

Pohmer, Dieter (Ed.)

Book

Probleme des Finanzausgleichs III. Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften

Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 96/III

Provided in Cooperation with:

Verein für Socialpolitik / German Economic Association

Suggested Citation: Pohmer, Dieter (Ed.) (1981) : Probleme des Finanzausgleichs III. Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 96/III, ISBN 978-3-428-44904-0, Duncker & Humblot, Berlin,
<https://doi.org/10.3790/978-3-428-44904-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285538>

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/legalcode.de>

Probleme des Finanzausgleichs III

Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften

Von

Dieter Biehl

Klaus-Dirk Henke und Carsten Thoroe

Herausgegeben von Dieter Pohmer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 96/III

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 96/III

Probleme des Finanzausgleichs III



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Probleme des Finanzausgleichs III

Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften

Von

Dieter Biehl

Klaus-Dirk Henke und Carsten Thoree

Herausgegeben von Dieter Pohmer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04904 7

Vorwort

Mit den drei Referaten des vorliegenden Bandes hat der Ausschuß für Finanzwissenschaft in Freiburg/Schweiz auf seiner im Juni 1979 abgehaltenen Tagung das 1977 in Regensburg begonnene Thema „Probleme des Finanzausgleichs“ abgeschlossen. Standen auf den vorhergehenden Tagungen in Regensburg und Heidelberg die nationalen Aspekte des Finanzausgleichs im Mittelpunkt, so galt das Interesse in Freiburg ausschließlich den Finanzausgleichsproblemen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.

Im ersten Beitrag untersucht Klaus-Dirk Henke die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen der Finanzierung der EG und den europäischen Einigungsbemühungen. Ein europäischer Finanzausgleich kann seiner Ansicht nach als Bedingung einer über den Status quo hinausführenden europäischen Einigung und als wichtige Unterstützung der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion angesehen werden. Vor diesem Hintergrund des wechselseitigen Zusammenhangs erörtert er konkrete Finanzierungsvorschläge und sucht nach Beurteilungsregeln für ein ökonomisch zweckmäßiges Einnahmesystem der EG.

Die Finanzierung der EG sieht er dabei in erster Linie als ein Problem des vertikalen Einnahmen-Ausgleichs. Bei seiner Suche nach ökonomischen Begründungen für eine Zuordnung von Einnahmeständigkeiten auf die „Vierte Ebene“ prüft er zunächst, welche Erkenntnisse mit Hilfe einer ökonomischen Theorie des Föderalismus gewonnen werden können. Im Mittelpunkt steht dabei ein „Integrationsansatz“, in dessen Rahmen der Integrationsvorgang zunächst in Form von Anpassungswirkungen auf die Mitgliedsländer und dann bezüglich seiner Anforderungen an die zukünftigen Einnahmen aus der Sicht der sich entwickelnden neuen Ebene geprüft wird.

Weiter analysiert er das Einnahmesystem als eine Bestimmungsgröße der regionalen Umverteilung und zeigt in einem letzten Abschnitt dann in einer Zusammenfassung die Beurteilungskriterien für die zukünftige Gestaltung des Einnahmesystems eines sich erweitern- den und/oder umstrukturierenden öffentlichen Sektors der Mitgliedsländer der EG. Am Ende seines Referats folgen Ausführungen zur integrationsorientierten Fortentwicklung des europäischen Einnahme-

systems. Die anhand ausgewählter Finanzierungsinstrumente vorgenommenen Überlegungen gewinnen vor allem auch dadurch an Bedeutung, daß die finanziellen Ressourcen der EG bei den gegenwärtig bestehenden Finanzierungsregeln und bei im Jahre 1979 gegebener Mitgliederzahl spätestens Anfang der achtziger Jahre erschöpft sein werden und die europäische Integration damit ihre Grenzen von der Finanzierungsseite her erreicht.

Im Anschluß an diese grundlegenden Ausführungen analysiert Carsten Thoroë im zweiten Beitrag die Finanzausgleichsprobleme im Zusammenhang mit der europäischen Agrarpolitik, da seiner Ansicht nach für die Finanzausgleichsprobleme in der EG die gemeinsame Agrarpolitik von zentraler Bedeutung ist. Die Verteilung der Mittel des EG-Haushalts wird ganz entscheidend von der gemeinsamen Agrarpolitik bestimmt; mehr als drei Viertel der Ausgaben der Gemeinschaft entfallen auf die Finanzierung dieses Sektors. Der Referent zeigt, daß die Finanztransfers zwischen den EG-Mitgliedern überwiegend durch den Grad der nationalen Selbstversorgung mit landwirtschaftlichen Produkten determiniert sind. Dieses Transfersystem leistet jedoch genau das Gegenteil von dem, was man von einem Finanzausgleichssystem erwartet. Eine grundlegende Reform der Agrarpolitik erscheint so nur möglich, wenn für die Finanzausgleichsprobleme Lösungen außerhalb des Agrarbereichs gefunden werden. Nach Ansicht des Referenten spricht alles dafür, die EG-Agrarpolitik von Grund auf zu reformieren. Dafür erscheint es insbesondere erforderlich, daß die gemeinsame Agrarpreispolitik von der Aufgabe entlastet wird, eine angemessene Entwicklung der Einkommen der Landwirte in den EG-Ländern zu sichern. Direkte Einkommensübertragungen anstelle einer expansiven Preispolitik erscheinen dem Referenten hierfür ein gangbarer Weg.

Im dritten Beitrag behandelt Dieter Biehl die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften. Er charakterisiert Regionalpolitik als „verteilungsorientierte Allokationspolitik“, die von als politisch nicht tolerierbar betrachteten regionalen Disparitäten ausgeht und durch eine Änderung der regionalen Ressourcenausstattung diese Disparitäten abzubauen sucht.

Die das regionale Entwicklungspotential determinierenden Ressourcen bezeichnet der Referent als „Potentialfaktoren“. Interregionale Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen sind um so größer, je unterschiedlicher die Ausstattung der einzelnen Regionen mit solchen Potentialfaktoren ist. Der Potentialfaktorcharakter einer Ressource ist dabei um so ausgeprägter, je größer ihre relative Immobilität, Unteilbarkeit, Limitationalität und Polivalenz sind.

Diesen theoretischen Überlegungen folgt eine empirische Überprüfung der vom Referenten aufgestellten Thesen. Dabei zeigt sich, daß mit Hilfe einer auf dem Potentialfaktoransatz beruhenden Regressionsfunktion die in den 160 europäischen Regionen tatsächlich beobachtbare Einkommensstreuung zu 93,6 % erklärt werden kann. Für die europäische Regionalpolitik läßt sich hieraus u. a. der Schluß ziehen, daß die langfristige regionalpolitische Strategie für die EG darin bestehen muß, in allen als förderungsbedürftig betrachteten Regionen die Ausstattung mit Potentialfaktoren zu verbessern.

Weiter untersucht der Referent die interregionalen und internationa- len Umverteilungseffekte des öffentlichen Sektors in der EG. Dabei stützt er sich im wesentlichen auf die Ergebnisse des MacDougall-Ausschusses. Die Arbeit endet mit einer chronologischen Darstellung der EG-Regionalpolitik, ausgehend von ihren Anfängen im Jahre 1961 bis hin zu der Neuorientierung im Jahre 1977.

Alle drei Referate wurden in Freiburg sehr lebhaft diskutiert.

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Ausschußsitzung war mir mein Assistent, Herr Diplom-Volkswirt Werner Roßkopf, eine große Hilfe. Er hat auch das ausführliche Tagungsprotokoll angefertigt. Ferner lag die redaktionelle Betreuung der hier vorgelegten Veröffentlichung in seinen Händen. Für seinen unermüdlichen Einsatz möchte ich ihm an dieser Stelle danken.

Tübingen, den 21. September 1980

Dieter Pohmer

Inhaltsverzeichnis

Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften	
— Zur integrationsfördernden Fortentwicklung des europäischen Ein- nahmensystems	
Von Professor Dr. <i>Klaus-Dirk Henke</i> , Hannover	11
Die europäische Agrarpolitik als Finanzausgleichsproblem	
Von Dr. <i>Carsten Thoroe</i> , Kiel	85
Europäische Regionalpolitik	
— Eine ziel- und handlungsorientierte Analyse	
Von Professor Dr. <i>Dieter Biehl</i> , Berlin	125

Contents

Financing the European Communities	
— Development of an European Revenue System which would Promote Integration	
By Professor Dr. <i>Klaus-Dirk Henke</i> , Hannover	11
The Common Agricultural Policy from the View-Point of Revenue Sharing	
By Dr. <i>Carsten Thoroe</i> , Kiel	85
European Regional Policy	
— A Goal and Action Oriented Analysis	
By Professor Dr. <i>Dieter Biehl</i> , Berlin	125

Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften

Zur integrationsfördernden Fortentwicklung des europäischen Einnahmensystems

Von *Klaus-Dirk Henke*, Hannover

A. Fragestellung und Abgrenzung: Europäische Integration, europäischer Finanzausgleich und die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften*

Die Frage nach einer zweckmäßigen Finanzierung der den europäischen Institutionen übertragenen Aufgaben stellt sich unabhängig davon, welche Vorstellungen mit dem Begriff und den Zielen der europäischen Integration verbunden werden. Wenn der angestrebte Integrationsstand die Bedingungen eines Bundesstaates erfüllen soll, bedürfen die von einer „europäischen Ebene“ souverän wahrgenommenen Aufgaben ebenso einer zweckmäßigen Finanzierung wie die Aufgaben, die der supranationalen Ebene im Falle eines Integrationsstandes zugewiesen werden, der über den Status quo nicht hinausführt. Für alle Stufen eines Prozesses der wirtschaftlichen und politischen Integration kann daher nach einem rationalen Einnahmensystem gefragt werden, wobei die Finanzierung als abhängige Variable des jeweils erreichten Integrationsstandes erscheint.

Die umgekehrte Überlegung ist ebenfalls denkbar: Vom Einnahmensystem der europäischen Ebene gehen Wirkungen aus, die die Integration hemmen oder fördern können. So dürfte einerseits eine unzureichende oder nicht vorhandene Finanzautonomie der europäischen Ebene den Integrationsprozeß wenig beschleunigen. Andererseits lassen sich durch die Gewährung einer stärkeren Einnahmenautonomie und die Wahl integrationsfördernder Finanzierungsformen Integrationsimpulse auslösen. Ein europäischer Finanzausgleich kann als Bedingung einer über den Status quo hinausführenden europäischen Einigung und als wichtige Unterstützung der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion angesehen werden. Die gegenseitige Abhängigkeit zwischen der

* Der Verfasser dankt Herrn *Klaus Schneider* von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und Herrn *Erwin Reister* vom Generalsekretariat des Europäischen Parlaments für die Auskunftsfreudigkeit und Diskussionsbereitschaft.

Finanzierung „Europas“ und den europäischen Einigungsbemühungen bildet den Gegenstand dieses Beitrags, ein Thema, das in der Diskussion über die Voraussetzungen für eine europäische Wirtschafts- und Währungsunion oft ausgeklammert wird.

Vor dem Hintergrund des wechselseitigen Zusammenhangs sollen konkrete Finanzierungsvorschläge erörtert werden. Da zur Beurteilung dieser Vorschläge Kriterien erforderlich sind, dienen die Ausführungen überwiegend der Suche nach Beurteilungsregeln für ein ökonomisch zweckmäßiges Einnahmensystem der Europäischen Gemeinschaften (EG).

In den Ausführungen wird unterstellt, daß ein wachsender Ausgabenbedarf der EG gedeckt werden muß und sich dieses Problem nicht allein dadurch löst, daß eine andere Ausgabenpolitik die notwendigen Mittel freisetzt. Ob es sich bei dieser Annahme eines erforderlichen Finanzierungsbedarfs der EG, der auch im Zusammenhang mit dem Popitzschen und dem Wagnerschen Gesetz gesehen werden kann, um eine realitätsnahe Vermutung handelt und ob diese Entwicklung wünschenswert ist, wird nicht näher geprüft. Die Frage nach den Wegen und Grenzen einer verstärkten Integration, die aus ökonomischer und politischer Sicht durchaus unterschiedlich beantwortet werden kann, soll nur am Rande insoweit behandelt werden, wie sie im Zusammenhang mit Finanzierungsfragen steht.

Die vorgenommenen Abgrenzungen beziehen sich auf die Bereiche eines europäischen Finanzausgleichs, in dessen Rahmen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenzuständigkeiten den vorhandenen Ebenen zugewiesen werden müssen. Die Finanzierung der EG wird in erster Linie als ein Problem des vertikalen Einnahmenausgleichs gesehen¹. Dabei werden Erörterungen über die Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten nur insoweit einbezogen, wenn sie die Beurteilung der Einnahmenarten der europäischen Ebene erleichtern². Die Ausgaben des

¹ Zur Erörterung der Aufgabenzuständigkeiten im Rahmen von Gebietskörperschaften, die der Finanzierungsproblematik logisch vorgelagert ist, vgl. W. E. Oates: *Fiscal Federalism*, New York 1972; zu Fragen des horizontalen Finanzausgleichs innerhalb der EG siehe S. 56 f. und zu „horizontalen Effekten“ des vertikalen Finanzausgleichs S. 41 f.

² Der Ansatz, aus historischen Parallelen zur Entwicklung des deutschen Bundesstaates oder der amerikanischen Konföderation aus dem Jahre 1781 Folgerungen für eine Ausgestaltung des Finanzierungssystems abzuleiten, wurde weitgehend ausgeklammert. Vgl. dazu G. Zellentin: *Budgetpolitik und Integration*, in: *Finanzautonomie und Haushaltskontrolle in den Europäischen Gemeinschaften*, Köln 1965, S. 49 ff., vor allem aber G. Schmölders: *Der deutsche Zollverein als historisches Vorbild einer wirtschaftlichen Integration in Europa*, in: *Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale*, Den Haag 1953 (Travaux de l'institut international de finances publiques), S. 137 ff. und O. Graf zu Stolberg-Wernigerode: *Ge schichte der Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin 1965.

Gemeinschaftshaushalts mit ihren unterschiedlichen Auszahlungsmodalitäten, z. B. im Bereich der Sozial- und Regionalausgaben, bleiben außerhalb der Betrachtung³. Mit der vorgenommenen Eingrenzung zählt das Thema zwar zum traditionellen Gegenstand des Finanzausgleichs⁴, wird dort aber eher am Rande auf die supranationale Ebene bezogen⁵ und erst in jüngster Zeit auf die konkreten Finanzierungsmöglichkeiten der EG hin untersucht⁶.

Im folgenden wird im Anschluß an eine kurze Problemstrukturierung nach ökonomischen Begründungen für eine Zuordnung von Einnahmenzuständigkeiten auf die „Vierte Ebene“ gesucht; dabei wird unter anderem geprüft, welche Erkenntnisse mit Hilfe einer ökonomischen Theorie des Föderalismus gewonnen werden können. Im Mittelpunkt steht jedoch eine integrationsspezifische Argumentation, in deren Rahmen der Integrationsvorgang zunächst in Form von Anpassungswirkungen auf die Mitgliedsländer und dann bezüglich seiner Anforderungen an die zukünftigen Einnahmen aus der Sicht der sich entwickelnden neuen Ebene analysiert wird.

Wegen der integrationspolitischen Bedeutung der intermitgliedstaatlichen Umverteilung soll dann das Einnahmensystem als eine Bestimmungsgröße der regionalen Umverteilung gesehen werden. In

³ Vgl. hierzu *F. Franzmeyer, B. Seidel: Überstaatlicher Finanzausgleich und europäische Integration*, Bonn 1976, S. 142 ff. *Franzmeyer* und *Seidel* verstehen unter Finanzausgleich weitgehend nur die Ausgaben der EG für regionale Entwicklungsprogramme (S. 176 ff.); vgl. in diesem Zusammenhang auch die an dem engen Begriff geübte Kritik von *K. Schneider: Überstaatlicher Finanzausgleich und Europäische Integration*, in: *Finanzarchiv*, N. F., Band 36, 1977, S. 343 f.

⁴ Bei *Popitz* heißt es: „Der Finanzausgleich betrifft (also) den Tatbestand der Mehrzahl von Gebietskörperschaften unter dem Gesichtspunkt des sachlich und willensmäßig bestimmten Verhältnisses ihrer Finanzgebarungen zueinander.“ *J. Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin 1932, S. 1 f. und bei *Rath*: „Mit der Aufbringung der Mittel entsteht die Frage des entsprechenden Finanzausgleichs“, *W. Rath: Europäischer Finanzausgleich*, 2. Auflage, Göttingen 1953, S. 5.

⁵ Vgl. *W. Albers: Steuer- und Finanzprobleme in einem Gemeinsamen Markt*, in: *W. Gerloff und F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band IV, 2. Auflage, Tübingen 1965, S. 392 ff., *T. Keller: Finanzausgleich*, hrsg. *E. v. Beckerath, H. Bente u. a.*, Band 3, Göttingen 1965, S. 546 f. und den Steuerharmonisierungsbericht des Steuer- und Finanzausschusses der EWG (Neumark-Ausschuß), Brüssel 1962, S. 85 ff. sowie *K. Reding: Zur Problematik eines Finanzausgleichs in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *H. v. d. Groeben, H. Möller (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union*, Band 2, Baden-Baden 1977, S. 203 ff.

⁶ Vgl. Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der europäischen Integration, Band I, Generalbericht, Brüssel 1977, S. 71 ff. und Band II, Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel 1977, S. 520 ff. (im folgenden zitiert als MacDougall-Gruppe, Band I bzw. Band II).

diesem Zusammenhang erfolgt eine einnahmenorientierte Analyse der derzeitigen finanziellen Beziehungen zwischen Gemeinschaftshaushalt und Mitgliedsländern, die häufig mit einer unkritischen „kameralistischen“ Ermittlung von Nettotransferströmen zwischen dem Gemeinschaftshaushalt und den Mitgliedsländern endet. In Verbindung mit der Erörterung der Aussagekraft dieser Zahlungsstromanalysen tritt die Frage nach den Möglichkeiten weitergehender Untersuchungen zur Ermittlung der interstaatlichen Umverteilungskraft der Einnahmen der EG im Rahmen einer „funktionellen“ Betrachtungsweise⁷. Der letzte Abschnitt dieses Hauptteils enthält eine Zusammenfassung der Beurteilungskriterien für die zukünftige Gestaltung des Einnahmensystems eines sich erweiternden und/oder umstrukturierenden öffentlichen Sektors der Mitgliedsländer der EG.

Im letzten Hauptteil folgen Ausführungen zur integrationsorientierten Fortentwicklung des europäischen Einnahmensystems, in denen konkrete Finanzierungsvorschläge anhand der im vorhergehenden Teil entwickelten Kriterien einer Prüfung unterzogen werden und ein eigener Vorschlag zur Diskussion gestellt wird. Die anhand ausgewählter Finanzierungsinstrumente vorgenommenen Überlegungen gewinnen dadurch an Bedeutung, daß die finanziellen Ressourcen der EG bei den gegenwärtig bestehenden Finanzierungsregelungen und bei der im Jahre 1979 gegebenen Mitgliederzahl spätestens Anfang der achtziger Jahre erschöpft sein werden⁸ und die europäische Integration damit ihre Grenzen von der Finanzierungsseite her erreicht⁹. Auch aus diesen Gründen „ist ... damit zu rechnen, daß die Finanzen der EG zunehmende Bedeutung erlangen“^{10, 11}.

⁷ Vgl. zu dieser Unterscheidung *W. Schepers*: Gesamtwirtschaftliche Umverteilungseffekte der Agrarpolitik, Referat für die Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, 1978, als Manuskript vervielfältigt, S. 11.

⁸ Diese Aussage trifft selbst dann zu, wenn diejenige Haushaltsvorschau für den Gemeinschaftshaushalt (1979 - 1981) gewählt wird, der nicht eine einfache Extrapolation der Ausgaben aus dem Jahre 1973 zugrunde liegt, sondern bei der eine gezieltere, auf Eindämmung der Agrarausgaben gerichtete Hypothese Verwendung findet. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Dreijährige finanzielle Vorausschau, 1979 - 1980 - 1981, Anhang zu Band 7, Einzelplan III, 1978, S. 11.

⁹ Aus diesem Grunde hat die Kommission der EG Ende November 1978 dem Rat und Europäischen Parlament ein Memorandum vorgelegt, das sich mit den Möglichkeiten der zukünftigen Finanzierung der EG befaßt und mit dem auch die Mitgliedsländer zur Diskussion aufgefordert werden. Siehe: Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methode, Bulletin der EG, Beilage 8/78.

¹⁰ *H. Möller*: EG-Europäische Gemeinschaften, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 2, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1980, S. 486.

¹¹ Als Anhang II liegt eine Dokumentation zum Gemeinschaftshaushalt bei; durch ihre Lektüre kann sich der über das gegenwärtige Finanzierungs-

B. Die Entwicklung von Beurteilungsregeln für die Finanzierung der EG

I. Drei Betrachtungsebenen des Finanzierungsproblems

Es sollen drei Betrachtungsebenen des zu lösenden Finanzierungsproblems voneinander getrennt werden:

- die Zuordnung von Einnahmenzuständigkeiten auf Träger,
- die Auswahl von Einnahmenarten sowie
- die Bestimmung einer europäischen Finanzverfassung im Integrationszusammenhang.

Die unterschiedenen Ebenen sollen die Beurteilung vorliegender Theorien, Erkenntnisse und zu entwickelnder Lösungsansätze in Hinblick auf das zu analysierende Finanzierungsproblem erleichtern. Wenn im folgenden geprüft wird, was die Föderalismustheorie, eine Übertragung von Kriterien und Grundsätzen rationaler Steuersysteme auf die „Vierte Ebene“ und eine integrationsspezifische Sichtweise zur Entwicklung von spezifischen Beurteilungskriterien eines europäischen Einnahmensystems beitragen können, so ist vor dem skizzierten Problemhintergrund eine Differenzierung der abzuleitenden Beurteilungsregeln zu erwarten.

Die erste Problemebene ergibt sich, wenn nach den Bestandteilen der Einnahmenautonomie gefragt wird und eine Zuweisung von Einnahmenzuständigkeiten auf Ebenen erfolgt. Dann könnte nach ökonomischen Begründungen für eine höhere Zentralität auf der Einnahmenseite eines sich in seiner Struktur verändernden öffentlichen Sektors gesucht werden. Mit dem Begriff der Zentralität oder Dezentralität wird die Vorstellung von einem Zuständigkeitsgefüge verbunden, das sich in der Realität anhand bestehender Finanzausgleichssysteme beschreiben lässt und analytisch nach dem Gegenstand und dem Träger einer Einnahmenzuständigkeit getrennt werden kann. Bei der Frage „Auf wen wird zugeordnet?“ geht es um die Alternative EG oder Mitgliedsländer, und auf die Frage „Was soll zugeordnet werden?“ erfolgt im Falle der Einnahmen in der Regel eine Unterteilung nach Ertrags-, Verwaltungs- und Gesetzgebungshoheit (Objekthoheit), und bei der Gesetzgebungshoheit wird noch weiter nach der Steuersatzhoheit und dem Recht, die Bemessungsgrundlage zu bestimmen, unterschieden. In einem Zentralitätsprofil spiegelt sich dann die Finanzausgleichsverfassung in bezug auf die Einnahmenautonomie wider. Aus Schema 1 lässt sich das Zuordnungsproblem in seiner grundsätzlichen Art entnehmen,

system der EG weniger unterrichtete Leser mit der Analyse von Umfang und Struktur des Gemeinschaftshaushalts sowie dem Eigenmittelsystem und der sog. Fondsfinanzierung vertraut machen.

wobei auf eine weitergehende Differenzierung der Finanzausgleichssysteme und des Gegenstandes der Zuordnung verzichtet wurde¹².

Neben die Frage, über welche Einnahmenzuständigkeiten die EG verfügen soll, tritt die zweite Problemebene, die sich von der Suche nach einem zweckmäßigen Finanzausgleichssystem dadurch unterscheidet, daß nunmehr nach konkreten Einnahmenarten gefragt wird¹³. Soll sich die EG über Kredite, Entgelte und/oder Steuern finanzieren, und welcher Zusammenhang besteht in den verschiedenen Systemen der vertikalen Einnahmenverteilung zwischen den der EG zufließenden Mitteln und den Einnahmenarten? Auf dieser Ebene wird deutlich, daß es bei der Einnahmenintegration nicht notwendigerweise um die Zuordnung zusätzlicher Mittel geht, sondern um eine andere Zuweisung des bestehenden Mittelaufkommens aller Länder der EG.

Die dritte und vielleicht wichtigste Problemebene wird im Zusammenhang zwischen Integrationsstand und Finanzausgleichssystem gesehen. Der vertikale Einnahmenausgleich wird mitbestimmt vom Integrationsstand: Zollunion, Gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungs- sowie eine politische Union sind nicht zuletzt wegen eines unterschiedlichen fiskalischen Bedarfs durch verschiedene Finanzausgleichssysteme gekennzeichnet. In diesen Integrationszusammenhang kann auch das Problem einer zukünftigen europäischen Finanzverfassung eingebettet werden. Auf dem Wege zu einer Wirtschafts- und Währungsunion läßt sich die engere Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsländern und EG unterschiedlich regeln. Die fortschreitende Integration bedingt eine gemeinsame Gesetzgebung, bei der die Organe der EG, je nachdem, ob an eine föderale oder konföderale Lösung gedacht wird, eine andere Rolle spielen¹⁴. Zu einer mehr föderalen Lösung der Verfassungsprobleme der EG gehört der weitere Ausbau des Europäischen Parlaments (EP) zu einer Völkerkammer, deren Entscheidungen der Zustimmung des Ministerrats, der sich zu einer Art Staatenkammer

¹² Vgl. dazu vor allem einerseits *G. F. Break: Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, Washington, D. C. 1967, Kapitel 2, und andererseits *F. Forte: Grundsätze der Zuordnung öffentlicher ökonomischer Funktionen im Rahmen von Gebietskörperschaften*, in: *MacDougall-Gruppe*, Band II, S. 369 ff.

¹³ Vgl. zu dieser Unterscheidung auch *W. Bickel: Der Finanzausgleich*, in: *W. Gerloff und F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band II, 2. Auflage, Tübingen 1956, S. 744 ff. und S. 749 f. zu dem hier ebenfalls herausgehobenen staatspolitischen Aspekt des Finanzausgleichs; vgl. auch *H. Haller: Die Steuern*, 2. Auflage, Tübingen 1971, § 20.

¹⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang *H. Schneider, W. Wessels (Hrsg.): Auf dem Wege zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht*, Bonn 1977, und dieselben: *Europäische Union* 1980, Bonn 1970, S. 10 ff. sowie *H. Oberreuter: Kann der Parlamentarismus überleben?* *Bund — Länder — Europa*, 2. Auflage, Zürich 1978, insb. S. 74 ff.

Schema 1
Die Zuordnung von Einnahmenzuständigkeiten auf die EG und die Mitgliedsländer (MG) im vertikalen Einnahmenausgleich

entwickeln könnte, unterworfen werden. Aus der Kommission könnte die Regierung der EG hervorgehen. Im Falle einer konföderalen und von Frankreich bevorzugten Lösung der Verfassung der EG könnte der in den Gemeinschaftsverträgen gar nicht vorgesehene Europäische Rat Regierungsfunktionen zugewiesen bekommen, die Ministerräte würden Fachkabinette und die Kommission bliebe nicht länger Initiativorgan, sondern würde zur Verwaltungs- und Vollzugsinstanz. Der Einfluß des EP würde in diesem Modell nicht zunehmen, auch nicht durch die im Jahre 1979 stattfindende Europawahl. Letztlich muß die Finanzierung der EG auch in diesem integrationspolitischen Zusammenhang gesehen werden; das Finanzausgleichssystem wird durch die politische Lösung des Verfassungsproblems mitbestimmt¹⁵.

II. Ökonomische Gründe für eine Zuordnung von Einnahmenzuständigkeiten auf eine höhere Ebene

Dem Versuch, aus der Theorie des Föderalismus Erkenntnisse zur Bestimmung eines rationalen Einnahmensystems für die EG heranzuziehen, stehen vor allem zwei Einwände entgegen.

Der erste Einspruch ergibt sich, weil die EG aus staatsrechtlicher Sicht noch kein föderalistisches Gebilde verkörpert; derzeit handelt es sich um einen supranationalen Zusammenschluß souveräner Staaten in Form eines „Gemeinsamen Marktes“ ohne einheitliches Währungs- und Rechtsgebiet, so daß bestenfalls von einem Föderalismus im embryonalen Zustand gesprochen werden könnte¹⁶. Wenn dennoch der Versuch unternommen wird, die Argumente aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus heranzuziehen, so deshalb, weil sich das Hauptproblem aus der ökonomischen Föderalismustheorie, d. h. die Frage der Zuordnung von Kompetenzen auf „untere“ und „obere“ Ebenen, auch im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der EG auf der Einnahmenseite des Gemeinschaftshaushalts stellt. Zu fragen ist daher, ob die für zentrale und dezentrale Finanzierungslösungen vorgebrachten Argumente Anhaltspunkte für die Ausgestaltung eines rationalen Einnahmensystems für die EG liefern können¹⁷.

¹⁵ Vgl. hierzu auch G. Schmölders: Finanzpolitik, 3. Auflage, Berlin 1970, Kapitel 2.

¹⁶ Vgl. M. Emerson: The Finances of the European Community: A Case Study in Embryonic Fiscal Federalism, in: W. E. Oates (Hrsg.): The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Mass. 1977, S. 129 ff.

¹⁷ Vgl. zu dieser ökonomischen Sicht des Föderalismus auch W. E. Oates: Fiscal Federalism, New York 1972, S. 16 ff. sowie G. Denton: Finanzföderalismus und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, in: Integration, Heft 1, 1979, S. 11 f.

Mit dieser Problemformulierung wird bereits dem zweiten Einwand gegen die Anwendung der Föderalismustheorie auf die Einnahmenseite des EG-Haushalts Rechnung getragen. Er ergibt sich daraus, daß bei den Versuchen zur Lösung des Zuordnungsproblems in einer Viel-Ebenen-Finanzwirtschaft überwiegend die öffentlichen Aufgaben im Vordergrund stehen und die Einnahmen — von einigen Ausnahmen abgesehen¹⁸ — bei der Bestimmung von Finanzausgleichssystemen eher klassifikatorisch behandelt werden.

Vor dem Hintergrund der ökonomischen Föderalismusdiskussion kann daher anhand bestimmter Zentralitätskriterien untersucht werden (a), ob sich eine höhere Zentralität auf der Einnahmenseite begründen läßt und (b), ob mit dieser Begründung eine spezifische Zuweisung von Einnahmenzuständigkeiten auf die Ebene der EG einhergeht.

Die ökonomische Begründung für eine höhere Zentralität auf der Einnahmenseite soll anhand der folgenden Argumente kurz überprüft werden¹⁹:

- Kostenersparnisse bei der Einnahmenerhebung,
- eigenverantwortliche Finanzierung,
- überregionale Steuerwirkungen und
- Vermeidung eines regional stark unterschiedlichen Anfalls an Steueraufkommen.

Kostenersparnisse bei der Einnahmenerhebung können bei höherer Zentralität auftreten, wenn aus erhebungstechnischen Gründen die Besteuerung und/oder Kreditaufnahme zu einer höheren fiskalischen Nettoergiebigkeit führt. Bei einer im übrigen gleichbleibenden Zuständigkeitsverteilung können z. B. im Rahmen der Kreditaufnahme

¹⁸ Etwa beim Prinzip der „Fiscal Equivalence“; vgl. M. Olson: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 479 ff.; auf deutsch abgedruckt unter dem Titel: Das Prinzip „fiskalischer Gleichheit“: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: G. Kirsch (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart 1977, S. 66 ff.; vgl. auch R. L. Frey: Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern 1977, S. 93 ff. und H. Hanusch: Tendencies in Fiscal Federalism, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.): Secular Trends of the Public Sector, Proceedings of the 32nd Congress of the International Institute of Public Finance, Paris 1978, S. 129 ff.

