instrument konzipiert, mittels dessen die Kommission die von ihr als Gemeinschaftsaufgabe angesehenen Konvergenzziele besser verfolgen sollte, d.h. als Ergänzung zu den (zu sehr?) auf nationale Programme ausgerichteten Instrumenten EIB und EAG-Anleihen.<sup>117</sup> Ausdruck dieses gemeinsamen Interesses sollte die Entscheidung der Kommission über die Förderungswürdigkeit eines Projektes sein. Diese Kompetenz sollte der Kommission die Möglichkeit bieten, "ihre Verantwortung für die politische Ausrichtung dieses neuen Instruments in vollem Umfang wahrzunehmen."<sup>118</sup> Daß aber die Kommission diese Aufgabe wahrnehmen kann, erscheint fraglich, wenn der Rat die Leitlinien für jede Tranche präzise definiert und die EIB ihre Kriterien bei der Darlehensvergabe zugrundelegt. Das EP ließ bei seiner ersten Beurteilung des NGI keinen Zweifel daran, daß nationale Prioritäten die Hauptrolle spielten und das NGI in die Rolle eines weiteren Finanzausgleichsinstruments gedrängt werden könnte.<sup>119</sup> Zieht man die Konzentration auf bestimmte Länder - die Beneluxstaaten und Deutschland empfingen bisher keine NGI-Mittel - und das Fehlen einer eigenständigen Aufgabe für das NGI-I und NGI-II ins Kalkül, so ist dieses Resümee plausibel. Das EP interpretiert die Leitlinien dabei als präzisen Exekutivbeschluß. Dagegen bemängelte der Rechnungshof einerseits die Unverbindlichkeit der Leitlinien, resümierte aber andererseits, daß sich das NGI-System im Ergebnis nur dem Namen nach von den EIB-Darlehen unterschied.<sup>120</sup> Die Kommission begrüßte die

<sup>113</sup> Vgl. Carré u.a., 1983, S. 251. Zu dem dahinterstehenden Kalkül und zu seiner Berechtigung vgl. Teil II, Kap. 3.4.3.

<sup>114</sup> Vgl. EG, Parlament, 1981a, S. 23.

<sup>115</sup> Diese Einschätzung wird von den sicher NGI-freundlichen Autoren Carré/Mastracchio unterstützt, die es als anmaßend bezeichnen, zu behaupten, Investitionen wären ohne das NGI nicht realisiert worden, vgl. Carré u.a., 1983, S. 251. Vgl. zur anderen Sichtweise EG, Kommission, 1981, S. 118.

<sup>116</sup> Vgl. zur Kritik am Verfahren insbesondere EG, Parlament, 1981a, S. 28ff.; EG, Rechnungshof, 1982, S. 20ff.

<sup>117</sup> Vgl. EG, Parlament, 1981a, S. 6; Lewenhak, 1982, S. 73; Carré u.a. 1983, S. 251. Pfisterer, 1981, S. 416, weist auf die zeitweiligen Reibereien zwischen Kommission und EIB hin.

<sup>118</sup> Vgl. EG, Kommission, 1981, S. 117.

<sup>119</sup> Vgl. EG, Parlament, 1981a, S. 28ff., anders der Rat und die Kommission, vgl. EG, Parlament, 1982, S. 9.

<sup>120</sup> Vgl. EG, Rechnungshof, 1982, S. 20f.; so auch EG, Parlament, 1981a, S. 20.



Ausweitung des NGI auf KMU im Zusammenhang mit dem NGI-III als Autonomiegewinn.<sup>121</sup>

Dies alles läßt schließen, daß die Ziele des NGI-I und NGI-II mit einer Kapitalerhöhung für die EIB ebensogut hätten verfolgt werden können.<sup>122</sup>

Diese Kritik trifft für die neue Zielsetzung, Förderung von KMU außerhalb der Regionalfördergebiete, nicht zu. Nur wird der besondere Fördereffekt, den die Globaldarlehen der EIB in Regionalfördergebieten haben sollen, teilweise ausgeglichen.<sup>123</sup> Soll tatsächlich eine EG-weite Politik zur Innovationsförderung mit Finanzhilfen betrieben werden, so ist die bisherige "Arbeitsteilung" zwischen EIB- und NGI-Mitteln nicht sehr sinnvoll. Die Kopplung zwischen EIB- und NGI-Aktivitäten im NGI-IV-Beschluß scheint eine Konsequenz dieser Erkenntnis zu sein; nur stellt sich damit um so mehr die Frage nach der Notwendigkeit eines selbständigen NGI-Systems. Gerade die Konzentration auf die Globaldarlehensvergabe hat dazu geführt, daß Länder mit gut funktionierenden Finanzinstitutionen und ausgedehnten Wechselkursgarantiemechanismen (Frankreich, Italien) NGI-Mittel in besonderen Maße in Anspruch nehmen.<sup>124</sup> Die so entstehende Verteilung kann regionalpolitisch unerwünscht sein und, gerade weil es sich um Finanzierungen im produktiven Sektor handelt, zu Wettbewerbsverzerrungen in der Gemeinschaft führen. Damit zeigt sich ein weiterer Nachteil des finanzwirksamen Eingriffs der supranationalen Ebene im nationalen industriellen Sektor.

Daß das NGI allen Unzulänglichkeiten zum Trotz dennoch vermutlich längerfristig Bestand haben wird, verdankt es seinem Charakter als finanzpolitisches ad-hoc-Instrument, dessen Zielsetzung je nach wirtschaftlichen und politischen Opportunitäten pro Tranche anders formuliert werden kann. Von einer Zielkontinuität, wie sie bei allen anderen Instrumenten zumindest ansatzweise erkennbar ist, kann beim NGI keine Rede sein.

Für die Kommission bleibt das NGI attraktiv, da ihr durch den Beschluß über die Förderungswürdigkeit bei allgemein gehaltenen Leitlinien eine im Vergleich zu ihrer Rolle in der EIB offenbar bessere Möglichkeit gegeben ist, die Industriepolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dem Rat stehen durch die

<sup>121</sup> Vgl. EG, Kommission, 1984b, S. 19.

<sup>122</sup> Schon vor Schaffung des NGI warnte der WSA interessanterweise davor, angesichts von Koordinationsproblemen neue Finanzinstrumente mit sich überlappenden Kompetenzen zu schaffen. Es ist nicht eindeutig, ob diese Bemerkung auf das NGI gemünzt war, aber sie ist bezeichnend. Vgl. EG, WSA, 1979, S. 268.

<sup>123</sup> Von den NGI-Globaldarlehen profitieren z.B. Unternehmen in der Ile de France, einem der reichsten Ballungsgebiete in der EG, vgl. EG, Kommission, 1985b, S. 32; dies., 1986a, S. 39.

<sup>124</sup> Vgl. EG, Parlament, 1984, S. 7; EG, WSA, 1985, S. 3.



Plafonds und das Tranchensystem sowie eine enge Fassung der Leitlinien alle Möglichkeiten zu Gebote, das Finanzgebaren exakt zu steuern. Wie die zögerliche Beschlußfassung des Rates und die knapp bemessenen Tranchen deutlich machen, hat er seine Hebel entsprechend einzusetzen gewußt.

Selbst wenn alle Ziele des NGI-Systems bejaht werden, muß die EIB von der institutionellen Ausgestaltung her als das überlegene Instrument angesehen werden, so daß die Aufgaben des NGI mit den eigenen Mitteln der EIB bestritten werden sollten. Es kommt hinzu, daß der Rat der Finanzminister, der normalerweise über die Leitlinien für die NGI-Tranchen beschließt, als Rat der Gouverneure die Orientierungslinien für die Geschäftspolitik der Bank entwirft. Im Zusammenhang mit einer Verschmelzung wäre daran zu denken, den Einfluß der Kommission auf die EIB-Politik über den Verwaltungsrat zu stärken.

### III. Anleihe- und Darlehensoperationen in der Gesamtbetrachtung

Der Darstellung und Kritik der fünf einzelnen Anleihe- und Darlehensinstrumente, über die die Gemeinschaft verfügt, muß sich systematisch eine Einschätzung der Wirkungen anschließen, die diese Instrumente in ihrer Gesamtheit ausüben bzw. ausüben könnten. Dabei geht es zunächst darum, das quantitative Gewicht der Gemeinschaftsaktivitäten in etwa einzuschätzen sowie den mehr oder weniger allen Instrumenten eigenen Subventionscharakter offenzulegen. Nur wenn man diese beiden wichtigsten Determinanten angemessen berücksichtigt, kann der Einfluß der Anleihe- und Darlehensaktivitäten auf gesamtwirtschaftliche Zielgrößen, die ja teilweise explizit im Zielkatalog der einzelnen Instrumente aufgeführt sind, beurteilt werden.

Einsatzgrenzen der Instrumente wurden schon in der Einzelbetrachtung der Anleihe- und Darlehenstransaktionen offensichtlich, so daß es in einem weiteren Kapitel des vorliegenden Teils nur darum gehen kann, diese Grenzen unter Beachtung von Interdependenzen der Instrumente in allgemeiner Form zusammenzufassen.

Auf EG-Ebene nimmt die Diskussion um die etatmäßige Erfassung aller Anleihe- und Darlehensoperationen einen Rang ein, der die Frage nach dem ökonomischen Sinn des Nebeneinanders von fünf Instrumenten dort manchmal zu verdrängen scheint. Die Behandlung dieses mehr institutionellen Problems bildet den Abschluß der Gesamtbetrachtung.

#### 1. Der gesamtwirtschaftliche Einfluß der Anleihe- und Darlehensaktivitäten

##### 1.1. Maßstäbe gesamtwirtschaftlicher Steuerungsmöglichkeiten

###### 1.1.1. Das quantitative Gewicht

Tab. 34 gibt den Umfang der jährlich von den EG-Institutionen aufgelegten Anleihen wieder. Bereinigt um das kurzfristige ad-hoc-Instrument der Zahlungsbilanzanleihen zeigt der Trend stetig nach oben. Zum Vergleich ist die Bruttokreditaufnahme einer Körperschaft der dritten Ebene, der Bundesrepublik, aufgeführt. Obwohl eine gewisse Verzerrung bei der Umrechnung von DM in ECU unvermeidlich ist, zeigt der Vergleich, daß die Aktivitäten der (wirtschaftlich stärksten) Körperschaft der dritten Ebene das vier- bis fünffache der Gemeinschaftsaktivitäten ausmachen.

Ein ähnliches Bild vermittelt der durch die Anleiheoperationen bedingte Schuldenstand der Gemeinschaft, dargestellt in Tab. 35. Die Tilgungen sorgten

dafür, daß die Anleiheschulden in den letzten Jahren langsamer gewachsen sind. Vergleicht man den EG-Schuldenstand mit der Verschuldung des Bundes, um das Gewicht der Gemeinschaften an den Kapitalmärkten in etwa einschätzen zu können, so ergibt sich, daß die von den EG in Anspruch genommenen Mittel nur etwa ein Viertel des vom Bund beanspruchten Volumens ausmachen.

Schon dieser aufgrund unterschiedlicher Verschuldungskompetenzen und Ziele der Aktivitäten über diesen Aspekt hinaus kaum aussagefähige Vergleich mit der Verschuldung eines Mitgliedstaates läßt vermuten, daß die Anleiheaktivitäten nicht einmal EG-weit sehr ins Gewicht fallen. Diese Vermutung wird bestärkt, betrachtet man etwa den Anteil der EG-Emissionen an der Neubegebung öffentlicher Schuldverschreibungen seit 1981 in Tab. 36. Nur dank der Zahlungsbilanzanleihe für Frankreich erreicht die Gemeinschaft 1983 einmal einen über 10 v.H. liegenden Anteil. Unter den internationalen Organisationen insgesamt (Weltbank, diverse internationale Entwicklungsbanken) nehmen die EG freilich eine bedeutende Position als Anleiheemittent ein.

Wie Tab. 37 zeigt, hat die EIB als Einzelinstrument die dominierende Stellung bei den Gemeinschaftsaktivitäten. Sie vereinigt regelmäßig etwa zwei Drittel der jährlichen Anleihe- und Darlehenstätigkeit auf sich, sieht man von den punktuell eingesetzten Zahlungsbilanzanleihen ab. Beim NGI macht sich die zögerliche Freigabe von Tranchen nach 1983 quantitativ bemerkbar, so daß die EGKS-Aktivitäten insgesamt den zweiten Platz einnehmen.

Da die Darlehen überwiegend zu investiven Zwecken vergeben werden, läßt sich ihr Steuerungspotential in etwa angeben, wenn man die Inzidenz der Darlehen auf die BAI berechnet. Tab. 38 zeigt, daß die Darlehen EG-weit nur einen sehr geringen Anteil der BAI finanzierten, auch wenn sich dieser Anteil in den letzten zehn Jahren in etwa verdoppelt hat. Unterstellt man nun, daß EG-Darlehen nur etwa ein Drittel der jeweiligen Investitionskosten ausmachen und berücksichtigt man weiterhin, daß diese Darlehen schwerpunktmäßig bestimmten Regionen (Irland, Mezzogiorno) bzw. Sektoren (Energie) zugute kamen, so lassen sich nur sektoral bzw. regional Finanzierungsbeiträge der Gemeinschaft von 5 - 10 v.H. errechnen,<sup>1</sup> die nennenswert sein können.

Insgesamt ist das Gewicht der EG-Transaktionen gering einzustufen, gleichgültig, ob man die Bedeutung an den internationalen Kapitalmärkten (Anleihen) oder am Investitionsvolumen in der Gemeinschaft mißt (Darlehen).

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch Carré u.a., 1983, S. 249; EG, Kommission, 1985b, S. 11f.

### 1.1.2. Der Subventionscharakter

Sollen die Darlehensinstrumente der EG ihre Lenkungsfunktion erfüllen, müssen sie ein Subventionselement aufweisen, das sich für die Darlehensadressaten als ein erkennbarer finanzieller Vorteil darstellt.

Die Subventionswertermittlung stößt auf kaum lösbare Probleme. Ein Kostenansatz, der die Kosten der Refinanzierung, Verwaltung und von Zins- sowie Tilgungsausfällen den Erträgen in Form von Zinseinnahmen und erhobenen Kreditnebenkosten gegenüberstellt,<sup>2</sup> ist bei den Operationen der EG nicht aussagekräftig. Infolge der zahlreichen Fonds lassen sich Anleihen und Darlehen einander zwar einigermaßen zurechnen, so daß die Bestimmung des Kostenzinssatzes möglich erscheint. Die in den Generaldirektionen anfallenden Verwaltungskosten ließen sich möglicherweise pauschal veranschlagen und verteilen. Jedoch betonen Bank und Kommission immer wieder, daß sie ihre Operationen kostendeckend durchführen. Aus diesem (vordergründig) kostenneutralen Charakter folgt, daß die entscheidende Vergünstigung für den Darlehensnehmer nicht eine durch den Kostenansatz unmittelbar errechenbare Zinssubvention darstellt, sondern die durch diesen Ansatz nicht unmittelbar erfaßbare Instrumentalisierung des Standings der Gemeinschaft.

Die Effekte dieser Instrumentalisierung werden beim Preisansatz<sup>3</sup> erfaßt. Dieser Ansatz ermittelt den Subventionswert, indem er den Preis (Zinssatz), den der Darlehensnehmer für ein EG-Darlehen entrichtet, mit dem Preis (Zinssatz), den er für einen gleichgearteten Marktkredit entrichten würde, vergleicht. Da das Subventionselement nicht nur im Zinssatz, sondern auch in den Tilgungsbedingungen, der Laufzeit oder den Kreditnebenkosten liegen kann, ist darauf zu achten, daß als Referenzgröße ein Marktkredit mit - abgesehen vom Zinssatz - identischen Konditionen herangezogen wird. Dabei spielt ein Verzicht auf adäquate Sicherheiten zunächst keine Rolle, da EG-Kredite vorwiegend durch Staatsbürgschaften erstklassig abgesichert sind. Unter den Bedingungen einer solchen Besicherung kann vermutet werden, daß der Kapitalmarkt zur Abgabe eines vergleichbaren Angebots i.d.R. bereit sein dürfte, so daß der Fall einer Nichtvergleichbarkeit aufgrund fehlenden Marktangebots im vorliegenden Fall eine Randerscheinung sein dürfte.

Im Rahmen eines Preisansatzes nimmt etwa Gloystein einen durchschnittlichen Zinsvorteil von einem Prozentpunkt an, legt eine Durchschnittslaufzeit der Darlehen zugrunde und ermittelt über einen willkürlichen Kalkulationszinsfuß ein "Beihilfeäquivalent" in v.H. der vergebenen Darlehenssummen.<sup>4</sup> Die Weltbank errechnet für ihre Darlehen einen "Zuwendungsfaktor", indem sie zunächst die

<sup>2</sup> Vgl. Dickertmann u.a., 1987, S. 35ff.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, S. 37ff.

<sup>4</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 257ff.

Differenz zwischen dem gegenwärtigen Nennwert der Darlehenszusagen und dem mit einem Kalkulationszinsfuß diskontierten Wert künftiger Kapitalrückzahlungen auf Zinsen errechnet. Sodann bezieht sie diese Differenz auf den Nennwert der Darlehenszusagen. Der Quotient beziffert den Zuwendungsfaktor in v.H. der zugesagten Darlehenssumme.<sup>5</sup>

Solche Berechnungsmethoden sind für EG-Darlehen unzweckmäßig, denn bei den Gemeinschaftsdarlehen muß der Subventionseffekt (Zinsvorteil) nach Ländern differenziert werden. Wie Übersicht 3 in Teil II, Kap. 2.4.7.1. schon zeigte, ist die Bonität der EG-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, so daß ein pauschaler Zinsvorteil von 1 v.H. (Gloystein) nach Ländern zu differenzieren wäre. Zusätzlich spielt ggf. die Bonität des jeweiligen privaten Darlehensnehmers eine Rolle, da sonst etwa die Kreditvergabe in die Bundesrepublik kaum noch zu erklären wäre.

Ebensowenig zweckmäßig ist die Annahme eines einheitlichen Kalkulationszinsfußes, da der Wechselkursaspekt gerade bei Gemeinschaftsdarlehen eine bedeutende Rolle spielt. Mehrere Staaten geben Wechselkursgarantien,<sup>6</sup> deren Subventionsäquivalent sich erst nach Tilgung des Darlehens quantifizieren läßt, je nach Entwicklung der nationalen Währung erheblich variiert und jeden Referenzzins beeinflußt.

Es ist kaum möglich, den Beitrag zum Standing der Gemeinschaft aufzusplitten und bestimmten finanziellen Faktoren (z.B. Rücklagen, sichere Einnahmen) oder einzelnen Ländern zuzuweisen. Denn abgesehen von den Rücklagen der EIB und der EGKS verfügen die EG über kein Vermögen, das die Grundlage zur Schaffung eines erstklassigen Standings bilden könnte. Eine ebensowenig aufschlußreiche Kennzahl würde eine Schuldendienstquote bilden, die den Anleihebestand der EG in Beziehung zum jährlichen Aufkommen aus EG-Eigenmitteln und der Umlage setzt. Zwar läßt sich aus Tab. 39 entnehmen, daß die verbürgten Anleihen und Darlehen 1986 etwa ein Drittel der Einnahmen im Gesamthaushalt ausmachten. Diese Quote stieg zudem rasant von 14,4 v.H. (1978) auf etwa die Hälfte der Einnahmen (1984). Ein Vergleich mit ähnlichen Quoten von Einzelstaaten oder von Privatunternehmen verbietet sich aber, da die Exekutive der EG nur eingeschränkten Einfluß auf die Entwicklung der Anleihen und praktisch keinen Einfluß auf die Entwicklung der Einnahmen hat.<sup>7</sup> Da auch die Privilegien der Gemeinschaft, d.h. der Verzicht der Mitgliedstaaten auf Ausschüttungen im Fall von EIB und EGKS, die Steuervorteile der EIB oder Sonderkonditionen supranationaler Daueremittenten bei den Plazierungskonsortien für den

<sup>5</sup> Vgl. Caesar, 1980, S. 46.

<sup>6</sup> Z.B. Großbritannien, vgl. Lewenhak, 1982, S. 151; Ott, 1987, S. 274.

<sup>7</sup> Vgl. auch Geisst, 1980, S. 130.

Darlehensnehmer kaum entscheidend zu Buche schlagen, ist der gewichtigste subventionswerte Vorteil in den direkten oder indirekten Garantien der EG-Mitgliedstaaten zu sehen. Diese ermöglichen ein erstklassiges Standing, das kostenlos weitergegeben ein attraktives Kreditangebot bedingt. Die fundamentalen Daten, die zur Einstufung der Gemeinschaft an den Kreditmärkten herangezogen werden, lassen sich nur aus den Daten der Mitgliedstaaten ableiten.<sup>8</sup> Dies gilt um so mehr, als zu den direkten Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten selbst als Darlehensnehmer eingehen, die Bürgschaften hinzukommen, die sie für Gemeinschaftsdarlehen zugunsten Dritter, seien es Privatunternehmen oder Nicht-EG-Länder, leisten. Im Darlehensportefeuille der Gemeinschaft dürften Kredite ohne jede Mitverpflichtung eines Mitgliedstaates die Ausnahme sein.<sup>9</sup>

Vom Darlehensportefeuille werden keine das EG-Standing günstig beeinflussenden Impulse ausgehen, da politische Prioritäten seine Streuung erheblich stärker beeinflussen als risikotechnische Überlegungen (Diversifikation). Alle Ansätze zur Bestimmung von Determinanten des EG-Standings führen wieder zurück zur Frage nach den Garanten. Sowohl der Wert einer Bürgschaft als auch das Subventionselement der zu nicht nach Ländern differenzierten Konditionen vergebenen EG-Darlehen richten sich nach der Bonität des betreffenden Landes: 1986 dürfte somit das Subventionselement bei nach Griechenland geflossenen Darlehen c.p. am höchsten, vice versa der Wert der griechischen Bürgschaft für EG-Darlehen am niedrigsten zu veranschlagen gewesen sein.

Für die Kapitalbeschaffungskosten der EG entscheidend sind Kreditwürdigkeit und Wirtschaftskraft aller zwölf Mitgliedstaaten. Die Beiträge der einzelnen Staaten zur Kreditwürdigkeit der Gemeinschaft lassen sich grob abschätzen, wenn die Anteile der einzelnen Staaten am BIP der Zwölfergemeinschaft 1986 aus Tab. 40 und daneben die Länderbonität nach Übersicht 3 betrachtet werden.<sup>10</sup> Der Subventionswert dieser Gemeinschaftsbürgschaften bzw. des Haftungskapitals der EIB läßt sich, von der generell sehr bedingten Anwendbarkeit des Kosten- und

<sup>8</sup> Vgl. Geisst, 1980, S. 129; ähnlich Ott, 1987, S. 274f. Die Rolle der Mitgliedstaaten als lenders of last resort für die Gemeinschaft wird z.B. offensichtlich, wenn man an die Regelung der EG-Finanzprobleme 1984 durch die rückzahlbaren Vorschüsse denkt. Formal könnte man die Montanunion ausnehmen, da sie sich ihr Kreditstanding zunächst durch den Garantiefonds geschaffen hat und den Umlagesatz autonom festlegen kann. Ihre gegenwärtige Finanzlage rechtfertigt es jedoch, sie genauso wie die anderen Institutionen einzustufen.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Tab. 7 und Tab. 19.

<sup>10</sup> Bei der Ermittlung der Länderbonität werden Zahlungsbilanzsituation, Staatsverschuldung, Devisenreserven u.v.a. neben dem Sozialprodukt berücksichtigt. Das Resultat einer so umfassenden Evaluierung ist infolge von Gewichtungsmöglichkeiten allerdings in Grenzen gestaltbar; vgl. dazu auch Wheelock, 1975, S. 31.

Preisansatzes für Bürgschaften einmal abgesehen,<sup>11</sup> allein deshalb nicht exakt ermitteln, weil Schadensfälle bisher nicht publik wurden und infolgedessen keine Annahmen über die Häufigkeitsverteilung gemacht werden können.

Hingegen sind Zinsverbilligungen vergleichsweise einfach als Subventionen zu quantifizieren, da sie direkt aus dem Gesamthaushaltsplan bzw. dem Finanzbericht der EGKS hervorgehen.

Es bleibt festzuhalten, daß der (Brutto-)Subventionsbeitrag der Gemeinschaft zu einem EG-Darlehen dann abgeschätzt werden kann, wenn es gelingt, die Kosten eines am Kapitalmarkt vom EG-Darlehensnehmer direkt zu gleichen Zwecken und mit gleicher Ausstattung bezüglich Laufzeit etc. aufgenommenen Kredits zu ermitteln. Hinzuzurechnen sind ggf. Zinssubventionen der EG. Den höchsten Subventionswert dürften demnach (Unter-)Darlehen an KMU in Griechenland und Portugal sowie Kredite der EIB an AKP- und Mittelmeerländer aufweisen.<sup>12</sup> Die wichtigste Determinante dieses Kostenvorteils, die Eventualverbindlichkeit der Gemeinschaft, läßt sich als Kostenfaktor jedoch nicht quantifizieren. Der subventionswerte Nettovorteil muß folglich offen bleiben.

Die Determinanten des subventionswerten Vorteils eines EG-Darlehens für den Darlehensnehmer lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Verzicht der Mitgliedstaaten auf Ausschüttungen beim Eigenkapital der EIB und der EGKS,
- Steuervorteil der EIB,
- umfassende Haftungsgarantien der Mitgliedstaaten,
  - \* gesamtschuldnerische Verpflichtungen der Zwölfergemeinschaft (Bürgschaften im Gesamthaushalt, Mittelmeer- und AKP-Darlehen)
  - \* indirekte Verpflichtungen der Staaten durch Bürgschaften, die sie für Projekte in ihren Hoheitsgebieten leisten,
- Zinsverbilligungen der Gemeinschaft (EGKS-, EWS-System, Erdbeben-darlehen).

<sup>11</sup> Vgl. dazu Dickertmann u.a., 1987, S. 39f.

<sup>12</sup> Von den aus Haushaltsmitteln gewährten Darlehen zu Sonderkonditionen und Beteiligungen, die teilweise über die EIB laufen, wird hier abgesehen.

## 1.2. Einflüsse der Anleihe- und Darlehensaktivitäten auf einzelne gesamtwirtschaftliche Größen

### 1.2.1. Beeinflussung der Kapitalallokation

Ist das im vorangegangenen Kapitel abgeleitete Subventionselement für den Kreditnachfrager spürbar, kann es den EG durch Selektion gelingen, Kapitalströme in eine gewünschte Richtung zu lenken. Die Frage nach der Beeinflussung der Kapitalallokation soll unter drei Teilaspekten betrachtet werden:

- Wie gelingt es, über die von den EG selbst bewegten Mittel hinaus Kapital zu mobilisieren?
- Kann von den Anleiheaktivitäten der Gemeinschaft eine Integrationswirkung auf die Kapitalmärkte ausgehen?
- Läßt sich ein von den Anleihe- und Darlehensoperationen induzierter regionaler Kapitaltransfer feststellen?

#### 1.2.1.1. Der Mobilisierungseffekt

Sollen die Darlehen der Gemeinschaft einen spürbaren Gesamteffekt zeitigen, ist eine erfolgreiche Mobilisierung von Privatkapital über die unmittelbar durch die EG-Operationen bewegten Mittel hinaus unabdingbar. Die Kommission betont die Katalysator- und Multiplikatorfunktion der Instrumente daher besonders.<sup>13</sup> Bestimmte Voraussetzungen für eine solche Funktion, nämlich das Vorhandensein von anlagesuchenden Mitteln und gewisse "lags", mit denen der Kreditmarkt auf Finanzierungswünsche reagiert, sieht sie als gegeben an. Die Mobilisierungsfunktion wird dadurch akzentuiert, daß die Instrumente sich - mit Ausnahme der Zahlungsbilanzanleihen - auf Teilfinanzierungen beschränken.<sup>14</sup> Eine Anstoßwirkung ist insofern plausibel, als eine EG-Beteiligung potentiellen privaten Kapitalgebern politische Prioritäten signalisiert und durch das Engagement Kreditrisiken für die Mitfinanciers verringert werden.

Im Falle der Zahlungsbilanzdarlehen kann der Multiplikatoreffekt als Folge des erleichterten Zugangs des Empfängerlandes zu den internationalen Kapitalmärkten gesehen werden, soweit das begünstigte Land dadurch hinreichend motiviert wird,

<sup>13</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987e, S. 21.

<sup>14</sup> EIB und EGKS grundsätzlich bis zu 50 v.H., EAG bis zu 20 v.H. Beim NGI fehlt eine explizite Bestimmung, doch blieb der Finanzierungsanteil aus NGI-Mitteln bisher stets deutlich unter 20 v.H., vgl. EG, Kommission, 1985b, S. 34; dies., 1986a, S. 41. Im Falle der Zahlungsbilanzanleihen lassen sich "Projektkosten" insgesamt nicht plausibel fixieren.



diese neuen Möglichkeiten auszunutzen.<sup>15</sup> Bei den übrigen Instrumenten, die nach dem Prinzip der Teilfinanzierung arbeiten, kann das brutto mobilisierte Mittelvolumen dadurch errechnet werden, daß ein zur Verfügung gestellter Betrag unter Verwendung einer empirisch ermittelbaren durchschnittlichen Deckungsquote auf 100 hochgerechnet wird<sup>16</sup> und von dieser Summe der zur Verfügung gestellte Betrag des jeweiligen EG-Instruments abgezogen wird. Für das NGI-II ergibt sich beispielsweise bei einem Plafond von 1 Mrd ECU und einer durchschnittlichen Deckungsquote von 16,5 v.H.<sup>17</sup> brutto das folgende Mobilisierungsvolumen:

$$\frac{(1 \text{ Mrd ECU} \cdot 100)}{16,5} - 1 \text{ Mrd ECU} = 5,06 \text{ Mrd ECU}$$

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die EIB 19,9 v.H. der Projektkosten kofinanziert hat, so daß nur 3,85 Mrd ECU durch EG-Instrumente mobilisiert worden sind. Dieses mobilisierte Volumen wäre ggf. noch nach Ländern oder Sektoren zu differenzieren und - um eine Nettogröße zu erreichen - um substitutiv in Anspruch genommene Mittel zu bereinigen.<sup>18</sup>

Daß die Gewährung von EG-Darlehen eine Signalwirkung auf private Kapitalgeber ausüben kann und insofern weitere Mittel nach sich zieht, ist auf folgende Punkte zurückzuführen:<sup>19</sup>

- EG-Darlehen verdeutlichen politische Prioritäten,
- die Finanzierungskosten verringern sich,
- und die EIB prüft die Projekte i.d.R. gründlich.

Damit wird freilich nicht garantiert, daß die EG-Aktivitäten für eine verbesserte Allokation der Ressourcen im Sinne einer Umlenkung von Kapital in "zukunftsweisende" Bereiche sorgen: Denn man kann nicht behaupten, daß die EG-Instanzen über einen allgemeinen Informationsvorsprung im Hinblick auf zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen verfügen, noch dürfte die Darlehenspolitik frei von kurzfristigen politischen Opportunitäten sein. Die Darlehenspolitik der EIB etwa hatte in der Vergangenheit oft eher strukturkonservierende Ziele.<sup>20</sup>

Die strengen Sicherheitsvorschriften der EIB lassen zunächst wenig Spielraum für eine Risikovorreiterrolle von NGI- und EIB-Mitteln.<sup>21</sup> Zwar können die Mitgliedstaaten hier Abhilfe schaffen, indem sie großzügig Bürgschaften gewähren und ihre nationalen Entwicklungsbanken ergänzend einschalten; jedoch bleiben

<sup>15</sup> Vgl. ähnlich Cäsar, 1980, S. 45.

<sup>16</sup> Vgl. Dickertmann, 1980, S. 403.

<sup>17</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 41.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Teil III, Kap. 1.2.3.

<sup>19</sup> Vgl. auch Woolley, 1975, S. 56.

<sup>20</sup> Vgl. dazu die Kritik von Lewenhak, 1982, S. 165, an den Darlehen an die stahlerzeugende und -verarbeitende Industrie.

<sup>21</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 143.

die Einwände hinsichtlich eines oft eher kurzfristigen Kalküls und des mangelnden Informationsvorsprungs gegenüber privaten Kapitalgebern bestehen.

#### 1.2.1.2. Die Integrationswirkung auf die Kapitalmärkte

Die Vermutung, daß die Anleihen der Gemeinschaft integrierend auf die EG-Kapitalmärkte wirken könnten, stützt sich auf ihre Standardisierung, den Bekanntheitsgrad der EG-Institutionen und das geringe Risiko, das Anleihen, hinter denen die Wirtschaftskraft von 12 EG-Staaten steht, zu eigen ist.<sup>22</sup> Weil die entsprechenden Wertpapiere auf mehreren nationalen Märkten gleichzeitig gehandelt werden, verbessern sich die Substitutionsmöglichkeiten zwischen den auf verschiedenen Märkten gehandelten Titeln: Entwickelt sich zwischen EG-Anleihen und bisher nur national handelbaren Titeln ein Austauschverhältnis, können die EG-weit gehandelten Gemeinschaftstitel eine Brückenfunktion zwischen diversen nationalen Märkten übernehmen. Unterstützt wird diese Integrationswirkung durch die EG-weit formell nur wenig eingeschränkten Refinanzierungs- und Darlehensvergabemöglichkeiten der EG-Institutionen und die standortunabhängige Festlegung der Zinssätze.<sup>23</sup> Becker kommt so zu dem Resultat, daß die EIB durch einen Ersparnistransfer innerhalb der EG einen spürbaren Beitrag zur Bildung eines integrierten Finanzmarktes leiste.<sup>24</sup>

In quantitativer Hinsicht ist dieser Effekt zu relativieren, denn die EG begeben nicht nur Anleihen am europäischen Kapitalmarkt. Daraus leitet die Kommission folgerichtig ab, "daß die Anleihe- und Darlehensinstrumente nur nebenher als Mechanismus für den Kapitaltransfer zwischen den Ländern der Gemeinschaft funktionieren ..."<sup>25</sup> Betrachtet man etwa die Relation zwischen den EG-Schuldverschreibungen und den Schuldverschreibungen der Mitgliedstaaten (Tab. 36) oder den Anteil der EG-Darlehen an den BAI (Tab. 38), so wird deutlich, daß der Integrationseffekt schon aufgrund des geringen Anleihevolumens vernachlässigt werden kann. Es sprechen aber auch Kompetenzgrenzen gegen einen nennenswerten Integrationseffekt: Um die EG-Anleihepolitik im Integrationssinn instrumentalisieren zu können, müßten Kommission und EIB über erheblich größere Verschuldungsbefugnisse verfügen, als dies gegenwärtig bei den unter nationaler Kuratel (EG-Ministerrat, EIB-Gouverneursrat) stehenden Instrumenten der Fall ist. Das Ziel der Vereinheitlichung der Kapitalmärkte wird durch die Anleiheinstrumente - wenn überhaupt - nur sehr nachrangig verfolgt: Lediglich die Richtlinien des Gouverneursrates für die Kreditpolitik der EIB

<sup>22</sup> Vgl. Allen, 1976, S. 70f.

<sup>23</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 163f.

<sup>24</sup> Vgl. Becker, 1973, S. 46.

<sup>25</sup> EG, Kommission, 1980, S. 88.

nennen in Abschnitt III.f das Ziel der schrittweisen Vereinheitlichung der Kapitalmärkte.

Als gravierender ökonomischer Einwand ist anzusehen, daß die wichtigste Quelle von Kostenvorteilen, der Einheitszinssatz (z.B. bei EIB-Währungscocktails), notwendige gesamtwirtschaftliche Anpassungen in Ländern mit hohen Nominalzinsen verzögern kann.<sup>26</sup>

Es läßt sich mit der Kommission resümieren, daß die zu beobachtende Integration der Märkte "durch die Expansion der Welterzeugung, durch den internationalen Handel, durch die transnationale Tätigkeit der Unternehmen und durch die Öffnung der Binnenmärkte für ausländische Finanzinstitutionen, an allererster Stelle aber durch die neuen Informationstechnologien"<sup>27</sup> ausgelöst wurde.

#### 1.2.1.3. Der Transfereffekt

Die Aufrechterhaltung und Fortentwicklung der wirtschaftlichen Integration kann durch öffentlich induzierte Kapitaltransfers, die Wirtschaftskraftunterschiede durch gezielte Wachstumsimpulse tendenziell kompensieren oder - kurzfristiger betrachtet - einen partiellen Zahlungsbilanzausgleich bewirken, unterstützt werden.<sup>28</sup> Der Sinn und das Gewicht dieser unterstützenden Funktion hängt freilich davon ab, welche Vermutungen über den Einfluß der Integration auf die Kapitalströme herrschen.<sup>29</sup>

Unabhängig davon, wie die Wirkung der Integration auf die Kapitalströme im einzelnen beurteilt wird, dürfte eine Verlagerung der Kreditaufnahme von der nationalen auf die supranationale Ebene ebenso wie die Neuschaffung von supranationalen Anleihe- und Darlehensinstrumenten überhaupt schon infolge der damit einhergehenden, über nationale Grenzen hinausreichenden Entzugs- und Zuführungseffekte wie ein Finanzausgleich wirken. Will man den Umfang der Finanzausgleichswirkungen schätzen und beurteilen, so muß man die potentiellen Verteilungs- bzw. Umverteilungswirkungen in drei Stufen analysieren:<sup>30</sup>

1. Zunächst gilt es, die primären Liquiditätseffekte zu erfassen, d.h. die vergebenen Darlehen nach Ländern aufzuteilen und die Herkunft der Anleihemittel zu klären. Während ersteres ohne größere Probleme möglich erscheint, ist die Herkunft der Anleihemittel aufgrund der internationalen Verflochtenheit der Kapitalmärkte und der globalen Anleiheaktivitäten der EG praktisch nicht zu

<sup>26</sup> Vgl. i.e. Meyer, 1984, S. 273ff.

<sup>27</sup> EG, Kommission, 1987e, S. 15.

<sup>28</sup> Vgl. Hackenbroch, 1983, S. 5.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Teil II, Kap. 2.5.1.1. Cairncross u.a., 1974, S. 90, sprechen z.B. der EIB explizit die Aufgabe zu, unerwünschte, integrationsinduzierte Kapitalströme ins Zentrum durch einen Retransfer der Mittel zu korrigieren.

<sup>30</sup> Vgl. Caesar, 1980, S. 44ff.

ermitteln.

2. Darauf basierend müßte in einem zweiten Schritt der absolute Subventionsanteil berechnet werden, indem die in Teil III, Kap.1.1.2. dargestellten Subventionselemente in v. H. separat für jedes Land mit dem Nettozufluß an Darlehensmitteln multipliziert werden. Es wurde an der genannten Stelle schon klar, daß sich diese Subventionselemente wohl in etwa schätzen, nicht aber quantitativ exakt erfassen lassen.

3. In einem letzten Schritt wären Nebenwirkungen und Substitutionseffekte, vor allem in bezug auf Wechselkurse und Zinsen, sowie langfristige Folgen der Darlehensvergabe, d.h. der Produktivitätsbeitrag des geförderten Projekts oder durch die Gemeinschaftsoperationen induzierte Investitionen (z.B. infolge einer verbesserten Infrastruktur) zu berücksichtigen, die die Transferfähigkeit eines Schuldnerlandes entscheidend beeinflussen. Dabei wird der Rahmen der formalen Inzidenz hin zu dem einer effektiven Inzidenz überschritten.<sup>31</sup> Die genannten Faktoren können quantitativ nicht erfaßt werden. Da aber die EG-Darlehen mit Ausnahme der Zahlungsbilanzanleihen auf langfristige Effekte und vor allem Folgeinvestitionen zielen, darf dieser Aspekt nicht ausgeklammert werden.

Tab. 40 gibt einen Überblick über die Anteile der EG-Mitglieder am gesamten Darlehensvolumen der Gemeinschaft seit 1981. Dabei wurde die Darlehensvergabe der EIB an Spanien und Portugal vor dem Beitritt dieser Länder ebenso integriert wie das Zahlungsbilanzdarlehen an Frankreich 1983. Absolut hat Italien mit Ausnahme von 1983 den höchsten Anteil auf sich vereinigt, gefolgt von Frankreich bzw. Großbritannien. Fast leer ausgegangen sind die Beneluxstaaten.

Angesichts der enormen Verflechtung zwischen den internationalen Kapitalmärkten sind auch grobe Schätzungen über die Anleihezeichner, wie sie etwa Gloystein und Meyer versuchten, spekulativ.<sup>32</sup> Ein Blick auf die Darlehensströme läßt jedoch die Vermutung plausibel erscheinen, daß neben den Drittländern, deren Einwohner EG-Anleihen zeichnen, aus der Bundesrepublik Deutschland und den Beneluxländern netto Mittel abfließen, die vor allem Irland und Italien zugute kommen.

Um eine Grundlage für die Ermittlung eines Transferelements ansatzweise zu schaffen, kann man, anstatt über Nettozu- und -abflüsse zu spekulieren, den Anteil der EG-Staaten am gesamten Darlehensvolumen pro Jahr mit ihrem Anteil am BIP der Gemeinschaft im selben Jahr vergleichen. Der Indikator für die Wirtschaftskraft wird also aus analytischen Gründen als Nullpunkt angenommen.

<sup>31</sup> Vgl. dazu Ott, 1987, S. 31ff.

<sup>32</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 176ff., 210ff.; Meyer, 1984, S. 180ff., 283. Carré u.a., 1983, S. 249 weisen deutlich auf den Unterschied zwischen dem Ort der Anleihebegebung und dem Ursprung der dort beschafften Mittel hin. Vgl. auch EG, Kommission, 1980, S. 88.

Begründen läßt sich diese Vorgehensweise einmal mit einer Korrelation zwischen BIP und Investitionsbedarf und weiter damit, daß die EG-Staaten vor allem nach Maßgabe ihres BIP für die Verbindlichkeiten (Anleihen) der Gemeinschaft einsteht. Nach Tab. 40 ergibt sich für Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg und Portugal im Jahre 1986 eine überproportionale Begünstigung durch EG-Darlehen. Absolut nimmt Italien mit Abstand die Spitzenposition ein, während relativ Irland am meisten profitierte, da es mehr als das Vierfache seines BIP-Anteils an Darlehen empfangen konnte. Dieses Verteilungsergebnis ist auf EIB und NGI zurückzuführen. EAG-, EGKS- und Zahlungsbilanzanleihen wirken aufgrund ihres beschränkten Einsatzbereiches kaum auf die Verteilung bzw. fördern eher wohlhabende Länder.

Zieht man einen Bonitätsindex von 1986 für alle EG-Staaten nach Übersicht 3 als ergänzendes Kriterium hinzu, so läßt sich eine Art Bemessungsgrundlage für den Subventionswert der EG-Darlehen in etwa angeben. Z.B. wären die Anteile Großbritanniens und Italiens am BIP der Gemeinschaft, obwohl ungefähr gleich hoch, aufgrund der unterschiedlichen Bonität dieser Länder verschieden zu gewichten, d.h. der Beitrag dieser Länder zum EG-Standing unterschiedlich. Eine bestimmte Höhe dieser Gewichtung läßt sich kaum plausibel begründen, jedoch steigt diese Bemessungsgrundlage für Griechenland, Irland und Portugal ebenso wie die Beiträge der Bundesrepublik, Großbritanniens und der Niederlande zur Realisierung des Finanzausgleichs.

Für die EIB läßt sich eine Bemessungsgrundlage für den Subventionswert plausibel ermitteln, da der Beitrag der Mitgliedstaaten zum Standing der Bank anhand ihrer Anteile am Garantiekapital festgelegt werden kann.<sup>33</sup> Tab. 41 zeigt, daß das Ergebnis einer solchen Berechnung kaum von den anhand der BIP-Anteile für die gesamten 1986 vergebenen EG-Darlehen errechneten Beträgen abweicht: Von der EIB profitiert absolut Italien am meisten, gefolgt von Irland, das relativ am stärksten begünstigt ist. Die Verpflichtungen werden per Saldo vor allem von der Bundesrepublik und den Niederlanden übernommen. Genaugenommen müßten auch hier die nominell gleichen Anteile der vier großen EG-Staaten am gezeichneten Kapital genauso wie alle anderen Anteile entsprechend der Länderbonität gewichtet werden, wodurch Italiens Vorteil weiter steigen dürfte, während Großbritannien dann (fiktiv) mehr zum Standing der EIB beiträgt, als es aus dem Darlehenstopf erhält.

Eine ähnliche Rechnung ließe sich für die durch den Gesamthaushalt garantierten Anleihen und Darlehen durchführen, indem die Anteile der Mitgliedsländer an der Finanzierung des Gesamthaushalts zugrunde gelegt würden. Es wurde jedoch schon mehrfach deutlich, daß diese Garantie angesichts der gegenwärtigen

<sup>33</sup> Vgl. Berechnung bei Meyer, 1984, S. 287f.

Haushaltslage eher symbolisch zu verstehen ist. Darüber hinaus läßt sich ein wesentlicher Teil der Einnahmen (Zölle und Agrarabschöpfungen) aufgrund des Rotterdam-Antwerpen-Effekts dem abführenden Land nicht als wirtschaftliche Belastung (und somit als Beitrag zur Finanzkraft der Gemeinschaft) zurechnen, so daß ein verzerrtes Bild entstünde.

Daher erscheint mir die Berechnung auf der Basis der Anteile am BIP unter Berücksichtigung der Länderbonität am geeignetsten.

Versucht man, auf der Basis dieser Bemessungsgrundlage die Subventionseffekte pro Land abzuschätzen, sind neben den Zinsvorteilen, die sich nach der Bonität des jeweiligen Staates und des jeweiligen Darlehensnehmers richten, vor allem Zinszuschüsse der Gemeinschaft und Wechselkursgarantien zu berücksichtigen. Die Einbeziehung der Länderbonität führt zu einer Erhöhung des Subventionsanteils vornehmlich für Griechenland und Portugal, während bei den nichtstaatlichen Darlehensnehmern im Einzelfall zu entscheiden ist. Die Zinszuschüsse der Gemeinschaft erhöhen den Subventionsanteil vor allem für Irland und Italien, die 1979 bis 1983 in den Genuß der - quantitativ bedeutendsten - EWS-Zinsverbilligungen kamen. Die Ausschüttungs- und Steuerverzichte mußten den EG-Staaten nach ihrem BIP-Anteil als Subventionsbeitrag zugerechnet werden. Kleinere Staaten, die relativ stark an EIB- und EGKS-Darlehen partizipieren, sind dadurch relativ stärker begünstigt. Die Berücksichtigung von Wechselkursgarantien und Bürgschaften der Einzelstaaten für private Darlehensnehmer betrifft die nationale Ebene. Genaue Zahlen sind nicht verfügbar, jedoch dürfte sich der Subventionswert ex post für Darlehensschuldner in Schwachwährungsländern nochmal erhöhen. Eine Aufgliederung der Darlehen nach Ländern und Sicherheiten bietet nur der Finanzbericht der EGKS (vgl. Tab. 7), so daß für die weitaus wichtigeren EIB-Darlehen keine Aussage möglich ist.

Es bleibt festzuhalten, daß die Anleihe- und Darlehenstransaktionen einen Transfer leisten, der vor allem Irland und Italien zugute kommt. In beiden Ländern dürfte der subventionswerte Anteil namentlich für private Darlehensnehmer aufgrund von Zinsverbilligungen, ungünstigem Standing dieser Länder und Wechselkursgarantien relativ hoch sein. Hauptträger dieses Transfers sind innerhalb der EG die Bundesrepublik und die Niederlande. Bei den wenigen in diese Länder vergebenen Darlehen ist zudem der Subventionswert gering, da keine Wechselkursgarantien gegeben werden und nur einzelne private Darlehensnehmer, nicht aber diese Länder selbst Vorteile aus dem EG-Standing ziehen können. Nur die EGKS-Zinssubventionen an deutsche Montanunternehmen bilden einen erfaßbaren Subventionstatbestand. Beide Staaten haben zudem einen großen Anteil der Eventualverbindlichkeiten der Gemeinschaft übernommen.

Trotz der offenkundigen Schwerpunkte der Darlehensvergabe waren die Transfereffekte im Europäischen Rat mit Hinweis auf die späteren Tilgungen

umstritten.<sup>34</sup> Dieser Streit läßt sich erklären, zieht man die langfristigen Wirkungen der Darlehensvergabe heran. Wenn die vorteilhaften EG-Darlehen die Fähigkeit des betreffenden Landes, Zinsen und Tilgung aufzubringen, nachhaltig positiv beeinflussen, kann selbst langfristig von einem Transfereffekt gesprochen werden. Ein solcher Effekt ist allerdings weder monokausal (d.h. nur aus EG-Darlehen) ableitbar, noch kann er, abgesehen von konkreten Einzelfällen ("Investitionsruinen", EG-Darlehen mit der de-facto-Wirkung von Erhaltungssubventionen) generell negiert werden. Zwar ist bis jetzt keine nennenswerte Angleichung des regionalen Wohlstands in den EG eingetreten, doch bleibt offen, wie das Szenario ohne die Einwirkung von EG-Darlehen ausgesehen hätte.

Geht man von der plausiblen Annahme aus, daß es tatsächlich gelingt, trotz gewisser Substitutionseffekte einen Nettomitteltransfer etwa nach Irland oder Italien zu induzieren, so wird die Leistungsbilanz nicht unbeeinflußt bleiben.<sup>35</sup> Diese Nebenwirkung ist insofern bedenklich, als bei flexiblen Wechselkursen eine Abwertung verzögert oder eine Aufwertung hervorgerufen wird, welche die Wettbewerbsposition des betreffenden Landes tendenziell verschlechtert und eine Zahlungsbilanzkorrektur erschwert. Nehmen die Kapitaltransfers einen genügend großen Umfang an, können marktwirtschaftliche Zinssignale verfälscht werden, da die Darlehen überwiegend in Länder mit hohen Nominalzinsen (Einheitszins der EG-Darlehen!), hohen Inflationsraten (Wechselkursgarantien!) und teilweise abgeschotteten Kapitalmärkten (Italien) fließen. Dadurch können EG-Darlehen zur Verzögerung währungspolitischer Entscheidungen beitragen und, wenn der inländische Realzins tatsächlich temporär gedrückt werden sollte, den privaten Kapitalexport aus diesen Ländern fördern. Dadurch wird aber das Ziel geradezu konterkariert, das die EG-Operationen verfolgen: die Nutzbarmachung der Gemeinschaftersparnis für Investitionen in benachteiligten Ländern und Regionen.<sup>36</sup>

Diese Wechselkurs- und Zinseffekte müßten mit ihren Folgen für die inländische Wirtschaftstätigkeit in eine weit angelegte Einschätzung des Transfereffektes integriert werden. Die Unmöglichkeit einer Quantifizierung ist offenkundig.

<sup>34</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 345.

<sup>35</sup> Vgl. Hackenbroch, 1983, S. 107.

<sup>36</sup> Vgl. ähnlich Meyer, 1984, S. 178f.



### 1.2.2. Beschäftigungseffekte

In ihren Berichten an den Rat und das EP betont die Kommission regelmäßig die nachhaltigen Beschäftigungseffekte, die die von ihr mitfinanzierten Investitionen haben.<sup>37</sup> Sie differenziert dabei zwischen neugeschaffenen und erhaltenen Dauerarbeitsplätzen sowie vorübergehend in Zusammenhang mit den Investitionen entstehenden Beschäftigungseffekten. Besonders hoch stuft sie die Beschäftigungseffekte im Zusammenhang mit den Globaldarlehen ein.

Bei alledem ist zunächst zu bedenken, daß diese Effekte, soweit sie auf den Angaben der Darlehensnehmer beruhen, angesichts der Priorität, die die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit momentan genießt, eher zu hoch angesetzt sein dürften.

Die Zahlenangaben gehen stets von einem Alternativkalkül aus. Implizit wird im Falle der "erhaltenen" Arbeitsplätze angenommen, daß diese bei Wirken eines marktwirtschaftlichen Anpassungsmechanismus gänzlich Rationalisierungen zum Opfer gefallen wären. Der Eindruck, hier werden zinsgünstige Darlehen wie temporäre Erhaltungssubventionen eingesetzt, läßt sich folglich nicht ganz von der Hand weisen. Die Angabe neugeschaffener Arbeitsplätze unterstellt, daß EG-Darlehen in keinem Fall ohnehin geplante Investitionen mitfinanzieren. Substitutionseffekte werden mithin ausgeklammert. Weder die eine noch die andere Annahme ist in dieser absoluten Form haltbar, so daß die genannten Effekte - z.B. 1981 etwa 55000 neugeschaffene bzw. erhaltene, 1986 etwa 61000 Arbeitsplätze - kaum aussagefähig sind. Die erst langfristig meßbare direkte und indirekte Produktivität der unterstützten Investitionen, d.h. der Beitrag der EG-Darlehen zur Erhöhung der Strukturflexibilität ist entscheidend.

Die genannten Effekte sind - bezogen auf die Gemeinschaft - minimal und fallen nicht einmal in besonders begünstigten Regionen wie dem Mezzogiorno ins Gewicht.<sup>38</sup> Eine Betonung der Beschäftigungseffekte erleichtert freilich die Durchsetzbarkeit der Darlehenstransaktionen, so daß das Herausstellen dieses Aspekts als politischer Hebel zu verstehen ist: "... although it is inappropriate to emphasize employment impact, given the present level of unemployment it is political unrealistic to argue that the goal of employment creation can be abandoned."<sup>39</sup>

Es kann an dieser Stelle offen bleiben, ob Interventionen, die die Kosten des Produktionsfaktors Kapital durch Darlehensvergabe regional gezielt künstlich senken, überhaupt ein geeignetes Instrument zur Schaffung nachhaltiger Beschäftigungseffekte in zurückgebliebenen Regionen sind.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Vgl. z.B. EG, Kommission, 1982, S. 16; dies., 1987e, S. 61.

<sup>38</sup> Vgl. Pinder, 1986, S. 181.

<sup>39</sup> Ebenda, S. 184.

<sup>40</sup> Vgl. dazu sehr kritisch etwa Meyer, 1984, S. 303f. und die Diskussion in Teil II, Kap. 2.1. und 2.5.1.1.



### 1.2.3. Konjunkturpolitische Einsetzbarkeit

Die Anleihe- und Darlehensinstrumente der EG sind mit Ausnahme der Zahlungsbilanzanleihen langfristig orientiert, so daß kurzfristige konjunkturpolitische Ziele nicht unmittelbar relevant sind. Umgekehrt werden die Instrumente aber von konjunkturellen Schwankungen durchaus betroffen. Dies gilt für die EGKS, deren Darlehensaktivitäten die Entwicklung der Branchenkonjunktur reflektieren ebenso wie für die jährlichen Anleiheaktivitäten der EIB, die in der Vergangenheit empfindlich auf Schwankungen am Kapitalmarkt reagierten.<sup>41</sup> Daß sich die Darlehensvergabe der EIB relativ stetig entwickelt hat, liegt vermutlich an der vorwiegend staatlichen bzw. staatlich gesteuerten Kreditnachfrage, während NGI- und EAG-Operationen aufgrund ihrer strikten Reglementierung durch den Rat unmittelbar kaum konjunkturelle Einflüsse erkennen lassen.

Die Zahlungsbilanzanleihen hingegen sind nur ein Instrument, um kurz- bzw. mittelfristig außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten zu begegnen. Es kann insofern auf die Diskussion in Teil II, Kap. 4.3.5.3. verwiesen werden.

Welche Möglichkeiten bestehen aber nunmehr, die übrigen Instrumente in Stabilisierungsmaßnahmen generell besser einzubinden?