¹⁹ Zu den prozeßpolitischen Kriterien siehe unter IV, 1.2.; bei Bickel bedürfen diejenigen Steuern einer zentralen Regelung, „die vom Zustand der Volkswirtschaft in ihrer Gänze abhängen oder umgekehrt diesen maßgebend beeinflussen und daher besonders geeignet sind, „ordnungspolitische Funktionen auszuüben“. W. Bickel: Der Finanzausgleich, in: W. Gerloff und F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Band II, 2. Auflage, a.a.O., S. 748; im übrigen unterscheidet er zwischen volkswirtschaftlichen, finanztechnischen und staatapolitischen Kriterien; ebenda: S. 748 – 751.

durch die Zentralisierung der Verwaltungshoheit Einsparungen erzielt werden²⁰.

Der Grundsatz, daß jede Ebene ihre eigenen Aufgaben selbstverantwortlich finanzieren soll („fiscal responsibility“), führt zur Einnahmenautonomie aller Gebietskörperschaften bzw. Ebenen und damit zum Trennsystem. Bezogen auf die EG käme es zu einer starken Zentralität, da wie bei den anderen Ebenen alle Hoheiten bei der EG lägen²¹. In eingeschränkter Form ist das derzeit bei den Zöllen und Agrarabschöpfungen der Fall, bei denen ein gebundenes Trennsystem vorliegt.

Die ökonomische Begründung einer starken Selbstverantwortung der Ebenen läßt sich aus dem Zusammenhang zwischen Autonomiegrad und Kostenbewußtsein der Regierungsebene ableiten. Eine höhere Selbstverantwortlichkeit schafft bessere Voraussetzungen für eine kostengünstigere Aufgabenerfüllung als ein Finanzausgleich mit geringerer Autonomie, in dem andere Körperschaften zahlen, also eine Art Kostenersatz vorgenommen wird²². In bezug auf die Ebene der EG könnte ein höheres Ausmaß an eigenverantwortlicher Finanzierung auch einen Anreiz zu einer nachfragegerechteren Aufgabenerfüllung bedeuten²³, die im Falle von allgemeinen Zuweisungen von unten, wie es für die Finanzbeiträge der Mitgliedsländer an die EG typisch ist, nicht im gleichen Maße gewährleistet sein muß. Dem Wunsch nach fiskalischer Eigenverantwortlichkeit sind jedoch Grenzen gesetzt, wenn es nicht genügend Bemessungsgrundlagen gibt und daher eine Steuerkoordinie-

²⁰ Vgl. allgemein zu den unmittelbar von der Verwaltung getragenen Steuererhebungskosten F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 372 ff. sowie das Blaubuch zur Lage der Steuerverwaltungen der Länder, Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Bonn 1977 und speziell zu den „ebenenspezifischen“ Erhebungskosten die Zahlenangaben bei W. E. Oates: „Finanz-Föderalismus“ (Fiscal Federalism) in Theorie und Praxis: Lehren für die Europäische Gemeinschaft, in: MacDougall-Gruppe, Band II, S. 320 und die dort genannte Literatur sowie A. Breton, A. Scott: The Economic Constitution of Federal States, Toronto 1978, S. 106.

²¹ Das höchste Ausmaß an Zentralität ergäbe sich, wenn die EG alle unteren Ebenen im Rahmen eines Zuweisungssystems von „oben nach unten“ finanzierte.

²² Diese Free-rider-These, die in bezug auf private Haushalte u. a. im Zusammenhang mit der Finanzierung und den „Nullpreisen“ in der Gesetzlichen Krankenversicherung vertreten wird, ist im Bereich politischer Willensträger empirisch noch schwieriger zu überprüfen, obwohl die Erfahrungen mit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz den Zusammenhang zwischen Kostenerstattung und Ausgabenentwicklung offenlegen. Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Krankenhaus-Finanzierungsgesetzes, BTD 7/4530 vom 30. 12. 1975, S. 9.

²³ Vgl. D. Bös: Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg., 1978, S. 306 f.

rung erfolgen muß. Im Rahmen dieser Lösungen sind aber auch Finanzierungsmöglichkeiten denkbar, die einen direkten Zugriff auf den Steuerzahler erlauben.

Entsprechend einer in Hinblick auf die allokativen Effizienz häufig genannten und in Verbindung mit dem Free-rider-Problem stehenden Forderung soll sich der Kreis der Nutznießer öffentlicher Leistungen mit dem Kreis der Kostenträger decken. Dieser Vorstellung liegt, genau wie der Forderung nach eigenverantwortlicher Finanzierung, der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz zugrunde, der besagt, daß überregionale Nutzen- und Kostenspillovers vermieden werden sollen. Mit dieser Überlegung können im Falle externer Effekte, die bei nationaler Aufgabenerfüllung über die Grenzen hinweg wirken, über nationale Lösungen erforderlich werden²⁴. — Treten bei der Besteuerung überregionale Wirkungen auf, fragt es sich, ob ebenfalls überregionale Vereinbarungen erforderlich sind. Auf der Einnahmeseite wäre dann ein Anlaß für eine „Nachobenverlagerung“ von Zuständigkeiten gegeben, wenn es im Falle der Besteuerung zur regionalen Steuerüberwälzung bzw. zum Steuerexport²⁵ kommt und nicht entgegengerichtete Wirkungen über die Ausgabenseite kompensierende Effekte auslösen. Eine Forderung könnte daher lauten, die Steuerhoheit für Steuern mit überregionaler Inzidenz auch überregional zu regeln, wobei verschiedene Formen der horizontalen und vertikalen Steueroordinierung in Betracht kommen; diese Vereinbarungen erfordern eine zentralere Zuständigkeitsverteilung, als es bei Steuern mit örtlich begrenztem Wirkungskreis der Fall wäre²⁶.

²⁴ Vgl. MacDougall-Gruppe, Band II, S. 379 ff. und Band I, S. 49 ff.; an der zuletzt genannten Stelle (S. 49) wird das „externality oder spillover“-Kriterium angewendet, wo sich gegebene Politiken quer durch sämtliche (oder einige) Mitgliedstaaten hindurch auswirken und es unpraktisch oder unerwünscht wäre, den Versuch zu unternehmen, diese transnationalen Effekte zu beschränken oder auf nationaler Ebene zu kontrollieren.

²⁵ Von Steuerexport spricht *R. Peffekoven*, „wenn das Steueraufkommen einer Region (Land, Staat usw.) die Steuerleistung übersteigt“, ... und ... „ein Teil des regionalen Steueraufkommens nicht von der betreffenden Region getragen wird“. Dieser Sachverhalt führt zu einer Erweiterung der Gesetzgebungs- und Ertragshöhe über die eigenen Grenzen hinweg. *R. Peffekoven: Zur Theorie des Steuerexports*, Tübingen 1975, S. 4 (Zitate) und S. 9.

²⁶ *Breton* und *Scott* beklagen in diesem Zusammenhang, daß in der Literatur argumentiert wird, „that more co-ordination among jurisdictions would always be better than less, that is, because it (gemeint ist die Literatur, d. V.) implicitly assumes that the costs of coordination are zero, its treatment of the assignment problem is systematically biased towards excessive investment in co-ordination and in harmonization“, *A. Breton, A. Scott: The Economic Constitution of Federal States*, a.a.O. S. 107. Mit dieser Aussage ergibt sich zugleich eine weitere Begründung für eine eigenverantwortliche Finanzierung bzw. Entflechtung der Finanzierungszuständigkeiten.

Die Begründung einer höheren Zentralität lässt sich auch wettbewerbspolitisch untermauern, wobei im einzelnen festgelegt werden müsste, welche der Kompetenzen innerhalb einer Einnahmenregelung einer zentralen Regelung bedürfen, damit unerwünschte Wirkungen unterbunden werden. Ergeben sich beispielsweise zwischen den Mitgliedsländern einer Gemeinschaft aufgrund der Steuerexporte und Steuerimporte Standortverschiebungen und ergibt sich eine Mobilität des Faktors Arbeit, so kann die als erforderlich angesehene Harmonisierung von Steuerbemessungsgrundlagen und -sätzen nur durch über nationale Vereinbarungen erfolgen; Steuerharmonisierung bedeutet insofern immer auch eine Einschränkung der nationalen Steuerhoheit²⁷. Die Steuerertrags- und Verwaltungshoheit könnten beispielsweise im Falle einer Besteuerung, die Wettbewerbsverschiebungen vermeiden will, weiterhin „unten“ liegen, während etwa die Festlegung des Besteuerungsgegenstandes, Steuersubjekts und/oder des Steuertarifs „oben“ erfolgen kann²⁸. — Unabhängig davon, wie der Wunsch nach fiskalischer Äquivalenz begründet wird, ist die Kenntnis der regionalen Inzidenz der Besteuerung eine der Grundlagen für Zentralitätsentscheidungen²⁹.

Um eine andere Zentralitätsbegründung handelt es sich, wenn der regional unterschiedliche Anfall des Steueraufkommens berücksichtigt

²⁷ Vgl. im einzelnen in bezug auf die produkt- und faktorbezogenen Steuern: *N. Andel*, u. a.: Bericht der Facharbeitsgruppe Steuerharmonisierung, in: *H. v. d. Groeben, H. Möller* (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Band 3: Transnationale Kooperation, Steuerharmonisierung, Baden-Baden 1976, S. 75 ff. und S. 85 ff. sowie *D. Pohmer*: Zum Grenzausgleich bei der Umsatzsteuer, in: *P. Bohley, G. Tolkemitt* (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, *Heinz Haller* zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S. 249 ff.

²⁸ *Dosser* sieht in diesem Zusammenhang ein Zentralisierungspotential, weil seiner Ansicht nach die Abgrenzung der Wirtschaftsbereiche nationaler Steuern mit zunehmender Wirtschaftsintegration schwieriger wird und sich daraus Aufgaben für die EG ableiten lassen, deren Lösung ihren Niederschlag im Gemeinschaftshaushalt finden könnte. *D. G. M. Dosser*: Überlegungen zu einigen finanzwirtschaftlichen Fragen im Zusammenhang mit der Wirtschaftsunion, in: Kommission der EG, Sachverständigengruppe „Wirtschafts- und Währungsunion“, Europäische Wirtschaftsintegration und Währungsvereinigung, Brüssel 1973, C - III, S. 73; eine eher auf Dezentralisierungspotentiale beziehbare These von *W. Albers* lautet, „daß diejenigen Steuern, bei denen Unterschiede in der Anpassung und Ausgestaltung die geringsten Wettbewerbsverschiebungen verursachen, unter der Hoheit der Mitgliedsländer — unter partiellem Verzicht auf eine Harmonisierung — verbleiben können“. *W. Albers*: Steuer- und Finanzprobleme in einem Gemeinsamen Markt, in: *W. Gerloff und F. Neumark* (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, 2. Auflage, a.a.O., S. 393.

²⁹ Vgl. im einzelnen *R. Peffekoven*: Internationale Finanzordnung, in: *H. Gröner, A. Schüller* (Hrsg.): Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1978, S. 123 ff. und ders., Zur Theorie des Steuerexports, a.a.O., S. 26 ff.

wird. Ein Zollaufkommen, das durch geographische Gegebenheiten nur an bestimmten Orten erhoben werden kann (Angrenzung an Drittländer, Vorhandensein von Häfen) oder infolge unvorhergesehener Ereignisse (z. B. Streiks) einmal in diesem und einmal in jenem Land anfällt, gehört hinsichtlich der Ertragshoheit tendenziell zu übergeordneten Gebietskörperschaften, da diesen Zufälligkeiten nur im Ausnahmefall ein gleich hoher Ausgabenbedarf in der betroffenen Region entspricht. Auch im Rahmen einer Zollunion, in der das Zollaufkommensland nicht mit dem Bestimmungsland der Ware zusammenfallen muß, bedarf es einer zentral erfolgenden Mittelneuverteilung oder einer Zentralisierung der Ertragshoheit.

Eine ähnliche Begründung für eine zentrale Einnahmenzuständigkeit ergibt sich, wenn die regionale Streuung des Steueraufkommens bei vergleichbarer Anspannung der Besteuerungsmöglichkeiten stark schwankt und dieser Sachverhalt nicht auf bestimmte regionsspezifische Aufgaben im Rahmen einer föderalistischen Vielfalt zurückzuführen ist. Je einseitiger ein regionales Steueraufkommensprofil ausfällt, z. B. wegen der unterschiedlichen territorialen Wertschöpfung, desto eher ist zu vermuten, daß diese Unterschiedlichkeit nicht im Ausgabenbedarf begründet ist und nach Berücksichtigung von Sondereinflüssen, z. B. einer Anlastung von Ballungskosten, eine zentralere Ertragshoheit³⁰ oder eine andere übergreifende Finanzierungsregelung (z. B. horizontaler Finanzausgleich) geboten erscheint³¹.

Zusammenfassend zeigt sich, daß mit der vorstehenden Argumentation ein höherer Zentralitätsgrad auf der Einnahmeseite ökonomisch begründet werden kann³². Wäre eine ökonomische Rechtfertigung nicht

³⁰ Am Beispiel der Tabaksteuer läßt sich zeigen, daß eine dezentrale Steuerertragshoheit wenig sinnvoll wäre. Nimmt man an, die Produzenten von Tabakwaren wären regional stark konzentriert und hätten die überall bestehende Tabaksteuer abzuführen, so käme es ohne eine überregionale Zuordnung des Aufkommens zu einer willkürlichen Verteilung des Steueraufkommens. Vgl. im einzelnen S. J. *Mushkin*: Distribution of Federal Taxes Among the States, in: National Tax Journal, Vol. 9 (1956), S. 148 ff. und Ch. *McLure*: The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962, in: National Tax Journal, 23 (1970), S. 206 ff.

³¹ Siehe in diesem Zusammenhang auch den empirisch nachweisbaren Einfluß der Bundesländer oder Gemeinden in einem Land mit föderalistischer Struktur der Steuerverwaltung auf dem Standort von Unternehmen. Vgl. Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. 2. 1964, erstattet vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft in Frankfurt a. M., Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode (1961), BTD IV/2320, Bonn 1964, S. 57.

³² F. *Neumark* weist auf eine „tendenzielle Zunahme der relativen Bedeutung der (zentral)staatlichen Besteuerung hin und spricht von einem „säkularen Trend zur Zentralisierung der Besteuerung“, den er einerseits als Folge der Aufgabenzuweisung an verschiedenen Ebenen ansieht und andererseits fiskalpolitisch begründet. Als Beleg zieht *Neumark* den Anteil der Bundes-

möglich gewesen³³, hätte sich eine höhere Einnahmenautonomie der EG nur politisch untermauern lassen. Während Kostenersparnisse bei der Einnahmenautonomie im Falle der Kreditaufnahme schon durch eine Nachobenverlagerung der Verwaltungshoheit erzielt werden können, müßten im Falle der anderen Begründungen auch die Ertrags- und/oder Gesetzgebungshoheit zentralisiert werden. Mit Ausnahme der Forderung nach eigenverantwortlicher Finanzierung erlauben die beiden anderen Kriterien jedoch weder spezifische Schlußfolgerungen für ein zu wählendes Finanzausgleichssystem noch Aussagen über konkrete Einnahmenarten zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts³⁴. Insoweit erweist sich der „Föderalismusansatz“, d. h. eine ökonomische Theorie des Föderalismus, für die Ableitung von konkreten Einnahmen für den Gemeinschaftshaushalt nur partiell als tragfähig³⁵. „Geborene“ EG-Einnahmen ergeben sich nur im Falle von Zöllen im Rahmen einer Zollunion³⁶. Damit ergibt sich, selbst wenn diese „umgekehrte Betrachtungsweise“ in einigen Fällen sinnvoll wäre, könnte sie nicht zwingend auf die Ebene der EG bezogen werden, sondern nur als Negativabgrenzung dienen.

steuereinnahmen an dem Gesamtsteueraufkommen heran. Vgl. F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, a.a.O., S. 10 bis 12; Zitate S. 10 und 11. Vgl. auch M. Neumann: Comments, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.): Secular Trends of the Public Sector, a.a.O., S. 160 ff. sowie D. G. Davies: International Comparisons of Tax Structures in Federal and Unitary Countries. The Australian National University, Centre for Research on Federal Financial Relations, Research Monograph, No. 16, Canberra 1976. — Eine Verteilung des Steueraufkommens nach Hoheitsebenen in Föderationen und Einheitsstaaten ist der Anhangtabelle 1 zu entnehmen.

³³ Vgl. dazu auch R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 4, Tübingen 1978, S. 157.

³⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang R. L. Frey: Zwischen Föderalismus und Zentralismus, a.a.O., S. 93 ff.; dort werden die Mehrwertsteuer, die Verbrauchsteuern, die Zölle sowie die Unternehmensbesteuerung als Bundessteuern angesehen; auch die prozeßpolitisch eingesetzten Steuern sowie die Rahmengesetze für die Besteuerung der natürlichen Personen fallen in den Verantwortungsbereich des Bundes. Nach erfolgter Umverteilung werden dort schließlich die marktähnlichen Einnahmen als ebenenindifferent angesehen.

³⁵ Die von R. L. Frey in bezug auf den Schweizerischen Föderalismus aufgestellte These, wonach der Zentralisierungsgrad bei den Einnahmen höher liegen sollte als auf der Ausgabenseite, ließ sich wegen der Abgrenzung des Themas für die EG nicht näher analysieren; in Hinblick auf die sich entwickelnde Ebene der EG erscheint dem Verfasser angesichts der gegenwärtigen Gestaltungsmöglichkeiten im Aufgaben- und Einnahmenbereich eher die entgegengesetzte Aussage plausibel zu sein.

³⁶ Es wäre auch denkbar, die Merkmale eines rationalen Gemeindeeinnahmensystems unter der Annahme umzukehren, daß Argumente, die „gegen unten“ sprechen, eine Tendenz „pro oben“ aufweisen und umgekehrt. Selbst wenn diese Betrachtungsweise in einigen Fällen sinnvoll wäre, könnte sie nicht zwingend auf die Ebene der EG bezogen werden, sondern nur als Negativabgrenzung bei der Bestimmung von Einnahmenarten dienen.

III. Integrationspezifische Beurteilungsmaßstäbe

1. Einnahmenintegration aus der Sicht der Mitgliedsländer und der EG

1.1. Mitgliedstaatliche Anpassungsprobleme bei der Finanzierung der EG

Den folgenden Ausführungen liegt die Annahme zugrunde, daß es spezifische Merkmale eines europäischen Einnahmensystems gibt, die sich aus dem Integrationszusammenhang ableiten lassen. Ein integrationsorientiertes Einnahmensystem erhält seine Besonderheit durch die Integrationsziele und die damit verbundenen Aufgaben des Gemeinschaftshaushalts.

Der Integrationsprozeß kann in Hinblick auf die Finanzierung der EG als eine schrittweise Bereitschaft der Mitgliedsländer zur Aufgabe nationaler Souveränitäten gesehen werden. Durch den nationalen Verzicht auf Einnahmen entstehen Wirkungen, deren Analyse trotz ihrer Bedeutung für den Fortgang der europäischen Integration oft vernachlässigt wird. Gerade in Hinblick auf die vorzunehmende Beurteilung von Vorschlägen für ein zukünftiges Einnahmensystem müssen die Wirkungen eines höheren Zentralitätsgrades auf die Mitgliedstaaten jedoch einbezogen werden. Die folgenden Anpassungsprobleme sollen herausgegriffen werden:

- Einschränkung der Rechte des nationalen Parlaments,
- Wirkungen auf den innerstaatlichen Föderalismus (Erschwerung des innerstaatlichen Finanzausgleichs),
- Einschränkung der nationalen Steuerflexibilität,
- Einwirkung auf die Zahlungs- und Integrationsbereitschaft,
- Harmonisierungsbedarf.

Bei der Analyse dieser Rückwirkungen, die durch die bloße Weitergabe nationaler Einnahmen an die EG entstehen, ist die Unterscheidung zwischen einer Finanzierung durch „Vergemeinschaftung“ und durch „zusätzliche Mittel“ wichtig, da die nationale Souveränität unterschiedlich berührt wird, je nachdem, ob der Haushalt der EG auf Kosten der nationalen Haushalte oder zusätzlich zu den bestehenden nationalen Budgets finanziert wird. Im ersten Fall kommt es zu einer Verlagerung der Ausgaben und Einnahmen „nach oben“. Während der Steuerzahler bei der Finanzierung durch Vergemeinschaftung fiskalisch unberührt bleibt, muß er im Falle der zweiten Finanzierungsalternative zusätzlich zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts beitragen. Angesichts dieser beiden Möglichkeiten könnte in Hinblick auf die nationale Souveränität eine pessimistische These lauten, daß die Parlamente der Mitgliedsländer eher einer Erhöhung des Staatsanteils in der EG³⁷ und da-

mit einer stärkeren Belastung des Steuerzahlers zustimmen, als daß sie auf nationale Rechte zugunsten einer Aufgaben- und Finanzierungsverlagerung nach oben verzichten³⁷. Diese Hypothese kann auch in Verbindung mit der Rolle des EP gesehen werden, die sich durch die Direktwahlen verändern kann. So ist nicht auszuschließen, daß dieses Parlament zusammen mit den Einzelländern langfristig über die Einnahmenseite des Gemeinschaftshaushalts wird bestimmen können. Ob die Parlamentarier im Europaparlament sich für diesen hypothetischen Fall eher auf Verbund- als auf Zuschlags- oder Trennsysteme einigen können, bleibt abzuwarten; erstere setzen mehr Koordination zwischen den Mitgliedsländern und mehr Einbußen an nationaler Ertragsautonomie voraus als ein Finanzausgleichssystem, das Zuschläge auf nationale Steuern (partielle Gesetzgebungshoheit) oder eine noch höhere Einnahmenhoheit zuläßt. Von daher könnte sich eine Eigen-dynamik für eine stärkere Einnahmenautonomie ergeben, von der die nationalen Rechte weitgehend unberührt bleiben³⁸.

Über die Alternative Vergemeinschaftung oder Zusatzfinanzierung entscheidet jeder Mitgliedstaat im internen Anpassungsprozeß an den steigenden Finanzbedarf der EG selbst. Sind in den Mitgliedstaaten alle „Rationalisierungsreserven“ ausgeschöpft, müssen entweder die nationalen Steuersätze, Bemessungsgrundlagen, Freigrenzen verändert werden, wenn nicht Ausgabenprogramme gekürzt werden sollen. Von diesen Folgen bleibt die nationale Föderalismusstruktur und Finanzausgleichsdiskussion nicht unberührt, und es ist zu vermuten, daß die unteren Gebietskörperschaften unter Hinweis auf die traditionelle zentralstaatliche Zuständigkeit in der Außenpolitik dem Bund bzw. der Zentralinstanz die Anpassungslast aufbürden möchten. Umgekehrt wird der Bund unter Hinweis auf die regionalen Zuflüsse und Vorteile aus dem Gemeinschaftshaushalt den Ländern und/oder Gemeinden die Mitfinanzierung nahelegen oder sie zu einer Beteiligung zwingen. Je höher die Finanzierungslast, desto schwieriger wird die nationale Anpassung³⁹. Diese Probleme verstärken sich, wenn Einnahmenregelungen

³⁷ Der Staatsanteil in der EG kann als Quotient der aggregierten öffentlichen Ausgaben in der EG und dem Sozialprodukt der Gemeinschaft aufgefaßt werden.

³⁸ Trifft diese Annahme zu, würde sich ein „Wagner-Impuls“ ergeben. Dieser Niveaueffekt kann begleitet sein von einem Struktureffekt nach Popitz.

³⁹ Zu der mit dieser These verbundenen Frage der Auswirkungen einer supranationalen Steuerkompetenz auf das Verhältnis von Steuer- zur Kreditfinanzierung in den Mitgliedsländern vgl. H. Giersch (Hrsg.): *Fiskalpolitik und Globalsteuerung*, Tübingen 1973, S. 133 und S. 137.

⁴⁰ Vgl. hierzu die Diskussion in „Die Zeit“: Nr. 29 vom 8. Juli 1977, Nr. 30 vom 15. Juli 1977 und Nr. 31 vom 22. Juli 1977 zwischen H. Apel als Bundesfinanzminister, W. Leisler Kiep als Landesfinanzminister und M. Rommel als Oberbürgermeister.

der EG getroffen werden, die in die nationale Steueraufteilung zwischen den Gebietskörperschaften direkt einwirken, wie es in der Bundesrepublik der Fall wäre, würde die Mehrwertsteuer stärker zur Finanzierung der EG herangezogen. Für die Entwicklung eines europäischen Einnahmensystems wäre es also günstig, wenn *ceteris paribus* diejenige Einnahmenform gewählt würde, von der die geringsten Wirkungen auf mitgliedstaatliche Föderalismusstrukturen ausgehen.

Doch die Anpassungsprobleme reichen weiter. Die nationalen Ausgabeneinschränkungen bzw. Einnahmenausfälle weisen nicht nur fiskalische Folgen für das föderalistische System auf, sondern bringen auch nichtfiskalische Effekte mit sich. So leidet die nationale Autonomie mit jeder Harmonisierung von Bemessungsgrundlagen, Freigrenzen, Sätzen etc., und es führt insbesondere dann zu Problemen, wenn dadurch nationale Eingriffsmöglichkeiten entfallen und diese Handlungspotentiale von der supranationalen Ebene gar nicht oder in anderer als der nationalen Auffassung entsprechenden Weise ausgefüllt werden. Gehen beispielsweise große Anteile des Aufkommens an indirekten Steuern an die „Vierte Ebene“ (Ertragshoheit), lassen sich diese Finanzmassen prozeßpolitisch auf nationaler Ebene nicht mehr einsetzen. Unterbleibt eine entsprechende Funktionsübernahme in der Prozeßpolitik seitens der EG, kann es zu einer Überfrachtung der im nationalen Besitz verbleibenden finanzpolitischen Ströme mit den verschiedensten Anforderungen kommen⁴¹, die im übrigen eine später erforderliche Harmonisierung noch zusätzlich erschweren kann. Insofern könnte in Hinblick auf das europäische Einnahmensystem bei der Auswahl einer Finanzierungsalternative *ceteris paribus* eine möglichst geringe Einschränkung der nationalen Steuerflexibilität gefordert werden⁴².

Die vorstehende Argumentation lässt sich verfeinern, wenn das Anpassungsverhalten im Integrationsprozeß nach Nettonehmer- und Nettogeberländern unterschieden wird. Zum Empfängerverhalten zählt zum einen eine freiwillige oder erzwungene integrationsorientierte Verhaltensweise, zum anderen aber auch ein Nachlassen von Eigenanstrennungen; eine vorgesehene Steuererhöhung unterbleibt, da die Zuzahlung „von oben“ sie erübrigt. „Mitnahmeeffekte“ bringen aus europäischer Sicht schwierige Probleme der Effizienzanalyse mit sich⁴³, die

⁴¹ F. K. Mann weist in diesem Zusammenhang in seinem *Nachwort zum Neudruck seiner „Steuerpolitischen Ideale“* (Stuttgart 1978) einerseits erneut auf die „Ökonomisierung der Finanzpolitik“ hin und spricht andererseits auch von einer „Verzettelung der Steuereffekte“; S. 365 f.

⁴² Vgl. zu den Problemen der Ausführung von Rechtsvorschriften der EG durch Bund und Länder: Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, BTD 7/5924 vom 9. 12. 1976, S. 146 f.

⁴³ Vgl. hierzu vor allem R. P. Nathan, A. D. Manvel, E. E. Calkins: *Monitoring Revenue Sharing*, Washington, D. C. 1975 und E. M. Gramlich: In-

vergleichbar sind mit denen beim wirkungsvollen Einsatz und der Erfolgskontrolle von nationalen regional- oder konjunkturpolitischen Programmen. Nettogeberländer tragen die Finanzierungslast; diese Länder werden daher naturgemäß nur dann zusätzlichen Einnahmen zustimmen und dadurch integrationsfördernde Impulse auslösen, wenn eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse über die Vor- und Nachteile einer verstärkten Integration Wirkungen zeigt, die die Nettogeberposition (Zahlmeisterkontrolle) überkompensieren. Die Nettozahllast ist dann der Preis für die erhofften Integrationsvorteile⁴⁴. Darüber hinaus versuchen die „Zahlmeister“ oft, die Bedingungen für den Empfang der Zahlungen zu bestimmen bzw. von der Möglichkeit dieser Beeinflussung ihre Zahlungsbereitschaft abhängig zu machen. Angesichts dieses Sachverhalts sind bei erwünschter Integration Einnahmenregelungen zu suchen, die das Solidarverhalten stärken.

Das letzte Anpassungsproblem ergibt sich aus dem Harmonisierungsbedarf mit seinen vielfältigen Erscheinungsformen. So setzte die Mehrwertsteuerregelung⁴⁵ zunächst einmal das Vorhandensein dieser Steuer in allen Mitgliedstaaten voraus. Dann ergab sich ein Harmonisierungsbedarf bei der Festlegung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage durch die EG und schließlich die langwierige und noch nicht abgeschlossene Anpassung in der nationalen Umsatzsteuergesetzgebung. Von Einnahmenarten, die vergleichsweise einen geringen Harmonisierungsbedarf mit sich bringen bzw. sich auf bereits harmonisierte Bemessungsgrundlagen beziehen, gehen — *ceteris paribus* — keine integrationshemmenden Wirkungen aus. Eine Besteuerung des Brutto-sozialprodukts oder die Besteuerung des Endverbrauchs im Sinne der Mehrwertsteuerregelung ist in dieser Hinsicht auf den ersten Blick relativ einfach, da eine gemeinsame Sozialproduktrechnung vom Statistischen Amt der EG vorliegt und die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer einschließlich ihrer Umsetzung in nationales Steuerrecht kurz vor dem Abschluß steht. Auch Mengensteuern eignen sich im Vergleich zu Wertsteuern eher wegen des wahrscheinlich geringeren Harmonisierungsbedarfs als Einnahmenart.

tergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: *W. E. Oates* (Hrsg.): *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Toronto 1977, S. 219 ff. sowie *C. Smekal*: Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) — Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: *D. Pohmer* (Hrsg.): *Probleme des Finanzausgleichs II*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/II, Berlin 1980, S. 151 ff.

⁴⁴ Die vorgenommene Argumentation ließe sich nicht nur global, sondern auch für einzelne Ausgabenarten, z.B. die Agrarausgaben, des Gemeinschaftshaushalts vornehmen, siehe auch S. 45 ff.

⁴⁵ Siehe dazu Dokumentation zum Gemeinschaftshaushalt (Anhang II), S. 71 ff.

Einfache Lösungen weisen eine Überlegenheit bei der politischen und zeitlichen Durchsetzbarkeit auf⁴⁶, wobei zum Kriterium der Durchsetzbarkeit auch Fragen des sachlichen und zeitlichen Ratifizierungsbedarfs von Einnahmenregelungen zählen. Hier ergibt sich mit der europäischen Direktwahl zumindest theoretisch die Möglichkeit, Ratifizierungen nicht mehr über alle Parlamente der einzelnen Länder laufen zu lassen, sondern sie direkt durch das erweiterte Europäische Parlament zu legitimieren. Dazu bedürfte es allerdings zunächst der Zustimmung der Einzelparlamente und damit eines nachhaltigen Souveränitätsverzichts der Mitgliedsländer.

1.2. Anforderungen an die Einnahmen aus der Sicht der EG

Eine neu entstehende Ebene im Aufbau des öffentlichen Sektors hat im Zeitablauf sich ändernde Aufgaben bei unterschiedlichen Autonomiegraden zu erfüllen. Von daher könnte es im Interesse der „Vierten Ebene“ liegen, zu jeder Zeit darauf zu achten, daß ihre Finanzen Instrumentqualitäten aufweisen, die ihren zielorientierten Einsatz auch langfristig sichern⁴⁷. Wächst der Gemeinschaftshaushalt in Größenordnungen, die spürbare europaweite Wirkungen auslösen können, ergeben sich die verschiedensten prozeßpolitischen Anforderungen an die Ausgestaltung der europäischen Finanzen⁴⁸.

In Zusammenhang mit den Wirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung in Europa könnte neben der regionalen eine sektorale und beschäftigungsorientierte europäische Finanzpolitik an Bedeutung gewinnen. Das gilt insbesondere dann, wenn derartige Probleme mit dem Integrationsprozeß an Gewicht zunehmen und über nationale Eingriffe ökonomisch effektiv sind⁴⁹. Fallen dem Gemeinschaftshaushalt im Zuge seines Wachstums auch Stabilisierungsfunktionen zu, die auf der Grundlage einer Nachfragesteuerung verwirklicht werden sollen, wird ein deficit spending und damit eine weitergehende Verschuldungsautonomie der EG erforderlich⁵⁰.

⁴⁶ Damit sei nicht gesagt, daß die Harmonisierung der direkten Steuern keine wichtige integrationsfördernde Maßnahme sein kann.

⁴⁷ Zu den Merkmalen einer instrumentellen Verwendbarkeit der öffentlichen Finanzen, die nicht spezifisch sind für einzelne Ziele, vgl. H. Zimmermann: Instrumente der Finanzpolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. I, 3., gänzlich neubearbeitete Auflage, unter Mitwirkung von N. Andel und H. Haller herausgegeben von F. Neumark, Tübingen 1977, S. 172 ff.

⁴⁸ Vgl. in Hinblick auf prozeßrechtliche Grundsätze der Steuerverteilung J. Hinwendahl: Die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1974, S. 41 ff.

⁴⁹ Vgl. zum Zusammenhang von Gemeinschaftshaushalt und Beschäftigungspolitik T. Peeters: Stabilitätsorientierte Finanzpolitik in der Gemeinschaft sowie Währungs- und Wechselkurspolitik, in: MacDougall-Gruppe, Band II, S. 486 ff.

In Hinblick auf die zukünftigen Einnahmen der EG wird auch die Forderung nach Wettbewerbsneutralität auftreten. Wird sie, wie es in der Regel der Fall ist, in Zusammenhang mit der Besteuerung des internationalen Handels gesehen und im Rahmen der „äußeren Wettbewerbsneutralität“ im Themenzusammenhang auf die steuerlich bedingten Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und in Hinblick auf das internationale Faktoreinkommen bezogen, so bleibt der Aspekt der Steuerharmonisierung im Gemeinsamen Markt außerhalb der Betrachtung. Unter Finanzierungsaspekten erscheint die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen bei niedrigen Autonomiestufen der EG mehr als eine technische Voraussetzung zur Einnahmenerzielung⁵¹. — Wächst im Laufe des Integrationsprozesses die Einnahmenautonomie über bestehende Steuern und erhielten die EG einmal die Gestaltungshoheit über Steuersätze und Bemessungsgrundlage oder gar ein Recht auf Inanspruchnahme einer neuen Steuer (Steuerfindungsrecht), lassen sich die allgemeinen Anforderungen aus dem „Grundsatz der Vermeidung ungewollter steuerlicher Beeinträchtigungen des Wettbewerbs“ berücksichtigen⁵². Das Wettbewerbsargument gewinnt im Falle eines Zuschlags- und/oder gebundenen Trennsystems also an Bedeutung.

Umstritten ist die Bedeutung der Merklichkeit einer Einnahmenart als ein integrationsförderndes Element und Beurteilungskriterium eines europäischen Einnahmensystems. Der „sichtbare Durchgriff zum Steuerzahler“ könnte durch entsprechend ausgestaltete Steueraufschläge erreicht werden, etwa als ausgewiesene Belastung bei den indirekten Steuern oder als kenntlich gemachter Aufschlag bei einer Einkommensteuer. Die Merklichkeit weist Nachteile auf, wenn sie das Europa bewußtsein negativ beeinflußt und wenn eine suggerierte oder tatsächliche Zweckbindung von Steuern der EG die Staatsverdrossenheit stärkt. Hier könnte die Merklichkeit dennoch mit der in der Literatur angegebenen Begründung⁵³ als eine Nebenbedingung des Einnahmen-

⁵⁰ Zur Begründung von prozeßpolitischen Aufgaben des Gemeinschaftshaushalts vgl. im einzelnen W. E. Oates: „Finanzföderalismus“ (Fiscal Federalism) in Theorie und Praxis: Lehren für die europäische Gemeinschaft, in: MacDougall-Gruppe, Band II, S. 294 ff. und S. 307 ff. und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1972/73, Tz. 22 ff.

⁵¹ Vgl. zu dem Zusammenhang zwischen den Zielen der Steuerharmonisierung und der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts auch A. Prest: Fiscal Issues, in: G. Denton (Hrsg.): Economic and Monetary Union in Europe, London 1974, S. 90 f.

⁵² Vgl. dazu im einzelnen F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, a.a.O., S. 266 - 282 und die dort genannte Literatur sowie zur Messung der Wirkungen der staatlichen Tätigkeit auf die Wettbewerbsfähigkeit I. Metze: Steuerharmonisierung in einer Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg 1969, S. 31 ff.

systems gelten⁵⁴, wobei — ähnlich wie beim Wettbewerbsargument — ihre Bedeutung mit steigender Einnahmenautonomie der EG zunimmt.

2. Integrationsorientierte Bestimmungsfaktoren der Finanzierung

2.1. Integrationsziel und Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts

Die Bedeutung des Einnahmensystems für die Integration läßt sich analysieren, indem zum einen nach den Ursachen des Integrationsstillstandes der letzten Jahre gefragt wird und zum anderen die Bedingungen für eine politische Union gemäß verschiedener Integrationstheorien isoliert werden. Der Zusammenhang mit dem Einnahmensystem ergibt sich, wenn die Ursachen für die Integrationsstörungen durch bestimmte Einnahmenregelungen zu beseitigen wären oder die Stufen, die zu einer Wirtschafts- und politischen Union führen, mit Hilfe einer geeigneten Finanzierung beschleunigt herbeigeführt werden könnten⁵⁵. Dabei wird einerseits nicht verkannt, daß ein vereintes Europa nur zu einem kleinen Teil durch integrationsfördernde Finanzierungsinstrumente mitgeschaffen werden kann. Sehr wahrscheinlich spielen auf die Dauer die europäischen Aufgaben bzw. Ausgaben eine wichtigere Rolle als die Einnahmen, ganz zu schweigen von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten und den vielen kleinen Integrationsfortschritten, die sich auf dem Wege nichtbudgetwirksamer Veränderungen im Inte-

⁵³ Vgl. F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, a.a.O., S. 37 ff.

⁵⁴ Soll die Merklichkeit als Integrationsinstrument eingesetzt werden, kann man sich der Erkenntnisse der Finanzpsychologie bedienen. Ihr fiele die Aufgabe zu, identitätsspendende Einnahmenarten, die ein Europabewußtsein und Solidarität über die Grenzen hinweg hervorrufen, zu entwickeln. — Nationale Abweichungen in der Steuerehrlichkeit sind von der Finanzpsychologie ebenfalls untersucht worden; sie führen in Hinblick auf die Entwicklung der europäischen Einnahmen z. B. dazu, daß bei harmonisierten Sätzen und Bemessungsgrundlagen am Sozialprodukt das Aufkommen in Abhängigkeit von der Steuerehrlichkeit der verschiedenen Völker abweicht. Ob dieser Sachverhalt als regionale Besonderheit hingenommen werden soll oder ob aus Gründen der fiskalischen Ergiebigkeit und interregionalen Umverteilung Abhilfe erforderlich ist, sei dahingestellt. Vermieden werden könnte der Sachverhalt im Falle des europäischen Einnahmensystems dadurch, daß eine Bemessungsgrundlage aus der Sozialproduktstatistik gewählt würde. Vgl. im einzelnen K.-H. Hansmeyer, K. Mackscheidt: Finanzpsychologie, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 3., gänzlich neubearbeitete Auflage, unter Mitwirkung von N. Andel und H. Haller, herausgegeben von F. Neumark, a.a.O., S. 566 ff. und die dort angegebene Literatur.

⁵⁵ Die Bedeutung der Finanzierung der EG für die Integration, die im Zeitablauf schwanken kann, wird im übrigen auch von dem gewünschten oder erreichten Integrationsstand bestimmt. Zu den grundsätzlichen Entwicklungsmöglichkeiten der EG vgl. H. v. d. Groeben: Die Europäische Gemeinschaft zwischen Föderation und Nationalstaat, in: v. d. Groeben, Boeckh, Thiesing (Hrsg.): Handbuch für Europäische Wirtschaft, 151. Lieferung, Oktober 1977, S. 1 ff.

grationsgefüge vollziehen. Da jedoch Situationen vorstellbar sind, in denen von Einnahmenregelungen integrationshemmende Wirkungen ausgehen und weiterhin die Analyse der Finanzierung einer „Vierten Ebene“ gleichzeitig deren Wirkungen auf die Hoheitsebenen der Mitgliedsländer einschließt, handelt es sich bei den Einnahmen andererseits keineswegs um eine im Integrationszusammenhang zu vernachlässigende Größe.

In Hinblick auf die Ursachen der Integrationsstagnation⁵⁶ lässt sich nur schwer ein Zusammenhang zur Entwicklung der Einnahmenseite herstellen. Wird hingegen die Ursache für Mißerfolge bei den Integrationsabsichten in der „unzulänglichen Vorstellung (gesehen), was eine Wirtschafts- und Währungsunion ist und welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit sie entsteht und funktionieren kann“⁵⁷, so lassen sich in Verbindungen mit den Voraussetzungen und Bestimmungsfaktoren einer weiteren Wirtschaftsintegration Anknüpfungspunkte zum Einnahmensystem finden. Über die Gewichtung der Kriterien herrscht jedoch Uneinigkeit, da sie von den zugrundegelegten Integrationstheorien und dem angestrebten Integrationsstatus abhängen. Daher wäre es vorstellbar, jeweils für die verschiedenen Integrationstheorien und den angestrebten Integrationsstand spezifische Finanzierungssysteme zu entwickeln.

Aus dem Zusammenhang zwischen dem Einnahmensystem und der Integration sei im folgenden die interregionale Umverteilung als eine der Voraussetzungen einer Wirtschafts- und Währungsunion herausgegriffen. Politisch lässt sich die Umverteilung vor allem unter Verweis auf die regionalen Unterschiede der Lebensbedingungen⁵⁸ und den EWG-Vertrag (Präambel und Artikel 2 des EWG-Vertrags) rechtfertigen. Ökonomisch kann sie in Zusammenhang mit Zahlungsbilanzproblemen gesehen werden, die zu regionalpolitischen Interventionen führen können, wenn Wechselkursänderungen als Korrektiv ausfallen. „Bei starken strukturellen Unterschieden ... würde eine vorzeitige Fixierung der innergemeinschaftlichen Wechselkurse bestehende Spannungen vergrößern und die Chancen für eine wechselseitige Annähe-

⁵⁶ Vgl. dazu im einzelnen *W. Harbrecht: Die Europäische Gemeinschaft*, Stuttgart, New York 1978, S. 190 ff.

⁵⁷ Bericht der Studiengruppe „Wirtschafts- und Währungsunion 1980“, Marjolin-Bericht, Brüssel 1975, S. 3.

⁵⁸ Zum statistischen Bild der Disparitäten im Einkommen und in den Lebensbedingungen vgl. MacDougall-Gruppe, Band I, S. 29, sowie *F. Franzmeyer, B. Seidel: Überstaatlicher Finanzausgleich und europäische Integration*, a.a.O., Anhang 2, S. 233 ff. sowie die Übersicht 4 auf S. 44 ff.; zur Begründung einer interstaatlichen Umverteilung vgl. auch *U. Everling: Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in der EG*, in: *Die Bank*, 18. Jg. (1978), S. 567 ff.

rung der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Wirtschaften vermindern, es sei denn, es würden durch massive finanzielle Transfers die strukturellen Grundlagen der Wirtschaften einander angeglichen⁵⁹.“ In dem Maße, wie sich diese finanzpolitische Absicherung einer Wirtschafts- und Währungsunion theoretisch als zutreffend erweist und vom erforderlichen Umfang der Finanzströme her politisch durchsetzbar wäre, ließe sich die Integration beschleunigen bzw. ein erreichter Integrationsstand absichern⁶⁰.

Der regionalen Umverteilungskraft eines Einnahmensystems bzw. des gesamten, über den EG-Haushalt hinauswirkenden Finanzierungssystems fällt dann eine zentrale Bedeutung für die Integration zu, und die Finanzierung der EG erhält einen regionalpolitischen Zielbezug⁶¹, der noch an Bedeutung gewinnt, wenn es zu einem Europa der Zwölf kommt.

⁵⁹ W. v. Urff: Zur Funktion des Grenzausgleichs bei Wechselkursänderungen im System der EWG-Agrarmarktordnungen, in: Agrarwirtschaft, 23. Jg. (1974), S. 169.

⁶⁰ Umstritten ist, ob die Umverteilung zugunsten armer Länder ausreicht, um die im Rahmen der zugrundegelegten Integrationstheorie in diesen Ländern oftmals erwünschte Deflations- und Wachstumspolitik wirksam werden zu lassen bzw. nachhaltig zu unterstützen.

⁶¹ Im Stufenplan des Werner-Berichts spielt die Finanzierung der EG praktisch noch keine Rolle, und auch im Konzept der abgestuften Integration nach Tindemans wird den Finanzen keine große Bedeutung für die Integration zugewiesen. Eine andere Position nimmt der Marjolin-Bericht ein, in dem der europäischen Regionalpolitik eine besondere Stellung zukommt; die dort vertretene „Integrationsphilosophie“ führte bereits zu der Forderung nach progressiven Einnahmen der EG und speziell zum Vorschlag einer Ballungsraumbesteuerung. Außerdem wurde eine Gemeinschaftskasse zur Arbeitslosenversicherung gefordert, mit der bei entsprechender Ausgestaltung auch eine regionale Umverteilung herbeigeführt werden kann. Eine europäische Regionalpolitik wird für die MacDougall-Gruppe zur Basis der dort analysierten und geforderten Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration. Vgl. im einzelnen: Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (Werner-Bericht), Brüssel 1970, insb. S. 8 ff. und S. 18 ff.; Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/76: Die Europäische Union, Bericht von L. Tindemans an den Europäischen Rat (Tindemans-Bericht), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/76, insb. S. 21 f. und S. 27; Marjolin-Bericht, a.a.O., S. 27 f. und insb. S. 32 ff.; Mac-Dougall-Gruppe, Band I, insb. S. 12 und S. 25 ff.

2.2. Intermitgliedstaatliche Umverteilung mit Hilfe des Einnahmensystems der EG

2.2.1. Die Verteilung der Finanzierungslast und die Forderung nach Umverteilung

2.2.1.1. Die Orientierung an der Leistungsfähigkeit: Konzept und empirisches Bild

In der integrationspolitischen Diskussion über die Verteilung der Finanzierungslasten spielt die Forderung nach einem progressiven Einnahmensystem eine zentrale Rolle. In Zusammenhang mit ihren Vorschlägen zur zukünftigen Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts spricht die Kommission von einer „Vermeidung einer Vergrößerung der wirtschaftlichen Unterschiede“ und einer „Verringerung der wirtschaftlichen Unterschiede“ zwischen den Mitgliedstaaten und fordert, daß „grundätzlich jeder Regressionsfaktor vermieden werden (sollte)“⁶².

Grundsätzlich ließe sich zur Verteilung der Finanzlasten zwischen Ländern — genau wie im nationalen Bereich — auf das Äquivalenz- und Leistungsfähigkeitsprinzip zurückgreifen, mit dem Unterschied freilich, daß sich das Leistungsfähigkeitsprinzip in der nationalen Diskussion auf die personelle und nicht, wie im vorliegenden Fall, auf regionale Inzidenz bezieht. Eine Bemessung der Finanzierungslasten nach dem Äquivalenzprinzip scheidet annahmegemäß jedoch aus, da es gilt, einen vorgegebenen Finanzbedarf zu decken⁶³. Damit stellt sich die Frage nach den Indikatoren der regionalen bzw. nationalen Leistungs- oder Beitragsfähigkeit⁶⁴.

⁶² Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methode, Bulletin der EG, Beilage 8/78, S. 20 und S. 8.

⁶³ Der Anwendung des Äquivalenzprinzips sind in bezug auf die derzeitigen Aufgaben der EG ohnehin enge Grenzen gesetzt, da es im Falle von spezifisch öffentlichen Gütern, Transferausgaben und in Hinblick auf die interregionale Einkommensverteilung deutliche Mängel aufweist. Siehe jedoch den Abschnitt 2.2.2. über die Nettotransferrechnungen und den „juste retour“. Bei der Beurteilung des „juste retour“ bzw. der Angemessenheit von Zahlungen und Rückflüssen bzw. Leistungen aus der Sicht der Mitgliedsländer spielen Äquivalenzüberlegungen durchaus eine Rolle.

⁶⁴ Der Einfluß der interstaatlichen Umverteilung über die Finanzierung der EG auf die nationale Einkommensverteilung wird im folgenden nicht untersucht. Die personellen Verteilungswirkungen ergeben sich aus der Inzidenz der von den Mitgliedstaaten an den Gemeinschaftshaushalt abgeführten Zahlungen. Solange keine Aufteilung eines bestimmten Steueraufkommens vorliegt und keine eigenen Europasteuern erhoben werden, erfolgt die Finanzierung aus den allgemeinen Einnahmen, unabhängig davon, welche Bezeichnung die Abgabe trägt, und die Verteilungswirkungen im einzelnen Mitgliedsland entsprechen denen seines Gesamtaufkommens an Mitteln. Diese Aussage bedeutet, daß „reiche“ Personen in Ländern mit regressivem Steuersystem unterproportional zur Finanzierung des EG-Haushalts beitra-

Genau wie im Konzept der nationalen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit eine Vielzahl von Indikatoren der Leistungsfähigkeit als mögliche Bemessungsgrundlagen diskutiert werden, lassen sich auch bei der Finanzierung der EG unterschiedliche Maßstäbe heranziehen. Zu ihnen gehören z. B. das Brutto- oder Nettosozialprodukt zu Marktpreisen, das Volkseinkommen, das verfügbare Einkommen oder der private Konsum und anderen Größen, wie das Volksvermögen, die Bevölkerung, die Devisenreserven, der Staatsanteil, die Wettbewerbsintensität, die Einzel- oder Gesamtsteuerkraft oder das Produktionspotential⁶⁵. Auch ein mehrdimensionaler Indikator unter Einbeziehung einer Reihe von sozialen Indikatoren wäre vorstellbar.

Die Analogie mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit im nationalen Bereich wird dadurch gestört, daß die individuelle Leistungsfähigkeit an den Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten orientiert wird, die durch die Besteuerung eingeschränkt werden sollen. Diese nutzenorientierte Betrachtungsweise sei hier nicht weiter verfolgt, und weiterhin sei angenommen, daß sich die Mikroindikatoren der individuellen Leistungsfähigkeit in den genannten Makrogrößen der regionalen Leistungsfähigkeit widerspiegeln. Außerdem könnte gegen die Analogie vorgebracht werden, daß es bei der Finanzierung der EG nur im Rahmen eines Trennsystems um eine eigene Besteuerung geht, während z. B. im Rahmen eines Zuweisungssystems nur eine Bemessungsgrundlage bzw. ein Verteilungsschlüssel gesucht wird. Während diese Unterscheidung erst bedeutsam wird, wenn ein Finanzausgleichssystem festgelegt werden muß, geht es im folgenden zunächst nur um die Messung der Leistungsfähigkeit bzw. Beitragskraft der Mitgliedsländer.

Im sog. Anteilkonzept lassen sich die Anteile der Mitgliedsländer an der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts ermitteln und mit den relativen Anteilen der Mitgliedsländer am Sozialprodukt der Gemeinschaft oder anderen Indikatoren der Leistungsfähigkeit vergleichen.

Im Falle einer Besteuerung der Wertschöpfung, des Energieverbrauchs, des Tabak- und Alkoholkonsums usw. lassen sich die Bemessungsgrundlagen daraufhin untersuchen, ob sie mit dem ausgewählten Leistungsfähigkeitsindikator gleichgerichtet korrelieren. Ist das nicht der Fall und wird eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit gefor-

gen. Vgl. zum Aspekt der personellen Verteilung auch *G. Denton: Reflections on Fiscal Federalism in the EEC*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 16, Nr. 4, 1978, S. 290 f.

⁶⁵ Vgl. im einzelnen auch *R. Peffekoven: Internationale Finanzordnung*, in: *H. Gröner, A. Schüller (Hrsg.): Internationale Wirtschaftsordnung*, a.a.O., S. 134 ff. und *R. Szawłowski: Finanzen und Finanzrecht der internationalen zwischenstaatlichen Organisationen (IZO)*, in: *W. Gerloff und F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft*, Band IV, 2. Auflage, a.a.O., S. 311 ff.

dert, so werden zur Verwirklichung einer oft als erwünscht angesesehenen proportionalen Belastung Korrekturmechanismen erforderlich, um Überzahlungen oder Unterzahlungen zu verhindern. Bei derartigen Vergleichen muß auch die zeitliche Entwicklung von Bemessungsgrundlagen und Leistungsfähigkeitsindikatoren berücksichtigt werden. Wird beispielsweise von allen Ländern 1 % einer harmonisierten Bemessungsgrundlage abgeführt, die nicht identisch ist mit dem Bruttosozialprodukt als Leistungsfähigkeitsindikator, und schwankt deren Wert unterschiedlich von Land zu Land, kommt es zu regionalen Verteilungswirkungen, die die weitere Integration hemmen können. Geht im Falle der Mehrwertsteuerregelung die Bemessungsgrundlage am Sozialprodukt in einem Land zurück, während sie in einem anderen Land relativ zunimmt, würde eine Proportionalität der Belastung nicht erreicht. Diese Entwicklung ist bei allen Steuern oder Beiträgen möglich, deren Bemessungsgrundlage nicht identisch ist mit dem Leistungsfähigkeitsindikator. Unter diesem Aspekt läge es daher nahe, die Finanzierung am Bruttosozialprodukt zu orientieren (siehe unter C).

Wird das Bruttosozialprodukt als Leistungsfähigkeitsindikator anerkannt, lassen sich die Finanzierungsanteile der Länder am gesamten Haushalt der Gemeinschaft⁶⁶ und/oder an einzelnen Einnahmenarten

⁶⁶ Vgl. etwa die BMF-Dokumentationen 6/77, 6/78 und 4/79 sowie den Finanzbericht 1978, Bonn 1977, S. 53, Finanzbericht 1979, Bonn 1978, S. 49 und Deutsche Bundesbank: Die wachsende Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften für die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1977, S. 15 ff. Die Zusammensetzung des deutschen Finanzierungsanteils ist aus dem Finanzbericht 1978, S. 54, entnommenen Tabelle zu erkennen.

Deutsche Anteile am EG-Haushalt

— in Mio. RE —

	1973	1974	1975	1976	1977 ¹⁾	Steigerung 1977:1973
I. EG-Haushalt ..	5 134	5 225	6 268	8 471	9 587	86,73 v. H.
II. Deutscher Anteil ²⁾ in v. H. ..	29,0369	28,4738	28,0752	27,5777	26,2030	
absolut:						
Zölle	613	770	844	987	1 024	
Abschöpfungen	131	81	117	162	234	
Zuckerabgaben	26	22	27	24	66	
Finanzbeiträge	655	597	751	1 088	1 154	
Gesamt	1 425	1 470	1 740	2 261	2 478	73,89 v. H.
in DM ³⁾	5 215	5 380	6 368	8 275	9 070	

¹⁾ Einschließlich Nachtrag 1/77. — ²⁾ Finanzierungsvolumen nach Beschuß vom 21. 4. 1970 (ohne sonstige Einnahmen). — ³⁾ 1 RE = 3,66 DM.

mit den Anteilen am Bruttosozialprodukt der EG vergleichen, um festzustellen, ob die Mitgliedsländer entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungs- oder Aufbringungsfähigkeit zur Finanzierung beisteuern. Aus Tabelle 1 lassen sich die genannten Anteile für das Jahr 1978 sowie die hypothetischen Beiträge im Rahmen der Mehrwertsteuerregelung entnehmen. Für das Jahr 1978 zeigt sich, daß im Falle der globalen Finanzierungsanteile „reiche“ Länder, wie Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, weniger zahlten, als es einer zum BSP proportionalen Belastung entsprochen hätte. „Arme“ Länder, wie Italien, Irland und England, zahlten hingegen im Verhältnis zu ihrem Sozialproduktanteil überproportional.

Diese Betrachtung kann für die einzelnen Einnahmenarten (Zölle, Abschöpfungen und Zuckerabgabe und Finanzbeiträge) und zukünftig auch für die Mehrwertsteuer vorgenommen werden und führt, wie ersichtlich, zu verschiedenen Aussagen über die Verwirklichung der Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Wollte man auf der Basis dieser Ergebnisse Umverteilungspolitik betreiben, so müßte die Finanzierung *ceteris paribus* verstärkt über die reichen Länder erfolgen, wobei die Zolleinnahmen der EG und die Abschöpfungen für Zwecke der interstaatlichen Umverteilung praktisch nicht in Frage kämen. Nur im Falle der Finanzbeiträge sowie der Mehrwertsteuern und vor allem in Hinblick auf neue Einnahmen der EG könnte die redistributionspolitische Einsetzbarkeit geprüft werden.

Die Ergebnisse von Anteilsrechnungen sind umstritten. Im Rahmen dieser Zahlungsstromanalysen werden Zölle und Agrarabschöpfungen an den Gemeinschaftshaushalt dem Mitgliedstaat angelastet, der sie zahlungstechnisch vereinnahmt und abführen muß. So schwankt etwa der Anfall des Zollaufkommens in den EG-Ländern aufgrund der geographischen Gegebenheiten und kann schon von daher in die Rechnungen nicht sinnvoll einbezogen werden⁶⁷. Weiter reicht der Einwand, ob nicht mit der Entwicklung des Eigenmittelsystems die den EG zustehenden Einnahmen bei der Berechnung von Finanzierungsanteilen herausbleiben müssen. Zölle, Abschöpfungen und Zuckerabgaben wären dann europäische Einnahmen, deren Zahlungsinzidenz zwar in den Mitgliedsländern anfällt, die aus diesem Grunde jedoch nicht in die Berechnung der nationalen Finanzierungsanteile eingehen dürften. Wird diese Auffassung geteilt, fragt es sich, welche Einnahmen in die Betrachtung noch sinnvoll einbezogen werden können. Stellt man die Anteilsrechnungen ohne die Eigenmittel der EG auf, könnten nur die Finanzbeiträge berücksichtigt werden. Für das Jahr 1978 läßt sich das

⁶⁷ So führt ein Streik der Hafenarbeiter in England zu höheren Zolleinnahmen Deutschlands und Hollands. Die letzten beiden Länder erhöhen damit ihren Beitrag zur EG-Finanzierung, während Englands Beitrag sinkt.

Ergebnis der Tabelle 1 entnehmen. Bis auf Italien und England zahlten alle Länder unterproportional zu ihren Sozialproduktanteilen⁶⁸. Wenn man sich für 1978 die jeweiligen Finanzierungsanteile bei Beitrags- und Mehrwertsteuerfinanzierung ansieht, so steht Italien unter der Mehrwertsteuerregelung besser und Frankreich schlechter als unter der bis einschließlich 1978 noch generell geltenden Finanzbeitragslösung. Italien wird einen Anreiz haben, die nationale Gesetzgebung an die harmonisierte Bemessungsgrundlage möglichst schnell anzupassen, um den Übergang zur Mehrwertsteuerregelung zu beschleunigen. Dieser Überlegung ist jedoch entgegenzuhalten, daß es sich bei den Angaben zur Mehrwertsteuer um grobe Schätzungen handelt.

Derartige Anteilsberechnungen verlieren an Wert, wenn der Übergang zum Eigenmittelsystem vollzogen ist und die Finanzbeiträge durch die Mehrwertsteuer ersetzt werden⁶⁹. Schließlich liegt die Ertragshoheit der Eigenmittel ganz oder zu einem Teil bei der EG; für Mitgliedsländer handelt es sich nur um „durchlaufende Posten“, für deren Erhebung und Verwaltung sie im Falle der Abschöpfungen und Zuckerabgabe eine Vergütung erhalten.

Mit diesen Einwänden ist allerdings nicht gesagt, daß die Frage, welches Land die Mittel abführt, ökonomisch sinnlos wäre. Interessiert im Umverteilungszusammenhang die Ermittlung der regionalen Inzidenz der Einnahmen des Gemeinschaftshaushalts, so läßt sich die Inzidenz der Zahlungsverpflichtung, also die Verteilung der geleisteten Zahlungen, als erste Stufe einer weitergehenden Inzidenzanalyse ansehen. Die Frage, wer die Zollzahlungen und Abführungen der Abschöpfungen und des Mehrwertsteueranteils an den Gemeinschaftshaushalt trägt, führt dann auf die bereits angesprochenen Probleme der regionalen Überwälzung. Anhand von Überwälzungsannahmen, die das regionale Verbrauchsmuster der zollpflichtigen Waren und Marktordnungsgüter berücksichtigen, gelangt man zu anderen Ergebnissen (vgl. z. B. Spalte 6 gegenüber Spalte 2 der Tabelle 1).

Nur am Rande kann auf den Einfluß der Europäischen Rechnungseinheit (ERE) auf die Finanzierungsanteile hingewiesen werden; sie wies bis zum Jahre 1978 feste Paritäten auf und wich vom Marktwechselkurs der Währungen

⁶⁸ Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die jeweiligen Anteile am BIP der Gemeinschaft nicht nur in ERE, sondern nach einem Kaufkraftstandard ermittelt werden. Berechnungen haben ergeben, daß die in Kaufkraftparitäten abgeleiteten Anteile für Frankreich und die Bundesrepublik niedriger und für England und Italien höher liegen. Vgl. im einzelnen: Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ESVG, 1960 - 1977, SAEG, a.a.O. 1978, S. VIII ff. und S. 38 f. dieser Arbeit sowie Tabelle 2 und Anhangtabelle 4.

⁶⁹ So auch G. Isaac, La rénovation des institutions financière des communautés européennes depuis 1970, in: Revue trimestrielle du droit européen, 1973, S. 695.

Tabelle 1: Die Finanzierungsanteile der Länder, insgesamt und nach Einnahmenarten im Jahre 1978^{a)}

BIP ^{b)}	Bevölke- rung ^{c)} (1977)	in % (2)	ins- gesamt ^{d)} in % (3)	Zölle ^{e)} in % (4)	Finanzierungsanteile		(7) : (1) (7)	Finan- zierungs- anteile MwSts) in % (9)
					Agrar- abschöp- fungen u. Zucker- abgaben ^{f)} in % (5)	Eigen- mittel in % (6)	Finanz- beiträge ^{f)} in % (7)	
B	4,85	3,79	6,98	6,68	14,08	8,90	4,49	0,93
D	32,58	23,69	29,53	30,35	20,87	27,52	32,13	0,99
F	24,23	20,48	18,07	15,31	9,23	13,49	23,88	0,99
I	12,33	21,79	12,96	10,93	19,20	12,78	13,19	1,07
L	0,17	0,14	0,11	0,08	0,00	0,06	0,17	1,00
NL	6,65	5,35	10,39	10,13	22,32	13,78	6,00	0,90
DK	2,82	1,96	2,98	3,51	2,70	3,28	2,58	0,91
IR	0,62	1,23	0,78	0,97	0,79	0,92	0,60	0,97
UK	15,68	21,58	18,24	22,90	10,77	19,27	16,90	1,08
EG	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

a) Im Jahre 1978 wurde die MwSt-Regelung noch nicht angewendet.
 b) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Zusammengestellt und berechnet nach: c) Europäische Wirtschaftsbericht 1978 - 1979, November 1978, Nr. 1, S. 87 (BIP zu jeweiligen Preisen und Wechselkursen). — d) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 36, 21. Jahrgang, 6. 2. 1978, S. 40. — e) Ebenda. — f) Daten zur Konjunkturanalyse, SAEIG, Januar 1979, S. 13. — g) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 121, 21. Jahrgang, 8. 5. 1978, S. 8. — g) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 36, 21. Jahrgang, 6. 2. 1978, S. 40.

rungen der Mitgliedsländer ab (siehe die Fußnote zu Tabelle 1 der Dokumentation). Für Hartwährungsländer lag nach der Freigabe der Wechselkurse der Marktkurs unter dem Haushaltkurs (Budget-Rechnungseinheit) und für Weichwährungsländer galt die umgekehrte Situation. Aus diesem Sachverhalt wird gefolgt, daß Hartwährungsländer relativ zu hohe Beiträge an den EG-Haushalt und die Weichwährungsländer zu niedrige Beiträge abführten (siehe Anhangtabelle 2).