Die Art der Instrumentalisierung im stabilisierungspolitischen Sinn hängt entscheidend vom Wechselkurssystem und der wirtschaftlichen Entwicklung in den EG-Staaten ab. Angesichts der offenkundigen Spillovers und economies of scale der Stabilisierungspolitik sowie der vermutlich zunehmenden Konvergenz ist die Einrichtung einer gemeinsamen Organisation auf supranationaler Ebene, die die Anleihe- und Darlehenspolitik der EG durchführt, koordiniert und wie der Gesamthaushalt durch die Organe der Gemeinschaft kontrolliert wird, zu befürworten.<sup>42</sup> Diese Instanz könnte schneller reagieren, als es die Entscheidungsmechanismen der gegenwärtigen Instrumente zulassen. Damit einhergehen würde die exekutive Stärkung der Kommission und die budgetpolitische Aufwertung des EP. Neben konjunkturpolitischen Erfordernissen könnte diese Organisation Gemeinschaftsziele besser berücksichtigen. Konkret wäre daran zu denken, den Anteil zinsgünstiger EG-Darlehen an europäischen Großprojekten in Rezessionszeiten aufzustocken und insbesondere Gemeinschaftsgarantien als Hebel zur Beschleunigung oder Verzögerung der Inangriffnahme von Investitionen - je nach Konjunkturlage - einzusetzen.<sup>43</sup> Allerdings kann eine Verbilligung des

<sup>41</sup> Vgl. dazu Teil II, Kap. 1.3.3., Kap. 2.4.2. sowie EG, Kommission, 1982, S. 17.

<sup>42</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977a, S. 66.

<sup>43</sup> Vgl. ähnlich Dickertmann u.a., 1987, S. 221f.

Kreditangebots in einer Rezession nur einen sehr kleinen Beitrag leisten, da die Zinsen tendenziell eher niedrig sind und die Geldversorgung der Banken vermutlich reichlich ist. Anders zu beurteilen ist die Verknappung von Gemeinschaftsdarlehen in der Hochkonjunktur, zumal hier noch vermiedene Multiplikatoreffekte in die gewünschte Richtung wirken.

Aus institutionellen Gründen muß die EIB hier ausgenommen werden: Das von ihr betonte Rentabilitätsinteresse erlaubt der Bank kaum die Verfolgung stabilisierungspolitischer Ziele.<sup>44</sup> Obendrein macht das Subsidiaritätsprinzip, das die EIB in eine prozyklische Rolle drängt, die Aktivitäten der Bank zu einem denkbar schlechten konjunkturpolitischen Instrument.

Eine Verlagerung möglicher crowding-out-Effekte von der nationalen auf die internationale Ebene infolge einer Substitution nationaler Anleihebegebung durch Kreditaufnahme der Gemeinschaft mag unter Umständen erwünscht sein. Voraussetzung für einen solchen Effekt ist, daß keine vollständige Kapitalmobilität besteht und die von den EG beanspruchten Kapitalmärkte für den betreffenden Staat nicht zugänglich sind. Eine gezielte Verschuldungspolitik unter diesem Aspekt ist jedoch unmöglich, da die Effekte kaum nachweisbar sind und angesichts der engeren Verflechtung internationaler Kapitalmärkte immer unwahrscheinlicher werden.

Weitgehend unabhängig von der konjunkturellen Situation in der Gemeinschaft können EG-Darlehen die regionale Preisstabilität zeitweilig gefährden, wenn ein Nettotransfer gelingt.<sup>45</sup> Finanzieren die EG in der betreffenden Region nur Infrastrukturinvestitionen, werden - regional betrachtet - zusätzliche nachfragerwirksame Einkommen geschaffen, denen erst dann ein zusätzliches Güterangebot gegenübersteht, wenn das regionale Produktionspotential infolge verbesserter Infrastruktur tatsächlich gewachsen ist. Ein solcher Effekt ist kurzfristig grundsätzlich für Irland denkbar, aber kaum nachzuweisen. Hier wie bei allen zuvor besprochenen stabilisierungspolitischen Aspekten gilt, daß das Volumen der Anleihe- und Darlehenstransaktionen durchweg zu gering ist, um signifikante konjunkturpolitische Effekte zu zeitigen. Deshalb kann nur angedeutet werden, welche Möglichkeiten und Gefahren eine erweiterte Kreditpolitik auf supranationaler Ebene eröffnen könnte.

Daher sei nur noch kurz erwähnt, daß die Emission und der Umlauf einer ausreichenden Menge etwa auf ECU lautender EG-Wertpapiere es einer noch zu schaffenden europäischen Notenbank erlauben würde, eine Offenmarktpolitik ohne Bevorzugung spezieller nationaler Titel durchzuführen.

<sup>44</sup> Vgl. auch ebenda, S. 223 in bezug auf die Kreditinstitute des Bundes.

<sup>45</sup> Vgl. Hackenbroch, 1983, S. 104.

### 1.3. Grenzen der wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung

#### 1.3.1. Kumulierungen und Wirkungskollisionen

In Übersicht 4 werden die Darlehensinstrumente nach ihren wichtigsten Kriterien einander gegenübergestellt.<sup>46</sup> Allein die Betrachtung der wirtschaftspolitischen Zweckbestimmung der fünf Anleihe- und Darlehensinstrumente verdeutlicht, daß von einem abgestimmten Zielkatalog keine Rede sein kann. Die Ausrichtung der Instrumente ist nur historisch und aus einem politischen Proporzdenken heraus erklärbar. Zu den zahlreichen Überschneidungen zwischen den Darlehensinstrumenten kommen noch die Überlagerungen durch Beihilfen aus dem EFRE, dem ESF, dem EAGFL - Abteilung Ausrichtung - und dem Funktionshaushalt der EGKS. Dies führt sowohl bei sektoraler als auch bei regionaler Betrachtung zu Kumulierungen oder gar zu einer teilweisen Neutralisierung von Fördereffekten.<sup>47</sup> Z.B. hat die EIB Globaldarlehen nur in Regionalfördergebiete vergeben, aber KMU in prosperierenden Gebieten konnten gleichzeitig Globaldarlehen über die EIB erhalten, nur eben aus einer anders bezeichneten Refinanzierungsquelle, dem NGI. Ein besonderer Fördereffekt für rückständige Gebiete entfällt so teilweise. Daß Zielformulierungen unbestimmt gehalten werden, ist einerseits Folge politischer Kompromisse, andererseits Konsequenz des Nebeneinanders sektoral und regional konzipierter Instrumente. Auf EG-Ebene muß man von einer geradezu verwirrenden Vielfalt von Programmen und Instrumenten sprechen. Um Wirkungskollisionen und Mitnahmeeffekte zu verringern, wären im Rahmen einer Gesamtkonzeption die Kompetenzbereiche der einzelnen Instrumente voneinander abzugrenzen und eine einheitliche, entweder regionalpolitische oder sektorale Orientierung anzustreben. Den einfachsten Weg, die Abschaffung bestimmter Instrumente (EAG-, NGI-Anleihen) wird die Gemeinschaft dabei freilich kaum beschreiten mögen.

Das Problem der Kumulierung, unweigerlich mit Mitnahmeeffekten verbunden, hat die Kommission bis 1984 nach eigenem Bekunden "pragmatisch" - d.h. hier unsystematisch - gelöst.<sup>48</sup> Seither ist zwischen Kommission und Bank vereinbart, als Gesamtobergrenze für Gemeinschaftsdarlehen 50 v.H. der Projektkosten und unter Einschluß der verlorenen Zuschüsse 70 v.H. anzusetzen. Dem Problem der Zersplitterung und Wirkungskollision versucht die Kommission dadurch zu begegnen, daß sie sogenannte integrierte Programme entwickelt, die den abgestimmten Einsatz aller Instrumente bei bestimmten Problemen in geographisch

<sup>46</sup> Vgl. dazu eine ähnliche Übersicht in EG, Rechnungshof, 1982, S. 12.

<sup>47</sup> Vgl. Gloystein, 1978, S. 255f.; Brückner, 1982, S. 583.

<sup>48</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985b, S. 20.

Übersicht 4: Charakteristika der Anleihe- und Darlehensinstrumente im Überblick

Instru- Krite- rien	EGKS	EIB	EAG	ZBA	NGI
	selektive Förderung von Investitionen im Montanbereich, Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten für Montanarbeiter	Entwicklung von wirtschaftsschwachen Gebieten, Modernisierung von Unternehmen, energiepolitische Maßnahmen, Infrastruktur von gemeinsamem Interesse	Förderung der Entwicklung der Kernenergie	Behebung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten in den Mitgliedstaaten	Energie-, Infrastruktur-, innovative Investitionen, vorwiegend außerhalb der Regionalfördergebiete
Anleihe- obergrenze	keine	72 Mrd. ECU <sup>1)</sup>	3 Mrd. ECU	8 Mrd. ECU	NGI I 1 Mrd. ERE NGI-Erd- 1,08 Mrd.ECU <sup>2)</sup> beben NGI II 1 Mrd. ECU NGI III 3 Mrd. ECU NGI IV 0,75 Mrd.ECU
revolvieren- der Plafond	-	ja	nein	ja	nein
Grundsatz der Entsprechung von Anleihen u. Darlehen	weitgehend ja	bedingt	ja	ja	weitgehend ja
Zinszuschüsse	EGKS-Zinszu- schüsse	1979-83: EWS-Zinszu- schüsse 1981 - Erdbebendar- lehenszins- zuschüsse	nein	nein	1979-83: EWS-Zinszu- schüsse 1981- Erdbebendar- lehenszins- zuschüsse
Globaldarlehen	teilweise	teilweise	nein	nein	überwiegend
Möglichkeit gemeinsamer Finanzierungen	EIB, NGI	NGI, EAG	EIB	nein	EIB
Verwaltung a) Anleihen b) Darlehen	a) Kommission b) Kommission	a) EIB b) EIB	a) Kommission b) Kommission/EIB	a) EFWZ b) EFWZ	a) Kommission/EIB b) EIB

<sup>1)</sup>Obergrenze gültig für die Summe der ausstehenden Darlehen und Garantien.

<sup>2)</sup>Unter Anrechnung der für den gleichen Zweck gewährten EIB-Darlehen.

genau abgegrenzten Bereichen vorsehen.<sup>49</sup> Einbezogen in die Strategie werden auch Finanzierungshilfen von nationalen und lokalen Institutionen. Da Kumulierungen vermutlich verringert werden, kann dieser Ansatz gewisse Erfolge bringen, wenn verlorene Zuschüsse und Darlehen tatsächlich ursachenadäquat bei Rentabilitäts- bzw. Finanzierungsproblemen eingesetzt werden. Er beseitigt indes das unsystematische Nebeneinander von Instrumenten auf EG-Ebene nicht. Dies erlaubt florierenden Unternehmen und Regionen weiterhin, unter Ausnutzung unbestimmter Zielvorgaben ("Hochtechnologie") zinsgünstige Mittel zu erlangen. Dadurch können Ballungstendenzen verstärkt werden, die das Gros der Darlehensinstrumente gerade bekämpfen will.

### 1.3.2. Substitutionseffekte

Anstoß- und Multiplikatorwirkungen von Gemeinschaftsdarlehen können durch Substitutionseffekte ganz oder teilweise unterlaufen werden. Die Annahme einer substitutiven Inanspruchnahme ist dann naheliegend, wenn das betreffende Vorhaben für ihn hohe Priorität genießt und der Darlehensnehmer sich seine Mittel auch über den Kreditmarkt beschaffen könnte, die EG-Mittel jedoch hinsichtlich ihrer Konditionen günstiger einzuschätzen sind. Der Verdacht der Substitution liegt besonders nahe, wenn sich die EG mit geringen Anteilen an Vorhaben an sich kreditwürdiger Investoren (öffentlich oder privat) beteiligt, denn die EG-Beteiligung ist tendenziell umgekehrt proportional zum Interesse des Projektträgers an der Durchführung der entsprechenden Investition. Ein geringer Anteil der EG-Mittel deutet dabei an, daß auf nationaler Ebene großes Interesse an der Inangriffnahme der entsprechenden Investition besteht. Ein rechnerisch hoher Mobilisierungseffekt bestärkt also die Vermutung, daß der Darlehensnehmer EG-Kredite substitutiv in Anspruch nimmt.

Je nachdem, ob es sich um öffentliche oder private Darlehensnehmer handelt, kann es zu unterschiedlichen Verhaltensmustern kommen. Für den privaten Kreditnehmer kann sich unter Umständen, vor allem bei zusätzlichen Wechselkursgarantien, eine Devisen- oder Zinsarbitrage lohnen, so daß ein zusätzlicher Mitteltransfer für das betreffende Land letztlich nicht entsteht. Er finanziert das Projekt aus ohnehin dafür vorgesehenen inländischen Quellen.<sup>50</sup> Ist ein Staat selbst Kreditnehmer, können Anleihe- und Darlehensaktivitäten der EG zu einem "Verschiebepbahnhof" zwecks Verlagerung nationaler Haushaltsprobleme umfunktioniert werden.<sup>51</sup> Ein Indiz dafür, daß dieses Verhalten existiert, liefert die Kommission selbst, wenn sie mit Bezug auf ihre

<sup>49</sup> Vgl. EG, Kommission, 1986a, S. 12.

<sup>50</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 289.

<sup>51</sup> Vgl. ebenda, S. 290.

Darlehensinstrumente schreibt, daß diese sich neuen finanziellen Rahmenbedingungen anpassen müßten, "die durch das Bestreben nationaler Verwaltungen - die früher einen wesentlichen Teil der Finanzierung der Infrastrukturvorhaben übernommen haben - gekennzeichnet sind, ihre budgetären Verpflichtungen, seien es direkte Verpflichtungen in Form von Zuschüssen oder indirekte Verpflichtungen in Form von Bürgschaften, zu begrenzen."<sup>52</sup> Einige Mitgliedstaaten können infolgedessen Konsolidierungsmaßnahmen hinauszögern.

Zwar sind derartige Substitutionseffekte nicht quantifizierbar, aber der Anspruch an die Darlehensinstrumente in puncto Anstoß- und Multiplikatoreffekte ist zu relativieren, auch infolge ihrer weitgehenden Abhängigkeit von Anträgen aus den Mitgliedstaaten.

Die Möglichkeit, die Inangriffnahme von Vorhaben zu beschleunigen, bleibt grundsätzlich erhalten. Die Fähigkeit, dazu Privatkapital zu mobilisieren, hängt aber entscheidend vom Subventionsanteil, d.h. einem rentabilitätsfördernden Element ab. Gerade hier sind EG-Darlehen, da weitgehend ohne Zinsverbilligung und in puncto Konditionen von den Marktbedingungen abhängig, im Vergleich zu verlorenen Zuschüssen oder Beteiligungen wenig wirksam.

Mittel in einem integrationspolitischen Interesse mit möglichst geringen Substitutionseffekten tatsächlich bewegen zu können wird stets eine relativ hohe Beteiligung mit Gemeinschaftsdarlehen sowie ein relativ hohes Subventionselement bedeuten. Da der damit verbundenen höheren Belastung finanziell begegnet werden muß, resultiert hieraus die schon in Teil II, Kap. 2.5.3. erhobene Forderung nach einer Einschränkung des Zielkatalogs.

### 1.3.3. Die fehlende allgemeine Anleihebefugnis

Nicht nur das geringe Volumen und die langwierige Entscheidungsprozedur, sondern auch die Zweckbindung macht die Anleihen und Darlehen der EG zu Instrumenten, die weder für einen Einsatz mit gesamtwirtschaftlicher Ausrichtung auf europäischer Ebene besonders geeignet sind, noch die wirtschaftspolitische oder finanzielle Autonomie der supranationalen Ebene nennenswert stärken.

So würde jede nationale Körperschaft bei Finanzproblemen, wie sie die Gemeinschaft gegenwärtig hat, eine verstärkte Kreditaufnahme ernsthaft in Erwägung ziehen.<sup>53</sup> Zeitweilig könnten so Zahlungswiderstände der Mitgliedstaaten elegant umgangen werden. Tatsächlich sind Defizite im Gesamthaushalt 1984 ex post durch Kredite (rückzahlbare Vorschüsse) überbrückt

<sup>52</sup> EG, Kommission, 1987e, S. 23.

<sup>53</sup> Benke, 1982, S. 47 sieht es auch nur als eine Frage der Zeit und der fortschreitenden Integration an, bis die EG Kredite zum Ausgleich des Gesamthaushalts aufnehmen.

worden, die aber von den Mitgliedstaaten selbst aufgebracht wurden und quasi als "unverzinsliche Gesellschafterdarlehen" interpretiert werden können.<sup>54</sup> Nun leistet gerade der Gesamthaushalt überwiegend Ausgaben, die das Merkmal von Zuschüssen à fonds perdu aufweisen und ihrer Natur nach auf Dauer nicht durch (extern begebene) Anleihen finanziert werden können. D.h. eine erweiterte Anleihetätigkeit müßte ihrerseits neue Gemeinschaftspolitiken auf der Ausgabenseite implizieren.<sup>55</sup>

In der Tat hat der Rat der Kommission Stück um Stück streng objektbezogene Verschuldungsplafonds zugestanden. Er handelt damit durchaus im Einklang mit den Verträgen, die, mit Ausnahme des EGKSV (Art. 49), keine allgemein formulierte Anleihebefugnis ausdrücklich vorsehen. Da sich der EGKSV nur auf die Montanindustrie bezieht, besteht von daher eine Art Zweckbindung.

Die Existenz einer rechtlichen Grundlage für einen Haushaltsausgleich durch Anleihebegebung ist juristisch umstritten.<sup>56</sup> In diesem Zusammenhang muß zwischen (grundsätzlich unbedenklichen) Kassenmitteldefiziten, ex post auftretenden (ungeplanten) Haushaltsdefiziten, ex ante eingeplanten Haushaltsdefiziten und dem gegenwärtig praktizierten buchmäßigen Ausgleich von Verschuldung (Anleihen) und Forderungen (Darlehen) infolge der Zweckbindung von Anleihemitteln für Darlehensbewilligungen unterschieden werden.<sup>57</sup>

Aus Art. 199 EWGV, der den Haushaltsausgleich gebietet, ließe sich ein allgemeines Verbot der Defizitfinanzierung ableiten, doch hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß die EWG gestützt auf Art. 235 Anleihen zwecks Weitergabe als Darlehen plazieren darf.<sup>58</sup>

Da der in Art. 199 und Art. 203 Abs. 10 EWGV angesprochene Haushaltsausgleich durch eigene Einnahmen gewährleistet werden soll, worunter auch sogenannte andere Einnahmen fallen, ließen sich Anleihen hier begrifflich subsumieren und zur Haushaltsfinanzierung heranziehen. Umstritten bleibt indes, ob dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs nur materiell (durch eigene, endgültige Einnahmen) Genüge getan werden kann oder ob der zwangsläufige, formelle Ausgleich (unter Einschluß von Anleihen) ausreicht.<sup>59</sup>

Für die hier zu untersuchenden wirtschaftspolitischen Zwecke entscheidend ist die Beantwortung der Frage, ob die Verträge den Einsatz von Anleihen a priori, d.h. in der Haushaltsplanungsphase, aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen, z.B. zum Ausgleich prozyklischer Wirkungen des Gesamthaushalts<sup>60</sup> zulassen. Für die

<sup>54</sup> Vgl. dazu Magiera, 1985, S. 273ff.; Couzinet u.a., 1986, S. 344ff.

<sup>55</sup> Vgl. Nottelmann, 1982, S. 149.

<sup>56</sup> Vgl. Bieber, 1985, S. 53, dagegen Magiera, 1985, S. 283.

<sup>57</sup> Vgl. auch Magiera, 1985, S. 274.

<sup>58</sup> Vgl. Magiera, 1984, S. 194f.; Bieber, 1985, S. 52.

<sup>59</sup> Vgl. dazu Bieber, 1985, S. 53; Magiera, 1985, S. 281ff.

<sup>60</sup> So ein Vorschlag im Mac-Dougall-Bericht; vgl. EG, Kom-

Montanunion läßt sich eine solche allgemeine Anleihebefugnis zur Haushaltsfinanzierung ex post und ex ante prinzipiell verneinen, da Art. 51 den Anleihezweck "Darlehen" explizit vorschreibt.<sup>61</sup> Für den Gesamthaushalt läßt sich jedoch Art. 235 EWGV anführen, der – nach Couzinet – "implizite Kompetenzen" einer internationalen Organisation bedingt,<sup>62</sup> auf die die Kommission verweisen könnte, wenn sie ein durch Ausgaben im Gemeinschaftsinteresse bedingtes Haushaltsdefizit (ex post oder ex ante) durch Anleihebegebung abzudecken gedenkt. Angesichts der Tatsache, daß die Darlehensnehmer bei EG-Darlehen vielfach – verkürzt formuliert – Bürgschaften für Darlehen an sich selbst übernehmen und die Zweckbestimmung für Investitionen nicht unbedingt das Bedienen der Darlehen aus Erträgen des Objekts gewährleistet, mithin also keine besondere Sicherung der Anleihen besteht, läßt sich eine Ablehnung einer Haushaltsfinanzierung aus Kreditmitteln (etwa aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen) weder mit den besonderen Sicherungsvorschriften für die bisher praktizierten Anleihen und Darlehen begründen,<sup>63</sup> noch ist daher eine allgemeine Anleihefinanzierung allein wegen ihres nicht objektgebundenen, abstrakten Charakters als durch Art. 235 EWGV nicht gedeckt abzulehnen.<sup>64</sup> Soweit sie gesamtwirtschaftlich motiviert ist, kann sie durchaus mit Gemeinschaftszielen begründet werden.

Die Kommission befürwortet den Einsatz von Anleihen, um außergewöhnlichen, temporären Schwierigkeiten zu begegnen, die die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft gefährden.<sup>65</sup> Die strenge Zweckbindung soll also zugunsten einer weitgefaßten Bestimmung aufgegeben werden. Sie erhöht die Finanzautonomie der Gemeinschaft, indem sie ihr neue (außerordentliche) eigene Mittel an die Hand gibt. Ein Haushaltsdefizit wird so ex ante zulässig. Diese Anleihen ließen sich dann, im Gegensatz zu den traditionellen Anleihen und Darlehen, zum "internen" Gebrauch, d.h. vorrangig nach Kommissionsprioritäten einsetzen.<sup>66</sup> Die behauptete zusätzliche Gefahr für das Kreditstanding der EG<sup>67</sup> dürfte angesichts des geringen materiellen Wertes der Haushaltsgarantie kaum entstehen. Unter eine solche Bestimmung würden natürlich auch Einnahmeschwankungen fallen (ex-post-Defizite). Das Problem der Nichteinsetzbarkeit der infolge rechtlicher oder

---

mission, 1977a, S. 19.

<sup>61</sup> Vgl. Couzinet u.a., 1986, S. 356.

<sup>62</sup> Vgl. ebenda, S. 347, 351.

<sup>63</sup> Dies versucht aber Magiera, 1985, S. 282.

<sup>64</sup> So aber die ablehnende Haltung von Selmer, 1984, S. 35.

<sup>65</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 134.

<sup>66</sup> Ähnlich der Vorschlag im Entwurf der Finanzverfassung einer Europäischen Union, der Anleihen im Fall wirtschaftlicher Krisenzeiten vorsieht, vgl. Seeler, 1985, S. 405. Couzinet, 1979, S. 134, spricht von Anleihen à usage interne versus Anleihen à usage externe.

<sup>67</sup> Vgl. Couzinet u.a., 1986, S. 351.



institutioneller Gegebenheiten (EIB) eingeschränkten Anleihen für gesamtwirtschaftliche Zwecke und ihre geringe Nutzbarkeit im gemeinsamen Interesse ließen sich so lösen.

Es gibt aber gute Gründe, einer solchen Kreditbefugnis skeptisch gegenüber zu stehen. Zwar erscheint es nach den vorangegangenen Ausführungen über den Charakter der Anleihen und Darlehen übertrieben, wenn Magiera schon jetzt Gefahren für den Ausgleich des Gesamthaushalts wittert und deshalb eine restriktive Praxis fordert,<sup>68</sup> denn über Plafonds und Affektation hat der Rat die Instrumente (noch) unter Kontrolle. Überdies läßt sich im vorliegenden Falle - abgesehen von den Zahlungsbilanzanleihen, die im Grunde das Finanzgebaren der Einzelstaaten betreffen - durchaus noch eine Trennlinie zwischen allgemeiner Defizitfinanzierung und momentaner Praxis ziehen. Aber gegen eine Ausweitung kreditpolitischer Kompetenzen bleiben Bedenken bestehen: Wie sich aus der Theorie des "fiscal federalism" ergibt, sind Stabilisierungskompetenzen der höchsten staatlichen Ebene zuzuordnen. Dabei lassen sich währungspolitische nicht von verschuldungspolitischen Kompetenzen trennen.<sup>69</sup> Eine isoliert vorgenommene Zuweisung allgemeiner Verschuldungsbefugnisse an die supranationale Ebene ist nicht sinnvoll, solange sie nicht mit der Schaffung einer europäischen Zentralbank einhergeht. Ferner sprechen institutionelle Bedingungen gegen eine allgemeine Verschuldungskompetenz auf EG-Ebene: Das EP kann nur über die nicht-obligatorischen Ausgaben endgültig beschließen; hingegen hat es auf die Einnahmen derzeit kaum Einfluß. Eine solche Konstruktion läßt es natürlich verlockend erscheinen, mittels der zusätzlichen finanziellen Autonomie, die eine allgemeine Anleihebefugnis bedeutet, eine großzügigere Ausgabenpolitik zu inszenieren.<sup>70</sup> Die systembedingte Rollenverteilung kommt schon jetzt zum Ausdruck, da der Rat - letztlich verantwortlich für die Einnahmenbeschaffung - regelmäßig den Part des Sparers und Bremsers übernimmt. Die Kommission ist in europäischem Interesse für neue Programme und ausgabenwirksame Politiken, so daß vermutlich nur eine von den Mitgliedstaaten vollkommen unabhängige Verantwortung von Kommission und EP für das Einnahmenaufkommen (z.B. im Rahmen eines Trennsystems) dieses Problem lösen könnte.

So wünschenswert eine europäische Stabilisierungspolitik auch ist, aus praktischen Gründen spricht derzeit wenig für eine erweiterte Anleihebefugnis auf supranationaler Ebene. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist höchstens die sehr eingeschränkte Instrumentalisierung, wie sie in Teil III, Kap. 1.2.3. skizziert wurde, denkbar. Ein Voranschreiten der währungspolitischen Integration

<sup>68</sup> Vgl. Magiera, 1984, S. 195.

<sup>69</sup> Vgl. EG, Kommission, 1977b, S. 499f.

<sup>70</sup> Vgl. auch Krause, 1986.

(europäische Zentralbank) würde freilich die Frage nach Anleihekompetenzen für die EG neu aufwerfen.

## 2. Anleihen und Darlehen in den Haushalten der EG

Die Behandlung der Anleihe- und Darlehensoperationen in den Haushalten der EG ist der zentrale Streitpunkt zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen. Seit Mitte der siebziger Jahre drängen EP und Kommission darauf, diese Aktivitäten in den Haushaltsplan einzustellen. Der Rat sträubt sich beharrlich dagegen. Der Streit ist vor dem Hintergrund der Verteilung von Befugnissen zu sehen. Der Rat hat die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis, während Rat und EP gemeinsam die Haushaltsbefugnis ausüben. Eine solche "Arbeitsteilung" mußte geradezu zwangsläufig ein Herd permanenter Konflikte werden.<sup>71</sup> Folgerichtig begannen die Auseinandersetzungen um die Budgetierung der Anleihen und Darlehen, nachdem das EP im Zuge der Neuverteilung der Haushaltsbefugnisse 1970 und 1975 eigene Kompetenzen erlangte.<sup>72</sup> Bei diesen neuen Kompetenzen handelte es sich vor allem um die nicht-obligatorischen Ausgaben - das sind Ausgaben, die sich nicht zwingend aus den Verträgen ergeben -, über die das EP im Rahmen einer Höchstsatzregelung in letzter Instanz entscheidet, um die Entlastung der Haushaltsexekutive und die Möglichkeit der Globalablehnung eines Haushaltsplans.<sup>73</sup>

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß sich das Selbstverständnis eines Parlaments, das seit 1979 direkt gewählt wird, gewandelt haben dürfte und einen anderen Umgang mit der Exekutive bedingt.