Mit dem Übergang zu den neuen ERE verlieren die Abweichungen zwischen Markt- und Umrechnungskurs an Bedeutung. Der Wechsel auf Marktkurse im Jahre 1978 bedeutet für Aufwertungsländer eine Einsparung in Landeswährung und für Abwertungsländer einen Mehraufwand in Landeswährung. Ob diese Aussage auch für die eigenen Einnahmen zutrifft, ist strittig, da sie nur aus technischen Gründen über die Mitgliedsländer abgeführt werden. Die Ertragshoheit der Eigenmittel liegt bei der EG, und Abweichungen zwischen Markt- und Haushaltkurs können sich insoweit nicht auf die Höhe der relativen Finanzierungsanteile auswirken. Folgt man dieser Argumentation, wären die Wechselkursdifferenzen in den Jahren bis 1977 nur für die Höhe der Finanzbeiträge bedeutsam gewesen. Hartwährungsländer zahlten dann mehr und Weichwährungsländer weniger an den Gemeinschaftshaushalt, sofern die Marktkurse als Bewertungssystem akzeptiert werden. Die Bundesrepublik als Hartwährungsland hätte dann pro Rechnungseinheit die Differenz zwischen 3,66 DM und dem jeweiligen Marktkurs, der niedriger lag, zuviel abgeführt.

Dieser Überzahlung durch Hartwährungsländer stand ein Einfluß entgegen, der sich daraus ergibt, daß die BSP-Anteile der Mitgliedsländer am Gemeinschaftssozialprodukt, die die Basis für die Berechnung der Finanzbeiträge ab 1975 darstellen, bis zum Jahre 1977 ebenfalls auf der Basis der Budgetrechnungseinheiten (offizielle Paritäten) berechnet wurden und die Bundesrepublik bei dieser Bewertung einen geringeren Anteil am europäischen Sozialprodukt aufweist als bei einer Berechnung der Umlage nach Marktpreisen. Mit anderen Worten, das zu 3,66 DM je RE umgerechnete Sozialprodukt ist niedriger als das zum Marktpreis von 2,69 DM (Wert 1. 2. 1977) in RE ausgedrückte Sozialprodukt. Die Bundesbank behauptet in diesem Zusammenhang, der zuvor beschriebene Wechselkurseffekt überträge diesen Bemessungsgrundlageneffekt, berücksichtigt aber bei ihren Überlegungen nicht, daß der Wechselkurseffekt sich verringert, wenn die vorstehende Argumentation über die Nichtberücksichtigung der Eigenmittel akzeptiert würde. Der Wechselkurseffekt würde sich in diesem Fall nur auf die Finanzbeiträge beziehen und die relativen Finanzierungsanteile bei zugrundeliegenden Marktkursen weniger stark erhöhen als von der Bundesbank angenommen⁷⁰.

2.2.1.2. Die Forderung nach Umverteilung und ihre Umsetzbarkeit

Angesichts der herausgestellten Bedeutung der regionalen Umverteilung für die weitere Integration und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts verstärkt für die Umverteilung eingesetzt werden, rückt die Rolle der Einnahmen als Instrument der regionalen Umverteilung ebenfalls in das Blick-

⁷⁰ Vgl. in diesem Zusammenhang vor allem W. Heck: Die neue Europäische Rechnungseinheit, in: Wirtschaftsdienst, 58. Jg. (1978), S. 87 ff.

feld⁷¹. Wie gering ihr Einfluß bisher im Vergleich zu den Ausgaben in bestehenden Föderativ- und Einheitsstaaten war, läßt sich der Anhangstabelle 3 entnehmen, in der die MacDougall-Gruppe versucht hat, die innerstaatliche regionale Umverteilungskraft der Zentral- bzw. Bundesfinanzen nachzuweisen (bei Staatsanteilen zwischen 20 und 25 %). Sollte den Gemeinschaftsfinanzen (nach entsprechender Zunahme)⁷² zukünftig tatsächlich einmal die gleiche Bedeutung zukommen, so ließe sich mit einer höheren Progression auf der Einnahmenseite ein gewünschtes Maß an Umverteilung bei einem weniger stark wachsenden Budget erreichen als bei einer alleinigen Umverteilung über Ausgaben⁷³.

Steht eine interstaatliche Umverteilung trotz denkbarer wachstumspolitischer Einwände im Vordergrund⁷⁴ und bleiben die Ausgaben der EG sowie ein horizontaler Finanzausgleich außerhalb der Betrachtung, so könnte die Finanzierung der EG zur Umverteilung beitragen, indem reiche Länder über- und arme Länder unterproportional im Vergleich zu einem Leistungsfähigkeitsindikator belastet werden. Dieser nivellierende Effekt könnte auch als „vertikale Einnahmenverteilung mit horizontalem Effekt“ bezeichnet werden. Schwieriger als auf der Ausgabenseite erscheint jedoch eine regionalpolitische Beeinflussung des Verhaltens durch eine überproportionale Mehr- oder Minderbelastung über die Einnahmenseite. Eine verhaltensbeeinflussende Finanzierung könnte auf die Länder gerichtet werden, die unterproportional beitra-

⁷¹ Vgl. hierzu jedoch die zu einem früheren Integrationszeitpunkt vertretene Ansicht von *Vollerthun*, daß zwischen dem nicht persönlichen Charakter der Staaten und der an individuellen Besonderheiten orientierten Progression ein Widerspruch bestehe. *H. Vollerthun: Finanzwirtschaftliche Probleme internationaler Organisationen. Unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Gemeinschaften*, Diss. Heidelberg 1968, S. 21 f.

⁷² Bei einer Verlagerung der Finanzen „nach oben“ würde dieser Sachverhalt nicht ohne Wirkung auf die nationale Umverteilungskraft bleiben.

⁷³ Bei einer Gemeinschaftsanstrengung, die zu einer Erhöhung des europäischen Staatsanteils von 0,8 auf 2 - 2,5 % führt, erwartet die MacDougall-Gruppe bereits eine Verringerung der Einkommensunterschiede in einer Gemeinschaft der Neun von 10 %, jedenfalls dann, wenn diese europäische Aktivität regional-, arbeitsmarkt- und/oder konjunkturpolitische Eingriffe umfaßt, also maximale Umverteilungskraft bei gegebener Budgetbeanspruchung angestrebt wird. — Neben dieser optimistischen Erwartung stehen sehr nüchterne Einschätzungen. Wenn der Finanzausgleich mehr als ein politisches Problem gesehen wird, das im internationalen Bereich einer rationalen Lösung noch weniger zugänglich ist als auf nationaler Ebene, „tun wir wahrscheinlich gut daran, nicht zuviel von einem solchen zwischenstaatlichen bzw. supranationalen Finanzausgleich zu erwarten“. Vgl. *K. Schmidt: Zur Koordination von Steuern bei wirtschaftlicher Integration*, in: *E. Schneider (Hrsg.): Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F.*, Band 35, Berlin 1965, S. 466.

⁷⁴ Vgl. Dokumentation, S. 76, und zum weiteren Detail *J. R. Dodsworth: European Community Financing: An Analysis of the Dublin Amendment*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. XIV, 1976, S. 129 ff.

gen, in dem die „regionalpolitischen Steuervergünstigungen“ nur bei Nachweis der erwünschten regionalpolitischen Bemühungen eingeräumt werden. Im Prinzip ähneln derartige Entlastungen dem im Jahre 1975 ausgehandelten Ausgleichsmechanismus, der in bestimmten Fällen „Rücküberweisungen“ vorsieht, bis zum Jahre 1979 aber nicht angewendet wurde⁷⁵.

Die Kommission schlägt zur Verringerung der wirtschaftlichen Unterschiede einen Korrekturfaktor vor, mit dem politisch ein Verteilungsschlüssel für die Steuerkraft bzw. Beitragsfähigkeit der Mitgliedsländer festgelegt wird. Ein bestimmter Einkommensunterschied zwischen zwei Ländern hat dann zur Folge, daß das reichere Land nicht nur den proportionalen Satz zahlt, sondern zusätzliche Mittel abführen muß⁷⁶. Dieser Zuschlag könnte so errechnet werden, daß der Korrekturfaktor auf die zugrundeliegende Pro-Kopf-Leistungsfähigkeit (z. B. BIP, Verbrauch, persönliches Einkommen) angewendet und dieser Index mit dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der EG und der jeweiligen Bevölkerungszahl multipliziert würde. Die sich daraus ergebenden relativen Anteile ließen sich auf jede Bemessungsgrundlage anwenden (siehe Anhangtabelle 4).

Neben der Orientierung am Bruttonsozialprodukt ließe sich auch ein Steuerkraftansatz anwenden⁷⁷. Soll er auf der Basis des persönlichen Einkommens berechnet werden (personal income tax capacity key), so müßte aus der Sozialproduktechnik diejenige Größe herausgegriffen werden, die der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer entspricht. In der Tabelle 2 wird diese Bemessungsgrundlage y_n in Spalte 1 eingetragen. Eine neue Bemessungsgrundlage mit höherer Varianz, d. h. größeren Unterschieden in der Finanzkraft zwischen „armen“ und „reichen“ Mitgliedstaaten, berechnet man wie folgt: Multiplikation der Abweichung Δx_n mit einem Faktor F , Addition von 100, Divison dieses Ergebnisses durch 100 und Multiplikation des gesamten Ausdrucks mit dem Durchschnittseinkommen in der EG \bar{y} . Diese Werte werden als corrected personal income base bezeichnet (Index II). Aus der Summe der in der EG erzielten Einkommen und der für sie gezahlten Einkommensteuer erhält man den Durchschnittssteuersatz in der

⁷⁵ Zum Konzept einer allokatorenorientierten Regionalpolitik vgl. D. Biehl: Europäische Regionalpolitik, im vorliegenden Band, Manuskript S. 26 ff.

⁷⁶ Vgl. Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methode, Bulletin der EG, Beilage 8/78, S. 21.

⁷⁷ Die MacDougall-Gruppe zieht im Vergleich zu den direkt aus der Sozialproduktechnik verfügbaren Indikatoren der nationalen Leistungsfähigkeit einen Steuerkraftindikator vor. Vgl. Band II, S. 457 f. Vgl. auch G. Hedicke: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Neuwied 1977, S. 69 und W. Wittmann: Einführung in die Finanzwissenschaft, III. Teil, 2. Auflage, Stuttgart, New York 1976, S. 115.

Tabelle 2: Berechnung eines Einkommensteuerkraftschlüssels (personal income tax capacity key)

	Zu versteuerndes Einkommen pro Erwerbstätigen (proxy personal income base)	Index I $\bar{y} = 100$	Abweichungen von 100	Index II (corrected personal income base)	Einkommensteuerkraft (personal income tax capacity)	Finanzierungsanteile (personal income tax capacity key)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
B	y_1	x_1	Δx_1	$\frac{\Delta x_1 \cdot F + 100}{100} \cdot \bar{y} = Z_1$	$Z_1 \cdot E_1 \cdot \bar{t} = a_1$	$\frac{a_1}{A} \cdot 100$
D	•	•	•	•	•	•
F	•	•	•	•	•	•
I	•	•	•	•	•	•
L	•	•	•	•	•	•
NL	•	•	•	•	•	•
DK	•	•	•	•	•	•
IR	•	•	•	•	•	•
UK	y_9	x_9	Δx_9	$\frac{\Delta x_9 \cdot F + 100}{100} \cdot \bar{y} = Z_9$	$Z_9 \cdot E_9 \cdot \bar{t} = a_9$	$\frac{a_9}{A} \cdot 100$
EG 9		\bar{y}				$= A$

EG (\hat{t}). Multipliziert man — je Land — die neue Bemessungsgrundlage (Index II) mit den Erwerbstägigen (E_n) und dem Durchschnittssteuersatz (\hat{t}), erhält man eine neue Grundlage (personal income tax capacity) zur Berechnung neuer Finanzierungsanteile (personal income tax capacity key). Die im Rahmen des Steuerkraftansatzes berechneten Werte können den Länderanteilen am BIP — nach Kaufkraft und Wechselkursen — gegenübergestellt werden.

Im Zusammenhang mit diesem Rechenverfahren stellen sich eine Reihe von technisch-statistischen Entscheidungen, die die ökonomische Aussagekraft des Steuerkraftansatzes beeinflussen. Insbesondere die Auswahl der Proxy-Bemessungsgrundlage und der Steuerart bewirken länderspezifische Auswirkungen, die den Steuerkraftschlüssel erheblich beeinflussen und theoretisch auch ein Anpassungsverhalten seitens der Länder hervorrufen können. Hinter all diesen Einzelproblemen steht jedoch die Grundfrage nach den Indikatoren der nationalen Leistungsfähigkeit, wobei die Begründung für eine Verwendung von Steuerkraftindikatoren im internationalen Vergleich an Stelle von vorhandenen und harmonisierten Sozialproduktsgroßen schwer fällt.

Die vorgenommene Einengung der Betrachtung auf die regionalen Verteilungswirkungen der Einnahmenseite darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß in der politischen Auseinandersetzung über die angemessene Beitragsbelastung das Problem des „juste retour“, d. h. des Vergleichs von Leistungen an den EG-Haushalt und Rückflüssen an die Mitgliedsländer im Vordergrund steht. Aus dieser umstrittenen Gegenüberstellung von Zuflüssen und Rückflüssen ergibt sich die Höhe des Nettoempfangs bzw. der Nettozahlung, die als Umverteilungsmasse angesehen werden kann. Sie zeigt, welche interstaatliche Umverteilung durch die Finanzen der EG stattgefunden hat.

2.2.2. Nettotransferrechnungen und interstaatliche Umverteilung

Die länderspezifische Argumentation wird erweitert, wenn die Ausgabenrückflüsse⁷⁸ vom Gemeinschaftshaushalt an die Mitgliedsländer

⁷⁸ Auf der Ausgabenseite ergibt sich ebenfalls ein Einfluß aus der Bewertung der Rechnungseinheit. Die Zahlungen außerhalb des Agrarbereichs unterlagen bis 1977 dem offiziellen Umrechnungskurs, und ab 1978 entsprechen sie der Marktentwicklung der ERE, liegen also für die Bundesrepublik niedriger. Während die Agrarausgaben und Sozialausgaben in Landeswährung anfallen und erstattet werden, ergeben sich Abweichungen beim Regionalfonds, aus dem für Mitgliedsländer langfristig Quoten in RE festgelegt sind, deren Gegenwert im Falle der DM mit der Einführung der ERE sank. Weitere Rückwirkungen ergäben sich, wenn die ERE nicht Rechnungseinheiten blieben, sondern Zahlungsmittel würden und damit das Wechselkursrisiko bei den Mitgliedsländern läge. Vgl. im einzelnen W. Heck: Die neue Europäische Rechnungseinheit, in: Wirtschaftsdienst, 58. Jg. (1978), S. 91.

entsprechend errechnet und ihrerseits mit Leistungsfähigkeitsindikatoren verglichen werden. Aus der Tabelle 3 gehen für das Jahr 1977 die Rückflüsse nach Mitgliedsländern, und zwar insgesamt und nach Ausgabenarten, hervor. In der letzten Spalte lassen sich Rückflüsse und BIP-Anteile miteinander vergleichen. Es zeigt sich, daß bis auf Frankreich, Deutschland und Luxemburg alle anderen Länder mehr erhalten, als es ihrem BIP-Anteil entsprochen hätte.

Eine nach Ausgabenarten und Mitgliedsländern vorgenommene mitgliedstaatliche Mittelverteilung stellt einen ersten Ausgangspunkt für Analysen der regionalen Inzidenz bzw. der Ausgabenbetroffenheit der Regionen dar, deren methodische Probleme sich nicht grundsätzlich von der regionalen Inzidenzanalyse im nationalen Bereich unterscheiden und im einzelnen für die Agrar-, Regional- oder Sozialausgaben spezifiziert werden könnten. Dabei ist zu überlegen, ob man sich auf eine bloße Analyse des regionalen Mittelzuflusses beschränken will und nicht Prozesse der regionalen Vorteilsaneignung berücksichtigen möchte, um über die Ermittlung einer formalen Inzidenz hinauszugehen. Hinsichtlich der Zurechnung der Ausgaben bzw. Leistungen auf Regionen ließe sich dann ähnlich verfahren wie bei der Verteilung von öffentlichen Leistungen auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten⁷⁹. In allen Fällen wird es das Ziel der regionalen Zuordnung sein, den EG-spezifischen Einfluß nachzuweisen. Im vorliegenden Zusammenhang ergibt sich die Bedeutung der Rückflußrechnungen bei der Saldierung von Abflüssen und Rückflüssen⁸⁰.

Ohne das politische Gewicht der „Netto-Rechnungen“ in Abrede zu stellen⁸¹, entspricht eine „Äquivalenzfinanzierung“ der EG nicht dem

⁷⁹ Vgl. K.-D. Henke: Die Verteilung von Gütern und Diensten auf verschiedene Bevölkerungsschichten, Göttingen 1975, S. 103 ff., und im regionalen Zusammenhang R. Timmer, K. Töpfer: Zur Regionalisierung des Bundeshaushalts: Raumordnungspolitische Bedeutung und empirische Ergebnisse, in: Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 98, Hannover 1975, S. 213 ff. und H. Zimmermann: Regionale Inzidenz der öffentlichen Realtransfers — Probleme ihrer empirischen Ermittlung, in: M. Pfaff (Hrsg.): Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik, Schriften des Internationalen Instituts für Empirische Sozialökonomie (INIFES), Band 2, Berlin 1978, S. 343 ff.

⁸⁰ Die Kommission hat sich nach längerem Zögern und trotz zahlreicher Vorbehalte entschlossen, eine Nettorechnung für die Jahre 1976/77 vorzulegen, da in der integrationspolitischen Diskussion häufig irreführende Zahlen erörtert wurden. Vgl. Anhangstabelle 5. Vgl. auch Statistische Beihefe zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 3, Zahlungsbilanzstatistik, Februar 1979, S. 4 a/b sowie die BMF-Dokumentation 4/79 (Anhang).

⁸¹ Die Nettoposition spielt auch im Rahmen des innerstaatlichen Finanzausgleichs der Bundesrepublik eine Rolle bei den länderspezifischen Auffassungen zur Reform der §§ 91 a und 104 a GG. So wäre es plausibel, wenn sich Nehmerländer für das Fortbestehen der Gemeinschaftsaufgaben einsetzen und Geberländer dagegen aufträten.

Tabelle 3: Die Anteile an den Rückflüssen nach Mitgliedstandern im Jahre 1977 (in Mio. ERE)^{a), b), c)}

	BIP in %	Bevöl- kerung in %	Europäischer Landwirt- schaftlicher Struktur- und Garantiefonds		Struktur- maßnahmen ^{d)} in % abs.		Sozial- fonds in % abs. (5)	Regional- fonds in % abs. (6)	Insgesamt (7)	(7) : (1) (8)			
			Garantien ^{d)} in %	abs. (3)	Struktur- maßnahmen ^{d)} in % abs. (4)								
Belgien	4,9	3,8	6,8	462,5	6,7	15,1	2,3	11,4	2,7	10,5	6,3	499,5	1,29
Deutschland	32,7	23,8	22,6	1 546,6	27,1	61,4	16,3	81,9	15,1	59,2	22,0	1 749,1	0,67
Frankreich	24,1	20,4	19,0	1 294,5	20,3	46,0	24,8	124,6	17,9	70,2	19,3	1 535,3	0,80
Italien	12,4	21,7	14,0	959,5	22,1	50,0	15,4	77,5	31,6	124,1	15,2	1 211,1	1,23
Luxemburg	0,2	0,1	0,1	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,6	0,1	0,50
Niederlande	6,7	5,3	13,9	948,5	6,4	14,6	3,2	15,9	2,1	8,2	12,4	987,2	1,85
Dänemark	2,9	2,0	6,7	456,9	4,7	10,7	3,0	15,0	1,8	7,2	6,2	439,3	2,14
Irland	0,6	1,2	2,6	178,3	5,1	11,5	6,0	29,9	4,9	19,3	3,0	239,0	5,00
Vereinigtes Königreich ..	15,4	21,6	14,3	973,9	7,7	17,4	29,0	145,5	23,7	93,0	15,5	1 229,8	1,01
EG	100,0	100,0	100,0	6 830,6	100,0	226,7	100,0	501,7	100,0	392,3	100,0	7 951,3	

a) In die Tabelle gehen nur die 4 Fonds (EAGFL, (2), Sozialfonds, Regionalfonds, Sozialfonds, Entwicklungshilfe, die etwa 10 % der Gesamtausgaben ausmachen, werden bei der Zurechnung nicht berücksichtigt. — b) Die verschiedenen RE, die in den Jahresberichten umgerechnet werden, sind alle in ERE umgerechnet worden. — c) Im Falle der Strukturfonds, Sozialfonds, Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung, handelt es sich um Zahlungsmittelströme um Verpflichtungserächtigungen; im Falle des Agrarfonds, Abteilung Garantie, um Zahlungserächtigungen. — d) Entspricht der Buchungswayweise von WAB vor Mai 1976. Zur Erklärung der beiden Beiträge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften von Hr. Coimat, Lord Bessborough an die schriftlichen Anträge der Nettointranen (Differenzen zwischen den Rückflüssen über die entsprechenden Aussabfonds und Zuflüssen von Finanzmitteln) basieren nicht auf Verpflichtungserächtigungen, sondern auf tatsächliche Zahlungen; in dieser im Amtsblatt wiedergegebenen Tabelle werden die Nettointranen für die Jahre 1976 und 1977 für die beiden Buchungsmethoden der WAB gegeben. Die Ausgaben werden dort den Mitgliedstaaten zugeordnet, die Verwaltungsausgaben werden den BENELUX-Ländern zugerechnet. Zusammengestellt und berechnet nach den Jahresberichten der verschiedenen Fonds.

Gemeinschaftsgeist und den Buchstaben des EWG-Vertrags und der Fusionsverträge. Wenn sich eine „juste retour“ im Sinne eines Ausgleichs von Einzahlungen und Rückzahlungen bzw. Leistungen im politischen Alltag häufig dennoch als leitendes Finanzierungsprinzip herausstellt, wird die Distributionsfunktion des EG-Haushalts stark eingeengt. Würden die tatsächlichen Ausgaben den Nutznießern im Wege der Kostenumlage angelastet, könnte die EG ihrer Aufgabe der regionalen Umverteilung nicht oder nur um den Preis von Zugeständnissen in anderen Aufgabenbereichen nachkommen⁸², insoweit liegt im „Äquivalenzdenken“ eine Ursache für das Wachstum des Gemeinschaftshaushalts. Gleichzeitig dokumentiert die Verwendung von Nettorechnungen eine gewisse Integrationsfeindlichkeit bzw. läßt auf ein mangelndes Solidarverhalten schließen. Sie erinnert an den Versuch der Mitglieder einer Versichertengemeinschaft, über die Beitragszahlungen hinaus so viel Ausgaben bzw. Leistungen wie möglich „zurückzubekommen“.

Soll der „juste retour“ tatsächlich als Finanzierungsmaxime gelten, müßten zumindest alle anderen Integrationsvorteile, etwa aus dem Wegfall der Zölle und der Umlenkung und Schaffung von Handelsströmen und die damit verbundenen Wohlstandseffekte und alle Integrationsnachteile monetär quantifiziert und im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse gegenübergestellt werden⁸³. Dazu wäre es erforderlich, neben der budgetwirksamen Aktivität die gesamte Verordnungstätigkeit der EG in die Überlegungen einzubeziehen. Der diskontinuierliche Anfall von Integrationsvorteilen und -nachteilen müßte ebenso berücksichtigt werden wie die Aktivitäten der EIB, der EGKS und des EEF⁸⁴. Auch der Umstand, daß sich im Falle von Steuerharmonisierungen und anderen Maßnahmen, die die gesetzgeberischen und administrativen Kapazitäten eines Landes beanspruchen, häufig die bereits in den „reicher“ Nationen vorhandenen Regelungen durchsetzen, ist zu berücksichtigen; er dürfte im Falle des Neubetritts von Griechenland, Spanien und Portugal sicherlich, z. B. im Falle der Einführung der MwSt in diesen Ländern, eine Rolle spielen. Aus all diesen Gründen ist in bezug auf die Inzidenzebene des Mittelzuflusses und der Beitragszahlungen Reister weitgehend zuzustimmen, wenn Zahlungsstromanalysen

⁸² Vgl. hierzu K. Reding: Zur Problematik eines Finanzausgleichs in der Europäischen Gemeinschaft, in: H. v. d. Groeben, H. Möller (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Band 2, a.a.O., S. 206 ff.

⁸³ Vgl. B. Ballassa: Trade Creation and Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence, in: B. Ballassa (Hrsg.): European Economic Integration, Amsterdam 1975.

⁸⁴ So forderte beispielsweise England als „Ausgleich“ für den erwünschten Beitritt zum EWS eine Besserstellung im Nettotransfer und Irland eine Erhöhung der direkten Zuschüsse aus dem Regionalfonds. Schließlich wurden Zeitungsberichten zufolge im Falle Irlands die Mittel über die EIB gewährt, um — auf französischen Wunsch — das EP unbeteiligt zu lassen.

„unter dem alleinigen Blickwinkel, die finanziellen Beitragsleistungen eines Mitgliedstaates aufzurechnen gegen die empfangenen Leistungen“, als ein „untauglicher und beschränkter Versuch“ angesehen werden, „um den Wert zu messen, der einem Land aus der Mitgliedschaft erwächst“⁸⁵. Es wird letztlich eine Frage des Integrationsbewußtseins und der Solidarität sein, wie lange solche Überlegungen noch im Vordergrund stehen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß auch im nationalen Bereich derartige Abwägungen vorgenommen werden, wenn es um marginale Veränderungen der Finanzverfassung geht⁸⁶.

2.2.3. Weitergehende Analysen zur Ermittlung der regionalen Inzidenz der Finanzierung der EG

Neben globalen Nettotransferrechnungen können auch partielle Nettorechnungen vorgenommen und auch andere Institutionen der EG berücksichtigt werden. Durch globale Saldierungen wird die Möglichkeit übersehen, daß ein Land bei partiellen Saldierungen anders gestellt ist als in Globalrechnungen. Noch wichtiger erscheinen Analysen, die sich vom Status quo lösen und entweder alternative EG-Politiken simulieren oder hypothetische Zustände ohne EG untersuchen. Dem häufigen Hinweis darauf, daß Rechnungen mit und ohne Existenz der EG oder mit und ohne ihren Haushalt irrelevant seien, läßt sich entgegenhalten, daß auf diese Weise Referenzmaßstäbe gefunden werden, die die weitere Entwicklung der Integration beurteilen helfen. Eine Disaggregierung der Nettotransferrechnung ergibt sich, wenn einzelne Ausgabenprogramme auf ihre Inzidenz unter Einbeziehung der Finanzierung analysiert werden sollen. Bei den Berechnungen von partiellen Budgetinzidenzen stellt sich die Frage, welche Einnahmen und Ausgaben sinnvoll gegenübergestellt werden können, wenn das Non-Affektionsprinzip zugrundeliegt. Soll ein Ausgabenbereich (a) proportional zur Verteilung der Gesamteinnahmen nach Mitgliedsländern, (b) proportional zu den Finanzierungsanteilen einzelner Einnahmen am Gemeinschaftshaushalt oder (c) proportional zu der Finanzierungsstruktur der Zuwachsrate des Gemeinschaftshaushalts „verrechnet“ werden?

Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wählte für seine sektorale Analyse den ersten der oben genannten drei Proportionalansätze. Demnach zahlte die Bundesrepublik im Jahre

⁸⁵ E. Reister: Haushalte und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1975, S. 97.

⁸⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Studie des Europäischen Parlaments: The effects on the United Kingdom of membership of the European Communities, European Parliament February 1975.

1976 im Agrarbereich 687 Mio. RE netto⁸⁷. Scheper kommt auf der Basis eines vergleichbaren Ansatzes für das Jahr 1976 auf 1 496 Mio. DM als die tatsächliche Belastung. Bei ihm umfaßt der „agrarpolitisch begründete Finanztransfer von der Bundesrepublik an den Gemeinschaftshaushalt den agrarpolitisch begründeten Finanzbeitrag der Staatshaushalte der Bundesrepublik . . .“, „den Teil der agrarpolitisch begründeten Eigenmittel der EG . . .“, d. h. Abschöpfungen, Grenzausgleichsbeträge sowie die Zuckerabgabe⁸⁸. Scheper wählt also anstelle des Proportionalansatzes Annahmen anhand eines Sachzusammenhangs zwischen „Agrareinnahmen“ und „Agrarausgaben“.

Weiterhin ließen sich die Ergebnisse anderer Politiken der EG simulieren, z. B. einer Agrarpolitik, die hypothetisch auf direkte Einkommenshilfen umgestellt wird⁸⁹. Schließlich kann nach einer Situation ohne EG bzw. ohne Gemeinschaftshaushalt gefragt werden und über Annahmen eine Referenzsituation zur Beurteilung geschaffen werden, z. B. die einer bilateralen Koordinierung von internationalen Aufgaben oder die einer nationalen Aufgabenerfüllung. In bezug auf das Ziel der interstaatlichen Umverteilung wären Annahmen über alternative Verhaltensweisen ohne die EG aufzustellen; im Falle der Finanzierung wäre zu überlegen, welche nationale Belastung sich ergäbe, wenn anstelle von Regelungen durch die EG nationale und bilaterale Vereinbarungen träten. Hinsichtlich der Zolleinnahmen ließen sich Referenzsituationen ohne eine Zollunion denken und Berechnungen darüber anstellen, wie hoch die nationalen Zolleinnahmen ausgefallen wären^{90, 91}.

⁸⁷ Agararbericht 1978, Bundestagsdrucksache 50/78 vom 3. 2. 1978, S. 65.

⁸⁸ Vgl. W. Scherer: Gesamtwirtschaftliche Umverteilungseffekte der Agrarpolitik, Referat für die Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, 1978, als Manuskript vervielfältigt, S. 11.

⁸⁹ Vgl. hierzu W. Albers: Die Wirkung von Agrarsubventionen auf Allokation und Verteilung, in: G. Schmidt, H. Steinhäuser (Hrsg.): Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Band 15, München, Basel, Wien 1978, S. 33 ff. und U. Koester: EG-Agrarpolitik in der Sackgasse, Baden-Baden 1977, S. 159 ff.

⁹⁰ Vgl. dazu H. Vollerthum: Finanzwirtschaftliche Probleme internationaler Organisationen. Unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 89 ff.

⁹¹ Für den Bereich der EG-Agrarpolitik hat Scherer aufgrund bestimmter Annahmen die fiskalischen Auswirkungen berechnet, die sich ergäben, wenn „die EG der Neun“ abgewandelt wird zu „neun Mini-EGs“ und die neun Mini-EGs eine gleiche Agrarpolitik betreiben, soweit es sich um den Teil der Agrarpolitik handelt, der jetzt vom EG-Ministerrat bzw. von der EG-Kommission bestimmt wird. Aus der Tabelle ist das Ergebnis dieses Vergleichs zu entnehmen. Da annahmegemäß für die Agrarproduzenten und Konsumenten keine Veränderungen eintreten, zeigt die Differenz das Ausmaß des indirekten horizontalen Finanzausgleichs an andere EG-Länder. Diese Differenz kann auch als Preis für die gemeinsame EG-Agrarpolitik oder als ein

Unabhängig davon, welcher Art der genannten weitergehenden Inzidenzanalysen der Vorzug gegeben wird, ist es wahrscheinlich, daß ihre Resultate mit den Ergebnissen einer nur an den Zahlungsströmen orientierten Betrachtungsweise nicht übereinstimmen und politische Entscheidungen aufgrund unzureichender Grundlagen gefällt werden müssen.