### 2.1. Zur Darstellung der Anleihe- und Darlehensoperationen

#### 2.1.1. Behandlung von EGKS-Aktivitäten

Über die seit 1954 von der Kommission in alleiniger Regie getätigten Anleihe- und Darlehensgeschäfte informiert der EGKS-Finanzbericht. Im Zusammenhang mit den Anleihen und Darlehen der Montanunion ist verschiedentlich irreführenderweise von einem "Investitionshaushaltsplan" die Rede, den die Kommission nach Art. 49 EGKSV alleinverantwortlich ausführt.<sup>74</sup> Tatsächlich handelt es sich um eine Aufstellung der jährlich aufgenommenen Anleihen und bewilligten Darlehen.

<sup>71</sup> Vgl. Tugendhat, 1980, S. 291f.

<sup>72</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 125.

<sup>73</sup> Vgl. i.e. Ott, 1982, S. 364f.; Strasser, 1982, S. 4ff.

<sup>74</sup> Vgl. EG, Parlament, 1977b, S. 16; Couzinet, 1979, S. 128.

Die finanziellen Folgen (Darlehensforderungen, Anleiheverbindlichkeiten) gehen in den Jahresabschluß ein; Kosten und Erträge (Zinsaufwendungen, Emissionskosten, Zinserträge, Neubewertungen) beeinflussen das verfügbare Jahresergebnis und gelangen so in die Bilanz.

### 2.1.2. Behandlung der EIB-Aktivitäten

Die Bank berichtet über ihre Anleihe- und Darlehensaktivitäten in ihren Jahresberichten. In Berührung mit dem Gesamthaushalt kam sie erst Mitte der siebziger Jahre, als sich die Gemeinschaft mit ihren Haushaltsmitteln für EIB-Darlehen an EG-Beitrittskandidaten und Mittelmeerländer verbürgte und entsprechende Posten z.E. im Haushalt veranschlagt wurden.<sup>75</sup> Eine weitere Querverbindung entstand durch Zinsvergütungen aus Gemeinschaftsmitteln für EIB-Darlehen im Rahmen des EWS-Systems 1979 bis 1983 und für Erdbebendarlehen seit 1981.

### 2.1.3. Die haushaltsmäßige Erfassung der Eximanleihen

Transaktionen, die die Kommission im Rahmen der 1959 bei der Eximbank eröffneten Kreditlinie abwickelte, liefen über den Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG. Damals zeichnete der Rat allein für die Haushalte verantwortlich (Ausnahme EGKS),<sup>76</sup> so daß sich keine Kompetenzstreitigkeiten ergaben. Selbst nach der Fusion der Haushalte 1971 wurden die Rückflüsse vollständig über entsprechende Haushaltsposten erfaßt. Z.B. weist der Haushaltsplan 1975 Erlöse aus Eximanleihen in Art. 940 des Einzelplans Kommission (Posten z.E.) aus. Darlehensrückflüsse an die Gemeinschaft tauchen in Art. 941 auf (4 Mio RE), während die Ausgaben, d.h. Tilgungen der EAG bei der Eximbank, über Kap. 33 abgewickelt wurden (4 Mio RE). Eine Anlage enthielt weitere Erläuterungen.<sup>77</sup> Im letzten Haushaltsplan vor Inkrafttreten der neuen Haushaltsordnung (HO) 1977 waren 3,4 Mio RE auf der Einnahmenseite (Art. 941) und ein gleicher Betrag auf der Ausgabenseite (Art. 337) veranschlagt.<sup>78</sup> Die Haushaltslinie "Erlöse" war mit z.E. gekennzeichnet, da das Instrument seit 1971 nicht mehr in Anspruch genommen wurde.<sup>79</sup> 1975 waren noch ganze 17 Mio RE

<sup>75</sup> Z.B. Art. 969 im Gesamthaushaltsplan 1986, vgl. EG, Parlament, 1986, S. 324.

<sup>76</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 123, Fn. 42.

<sup>77</sup> Vgl. dazu EG, Parlament, 1975, S. 32, 286.

<sup>78</sup> Vgl. EG, Parlament, 1977a, S. 306. Nach Auskunft der Kommission hatten diese Posten tatsächlich Ermächtigungsscharakter.

<sup>79</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 404.

abzuwickeln.<sup>80</sup> Daß diese weitgehende Erfassung im Haushalt bei weitem nicht so umstritten war wie später bei den Euratom-, Zahlungsbilanz- und NGI-Anleihen, läßt sich durch die geringen Beträge und den reinen Abwicklungscharakter erklären. Anregungen für die Behandlung der späteren Anleihe- und Darlehensinstrumente gingen von der Erfassung der Eximanleihen im Haushalt offenbar nicht aus.

Im Zuge der Neuordnung des Haushaltswesens ging der Rat 1978 dazu über, diese Geschäfte wie die übrigen im Rahmen des EAGV und EWGV abgewickelten Anleihe- und Darlehenstransaktionen zu behandeln.<sup>81</sup>

#### 2.1.4. Darstellung der Anleihen und Darlehen von EWG und EAG seit 1975

Die seit 1976 auf der Basis des EWGV und des EAGV begebenen Anleihen waren von Beginn an hinsichtlich ihrer Behandlung im Haushalt umstritten. Bei der Beratung des Haushaltsentwurfs 1976 machte das EP von seinem Abänderungsrecht Gebrauch und setzte die Zahlungsbilanzanleihen sowie die sich noch im Stadium der Planung befindlichen Euratomanleihen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite mit einem z.E.-Vermerk als Haushaltslinie ein.<sup>82</sup> Der Haushaltsplan enthielt indes keinen exakten Betrag, d.h. es konnte sich höchstens um eine grundsätzliche Ermächtigung für die Kommission handeln, Anleihen aufzunehmen und Darlehen zu gewähren, sowie um das etatmäßige Abbild der Haushaltsgarantie.

Im Haushaltsplan 1977 erweiterte das EP diese Darstellung, indem es die z.E.-Linien um verbindliche Erläuterungen ergänzte. Diese enthielten:

- die jährliche Genehmigung zur Aufnahme von Anleihen und zur Gewährung von Darlehen,
- den jährlichen Höchstbetrag der Anleihekategorien (Euratom-, Zahlungsbilanzanleihen),
- und die Bestätigung der Garantie für die Anleihezeichner.<sup>83</sup>

Dadurch erlangte das EP die Möglichkeit, die Kommission zu Anleihe- und Darlehensgeschäften zu autorisieren. Zusätzlich wurden in einem Anhang zum Einzelplan der Kommission Kapitalgeschäfte und Schuldendienst dargestellt.

Weitere Verbesserungen hielt das EP nicht mehr in bezug auf den Gesamthaushaltsplan, sondern nur noch in bezug auf den rechtlichen Stellenwert des Anhangs sowie die Offenlegung der politischen Ziele und technischen Details für erforderlich.

<sup>80</sup> Vgl. EG, Kommission, 1980, S. 97.

<sup>81</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 64.

<sup>82</sup> Vgl. EG, Parlament, 1976, S. 18f.; Couzinet, 1979, S. 129.

<sup>83</sup> Vgl. EG, Parlament, 1977b, S. 14; Couzinet, 1979, S. 130.

Die ablehnende Haltung des Rates führte dazu, daß dieser weitgehende Einbezug der Anleihen und Darlehen in den Gesamthaushalt mit Inkrafttreten der neuen HO 1978 teilweise rückgängig gemacht wurde. Gemäß Art. 16 HO wurden nunmehr für die Anleihen und Darlehen im Gesamthaushaltsplan mit dem Hinweis z.E. versehene Haushaltslinien auf der Einnahmen- und Ausgabenseite geschaffen. Sie sind nach wie vor mit Erläuterungen verbunden, die die jeweiligen Plafonds, die Ausfallbürgschaft und die jeweiligen rechtlichen Grundlagen betreffen.<sup>84</sup> Aber mit diesen Erläuterungen wird die Kommission nicht mehr zur Durchführung der jeweiligen Anleihe- und Darlehensgeschäfte ermächtigt; sie haben vielmehr informativen Charakter. Die Erfassung schafft lediglich die notwendige Haushaltsstruktur für das Eintreffen des Garantiefalls: Ein z.E.-Vermerk bedeutet, daß das Prinzip der Einnahme/Ausgabe anerkannt ist und das Einsetzen eines Betrags in diese Haushaltslinie durch Mittelübertragung gemäß Art. 21 Abs. 5 HO möglich ist.<sup>85</sup> In einem Anhang werden die laufenden Kapitaltransaktionen und der Schuldendienst für das betreffende Haushaltsjahr tabellarisch erläutert. Dieser Anhang gehört jedoch nicht zum Beschlußteil des Haushaltsplans.<sup>86</sup>

Sollten die Haushaltslinien bis 1982 alle etwaigen finanziellen Folgen erfassen, die aus den Anleihe- und Darlehensermächtigungen des Rates resultierten, so bilden die Haushaltslinien seit 1983 ausschließlich die Struktur für eine eventuelle Inanspruchnahme der Haushaltsgarantie bei Verzögerung oder Ausfall der Darlehensrückzahlungen.<sup>87</sup> Mit dieser Modifikation will die Haushaltsbehörde vermutlich darauf hinweisen, daß nicht der Gesamtplafond, sondern nur ein bestimmter Teilbetrag einer Jahrestanche als Risiko des Haushaltsjahres anzusehen ist.

## 2.2. Die gegenwärtige Praxis im Lichte der Budgetgrundsätze

Die soeben geschilderte Behandlung der Anleihen und Darlehen mindert zunächst die Transparenz der Haushaltspläne. Wesentlicher ist jedoch, daß der Haushalt durch eine weitgehende Ausklammerung der Anleihen und Darlehen als Hebel zur Kontrolle der Exekutive in diesem Punkt kaum noch brauchbar ist. Diese Kontrollfunktion spiegelt sich wider in den Haushaltsprinzipien der Vollständigkeit und – damit zusammenhängend – der Einheit des Budgets.

<sup>84</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 130; Strasser, 1982, S. 57, 64f.

<sup>85</sup> Vgl. ebenda, S. 60.

<sup>86</sup> Vgl. Selmer, 1984, S. 29.

<sup>87</sup> Vgl. EG, Kommission, 1985c, S. 65f.; dies., 1985d, S. 10.

### 2.2.1. Der Grundsatz der Vollständigkeit

Dem Grundsatz der Vollständigkeit zufolge sind **alle** zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlichen Ausgaben in einen Haushaltsplan aufzunehmen.<sup>88</sup> Eine konsequente Anwendung verbietet die Saldierung (Bruttoprinzip) und das Installieren von beschlußunabhängigen Fonds außerhalb eines Haushaltsplans. Ziel dieses Prinzips ist es,

- das politische Wollen komplett widerzuspiegeln,
- eine Abstimmung der finanzwirksamen Maßnahmen zu erlauben,
- schwarze Kassen der Exekutive zu vermeiden,
- eine gesamtwirtschaftliche Analyse und bessere Instrumentalisierung von Haushaltsimpulsen zu ermöglichen und
- Defizite nicht zu verschleiern.

Das Budgetprinzip der Vollständigkeit hat seinen rechtlichen Niederschlag in Art. 199 EWGV gefunden, der verlangt, daß alle Einnahmen und Ausgaben der EWG in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

Die derzeitige Behandlung der Anleihen und Darlehen verstößt gegen diesen Grundsatz und ermöglicht u.a. dadurch die Mißstände, die in den vorherigen Abschnitten festgestellt wurden:

- partielle Überschneidungen zwischen den Instrumenten, wodurch einige Mechanismen (EAG-, NGI-Anleihen) überflüssig werden,
- Kompetenzerweiterung der Exekutive (hier: Rat) zu Lasten der Legislative (EP, nationale Parlamente):
  - \* durch horizontale Budgetausgliederungen<sup>89</sup>, etwa die Substitution von Zuschüssen aus dem EFRE durch NGI-Darlehen, was kompetenzmäßig einer Umwandlung nicht-obligatorischer in obligatorische Ausgaben nahekommt,
  - \* durch Flucht ins Budget einer anderen gebietskörperschaftlichen Ebene<sup>90</sup>, wenn z. B. öffentliche Infrastrukturmaßnahmen statt über das nationale Budget über Darlehen der EIB finanziert werden (vertikale Budgetausgliederung)
- Schrumpfen des Gesamthaushalts zu einem "Konsumbudget" (zwei Drittel Agrarausgaben), kombiniert mit der Möglichkeit, stabilisierungspolitische Maßnahmen der nationalen Notenbanken mit EG-Darlehen teilweise zu unterlaufen,

<sup>88</sup> Vgl. dazu Patzig, 1981, S. 111ff.

<sup>89</sup> Vgl. Smekal, 1977, S. 13.

<sup>90</sup> Vgl. ebenda.

- verdeckte Ausweitung der Verschuldung der Mitgliedstaaten durch Inanspruchnahme vor allem von EIB-Darlehen bei der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen<sup>91</sup>,
- Gefährdung des Grundsatzes der Haushaltsöffentlichkeit und -klarheit.

Die genannten Nachteile lassen es dringend geboten erscheinen, daß die Legislative (EP) an der Beschlußfassung über sämtliche Anleihe- und Darlehensinstrumente, zeitgleich mit der Beratung des Haushalts, beteiligt wird. Da die Gemeinschaft überwiegend als Finanzmittler und Garant fungiert, würde eine vollständige quantitative Einbeziehung der Eventualverbindlichkeiten in den Gesamthaushalt neben Zahlungs- und Verpflichtungsermächtigungen eine künstliche Aufblähung des Budgets mit sich bringen.<sup>92</sup> Jedoch verliert die Forderung nach einer Ermächtigung der Exekutive zur Anleihebegebung durch das EP nichts von ihrer Tragweite, wenn die Erfassung der Anleihen und Darlehen "unter dem Strich" bzw. im Rahmen eines - beschlußabhängigen - Kapitalhaushaltsplans vor sich geht.<sup>93</sup> Ein Blick auf nationale Regelungen kann hilfreich sein, zeichnet jedoch keinen eindeutigen Lösungsweg vor, da die Haushaltspraktiken in den einzelnen EG-Staaten voneinander abweichen.<sup>94</sup>

### 2.2.2. Der Grundsatz der Einheit

Der Grundsatz der Einheit besagt, daß alle budgetär veranschlagten Einnahmen und Ausgaben einer Ebene in einem einzigen Haushaltsplan zusammenzufassen sind. Die Haushaltsbehörde soll die einzelnen Ausgabenposten unter Beachtung der Gesamtheit der voraussichtlich anfallenden Ausgaben festlegen.<sup>95</sup> Daraus folgt als unmittelbare Ergänzung das Prinzip der Kasseneinheit: Alle Einnahmen sollen grundsätzlich der Finanzierung aller Ausgaben dienen; mithin dürfen Einnahmen nicht an besondere Zwecke gebunden sein (Prinzip der Nonaffektation).<sup>96</sup>

Das Einheitsbudget soll vor allem zwei Funktionen sicherstellen:

- Das Parlament wird in die Lage versetzt, sich einen klaren Überblick über die Aktivitäten der Exekutive zu verschaffen und seine Kontrolle leichter auszuüben.

<sup>91</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 257, 339.

<sup>92</sup> Vgl. ähnlich Patzig, 1981, S. 115f.

<sup>93</sup> Zu den Vorschlägen i.e. vgl. Teil III, Kap. 2.3.

<sup>94</sup> Vgl. dazu Couzinet u.a., 1986, S. 355f.; für den Bundeshaushalt vgl. etwa §§ 13, 15, 18 BHO.

<sup>95</sup> Vgl. Patzig, 1981, S. 117.

<sup>96</sup> Vgl. Smekal, 1977, S. 11, 70; Peffekoven, 1986, S. 11f. Diese Zuordnung der Nonaffektation wird nicht einheitlich gehandhabt: Strasser, 1982, S. 22 ordnet das Nonaffektationsprinzip dem Grundsatz der Vollständigkeit zu.

- Die Ausgabenzwecke können gegeneinander nach gesamtstaatlichen (hier: gesamtgemeinschaftlichen) Prioritäten abgewogen werden; ein partikularistisches Finanzgebaren wird vermieden (Grundsatz der Gleichwertigkeit der Staatszwecke).<sup>97</sup>

Ursprünglich hat die Haushaltspraxis der Gemeinschaften den Grundsatz der Einheit weitgehend ignoriert: Von der Gründung der EWG und EAG bis zum Inkrafttreten des Fusionsvertrags 1967 existierten nicht weniger als fünf Haushalte. Daneben gab es noch die EEF, die EIB und die Anleihen der EGKS. Mittlerweile erstreckt sich die Einheit des (Gesamt-)Haushaltsplans nach Art. 1 HO auf alle Einnahmen und Ausgaben, ausgenommen im wesentlichen den Funktionshaushalt der EGKS, die EIB, die EEF und die Anleihe- und Darlehensoperationen. Art. 3 HO schreibt vor, daß sämtliche Einnahmen zur Deckung sämtlicher Ausgaben dienen, also das Nonaffektationsprinzip für den Gesamthaushalt gilt.<sup>98</sup>

Das Nichtbeachten des Haushaltsgrundsatzes der Einheit kann dazu führen, daß sich bestimmte Aufgaben verselbständigen und der jährlichen (parlamentarischen) Willensbildung anläßlich der Haushaltsdebatte entzogen werden. Eine Dringlichkeitsprüfung wird bei der Einrichtung des entsprechenden Instruments durchgeführt und danach nicht wieder.<sup>99</sup> Durch Sonderbudgets und Zweckbindungen können nachhaltige partikularistische Machtpositionen aufgebaut werden. Für die Exekutive besteht ein Anreiz, bei Finanzschwierigkeiten Aufgaben auf die Instrumente außerhalb des Zentralbudgets zu übertragen.<sup>100</sup>

Alle genannten Konsequenzen finden sich in der Finanzpraxis der EG: Da EAG- und NGI-Anleiheplafonds nicht revolvieren, werden ihre Zielsetzungen immerhin von Zeit zu Zeit diskutiert und können angepaßt werden. Es läßt sich jedoch nicht behaupten, daß die Anleihe- und Darlehensinstrumente immer nach Maßgabe von Gemeinschaftsprioritäten in Koordination mit den Ausgaben des Gesamthaushalts eingesetzt worden sind.

Gerade die Gründungsgeschichte der EIB zeigt, daß die Bank als Resultat der Befriedigung eines gruppenspezifischen Interesses (hier: Italiens) interpretiert werden kann. Eine ähnliche Funktion läßt sich EAG- und NGI-Anleihen unterstellen. An dieser Stelle könnte das EP im Rahmen einer umfassenden Haushaltskontrolle eine positive Wirkung entfalten, wenn es sein Selbstverständnis in die Tat umsetzt. Das EP sieht sich als Instanz zur Kontrolle der Zweckmäßigkeit finanzieller Maßnahmen angesichts globaler, d.h. wohl gemeinschaftlicher, Zielsetzungen: "Das Parlament versteht seine Zuständigkeiten

<sup>97</sup> Vgl. auch Dickertmann, 1971, S. 178f.

<sup>98</sup> Vgl. Ott, 1982, S. 368; Strasser, 1982, S. 21.

<sup>99</sup> Vgl. Dickertmann, 1971, S. 180.

<sup>100</sup> Vgl. Smekal, 1977, S. 71.



im Haushaltsbereich in erster Linie als eine globale Aufgabe. Seine Verantwortung in diesem Bereich erstreckt sich auf die Festlegung einer Politik, und es will die ihm zugewiesenen Befugnisse zur Verwirklichung dieser Politik nutzen."<sup>101</sup>

Die Versuchung, das von Finanzierungsschwierigkeiten geplagte Budget zu entlasten, läßt sich an Vorschlägen ablesen, die Zuschüsse des EFRE durch Darlehen zu ersetzen.<sup>102</sup>

Würde man das Prinzip der Einheit konsequent auf die Anleihen und Darlehen anwenden, Gesamthaushalt und EGKS-Funktionshaushalt fusionieren sowie die Anleihen und Darlehen in den neuen Einheitshaushalt einstellen, so taucht ein Konflikt mit dem Grundsatz der Nonaffektation auf. Denn die verschiedenen Instrumente werden ja gerade damit begründet, daß sie unterschiedlichen, ganz speziellen Zwecken dienen. Eine mit der Einstellung in das Budget einhergehende Aufgabe der Zweckbindung würde eine allgemeine Anleihebefugnis der EG begründen, über deren Problematik schon diskutiert wurde.<sup>103</sup> Darüber hinaus lassen sich zugunsten der gegenwärtigen Praxis nur diejenigen Gründe anführen, die für die Existenz von Sonderfonds generell sprechen:<sup>104</sup>

- Die entsprechende Aufgabe kann längerfristig verfolgt werden.
- Die Exekutive ist infolge der Verkürzung der Entscheidungsfristen beweglicher.
- Die Komplexität der Aufgabe erfordert eine besondere Verwaltung.

Es ist zu akzeptieren, daß die Darlehen, ausgenommen die Zahlungsbilanzdarlehen, längerfristig zu lösende Aufgaben verfolgen. Nicht in dieses Bild paßt freilich die wechselnde Aufgabenstellung des NGI (eine Art "Feuerwehrfonds"). Die beiden anderen Argumente lassen sich angesichts der gegenwärtigen Entscheidungsmechanismen bei den Anleiheinstrumenten bzw. der Erfahrungen, die sich das EP bei der Entscheidung über die nicht-obligatorischen Ausgaben auf dem Gebiet der Strukturpolitik erworben haben dürfte, kaum aufrechterhalten.

Von daher ist die sofortige Einbeziehung der Zahlungsbilanz-, NGI- und EAG-Aktivitäten in den Gesamthaushalt zu fordern. Als (wünschenswerte) Folge ist denkbar, daß der Sinn der Instrumente im Hinblick auf Gemeinschaftsprioritäten stärker berücksichtigt wird und die Haushaltsbehörde eher bereit ist, aus erkannten Überschneidungen oder kontraproduktiven Effekten Konsequenzen zu ziehen.

<sup>101</sup> EG, Parlament, 1983a, S. 8.

<sup>102</sup> Vgl. z.B. EG, Kommission, 1987b, S. 22.

<sup>103</sup> Vgl. Teil III, Kap. 1.3.3.

<sup>104</sup> Vgl. Smekal, 1977, S. 19; Meyer, 1984, S. 267f.

### 2.3. Vorschläge zur Budgetierung der Anleihen und Darlehen

Die Vorschläge zur Budgetierung der Anleihen und Darlehen müssen nach institutionellen Bedingungen differenziert werden. Die Zahlungsbilanz-, NGI- und EAG-Anleihen sind dem Gesamthaushalt zuzuordnen, die EGKS-Anleihen dem Funktionshaushalt der Montanunion und die EIB fungiert selbständig als juristische Person. Entsprechend unterschiedlich sind die Zuständigkeiten und die Reichweite der Budgetierungsvorschläge.

#### 2.3.1. Zur Budgetierung von Zahlungsbilanz-, EAG- und NGI-Anleihen

Bisher sind die Kompetenzen im Falle der Zahlungsbilanz-, EAG- und NGI-Anleihen nur zwischen Rat und Kommission aufgeteilt. Ersterer hat die Rechtsetzungsbefugnis, letztere das Vorschlags- und Exekutivrecht. Der Vorschlag des EP, eine Budgetierung der Anleihe- und Darlehensinstrumente vorzunehmen, ist infolgedessen als Versuch zu werten, sich neben dem Rat als rechtsetzende Instanz zu etablieren.

In seinem Vorschlag von 1976 verlangt das EP die sofortige Veranschlagung von Zahlungsbilanz- und EAG-Anleihen.<sup>105</sup> Damit will das EP aber nicht nur seine Befugnisse erweitern, sondern auch die Haushaltstransparenz erhöhen und zur Vereinheitlichung des Anleiherechts und der -techniken beitragen. Im Einzelplan der Kommission sollen demnach auf der Einnahmenseite Haushaltslinien geschaffen werden, die die Anleiheerlöse, die Rückflüsse von EG-Darlehen und die Erstattung von Finanz- und Bankkosten aufnehmen, differenziert nach Anleihe-mechanismen. Da der Haushaltsplan grundsätzlich nur Mittel (auch Kredite) aufweist, die tatsächlich zu erwartende Ausgaben bestreiten sollen, nicht aber reine Kapitalbewegungen, wie sie Anleiheerlöse und korrespondierend gewährte Darlehen darstellen, sieht der EP-Vorschlag für die Haushaltslinie "Anleiheerlöse" den z.E.-Vermerk vor. Auf der Ausgabenseite wären korrespondierend gewährte Darlehen, Anleihehilfungen sowie Finanz- und Bankkosten aufzuführen, wobei aus dem eben genannten Grund die Haushaltslinie "gewährte Darlehen" wiederum den z.E.-Vermerk tragen würde. Die Anleihehilfungen sind unter den entsprechenden Gemeinschaftspolitiken, also nicht en bloc, einzugliedern. Darlehensrückflüsse, Anleihehilfungen und sonstige Kosten bzw. Erstattungen sind mit genauen Zahlen pro Jahr zu versehen. Hinzu kommen Erläuterungen mit den relevanten juristischen und technischen Angaben. Eine Erläuterung zu den

<sup>105</sup> Vgl. zum folgenden EG, Parlament, 1976, S. 22ff.; Couzinet, 1979, S. 125ff. Der erst 1978 geschaffene NGI-Mechanismus ist vom EP spätermiteinbezogen worden.

Posten "Anleihetilgung" soll präzisieren, daß diese Linien die Haushaltsgarantie darstellen. Das EP schlägt weiter einen Anhang vor, den es Kapitalhaushaltsplan nennt. Dieser soll die Plafonds für die jährlichen Anleihen und Darlehen abstecken, mithin die Grundverordnungen des Rates in diesem Punkt ersetzen. So könnte der Rahmen jährlich überprüft werden, was der in Teil III, Kap. 2.2.2. angesprochenen Verselbständigung entgegenwirkt. Ferner soll die Schuldenverwaltung wiedergegeben werden. Folglich besteht der Kapitalhaushaltsplan aus zwei Teilen:

- einem Teil "Kapitalbewegungen", der die jeweiligen Plafonds umfaßt und Gegenstand der Haushaltsberatungen und -beschlüsse ist,
- einem Teil "Schuldenverwaltung", der die Finanzlage der Gemeinschaft in Aktiva und Passiva (Tilgungspläne, ausstehende Raten) wiedergibt und informativen Charakter hat.

Die Haushaltsbehörde erteilt der Kommission also die Genehmigung für die Anleihe- und Darlehensoperationen, legt die jährlichen Plafonds fest und billigt die jährlichen Rückzahlungen.

Das EP stuft die Anleihe- und Darlehensinstrumente als nicht-obligatorisch ein, d.h. es will sich das letzte Wort vorbehalten.<sup>106</sup> Diese Einstufung wird - zutreffend - aus den Zweckmäßigkeitserwägungen abgeleitet, die für die Ausgestaltung der Mechanismen maßgeblich sind. Bei seinem Lösungsvorschlag verweist das EP ausdrücklich auf ähnliche nationale Haushaltspraktiken.<sup>107</sup>

Der Vorschlag macht deutlich, daß das EP den Gesamthaushalt keineswegs als ein "passives Verbuchungsinstrument für außerhalb des Haushaltsplans getroffene Entscheidungen"<sup>108</sup> ansieht. Erst die Schaffung und Dotierung von Haushaltslinien autorisiert die Kommission demnach, die entsprechenden Finanzoperationen vorzunehmen. Damit wird ein Dauerstreit zwischen Rat und EP angeschnitten, der nicht nur die Anleihen und Darlehen betrifft und sich einzig aus der eigentümlichen Aufteilung von Legislative und Haushaltsgewalt erklären läßt. Es ist nach wie vor umstritten, ob das Veranschlagen neuer Mittel im Haushalt (bzw. die Variation eines Plafonds im Falle der Anleihen und Darlehen) als Rechtsgrundlage ausreicht, um die entsprechende Politik zu initiieren, oder ob es zuvor einer Grundverordnung des Rates bedarf.<sup>109</sup>

Wäre ersteres der Fall, so könnten Verordnungen des Rates im Extremfall überflüssig werden. Ist der zweite Fall gegeben, hat das EP durch die Budgetierung nicht allzu viel gewonnen; der Rat könnte die Haushaltsbefugnisse des Parlaments durch das Aussetzen von Grundverordnungen im Anleihe- und

<sup>106</sup> Vgl. EG, Parlament, 1976, S. 9; dass., 1977b, S. 18.

<sup>107</sup> Vgl. EG, Parlament, 1976, S. 21; Couzinet, 1979, S. 128.

<sup>108</sup> EG, Parlament, 1983b, S. 15.

<sup>109</sup> Vgl. Tugendhat, 1980, S. 292; Ott, 1982, S. 367; Strasser, 1982, S. 59.

Darlehensbereich obsolet werden lassen.

In der Folgezeit hat das EP seine Mitzuständigkeit noch anders begründet - möglicherweise, um ein Mitentscheidungsrecht auch bei haushaltspolitischem status quo zu erlangen. Dabei bezog es sich auf seine Entlastungsbefugnis nach Art. 206b EWGV und die Garantiefunktion des Gesamthaushalts.<sup>110</sup>

1978 unterbreitete die Kommission dem Rat einen Vorschlag zur Budgetierung, der die Gedanken des EP von 1976 wieder aufnahm.<sup>111</sup> Dieser Vorschlag ging von der Ende 1977 beschlossenen neuen Haushaltsordnung für den Gesamthaushalt aus. Der Grundsatz der Vollständigkeit nach Art. 1 HO soll sich nunmehr auch auf die Anleihen und Darlehen der EWG erstrecken. Art. 3 HO soll dahingehend modifiziert werden, daß das dort verankerte Nonaffektationsprinzip für Anleiheerträge und Darlehensrückzahlungen nicht gilt. Der Kommissionsvorschlag begründet somit keine allgemeine Anleihebefugnis. Der bisherige Haushaltsplan wird zu einem Teil I, der die z.E.-Vermerke beibehält, welche die notwendige Haushaltsstruktur für den Garantiefall schaffen. Die Kommission schlug vor, einen Teil II des Haushaltsplans zu erstellen, der zwei Titel umfaßt, die mit Erläuterungen, insbesondere bezüglich der Gemeinschaftsgarantie, verbunden sind. Der erste Titel betrifft die jährlichen Anleiheermächtigungen, die voraussichtlichen Rückzahlungen der Darlehen, Zinseinnahmen und die voraussichtlichen Beiträge der Darlehensnehmer zu den Anleihe- und Darlehnskosten (Emissions- und Verwaltungskosten).

Der zweite Titel betrifft die jährlichen Darlehensermächtigungen, die Mittel für die Rückzahlung der Anleihen und aufgelaufenen Zinsen sowie die Mittel zur Deckung der sonstigen Anleihe- und Darlehenskosten. Beide Titel enthalten zusätzlich eine analog gegliederte Aufstellung der veranschlagten und der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des vorangeegangenen Haushaltsjahres. Schließlich soll die nach Art. 73 Abs. 5 HO vorgesehene Anlage über Kapitaltransaktionen und Schuldendienst des abgelaufenen Haushaltsjahres um eine Übersicht ergänzt werden, aus der die Verschuldung der Gemeinschaften hervorgeht.

Die Angabe der jährlichen Anleihe- und Darlehensoperationen sowie der Rückzahlungen und Zinsen stellt im Rahmen der durch Grundverordnungen des Rates festgelegten Grenzen die Ermächtigung für die Kommission zur Durchführung dieser Anleihe- und Darlehensgeschäfte dar. Um die Garantiefunktion zu verdeutlichen, wird die Kommission mittels Änderung von Art. 1 Abs. 4 HO ausdrücklich verpflichtet, ggf. erforderliche Mittel für die Rückzahlung von Anleihen (quasi im voraus) in späteren Haushaltsjahren ("in den jeweiligen

<sup>110</sup> Vgl. dazu EG, Parlament, 1983a, S. 5; 1983b, S. 12.

<sup>111</sup> Vgl. zum folgenden EG, Kommission, 1978, S. 11f.; EG, Rechnungshof, 1982, S. 8; Strasser, 1982, S. 65f.

Haushaltsplänen") zu veranschlagen (Abweichen vom Prinzip der Jährlichkeit). Die Einteilung in ausgaben- und einnahmenwirksame Transaktionen entspricht dem Vorschlag des EP. Allerdings sollen nunmehr auch die Rückzahlungen in den Teil II (beim EP: Anhang) und nicht in Teil I des Gesamthaushalts eingesetzt werden, ebenso wie die Erläuterungen. Der z.E.-Vermerk würde sich nur noch auf Fälle beziehen, in denen die Kommission wegen einer Verzögerung oder eines Ausfalls von Darlehensraten einspringen müßte. Der Rahmen der Ratsverordnungen bliebe erhalten.

1984 wiederholte die Kommission ihren Vorschlag im Rahmen eines umfassenden Entwurfs zur Reform der HO.<sup>112</sup>

Der Entwurf des Vertrags einer Europäischen Union, den das EP 1984 verabschiedete, sah gleichfalls einen Höchstbetrag der im Haushaltsjahr auflegbaren Anleihen vor, bei gleichzeitig jedoch großzügigeren Kreditfinanzierungsmöglichkeiten der supranationalen Ebene.<sup>113</sup> Es handelt sich i.w. um eine Orientierung an den investiven Ausgaben des Gesamthaushalts, analog zur Regelung des Art. 115 GG.

Gegen die Beschneidung seiner Befugnisse hat sich der Rat bisher beharrlich und mit Erfolg gewehrt. Der Rat rechnet die Anleihen nicht den allgemeinen Finanzierungsquellen zu und lehnt daher eine Erfassung im Haushalt ab.<sup>114</sup> Ferner weist er darauf hin, daß die Mechanismen schwerfälliger würden, wenn die Kommission bei ihren Aktivitäten nicht nur von einer Ermächtigung durch eine Grundverordnung des Rates, sondern auch noch von einer Ermächtigung der Haushaltsbehörde abhinge. Die Haltung des Rates war einer der Gründe, aus denen das EP den Haushaltsentwurf 1980 global ablehnte, ohne freilich in der Folge eine Änderung der Praxis zu erreichen. Die Kommission hat, beginnend mit dem Vorentwurf des Haushaltsplans 1979, ihre Vorlagen an den Rat und das EP gemäß ihrem Vorschlag von 1978 unterbreitet, d.h. einen Teil II des Vorentwurfs des Haushaltsplans vorgelegt. Bisher ist jedoch nur die Garantie mit den z.E.-Vermerken nach Art. 16 Abs. 3 HO im tatsächlichen Haushaltsplan enthalten. Die Vorschläge zur Neuordnung liegen dem Rat immer noch vor.<sup>115</sup>

Die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln dürften genügend deutlich gemacht haben, daß die Budgetierung der Zahlungsbilanz-, EAG- und NGI-Anleihen sowohl aus haushaltssystematischen als auch politischen Gründen dringend geboten ist. Die gegenwärtige, unbefriedigende Situation ist einmal mehr ein Hinweis auf den "embryonalen" Zustand, in dem sich die Gemeinschaft nicht nur allgemeinpolitisch, sondern auch haushaltspolitisch befindet.

<sup>112</sup> Vgl. EG, Kommission, 1984a.

<sup>113</sup> Vgl. dazu Seeler, 1985, S. 407; Couzinet u.a., 1986, S. 357.

<sup>114</sup> Vgl. Selmer, 1984, S. 28.

<sup>115</sup> Vgl. EG, Kommission, 1987c, S. 73.

Im Zusammenhang mit der Budgetierung ist nicht die Ermächtigung zu Rückzahlungen, die bloßer Reflex früherer Entscheidungen sind, wichtig, sondern die Mitentscheidung des EP über neue Anleihermächtigungen. Diese Mitentscheidungsbefugnis würde durch die Grundverordnungen des Rates, die nach wie vor die Plafonds determinieren (Kommissionsvorschlag), in ihrer Tragweite entscheidend beschnitten. Die Realisierung des Kommissionsvorschlages liefe letztlich darauf hinaus, die Tranchenbewilligung über die Haushaltsberatungen abzuwickeln. Für das EP kann dies nur ein weiterer Schritt auf dem Wege zur Erlangung der vollständigen Haushaltskompetenz sein.

Da, wie in Teil II, Kap. 3.4. und 4.4.6. begründet, für EAG- und NGI-Anleihen eine Fortführung nicht sinnvoll erscheint, sollte sich die Mitbestimmung des EP idealerweise auf die Zahlungsbilanzanleihen für die Mitgliedstaaten beschränken. Die Vorstellung, daß sich in Finanznöte geratene nationale Regierungen einem Votum der Europaparlamentarier unterwerfen müssen, würde zwar den Status der letztgenannten erheblich aufwerten, bleibt aber im gegenwärtigen Entwicklungsstadium der EG Fiktion.

### 2.3.2. Zur Budgetierung der EGKS-Anleihen

Nicht ohne Grund wurden die Besonderheiten des Funktionshaushalts in Teil II, Kap. 1.2.3. ausführlich dargestellt. Denn es handelt sich dabei nicht um einen Haushaltsplan im klassischen Sinne. Zahlungen werden durch einen Abbau von Mittelbereitstellungen (Rückstellungen) ausgeführt, die schon mehrere Jahre zuvor im Funktionshaushaltsplan ausgewiesen worden sein können. Der Funktionshaushalt zeigt nur die jeweiligen Neuentscheidungen der Kommission über Zuführungen zu den rechtsverbindlichen Verpflichtungen.

Eine weitere Besonderheit ist die Haushaltsgewalt, die nach Art. 49 EWGV ausschließlich der Kommission zukommt. Seit 1957 wird das EP (damals Versammlung) am Haushaltsverfahren beteiligt; die Feststellung des Haushaltsplans obliegt jedoch allein der Kommission.<sup>116</sup> Der HO der EG unterliegen nur die Verwaltungsausgaben der EGKS in Höhe von gegenwärtig 5 Mrd ECU, die jährlich an den Gesamthaushalt abgeführt werden. Das EP gibt zum Funktionshaushalt eine Stellungnahme ab, die freilich durchaus Einfluß auf die Einnahmenpolitik der Kommission entfalten kann.<sup>117</sup> Mit der Überweisung von Mitteln aus dem Gesamthaushalt an die EGKS infolge von Finanzierungsproblemen der Montanunion in jüngster Zeit entfaltet der Rat einen verstärkten Einfluß auf die Einnahmenseite des Funktionshaushalts. Gleichzeitig ist die Kommission gehalten, sich bei zahlreichen Ausgaben - auch bei bestimmten Darlehen - der

<sup>116</sup> Vgl. Couzinet, 1979, S. 122; Strasser, 1982, S. 2.

<sup>117</sup> Vgl. z.B. ebenda, S. 2.

Zustimmung des Rates zu versichern.<sup>118</sup>

Art. 49 ist gleichbedeutend mit einer allgemeinen Ermächtigung der Hohen Behörde zur Anleihebegebung. Dieser Umstand erschwert es dem EP sehr, über die Budgetierung die Anleihepolitik mitbestimmen zu können, etwa mittels eines jährlich festzustellenden Höchstbetrags. Das EP hat die rechtlichen Hürden erkannt, ist aber gleichwohl bestrebt, sein Mitspracherecht beim Funktionshaushalt auf die EGKS-Anleihen auszudehnen.<sup>119</sup>

Andererseits würde es der Funktionshaushalt, da er als Finanzbedarf praktisch nur Rückstellungen ausweist, systematisch besser als der Gesamthaushalt erlauben, einen Anleiheplafond als Ermächtigung nicht nur z.E., sondern quantitativ exakt in den Haushaltsplan einzustellen.

Das EP hat vorgeschlagen, zunächst Funktionshaushalt und "Investitionshaushalt" zu konsolidieren, d.h. die Anleihe- und Darlehensgeschäfte in den Haushaltsplan der EGKS aufzunehmen, wobei es sich jedoch nicht zur konkreten Form äußert.<sup>120</sup>

EGKS-Haushaltsplan und Gesamthaushalt sollen zeitlich koordiniert angenommen werden. Das EP verlangt eine politische Begründung der EGKS-Finanztätigkeiten in der Einführung zum Gesamthaushalt, d.h. im Kontext mit allen anderen finanzwirksamen Politiken der Gemeinschaft. Die geforderte Veröffentlichung im gleichen Dokument wie der Gesamthaushaltsplan könnte langfristig darauf hinauslaufen, einen weiteren Teil III des EG-Haushaltsplans zu schaffen, der die - zweckgebundenen - Einnahmen und Ausgaben einschließlich Anleihen und Darlehen der EGKS enthielte und der HO analog zu den übrigen Finanzaktivitäten der Gemeinschaft unterliegen würde.

Die enormen Schwierigkeiten bei der vollständigen Integration der Anleihen und Darlehen der EGKS werden jetzt offensichtlich: Es liefe alles auf eine grundlegende Neufassung der rudimentären Finanzbestimmungen in Art. 49ff. EGKSV hinaus, um es der EGKS zu ermöglichen, einen "ganz normalen" Haushaltsplan zu erstellen. Die Kompetenzen der Kommission müßten zugunsten des EP beschnitten werden. Die Montanunion würde sich stärker weg von einer Art Wirtschaftsunternehmen hin zu einer supranationalen Behörde wandeln. Dies käme dann namentlich in einer reformierten Rechnungslegung zur Geltung.

Die bisher im Vergleich zu EWG/EAG befriedigende Funktionsweise der Montanunion läßt eine solche Reform ebenso wenig ratsam erscheinen wie die derzeit geringe Europabegeisterung, die erhebliche integrationspolitische Rückschritte bei einer Reform der Montanunionfinanzierung befürchten ließe.

<sup>118</sup> Vgl. i.e. ebenda, S. 89f., sowie Teil II, Kap. 1.2.4., Kap. 1.3.1.

<sup>119</sup> Vgl. EG, Parlament, 1976, S. 17.

<sup>120</sup> Vgl. EG, Parlament, 1977b, S. 17.



Trennt man die EGKS-Finzen weiterhin vom Gesamthaushalt, so spricht freilich nichts gegen eine Fusion von Funktionshaushalt und Anleiheoperationen, verbunden mit einer umfassenden Mitsprache des EP bei der Einnahmebeschaffung. Soll ein Plafond vermieden werden, so könnte das EP der Kommission alljährlich anlässlich einer Debatte über die Darlehenspolitik zumindest die Ermächtigung erteilen, die zur Verfolgung ihrer Politik notwendigen Anleihen aufzunehmen. Diese Generalklausel wäre mit dem Funktionshaushalt zu koppeln. Um den supranationalen Charakter der Darlehenspolitik zu verstärken, wäre in einem ersten Schritt daran zu denken, Darlehen nach Art. 54 Abs. 2 EGKSV an die Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit und des EP zu binden. Für Darlehen nach Art. 56 EGKSV, die für Industrien außerhalb des Kohle- und Stahlsektors bestimmt sind (Umstellungsdarlehen), erscheint die Zustimmung des Rates ohnehin wenig sinnvoll.<sup>121</sup> Sie könnte durch die Zustimmung des EP ersetzt werden, um den integrationspolitischen Bezug dieser Darlehen zu stärken.

### 2.3.3. Zur Budgetierung der EIB

Die EIB ist nicht nur von parlamentarischer Mitsprache und Kontrolle, sondern als einziges ausgabenwirksames Gemeinschaftsinstrument auch von der Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof ausgenommen.<sup>122</sup> Jedoch verstärkt das Anwachsen des Auftragsgeschäfts (Spezialsektion) das Bedürfnis der Gemeinschaftsinstitutionen nach Einsicht in die Tätigkeit der EIB.

Eine wirklich umfassende Konsolidierung der EG-Aktivitäten in einem Gemeinschaftsbudget schließt zusätzlich zu den Anleihe- und Darlehensaktivitäten von EAG, EWG und EGKS die EIB ein, die dann als Teil eines Kapitalbudgets zu betrachten wäre.<sup>123</sup>

Das EP hat sich zu dieser Frage außerordentlich zurückhaltend geäußert: "... angesichts der Eigenständigkeit und Besonderheit der Tätigkeiten der Bank erscheint deren Einbeziehung in den Haushaltsplan weder möglich noch wünschenswert."<sup>124</sup>

Um die Finanzaktivitäten besser zu koordinieren und sich einen Überblick zu verschaffen, schlägt es gleichzeitig eine jährliche Darstellung des Tätigkeitsprogramms der Bank in der Einführung der Kommission zum Vorentwurf des Haushaltsplans vor. Diese Darstellung hätte rein informativen Charakter.

Ähnlich zurückhaltend formuliert das EP 1983 angesichts des Autonomiestatus der Bank mit eigenen Entscheidungs- und Kontrollorganen: "Es ist

<sup>121</sup> Vgl. Teil II, Kap. 1.4.2..

<sup>122</sup> Vgl. Strasser, 1982, S. 95.

<sup>123</sup> Diese Maximalforderung stellen z.B. Cairncross u.a., 1974, S. 218.

<sup>124</sup> EG, Parlament, 1977b, S. 17.



wünschenswert, daß sie Beziehungen zum Parlament unterhält, die es diesem ermöglichen, die Tragweite des Handelns zu ermessen und sich konkrete Vorstellungen darüber zu verschaffen, wie die EIB ihre Rolle als Gemeinschaftsinstitution erfüllt."<sup>125</sup>

Mittlerweile tauchen in der politischen Darstellung des Vorentwurfs zwar alle finanzwirksamen Aktivitäten der Gemeinschaft verbal auf, ausgenommen aber eben die EGKS-Aktivitäten und die EIB.<sup>126</sup>

Die auffällige Zurückhaltung des Parlaments bezüglich der Budgetierung der EIB-Aktivitäten ist sachlich kaum zu rechtfertigen, denn es handelt sich - analog zur KfW in der Bundesrepublik auf nationaler Ebene<sup>127</sup> - bei der EIB zwar nicht de jure, wohl aber de facto um einen Schattenhaushalt auf supranationaler Ebene. Die EIB liefert erwirtschaftete Gewinne nicht an den Gesamthaushalt ab. Somit unterliegt die Gewinnverwendung, d.h. insbesondere die Gestaltung der Konditionen bei den Krediten zu Vorzugszinsen, keiner parlamentarischen Kontrolle, obwohl sich EIB-Erträge als supranationale Einnahmen und z.B. Abschreibungen auf Kredite als supranationale Ausgaben interpretieren lassen. Worin das Parlament die "Besonderheit" der EIB im Vergleich zu den Aufgaben des Gesamthaushalts sieht, bleibt schleierhaft. Denn Bank wie Gesamthaushalt haben Aufgaben im Bereich der Regionalförderung, der Energiepolitik und im gemeinsamen Interesse; nur bedienen sie sich dabei unterschiedlicher Finanzierungstechniken.

Der Einwand, daß nur eine vom Budget unabhängige Bank vor politischen Zugriffen ("soft loans") geschützt sei,<sup>128</sup> verliert viel von seiner Überzeugungskraft, wenn über ein von der Haushaltsbehörde zu beschließendes Kapitalbudget wie bisher eine objektbezogene Kreditpolitik verfolgt wird. Abgesehen davon ist die EIB auch jetzt keineswegs frei von (nationalen) politischen Einflüssen.<sup>129</sup>

Daß das EP der Budgetierung der Anleihe- und Darlehensaktivitäten der Kommission eine ganz andere Bedeutung beimißt als der Budgetierung der EIB, hängt vermutlich auch mit der nationalen Praxis zusammen, die Entwicklungsbanken wie öffentliche Wirtschaftsbetriebe behandelt und außerhalb des Haushaltsplans beläßt.<sup>130</sup>

Im Hinblick auf die Koordinierung und gemeinschaftliche Ausrichtung läßt sich ein ähnlicher Effekt wie durch die Budgetierung erreichen, wenn der Anteil der Kommissionsmitglieder im Verwaltungsrat zu Lasten der nationalen Vertreter

<sup>125</sup> EG, Parlament, 1983a, S. 8.

<sup>126</sup> Vgl. z.B. EG, Kommission, 1985c, S. 3, 63ff.

<sup>127</sup> Vgl. dazu Krause, 1987, S. 16; Schlesinger, 1987, S. 32.

<sup>128</sup> Vgl. Meyer, 1984, S. 269f.

<sup>129</sup> Vgl. dazu Teil II, Kap. 2.5.2.4.

<sup>130</sup> Vgl. z.B. Patzig, 1981, S. 118f. für die Bundesrepublik.

erhöht wird. Dem Kontrollbedürfnis des EP ließe sich Rechnung tragen, indem auch das Parlament Mitglieder des Verwaltungsrats benennen dürfte. Das Recht der Mitgliedstaaten, Verwaltungsratsmitglieder zu ernennen, wäre entsprechend zu beschränken.

Überlegt man weiter, daß die Aufgaben von EAG- und NGI-Anleihen, soweit überhaupt notwendig, von der EIB übernommen werden sollten und die Bank sich auf die Aufgabenstellung nach Art. 130 Buchst. c EWGV konzentrieren soll, so erscheint es plausibel, daß das "europäische Interesse" bei den Entscheidungen durch stärkere Beteiligung von Kommission und EP zu wahren ist. Eine solche Lösung würde es erlauben, auf eine Budgetierung aus Kontrollgründen zu verzichten, die Flexibilität der Bank zu erhalten und dennoch eine umfassende Koordinierung von Darlehens- und Beihilfeaktivitäten durch die EG zu erleichtern.

#### IV. Ausblick: Zu den Grenzen der Reformen

##### 1. Entscheidungslogik auf EG-Ebene

Die normative Voraussetzung, welche als Grundannahme allen genannten Kritikpunkten und Verbesserungsvorschlägen zugrundeliegt, sei am Schluß noch einmal deutlich hervorgehoben: Die europäische Integration ist keinesfalls als Nullsummenspiel aufzufassen. Neben den (materiellen) Wohlstandsgewinnen, die ein größerer Wirtschaftsraum über economies of scale hervorbringt, ist das verbesserte Verständigungspotential zu nennen, das einer wirtschaftlichen und politischen Integration verschiedener Völker und Kulturen innewohnt.<sup>1</sup> Allerdings vermischen sich bei den Entscheidungen auf supranationaler Ebene gemeinsame Interessen (Nicht-Nullsummenspiele) und separate, einander widerstreitende Interessen (Nullsummenspiele) zu "mixed motive games"<sup>2</sup>, so daß die Identifikation und Definition von Interessen zur kritischen Determinante der Willensbildung werden kann. Um diese gemeinsame Willensbildung dreht sich praktisch alles auf der EG-Ebene: "Consensus-building is both the goal and the essence of policymaking in the European Communities."<sup>3</sup>

Die Verständigung über gemeinsame Zielkategorien ist in Institutionen ungleich schwieriger als bei den dem ökonomischen "Normalfall" (zu Unrecht?) zugrundeliegenden Individuen. Suchen diese nach dem besten Mittel zu Erreichung sich selbst vorgegebener Ziele, so streben Institutionen nach annehmbaren Zielen. Dadurch verschwimmen nicht nur Mittel und Zweck, sondern wird die konkrete Fassung von Zielen generell zugunsten diffuser Formulierungen von Mindestzielen umgangen. Für die EG-Mitgliedstaaten ist es unter solchen Bedingungen ratsam, Präferenzen (besonders separate Interessen) zu verschleiern, um Konflikte zu entschärfen und eine Schwächung ihrer Verhandlungsposition zu vermeiden.<sup>4</sup>

Im EG-Rahmen lassen sich Entscheidungen und Handlungsweisen auf supranationaler Ebene als Spiel einer mittelgroßen Gruppe im Sinne Olsons darstellen: Kein Teilnehmer erhält einen genügend großen Anteil am (Integrations-)Gewinn, um das Gut (die Lasten der EG) aus eigenem Antrieb und allein bereitzustellen. Aber die Gruppe ist so überschaubar, daß es zu spüren ist, wenn ein Mitglied nicht zur Bereitstellung des Gutes (Integration) beiträgt.<sup>5</sup> Unter diesen Bedingungen sind also ständige Übereinkünfte unabdingbar. Da die

<sup>1</sup> Zu diesem Ansatz einer zweidimensionalen Rationalisierungskonzeption vgl. Ulrich, 1986, S. 55ff.

<sup>2</sup> Scharpf, 1985, S. 339.

<sup>3</sup> Rosenthal u.a., 1978, S. 55.

<sup>4</sup> Vgl. ähnlich EG, Kommission, 1977b, S. 536.

<sup>5</sup> Vgl. Olson, 1968, S. 49.

europäische Integration ein "mixed motive game" darstellt, sind gemeinsame Maßnahmen insoweit problemlos durchführbar, als per saldo alle gewinnen.<sup>6</sup> Dabei muß die Gemeinschaft freilich über Sach- und Verteilungsfragen simultan entscheiden, da die Gewinne aus einer Integrationsmaßnahme (Sachentscheidung) primär i.d.R. ungleich auf die Staaten verteilt sind. Die Anleihe- und Darlehensoperationen werden dadurch genauso wie die Zuschüsse des EFRE oder die EWS-Zinszuschüsse zu (mindestens kompensierenden) Seitenzahlungen,<sup>7</sup> welche erst andere Entscheidungen über Koordinierung oder Harmonisierung ermöglichen. Folglich ist es nicht mehr verwunderlich, daß der integrationspolitische Bezug mancher Darlehensoperationen verlorengeht.

## 2. Der Immobilismus und seine Folgen für das Anleihe- und Darlehenssystem

Obwohl es keiner tiefgreifenden Analysen bedarf, um offenkundige Unzulänglichkeiten der Anleihe- und Darlehensinstrumente zu erkennen, verzögert die geringe Beweglichkeit auf der EG-Ebene einen notwendigen Reformprozeß. Diese Tatsache läßt sich dadurch erklären, daß mehrere Ebenen in den Entscheidungsprozeß involviert sind. Zeigen sich die beteiligten Spieler (EG-Mitgliedstaaten) intern heterogen, so daß sich vielfältige Kompromisse in vielfältigen Koalitionen finden lassen, könnte man in bezug auf ein Voranschreiten noch optimistisch sein. Derzeit scheint es aber eher so zu sein, daß einige wenige Unterscheidungsmerkmale dominieren. Nach diesen Unterscheidungsmerkmalen (Mittelmeerpoleitik, Agrarinteressen) bilden sich zumindest in nationalen Regierungsapparaten homogene Einzelkollektive, die Imperative an ihre Repräsentanten im Ministerrat übermitteln und so Zugeständnisse erschweren.<sup>8</sup> Eine erfolgreiche Darlehenspolitik könnte zwar z.B. im Kommunikations- und Energiesektor tendenziell zu einer Angleichung der Verhältnisse führen und so gleichgelagerte Interessen fördern, doch müßte sie dafür einen größeren Umfang annehmen und vor allem nach integrationspolitischen Prioritäten festgelegt werden. Hier Fortschritte erzielen zu wollen, setzt wiederum jene Einigungsfähigkeit voraus, die augenscheinlich derzeit eben nicht vorhanden ist. Eine besondere Gefahr für den Zusammenhalt der Gemeinschaft, die sich gerade in der Strukturpolitik manifestiert, könnte langfristig die Dominanz eines Unterscheidungsmerkmals (z.B. Nord- vs. Südeuropäer) werden, die zu einem Patt im Sinne der Stackelbergischen Kriegführung etwa zwischen den um Spanien gescharten "armen" Europäern und den um Großbritannien gescharten "reichen" Europäern

<sup>6</sup> Vgl. Steinherr, 1984, S. 89.