IV. Die Anforderungen an ein rationales Einnahmensystem der EG

Ein Einnahmensystem, das den zukünftigen Integrationsprozeß zumindest nicht hemmt, läßt sich anhand der folgenden Kriterien, die zugleich der Beurteilung von Finanzierungsvorschlägen dienen, entwickeln; sie wurden aus den vorstehenden Ausführungen abgeleitet.

A. Ökonomische Kriterien:

- Berücksichtigung der nationalen Leistungsfähigkeit
- Verwendbarkeit für die interregionale Umverteilung
- Verwendbarkeit für stabilitätspolitische Zwecke
- Vermeidung von Wettbewerbsverschiebungen

B. Juristische Kriterien:

- Eigenmittelsystem nach Artikel 201 EWG-Vertrag

Beitrag für die Verwirklichung einer Wirtschaftsintegration angesehen werden.

Tabelle

Fiskalische Belastung der Bundesrepublik Deutschland bei nationaler und europäischer Agrarpolitik in Mio. DM

	Agrarpolitisch begründeter Nettotransfer der Bundesrepublik Deutschland an den EG-Haushalt	Entlastung der Staatshaushalte der Bundesrepublik Deutschland	„indirekter horizontaler Finanzausgleich“ zugunsten des Agrarsektors anderer Länder der EG
1971	2 295	2 883	588
1972	1 829	2 407	578
1973	1 378	1 380	2
1974	1 055	1 149	94
1975	1 894	1 939	45
1976	1 496	2 054	558

Vgl. im einzelnen *W. Schepers: Gesamtwirtschaftliche Umverteilungseffekte der Agrarpolitik a.a.O.*, Zitat S. 13 sowie *C. Thoroe: Die europäische Agrarpolitik als Finanzausgleichsproblem*, im vorliegenden Band.

C. Integrationspolitische Kriterien:

- Stärkung der Einnahmenautonomie der EG
- Stärkung des Solidarverhaltens

D. Technische Kriterien:

- Ausreichende und dauerhafte Ertragskraft
- Erhebungsbilligkeit
- niedriger Harmonisierungsbedarf
- geringe Beeinträchtigung der Ertragskraft und Umverteilungskraft durch unterschiedliche nationale Steuermoral
- geringe Beeinträchtigung der nationalen Steuerflexibilität
- geringe Beeinflussung des innerstaatlichen vertikalen Finanzausgleichs
- Merklichkeit
- Entrichtungsbilligkeit.

Es zeigt sich, daß einige Kriterien als spezifisch für das Einnahmen- system der EG angesehen werden können, sich also ähnlich wie im Falle der rationalen Gemeindeeinnahmensysteme eigene Rationalitäts- kriterien für den Gemeinschaftshaushalt finden lassen; sie treten als Anforderungen zu den allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung hinzu. Im Falle von Zielkonflikten mit den allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung könnte im Interesse einer weitergehenden Integration den Anforderungen an Einnahmen der EG der Vorrang gegeben werden⁹².

Die Anwendung dieser Kriterien und ihre Gewichtung⁹³ wird zu- nächst bestimmt durch die erreichte Integrationsstufe. Der geringe

⁹² In Analogie zu der Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats über das Verhältnis der allgemeinen Steuergrundsätze zu den Anforderungen an an- gemessene Gemeindesteuersysteme könnte der zugunsten eines europäischen Einnahmensystems gelöste Zielkonflikt um so leichter akzeptiert werden, je höher der Anteil der durch die Zentralinstanz der Mitgliedsländer nach den allgemeinen Steuergrundsätzen bestimmten Steuereinnahmen ist. Vgl. Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindereform in der Bundesrepublik Deutschland vom 16. März 1968, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949 - 1973, Tübingen 1974, S. 409.

⁹³ Dosser hat sich in der Vergangenheit für eine Finanzierung über die Körperschaftsteuer eingesetzt und diese Ansicht äquivalenztheoretisch abgeleitet. Wird diese Auffassung, die Dosser nur auf den Unternehmenssektor bezog, geteilt, könnte der Äquivalenzgedanke ebenfalls als Nebenbedingung eines rationalen Einnahmensystems aufgenommen werden. Vgl. D. G. M. Dosser: Der Gemeinschaftshaushalt und die Haushalte der Mitgliedstaaten, in: Kommission der EG, Sachverständigengruppe „Wirtschafts- und Währungsunion“, Europäische Wirtschaftsintegration und Währungsvereinigung, a.a.O., C II, S. 60 f.; vgl. auch K. Schmidt: Zur Reform der Unternehmungs- besteuerung, in: Finanzarchiv, N. F., Band 22, 1962/63, S. 35 ff., insb. S. 50 ff. und S. 60 ff.

fiskalische Bedarf in einer Zollunion läßt sich durch ein System der Kostenumlage finanzieren. Erst in dem Maße, wie mit höheren Integrationsstufen supranationale Aufgaben erfüllt werden sollen, gewinnt die Diskussion über Finanzausgleichssysteme an Bedeutung. Die Rolle der Kriterien hängt also zum einen vom erreichten Grad an Einnahmenautonomie ab und zum anderen von den Funktionen, die den Einnahmen einer neu entstehenden Ebene zugewiesen werden⁹⁴.

Neben diese Betrachtungsweise, bei der die Einnahmen und das System der vertikalen Mittelverteilung als abhängige Variable erscheinen, tritt jene, bei der die Einnahmen integrationsorientiert ausgestaltet werden. So erhofften sich die EG Integrationsimpulse über den Eigenmittelbeschuß aus dem Jahr 1970, und die Bemühungen um regionale Umverteilung mit Hilfe der Einnahmen weisen in die gleiche Richtung.

Angesichts der sich ergebenden Vielzahl an rationalen Einnahmen-systemen und dem Umstand, daß sich die Integrationspolitiker der EG-Länder *ex ante* nicht auf einen Integrationstyp und/oder -weg festlegen werden, soll der Vorstellung eines optimalen Finanzierungssystems nicht nachgegangen werden, sondern im folgenden einige über den Status quo hinausgehende Finanzierungsvorschläge diskutiert werden, die auch im Falle einer Wirtschafts- und Währungsunion Verwendung finden können und darüber noch hinausgehende Integrationsbemühungen von der Finanzierung her nicht gefährden.

C. Die integrationsorientierte Fortentwicklung der Finanzierung der EG

I. Die Finanzierungsvorschläge im Rahmen des Finanzausgleichs

1. Finanzbedarf und Finanzierungsvorschläge

Die EG benötigt aller Voraussicht nach im Jahre 1981/82 neue Mittel; zu diesem Zeitpunkt sind die Einnahmen aus dem Mehrwertsteueranteil ausgeschöpft⁹⁵. Die Finanzierungsüberlegungen gewinnen noch

⁹⁴ Es ist nicht auszuschließen, daß bei Erweiterung der EG für die Beitreitländer zunächst ein anderer vertikaler Einnahmenausgleich geschaffen wird, weil die Mehrwertsteuerregelung die Anpassung an die harmonisierte Bemessungsgrundlage voraussetzt. Das bedeutet gleichzeitig, daß die Beurteilungskriterien nicht für alle vertikalen Beziehungen Anwendung finden und ihre Gewichtung von Land zu Land unterschiedlich sein wird.

⁹⁵ Vgl. Erweiterung der Gemeinschaft, Beilagen zum Bulletin der EG, Nr. 1 - 3, 1978. Die dort angestellten Rechnungen ergeben einen Finanzierungsbedarf in Höhe von einer Milliarde Rechnungseinheiten, der als Preis für die Neunergemeinschaft bei vollständiger Integration der Bewerberländer zu entrichten wäre.

an Gewicht, wenn der zusätzliche Finanzbedarf bei Erweiterung der EG berücksichtigt wird und langfristige Entwicklungen berücksichtigt werden⁹⁶. Wenn der Integrationsprozeß nicht von der Einnahmeseite her in Gefahr geraten soll, müssen frühzeitig die grundsätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten und konkrete Einnahmenalternativen analysiert werden. Diese Erörterung fand bisher nur vereinzelt statt und wurde erst durch die MacDougall-Gruppe⁹⁷ und vor allem durch die Kommission der EG⁹⁸ in systematischer Weise vorgenommen.

Mit Hilfe der Übersicht 1 soll verdeutlicht werden, welche Kriterien und Finanzierungsvorschläge im einzelnen in der Vergangenheit genannt wurden. Zu den konkreten Finanzierungsvorschlägen zählen neben einer Ausdehnung der Gemeinschaftsverschuldung vor allem die Erhöhung des Mehrwertsteueranteils auf 1,5 v. H. oder 2,0 v. H. der gemeinsamen Bemessungsgrundlage. Finanzierungslösungen auf der Basis anderer Bemessungsgrundlagen als der Wertschöpfung sind ebenfalls vorgeschlagen worden. Einzelverbrauchsteuern (Mineralöl-, Tabak-, Alkohol-, Kraftfahrzeug-, Genußmittelsteuern), Einkommen- und Körperschaftsteuern sowie eine Reihe von sonstigen Abgaben (Energieabgaben in Form einer Einfuhrabgabe auf OPEC-Öl, Abgaben auf EG-Agrarerzeugnisse, Ballungsraumsteuer etc.) zählen ebenfalls zu den Finanzierungsvorschlägen. Dem naheliegenden Hinweis auf eine Einsparung bei den Ausgaben oder eine Verlagerung der Ausgaben zugunsten anderer Aufgabenbereiche soll entsprechend der am Anfang vorgenommenen Abgrenzung nicht nachgegangen werden⁹⁹ (s. Fußnote auf S. 56).

⁹⁶ Die MacDougall-Gruppe sieht den in der Tabelle genannten Zusammenhang zwischen Integrationsstand und Anteil am BSP der Gemeinschaft.

Tabelle: Integrationsstand und Staatsanteil der EG

Integrationsstand	Anteil am BSP_G
jetziger Stand (1977)	0,7 %
Präföderalistische Integration	2,0 - 2,5 %
Föderation mit kleinem öffentlichen Sektor	5,0 - 7,0 % 7,5 - 10,0 % (einschl. Verteidigung)
Föderation mit großem öffentlichen Sektor	20,0 - 25,0 %

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

⁹⁷ Vgl. MacDougall-Gruppe, Band II, Kapitel 16.

⁹⁸ Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methode, Bulletin der EG, Beilage 8/78; mit dieser Veröffentlichung werden, wie bereits ausgeführt, das EP, der Ministerrat sowie die Mitgliedsländer zu einer Auseinandersetzung mit dem Finanzierungsproblem aufgefordert.

Übersicht 1: Beurteilungskriterien und Vorschläge zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts

Kriterien	Europäisches Parlament	MacDougall-Gruppe	Kommission der EG	Sonstige
	<ul style="list-style-type: none"> — Ertragskraft — Verteilungswirkung — Verwaltungstechnische Erwägungen — politische Erwägungen — ökonomische Erwägungen 	<ul style="list-style-type: none"> — einheitliche Bemessungsgrundlage — weiter Anwendungsbereich — ergiebige und unverriegbare Einnahmenquellen — wenig Spielraum für Steuerhinterziehung — einfache Verwaltung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. technische Überlegungen <ul style="list-style-type: none"> — einheitliche Bemessungsgrundlage — weiter Anwendungsbereich — ergiebige und unverriegbare Einnahmenquellen — wenig Spielraum für Steuerhinterziehung — einfache Verwaltung 2. institutionelle/juristische Überlegungen <ul style="list-style-type: none"> — Mittelaufkommen darf nicht den Beschlüssen der Mitgliedstaaten unterliegen (echte eigene Mittel) 3. wirtschaftliche Überlegungen <ul style="list-style-type: none"> — Steuerkraft/Leistungsfähigkeit — Umverteilung 	

Vorschläge	— 2 % MwSt	— MwSt über 1 % hinaus	— MwSt	— Abgabe auf Ansiedlungen in Ballungsräumen
	— besondere Abgaben	— Beitragsschlüssel auf der Basis der Finanzkraft oder volkswirtschaftlicher Gesamtgrößen	— Zigarettensteuer	— Bodenwertzuwachssteuer
	— %satz von anderen bereits existierenden Steuern	— Körperschaftsteuer	— Alkoholsteuer	— Produktionsabgaben auf landwirtschaftliche Erzeugnisse
	— spezifische neue Gemeinschaftssteuer	— Einkommensteuer	— Körperschaftsteuer	— Energiesteuer
		— Energiesteuer	— Benzinsteuers	— Benzinsteuers
<hr/>				
<p>— Steuer-Ausgaben-Programme</p> <p>— Abgaben aus Mindestölpreissystem</p> <p>— Abgaben für einen Arbeitslosenfonds</p> <p>— Kreditaufnahme</p>				

Quellen: Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über die Leitlinien des Europäischen Parlaments zur Haushalt- und Finanzpolitik der EG für 1978, Sitzungsdokumente 1978 - 79, 3 - 78, S. 22, MacDouall-Gruppe; Band II, 16. Kapitel, Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methode, Bulletin der EG, Beilage 8/78, S. 17 ff. H. Giersch: Plädoyer für eine europäische Regionalpolitik, in: Kommission der EG, Sachverständigengruppe "Wirtschafts- und Währungsunion", a.a.O., D-I, S. 86 ff. D. Biehl: Zur Rolle der öffentlichen Finanzen in der Europäischen Integration, in: Integration, Heft 2, 1978, S. 35 ff.

2. Der Bezug zum Finanzausgleich

Eine Erörterung der konkreten Finanzierungsvorschläge ist ohne Bezug zum Finanzausgleich und seinen Systemen nicht denkbar. Grundsätzlich ist eine vertikale und horizontale Verteilung von Einnahmen möglich.

Ein horizontaler Finanzausgleich zwischen den einzelnen Ländern der EG steht in den Ausführungen eher am Rande, da es hauptsächlich um die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts geht und im Falle einer horizontalen Einnahmenverteilung ein direkter Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern der EG stattfände. Insoweit handelt es sich beim horizontalen Finanzausgleich um eine Finanzierung, die anstatt oder zusätzlich zur Finanzierung über den Gemeinschaftshaushalt gewählt werden kann¹⁰⁰. Zur Finanzierung über einen horizontalen Finanzausgleich im weiteren Sinne können auch die Vorschläge zur Vergemeinschaftung von Teilen der Sozialversicherungssysteme und zur Ballungsraumbesteuerung gezählt werden. Im Falle einer europäischen Arbeitslosenversicherung ließen sich Umverteilungseffekte zwischen Ländern mit hohem und niedrigem Beschäftigungsstand herbeiführen und — je nach Ausgestaltung — auch zwischen Arbeitnehmern mit niedrigem und hohem Arbeitsentgelt¹⁰¹. Um eine zweckgebundene Finanzierung handelt es sich auch im Falle einer Agglomerationsbesteuerung, die etwa in Form einer Bodenwertsteuer, einer Ansiedlungssteuer oder einer nach der Bevölkerungsdichte gestaffelten Lohnsummensteuer erhoben und deren Erträge gegebenenfalls für eine Politik der räumlichen Dezentralisierung benutzt werden könnten¹⁰².

Innerhalb einer vertikalen Einnahmenverteilung geht es mit der Verteilung der Steuerhöhen gleichzeitig um die Festlegung des vertikalen Einnahmenausgleichs und des Autonomiegrades der EG in

⁹⁹ Ausgeklammert bleiben soll auch die weitere Analyse der Kreditaufnahme der EG, da sie ohne eine eingehende Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Verschuldungspraxis nicht zu leisten ist und im übrigen auch im Zusammenhang mit dem Europäischen Währungssystem vorgenommen werden müßte.

¹⁰⁰ Zu den grundsätzlichen Methoden eines internationalen horizontalen Finanzausgleichs vgl. G. Hilber: Horizontale Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Nationalstaaten, Frankfurt 1974, S. 26 ff. und vor allem R. Mathews: Finanzausgleichsmechanismen in einer zusammenwachsenden Europäischen Gemeinschaft, in: MacDougall-Gruppe, Band II, S. 423 ff.

¹⁰¹ Vgl. dazu im einzelnen Marjolin-Bericht, Anlage, S. 1 ff. und MacDougall-Gruppe, Band II, S. 410 f.

¹⁰² Vgl. dazu D. Biehl, U.-A. Münzer: Agglomerationsoptima und Agglomerationsbesteuerung — Finanzpolitische Konsequenzen aus der Existenz von Ballungsgebieten, in: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

bezug auf Ertrags- und Gestaltungshoheit. Die geringste Einnahmenautonomie für die EG geht einher mit den Zuweisungen (Finanzbeiträge) von unten nach oben. Zur höchsten Einnahmenautonomie käme es für die EG im Falle eines Trennsystems, bei dem Art der Steuer, Bemessungsgrundlage und Sätze von seiten der EG bestimmt werden könnten. Europäische Steuern, die direkt von den EG erhoben werden, wären u. a. dadurch gekennzeichnet, daß die Steuerschuldner natürliche und juristische Personen und nicht Nationen sind¹⁰³. Eine derartig autonome Besteuerung durch die EG setzt deshalb auch eine stärkere Beteiligung an der nationalen Steuerverwaltung voraus, da die EG sich dann nicht länger an die Mitgliedsländer zwecks Zahlung der Steuer rechtsverbindlich wenden kann.

Zwischen diesen beiden Enden einer Skala liegen die grundsätzlichen Möglichkeiten der vertikalen Einnahmenverteilung. Da es bisher keine Einnahmenart mit Ausnahme der Zölle, Abschöpfungen und Zuckerabgabe gibt, deren Gesetzgebungshoheit und Ertragshoheit bei der obersten Ebene liegt, und die Begründung für eine zentralere Einnahmenautonomie der EG, wie gezeigt wurde, sehr schwierig und oft nur politisch möglich ist, wird eine Finanzierung der EG-Ausgaben wahrscheinlich über einen Steuerverbund (Quoten- oder Verbundsystem) oder ein Zuschlagssystem (Steuerüberlagerung) erfolgen (vgl. Schema 1)¹⁰⁴.

Eine Steuerverbundlösung ist technisch dann möglich, wenn die Steuerbemessungsgrundlage bei allen Mitgliedsländern identisch ist. Waren auch die Steuersätze harmonisiert, könnte das gesamte Steueraufkommen nach einem Schlüssel zwischen der „Vierten Ebene“ und den Mitgliedsländern aufgeteilt werden.

Die Finanzierung im Rahmen eines Zuschlagssystems, bei der Rivalität um die gleiche Steuerquelle besteht, wäre durch eine größere Autonomie für die EG gekennzeichnet, die in Form einer Gesetzgebungs-hoheit des EP verwirklicht werden könnte. Ein „Europazuschlag“ setzt allerdings auch eine harmonisierte Bemessungsgrundlage voraus. Die „Vierte Ebene“ würde in diesem Fall einen eigenen Steuersatz auf die Bemessungsgrundlage anwenden, wobei der Steuersatz nach Mitglieds-

¹⁰³ Vgl. in diesem Zusammenhang die Ausführungen über die gegenwärtige Einnahmenautonomie im Anhang II.

¹⁰⁴ Die MacDougall-Gruppe (Band I, S. 507 f.) unterscheidet zwischen dem Steuerverbund (tax sharing), d. h. dem Aufteilen eines Steueraufkommens auf verschiedene Ebenen und der Steuerüberlagerung (tax overlapping); vgl. zur Begründung eines Steuerverbundes auch H. Zimmermann: *Fiscal Federalism in the Federal Republic of Germany*, Paper Delivered to the Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington, D.C., February 1978, S. 14 ff. und 44 ff.

ländern einheitlich oder unterschiedlich, etwa entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit, festgelegt werden könnte.

Die Ausführungen zeigen, daß es sich weder im Rahmen des Steuerverbund- noch in dem des Zuschlagssystems der EG um einzelne Steuern handelt, sondern um unterschiedliche Zugriffsmöglichkeiten auf das Aufkommen von bestimmten Steuern bzw. um die Verlagerung eines Teils des Steueraufkommens der Mitgliedsländer. Werden in diesem Zusammenhang anhand der Finanzierungsvorschläge die ökonomischen, technischen, juristischen und integrationspolitischen Kriterien geprüft, so wird deutlich, daß ihre Bedeutung abhängig ist von der gewählten Form des Finanzausgleichs.

Die Kriterien der Merklichkeit und der Wettbewerbsneutralität gewinnen in dem Maß an Bedeutung, wie an die Stelle einer Steuerverbundlösung ein Zuschlagssystem oder eine eigene europäische Steuer tritt. Die konjunkturpolitische Verwendbarkeit einer Einnahme wird mitbestimmt vom erreichten Stand der ökonomischen und politischen Integration. Damit zeigt sich, daß Finanzierungsvorschläge und Beurteilungskriterien nicht ohne Zwischenschaltung des Finanzausgleichs gegenübergestellt werden können. Dieser Zusammenhang ist auch mit der Forderung nach eigenen Mitteln (Artikel 201 EWG-Vertrag) gegeben, wobei das sog. Eigenmittelsystem juristisch nicht fixiert wurde. Nach „institutionellen Überlegungen“ der Kommission sind eigene Mittel dadurch gekennzeichnet, daß sie

- „fiskalischer Art sind,
- unmittelbar von Einzelpersonen oder Unternehmen in der Gemeinschaft aufzubringen sind und
- nicht den Beschlüssen der Mitgliedstaaten unterliegen
- nicht Teil der Einnahmen der Mitgliedstaaten sind
- nicht im Haushaltsplan der Mitgliedstaaten ausgewiesen sind und
- nicht durch die mitgliedstaatlichen Parlamente genehmigt zu werden brauchen“^{105, 106}.

Trotz der Konkretisierung des Eigenmittelsystems durch die Kommission führt der Umstand, daß Finanzausgleichssysteme und Finanzierungsvorschläge gleichzeitig zur Diskussion stehen, leicht zu Widersprüchlichkeiten. So fordert die Kommission der EG Gemeinschaftssteuern, konkretisiert sie aber in Form einer Erhöhung des Mehrwertsteueranteils, auf die die von der Kommission selbst definierten Merkmale der „eigenen Einnahmen“ nicht völlig zutreffen. Dazu wäre eine Abschaffung der verbliebenen Ausnahmen

¹⁰⁵ Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methode, Bulletin der EG, Beilage 8/78, S. 17.

¹⁰⁶ Diese Anforderungen sind nach Ansicht der Kommission nur im Falle der Zölle und Abschöpfungen erfüllt.

von der harmonisierten Bemessungsgrundlage erforderlich, außerdem müßte generell das Berechnungsverfahren nach Methode A, das eine von Schätzungen der Bemessungsgrundlage unabhängige Erhebungsmethode erlaubt, angewendet werden¹⁰⁷. Schließlich fordert die Kommission in ihrem Memorandum Gemeinschaftssteuern und schlägt aber gleichzeitig konkret drei Formen eines Einzelsteuerverbunds vor (Erhöhung des MwSt-Satzes, Übertragung eines Teils der Zigaretten- und Benzinsteuern an die Gemeinschaft)¹⁰⁸.

II. Die Beurteilung einzelner Finanzierungsvorschläge

Da eine Diskussion aller Vorschläge anhand aller Kriterien zu umfangreich und unübersichtlich würde, soll eine Gewichtung vorgenommen werden. Die Vorschläge, die bei Zugrundelegen der entwickelten Kriterien eine geringere Priorität aufweisen, werden mehr kurSORisch behandelt, damit die herausgestellte Alternative stärker in den Vordergrund tritt.

1. Vorschläge mit eher geringerer Priorität

Bei den Einzelverbrauchsteuern tritt das Problem auf, daß sie allein nicht in der Lage wären, den Finanzbedarf zu decken. Sie kommen in erster Linie für bestimmte nichtfiskalische Zwecke in Frage, erfüllen aber selbst dann nicht die genannten Anforderungen. So wird die Verwendung von Einzelverbrauchsteuern zum einen dadurch erschwert, daß eine harmonisierte Bemessungsgrundlage als technische Voraussetzung nicht immer gegeben ist, und zum anderen werfen sie das Problem der unterschiedlichen nationalen Konsumgewohnheiten auf und damit die Schwierigkeit, dem Ziel der regionalen Umverteilung zu genügen. Ist der Konsum bestimmter Güter, etwa Kaffee, Wein oder Bier, in BSP-armen Ländern besonders hoch, ergeben sich Verteilungsprobleme, die eine politische Einigung von vornherein erschweren dürften. Eine Begründung für die Tabak-, insbesondere die Zigarettenbesteuerung, läßt sich gesundheitspolitisch zwar rechtfertigen, würde aber — wie im übrigen ja auch derzeit in den Mitgliedstaaten — unglaublich, wenn die Steuer wegen ihrer erhofften fiskalischen Ergiebigkeit eingesetzt wird.

¹⁰⁷ Vgl. im einzelnen G. Spanakakis: Mehrwertsteuer-Eigenmittel für die EG, in: IFO-Schnelldienst, 32. Jg., 17. April 1979, S. 9 ff.; dort wird u. a. dargestellt, wie sich Unterschiede in der Steuermoral und Effizienz der Steuerauthentication auf die Verteilung der Lasten auswirken können.

¹⁰⁸ Anstelle des Ausdrucks „Gemeinschaftssteuer“ wäre eine andere Bezeichnung, z. B. Steuer der EG, Europasteuer (Community tax), sprachlich klarer, da im deutschen Sprachgebrauch auch von „Gemeinschaftssteuern“ die Rede ist, wenn im Rahmen eines Steuerverbundes das Steueraufkommen verschiedenen Gebietskörperschaften zusteht. An diesen Fall ist im Sprachgebrauch der zitierten Passage aber nicht gedacht.

Trifft die Hypothese zu, daß der nationale Energieverbrauch mit der Leistungsfähigkeit der Mitgliedsländer langfristig und gleichgerichtet korreliert, läge hier ein Ansatzpunkt für eine europäische Energiebesteuerung. Der nationale Energieverbrauch (z. B. an Leicht- und Schwerölen oder an Strom) könnte als Bemessungsgrundlage gewählt werden¹⁰⁹. Die Überlegungen ließen sich weiter konkretisieren für den Fall einer Benzin- bzw. Mineralölsteuer, von der — soll kein Zuschlagsrecht eingeräumt werden — ein Teil des Aufkommens der EG zur Verfügung gestellt werden könnte. In dem Maße, wie die einzelnen Verbrauchsteuern in der nationalen Verwendung, z. B. im Rahmen einer Zweckbindung, mit steuerpolitischen Zielen belegt sind, ergeben sich schließlich Anpassungsprobleme, wenn es zu einem Steuerverbund kommt.

Eine Finanzierung über die Lohn- und Einkommensteuer wurde bisher weder auf der Grundlage der nationalen Einkommenbesteuerung noch als eine zusätzliche gemeinschaftliche Einkommensteuer mit gesonderter Bemessungsgrundlage in die Diskussion gebracht. Im ersten Fall zeichnen sich unüberbrückbare Harmonisierungsprobleme ab, während im zweiten Fall neben einer Abgrenzung der Bemessungsgrundlage das Verhältnis der beiden Steuern zueinander geklärt werden muß. Dabei stellt sich die Frage der Anrechenbarkeit der europäischen auf die nationale Einkommensteuer.

Bei einer europäischen Besteuerung von Körperschaften handelt es sich um eine häufig genannte, aber selten im Detail erörterte Finanzierungsquelle¹¹⁰. Auch hier ist trotz vorhandener Ansätze eines europäischen Gesellschaftsrechts der Harmonisierungsbedarf vergleichsweise hoch, so daß sie aus zeitlichen Gründen zunächst als Finanzierungsinstrument ausscheidet. Langfristig stellt sich eine Fülle von Fragen, wie etwa die Substitutions- bzw. Komplementaritätsbeziehung zwischen nationalen Körperschaftsteuern und einer europäischen Körperschaftsteuer und den damit gegebenenfalls verbundenen Problemen einer Koordination der Steuersätze, Anrechenbarkeit etc. Unter fiskalischen Aspekten müßte geprüft werden, ob ein Aufkommen, das etwa der 1%-Regelung bei der MwSt entspricht, überhaupt bei bestehendem Steuerrecht von allen Mitgliedsländern aufgebracht werden kann und

¹⁰⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang S. Mauch, E. Ledigerber und W. Ott: Energiepolitische Besteuerung des Energieverbands, (Elemente und Wirkungen einer schweizerischen Energiesteuer), in: Wirtschaft und Recht, Heft 1 (1979), S. 36 ff.

¹¹⁰ Vgl. jedoch unter dem Aspekt der Steuerharmonisierung B. Schendstock: Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalgesellschaften und von Dividenden, Anlage F in: Steuerharmonisierungsbericht des Steuer- und Finanzausschusses der EWG (Neumark-Ausschuß), a.a.O., S. 141 ff. und in jüngerer Zeit „Harmonisierung der Körperschaftsteuer“, in: Bulletin der EG, Beilage 10/75.

ob nicht in manchen Ländern die Gefahr einer Erosion der Bemessungsgrundlage besteht. Der Zeitbedarf für eine Harmonisierung kann nicht hoch genug veranschlagt werden, da etwa Bilanzierung, Bewertung und Abschreibung in den verschiedenen Ländern unterschiedlich praktiziert werden. Ein Aufschlag auf bestehende Steuersätze müßte sehr hoch angesetzt werden, wenn er fiskalisch ergiebig sein soll.

Realistischer ist daher der Vorschlag einer zusätzlichen europäischen Körperschaftsteuer, die auf die nationale Körperschaftsteuer anrechenbar sein könnte. Um das Problem der unterschiedlichen Rechtsformen zu vermeiden, wäre eine Art Gesellschafts- oder Betriebsteuer erforderlich, die dann auf die Körperschaft- respektive Einkommensteuer anrechenbar wäre. Aber selbst in diesem Fall ist weiter zu fragen nach dem Umfang der Steuerpflichtigen, der fiskalischen Ergiebigkeit und nach dem Ausmaß der Buchführungsarbeiten, wenn sich die Unternehmen nach europäischem und nationalem Körperschaftsteuerrecht zu richten hätten. Im Falle der direkten Steuern, die viele Bedingungen eines europäischen Einnahmensystems erfüllen würden, sind nur langfristig Lösungen vorstellbar, da ihre Harmonisierung wegen stark abweichender nationaler Steuerpolitiken in diesem Bereich besonders zeitraubend ist.

2. Erhöhung des Mehrwertsteueranteils versus Einführung einer „Sozialproduktsteuer“?

Die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes erscheint besonders einleuchtend, da die Harmonisierungsanforderungen nach den jahrelangen Umstellungsarbeiten in bezug auf die Bemessungsgrundlage in den nächsten Jahren abgeschlossen sein werden und die restlichen Ausnahmen zeitlich befristet sind. Einer frühzeitigen Zustimmung zu einer 2%-Lösung mag jedoch der Wunsch der Mitgliedsländer entgegenstehen, erst Erfahrungen mit der neuen Finanzierungsform und ihrer Berechnungsweise zu sammeln. Eine Erhöhung des Anteils bringt für manche Länder (z. B. England) überdies eine erhebliche Einbuße am nationalen Mehrwertsteueraufkommen und damit eine besondere Einschränkung der nationalen Steuerautonomie¹¹¹. Eine Stärkung der Gemeinschaftsautonomie ergibt sich kurzfristig nur im Bereich der Ertragshoheit, und die Merklichkeit beim Zensiten erhöht sich durch den Finanzie-

¹¹¹ Es ist der Fall denkbar, daß das nationale Aufkommen einer Steuer nicht ausreicht, um daraus den Europaanteil zu bezahlen. Dieser Fall ist solange unwichtig, wie die Bemessungsgrundlage der Bemessung von Finanzbeiträgen (Umlagen) dient; soll es sich jedoch um eigene Mittel bzw. um einen direkten Zugriff zum Steuerzahler handeln, ergeben sich zusätzliche Probleme. Vgl. hierzu auch D. Dosser: A Federal Budget for the Community, in: Federal Solutions to European Issues, London 1978, S. 103.

rungsvorgang nur indirekt, insbesondere dann, wenn die gesamte nationale Steuerbelastung ansteigen sollte. Die mitgliedstaatliche Föderalismusstruktur wird nur dort berührt, wo — wie etwa in der Bundesrepublik — das nationale Aufkommen aus der Mehrwertsteuer zwischen Gebietskörperschaften geteilt wird. Der stärkste Einwand gegen die Mehrwertsteuerlösung liegt jedoch darin, daß sie das erklärte Ziel einer regionalen Umverteilung nicht verwirklichen hilft. Wollte man die Regressionswirkung vermeiden, müßten entweder andere Einnahmenarten für einen Ausgleich sorgen oder die Mehrwertsteuerregelung mit einem entsprechenden Ausgleichsmechanismus versehen werden, der ihre Regressionswirkung begrenzt oder vermeidet. Dieses Bemühen führt mit Sicherheit zu wenig integrationsfreundlichen Verteilungskämpfen zwischen den Ländern. Von Nachteil ist auch die relativ geringe Aufkommenselastizität der Mehrwertsteuer und ihr hoher Anteil an Erhebungskosten¹¹².