<sup>7</sup> Vgl. Emerson, 1977, S. 145; Steinherr, 1984, S. 88.

<sup>8</sup> Zum theoretischen Ansatz vgl. Kirsch, 1981, S. 32.

führen würde.<sup>9</sup> Insofern ist es zu begrüßen, wenn die Darlehen in jüngster Zeit stärker nach Ländern diversifiziert werden. Denn eine Darlehenspolitik, die bei den wohlhabenden Staaten nur Kapitalmärkte und Standing ausnutzt, könnte besonders leicht zu einem Spielball separater nationaler Interessen werden.

Selbst wenn man dieses pessimistische Szenario nicht weiterverfolgt, bleibt der Immobilismus der EG als Folge dessen, was Scharpf die "Politikverflechtungs-fälle" nennt: die Beteiligung mehrerer Ebenen an der Aufgabenlösung.<sup>10</sup> Diese Beteiligung umfaßt hier nicht nur die Zustimmungspflicht nationaler Regierungen generell, sondern darüber hinaus das Postulat der Einstimmigkeit. Da ein allseitig akzeptierter und institutionalisierter Verteilungsautomatismus fehlt, tendiert das Entscheidungssystem - das "mixed motive game" vorausgesetzt - zur sofortigen ad-hoc-Kompensation möglicher Verluste von Einzelstaaten aus Integrationsmaßnahmen. Erscheint dies kurzfristig nicht möglich, blockiert gerade die Einstimmigkeit jeden Fortschritt und jede Reform. Insofern ist die Ineffizienz der Darlehensoperationen wesentlich auf den Autonomiemangel der supranationalen Instanzen zurückzuführen. Freilich trifft der Vorwurf mangelnder Beweglichkeit für die Darlehensinstrumente nur einseitig zu: Die Neuschaffung oder Ausweitung bestehender Mechanismen wirft vordergründig keinen Verteilungskonflikt auf, da die "Kosten" (Garantieleistung, Kapitalmarktinanspruchnahme) für die nicht-profitierenden Staaten kaum unmittelbar zu spüren sind. Anders sieht es aus, wenn, wie oben vorgeschlagen, bestimmte Instrumente (EAG- und NGI-Darlehen) abgeschafft werden sollen und somit ein Instrument zur Befriedigung bestimmter Sonderinteressen entfällt.

Die "Politikverflechtungs-fälle" bildet gleichfalls die entscheidende Hürde für die vorgeschlagenen institutionellen Reformen, welche die Macht des Rates zugunsten von Kommission und EP einschränken sollen. Nach Scharpf macht es in der Politikverflechtung einen Unterschied, "ob lediglich repräsentierte gesellschaftliche Interessen zur Disposition stehen, oder aber die institutionellen Eigeninteressen der unmittelbar betroffenen Regierungen".<sup>11</sup> Sachkompromisse (incl. Verteilungsregelungen) werden auf EG-Ebene eher geschlossen, als daß nennenswerte institutionelle Reformen in Gang kommen. Selbst wenn, wie im Rahmen der EEA geschehen, gewisse Kompetenzen übertragen werden, so ist damit immer ein Vorbehalt der nationalen Regierungen bezüglich "vitaler Interessen" verbunden.<sup>12</sup> Die vorgeschlagene institutionelle Reform, welche etwa den Verwaltungsrat der EIB, Mehrheitsentscheidungen des Rates oder die Haushaltskompetenz des EP betreffen würde, kollidiert mit dem Eigeninteresse

<sup>9</sup> Vgl. dazu und zur internationalen Zusammenarbeit im spieltheoretischen Rahmen Steinherr, 1984, S. 86ff.

<sup>10</sup> Vgl. zum folgenden Scharf, 1985, S. 331ff.

<sup>11</sup> ebenda, S. 348.

<sup>12</sup> Vgl. Hrbek u.a., 1986, S. 176.

der Mitgliedstaaten an der Erhaltung ihrer Vetoposition. Die vorgeschlagene Konzentration der Darlehensoperationen auf "gemeinsame Interessen" (Art. 130 Buchst. c EWGV) ist etwa mit Scharpfs Vorschlag zu vergleichen, durch vorrangige Orientierung aller Beteiligten auf gemeinsame Werte, Ziele oder Interessen dem Entscheidungsmodus des "Problemlösens" nahezukommen.<sup>13</sup> Für beide Vorschläge läßt sich unter den hier skizzierten Bedingungen hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit keine optimistische Prognose stellen: "Das eingespielte System der nationalstaatlichen Kontrolle über die europäische Politik ist institutionell unfähig zur Selbst-Transformation in Richtung auf eine effektive Europäisierung europäischer Entscheidungen."<sup>14</sup>

Eine einschneidende Änderung ist im Grunde nur bei einer gemeinsam empfundenen Drohung von außen denkbar.

Um mit Michelmann ein Fazit zu ziehen: "... the villains in the piece are national governments, unwilling to allow the commission the autonomy to become effective in those areas where it has clearly played no meaningful role."<sup>15</sup> Die Anleihe- und Darlehensoperationen sind ein Paradebeispiel für einen solchen Tätigkeitsbereich.

<sup>13</sup> Vgl. Scharpf, 1985, S. 346.

<sup>14</sup> ebenda, S. 348.

<sup>15</sup> Michelmann, 1978, S. 232.



## A N H A N G





## Finanzbedarf (Mio ECU)

	1984	1985	1986
1. Verwaltungsausgaben	5	5	5
2. Anpassungsbeihilfen (Art. 56)	140	215	170,9
3. Forschungsbeihilfen (Art. 55)	50,9	51	61,6
4. Beihilfen in Form			
von Zinszuschüssen	83,9	63,8	84,8
- Investitionen (Art. 54)	(20,9)	(3,8)	(14,3)
- Umstellung (Art. 56)	(63,0)	(60,0)	(70,5)
5. Beihilfen für Kokskohle und Hüttenkoks	6	6	6
6. Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie	62,5	-	-
7. Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Kohleindustrie	60	-	-
Insgesamt	408,3	340,8	329,3
8. Durch Darlehen aus Nicht-Anleihemitteln zu finanzierende Maßnahmen:			
Sozialwohnungsbau	10		13

## Deckung

	1984	1985	1986
1. Laufende Einnahmen			
- Umlageaufkommen	136,4	149	166,5
- Zinserträge aus Anlagen und Darlehen aus Nicht-Anleihemitteln	70	70	100
- Bußgelder und Verzugszinsen <sup>1</sup>	8,8	42,6	16,4
- Sonstiges	-	1	0,5
2. Streichungen von Mittelbindungen, die wahrscheinlich nicht in Anspruch genommen werden	31,3	70,8	18,7
3. nicht verwendete Einnahmen des vorangegangenen Haushaltsjahres	13,2	-	-
4. Außerordentliche Einnahmen			
- Umstrukturierung Eisen- und Stahlindustrie	62,5	-	-
- Umstrukturierung Kohleindustrie	60	-	-
5. Rückgriff auf Rückstellungen für Unvorhergesehenes	26,1	7,4	27,2
Insgesamt	408,3	340,8	329,3
6. Ursprung der Nicht-Anleihemittel:			
Spezialreserve und ehem. EGKS-Versorgungsfonds	10	12	13

Quellen: EGKS, 1985, S. 37, dies., 1986, S. 34; dies., 1987, S. 33

<sup>1</sup>Vereinnahmte Beträge

Tabelle 2: Umrechnung der von der EGKS verwandten  
Währungseinheiten in DM

1952 - 1960	1	IWF-RE	= 4,20	DM
1961 - 1968	1	IWF-RE	= 4,00	DM
1969 - 1972	1	IWF-RE	= 3,66	DM
1973	1	EGKS-RE	= 3,66	DM (Finanztransaktionen)
	1	EGKS-RE	= 3,21978	DM (Bilanz)
1974	1	EGKS-RE	= 3,21978	DM
1975	1	EGKS-RE	= 3,21978	DM (Finanztransaktionen)
	1	ERE	= 3,05382	DM (Bilanz)
1976 <sup>1</sup>	1	ERE	= 2,66938	DM
1977 <sup>1</sup>	1	ERE	= 2,58058	DM
1978 <sup>1</sup>	1	ERE	= 2,50868	DM
1979 <sup>1</sup>	1	ERE	= 2,49057	DM
1980 <sup>1</sup>	1	ERE	= 2,56556	DM
1981 <sup>1</sup>	1	ERE	= 2,44436	DM
1982 <sup>1</sup>	1	ECU	= 2,30014	DM
1983 <sup>1</sup>	1	ECU	= 2,25748	DM
1984 <sup>1</sup>	1	ECU	= 2,23176	DM
1985 <sup>1</sup>	1	ECU	= 2,18386	DM
1986 <sup>1</sup>	1	ECU	= 2,07610	DM

Quelle: EGKS, 1957 ff., Nittka, 1979, S. 464.

<sup>1</sup> jeweils zum 31.12.

Tabelle 3: EGKS-Anleihen in Mio RE/ERE/ECU

Jahr	jährliche Anleihe- operationen	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.	laufende Anleihen <sup>1</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.
1954	100	-	-	-
1955	16	- 84	116	-
1956	12	- 25	128	+ 10,3
1957	37	+ 208,3	166	+ 29,7
1958	50	+ 35,1	212	+ 27,7
1959	-	-	210	- 0,9
1960	35	-	237	+ 12,9
1961	23	- 34,5	248	+ 4,6
1962	70	+ 204,3	304	+ 22,6
1963	33	- 52,9	322	+ 5,9
1964	128	+ 287,9	436	+ 35,4
1965	54	- 57,8	475	+ 8,9
1966	103	+ 90,7	560	+ 17,9
1967	58	- 43,7	601	+ 7,3
1968	108	+ 86,2	686	+ 14,1
1969	52	- 51,9	719	+ 4,8
1970	60	+ 15,4	741	+ 3,1
1971	102	+ 70,0	802	+ 8,2
1972	230	+ 125,5	963	+ 20,1
1973	263	+ 14,3	1.172	+ 21,7
1974	528	+ 100,7	1.617	+ 38,0
1975	731	+ 38,4	2.393	+ 48,0
1976	956	+ 30,8	3.478	+ 45,5
1977	729	- 23,7	3.955	+ 13,7
1978	981	+ 34,6	4.416	+ 11,7
1979	837	- 14,7	4.675	+ 5,9
1980	1.004	+ 20,0	5.406	+ 15,6
1981	325	- 67,4	5.884	+ 8,8
1982	712	+ 119,1	6.178	+ 5,0
1983	750	+ 5,3	6.539	+ 5,8
1984	822	+ 9,6	7.119	+ 8,9
1985	1.265	+ 53,9	7.034	- 1,2
1986	1.517	+ 19,9	6.761	- 3,9

Quellen: EGKS, 1957ff.; EG Kommission, 1980, S. 29;  
EG, Kommission, 1987e, S. 50. S. 90;  
eigene Berechnungen.

<sup>1</sup>jeweils am Jahresende. Zum Wechselkurs vgl. Tabelle 2.  
Da die Anleihen zum größten Teil auf Landeswährung lauten,  
erklärt sich der Unterschied zwischen zwei Jahresenden einmal aus  
Veränderungen der Bewertung des jeweiligen Bestandes und zum  
anderen aus dem Nettovolumen der im Laufe des Jahres  
aufgenommenen Anleihen.  
"Laufende Anleihen" bezeichnen hier und in den folgenden Tabellen  
den Schuldenstand der Gemeinschaftsinstrumente.

Tabelle 4: Laufende EGKS-Darlehen in Mio RE/ERE/ECU

Jahr	aus Anleihe- mitteln	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.	aus Nicht- anleihe- mitteln <sup>1</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.
1955	100	-	-	-
1956	119	+ 11,9	-	-
1957	164	+ 37,8	9	-
1958	212	+ 29,3	23	155,6
1959	208	- 1,9	23	0,0
1960	209	0,0	29	+ 26,1
1961	239	+ 14,4	36	+ 24,1
1962	289	+ 20,9	49	+ 36,1
1963	319	+ 10,4	61	+ 24,5
1964	423	+ 32,6	62	+ 1,6
1965	475	+ 12,3	67	+ 8,1
1966	536	+ 12,8	77	+ 14,9
1967	591	+ 10,3	83	+ 7,8
1968	653	+ 10,5	85	+ 2,4
1969	695	+ 6,4	87	+ 2,4
1970	686	- 1,3	85	- 2,3
1971	756	+ 10,2	81	- 2,3
1972	869	+ 14,9	89	+ 9,9
1973	1.094	+ 25,9	96	+ 7,9
1974	1.382	+ 26,3	93	- 3,1
1975	2.245	+ 62,4	113	+ 21,5
1976	3.346	+ 49,0	131	+ 15,9
1977	3.913	+ 16,9	143	+ 9,2
1978	4.394	+ 12,3	156	+ 9,1
1979	4.628	+ 5,3	165	+ 5,8
1980	5.356	+ 15,7	159	- 3,6
1981	5.850	+ 9,2	162	+ 1,9
1982	6.088	+ 4,1	170	+ 4,9
1983	6.477	+ 6,4	169	- 0,5
1984	6.983	+ 7,8	179	+ 5,9
1985	6.875	- 1,5	177	- 1,1
1986	6.814	- 0,9	187	+ 5,6

Quellen: EGKS ,1957ff.; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> soweit ausgewiesen: ausgezahlte Darlehen.

Tabelle 5: Jährliche Entwicklung der EGKS-Darlehen seit 1966<sup>1</sup> in Mio RE/ERE/ECU

Jahr	Ausgezahlte Darlehen	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.
1966	90	-
1967	79	- 12,2
1968	98	+ 24,1
1969	68	- 30,6
1970	32	- 52,9
1971	112	+ 250,0
1972	189	+ 68,8
1973	286	+ 51,3
1974	378	+ 32,2
1975	805	+ 113,0
1976	989	+ 22,9
1977	709	- 28,3
1978	798	+ 12,6
1979	676	- 15,3
1980	1031	+ 52,5
1981	388	- 62,4
1982	741	+ 91,0
1983	778	+ 5,0
1984	826	+ 6,2
1985	1011	+ 22,4
1986	1069	+ 5,7

Quellen: EGKS, 1967ff; EG, Kommission, 1982, S. 15;

EG, Kommission, 1987e, S. 55.

<sup>1</sup> Auf den Ausweis der vor 1966 jährlich ausgezahlten Darlehen wird hier verzichtet, da die EGKS-Finanzberichte uneinheitlich ausgezahlte bzw. zugesagte Darlehen darstellen, wodurch Verzerrungen möglich sind.

Tabelle 6: Entwicklung der Rücklagen der EGKS in Mio RE/ERE/ECU

Jahr	Garantie- fonds <sup>1</sup>	Spezial- reserve <sup>1</sup>	Versorgungs- fonds <sup>1, 2</sup>	Relation Rücklagen zu laufenden Anleihen in v.H.
1954	52,5	1,5	-	-
1955	95	1,7	-	86,3
1956	100	8,7	(2,2)	84,9
1957	100	16,8	(3,2)	70,4
1958	100	22,7	(4,8)	57,9
1959	100	25,1	(6,0)	59,6
1960	100	31,	(7,4)	55,5
1961	100	42,2	(9,0)	57,3
1962	100	50,3	(11,0)	49,4
1963	100	58,8	(12,6)	49,3
1964	100	66,2	(13,7)	38,1
1965	100	70,7	(21,4)	35,9
1966	100	78,9	(23,3)	31,9
1967	100	83,6	(25,1)	30,5
1968	100	85,8	25,5	30,8
1969	100	92,5	25,5	30,3
1970	100	85,0	25,5	28,4
1971	100	87,0	25,7	26,5
1972	100	87,0	25,9	22,1
1973	112	90,0	26,5	19,4
1974	120	90,0	34,0	15,1
1975	150	103,0	36,7	12,1
1976	160	122,0	39,1	6,4
1977	183	134,5	39,9	9,0
1978	200	138,5	41,1	8,6
1979	230	140,0	41,5	8,8
1980	260	143,5	41,8	8,2
1981	300	150,0	42,9	8,3
1982	340	156,5	43,8	8,7
1983	380	163,0	44,7	9,0
1984	420	165,0	45,6	8,9
1985	440	174,0	46,5	9,4
1986	457,5	178,9	48,9	10,1

Quellen: EGKS ,1957ff.; Nittka, 1979, S. 473; Strasser, 1982, S. 119.

<sup>1</sup> zum 31.12. nach Verwendung des Ergebnisses.

<sup>2</sup> Ab 05.03.1968 wurden die Pensionsverpflichtungen der EGKS direkt von den Mitgliedsstaaten übernommen, vgl. EGKS ,1986, S. 50. Deshalb wird der ehemalige Versorgungsfonds erst ab 1968 zu den Rücklagen gezählt.

Tabelle 7: Ausgezahlte Darlehen aus Anleihemitteln nach Mitgliedstaaten und Sicherheiten zum 31.12.86 in Mio ECU

Land	Staatl. Bürgschaft	Bank-Bürgschaft	Bürgschaft von Unternehmen öffentl.	Bürgschaft von Unternehmen privat	Real-sicherheiten	Ohne Sicher-heit	ins-gesamt
B	23,2	26,7	-	0,5	-	0,3	50,7
DK	16,2	-	-	-	5,7	7,2	29,1
D	75,2	49,3	-	3,7	1.104,2	551,4	1.783,9
GR	-	12,1	-	-	-	-	12,1
F	1.031,2	57,0	5,2	70,9	-	10,7	1.445,0
IRL	29,3	4,1	-	-	-	-	33,4
I	0,1	207,0	287,7	461,1	-	301,0	1.256,9
L	149,3	9,6	-	0,1	-	4,3	163,3
NL	-	85,3	-	4,4	123,7	7,1	220,5
UK	1.055,3	182,0	-	73,7	2,0	313,9	1.626,9
Dritt-länder	-	353,3	-	11,9	-	-	365,2
Σ	2.649,8	986,4	292,2	626,3	1.235,6	1.195,9	6.986,9 <sup>1</sup>

Quelle: EGKS, 1987, S. 60

<sup>1</sup> Summe ohne Rückzahlungsprämien (45 Mio ECU), incl. Wechselkurs-Berichtigungsbeträge (37 Mio ECU) und Wertberichtigungen (135,4 Mio ECU); vgl. EGKS, 1987, S. 46.

Tabelle 8: Gliederung der ausgezahlten EGKS-Darlehen nach Arten in Mio ECU

Jahr	Investitionsdarlehen		Umstellungs-darlehen	Wohnungs-baudarlehen
	Art. 54 Abs. 1 <sup>1</sup>	Art. 54 Abs. 2 <sup>2</sup>	Art. 56	Art. 54 Abs. 2 <sup>3</sup>
1980	657,2	99,6	266,1	7,9
1981	254,2	32,7	86,0	14,7
1982	396,1	163,7	162,8	18,0
1983	479,4	139,0	139,5	20,2
1984	281,2	260,1	247,5	36,7
1985	424,6	205,3	363,4	17,3
1986	764,8	34,7	243,4	26,2

Quelle: EG, Kommission, 1987e, S.101.

<sup>1</sup> Darlehen für die Kohle- und Stahlindustrie.

<sup>2</sup> Überwiegend Darlehen zur Finanzierung von Wärmekraftwerken und des Eisenerzbaues.

<sup>3</sup> Darlehen aus Eigenmitteln und Anleihemitteln, vgl. auch EGKS, 1987, S. 16



Tabelle 9: Ausgezählte EGKS-Zinszuschüsse in Mio ECU

Jahr	Art. 54 (Umstrukturierung)	Art. 56 (Umstellung)
1970	1,0	6,8
1971	2,2	2,2
1972	4,0	3,0
1973	0,6	3,0
1974	6,1	5,4
1975	6,4	6,6
1976	3,4	6,7
1977	1,3	2,7
1978	9,8	16,5
1979	10,4	8,0
1980	25,7	33,4
1981	7,6	6,3
1982	10,5	19,3
1983	4,0	7,1
1984	6,2	34,0
1985	3,6	74,9
1986	5,9	33,1

Quellen: EG, Kommission, 1982, S. 40;

dies., 1984b, S. 60; dies., 1985b, S. 58;

dies., 1986a, S. 69; dies., 1987e, S. 105;

Bei den im Funktionshaushalt ausgewiesenen Zinsverbilligungen handelt es sich um Rückstellungen für noch vorzunehmende Mittelbindungen, die keineswegs mit den ausgezahlten Zinszuschüssen identisch sind. Die Kommission hat hier die ausgewiesenen Werte teilweise stark korrigiert, vgl. z.B. die Bemerkungen und die Werte für 1983 in EG, Kommission, 1984b, S. 43 und S. 60.

Tabelle 10: Globaldarlehen in Mio ECU

Jahr	Globaldarlehen absolut	in v.H. des jährlich aufgenommenen Darlehensvolumens
1981	56,1	9,3
1982	65,3	8,8
1983	70,3	9,0
1984	272,7	33,0
1985	335,1	33,1
1986	248,0	23,2

Quellen: EG, Kommission, 1982, S. 21 ; dies., 1984b, S. 26;

dies., 1985b, S. 29; dies., 1986a, S. 33; dies., 1987e,

S. 21; eigene Berechnungen

Tabelle 11: EIB-Anleihen

Jahr	jährliche Anleiheoperationen Mio RE/ERE/ECU <sup>1</sup>	Veränderungen ggü. Vorjahr in v.H.	laufende Anleihen <sup>2</sup> Mio RE/ERE/ECU	Veränderung ggü Vorjahr in v.H.
1961	21		21	
1962	32	+ 52,4	54	+ 157,1
1963	35	+ 9,4	88	+ 63,0
1964	67	+ 91,4	154	+ 75,0
1965	65	- 3,0	217	+ 40,9
1966	139	+ 113,8	355	+ 63,6
1967	195	+ 40,3	548	+ 54,4
1968	213	+ 9,2	737	+ 34,5
1969	146	- 31,5	883	+ 19,8
1970	169	+ 15,8	1020	+ 15,5
1971	413	+ 144,4	1423	+ 39,5
1972	462	+ 11,9	1784	+ 25,4
1973	608	+ 31,6	2287	+ 28,2
1974	926	+ 35,9	3124	+ 36,6
1975	814	- 1,5	3926	+ 25,7
1976	732	- 10,1	4732	+ 20,5
1977	1030	+ 40,7	5421	+ 14,6
1978	1863	+ 80,9	6715	+ 23,9
1979	2437	+ 30,8	8541	+ 27,2
1980	2384	- 2,2	10604	+ 24,2
1981	2243	- 5,9	13482	+ 27,1
1982	3146	+ 40,3	16570	+ 22,9
1983	2608	+ 11,5	20749	+ 25,2
1984	4339	+ 23,7	25007	+ 20,5
1985	5699	+ 31,3	26736	+ 6,9
1986	6766	+ 18,7	30271	+ 13,2

Quellen: EG. Kommission, 1980, S. 97; dies., 1981b, S.112;  
dies., 1987e, S. 50, 90

<sup>1</sup> Ohne Beteiligung Dritter an Finanzierungen der Bank.  
Einschließlich kurzfristiger Transaktionen.

<sup>2</sup> Ohne kurzfristige Anleiheverbindlichkeiten und Beteiligungen  
Dritter an Finanzierungen der Bank.

Tabelle 12: Arten der Mittelbeschaffung durch die EIB  
in Mio ECU

Jahr	Anleihen			kurzfristige Operationen <sup>1</sup>	Beteiligungen Dritter
	langfristig	mittelfristig	Interbank- operationen		
	privat	öffentl.			
1961	7,6	13,8	-	-	-
1962	-	32,3	-	-	-
1963	8,0	27,2	-	-	-
1964	13,5	53,3	-	-	-
1965	-	65,0	-	-	-
1966	24,0	114,5	-	-	-
1967	40,0	154,5	-	-	-
1968	112,5	100,0	-	-	-
1969	63,7	82,3	-	-	-
1970	66,6	102,3	-	-	-
1971	208,0	204,9	-	-	-
1972	133,4	328,6	-	-	17,5
1973	207,0	401,0	-	-	4,3
1974	704,2	121,3	-	-	-
1975	318,6	495,1	-	-	17,0
1976	221,0	510,9	-	-	17,0
1977	234,9	707,6	87,0	-	132,0
1978	469,1	1353,9	39,9	-	86,8
1979	981,7	1453,4	1,5	-	44,6
1980	874,5	1509,0	-	-	83,3
1981	882,1	1267,8	92,8	-	67,0
1982	1213,7	1826,3	105,7	-	59,5
1983	1130,9	2315,4	62,1	-	111,0
1984	822,2	3227,5	-	289,1	22,1
1985	1095,5	4229,0	-	374,0	10,6
1986	1009,7	5434,8	321,0	-	20,0

Quellen: White, 1983, S. 97; EIB, 1986a, S. 82, 1987a, S. 81

<sup>1</sup>Commercial papers und ECU-Einlagenzertifikate

Tabelle 13: Jährliche Darlehensoperationen der EIB aus eigenen Mitteln in Mio ECU<sup>1</sup>

Jahr	in der Gemeinschaft <sup>2</sup>	davon: Darlehensbürgschaften	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.	außerhalb der Gemeinschaft	Darlehensoperationen insgesamt
1959	52	-	-	-	52
1960	41	-	- 21,2	-	41
1961	66	-	+ 61,0	-	66
1962	94	-	+ 42,4	-	94
1963	82	-	- 12,8	23	105
1964	88	-	+ 7,3	12	102
1965	99	-	+ 1,1	3	102
1966	84	-	- 15,2	35	119
1967	162	-	+ 92,9	20	182
1968	226	-	+ 39,5	11	237
1969	245	-	+ 8,4	13	258
1970	339	56	+ 38,4	2	341
1971	469	37	+ 38,3	23	192
1972	506	17	+ 7,9	13	519
1973	697	-	+ 37,7	11	708
1974	850	-	+ 22,0	61	911
1975	918	-	+ 8,0	49	967
1976	1065	118	+ 16,0	142	1207
1977	1391	-	+ 30,6	152	1543
1978	1967	-	+ 41,4	174	2141
1979	2281	-	+ 16,0	421	2702
1980	2738	14	+ 20,0	371	3109
1981	2806	282	+ 2,5	386	3192
1982	3446	-	+ 22,8	410	3956
1983	4244	98	+ 23,2	427	4671
1984	5007	-	+ 18,0	621	5628
1985	5641	-	+ 12,7	584	6225
1986	6678	-	+ 18,4	382	7060

Quellen: EG, Kommission, 1982, S. 15f; dies., 1987e, S. 55, 102  
 Gloystein, 1978, S. 193; EG, WSA, 1979, S. 9;  
 Bartsch, 1972, S. 266ff.

Darlehen außerhalb der Gemeinschaft vor 1973:  
 Gesamtberichte der EG. lfd. Jg.; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Unterzeichnete Darlehen und Bürgschaften, vor 1970:  
 genehmigte Darlehen.

<sup>2</sup> Einschließlich Vorhaben, die den Darlehen in der Gemeinschaft  
 gleichgestellt worden sind, vgl. EIB, 1987a, S. 98.

Tabelle 14: Globaldarlehen der EIB in der Gemeinschaft in Mio RE/ERE/ECU

Jahr	Globaldarlehen	in v.H. des Darlehensvolumens
1968-1972	114	2,1
1973-1977	572	5,4
1978-1980	573	5,4
1981	318	11,3
1982	654	18,9
1983	983	23,1
1984	994	19,9
1985	1229	21,8
1986	964	14,4

Quellen: Lewenhak, 1982, S. 208; EG, Kommission, 1982, S. 15; dies., 1984b, S. 26; dies., 1985b, S. 29; dies., 1986a, S. 33; dies., 1987e, S. 56; eigene Berechnungen.  
Die Kommission hat die Werte im nachhinein mehrmals korrigiert. Die hier angegebenen Zahlen beziehen sich jeweils auf die jüngste verfügbare Quelle.

Tabelle 15: Obergrenzen für die Mittelvergabe der EIB im Rahmen der Entwicklungskooperation (AKP und ÜLG) (Mio RE/ERE/ECU)

Abkommen	Darlehen aus eigenen Mitteln	Finanzierungen mit haftendem Kapital	Zinsvergütungen aus EEF-Mitteln
Jaunde I	70	-	2
Jaunde II	100	2,5 <sup>1</sup>	2
Lomé I	400	101	100
Lomé II	700+200 <sup>2</sup>	291	175
Lomé III	1120	615	210

Quellen: White, 1983, S. 80; EG, Rat und Kommission, 1986, S. 57f.; EIB, 1986d, S. 3f.; dies., 1987a, S. 68.

<sup>1</sup>Tatsächlich eingesetzte Mittel; vgl. EIB, 1978a, S. 52. Im Rahmen des Abkommens von Jaunde II waren Finanzierungen mit haftendem Kapital noch nicht gesondert vorgesehen.

<sup>2</sup>Im Rahmen der Abkommen von Jaunde entschied die Kommission fallweise und unabhängig von der EIB über die Gewährung von Zinszuschüssen, ohne daß ein Teil der EEF-Mittel dafür a priori reserviert worden wäre; vgl. Becker, 1973, S. 25f.; EIB, 1981b, S. 7.

<sup>3</sup>Zusätzliche Fazilität für Vorhaben im Bereich Bergbau und Energie von beiderseitigem Interesse.

Tabelle 16: Entwicklung des gezeichneten Kapitals je Mitgliedstaat  
(in Mio ECU)

Land	1958 <sup>1</sup>	1972 <sup>2</sup>	1973 <sup>3</sup>	1976 <sup>4</sup>	1979 <sup>5</sup>	1981 <sup>6</sup>	1982 <sup>7</sup>	1986 <sup>8</sup>
D	300,0	450,0	450,0	787,5	1575,0	1575,0	3150,0	5508,7
F	300,0	450,0	450,0	787,5	1575,0	1575,0	3150,0	5508,7
UK	-	-	450,0	787,5	1575,0	1575,0	3150,0	5508,7
I	240,0	360,0	360,0	630,0	1260,0	1260,0	2520,0	5508,7
E	-	-	-	-	-	-	-	2024,9
B	86,5	129,8	118,5	207,4	414,8	414,8	829,5	1527,0
NL	71,5	107,8	118,5	207,4	414,8	414,8	829,5	1527,0
DK	-	-	60,0	105,0	210,0	210,0	420,0	773,2
GR	-	-	-	-	-	112,5	225,0	414,2
P	-	-	-	-	-	-	-	266,9
IRL	-	-	15,0	26,3	52,5	52,5	105,0	193,3
L	2,0	3,0	3,0	5,3	10,5	10,5	21,0	36,7
Σ	1000,0	1500,0	2025,0	3543,8	7087,5	7200,0	14400,0	28800,0

Quellen: White, 1983, S. 94f.; EIB, 1986a, S. 106. Zahlen gerundet.

<sup>1</sup> Bei Gründung.

<sup>2</sup> Beschluß des Gouverneursrates 1971.

<sup>3</sup> Norderweiterung.

<sup>4</sup> Beschluß des Gouverneursrates 1975.

<sup>5</sup> Beschluß des Gouverneursrates 1978.

<sup>6</sup> Beitritt Griechenlands

<sup>7</sup> Beschluß des Gouverneursrates 1981

<sup>8</sup> Beschluß des Gouverneursrates 1985 und Süderweiterung 1986.

Tabelle 17: Eingezahltes bzw. einzuzahlendes Kapital (Mio ECU)

Jahr	einzuzahlendes Kapital	in v.H. des gezeichneten Kapitals
1958	250,0	25,0
1972	300,0	20,0
1973	405,0	20,0
1976	556,9	15,7
1979	911,3	12,9
1981	925,7	12,9
1982	1465,7	10,2
1986	2595,9	9,0

Quellen: White, 1983, S. 94f.; EIB, 1986a, S. 106, eigene Berechnungen.

Tabelle 18: Entwicklung der Rückstellungen und Rücklagen der EIB  
in Mio ERE/ECU

Jahr	Reserve- fonds	Satzungs- mäßige Rücklage	zusätz- liche Rücklage	Rückst. f. Bau- vorhaben	Rückst. für Veränderun- gen der Um- rechnungs- kurse in ECU	Summe
1978		200	274,3	45	18,4	537,7
1979		230	355,5	45	12,7	643,2
1980		270	441,9	60	13,2	785,1
1981		314,8	614,4	66	14,1	1009,3
1982	1249,7				11,5	1261,2
1983	1440		172,9		14,6	1627,5
1984	1440		560,6		19,8	2020,4
1985	1440		1000,6		14,7	2455,3
1986 <sup>1</sup>	2880		332,2		15,7	3227,9

Quellen: EIB, 1980, S. 77; dies., 1982, S. 77, dies., 1983, S. 91;  
dies., 1984, S. 101; dies., 1985a, S. 99; dies., 1986a,  
S. 101; dies., 1987a, S. 103.

<sup>1</sup> Per 31.12.1986 standen noch 154 Mio ECU Beiträge Spaniens und  
Portugals zu den Rücklagen und Rückstellungen aus.

Tabelle 19: Aufgliederung der ausstehenden Darlehen für Vorhaben  
in der Gemeinschaft sowie diesen gleichgestellte Dar-  
lehen nach Sicherheiten per 31.12.1986

Sicherung durch	Mio ECU	in v.H.
Mitgliedstaaten	24983	73,3
Öff.-rechtl. Institutionen	5762	16,9
Finanzinstitutionen	1280	3,8
Gesellschaften (Nicht-Finanzinsti- tutionen in Öff.-rechtl. Mehrheits- besitz)	268	0,8
Realsicherheiten an Immobilien	231	0,7
sonstige private Gesellschaften	835	2,4
sonstige Sicherheiten	727	2,1

Quelle: EIB, 1987a, S. 99; eigene Berechnungen.

Tabelle 20: Anteile der Aufgabenbereiche am Darlehensvolumen in v.H.<sup>1</sup>

Jahr	Regionalentwicklung (Art. 130, Buchst. a)	Modernisierung/Umstellung (Art. 130, Buchst. b)	Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Art. 130, Buchst. c)	
			insgesamt	davon: energ. polit. Ziele
1958-72 <sup>2</sup>	71,4	7,6	21,0	(7,2)
1958-82 <sup>3</sup>	62,5	3,2	34,3	(29,0)
1978-82 <sup>4</sup>	61,5	1,7	36,8	(33,3)
1982-86 <sup>5</sup>	52,6	5,7	41,7	(32,0)

<sup>1</sup>Einschließlich Doppelzählungen.

<sup>2</sup>Errechnet aus: EIB, 1978b, S. 12. Zwecks Vergleichbarkeit wurden die Darlehen für industrielle Zusammenarbeit zu den Vorhaben nach Art. 130 Buchst. b EWGV gezählt. Dies entspricht dem Vorgehen der EIB in ihren Jahresberichten 1982ff.; vgl. EIB, 1983, S. 100; dies., 1984, S. 108; dies., 1985a, S. 106; dies., 1986a, S. 114f.; dies., 1987a, S. 111.

<sup>3</sup>Errechnet aus: EIB, 1983, S. 100f.

<sup>4</sup>Errechnet aus: White, 1983, S. 18.

<sup>5</sup>Errechnet aus: EIB, 1987a, S. 111.

Tabelle 21: Darlehen aus eigenen Mitteln der Bank nach Aufgabenbereichen in Mio ECU

Jahr	Regionalentwicklung	Modernisierung/Umstellung	Vorhaben von gemeinsamem Interesse	
			insgesamt	davon: energie-polit. Ziele
1979	1571	119	824	(786)
1980	1781	37	1183	(1122)
1981	1766	9	1454	(1326)
1982	2620	64	1376	(1211)
1983	2843	193	1729	(1506)
1984	3086	339	2391	(1998)
1985	3286	335	2859	(2242)
1986	3597	744	3742	(2479)

Quellen: EIB, 1983, S. 25; dies., 1984, S. 1; dies., 1985a, S. 28; dies., 1986a, S. 24; dies., 1987a, S. 25. Zahlen 1979 - 1981 errechnet aus: EIB, 1984, S. 109; dies., 1985a, S. 197; dies., 1986a, S. 115; dies., 1987a, S. 111. Da verschiedene Darlehen mehreren Zielsetzungen entsprechen, kommt es zu Doppelzählungen.



Tabelle 22: Zinszuschüsse für genehmigte EIB-Darlehen aus eigenen Mitteln in der Gemeinschaft (Mio ECU)

Jahr	Darlehen mit EWS-Zinszu- schüssen	Erdbebendar- lehen	Darlehen mit EFRE-Zinszu- schüssen	in v.H. des ge- samten Darle- hensvolumens
1979	791,0		49,3	36,8
1980	890,3			32,5
1981	911,4	31,8		33,6
1982	941,1	116,4		30,7
1983	687,8	61,1		17,6
1984		51,9		1,6
1985		30,2		0,5
1986		24,4		0,4

Quellen: EIB, 1980, S. 26, 45; dies., 1981a, S. 25; dies., 1982, S. 24; dies., 1983, S. 27; dies., 1984, S. 31; dies., 1985a, S. 28; dies., 1986a, S. 23; dies., 1987a, S. 27; eigene Berechnungen.

Tabelle 23: EAG-Anleihen in Mio ECU

Jahr	jährl. Anleihe- operationen	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.	lfd. Anleihen	Veränderung ggü. Vor- jahr in v.H.
1977	99		99	
1978	72	- 27,3	172	+ 73,7
1979	153	+ 112,5	323	+ 87,8
1980	181	+ 18,3	502	+ 55,4
1981	373	+ 106,1	902	+ 79,7
1982	363	- 2,7	1272	+ 41,0
1983	369	+ 1,7	1680	+ 32,1
1984	214	- 42,0	1892	+ 12,6
1985	344 <sup>1</sup>	+ 60,8	2013	+ 6,4
1986	488 <sup>2</sup>	+ 41,9	2168	+ 7,7

Quelle: EG, Kommission, 1987e, S. 50, 90; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Davon Refinanzierung früherer Maßnahmen 132 Mio ECU; vgl. EG, Kommission, 1987c, S. 78.

<sup>2</sup> Davon Refinanzierung früherer Maßnahmen 292 Mio ECU; vgl. ebenda.

Tabelle 24: EAG-Darlehen in Mio ECU

Jahr	jährlich ver- gebene Darle- hen	Veränderung ggü. Vor- jahr in v.H.	lfd. Darlehen	Veränderung ggü. Vor- jahr in v.H.
1977	96		96	
1978	70	- 27,1	167	+ 74,0
1979	152	+ 117,1	316	+ 89,2
1980	181	+ 19,1	496	+ 57,0
1981	358	+ 97,8	886	+ 78,6
1982	362	+ 1,1	1250	+ 41,1
1983	366	+ 1,0	1650	+ 32,0
1984	186	- 49,2	1858	+ 12,6
1985	211	+ 13,4	1988	+ 7,0
1986	443	+ 110,0	2398	+ 20,6

Quellen: EG, Kommission, 1987e, S. 55; EIB, 1978a, S. 61; dies., 1980, S. 71; dies., 1982, S. 68; dies., 1984, S. 92; dies. 1986a, S. 92; dies., 1987a, S. 94; eigene Berechnungen.

Tabelle 25: EAG-Darlehen nach Ländern (Mio ECU)

Land	Summe	in v.H.
B	558	22,1
DK	-	-
D	205	8,1
GR	-	-
E	-	-
F	1202	47,6
IRL	-	-
I	418	16,5
L	-	-
NL	-	-
P	-	-
UK	144	5,7

Quelle: EG, Kommission, 1987e, S. 96; eigene Berechnungen. Bei der Umrechnung in ECU wurde der Kurs des letzten Werktags des der Vertragsunterzeichnung vorangegangenen Quartals zugrunde gelegt.

Tabelle 26: Einnahmenentwicklung EG-Gesamthaushalt in Mio ECU

Jahr	Zölle		Agrarab- schöpfungen		Zuckerabgaben		MWST-Eigen- mittel <sup>1</sup>		Vorschüsse		Sonstige <sup>2</sup>		Summe
		v.H.		v.H.		v.H.		v.H.		v.H.		v.H.	
1981	6392	34,6	1265	6,9	483	2,6	9339	50,6			970	5,3	18449
1982	6815	31,8	1522	7,1	706	3,3	12198	56,9			187	0,9	21428
1983	6989	28,2	1347	5,4	948	3,8	13917	56,3			1565	6,3	24766
1984	7961	30,1	1260	4,8	1176	4,4	14597	55,2	1002	3,8	467	1,7	26463
1985	8310	29,3	1122	3,9	1057	3,7	15480	54,5	1975	7,0	462	1,6	28406
1986 <sup>3</sup>	9701	27,5	1585	4,5	1114	3,2	22468	63,9			307	0,9	35175

Quelle: BMF, 1986, Anlage 10; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup>Einschließlich Finanzbeiträge.

<sup>2</sup>Sonstige Einnahmen, saldiert mit der Eigenmittelstabrechnung und den Überschüssen der Vorjahre.

<sup>3</sup>Solleinnahmen.

Tabelle 27: Zahlungsbilanzanleihen in Mio ECU

Jahr	jährliche Anleihe- operatio- nen	lfd. Anleihen per 31.12.	Veränderung ggü. Vor- jahr in v.H.
1976	1249	1161	
1977	571	1500	+ 29,2
1978		1361	- 9,3
1979		965	- 29,1
1980		1016	+ 5,3
1981		1062	+ 4,5
1982		591	- 44,4
1983	4247	4610	+ 680,0
1984		4932	+ 7,0
1985		3236	- 34,4
1986	865	1890	- 41,6

Quellen: EG, Kommission, 1984b, S. 25; dies., 1986a, S. 58; dies., 1987e, S. 90.

Tabelle 28: NGI-Anleihen in Mio ECU

Jahr	jährliche Anleihe- operatio- nen <sup>1</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.	lfd. Anleihen per 31.12.	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.
1979	178		178	
1980	305	+ 71,3	491	+ 175,8
1981	339	+ 11,1	894	+ 82,1
1982	773	+ 128,0	1747	+ 95,4
1983	1617	+ 109,2	3269	+ 87,1
1984	967	- 40,2	4432	+ 35,6
1985	860	- 11,1	4960	+ 11,9
1986	541	- 37,1	5202	+ 4,9

Quelle: EG, Kommission, 1987e, S. 50, 90; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Bis 1982 gezeichnete Beträge. Ab 1983 vereinnahmte Anleihebeträge. Diese methodologische Änderung hat zur Folge, daß ein und dieselbe Anleihe in Höhe von 200 Mio USD sowohl 1982 als auch 1983 aufgeführt ist.

Tabelle 29: NGI-Darlehen in Mio ECU

Jahr	jährliche Darlehens- operatio- nen <sup>1</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.	ausstehende Darlehen <sup>2</sup>	davon: aus- gezahlte Darlehen	Veränderung der ausste- henden Dar- lehen ggü. Vorjahr in v.H.
1979	277		273	174	
1980	198	- 28,5	484	484	+ 77,3
1981	540	+ 172,7	1084	881	+ 124,0
1982	791	+ 46,5	1962	1590	+ 81,0
1983	1200	+ 51,7	3322	2688	+ 69,3
1984	1182	- 1,5	4672	4034	+ 40,6
1985	884	- 25,2	5140	4758	+ 10,0
1986	393	- 55,5	5200	4994	+ 1,2

Quellen: EG, Kommission, 1987e, S. 55; EIB, 1980, S. 71; dies., 1981a, S. 74; dies., 1982, S. 68; dies., 1983, S. 82; dies., 1984, S. 92; dies., 1985a, S. 90; dies., 1986a, S. 104; dies., 1987a, S. 94; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Ursprünglich gewährte Beträge.

<sup>2</sup> Unterzeichnete Darlehen, bereinigt um Wechselkursänderungen, Annullierungen und Rückzahlungen.

Tabelle 30: NGI-Darlehen mit Zinszuschüssen in Mio ECU

Jahr	Darlehen mit EWS-Zinszu- schuß	Darlehen mit Erdbeben- zinszuschuß	zinsvergünstigte Darlehen insge- samt	in v.H. der jährlichen Darlehens- operationen
1979	87		87	31,4
1980	130		130	65,7
1981	114	296	410	75,9
1982	230	158	388	49,1
1983	207	208	415	34,6
1984		15	15	1,3
1985		14	14	1,6
1986				0,0

Quellen: EIB, 1980, S. 26; dies., 1981a, S. 25; dies., 1982, S. 24; dies., 1983, S. 27; dies., 1984, S. 31; dies., 1985a, S. 42; dies., 1986a, S. 37; dies., 1987a, S. 65; eigene Berechnungen.

Tabelle 31: NGI-Globaldarlehen in Mio ECU

Jahr	jährlich ge- währte Global- darlehen	in v.H. der jährlichen NGI- Darlehensopera- tionen
1982	249	31,5
1983	554	46,2
1984	799	67,6
1985	629	71,2
1986	270	68,7

Quellen: EG, Kommission, 1983b, S. 23; dies., 1984b, S. 26; dies., 1986a, S. 33; dies., 1987e, S. 56; eigene Berechnungen.

Tabelle 32: NGI-Darlehen insgesamt nach Ländern

Land	Darlehen in Mio ECU	Anteil in v.H.
B	-	-
DK	470	8,6
D	-	-
GR	302	5,5
E	69	1,3
F	1067	19,5
IRL	424	7,8
I	2769	50,7
L	-	-
NL	-	-
P	30	0,5
UK	333	6,1

Quelle: EG, Kommission, 1987c, S. 76; eigene Berechnungen.

Tabelle 33: NGI-Darlehen nach wirtschaftspolitischer Zweckbestimmung in Mio ECU<sup>1</sup>

Jahr	Regionalent- wicklung	Energie	Infrastruktur von gemeinsa- mem Interesse	KMU/Modernisie- rung
1979	152	125		
1980	146	108		
1981	475	94		
1982	467	131	105	230
1983	538	315	30	485
1984	195	250	38	835
1985	105	40	127	644
1986	88	121		262

Quellen: EIB, 1980, S. 24; dies., 1981a, S. 28; dies., 1982, S. 30; dies., 1983, S. 26; dies., 1984, S. 30; dies., 1985a, S. 30; dies., 1986a, S. 25; dies., 1987a, S. 111.

<sup>1</sup> Da verschiedene Darlehen gleichzeitig mehreren Zielsetzungen entsprechen, übersteigt die Addition der einzelnen Rubriken den Gesamtbetrag der Finanzierungen.



Tabelle 34: Von den Gemeinschaftsinstitutionen jährlich aufgelegte Anleihen in Mio RE/ERE/ECU

Jahr	EG-Anleihen <sup>1</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.	zum Vergleich: Bruttokreditauf- nahme Bund	in v.H. der Bruttokredit- aufnahme des Bundes
1960	35		77	45,5
1965	119		357	33,3
1970	229		1337	17,1
1975	1545		12035	12,8
1976	2937	+ 90,1	17351	16,9
1977	2429	- 17,3	14243	17,1
1978	2916	+ 20,0	18538	15,7
1979	3605	+ 23,6	21899	16,5
1980	3874	+ 7,5	23232	16,7
1981	3280	- 15,3	35082	9,3
1982	4994	+ 52,3	34610	14,4
1983	10491	+ 110,1	33825	31,0
1984	6342	- 39,5	32738	19,4
1985	8168	+ 28,8	31118	26,2
1986	10177	+ 24,6	40149	25,3

Quellen: BMF, 1987, S. 132ff.; EG, Kommission, 1986a, S. 29; dies., 1987e, S. 50; Addition aus den Tab. 3 und 11; umgerechnet in RE/ERE/ECU nach den Kursen aus Tab. 2.

<sup>1</sup>Einschließlich Zahlungsbilanzanleihen.

Tabelle 35: Laufende Anleihen der EG insgesamt in Mio RE/ERE/ECU

Jahr	EG-Anleihen <sup>1</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.	zum Vergleich: Verschuldung des Bundes	Veränderung ggü. Vorjahr in v.H.
1960	237		<sup>2</sup>	
1965	692		<sup>2</sup>	
1970	1761		<sup>2</sup>	
1975	6319		37330	
1976	9371	+ 48,3	47951	+ 28,5
1977	10975	+ 17,1	58126	+ 21,2
1978	12664	+ 15,4	70555	+ 21,4
1979	14682	+ 15,9	81503	+ 15,5
1980	18019	+ 22,7	90428	+ 11,0
1981	22224	+ 23,3	111686	+ 23,5
1982	26358	+ 18,6	134340	+ 20,3
1983	36847	+ 39,8	151053	+ 12,4
1984	43382	+ 17,7	164444	+ 8,9
1985	43979	+ 1,4	179499	+ 9,2
1986	46292	+ 5,3	199894	+ 11,4

Quellen: Deutsche Bundesbank, 1982ff., Tab. VII/9 bzw. VII/10;  
EG, Kommission, 1987e, S. 90; Umrechnung in ECU nach  
den Kursen aus Tab. 2; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup>Wechselkurs zum 31.12. Ursprünglicher Betrag der Anleihen,  
vermindert oder erhöht um Rückzahlungen des Kapitals,  
Kündigungen, Annullierungen und Wechselkursanpassungen.

<sup>2</sup>Wegen der geringen Vergleichbarkeit aufgrund fester  
Wechselkurse wird hier auf einen Ausweis verzichtet.

Tabelle 36: Aufgliederung öffentlicher Schuldverschreibungen nach  
Emittenten in v.H.

Jahr	EG	Internationale Organisationen (ohne EG)	EG-Mitglied- staaten	Übrige
1981	5,1	12,3	21,8	60,8
1982	4,6	11,4	24,8	59,2
1983	10,4	11,9	26,7	51,0
1984	3,9	8,9	24,8	62,4
1985	4,4	6,5	27,7	61,4
1986	3,6	5,2	32,0	59,2

Quellen: EG, Kommission, 1983b, S. 18; dies., 1984b, S. 20; dies.,  
1985b, S. 23; dies., 1986a, S. 29; dies., 1987e, S. 49.

Tabelle 37: Anteile der Gemeinschaftsinstrumente am EG-Anleihevolumen in v.H.

Jahr	EGKS	EIB	NGI	EAG	ZBA
1976	32,6	24,9			42,5
1977	30,0	42,4		4,1	23,5
1978	33,6	63,9		2,5	
1979	23,2	67,6	5,0	4,5	
1980	25,9	61,5	7,9	4,7	
1981	9,9	68,4	10,3	11,4	
1982	14,3	63,0	15,5	7,3	
1983	7,1	33,4	15,4	3,5	40,5
1984	12,9	68,3	15,2	3,4	
1985	15,5	69,8	10,5	4,2	
1986	14,9	66,5	5,3	4,8	8,5

Quellen: EG, Kommission, 1986a, S. 29; dies., 1987e, S. 50; eigene Berechnungen.

Tabelle 38: Darlehen mit strukturpolitischen Zwecken in der Gemeinschaft in Mio ECU

Jahr	Darlehen jährlich	in v.H. der BAI <sup>1</sup>
1976	2054	0,77
1977	2196	0,75
1978	2835	0,88
1979	3386	0,92
1980	4148	0,99
1981	4092	0,92
1982	5340	1,15
1983	6588	1,35
1984	7201	1,38
1985	7747	1,40

Quellen: Addition aus Tab. 4, 13, 24 und 29; BAI aus EG, Kommission, 1987d, S. 57; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Bis 1980 ohne Griechenland.

Tabelle 39: EG-Anleihen und EIB-Darlehen mit einer Garantie des Gesamthaushalts seit 1978 in Mio ERE/ECU

Jahr	verbürgte Anleihen/ Darlehen	Gesamteinnahmen EG-Haushalt	Garantiever- pflichtungen in v.H. der Einnahmen
1978	1751	12177	14,4
1979	1945	14603	13,3
1980	2675	16066	16,7
1981	3709	18449	20,1
1982	4677	21428	21,8
1983	10879	24766	43,9
1984	12973	26463	49,0
1985	12187	28406	42,9
1986	11358	35175	32,9

Quellen: BMF, 1984, Anlage 8; dass., 1986, Anlage 10; EIB, 1980, S. 74; dies., 1982, S. 73; dies., 1984, S. 97; dies., 1986a, S. 97; dies., 1987a, S. 99; Nottelmann, 1982, S. 50; eigene Berechnungen. Die Summe der verbürgten Anleihen und Darlehen wurde ermittelt, indem die laufenden EAG-, Zahlungsbilanz- und NGI-Anleihen aus Tab. 23, 27 und 28 mit den in den Jahresberichten der EIB ausgewiesenen Globalbürgschaften der EWG und der von der EWG zu 100 v.H. verbürgten Soforthilfe Portugal (Posten: Darlehen garantiert von der EWG, bzw. Fußnote im Jahresbericht 1986) addiert wurden.

Tabelle 40: EG-Darlehen nach Mitgliedsländern der EG seit 1981 in v.H.

Land	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Anteil am EG-BIP
B	9,7	2,8	0,3	1,8	1,0	0,6	3,1
DK	3,4	5,6	3,3	4,5	4,3	3,0	1,9
D	9,1	3,8	2,7	5,6	5,9	11,1	22,0
E	1,0	1,9	1,0	1,9	2,0	4,8	8,8
F	11,4	14,4	50,8	20,3	19,5	11,2	18,7
GR	3,8	8,6	4,1	4,7	5,4	3,0	1,7
I	43,7	39,1	24,7	42,6	41,2	40,7	18,3
IRL	8,4	7,5	2,8	2,4	2,2	3,1	0,7
L	-	0,1	-	1,2	0,1	0,2	0,1
NL	-	0,8	0,4	-	0,9	2,2	4,8
P	1,9	1,5	0,8	1,1	1,3	2,2	1,6
UK	7,7	13,9	9,1	13,9	16,2	17,9	18,3

Quellen: EG, Kommission, 1983b, S. 24; dies., 1984b, S. 30; dies., 1986a, S. 36; dies., 1987e, S. 60; EIB, 1983, S. 60; dies., 1984, S. 68; dies., 1985a, S. 69; dies., 1986a, S. 65; eigene Berechnungen.

Tabelle 41: Ausstehende Darlehen und gezeichnetes Kapital der EIB per 31.12.1986 nach Mitgliedstaaten in Mio ECU

Land	ausstehende Darlehen(1)	gezeichnetes Kapital(2)	Saldo (1) - (2)
D	942,7	5508,7	- 4566,0
F	4576,9	5508,7	- 931,8
I	14917,6	5508,7	+ 9408,9
UK	5628,3	5508,7	+ 119,6
E	843,0	2024,9	- 1181,9
B	631,3	1527,0	- 895,7
NL	179,8	1527,0	- 1347,2
DK	1349,4	773,2	+ 576,2
GR	1842,6	414,2	+ 1428,4
P	722,2	266,9	+ 455,3
IRL	2145,0	193,3	+ 1951,7
L	35,8	38,7	- 2,9

Quelle: EIB, 1987a, S. 97f.; eigene Berechnungen.