Eine Ausrichtung auf die Mehrwertsteuer als Hauptfinanzierungsquelle stört auch spätere stabilitätspolitische Einsatzmöglichkeiten der Einnahmen des Gemeinschaftshaushalts. Dieser Einwand gewinnt noch an Gewicht, wenn die Ausgaben der EG aus wachstums- oder Verteilungspolitischer Sicht als „überkonjunkturell“ eingestuft werden¹¹³. Angesichts der zahlreichen Nachteile der Mehrwertsteuerregelung muß schließlich gefragt werden, was ihr weiterer Ausbau im Eigenmittelsystem für die neu beitretenden Länder bedeutet und wie sich Unterschiede in der Steuerverwaltung und Steuerhinterziehungsquote auswirken.

¹¹² In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Neumarkt-Ausschuß seinerzeit — allerdings nicht unter dem Aspekt der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — eine engere Bemessungsgrundlage zur Harmonisierung vorgeschlagen hat; Steuerharmonisierungsbericht des Steuer- und Finanzausschusses der EWG, a.a.O., S. 42 ff. sowie D. Dosser: A Federal Budget for the Community, in: *Federal Solutions to European Issues*, a.a.O., S. 106; Dosser ist der Ansicht, daß eine Einengung der Bemessungsgrundlage für die neuen Mitgliedsländer eine wesentliche Vereinfachung bedeutet.

¹¹³ In diesem Zusammenhang ist wohl auch der Vorschlag von *Oates* zu sehen, die Mehrwertsteuer zu einem Instrument europäischer Konjunkturpolitik zu machen. Sein Vorschlag setzt eine höhere Steuerkompetenz i.S. einer Steuersatzänderung für die EG voraus und ist — bei Erfüllung aller technischen und gesetzlichen Voraussetzungen — bezüglich seiner Wirkungsweise sehr umstritten. Teilt man *Oates*' Ansicht auch nicht für den Fall einer Satzdifferenzierung nach bestimmten Gütergruppen (etwa Luxusgüter und lebensnotwendige Güter), so bleibt nur der Signaleffekt bzw. die Sichtbarkeit derartiger Maßnahmen für eine koordinierte Stabilisierungspolitik. Vgl. im einzelnen W. E. *Oates*: „Finanz-Föderalismus“ (Fiscal Federalism) in Theorie und Praxis: Lehren für die Europäischen Gemeinschaften, in: MacDougall-Gruppe, Band II, S. 300 f. Vgl. jedoch H. *Haller*: Die indirekten Steuern als Instrument der Stabilisierungspolitik, insbesondere einer solchen zur Konjunkturdämpfung, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg. (1978), S. 735 ff.

Trotz der Tatsache, daß die Beteiligung an der Mehrwertsteuer nicht allen Anforderungen an eine europäische Einnahme genügt, wird sie vermutlich dennoch als Finanzierungsinstrument herangezogen, da die Erhöhung auf einen höheren Prozentsatz administrativ einfach ist, nach entsprechenden Beschlüssen des Rats und des EP nur eine Ratifizierung der Satzerhöhung durch die Mitgliedstaaten erforderlich und das bestehende System des vertikalen Einnahmenausgleichs nicht verändert¹¹⁴.

Da das Sozialprodukt spätestens seit den britischen Nachverhandlungen zum EG-Beitritt als „gerechter“ Indikator der nationalen Leistungsfähigkeit anerkannt wurde, erscheint das Abrücken vom Sozialprodukt als Leistungsfähigkeitsindikator und der Übergang zur MwSt-Finanzierung im nachhinein als unglücklich¹¹⁵. Es sei daher anstelle einer Erhöhung des Anteils an der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer ein Wechsel der Bemessungsgrundlage zugunsten des BSP_M vorgeschlagen. Gleichzeitig sollten die EG den Anteil an der neuen Bemessungsgrundlage frei und ohne Obergrenze gestalten dürfen. Bei diesem Einnahmenvorschlag mit Satzautonomie der EG bleiben die Mitgliedsländer Zahlungspflichtiger.

Unabhängig davon, welche Sozialproduktegröße gewählt wird, ergibt sich angesichts der in Hinblick auf Erfassung, Bewertung und Definition abgestimmten Angaben des Statistischen Amtes der EG (SAEG) kein Harmonisierungsbedarf bei der Bestimmung einer Bemessungsgrundlage. In den „Eurostatistiken“ werden eine Reihe von Sozialproduktbegriffen (Bruttoinlandsprodukt, Bruttosozialprodukt, verfügbares Einkommen etc.) ausgewiesen, und es bedarf lediglich einer Entscheidung darüber, welche Größe zugrunde gelegt werden soll¹¹⁶.

Wird als Bemessungsgrundlage das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen gewählt, so würde dieser Vorschlag auch die anderen technischen Beurteilungskriterien erfüllen können. Eine ausreichende Ertragskraft ist angesichts der Aufkommenselastizität und der Satzautonomie der EG gewährleistet; ebenso wirft die Erhebung und Abführung keine Probleme auf. Die nationale Föderalismusstruktur und

¹¹⁴ Es ist errechnet worden, daß eine 2%-Regelung bis Ende der achtziger Jahre fiskalisch gesehen nur unter der Annahme ausreichen würde, daß bei geringem Wirtschaftswachstum keine zusätzlichen Ausgaben durch die Erweiterung der EG anfallen und im Zusammenhang mit einer Währungs- und Wirtschaftsunion keine weiteren fiskalischen Verpflichtungen übernommen werden müssen. Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methoden, Bulletin der EG, Beilage 8/78, S. 19.

¹¹⁵ Vgl. auch *G.Denton*: Reflections on Fiscal Federalism in the EEC, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 16 (1978), S. 299.

¹¹⁶ Vgl. jedoch Abschnitt B IV, 2.2.1.2. sowie MacDougall-Gruppe, Band II, S. 457 f.

Steuerpolitik wird vergleichsweise wenig berührt, da keine Konkurrenz um das gleiche Steueraufkommen entsteht. Die Merklichkeit und Entrichtungsbilligkeit stehen bei dieser Art der vertikalen Einnahmenverteilung noch nicht im Vordergrund. Der Durchgriff zum individuellen Steuerzahler ist im Rahmen dieses Vorschlags noch nicht vorgesehen.

Die ökonomischen Kriterien lassen sich ebenfalls alle erfüllen. Die Berücksichtigung der nationalen Leistungsfähigkeit führte zu diesem Vorschlag; eine interregionale Umverteilung läßt sich durch eine überproportionale Belastung der Länder mit höherem Pro-Kopf-Einkommen erreichen. Durch die Satzautonomie könnten in Verbindung mit schuldenpolitischen Operationen konjunkturpolitische Ziele verwirklicht werden. Außerdem ergeben sich bei Verwendung des nominellen BSP Wirkungen in Verbindung mit der Preisentwicklung in den Mitgliedsländern, die jedoch in Zusammenhang mit dem z. T. technisch bedingten zeitlichen Nachhinken der Bemessungsgrundlage zu sehen sind. Wettbewerbsargumente treten bei der „Sozialproduktesteuerung“ in den Hintergrund¹¹⁷.

Die Einwände gegen diesen einfachen Finanzierungsvorschlag liegen zum einen im juristischen und integrationspolitischen Bereich und betreffen zum anderen steuersystematische Bedenken. Die letzteren bestehen darin, daß dieser Vorschlag auf bestehende Steuerstrukturen keine Rücksicht nimmt. Integrationspolitisch läßt sich einwenden, daß weder ein Einzelsteuerverbund vorliegt noch ein Zuschlagssystem eingeführt wird. Dagegen schließlich, daß der Vorschlag ein von der Kommission genanntes Kriterium des Eigenmittelsystems (Art. 201 EWG-Vertrag) nicht erfüllt — die „Sozialproduktsteuer“ würde nicht unmittelbar von Einzelpersonen und Unternehmen aufgebracht —, kann entgegnet werden, daß der direkte Zugriff zum Steuerzahler bei dem von der Kommission in den Vordergrund gestellten Mehrwertsteuervorschlag zumindest im Falle der Methode B auch nicht gegeben ist. Außerdem schließt die Sozialproduktlösung nicht aus, daß zusätzlich noch andere Einnahmenarten, z. B. ein Einzelsteuerverbund bei der Mineralölsteuer, hinzutreten können. Ein „Einnahmensystem“ wird sich langfristig insbesondere dann ergeben, wenn der Nachteil einer Einnahmenart ausgeglichen oder die Tatsache, daß die EG derzeit aus-

¹¹⁷ Grundsätzlich ließe sich der Sozialproduktansatz durch die Berücksichtigung weiterer Merkmale der nationalen Volkswirtschaften, z. B. des Agglomerationsgrades, berichtigen. Der Einwand, man könne im Falle der „Sozialproduktsteuer“ nicht von einer Steuer sprechen, trifft zu; er gilt allerdings auch — je nach Erhebungsmethode — für die Mehrwertsteuer. Um einen Beitrag im klassischen Sinne handelt es sich jedoch auch nicht; die EG helfen sich mit dem System der „Eigenen Mittel“. Die Bezeichnung „Steuer“ entspricht gleichwohl am besten dem Selbstverständnis einiger EG-Organe.

schließlich über Verbrauchsteuern finanziert wird, vermieden werden soll. — Die Folge dieses Vorschlags ist eine höhere Einnahmenautonomie des EP, d. h. das System der vertikalen Mittelverteilung würde sich einen Schritt auf eine föderale Lösung hin bewegen. Diese Stärkung des EP ergäbe sich durch einen Ausbau des Eigenmittelsystems in Form einer Erhöhung des Mehrwertsteueranteils noch nicht und die Anforderungen des Art. 201 ließen sich längerfristig im Rahmen eines Steuerkraftansatzes auf der Grundlage des persönlichen Einkommens erfüllen¹¹⁸. Die Orientierung am Sozialprodukt ist ein erster Schritt in diese Richtung und nicht lediglich als eine Neufestlegung eines Finanzierungsschlüssels nach Art. 200 zu verstehen.

III. Die Stärkung der Haushaltskontrolle als Voraussetzung für die zukünftige Einnahmenentwicklung

Es reicht für eine integrationsorientierte Fortentwicklung des Einnahmensystems nicht aus, wenn die möglichen zusätzlichen Einnahmenquellen einer weiteren Integration nicht im Wege stehen. Selbst wenn darauf geachtet wird, daß mit den Einnahmen der EG mittelfristig auch andere als nur fiskalische Aufgaben erfüllt werden können, erfordert die zukünftige Einnahmengestaltung eine weitere Stärkung haushaltskontrollierender Organe. Dies gilt nicht nur in bezug auf die Finanzierung zukünftiger Ausgaben, sondern auch in bezug auf die diskutierte Budgetarisierung der EGKS und des EEF. Die budgetäre Integration bringt auch Veränderungen bei den Einnahmen und in Hinblick auf das Finanzausgleichssystem, wenn die Produktionsumlage der EGKS vergemeinschaftet würde. Bei der Stärkung der Haushaltskontrolle sei nicht nur an den Europäischen Rechnungshof gedacht¹¹⁹, sondern vor allem an die Zuständigkeiten des EP, insbesondere in Hinblick auf die Ausgabenkontrolle. Wenn die Budgetrechte des Parlaments in der Vergangenheit in bezug auf die Ausgabenseite auch erweitert wurden, so darf diese Entwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich immer größere Macht bei den Ministerräten und dem Europäischen Rat zusammenballte und diese Entwicklung auch die Stellung der Kommission beeinträchtigte¹²⁰. Welche Richtung die weitere Entwicklung nehmen wird¹²¹ und ob sie neben der Ausgabenkontrolle auch zu einer

¹¹⁸ Vgl. S. 42 ff. und Anhangtabelle 4.

¹¹⁹ Vgl. dazu C.-D. Ehlermann: Der Europäische Rechnungshof, Baden-Baden 1976.

¹²⁰ Vgl. zu dieser politischen Einschätzung E. Klepsch und E. Reister: Der europäische Abgeordnete, Baden-Baden 1978, S. 19 und aus politologischer Sicht V. Herman und J. Lodge: The European Parliament and the European Community, New York 1978.

¹²¹ Vgl. dazu auch E. Grabitz: Das Europäische Parlament vor der Direktwahl, in: Integration, Heft 2/79, S. 47 ff.

höheren Einnahmenautonomie (Steuerbewilligungsrecht)¹²² führt, wird letztlich in der politischen Auseinandersetzung über die zukünftige Rolle der Organe der EG im Rahmen der am Anfang näher beschriebenen föderalen und konföderalen Finanzverfassung entschieden¹²³.

Abkürzungsverzeichnis

EAG	= Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)
EAGFL	= Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ECU	= European Currency Unit (Europäische Währungseinheit)
EEF	= Europäischer Entwicklungsfonds
EFWZ	= Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit
EG	= Europäische Gemeinschaften
EGKS	= Europäische Gemeinschaft Kohle und Stahl (Montanunion)
EIB	= Europäische Investitionsbank
EP	= Europäisches Parlament
EPZ	= Europäische Politische Zusammenarbeit
ER	= Europäischer Rat
ERE	= Europäische Rechnungseinheiten, Währungskorbrechnungseinheit (gültig ab 1978)
EuGH	= Europäischer Gerichtshof
EWE	= Europäische Währungseinheit (siehe ECU)
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWRE	= Europäische Währungsrechnungseinheit
EWS	= Europäisches Währungssystem
GATT	= Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen von Genf (General Agreement on Tariffs and Trade)
RE	= Rechnungseinheiten, feste Paritäten, gültig bis einschließlich 1977
SAEG	= Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
WAB	= Währungsausgleichsbeträge
WSA	= Wirtschafts- und Sozialausschuß
WWU	= Wirtschafts- und Währungsunion

¹²² Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die Diskussion über einen neuen Artikel 201 EWG-Vertrag über zukünftige Mittel in den Jahren 1974/1975.

¹²³ Vgl. S. 8 sowie M. O'Donoghue: Die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, in: MacDougall-Gruppe, Band II, S. 535 ff.

Anhang I: Anhangtabellen

5*

Anhangtabelle 1: Einnahmensysteme mit unterschiedlichem Zentralitätsgehalt: Verteilung des Steueraufkommens nach Hoheitssehnen, in % (siehe Text, S. 24)

Land	Jahr	Zentralstaat	Gliedstaat (G)	lokale Gebietskörperschaften (L)	(G + L)
I. Föderationen					
1. Australien ^{a)}	73/74	80,0	—	—	20,0
2. Kanada ^{b)}	71/72	55,5	—	—	44,5
3. Bundesrepublik Deutschland	73	53,1	33,7	—	46,9
4. USA	71/72	58,4	22,7	13,2	41,6
5. Schweiz	72	41,0	34,0	25,0	59,0
II. Einheitsstaaten					
1. Niederlande	74	97,6	2,4	—	2,4
2. Italien	74	94,3	—	—	5,7
3. Frankreich	74	93,5	—	—	6,5
4. Belgien	74	92,8	—	—	7,2
5. Irland	74	90,4	—	—	9,6
6. England	74	87,3	—	—	12,7
7. Luxemburg	74	84,6	—	—	15,4
8. Dänemark	74	70,4	—	—	29,6

a) b) Bei diesen Ländern konnten die Angaben für die Gliedstaaten bzw. Provinzen von den lokalen Gebietskörperschaften nicht getrennt werden.
Zusammengestellt und z. T. berechnet nach MacDougall-Gruppe, Band II, S. 505 f. und S. 530.

Anhangtabelle 2:

**Anteile der Mitgliedstaaten an der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts,
HW = Haushaltswechselkurse, MW = Marktwechselkurse (siehe Text, S. 40)**

Gesamtumfang des anteilig zu finanzierenden Haushalts in Mrd. RE	1973		1974		1975	
	HW (in %)	MW (in %)	HW (in %)	MW (in %)	HW (in %)	MW (in %)
Dänemark	1,1	1,1	1,4	1,4	1,7	1,7
Deutschland	29,0	32,3	28,5	33,4	28,1	32,9
Frankreich	24,8	24,9	24,3	23,5	23,0	22,7
Irland	0,3	0,2	0,4	0,3	0,4	0,3
Italien	19,0	16,5	18,2	14,8	17,2	13,8
Niederlande	9,4	10,0	9,0	10,0	8,9	9,9
Belgien	7,4	7,6	7,0	7,4	6,9	7,3
Luxemburg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Vereinigtes Königreich	8,8	7,2	11,0	9,0	13,6	11,2
Gemeinschaft	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Zusammengestellt nach: Wirtschafts- und Finanzlage in der Gemeinschaft seit der Erweiterung, Bulletin der EG, Beilage 7/74, S. 13 f.

Anhangtabelle 3:

**Der gesamte Umverteilungseffekt der öffentlichen Finanzen nach
Föderativstaaten und Zentralstaaten (siehe Text, S. 41)**

	Durchschnittl. Abnahme der Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen in den einzelnen Regionen (keine Gewichtung der Regionen mit der Einwohnerzahl)	Veränderung des Gini- koeffizienten der re- gionalen Einkommens- ungleichheit durch die öffentlichen Finanzen (Regionen mit der Ein- wohnerzahl gewichtet)
Durchschnitt der Föderativstaaten ^{a)}		
Ausgaben	35,4	35,8
Einnahmen	31,9	31,8
Durchschnitt der Einheitsstaaten ^{b)}	3,5	4,0
Ausgaben	45,8	42,3
Einnahmen	39,4	36,9
	6,4	5,4

a) BR Deutschland (1970/73), Australien (1971/72; 73/74), Kanada (1969; 73/74), USA (1969/71; 72/74).

b) Frankreich (1960/70), Italien (1973), Vereinigtes Königreich (1964).

Zusammengestellt und zum Teil berechnet nach: MacDougall-Gruppe, Band II, S. 131, S. 134 und S. 136. Zur Messung der Umverteilungseffekte in einem Mitgliedstaat siehe ebenda, S. 141 ff.; im Grunde entspricht die Methode der Vorgehensweise bei Analysen zur personalen Budgetinidzidenz. Auch für die Kritik gilt Entsprechendes. Siehe zu dieser Kritik am Beispiel einer partiellen einkommensklassenspezifischen Budgetinidzidenz für öffentliche Gesundheitsleistungen: K.-D. Henke, Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung, Göttingen 1977, S. 82 - 94 sowie die dort genannte Literatur von Shoup, Littmann, Eisner, Prest u. a. einerseits und die eher pragmatisch-positive Sichtweise von Roskamp, Musgrave, Hanusch, Hake u. a. andererseits.

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-44904-0> | Generated on 2023-01-16 12:53:48

OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | <https://creativecommons.org/about/cclicenses/>

Anhangtabelle 4: Beispiele für die Anwendung eines Umverteilungsfaktors (1,3) im Jahre 1976 (siehe Text, S. 42)

	BIP ^{a)} pro Kopf	Index I BIP je Ein- wohner in % des Gemein- schaftsdurch- schnitts	Ab- weichung (2)	Index II ((Abweichung vom Durch- schnitt \times Kor- rekturfaktor (1,3) + 100) : 100) \times 4 830	Index II \times Bevölkerung (4)	Index II ((Abweichung vom Durch- schnitt \times Kor- rekturfaktor (1,3) + 100) : 100) \times 4 830	Neue Finan- zierungs- anteile (in %) (5)	BIP _{K^{a)}} (in %) (6)	BIP _{K^{a)}} (in %) (7)	BIP _{WK^{b)}} (in %) (8)
B	5 296	110	10	5 458	5.358.566.220	4.3	4,2	4,8	4,8	4,8
D	5 676	118	18	5 960	36.673.829.682	29,2	27,9	32,0	32,0	32,0
F	5 452	113	13	5 651	29.863.686.657	23,8	23,1	25,0	25,0	25,0
I	3 514	73	- 27	3 135	117.606.814.456	14,0	15,8	12,4	12,4	12,4
L	5 370	111	11	5 521	197.088.633	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
NL	5 209	108	8	5 332	7.344.204.336	5,8	5,7	6,5	6,5	6,5
DK	5 769	119	19	6 023	3.055.472.973	2,4	2,3	2,9	2,9	2,9
IR	2 943	61	- 39	2 381	752.932.278	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
UK	4 475	93	- 7	4 390	24.568.631.073	19,6	20,0	15,7	15,7	15,7
EG 9	4 830	100			125.421.226.308	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0

a) BIP in Kaufkraftstandards. — b) BIP zu jeweiligen Preisen und Wechselkursen.
Berechnet nach: EG, Eurostat, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ESVG, 1960 - 1977, SAEG, o. O. 1978, S. 158, 160 und 178, und Kommission der EG, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Jahreswirtschaftsbericht 1978 - 1979, November 1978, Nr. 1, S. 87.

Anhangtabelle 5: Nettotransfers der Mitgliedsländer in den Jahren 1976 und 1977 in Millionen ERE^a (siehe Text, S. 45)

	1976	1977	Angepaßte Überweisungen	Angepaßte Überweisungen	Erfaßte Überweisungen	Währungsausgleichsbeträge	1977
	Erfaßte Überweisungen	Währungsausgleichsbeträge					Angepaßte Überweisungen
Belgien/Luxemburg	+ 357,6	- 11,4	+ 346,2	+ 378,4	- 49,6	+ 328,8	
Dänemark	+ 378,8	- 84,8	+ 294,0	+ 519,6	- 226,6	+ 293,0	
Deutschland	- 1 014,9	- 38,7	- 1 053,6	- 1 291,7	- 175,2	- 1 466,9	
Frankreich	+ 102,1	- 44,0	+ 58,1	- 46,5	- 263,4	- 309,9	
Irland	+ 194,4	- 39,3	+ 155,1	+ 403,5	- 196,5	+ 212,0	
Italien	+ 209,8	+ 38,0	+ 247,8	- 66,4	+ 360,0	+ 293,6	
Niederlande	+ 295,2	- 74,4	+ 220,8	+ 286,1	- 198,6	+ 87,5	
Vereinigtes Königreich	- 28,1	+ 148,3	- 89,8	- 624,1	+ 749,9	+ 125,8	
Übrige Währungen	+ 21,5		+ 21,5	+ 16,7		+ 16,7	
Änderungen der Guthaben der Kommission bei den Schatzämttern der einzelnen Staaten ^b	- 299,0		- 299,0	+ 324,3		+ 324,3	
Währungskursdifferenzen ^c	- 7,4	+ 106,3	+ 98,9	+ 95,1		+ 95,1	
	0	0	0	0	0	0	0

a) Zum durchschnittlichen Wechselkurs der in Betracht kommenden Jahre. — b) Bei den Schatzämttern der einzelnen Staaten werden auf die Kommission laufende Konvenienz geführt. Obwohl der Haushalt 1976 und 1977 im Gleichgewicht gehalten wurde, änderten sich die Guthaben im Jahresverlauf. Die Guibaben werden nicht verzinst und dürfen von der Kommission nur für im Rahmen des Haushalts bewilligte Ausgaben verwendet werden. — c) Es handelt sich hier um aus der Verwendung durchschnittlicher Wechselkurse resultierende Buchungsdifferenzen; im Falle der Währungsausgleichsbeträge des Jahres 1976 ergeben sich die Differenzen aus der Verwendung unterschiedlicher Einheiten im Rahmen des Agrar-Rechnungswesens. Entnommen aus Amtsblatt der EG, Nr. C 283 vom 31. 1. 1979. Vgl. auch BMF-Dokumentation 4/79, Tabelle 1.

Anhang II: Dokumentation zum Gemeinschaftshaushalt

1. Geltungsbereich, Umfang und Ausgabenentwicklung

Mit der Fusion der drei europäischen Gemeinschaften EWG, EGKS und EAG¹²⁴ wurde zum Jahre 1968 erstmals ein Gesamthaushalt der EG aufgestellt. Dieser Gemeinschaftshaushalt (EG-Haushalt) umfaßt seit 1971 die Verwaltungs- und Sachausgaben der EWG und EAG sowie die Verwaltungsausgaben der EGKS und des EEF. Aus Tabelle 1 ist eine institutionelle und funktionale Gliederung der Ausgaben der EG für die Jahre 1972 - 1979 zu entnehmen. Die Ausgaben der EG-Organe Parlament, Rat, Gerichtshof und ab 1977 auch die Ausgaben des Europäischen Rechnungshofes fallen im Vergleich zu den Ausgaben der EG-Kommission kaum ins Gewicht.

Innerhalb der Ausgaben der Kommission, die im Jahre 1978 gut 98 % der EG-Ausgaben ausmachten, zeigt die Höhe der Agrarausgaben, insbesondere im sog. Garantiefonds, die ungleichgewichtige Struktur der Ausgabenseite und die punktuelle, innerhalb der ausgabenintensiven Aufgabenbereiche nur auf einen Sektor bezogene Integration.

Aus Tabelle 2 läßt sich die Zusammensetzung des größten Ausgabenblocks, der trotz einer geringfügigen Abnahme im Zeitablauf im Jahre 1978 zusammen mit den Agrarstrukturausgaben noch gut 75 % der Kommissionsausgaben betrug, erkennen. Die Marktordnungen für Milch und Milcherzeugnisse, Getreide und Reis sind am ausgabenintensivsten; dem ökonomischen Gehalt nach handelt es sich bei diesen Ausgaben zum einen um Erstattungen (Auszehrungsabventionen) und zum anderen um Interventionsausgaben (Lagerhaltungsausgaben, Preisstützungsausgaben u. a.)¹²⁵.

Neben den Agrarausgaben handelt es sich mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben um Ausgabenprogramme in den Bereichen Forschung, Regionalentwicklung, Verkehr, Energie, gewerbliche Wirtschaft und Entwicklungshilfe. Mit den Erstattungen (Verwaltungsaufwand bei der Beschaffung eigener Mittel) wird ein Kostenersatz für den Einzug der eigenen Einnahmen der EG durch die Mitgliedsländer in Höhe von 10 % dieser Eigenmittel vorgenommen; er liegt bisher in jedem Jahr höher als die gesamten Regionalausgaben der EG.

Zur europäischen Finanzmasse zählen auch die Sachausgaben der EGKS und des EEF sowie im weiteren Sinne die Ausgaben der EIB, die eine selbständige Gemeinschaftseinrichtung darstellt. Auch die kurzfristigen Währungshilfen und langfristigen Finanzbeistandszahlungen der EFWZ zählen zu den europäischen Finanzen. Diese in Tabelle 1 nicht erfaßten Ausgaben mindern die Aussagekraft des Gemeinschaftshaushalts als Indikator der Finanzen der EG¹²⁶.

¹²⁴ Zu diesen und weiteren Abkürzungen vgl. das Abkürzungsverzeichnis.

¹²⁵ Innerhalb der Ausgaben der „Gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse“ stellt die Milchmitverantwortungsabgabe eine haushaltspolitische Kuriosität dar. Es handelt sich um eine Selbstbeteiligung des Produzenten zur Eindämmung der Milchproduktion, die in Höhe von 0,5 % des Richtpreises auf die abgelieferte Milch gezahlt wird. Diese Abgabe, die als EG-Einnahme anzusehen ist, wird als „Negativausgabe“ im EG-Haushalt ausgewiesen.

¹²⁶ Vom europäischen Parlament ist daher und aus anderen Gründen die haushaltsmäßige Erfassung, d. h. die Budgetarisierung des 5. Entwicklungsfonds (ab 1980) gefordert worden. Weiterhin bestehen Pläne, auch die EGKS vollständig in den EG-Haushalt einzugliedern.

Tabelle 1: Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften seit 1972

	1972	1973	1974	Jahr zum 31. Dezember					
				(in Mio. Rechnungseinheiten) ^{a)}	1975	1976 ^{a)}	1977 ^{b)}	1978 ^{b)}	1979 ^{c)}
Parlament	14,9	22,8	32,0	39,2	45,4	68,2	100,4	111,1	
Rat	23,1	27,9	36,6	45,6	53,4	72,5	97,1	105,0	
Gerichtshof	3,5	5,7	6,9	8,0	9,3	12,7	17,3	21,3	
Rechnungshof	—	—	—	—	—	0,5	10,0	14,8	
Kommission	133,7	189,1	229,7	269,8	306,6	411,3	551,5		
Verwaltungsausgaben	75,1	69,1	82,8	99,0	113,3	180,9	211,0		
Forschung und Investitionen	97,5	269,2	290,7	360,2	176,7	172,4	538,8		
Europäischer Sozialfonds	—	—	—	150,0	300,0	400,0	525,0		
Europäischer Regionalfonds	—	—	—	—	—	—	—		
Europäischer Landwirtschaftlicher Struktur- und Garantiefonds — Garantien	2 302,7	3 593,9	3 389,9	4 327,0	5 709,9	7 132,8	8 695,2		
Europäischer Landwirtschaftlicher Struktur- und Garantiefonds — Strukturmaßnahmen	174,9	175,1	261,4	259,6	323,4	157,8	428,5		
Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern	69,7	30,1	324,1	241,7	270,7	269,9	381,0		
Verwaltungsaufwand bei der Beschaffung eigener Mittel	175,7	250,1	306,3	374,2	523,6	629,5	689,6		
Sonstiges	3,6	8,1	76,3	39,3	160,7	75,8	116,6		
Kommission insgesamt	3 032,9	4 584,6	4 961,2	6 120,8	7 884,9	9 430,4	12 137,2	14 415,0	
Ausgaben insgesamt	3 074,4	4 641,0	5 036,7	6 213,6	7 993,0	9 584,3	12 362,0	14 667,1	
a) Vorläufig. — b) Schätzungen. — c) Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der EG. — d) Eine Rechnungseinheit entspricht: RE bis 1977	1. 2. 1977	ERE	1. 2. 1978	RE bis 1977	1. 2. 1977	ERE	1. 2. 1978		
DM	3,66	2,69	2,59	hfl	3,62	2,81			
FF	5,55	5,55	5,83	bfr/1fr	50,—	41,30	40,19		
£ st	0,42	0,65	0,63	dkr	7,50	6,70	7,01		
Lit	625,—	985,67	1 064,46	(US-\$)	1,21	1,12	1,23		
Zusammengestellt nach zwei Zeichnungsprospekten zur Unterbringung von Anleihen der Europäischen Gemeinschaften. Zusammenstellung und Berechnungen für das Jahr 1979 erfolgten nach dem Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der EG.									

Tabelle 2

Agrarausgaben im Garantiefonds (in Mio. Rechnungseinheiten)^{a)}

	1974		1976		1978	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Milch- und Milchprodukte	1 241,5	36,6	2 114,6	37,0	2 895,0	33,3
Getreide und Reis	451,1	13,3	637,8	11,2	1 488,3	17,2
Fleisch	357,7	10,6	643,1	11,3	460,8	5,3
Andere Produkte	861,2	25,4	1 449,8	25,4	2 174,8	25,0
Ausgleichszahlungen	478,4	14,1	864,6	15,1	1 735,5	20,0
	3 389,9	100,0	5 709,9	100,0	8 695,2	100,0

a) Berechnet nach den Quellenangaben zu Tabelle 1.