## L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Allen, P. R., 1976, *Organization and Administration of a Monetary Union*, Princeton.
- Andel, N., 1983, *Finanzwirtschaftliche Aspekte regionalwirtschaftlicher Zusammenschlüsse*, a) EG, in: F. Neumark u.a. (Hg.), *HdF*, 3. Aufl., Bd. IV, Tübingen, S. 311ff.
- André, C., 1980, *Le Nouvel Instrument Communautaire d' Emprunts et de Prêts (N.I.C.)*, in: *Revue de Marché Commun*, No. 234, S. 66ff.
- Balassa, B., 1962, *The Theory of Economic Integration*, London.
- Bartsch, U., 1972, *Die EIB - ein regionalpolitisches Instrument in der EWG*, Bonn.
- Becker, M., 1973, *La Banque Européenne d' Investissement*, Notes et Etudes Documentaires No. 4022 - 4023, Paris.
- Becker, W.-D., 1980, *Öffentliche Banken als Instrument staatlicher Ordnungspolitik*, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 3, Heft 3, S. 257ff.
- Benke, H., 1982, *Zur Anleihepolitik der EG*, in: *Sparkasse, Zeitschrift des Dt. Sparkassen- und Giroverbandes*, 99. Jg., Nr. 2, S. 46ff.
- Berg, H., 1985, *Außenwirtschaftspolitik*, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., Bd. 2, München, S. 451ff.
- Beutler, B./ R. Bieber/ J. Pipkorn/ J. Streil, 1979, *Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik*, Baden-Baden.
- Bickel, W., 1966, *Der Finanzausgleich*, in: W. Gerloff u.a. (Hg.), *HdF*, 2. Aufl., Bd. 2, Tübingen, S. 730ff.
- Bieber, R., 1982, *Die Ausgaben der EG*, in: *Europarecht*, 17. Jg., Heft 2, S. 115ff.
- Ders., 1985, *Die Erschließung neuer Finanzierungsmittel*, in: S. Magiera (Hg.), *Entwicklungsperspektiven der EG*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 100, Berlin, S. 37ff.
- Brückner, C., 1982, *Finanzielle Instrumente der EG - ein kritischer Überblick*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 107. Bd., S. 561ff.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), 1984, *Der Haushalt der EG 1984 - Zahlen, Daten, Fakten*, BMF-Dokumentation Nr. 6/84, Bonn.
- Dass., 1986, *Der Haushalt der EG 1986 - Zahlen, Daten, Fakten*, BMF-Dokumentation Nr. 7/86, Bonn.
- Dass., 1987, *Finanzbericht 1988*, Bonn.

- Caesar, R., 1980, Grundfragen einer Theorie des internationalen Finanz-  
ausgleichs, in: Quartalshefte der Girozentrale Wien, 15.Jg., Heft 1,  
S. 29ff.
- Cairncross, A./ H. Giersch/ A. Lamfalussy/ G. Petrelli/ P. Uri, 1974,  
Wirtschaftspolitik für Europa, München.
- Carré, H./ E. Mastracchio, 1983, Nouvel Instrument Communautaire et  
Développement de l' Activité de Prêt de la Communauté, in: Revue  
de Marché Commun, No. 267, S. 246ff.
- Couzinnet, J.-F., 1979, Les Communautés Européennes et l' Emprunt, in:  
Revue de Marché Commun, No. 224, S. 55ff., No. 225, S. 121ff., No.  
226, S. 207ff.
- Ders./ C. Hen, 1986, Le Recours à l' Emprunt, in: Isaac, G. (Hg.), Les  
Ressources Financières de la Communauté Européenne, Paris, S.  
343ff.
- Denton, G., 1979, Finanzföderalismus und der Haushalt der EG, in:  
Integration 1/79, S. 10ff.
- Deutsche Bundesbank, 1982ff., Monatsberichte, Frankfurt.
- Dickertmann, D., 1971, Investitionsbudgetierung durch revolvierende  
Fonds?, in: Hansmeyer, K.-H. (Hg.), Das rationale Budget, Köln.
- Ders., 1976, Das Finanzierungsverfahren der europäischen Gemeinschafts-  
anleihe, in: WiSt, 5.Jg., Heft 7, S. 334ff.
- Ders., 1979, Finanzwirtschaftliche Systematisierung öffentlicher Finan-  
zierungshilfen, in: WiSt, 8. Jg., Heft 12, S. 558ff.
- Ders., 1980, Die Bedeutung öffentlicher Finanzierungshilfen für den  
Kreditmarkt, in: WiSt, 9. Jg., Heft 9, S. 401ff.
- Ders./ K.-H. Hansmeyer, 1987, Der öffentliche Kredit II. Der Staat als  
Gläubiger, Frankfurt.
- Emerson, M., 1977, The Finances of the European Community: A Case  
Study in Embryonic Fiscal Federalism, in: W. E. Oates (Hg.), The  
Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Toronto, S.  
129ff.
- EG, Kommission, 1976, Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 663/75  
von Herrn Dykes an die Kommission der EG, in: Amtsblatt der EG  
Nr. C 67 v. 22. 3. 76.
- Dies. (Hg.), 1977a, Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung  
der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integra-  
tion, Bd. I: Generalbericht, Brüssel.
- Dies., (Hg.), 1977b, Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung  
der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integra-  
tion, Bd.II: Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel.

- Dies., 1977c, Ein neues Gemeinschafts-Anleiheinstrument - Vorschlag der Kommission - , in: Bulletin der EG, 10. Jg., Nr. 6, S. 22ff.
- Dies., 1978, Vorschlag einer Verordnung (Euratom, EGKS, EWG) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung v. 21. 12. 1977 für den Gesamthaushaltsplan der EG, in: Amtsblatt der EG Nr. C 160 v. 6. 7. 1978.
- Dies., 1980, Die Anleihe-/Darlehensinstrumente im Rahmen der Finanzinstrumente der Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 6, S. 81ff.
- Dies., 1981, Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Gemeinschaft: Jüngste Entwicklung einiger Instrumente, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 8, S. 111ff.
- Dies., 1982, Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaft für 1981, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 13.
- Dies., 1983a, Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Ermächtigung der Kommission, zur Finanzierung von Innovationen in der Gemeinschaft beizutragen, in: Amtsblatt der EG Nr. C 178 v. 5. 7. 1983.
- Dies., 1983b, Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaft für 1982, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 17.
- Dies., 1983c, Mitteilung der Kommission an den Rat über die finanzielle Integration, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 18, S. 187ff.
- Dies., 1984a, Änderung des Vorschlags für eine Verordnung (EGKS, EWG, Euratom) des Rates zur Änderung der Haushaltsordnung vom 21. 12. 1977 für den Gesamthaushaltsplan der EG, in: Amtsblatt Nr. C 97 v. 9. 4. 1984.
- Dies., 1984b, Bericht der Kommission an den Rat und an das EP über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaft im Jahre 1983, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 21.
- Dies., 1985a, Beihilfen und Darlehen der EG, Luxemburg.
- Dies., 1985b, Bericht der Kommission an den Rat und an das EP über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaften im Jahre 1984, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 24.
- Dies., 1985c, Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der EG für das Haushaltsjahr 1986 v. 1. 9. 1985, KOM (85) 175 - DE.
- Dies., 1985d, Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der EG für das Haushaltsjahr 1986, Band 8, Teil II des Haushaltsplans - Anleihe- und Darlehensoperationen - , KOM (85) 175 - DE.
- Dies., 1985e, Die europäische Regionalpolitik, Stichwort Europa Nr. 7/85, Luxemburg.



- Dies., 1986a, Bericht der Kommission an den Rat und an das EP über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaften im Jahre 1985, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 28.
- Dies., 1986b, Der Haushalt der EG, Luxemburg.
- Dies., 1986c, Mitteilung der Kommission an den Rechnungshof, an das EP und den Rat. Vermögensübersichten und Haushaltsrechnungen des 3., 4. und 5. EEF für das Haushaltsjahr 1985, KOM (86) 177 endg.
- Dies., 1986d, 19. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1985, Brüssel, Luxemburg.
- Dies., 1987a, Die Finanzierung großer Infrastrukturen von europäischem Interesse, KOM (86) 722 endg. v. 28. 1. 1987.
- Dies., 1987b, Bericht der Kommission an den Rat und an das EP über die Finanzierung des Gesamthaushalts, KOM (87) 101 endg. v. 3. 3. 1987.
- Dies., 1987c, 20. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1986, Brüssel, Luxemburg.
- Dies., 1987d, Eurostat Revue 1976 - 1985, Luxemburg.
- Dies., 1987e, Bericht der Kommission an den Rat und an das EP über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Gemeinschaften im Jahre 1986, KOM (87) 413 endg. v. 16. 9. 1987.
- Dies., 1987f, Eurostatistik, Daten zur Konjunkturanalyse, Nr. 9, Themenkreis 1, Reihe B, Luxemburg.
- EG, Parlament, 1975, Feststellung der endgültigen Feststellung des Gesamthaushaltsplans der EG für das Haushaltsjahr 1975, in: Amtsblatt der EG Nr. L 54 v. 28. 2. 1975.
- Dass., 1976, Bericht über den interinstitutionellen Dialog über bestimmte Haushaltsfragen, EP-Sitzungsdokument 97/76 v. 10. 5. 1976.
- Dass., 1977a, Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der EG für das Haushaltsjahr 1977, in: Amtsblatt der EG Nr. L 79 v. 28. 3. 1977.
- Dass., 1977b, Bericht über den interinstitutionellen Dialog über bestimmte Haushaltsfragen, EP-Sitzungsdokument 119/77 v. 3. 6. 1977.
- Dass., 1978, Vorschlag zur Änderung des Beschlusses des Rates zur Ermächtigung der Kommission, Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, in: Amtsblatt der EG Nr. C 108 v. 8. 5. 1978.

- Dass., 1980, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates für die Anpassung des Systems der Gemeinschaftsanleihen zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (Dok. 1-582/80), Sitzungsdokument 1-707/80 v. 15. 12. 1980.
- Dass., 1981a, Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den Vorschlag der Kommission der EG an den Rat (Dok. 1-581/80) für einen Beschluß zur Ermächtigung der Kommission, Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, EP-Sitzungsdokument 1-28/81 v. 20. 3. 1981.
- Dass., 1981b, Bericht im Namen des Ausschusses für Haushaltskontrolle über die Intensivierung der politischen Kontrolle über die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der Gemeinschaften, EP-Sitzungsdokument 1-175/81 v. 8. 5. 1981.
- Dass., 1981c, EntschlieÙung zur Intensivierung der politischen Kontrolle über die Anleihe- und Darlehenstätigkeiten der EG, in: Amtsblatt der EG Nr. C 287 v. 9. 11. 1981.
- Dass., 1982, Bericht im Namen der Ausschusses für Wirtschaft und Währung über die Gemeinsame Leitlinie des Rates der EG (Dok. 1-652/81) über den Vorschlag der Kommission der EG an den Rat (Dok. 1-581/80) für einen Beschluß zur Ermächtigung der Kommission, Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, EP-Sitzungsdokument 1-89/82 v. 7. 4. 1982.
- Dass., 1983a, Bericht im Namen des Ausschusses für Haushaltskontrolle über die Beziehungen zwischen dem EP und der EIB und die Modalitäten der parlamentarischen Kontrolle über die mit den Tätigkeiten der EIB verbundenen Haushaltsvorgänge, EP-Sitzungsdokument 1-1309/82 v. 25. 2. 1983.
- Dass., 1983b, Bericht im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung über die gemeinsame Leitlinie des Rates der EG (Dok. 1-1370/82) über den geänderten Vorschlag der Kommission der EG an den Rat (KOM (83) 15 endg.) für einen Beschluß des Rates zur Ermächtigung der Kommission, im Rahmen des NGI Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, (Dok. 1-826/82), EP-Sitzungsdokument 1-234/83 v. 3. 5. 1983.

- Dass., 1984, Bericht im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung über den Vorschlag der Kommission der EG an den Rat (KOM(84) 29 endg. - Dok. 1-1389/83) für einen Beschluß über die Anwendung des Beschlusses 83/200EWG zur Ermächtigung der Kommission, im Rahmen des NGI Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, EP-Sitzungsdokument 1-1536 v. 12. 3. 1984.
- Dass., 1985, Entschliessung zum Abschluß der Konsultation des EP zu dem Vorschlag der Kommission der EG an den Rat für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 682/81 für den Ausbau des Systems der Gemeinschaftsanleihen zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (Dok. 1-345/84 - KOM(84) 309 endg.), in: Amtsblatt der EG Nr. C 94 v. 15. 4. 1985.
- Dass., 1986, Endgültige Feststellung des Gesamthaushalts der EG für das Haushaltsjahr 1986, in: Amtsblatt der EG Nr. L 214 v. 4. 8. 1986.
- EG, Rat, 1975, Verordnung (EWG) Nr. 397/75 des Rates v. 17. 2. 1975 über Gemeinschaftsanleihen, Verordnung (EWG) Nr. 398/75 des Rates v. 17. 2. 1975 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 397/75 über Gemeinschaftsanleihen, in: Amtsblatt der EG Nr. L 46 v. 20. 2. 1975.
- Ders., 1977a, Beschluß des Rates zur Ermächtigung der Kommission, im Hinblick auf einen Beitrag für die Finanzierung von Kernkraftanlagen Euratom-Anleihen aufzunehmen, in: Amtsblatt der EG Nr. L 88 v. 6. 4. 1977.
- Ders., 1977b, Haushaltsordnung v. 21. 12. 1977 für den Gesamthaushaltsplan der EG, in: Amtsblatt der EG Nr. L 356 v. 31. 12. 1977.
- Ders., 1978, Beschluß des Rates v. 16. 10. 1978 zur Ermächtigung der Kommission, Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, in: Amtsblatt der EG Nr. L 298 v. 25. 10. 1978.
- Ders., 1983a, Beschluß des Rates v. 19. 4. 1983 zur Ermächtigung der Kommission, im Rahmen des NGI Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, in: Amtsblatt der EG Nr. L 112 v. 28. 4. 1983.
- Ders., 1983b, Entscheidung des Rates v. 16. 5. 1983 bezüglich einer Gemeinschaftsanleihe zugunsten der Französischen Republik, in: Amtsblatt der EG Nr. L 153 v. 11. 6. 1983.

- Ders., 1984, Beschluß des Rates v. 23. 7. 1984 über die Anwendung des Beschlusses 83/200/EWG zur Ermächtigung des Kommission, im Rahmen des NGI Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, in: Amtsblatt der EG Nr. L 208 v. 3. 8. 1984.
- Ders., 1986, Finanzregelung v. 11. 11. 1986 für den 6. EEF, in: Amtsblatt der EG Nr. L 325 v. 20. 11. 1986.
- Ders., 1987, Beschluß des Rates v. 9. 3. 1987 zur Ermächtigung der Kommission, im Rahmen des NGI Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, in: Amtsblatt der EG Nr. L 71 v. 14. 3. 1987.
- EG, Rat und Kommission, 1986, Drittes AKP-EWG-Abkommen, unterzeichnet am 8. 12. 1984 in Lomé, in: Amtsblatt der EG Nr. L 86 v. 31. 3. 1986.
- EG, Rechnungshof, 1982, Sonderbericht des Rechnungshofes über die Anleihe- und Darlehensoperationen, in: Amtsblatt der EG Nr. C 319 v. 6. 12. 1982.
- EG, WSA, 1979, Die Tätigkeit der EG unter Einsatz ihrer Finanzinstrumente, Dokumentation, Brüssel.
- Ders., 1985, Stellungnahme zu einem Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Ermächtigung der Kommission, im Rahmen des NGI Anleihen zur Investitionsförderung in der Gemeinschaft aufzunehmen, CES (85) 775 v. 25. 9. 1985.
- EGKS, 1957ff., Finanzberichte.
- EIB, 1973ff., Jahresberichte.
- Dies., 1978b, 20 Jahre 1958 - 1978, o. O.
- Dies., 1981b, Die EIB und die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, EIB-Informationen Nr. 25.
- Dies., 1985b, Verdopplung des Kapitals der EIB auf 28,8 Mrd ECU, in: EIB-Informationen Nr. 45, S. 1ff.
- Dies., 1985c, Perspektiven der ECU, in: EIB-Informationen Nr. 46, S. 1ff.
- Dies., 1986b, Satzung und andere Bestimmungen, Stand. 1. 1. 1986, Brüssel.
- Dies., 1986c, Finanzierungsmöglichkeiten in der Gemeinschaft, Ausgabe Januar 1986, o. O.
- Dies., 1986d, Die EIB und die Gemeinschaftshilfe für die AKP-Staaten; Wie die EIB ihre Zinssätze festsetzt, EIB-Informationen Nr. 47.

- Dies., 1986e, Die Tätigkeit der EIB im Rahmen des Ersten und des Zweiten Abkommens von Lomé 1976 - 1985, in: EIB-Informationen Nr. 50, S. 3ff.
- Dies., 1986f, Die EIB als Anleihenehmer, in: EIB-Informationen Nr. 51, S. 1ff.
- Dies., 1987b, Jahressitzung des Rates der Gouverneure; Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen: die EIB und das NGI IV, EIB-Informationen Nr. 53.
- Fama, E. F., 1977, *Foundations of Finance*, Oxford.
- Field, P., 1977, The Byzantine Politics of Lending to the EEC, in: *Euromoney*, August 1977, S. 20ff.
- Frenkel, J. A./ R. M. Levich, 1975, Covered Interest Arbitrage: Unexploited Profits?, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 83, S. 325ff.
- Frey, R. L., 1977, *Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates*, Bern, Frankfurt.
- Geisst, C. R., 1980, *Raising International Capital, International Bond Markets and the European Institutions*, Farnborough.
- Gilibert, P. L., 1986, The EIB as a Financial Intermediary, in: *Cahiers BEI/EIB Papers No. 1*, S. 39ff.
- Gloystein, P., 1978, *Finanzierung des industriellen Strukturwandels durch die EG*, Hamburg.
- Götte, G./ K. Hammer/ D. Schmidt/ G. W. Seidel, 1986, Die öffentlichen Spezialbanken und ihre Aufgaben, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Heft 6, S. 232ff.
- Gonschior, P., 1976, Hemmnisse bei der Koordination nationaler Konjunkturpolitiken in den EG, Baden-Baden.
- Hackenbroch, I., 1983, Zur Theorie und Politik eines supranationalen Finanzausgleichs - Gestaltungsprobleme und Gestaltungsansätze unter besonderer Berücksichtigung der EG, Köln.
- Hanke, T., 1988, Abschied vom staatlichen Schutz, in: *Die Zeit* Nr. 4 v. 22. 1. 1988, S. 23.
- Hansmeyer, K.-H., 1967, Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: Andrae, C. A. u.a. (Hg.), *Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben*, Berlin, S. 197ff.
- Harbrecht, W., 1984, *Die Europäische Gemeinschaft*, 2. Auflage, Stuttgart.

- Henke, K.-D., 1981, Die Finanzierung der EG - Zur integrationsfördernden Fortentwicklung des europäischen Einnahmensystems, in: D. Pohmer (Hg.), Probleme des Finanzausgleichs III, Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/III, Berlin, S. 11ff.
- Hrbek, R./ T. Läufer, Die Einheitliche Europäische Akte, in: Europa-Archiv, Folge 6, S. 173ff.
- Jarchow, H.-J./ P. Rühmann, 1984, Monetäre Außenwirtschaft, II. Internationale Währungs politik, Göttingen.
- Käser, J., 1980, Währungsrecht und EIB, in: H. J. Hahn, (Hg.), Integration und Kooperation im Europäischen Währungswesen, Baden-Baden, S. 65ff.
- Keller, T., 1961, Finanzausgleich: (I) Allgemeines, in: E. v. Beckerath u.a. (Hg.), HdSW, Bd. 3, Stuttgart u.a.O., S. 541ff.
- Kirsch, G., 1978, Föderalismus - Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreißig (Hg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 96/I, Berlin, S. 9ff.
- Krämer, H.-R., 1969, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration. Versuch einer Systematik, Tübingen.
- Krause, K. P., 1986, Kassenebbe in Europa, in: FAZ Nr. 140 v. 21.6.1986, S. 15.
- Ders., 1987, Die Kreditanstalt spielt auch eine Rolle als Schattenhaushalt, in: FAZ Nr. 280 v. 3. 12. 1987, S. 16.
- Ders., 1988, Eigenmittel der EG steigen um 23 Prozent, in: FAZ v. 9. 3. 1988, S. 14.
- Krause-Junk, G., 1977, Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: F. Neumark u.a. (Hg.), HdF, 3. Auflage, Band I, Tübingen, S. 687ff.
- KfW, 1987, Bericht über das Geschäftsjahr 1986, Frankfurt.
- Lewenhak, S., 1982, The Role of the EIB, London.
- Magiera, S., 1984, Die Finanzierungsgrenzen der EG und ihre Erweiterung, in: B. Börner u.a. (Hg.), Einigkeit und Recht und Freiheit, Festschrift für Karl Carstens, Bd. 1, Köln u.a.O., S. 185ff.
- Ders., 1985, Zur Überbrückung von Haushaltsdefiziten der EG durch Vorschüsse der Mitgliedstaaten, in: Europarecht, Nr. 3, S. 273ff.
- May, B., 1985, Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, Bonn.
- McAllister, I., 1982, Regional Development and the European Community - A Canadian Perspective, Montreal.
- Meyer, B., 1984, Die EIB zwischen Markt und Lenkung, Köln.

- Michelmann, H. J., 1978, *Organisational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy*, Saxon House, Farnborough.
- Milow, C., 1968, *Wirtschaftliche Integration und Finanzausgleich*, Berlin.
- Möller, H., 1960, *Internationale Wirtschaftsorganisationen*, Wiesbaden.
- Müller-Borle, J., 1983, *Die EIB, Sonderdruck aus Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden.
- Münch, R., 1987, Die Kumulation offener und versteckter Verbindlichkeiten im EG-Haushalt, in: *Wirtschaftsdienst* II/1987, S. 97ff.
- Nittka, U., 1979, *Das Finanzierungssystem der EG*, Bochum.
- Nottelmann, A., 1982, *Der Haushalt der EG - Probleme und Reformvorstellungen*, Hamburg.
- Olson, M., 1968, *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen.
- Ott, G., 1982, Das Haushaltsverfahren der EG, in: *WiSt*, 11. Jg., Heft 8, S. 364ff.
- Ders., 1987, *Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der EG*, Frankfurt.
- Patzig, W., 1981, *Haushaltsrecht des Bundes und der Länder*, Baden-Baden.
- Peffekoven, R., 1980, *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen*, in: W. Albers u.a. (Hg.), *HdWW*, Bd. 2, Stuttgart u.a.O., S. 608ff.
- Ders., 1982, Das Finanzierungssystem der EG, in: *WiSt*, 11. Jg., Heft 9, S. 413ff.
- Ders., 1986, *Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft*, 2. Auflage, Darmstadt.
- Pfisterer, H., 1981, Zur Anleihe- und Darlehenspolitik der EG, in: *Sparkasse*, 98. Jg., Nr. 11/81, S. 415ff.
- Pinder, D. A., 1986, *Small Firms, Regional Development and the European Investment Bank*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIV, No. 3, S. 171ff.
- Rosenthal, G. G./ D. J. Puchala, 1978, *Decisional Systems, Adaptiveness and European Decisionmaking*, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Nr. 440, S. 54ff.
- Rudolph, B., 1979, Zur Theorie des Kapitalmarktes, Grundlagen, Erweiterungen und Anwendungsbereiche des Capital Asset Pricing Model (CAPM), in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 49. Jg., Heft 11, S. 1034ff.
- Scharpf, F. W., 1985, *Die Politikverflechtungsfrage: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahreszeitschrift*, Nr. 4/85, S. 323ff.

- Schlesinger, H., 1987, Kapitalmarkt, Kapitalbildung und Kapitalallokation, in: D. Schneider (Hg.), Kapitalmarkt und Finanzierung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 165, Berlin, S. 17ff.
- Schmidt, K. G., 1974, Die EIB, in: R. Regul u.a. (Hg.), Das Bankwesen im größeren Europa, Baden-Baden, S. 43ff.
- Seeler, H.-J., 1985, Entwurf einer Finanzverfassung der Europäischen Union, in: Europarecht, 20. Jg., Heft 4, S. 406ff.
- Seidel, M., 1977, Ausgestaltung und rechtliche Begrenzungen der Anleihebefugnis der EWG, in: Recht der internationalen Wirtschaft, 23. Jg., Heft 11, S. 665ff.
- Selmer, P., 1984, Die Anleihekompetenzen der EG, in: K.-H. Böckstiegel u.a. (Hg.), Finanzverfassung der EG, Beilegung internationaler Rechtsstreitigkeiten, Köln u.a.O., S. 21ff.
- Siebert, H., 1982, Zölle IV: Zollunionen und Präferenzzonen, in: W. Albers u.a. (Hg.), HdWW, Bd. 9, Stuttgart, S. 666ff.
- Smekal, C., 1977, Die Flucht aus dem Budget, Wien.
- Stahl, G., 1987, Die Vorschläge der EG-Kommission zur Haushalts- und Finanzreform, in: Wirtschaftsdienst Nr. IV/87, S. 186ff.
- Steinherr, A., 1984, Konvergenz und Koordinierung makroökonomischer Politiken: einige grundlegende Fragen, in: EG, Kommission (Hg.), Europäische Wirtschaft, Nr. 20, S. 73ff.
- Strasser, D., 1979, Die Finanzen Europas, 1. Auflage, Bonn.
- Ders., 1982, Die Finanzen Europas, 2. Auflage, Luxemburg.
- Tabary, P., 1986, BEI: Des Techniques Nouvelles au Service des Priorités Communautaires, in: Revue de Marché Commun, No. 298, S. 341ff.
- Tanner, E., 1982, Ökonomisch optimale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen, Bern u.a.O.
- Thöni, E., 1986, Politökonomische Theorie des Föderalismus: eine kritische Bestandsaufnahme, Baden-Baden.
- Thoma, M., 1963, Die Sicherung von Anleihen und Gewährleistungen der Hohen Behörde der EGKS durch die Umlage - Der Garantiefonds -, Köln.
- Terhalle, F., 1952, Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des Zweiten Weltkrieges, in: W. Gerloff u.a. (Hg.), HdF, 2. Auflage, Band I, Tübingen, S. 273ff.
- Tugendhat, C. S., 1980, Der Haushalt der EG im Widerstreit der Institutionen, in: Europa-Archiv, 35. Jg., Folge 9, S. 289ff.
- Ulrich, P., 1986, Transformation der ökonomischen Vernunft, Bern u.a.O.



- Wheelock, K., 1975, An AAA or a BAA - how Moody's provides its ratings, in: Euromoney, S. 28ff.
- White, D., 1983, 25 Jahre EIB 1958 - 1983, o.O.
- Woolley, P. K., 1975, The European Investment Bank, in: The Three Banks Review No. 105, S. 53ff.
- Wust, H. F., 1981, Föderalismus - Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen.
- Zippel, W., 1986, Lomé III - Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den AKP-Staten und der EG, in: WiSt, 15. Jg., Heft 6, S. 307ff.

## 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.
- Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.
- Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.
- Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzsteuer-Harmonisierung. 1988.
- Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.
- Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.
- Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.

**Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.**

Armin Jans

## **Die ökonomischen Effekte einer europäischen Währungsunion**

Bern, Frankfurt/M., Las Vegas, 1979. 394 S.

Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft. Bd. 236

ISBN 3-261-04656-2

br. sFr. 69.35

Nach einem Rückblick auf die Geschichte der Währungsintegration in der Europäischen Gemeinschaft unternimmt der Verfasser erstmals den Versuch, die ökonomischen Effekte einer EG-Währungsunion theoretisch zu systematisieren und empirisch grob abzuschätzen. Darauf abgestützt entwickelt er ein komparativ-statistisches 10-Länder-10-Güter-Modell, mit dem die Auswirkungen einer EG-Währungsunion auf verschiedene Makrogrößen der einzelnen Länder (insbesondere auf das reale BSP) simuliert werden können. In drei Szenarios werden damit Effekte des technischen Fortschritts, einer Erhöhung der Faktorausstattungen und eines Ausgleichs der Nominallöhne in der EG untersucht. Die Arbeit schließt mit einer kritischen Diskussion des Modells, welche mit dem Start des Europäischen Währungssystems im März 1979 einen zusätzlichen aktuellen Bezug gewinnt.

*Aus dem Inhalt:* Systematisierung und grobe quantitative Abschätzung der ökonomischen Effekte einer europäischen Währungsunion als Grundlage für ein Modell, mit welchem anschließend eine EG-Währungsunion simuliert wird.



**Verlag Peter Lang Frankfurt a.M. · Bern · New York · Paris**

Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15  
Telefon (004131) 321122, Telex pela ch 912 651, Telefax (004131) 321131

- Preisänderungen vorbehalten -