Der Gemeinschaftshaushalt betrug im Jahre 1978 2,7 % der Haushalte der Mitgliederstaaten (Zentralbudget) und 0,81 % des Bruttoinlandprodukts der EG-Länder¹²⁷. Das entspricht nicht ganz dem Umfang der Verteidigungsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland oder etwa 17 % des Bundeshaushalts im gleichen Jahr¹²⁸.

2. Das gegenwärtige Einnahmensystem

Der EWG-Vertrag sah eine Finanzierung über Finanzbeiträge der Mitgliedsländer vor, die in der konkreten Ausgestaltung an der Wirtschaftskraft, d. h. der Höhe der Sozialprodukte, und an politischen Zielen orientiert wurden. Gleichzeitig sollte laut EWG-Vertrag ein Übergang von Finanzbeiträgen zu eigenen Einnahmen („Eigenmittel“) stattfinden (Artikel 201). Mit seiner Entscheidung vom 21. April 1970 (über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliederstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften) hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Grundlage für den Übergang zu einem System eigener Einnahmen geschaffen¹²⁹, die allerdings weder im EG-Vertrag noch im abgeleiteten EG-Recht definiert werden.

Die Eigenmittel setzen sich aus Agrarabschöpfungen¹³⁰, Zuckerabgaben¹³¹, Zöllen¹³² und anderen Abgaben, sonstigen Einnahmen und Einnahmen aus der

¹²⁷ Vgl. Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der EG für das Haushaltsjahr 1979, Band 7/A (Einzelplan III, Kommission).

¹²⁸ Bei einer Größe des EG-Haushalts von etwa 32 Mrd. DM (umgerechnet zu 2,59 DM = 1 ERE); Berechnungen nach Finanzbericht 1979, Bonn 1978, S. 18 und S. 149.

¹²⁹ Art. 4 Abs. 1 dieser Entscheidung sieht vor: „Ab 1. Januar 1975 wird der Haushalt der Gemeinschaften unbeschadet anderer Einnahmen vollständig aus eigenen Mitteln der Gemeinschaften finanziert.“

¹³⁰ „Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeiträge, zusätzliche Teilbeträge und andere Abgaben auf den Warenverkehr mit Nichtmitglied-

Mehrwertsteuer zusammen. In der Übergangszeit zwischen dem 1. 1. 71 und 31. 12. 74 sollten die Abschöpfungen in voller Höhe und die Zölle allmählich in voller Höhe an den Gemeinschaftshaushalt abgeführt werden. Die Finanzbeiträge wurden als Ergänzung der Gemeinschaftsfinanzierung angesehen und nach dem Schlüssel in Artikel 3, Abs. 2 des Beschlusses vom 21. 4. 70 aufgebracht¹³³.

Ab 1. 1. 1975 sollten die Finanzbeiträge durch Mittel aus der Mehrwertsteuer abgelöst werden. Die Mehrwertsteuerregelung sieht laut Artikel 4 des Beschlusses vom 21. 4. 1970 Einnahmen vor, „die sich aus der Anwendung

staaten, die von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt werden.“ (Artikel 2 a des Beschlusses vom 21. 4. 1970). — Bei den Abschöpfungen handelt es sich um eine bewegliche Einfuhrabgabe auf landwirtschaftliche Marktordnungsgüter aus Drittländern. Sie dient dem Ausgleich des Preisgefälles zwischen Weltmarktpreis (Importpreis) und EG-Richtpreis (Schwellenpreis) und stellt eine unstetige Einnahmenquelle der EG dar. Liegen die EG-Preise unter den Weltmarktpreisen, kommt es beim Export zu Einnahmen (Ausfuhrabschöpfungen); liegen die Weltmarktpreise unter dem EG-Preis, ergeben sich beim Import der Marktordnungsgüter Einnahmen (Einfuhrabschöpfungen). Die Abschöpfungen werden überwiegend von den nationalen Zollbehörden erhoben und fließen dem Gemeinschaftshaushalt unmittelbar zu. Sie sollen den vier erklärten Zielen der EG-Agrarpolitik dienen, d. h. der Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft, der Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens, der Stabilisierung der Märkte sowie einer Sicherstellung der Versorgung zu angemessenen Preisen. — Unter fiskalischen Gesichtspunkten handelt es sich bei den Abschöpfungen um Einnahmen, deren Höhe besonders schwer prognostizierbar ist. Die gemeinsamen Richtpreise (Schwellenpreise), die Schwankungen der Weltmarktpreise sowie die Unsicherheit über die Drittlandseinfuhren und über den Umfang von Erzeugung und Verbrauch haben dazu geführt, daß Ist-Zahlen und Soll-Zahlen in der Vergangenheit weit auseinanderlagen. Zur Erklärung dieser Schwankungen tragen auch die Währungsausgleichsbeiträge (WAB) bei, die die Landwirte über eine Abschirmung des Agrarsektors von Währungsschwankungen vor Einkommensverlusten schützen sollen. Da die Währungsausgleichsbeiträge im Zuge einer Nettobudgetierung von den Abschöpfungen der Weichwährungsländer abgezogen werden und eine zusätzliche Einnahme der Hartwährungsländer darstellen, ergeben sich aus der Bewertung der Währungen nennenswerte Folgen für die Höhe der Einnahmen aus Abschöpfungen.

¹³¹ „Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind.“ (Artikel 2 a des Beschlusses vom 21. 4. 1970). Die Zuckerabgaben werden als Produktionsabgaben und Lagerabgaben von der Zuckerwirtschaft erhoben. Diese Einnahmenart wird auf der Grundlage der geschätzten Zuckererzeugung der Gemeinschaft getrennt nach Produktionsabgaben und Lagerabgaben berechnet.

¹³² „Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten, die von Gemeinschaftsorganen eingeführt ... werden.“ (Artikel 2 b des Beschlusses vom 21. 4. 1970). Mit der Einführung der Zollunion im Jahre 1975 entfielen die Binnenzölle und die Zolleinnahmen aus dem Warenverkehr mit den Drittländern und wurden zu Eigenmitteln der EG. Die Zahllast und Erhebungskosten liegen am Ort der Einführung; die Zölle werden im Rahmen des GATT vereinbart und bringen der EG keine finanzielle Autonomie. Da die eingeführten Waren mit unterschiedlichen Zolltarifen belegt werden, erfolgen die Einnahmeschätzungen getrennt nach Warengruppen und Herkunftszenzen.

¹³³ Danach zahlten Belgien 6,8 %, Deutschland 32,9 %, Frankreich 32,6 %, Italien 20,2 %, Luxemburg 0,2 % und die Niederlande 7,3 %.

eines Satzes ergeben, der 1 % einer steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage nicht überschreiten darf, welche einheitlich für die Mitgliedstaaten nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmt wird¹³⁴. Diese Mehrwertsteuerregelung kann als eine Art Steuerverbund angesehen werden; der auf eine maximale Höhe von 1 % festgelegte gemeinschaftliche Steuersatz ist der von den einzelnen Mitgliedsländern „als Umlage“ zu entrichtende Prozentsatz. Es ist ein Steuerbescheid an die Mitgliedsländer auf Basis der gemeinsamen Bemessungsgrundlage („Summe aller steuerpflichtigen Warenlieferungen und Dienstleistungen, abzüglich Mehrwertsteuer, der Endstufe in der Gemeinschaft“) und keine Steuer auf alle Personen. Die Obergrenze des Mehrwertsteueranteils ist zugleich eine Obergrenze für die Einnahmenbeschaffung der EG über die Mehrwertsteuer¹³⁵. Der Übergang von den Finanzbeiträgen zu den Mehrwertsteuereinnahmen setzt die Anwendung der 6. Richtlinie des Rates vom 17. 5. 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern (Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: Einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage) durch mindestens drei Mitgliedsländer voraus.

Solange die einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage noch nicht von allen, aber mindestens von 3 Mitgliedstaaten angewendet wird, ergibt sich ein duales System aus Finanzbeiträgen und Mehrwertsteuereinnahmen. In praxi sieht das duale System so aus, daß zunächst die Finanzbeiträge der Länder berechnet werden und zwar entsprechend ihres BSP zu Marktpreisen im Verhältnis zum BSP der gesamten Gemeinschaft. Dann wird der Teil der Ausgaben, der nicht durch Zölle, Agrarabschöpfungen usw. und die Finanzbeiträge gedeckt ist, auf die Mitgliedsländer aufgeteilt, und zwar nach Maßgabe geschätzter Werte über den Umfang der Bemessungsgrundlage. Zur Festlegung der Erhebungsgrundlage für die MwSt-Eigenmittel können zwei Methoden gewählt werden. Bei Methode A — gewählt von Dänemark, Irland und Italien — erfolgt die Berechnung am Hand der in den Steuererklärungen der Steuerpflichtigen enthaltenen Auskünfte. Im Rahmen der Methode B, die bis auf Frankreich, wo noch keine Entscheidung gefallen ist, von den anderen Ländern gewählt wird, erfolgt eine Rückberechnung der Bemessungsgrundlage durch die Divison von Mehrwertsteueraufkommen durch den gewogenen durchschnittlichen Steuersatz¹³⁶.

Da nur Belgien und England die Anpassung ihrer nationalen Umsatzsteuergesetzgebung auf die gemeinschaftliche Bemessungsgrundlage zu dem bereits auf den 1. 1. 1978 hinausgeschobenen Umstellungstermin vornahmen,

¹³⁴ Dieser Anteil entspricht im Jahre 1977 etwa 10 % des gesamten Mehrwertsteueraufkommens der EG-Länder, MacDougall-Gruppe, Band II, S. 520.

¹³⁵ Der wesentliche Unterschied zwischen der Mehrwertsteuerregelung und der EGKS-Umlage besteht darin, daß die EGKS gemäß Artikel 50, Abs. 2 des EGKS-Vertrags zwar auch den Satz nicht um 1 % übersteigen darf, „es sei denn, daß der Rat mit Zweidrittelmehrheit vorher zustimmt“. Nach Artikel 201 des EWG-Vertrags setzt eine Änderung der Mehrwertsteuerregelung jedoch eine Annahme durch die Mitgliedstaaten voraus.

¹³⁶ Vgl. im einzelnen Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 2892/77 des Rates vom 19. 12. 1977 über die Anwendung des Beschlusses vom 21. 4. 1970, Amtsblatt der EG, 20. Jg., Nr. L 336. Erschwerend kommt hinzu, daß innerhalb einer Übergangsbestimmung noch einige Länder Umsätze besteuern, die gar nicht der gemeinsamen Bemessungsgrundlage unterliegen und andere Länder einige Umsätze unbesteuert lassen, obwohl sie zum Gegenstand der Bemessungsgrundlage zählen.

mußte auch dieser Termin verstrecken und im Jahre 1978 weiterhin die Beitragsfinanzierung für alle Mitgliedsländer verwendet werden. Die Anwendung der 6. Richtlinie durch mindestens drei Mitgliedstaaten erfolgte im Jahre 1979. Bis auf die Bundesrepublik, Irland und Luxemburg haben zu diesem Zeitpunkt alle Länder die Umstellung vorgenommen.

Um die Unsicherheit über die Höhe der einzelnen Finanzierungsanteile der Mitgliedsländer beim Übergang von der Finanzbeitrags- auf die Mehrwertsteuerregelung zu verringern, wurde eine Belastungsgrenze festgelegt. So darf gemäß Artikel 4 (1), 2 des Beschlusses vom 21. 4. 1970 die „jährliche Schwankung des Anteils jedes Mitgliedstaates gegenüber dem Vorjahr 2 % nicht überschreiten“. Entstehende Finanzierungslücken sollen durch einen Finanzausgleich unter den Ländern, deren Zahlungen keine Überschreitungen aufweisen, ausgeglichen werden.

Die neuen Mitgliedstaaten England, Irland und Dänemark tragen seit 1973 mit einem steigenden Prozentsatz der bei ihnen anfallenden Agrarabschöpfungen und Zolleinnahmen zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts bei. Die Finanzbeiträge, die bis zum 31. 12. 1974 galten, wurden für Dänemark (2,46 %), Irland (0,61 %) und England (19,32 %) ebenfalls festgelegt. Ab 1978 und 1979 sind lediglich noch Höchstgrenzen für den Anstieg ihres Finanzierungsanteils festgelegt¹³⁷, so daß erst vom Jahre 1980 an eine Art Normalzustand hinsichtlich der Finanzierung der EG erreicht ist.

Im Zuge der Neuverhandlungen der britischen Beitragsbedingungen ist gemäß Ratsbeschuß vom März 1975 am 1. 1. 1976 ein Ausgleichsmechanismus („financial mechanism“) probeweise für 7 Jahre in Kraft getreten, der es der EG erlaubt, an Mitgliedsländer, deren Finanzierungsanteil ihre Wirtschaftskraft übersteigt, Zahlungen ohne Verwendungsauflagen bis zu einer Höchstgrenze vorzunehmen¹³⁸. Diese Situation ist gegeben, wenn das Bruttonsozialprodukt (pro Kopf) eines Mitgliedslandes unter 85 % des Durchschnitts aller EG-Länder sinkt, dieses Land eine reale Wachstumsrate (Bruttonsozialprodukt pro Kopf) von weniger als 120 % der durchschnittlichen Wachstumsrate in der Gemeinschaft aufweist und der Finanzierungsanteil dieses Landes über 10 % höher liegt als bei einer Beitragsfinanzierung auf der Grundlage der relativen Anteile der Mitgliedsländer am Bruttonsozialprodukt der Gemeinschaft¹³⁹.

Neben den Finanzbeiträgen, Eigenmitteln und potentiellen Rückzahlungen gibt es auch Anleihebefugnisse der EG. EIB, EGKS, EAG und unter bestimmten Umständen auch die EWG sind vertraglich berechtigt, zweckgebundene Anleihen aufzulegen, wobei zum Gemeinschaftshaushalt nur die Anleihen der EAG, die Gemeinschaftsanleihen und die Anleihen zur Investitionsförderung zählen. Wegen des Kompetenzwirrwars und der mangelnden Transparenz bei der Kreditaufnahme wird in Zusammenhang mit einer

¹³⁷ Gemäß Artikel 131 der Beitragsakte.

¹³⁸ Vgl. Council Regulation (EEL) No. 1172/76 of 17 May 1976, setting up a financial mechanism, No. L 131/7.

¹³⁹ Vgl. im einzelnen *M. R. Emerson, T. W. K. Scott: The Financial Mechanism in the Budget of the European Community: the hard score of the British renegotiations of 1974 - 1975*, in: *Common Market Law Review*, Band 14, No. 2, Mai 1977 sowie zur Berechnung des gegebenenfalls zurückzuzahlenden Betrags: Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methode, *Bulletin der EG*, Beilage 8/78, S. 15.

neuen Form ihrer Budgetarisierung die Bildung eines Kapitalhaushalts gefordert¹⁴⁰.

Aus Tabelle 3 läßt sich zusammenfassend die Einnahmenentwicklung des EG-Haushalts für die Jahre 1972 - 1979 entnehmen. Dort ist zu erkennen, wie sich die Einnahmenarten nach Ländern zusammensetzen und wie die drei im Jahre 1973 beigetretenen Länder allmählich in das Einnahmen- system hineinwachsen¹⁴¹.

3. Der Übergang von Finanzbeiträgen zum Eigenmittelsystem als Indikator zunehmender Einnahmenautonomie der EG?

Inwieweit sich in der Entwicklung des Anteils der Eigenmittel an den Gesamteinnahmen eine zunehmende Einnahmenautonomie der EG widerspiegelt, ist strittig. Schüler sieht in den eigenen Einnahmen keine originäre Finanzquelle der EG, da die Finanzmasse „in sich“ den Mitgliedstaaten zusteht, die zugunsten der Gemeinschaften verzichten. „Die Gemeinschaft hat insbesondere nicht das Recht der Steuerfindung. Die Finanzquellen der Gemeinschaft sind durch den von den Parlamenten der Mitgliedstaaten ratifizierten Beschuß über das Finanzierungssystem nach Zahl und Höhe begrenzt¹⁴².“ Dieser Aussage, nach der die Finanzautonomie sehr beschränkt bzw. gar nicht gegeben erscheint, steht die Auffassung gegenüber, daß „der Anspruch der Gemeinschaften auf Einnahmen aus der Mehrwertsteuer gleichberechtigt neben denjenigen der Mitgliedstaaten tritt“¹⁴³ und die nationalen Parlamente mit dem Übergang vom System der Finanzbeiträge zu den Eigenmitteln ihren Einfluß auf die EG-Finanzen mehr und mehr verlieren. Trifft letztere Ansicht¹⁴⁴ zu, hätte sich die Einnahmenautonomie der EG durch den Übergang zum Eigenmittelsystem erhöht.

Die Aussage kann vor dem Hintergrund der Einnahmenhöhenheiten differenziert werden. Die Verwaltungs- oder Durchführungshoheit liegt bei den Mitgliedsländern und wird dort im Rahmen der Finanzverwaltung wahrgenommen, in der Bundesrepublik Deutschland also über die Bundesabteilungen (Zollämter) und Landesabteilung (Finanzämter) der gemeinsam von den Landes- und Bundesministern der Finanzen getragenen Finanzverwaltung. Das

¹⁴⁰ Vgl. im einzelnen den Bericht einer Ad hoc-Arbeitsgruppe im Namen des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, Sitzungsdokumente 1978 - 1979, Dok. 150/78 v. 30. 5. 1978, S. 11 ff. (Bericht im Namen des Haushaltsausschusses über den interinstitutionellen Dialog über bestimmte Haushaltssachen).

¹⁴¹ Die Tabellen 1 und 3 sind die Grundtabellen zur Beurteilung des Gemeinschaftshaushalts und liefern die Basisinformation für die Berechnung des Nettoressourcentransfers.

¹⁴² M. Schüler, Die Vierte Ebene, Haushalts- und finanzpolitische Probleme der Europäischen Gemeinschaften, in: Europa-Archiv, Heft 2, 1974, S. 47.

¹⁴³ E. Reister: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1975, S. 33 und S. 118; Reister ist der Ansicht, daß „die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten in Auftragsverwaltung den der Gemeinschaft zustehenden Teil erheben und abführen, hieran nichts zu ändern vermag“. Ebenda: S. 33.

¹⁴⁴ Auch das Bundesministerium der Finanzen spricht seit dem Übergang zu Eigenen Mitteln von einer Finanzautonomie der EG, BMF-Dokumentation vom 3. 4. 1978, S. 5.

Tabelle 3: Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften seit 1972

Eigene Mittel	1972	1973	In Mio. Rechnungseinheiten ^{d)}					Jahr zum 31.12.	
			1974	1975	1976 ^{a)}	1977 ^{b)}	1978 ^{b)}		
a) Zölle									
Belgien	87,1	146,9	199,3	211,8	242,2	255,0	323,0	318,7	
Deutschland	410,9	600,7	768,7	870,2	990,9	1 024,0	1 467,0	1 445,8	
Frankreich	220,7	361,9	493,3	524,5	630,1	628,6	740,0	718,1	
Italien	126,6	261,6	435,6	442,4	606,4	681,6	485,0	451,3	
Luxemburg	2,7	2,9	4,4	3,4	3,2	3,5	4,0	3,9	
Niederlande	109,3	190,8	268,7	293,3	323,0	332,5	490,0	448,7	
Dänemark	—	36,4	49,5	68,0	100,7	110,4	170,0	118,9	
Irland	—	10,7	13,4	21,4	29,8	40,8	47,0	50,0	
Vereinigtes Königreich	—	374,4	504,7	716,0	1 138,2	1 658,0	1 107,0	1 190,0	
Zolleinnahmen insgesamt	957,3	1 986,3	2 737,6	3 151,0	4 064,5	4 734,4	4 833,0	4 745,5	
b) Abschöpfungen und Zuckerabgabe									
Belgien	66,3	28,8	16,1	56,4	129,2	153,0	290,5		
Deutschland	210,8	130,5	92,7	122,2	196,0	300,0	430,6		
Frankreich	147,8	86,8	68,7	70,9	112,3	145,0	190,5		
Italien	248,7	141,9	72,4	138,2	327,8	456,0	396,1		
Luxemburg	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Niederlande	125,8	89,8	29,2	110,5	263,4	307,0	460,6		
Dänemark	—	2,2	3,1	4,4	13,1	23,9	55,9		
Irland	—	2,0	3,9	3,8	9,6	16,6	16,5		
Vereinigtes Königreich	—	28,1	43,9	83,6	112,1	159,1	222,2		
Abschöpfungen insgesamt	799,5	510,2	330,1	590,1	1 163,6	1 560,7	2 063,0	2 144,1	
Eigene Mittel insgesamt	1 765,8	2 496,5	3 067,7	3 741,1	5 228,9	6 295,1	6 896,0	6 889,6	

Beiträge der EGKS für Verwaltungsaufgaben	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	5,0
Abgaben auf Löhne und Gehälter der Mitarbeiter	15,5	19,7	24,7	29,0	33,0	65,2	96,4	
Finanzielle Beiträge								
Belgien	94,1	161,6	137,5	129,3	126,6	166,8	276,4	
Deutschland	336,6	600,2	554,7	662,1	920,8	1 154,9	1 741,1	
Frankreich	462,3	686,8	630,2	750,6	909,8	1 128,8	1 330,8	
Italien	263,9	468,7	405,7	449,9	382,4	440,2	565,8	
Luxemburg	3,2	5,2	4,1	6,2	8,5	10,0	11,6	
Niederlande	76,5	152,2	154,3	124,5	88,6	173,8	346,0	
Dänemark	—	12,6	17,3	29,4	45,4	83,6	147,9	
Irland	—	—	—	—	—	—	40,5	
Vereinigtes Königreich	—	—	—	—	—	—	180,8	
Beiträge insgesamt	1 236,6	2 087,3	1 903,8	2 152,0	2 482,1	3 158,1	5 340,9	6 811,2
Verschiedene Einnahmen	47,5	19,5	22,5	273,5	231,8	47,9	23,7	
Einnahmen insgesamt	3 074,4	4 641,0	5 036,7	6 213,6	7 993,0	9 584,3	12 362,0	13 859,3

a) Voraufg. — b) Schätzungen. — c) Vorentwurf. — d) Vgl. Fußnote d) zu Tabelle 1.
 Zusammenge stellt nach zwei Zeichnungsprospekten zur Unterbringung von Anleihen der Europäischen Gemeinschaften. Zusammenstellungen und Berechnungen für das Jahr 1979 erfolgten nach dem Vorentwurf des Gesamthaushaltspans der EG.

System der Eigenmittel hat in bezug auf die Verwaltungshoheit insoweit Autonomie für die Gemeinschaftsebene gebracht, als die Verwaltung der Einnahmen, etwa in Form der Erhebung und Abführung, bei den Mitgliedsländern nach Maßgabe bestimmter Richtlinien und Rechtsvorschriften liegt. Inwieweit im Rahmen von Durchführungsbestimmungen zur Einnahmenerhebung nicht doch noch eine gewisse und vielleicht in manchen Fällen auch sinnvolle Verwaltungs- und Durchführungsautonomie bei den Mitgliedsländern verbleibt, ließe sich im einzelnen prüfen. Andererseits gibt es derzeit bereits eine Beteiligung an der Steuerverwaltung seitens der EG in Zusammenhang mit Überwachungs- und Kontrollaufgaben im Falle der Zölle und Abschöpfungen.

Die Ertragshoheit für Zölle und Abschöpfungen liegt ausschließlich bei der EG (gebundenes Trennsystem), im Falle der Finanzbeiträge liegt ein Zuweisungssystem vor, während die Mehrwertsteuerregelung Elemente eines Einzelverbundsystems aufweist. Die Obergrenze in Höhe von 1% ist zugleich ein Element einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik.

Die Gesetzgebungshoheit in Hinblick auf die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer liegt via Richtlinien, die wegen ihrer detaillierten Regelungen oft einer Verordnung gleichkommen, beim Ministerrat der EG; die Satzautonomie verbleibt den Mitgliedsländern. In Hinblick auf Zölle, Abschöpfungen und Zuckerabgaben liegt die Gesetzgebungshoheit beim Ministerrat der EG und nicht länger bei den nationalen Parlamenten, die jedoch Ministerratsbeschlüsse ratifizieren müssen.

Bezieht man in Zusammenhang mit der Einnahmenautonomie Überlegungen zur fiskalischen Ergiebigkeit des neuen Eigenmittelsystems mit ein, so stellt sich die neue Regelung als im doppelten Sinne undynamisch heraus. So können zum einen Zölle und Abschöpfungen zwar als eigene Finanzierungsmittel angesehen werden, jedoch nicht als solche, die aus fiskalischen Gründen geändert werden könnten. Finanzbeiträge schaffen ebenfalls keine fiskalische Autonomie, da sie direkt abhängen von der Höhe der Differenz zwischen EG-Ausgaben und den anderen EG-Einnahmen. Das Ausmaß dieser Differenz bestimmt die Höhe der Finanzbeiträge bzw. die Höhe des MwSt-Anteils. Die Ausgaben werden — von geringfügigen Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments einmal abgesehen — vom Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften festgelegt¹⁴⁵. Da die Finanzbeiträge zwar relativ, nicht aber absolut festgelegt wurden und die 1%-Regelung eine Obergrenze bedeutet, stellt die Mehrwertsteuerregelung eine „engere Lösung“ dar. Ist nämlich ein Satz von 1 % der gemeinsamen Bemessungsgrundlage erreicht, muß mit Hilfe der Mitgliedsländer eine neue Finanzierung gefunden werden, während der BSP-Schlüssel grundsätzlich auf jeden Finanzierungsbedarf angewendet werden kann. Nach herrschender Auslegung des Beschlusses vom April 1970 — jedoch nicht durch vertragliche Regelung — gilt die 1 %-Grenze

¹⁴⁵ Beim Europäischen Parlament liegt seit 1975 lediglich die letzte Entscheidung bei den „nicht-obligatorischen“ Ausgaben, zu denen die Sozial- und Regionalausgaben gehören. In diesen Bereichen liegt innerhalb gewisser Grenzen bezüglich der Zuwachsrate eine Autonomie des Europäischen Parlaments vor. Bei den obligatorischen Ausgaben, überwiegend Agrarausgaben, und über 85 % der Gesamtausgaben im Jahre 1978 trägt der Rat die letzte Verantwortung. Vgl. H. Blümich: Haushaltsverfahren der Europäischen Gemeinschaften und die Haushaltsbefugnisse ihrer einzelnen Organe, Bonn 1976 (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Materialien Nr. 43, August 1976).

auch für die Beitragsfinanzierung. Der Wechsel im Einnahmensystem bringt unter dem Aspekt fiskalischer Autonomie keine Vorteile. — Zum anderen handelt es sich im Falle der Mehrwertsteuerregelung um eine wenig wachstumsreagible Bemessungsgrundlage. Nicht besteuerte Sektoren, z. B. das Gesundheitswesen, wachsen schneller als die der europäischen Mehrwertsteuer-bemessungsgrundlage unterliegenden Umsätze, so daß es zu einer Steuer-erosion kommen könnte¹⁴⁶.

Insgesamt gesehen bestätigte sich die in der Literatur geäußerte Ansicht einer bestehenden Einnahmenautonomie, allerdings nicht in dem dort verschiedentlich behaupteten Umfang¹⁴⁷ und mit anderen als den dort vorgebrachten Argumenten¹⁴⁸.

4. Eigenmittelsystem und Fondsfinanzierung der EG

Mit dem Übergang zum System der Eigenmittel hat sich der Wechsel von der Fondswirtschaft zur Anwendung des Nonaffektionsprinzips (Artikel 5 des Beschlusses vom 21. 4. 1970) vollzogen und damit zu einer budgetären Integration, die mittlerweile auch das europäische Haushaltrecht vorschreibt und die im übrigen auch im Haushaltrecht der meisten EG-Länder verankert ist. Die weitere Verwendung der Bezeichnung Agrarfond, Sozialfonds, Regionalfonds usw. ist mittlerweile irreführend¹⁴⁹, wenn auch, wie im Falle der Agrarausgaben ein Fondsgedanke naheliegt, da (a) der EG-Haushalt zu etwa 75 % aus Agrarausgaben besteht und (b) in der Diskussion über „nationale Quoten“ (Finanzierungsanteile und Rückflußanteile) ein Fondsdenken verbreitet zu sein scheint; auch (c) aufgabenspezifische Einnahmenarten (Abschöpfungen, Zuckerabgaben) führen leicht zu einem Fondsdenken. Schließlich ergibt sich (d) der Fondsgedanke, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Haushaltspolitik der EG weniger ein Dokument integrierter finanzpolitischer Entscheidungen ist, sondern ein Ergebnis von Einzelentscheidungen der verschiedenen Ministerräte.

In frühen Stufen der Entwicklung einer Finanzwirtschaft wird ein System der Fondsfinanzierung oft als sinnvoll angesehen, zumal es bei geringer Anzahl der Fonds den Gegenstand der Finanzwirtschaft auch noch erkennen läßt, die Selbstverantwortung stärkt und bei der Finanzierung Zahlungs-

¹⁴⁶ Vgl. zu den Steuerbefreiungen bei Lieferungen, sonstigen Leistungen und Eigenverbrauch: Entwurf eines Umsatzsteuergesetzes (UStG 1979), BTD 8/1979 vom 5. 5. 1978, zweiter Abschnitt.

¹⁴⁷ So spricht etwa *Harbrecht* von der „volle(n) finanzielle(n) Autonomie“ der EG. W. *Harbrecht*: Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart 1978, S. 167 f. (Zitat S. 168).

¹⁴⁸ Zur Einschätzung der Finanzautonomie der EG aus juristischer Sicht vgl. C.-D. *Ehlermann*: Applying the New Budgetary Procedure for the First Time (Article 203 of the EEF treaty), in: Common Market Law Review, Vol. 12, 1975, S. 325 ff. und G. *Isaac*, La rénovation des institutions financières des communautés européennes depuis 1970, in: Revue trimestrielle du droit européen, 1973, S. 670 ff. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Analyse der Entwicklung in den 50er Jahren bei M. *Dahms*: Die Finanzhaushalte der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG und EAG) in Hinblick auf einen zukünftigen internationalen Finanzausgleich, Diss. München 1960, S. 62 ff.

¹⁴⁹ Zur historischen Entwicklung und Finanzierung der Fonds vgl. E. *Reister*: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 66 - 93.

widerstände möglicherweise vermindert. In dem Maße jedoch, wie zur Allokationsfunktion auch Verteilungs- sowie Stabilisierungsaufgaben hinzutreten und das Haushaltsverfahren zunehmend parlamentarisch bestimmt und kontrolliert wird, ist eine koordinierte Aufgabenerfüllung vorzuziehen¹⁵⁰.

Derzeit zeichnet sich in der EG eher eine verstärkte budgetäre Integration aller Institutionen ab als eine Rückentwicklung zum Fondssystem. Der Haushaltausschuß fordert diese Universalität des Haushalts¹⁵¹, wenn er wünscht, daß der EGKS-Haushalt an den EG-Haushalt „herangeführt“ werden soll, ohne eine Fusion der Verträge abzuwarten. Dieser Wunsch nach einem Einheitsbudget äußert sich auch in der Ablehnung jedweder Zweckbindung ebenso wie in dem Verlangen, auch neuere Einnahmenarten, wie etwa die Mitverantwortungsabgabe im Milchsektor oder die Währungsausgleichsbeträge, tatsächlich von allen Mitgliedstaaten zugunsten aller Gemeinschaftsausgaben abzuführen und nicht, wie im Falle der Beispiele, eine Saldierung bzw. Nettobudgetierung vorzunehmen¹⁵².

Summary

The mutual dependence between financing the EG and the attempts to unite Europe is the subject of this article, a theme which is neglected in discussions on the prerequisites for a European economic and monetary union. In order to discuss concrete proposals for financing criteria

¹⁵⁰ Ohne an dieser Stelle das Pro- und Contra einer totalen oder partiellen Fondswirtschaft, die es im übrigen im Falle der EGKS, der EIB und des EEF noch gibt, zu erörtern, sei nur eine These erwähnt, die auch im nationalen Bereich zunehmend an Bedeutung zu gewinnen scheint. Es wird behauptet, daß eine effektive Inzidenz der Zahlungsströme in einem Fondssystem besser ermittelt werden kann bzw. daß der Grundsatz der Non-affektion die Klarheit einer effektiven Budgetinzidenz mindere. So sehr eine Vielzahl von Programmen, konzipiert für die verschiedenen Sektoren, Regionen und/oder Personen die Gefahr einer unkoordinierten Mittelvergabe heraufbeschwört, so wenig ist jedoch zu erkennen, wieso haushaltrechtliche und haushaltstechnische Veränderungen die Ermittlung einer effektiven Zahlungs- und Leistungsinzidenz erleichtern sollen. Die Bestimmung der Inzidenz eines Einzelsteueraufkommens oder des Gesamtsteueraufkommens wird im Rahmen eines Fondssystems ebenso wenig erleichtert wie die vielfältigen Probleme der Bewertung und effektiven Verteilung von Ausgaben- bzw. Leistungsströmen. Um eine andere Argumentationsbasis handelt es sich allerdings, wenn im Nonaffektionssystem die Gefahr einer Fehlsteuerung und Eigendynamik der Ausgabenentwicklung gesehen wird. Diese Überlegung, die aus Gründen der Sichtbarmachung einer direkten Verantwortungsnähe eine Zweckbindung nahelegt, richtet sich jedoch in gewisser Weise gegen die Parlamentsautonomie.

¹⁵¹ Bericht im Namen des Haushaltausschusses über die Leitlinien des Europäischen Parlaments zur Haushalts- und Finanzpolitik der EG für 1979, Europäisches Parlament, Sitzungsberichte 1978/79, Dokument 3/78.

¹⁵² Es wäre auch eine Einschätzung des gegenwärtigen Einnahmensystems anhand der Haushaltsgrundsätze und Budgetfunktionen sinnvoll gewesen, insb. wenn der gesamte EG-Haushalt, also gleichzeitig auch die Ausgaben, hätte beurteilt werden sollen. Zu einer Beurteilung anhand der Haushaltsgrundsätze vgl. E. Reister: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 133 ff.

for an economically appropriate revenue system are developed, i.e., the financing of the EG is regarded primarily as a problem of vertical fiscal adjustment. A brief structuring of the problem precedes a search for economic grounds for assigning revenue jurisdiction to the "Fourth Level"; at the same time it is examined what knowledge can be acquired from an economic theory of federalism. The central theme is an "integration approach" in the context of which the integration process is analysed first in regard to the effects of adjustment on the member countries and then in relation to its demands on future revenue from the standpoint of the new level which is being created. In another chapter the revenue system is analysed as a parameter of regional redistribution. The last chapter contains comments on the continued development of the European revenue system in relation to integration; financing proposals are examined on the basis of the criteria developed and a new proposal is put forward for discussion. These considerations become more important because under the current financing arrangements and with the number of Member States in 1979, the financial resources of the Community will be exhausted at latest at the beginning of the 1980s and European integration will therefore reach its limit on the financial side.

Die europäische Agrarpolitik als Finanzausgleichsproblem

Von *Carsten Thoroe*, Kiel

I. Finanzausgleichsaspekte der EG-Agrarpolitik

Für die Analyse von Finanzausgleichsproblemen in der Europäischen Gemeinschaft ist die EG-Agrarpolitik von zentraler Bedeutung. Zwar gibt es in der Europäischen Gemeinschaft kein Finanzausgleichssystem in dem engen Sinne, daß Finanztransfers mit dem Ziel des Ausgleichs von nationalen Unterschieden in Steuerkraft und Steueraufkommen eingesetzt werden. Die EG ist aber mehr als eine Freihandelsunion, in der die Gewinne und auch eventuell eintretende Verluste eines freien innergemeinschaftlichen Warenaustausches und einer gemeinsamen Außenhandelspolitik dort belassen werden, wo sie infolge des grenzübergreifenden Handels mit Waren und Dienstleistungen anfallen. Aus der Wahrnehmung von Aufgaben auf der Gemeinschaftsebene und ihre gemeinsame Finanzierung ergeben sich Verteilungswirkungen für die EG-Mitgliedsländer. Durch den Haushalt der EG fließt ein beträchtlicher Strom an finanziellen Mitteln, zu dessen Aufkommen die einzelnen Länder und Regionen der Europäischen Gemeinschaft recht unterschiedlich beitragen und durch den sie bei der Mittelverteilung über die Ausgaben der EG für die gemeinsame Politik sehr verschieden bedacht werden. Die Verteilungswirkungen der Gemeinschaftspolitik werden ganz entscheidend von der gemeinsamen Agrarpolitik geprägt; von den Ausgaben des EG-Haushalts entfallen mehr als Dreiviertel auf die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik¹.

Die Agrarpolitik in der Europäischen Gemeinschaft hat seit Jahren mit schwerwiegenden Problemen zu kämpfen. Strukturelle Überschüsse auf einer Reihe von Agrarmärkten, eine hohe Protektion im Handel mit Drittländern und stark angestiegene finanzielle Lasten haben den Spielraum für die gemeinsame Agrarpolitik stark eingeengt und Ziel-

¹ Im Haushaltsplan der EG für das Jahr 1979 sind Ausgaben in Höhe von 13,7 Mrd. ERE veranschlagt; mehr als 10 Mrd. ERE entfallen davon auf den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), vgl. Endgültige Feststellung des Nachtragshaushaltsplans Nr. 2 der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1975, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 22. Jg. (1979), Nr. L 157.

konflikte mit anderen Politikbereichen, vor allem mit der Außenpolitik und der Finanzpolitik, drängen auf eine grundlegende Reform der gemeinsamen Agrarpolitik. Bisher hat sich die gemeinsame Agrarpolitik als wenig reformfähig erwiesen; die Probleme der Agrarpolitik sind mehr verwaltet als gelöst worden. Widerstrebende nationale Interessen haben sachgerechte Lösungsansätze vielfach blockiert, vor allem wohl auch deshalb, weil mit ihnen einhergehende nationale Umverteilungsprobleme nicht gelöst werden konnten. Der über die gemeinsame Agrarpolitik erfolgende Finanztransfer ist inzwischen stark angewachsen. Er wird mittlerweile vielfach als Besitzstand angesehen, den es bei anstehenden agrarpolitischen Entscheidungen zu verteidigen gilt. Eine grundlegende Reform der Agrarpolitik — wie sie von vielen Seiten gefordert wird — erscheint so nur möglich, wenn für Finanzausgleichsprobleme Lösungen außerhalb des Agrarbereichs gefunden werden.

Die Landwirtschaft und der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind bereits in der Frühphase der wirtschaftlichen Integration der Europäischen Gemeinschaft in den gemeinsamen Markt einbezogen, obwohl beträchtliche Unterschiede in der Struktur der Landwirtschaft und auch der Landwirtschaftsförderung in den einzelnen Mitgliedsländern der Einigung auf eine gemeinsame Agrarpolitik im Wege standen. Hierauf haben vor allem die Länder gedrängt, die ihre Industriewaren relativ stark protektioniert hatten und gleichzeitig über ein großes landwirtschaftliches Produktionspotential verfügten². Im Agrarbereich erwarteten sie überproportionale Integrationsvorteile zum Ausgleich für vorhergesehene unterproportionale Integrationsvorteile oder Integrationsnachteile im Industriebereich. Um die im EWG-Vertrag festgesetzten Ziele — Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte, Sicherung der Nahrungsversorgung und Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen — zu erreichen, wurde von den im EWG-Vertrag vereinbarten alternativen Organisationsformen für die Agrarmärkte — gemeinsame Wettbewerbsregeln, bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen oder eine Europäische Marktordnung — nach und nach für fast alle bedeutsamen Agrarerzeugnisse die weitestgehende Integrationsform eingeführt, die Europäische Marktordnung³.

² Bereits Anfang der fünfziger Jahre gab es Bemühungen, eine Agrarunion nach dem Vorbild der Montanunion zu gründen. So legte der damalige französische Landwirtschaftsminister *Pflimlin* im Jahr 1951 einen Plan für eine Agrarunion vor, der in fast vollständiger Parallelie zum Schumann-Plan konstruiert war. Vgl. *F. Baade, F. Fendt*: Die deutsche Landwirtschaft im Ringen um den Agrarmarkt Europas, Baden-Baden 1971, S. 19 ff.

³ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, BGBl. II, S. 766, Art. 39 und 40.

Nach einer Übergangsphase wurden bereits in den Jahren 1967 und 1968 für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse gemeinsame Marktordnungen in Kraft gesetzt. In den folgenden Jahren wurden dann auch weniger ins Gewicht fallende Erzeugnisse in das System der Agrarmarktordnungen einbezogen⁴. Inzwischen wird der weitaus überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Erzeugung von Marktordnungen erfaßt⁵. Bemühungen, das System der Agrarmarktordnungen noch weiter auszuweiten, stießen in den letzten Jahren allerdings auf starken Widerstand. Die Beratungen über Marktordnungen für Lamm- und Schaffleisch sowie für Kartoffeln kommen seit Jahren kaum voran.

Die einzelnen Marktordnungen sind im Detail recht unterschiedlich konzipiert. Gemeinsam ist ihnen, daß versucht wird, über ein System administrierter Preise die Entwicklung auf den Agrarmärkten zu steuern: Richtpreise und Orientierungspreise sollen als eine Art Preisziel den am Markt Beteiligten eine Orientierung über die angestrebte Preisentwicklung geben; Schwellenpreise, Einschleusungspreise und Referenzpreise dienen als Bezugspunkte für die Berechnung von Abschöpfungen auf Importe aus Drittländern; Interventionspreise und Grundpreise sind maßgebend für Interventionen auf dem EG-Binnenmarkt⁶. Dabei werden die EG-Märkte weitgehend durch variable Einfuhrabschöpfungen und Ausfuhrerstattungen von den Weltmärkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse abgekoppelt. Auf Einführen aus Drittländern werden Abschöpfungen erhoben, die die Preisdifferenz zwischen den Weltmarktpreisen und den für den EG-Binnenmarkt festgesetzten Preisen ausgleichen. Damit soll sichergestellt werden, daß die auf den EG-Märkten angestrebten Preise nicht durch Importe aus Drittländern unterboten werden können. Schwankungen der Weltmarktpreise werden durch kompensatorische Veränderungen der Abschöpfungsbeträge aufgefangen, so daß Preisschwankungen auf den Weltmärkten nicht auf die Preisentwicklung auf den EG-Märkten durchschlagen. Für Exporte aus der EG in Drittländer werden analog zu den Abschöpfungen Erstattungen geleistet. Sie sollen den Unterschied zwischen den Weltmarktpreisen und den Preisen auf den EG-Märkten aus-

⁴ Zur zeitlichen Folge des Inkrafttretens der Marktordnungen vgl. Anhang Tabelle I.

⁵ Für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die keinen Marktordnungen unterliegen, gilt in der Regel ein gemeinsamer Zolltarif der EG, im innergemeinschaftlichen Warenverkehr werden keine Zölle erhoben. Bei den Produkten, die nicht von Marktordnungen erfaßt werden, handelt es sich im wesentlichen um Lamm- und Schaffleisch, Pferdefleisch, Kaninchen, Wolle, Hühnchenfrüchte sowie um Kartoffeln. Vgl. H. E. Buchholz: Agrarmarkt: EWG-Marktordnungen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWw.), Bd. 1, Stuttgart, New York, Tübingen 1976, S. 87 ff., hier S. 101.

⁶ Vgl. H. E. Buchholz: Agrarmarkt: EWG-Agrarmarktordnungen, a.a.O., S. 90 ff. und die dort angegebene Literatur.

gleichen und damit sicherstellen, daß die landwirtschaftlichen Erzeugnisse aus der EG im internationalen Handel wettbewerbsfähig werden.

Neben der Abkopplung von der Entwicklung auf den Weltagarmärkten durch das System der variablen Abschöpfungen und Erstattungen ist in den Agrarmarktordnungen ein breites Bündel an Interventionsmaßnahmen vorgesehen⁷. Diese sind auf die spezifischen Besonderheiten der einzelnen Produkte zugeschnitten. Sie kommen zum Einsatz, wenn die Preise auf den EG-Agrarmärkten das durch die gemeinsame Preispolitik angestrebte Preisniveau für die Erzeuger um ein festgelegtes Maß unterschreiten. Die Ausgestaltung des Agrarmarktordnungssystems macht deutlich, daß in der gemeinsamen Agrarpolitik den Interessen der Produzenten an einer angemessenen Lebenshaltung Priorität vor dem Interesse der Verbraucher an einer preisgünstigen Versorgung mit Nahrungsmitteln eingeräumt wurde.

Die Ausgaben der gemeinsamen Agrarpolitik werden über den „Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL) abgewickelt. Aufgebracht werden diese Mittel von den Mitgliedsländern gemeinsam, zunächst durch — im Zeitablauf angestiegene — Anteile an den Marktordnungseinnahmen und nach dem Anteil der Mitgliedsländer am gemeinsamen Sozialprodukt gestaffelte Finanzbeiträge, mit der Neuordnung der Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften durch der EG übertragene Eigenmittel zur Deckung der Ausgaben für die gemeinsame Politik.

Durch das EG-Agrarmarktordnungssystem werden in zweifacher Weise Verteilungsaspekte zwischen den Mitgliedstaaten berührt. Zum einen ziehen die Länder aus der Solidarität bei der Finanzierung der Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik einen unterschiedlichen Nutzen. Je mehr sie an Ausgaben der Gemeinschaft an sich ziehen können und je geringer ihr Beitrag zur Finanzierung dieser Ausgaben, desto größer ihr Vorteil. Zum anderen profitieren sie auch in unterschiedlichem Maße davon, daß die Agrarproduktion gegenüber Drittländern in hohem Maße protektioniert, der innergemeinschaftliche Handel mit Agrarerzeugnissen aber frei von Importabgaben ist. So können die Lasten des Agrarprotektionismus durch innergemeinschaftlichen Handel umverteilt werden. Für beide Bereiche sollen im folgenden zunächst die Größenordnungen der Verteilungswirkungen umrissen werden.

⁷ Die EG-Kommission kann insgesamt gesehen nahezu hundert verschiedene Interventionsmaßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Agrarmarktordnungen durchführen. Vgl. Brüsseler Repertoire zur Ordnung der Agrarmärkte, in: Agra-Europe, Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst, 19. Jg. (1978), Nr. 34 vom 28. August 1978.

II. Finanzausgleich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik

II.1. Finanztransfers aufgrund der finanziellen Solidarität

Durch eine Gegenüberstellung der Verteilung von Ausgaben und Einnahmen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik nach Mitgliedsländern lassen sich Nettotransferströme zwischen den einzelnen EG-Ländern errechnen. Solche Berechnungen erfreuen sich meist eines regen Interesses in der Diskussion über nationale Vorteile und Nachteile der EG-Integration in der Auseinandersetzung darüber, wer „Nutznießer“ und wer „Zahlmeister“ der europäischen Integration ist. Deshalb sei schon einleitend betont, daß sich solche Fragen nicht allein anhand der Analyse von Finanzströmen beantworten lassen, schon gar nicht anhand von empfangenen und geleisteten Zahlungen für einzelne Bereiche der gemeinsamen Politik⁸. Die Finanzströme zeigen aber, was von den einzelnen Ländern zur Finanzierung der Agrarpolitik an Mitteln aufgebracht werden muß und wieviel ihnen hiervon wieder zufließt.

Die Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik sind mit der Einführung der Agrarmarktordnungen im Wirtschaftsjahr 1967/68 sprunghaft angestiegen (Tabelle 1). Danach zeigen diese Ausgaben von Jahr zu Jahr ausgeprägte Schwankungen, insgesamt gesehen ist aber ein deutlich ansteigender Trend zu erkennen. In den Schwankungen spiegelt sich zum einen die Entwicklung der Preise auf den Weltagarmärkten wider; hohe Weltmarktpreise bedeuten niedrige Exporterstattungen und damit bei gleichem Exportvolumen niedrigere Erstattungsausgaben. Zum anderen zeigen sich in ihnen zyklische und witterungsbedingte Schwankungen der landwirtschaftlichen Produktion sowie Veränderungen in der Lagerhaltungspolitik der Gemeinschaft. Der ansteigende Trend der Ausgaben ist vor allem mit dem ansteigenden Grad der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln innerhalb der Gemeinschaft zu erklären, mit dem zunehmende Interventionen auf den EG-Agrarmärkten einhergehen und mit dem die Ausgaben für Exporterstattungen ansteigen. Neben den Ausgaben für Maßnahmen im Rahmen der Agrarmarktordnungen, die mehr als 95 v. H. der Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik ausmachen, werden über die gemeinsame Agrarpolitik auch strukturverbessernde Maßnahmen finanziert. Die Ausgaben für die gemeinsame Agrarstrukturpolitik fallen aber gegenüber den Marktordnungsausgaben nur wenig ins Gewicht.

Auch die Einnahmen aufgrund der gemeinsamen Agrarpolitik zeigen sehr starke Schwankungen. Veränderungen der Preise auf den Welt-

⁸ Einen Überblick über Nettotransferströme auch im Rahmen anderer Bereiche der gemeinsamen Politik bis etwa 1973 gibt Reister. Vgl. E. Reister: Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1975.

Tabelle 1

Ausgaben und Einnahmen der EG-Agrarpolitik, 1962 bis 1979 (Mio. RE^a)

Haushaltsjahr	Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)			Einnahmen aufgrund der gemeinsamen Agrarpolitik ^b)		
	insgesamt	Marktordnungsausgaben (Abteilung Garantie)	Ausgaben für die gemeinsame Agrarstrukturpolitik (Abt. Ausrichtung)	insgesamt	Ab schöpfungen	Zuckerabgabe
1962/63	38	28	10	.	.	.
1963/64	68	51	17	.	.	.
1964/65	214	160	54	.	.	.
1965/66	320	239	81	.	.	.
1966/67	519	396	123	.	.	.
1967/68	1 527	1 039	488	.	.	.
1968/69	2 078	1 643	435	.	.	.
1969 - 2. Halbjahr	1 989	1 669	320	.	.	.
1970	2 806	2 604	202	.	.	.
1971	1 813	1 571	242	.	.	.
1972	2 559	2 392	167	799	618	181
1973	3 830	3 660	170	509	411	98
1974	3 333	3 098	235	330	255	75
1975	4 940	4 727	213	590	510	80
1976	5 834	5 570	264	1 163	1 035	128
1977	6 909	6 662	247	2 290 ^{e)}	1 972 ^{e)}	318 ^{e)}
1978 ^{a) c)}	9 002	8 677	325			
1979 ^{a) d)}	10 021	9 696	325			

a) Ab 1978 in ERE.

b) Erst nach der Neuregelung zur Finanzierung des Gesamthaushalts der Gemeinschaft (1971) berechnet.

c) Vorläufig.

d) Haushaltssätze — einschließlich des ersten Nachtragsbudgets.

e) Abweichend von der Haushaltssordnung vom 21. 12. 1977 sind die Einnahmen von November und Dezember 1977 nicht dem Jahr 1978, sondern aus Gründen der Vergleichbarkeit dem Jahr 1977 zugerechnet.

Quelle: Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, lfd. Jahrgänge.

märkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse schlagen voll auf die Einnahmen aus Importabschöpfungen durch. So hat der starke Anstieg der Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse in den Jahren 1973 und 1974 die Abschöpfungseinnahmen drastisch vermindert; mit dem Rückgang der Weltmarktpreise in den Jahren danach haben die Abschöpfungseinnahmen wieder rapide zugenommen. Die Einnahmen aus der Zuckerabgabe — einer Abgabe, durch die die Erzeuger an den Kosten der Verwertung von Produktionsüberschüssen beteiligt werden⁹ — geben die Lage auf dem Zuckermarkt recht deutlich wieder; geringe Einnahmen korrespondieren mit einer relativ niedrigen Zuckererzeugung in der Gemeinschaft und hohen Zuckerpreisen auf dem Weltmarkt, hohe Einnahmen mit einer hohen Erzeugung und niedrigen Weltmarktpreisen.

Der durch die EG-Agrarpolitik bewirkte Nettotransfer ließ sich in den Jahren vor 1971 relativ einfach ermitteln. In dem bis dahin gelgenden System der Finanzbeiträge waren zur Deckung der Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik besondere Aufbringungsschlüssel festgesetzt, so daß die Nettoposition der Mitgliedstaaten durch eine Gegenüberstellung von geleisteten Finanzierungsbeiträgen und empfangenen Übertragungen ermittelt werden konnte. Über die gemeinsame Marktordnungspolitik (Abteilung Garantie des EAGFL) wurden im Zeitraum 1962 bis 1970 etwa 1,3 Mrd. Rechnungseinheiten (RE) umverteilt (Tabelle 2). Davon flossen Frankreich etwa 70 v. H. und den Niederlanden etwa 30 v. H. zu. Nettozahler waren die Bundesrepublik mit 61 v. H., Italien mit 26 v. H., Belgien mit 11 v. H. und Luxemburg mit ½ v. H.

Der Finanztransfer im Rahmen der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik fällt vom Volumen her sehr viel bescheidener aus. Zwar war die jährliche Finanzausstattung für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur zunächst auf ein Drittel der Mittel für Marktordnungsausgaben festgesetzt worden¹⁰, aber bereits ab 1967 wurde ein fester Plafond für die Abteilung Ausrichtung des EAGFL, über die die Agrarstrukturmaßnahmen finanziell abgewickelt werden, vorgegeben¹¹. Dieser wurde im Zuge der EG-Erweiterung von 285 Mio. RE auf 325 Mio. RE aufgestockt¹². Die Umverteilungsmasse im Rahmen der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik ist unterschiedlich hoch, je nachdem, ob

⁹ In der Marktordnung für Zucker sind mengenmäßige Erzeugungsbeschränkungen festgelegt. Für Mengen, die über eine festgesetzte Grundquote hinausgehen, werden die Erzeuger über die Zuckerabgabe zur Finanzierung der Vermarktungskosten herangezogen. Vgl. H. E. Buchholz: Agrarmarkt: EWG-Agrarmarktordnungen, a.a.O., S. 96 f. .

¹⁰ Vgl. Verordnung Nr. 25/62 EWG; Artikel 5, Abs. 2.

¹¹ Vgl. Verordnung Nr. 130/66 EWG.

¹² Vgl. Verordnung Nr. 2788/72 EG.

Tabelle 2

Finanztransfer zwischen den EG-Ländern durch die gemeinsame Agrarmarktordnungspolitik (Abteilung Garantie des EAGFL), 1962 - 1970 (Mio RE)

Mitgliedstaat	Empfangene Übertragungen	Geleistete Finanzierungsbeiträge	Netto-position ^{a)}	Anteil an der Umverteilungsmasse ^{b)} — in vH —
Belgien	521,5	669,3	— 147,8	— 11,2
Bundesrepublik Deutschland	1 556,9	2 360,9	— 804,0	— 60,9
Frankreich	2 855,9	1 942,2	+ 913,7	+ 69,2
Italien	1 565,0	1 925,0	— 360,0	— 27,3
Luxemburg	5,4	13,5	— 8,1	— 0,6
Niederlande	1 323,4	917,2	+ 406,2	+ 30,8
nachrichtlich: Umverteilungsmasse ^{b)} ..			1 319,9	

a) Empfangene Leistungen abzüglich geleisteter Finanzierungsbeiträge.

b) Umverteilungsmasse gleich Summe der Nettopositionen gleichen Vorzeichens.

Quelle: Erster Finanzbericht über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft für das Jahr 1971, hrg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1973. — Eigene Berechnungen.

man die Mittelbindungen oder die effektiven Zahlungen zugrunde legt; denn die Abwicklung der bewilligten Vorhaben geht nur sehr schleppend voran. Im Zeitraum 1964 bis 1970 wurden weniger als 40 v. H. der bewilligten Mittel abgerufen (Tabelle 3). Italien konnte in diesem Zeitraum mehr als 90 v. H. der Umverteilungsmasse für sich beanspruchen, die von Frankreich etwa zur Hälfte, von der Bundesrepublik zu einem Drittel und von den Niederlanden und Belgien jeweils zu etwa einem Zehntel aufgebracht wurde.

Über die EG-Marktordnungspolitik und die gemeinsame Agrarstrukturpolitik zusammengenommen, wurden von 1962 bis 1970 etwa 1,25 Mrd. RE umverteilt (Tabelle 4). Nettoempfänger waren Frankreich (68 v. H.) und die Niederlande (32 v. H.); Nettozahler die Bundesrepublik Deutschland (67 v. H.), Italien (20 v. H.) und Belgien (13 v. H.). Insgesamt gesehen wird die Richtung und das Ausmaß der Nettofinanzierungsströme im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik weitgehend durch die nationale Versorgungslage mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen bestimmt: Die Länder, in denen die inländische Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen die heimische Nachfrage übertrifft,

**Tabelle 3: Finanztransfer zwischen den EG-Ländern durch die gemeinsame Agrarstrukturpolitik
(Abteilung Ausrichtung EAGFL), 1964 - 1970 (Mio RE)**

Mitgliedstaat	Leistungen		Finanzierungsbeiträge		Nettoposition	
	Mittel-bindungen ^{a)}	Zahlungen	Aufgrund der Mittel-bindungen	Aufgrund der Zah-lungen ^{b)}	Aufgrund der Mittel-bindungen	Aufgrund der Zah-lungen
Belgien	37,8	10,5	55,4	21,3	- 17,6	- 10,8
Bundesrepublik Deutschland	147,6	41,7	212,0	81,1	- 64,4	- 39,4
Frankreich	115,4	20,2	210,8	80,6	- 95,4	- 60,4
Italien	333,0	168,7	145,7	55,9	187,3	112,8
Luxemburg	10,1	8,7	1,4	0,5	8,7	8,2
Niederlande	41,8	12,7	60,4	23,1	- 18,6	- 10,4
EG insgesamt	685,7	262,5	685,7	262,5	-	-
nachrichtlich: Umverteilungsmasse ^{c)} :					196,0	121,0

a) Die für eine Strukturerhebung bereitgestellten und nicht verwendeten Mittel in Höhe von 0,7 Mio RE wurden den Ländern gemäß ihren Anteilen an den Mittelbindungen zugerechnet. — b) Für die Zahlungen wurde die gleiche Struktur wie für die Mittelbindungen zugrunde gelegt. — c) Umverteilungsmasse gleich Summe der Nettoposition gleichen Vorzeichens.

Quelle: Erster Finanzbericht betreffend den europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft für das Jahr 1971, vorgelegt von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, SEK (73) 1259, endg., Brüssel 1973. — Eigene Berechnungen.

sind Nettoempfänger, Länder mit einer die heimische Erzeugung übersteigenden Nachfrage sind Nettozahler des über die EG-Agrarpolitik ablaufenden Finanztransfers. Nur Italien konnte seine sich aus der Versorgungslage bei Nahrungsmitteln ergebende Position als Nettozahler durch positive Nettotransfers im Rahmen der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik deutlich verbessern.

Für die Jahre nach 1971 kann der Finanztransfer im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik nicht mehr unmittelbar durch eine Gegenüberstellung der Ausgaben- und Einnahmenseite des Agrarfonds ermittelt werden. Im Zuge der Neuordnung der Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaft wurde das System der Finanzbeiträge durch ein System der Eigenmittel ersetzt¹³. Im System der Eigenmittel werden die Fonds für die Bereiche der gemeinsamen Politik nicht mehr einzeln ausgeglichen, sondern über den EG-Haushalt insgesamt abgerechnet. Die Einnahmen der EG dienen unterschiedslos der Finanzierung aller Ausgaben der EG. Deshalb kann der Finanztransfer nicht mehr unmittelbar durch eine Gegenüberstellung der über den Agrarfonds abgerechneten finanziellen Transaktionen ermittelt werden; vielmehr bedarf es Annahmen darüber, wie die Ausgaben der gemeinsamen Agrarpolitik finanziert werden. Obwohl es vom Prinzip her dem Eigenmittelbeschuß widerspräche, könnte man davon ausgehen, daß die aus Einnahmen im Rahmen der Agrarmarktordnungen resultierenden Eigenmittel der EG zur Abdeckung der Agrarausgaben dienen und daß der Teil der Ausgaben, der nicht durch solche Eigenmittel gedeckt wird, so von den Mitgliedsländern aufgebracht wird, wie es ihren Anteilen an der Finanzierung des EG-Haushalts (ohne Agrarmarktordnungseinnahmen) entspricht. Für die Übergangsphase bis zum Jahr 1978 hin waren die Finanzierungsanteile der Länder am EG-Haushalt insgesamt aber weitgehend festgeschrieben, so daß beispielsweise geringere Abschöpfungsbeträge eines Landes ceteris paribus zum großen Teil durch höhere Beiträge ausgeglichen werden müßten, damit der Finanzierungsanteil des Landes insgesamt innerhalb des vorgegebenen Rahmens bliebe¹⁴. Deshalb wurde bei den folgenden Berechnungen der Transferströme für die Jahre 1971 bis 1977 unterstellt, daß die EG-Länder die Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik anteilmäßig genauso finanziert haben wie den EG-Haushalt insgesamt, wie es auch der Intention der Eigenmittel entspricht.

¹³ Außerdem wurde bei der Abwicklung der Ausgaben für die gemeinsamen Marktordnungen von dem System der Rückerstattung zu einem System der Direktfinanzierung übergegangen. Vgl. Verordnung Nr. 729/70 EWG.

¹⁴ Vgl. den Eigenmittelbeschuß des Ministerrates und den Beitrittsvertrag zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 13. Jg. (1970), Nr. L 94 und 15. Jg. (1972) vom 27. 3. 1972, Artikel 127 ff.

Tabelle 4: Finanztransfer zwischen den EG-Ländern im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik 1962 - 1970 (Mio RE)

Mitgliedstaat	Nettoposition der Abteilung Garantie	Nettoposition der Abteilung Ausrichtung (Zahlungen)	Nettoposition insgesamt	Anteil an der Umverteilungsmasse in vH
Belgien	– 147,8	– 10,8	– 158,6	– 12,7
Bundesrepublik Deutschland	– 804,0	– 39,4	– 843,4	– 67,5
Frankreich	+ 913,7	– 60,4	+ 853,3	+ 68,3
Italien	– 360,0	+ 112,8	– 247,2	– 19,8
Luxemburg	– 8,1	+ 8,2	+ 0,1	+ 0,0
Niederlande	+ 406,2	– 10,4	+ 395,8	+ 31,7
nachrichtlich:				
Umverteilungsmasse	1 319,9	121,0	1 249,2	100,0

Quelle: Tabellen 2 und 3.

Tabelle 5: Finanztransfer zwischen den EG-Ländern im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik 1971 - 1977 (Mio RE)

Mitgliedstaat	1971			1972			1973			1974		
	Empfangene Übertragenen ^{a)}	Geleiste Finanzierungsbeiträge	Netto-position Übertragenen ^{a)}	Empfangene Übertragenen ^{a)}	Geleiste Finanzierungsbeiträge	Netto-position Übertragenen ^{a)}	Empfangene Übertragenen ^{a)}	Geleiste Finanzierungsbeiträge	Netto-position Übertragenen ^{a)}	Empfangene Übertragenen ^{a)}	Geleiste Finanzierungsbeiträge	Netto-position Übertragenen ^{a)}
Belgien	109,8	139,8	— 30,0	135,0	208,4	— 73,4	200,8	278,5	— 77,6	159,7	226,2	— 66,5
Dänemark							295,4	42,3	+ 253,1	286,4	45,3	+ 241,1
Bundesrepublik Deutschland	420,3	531,2	— 110,9	523,0	806,7	— 283,8	729,7	1 098,6	— 368,9	625,8	920,0	— 294,3
Frankreich	608,8	468,3	+ 140,5	926,1	699,8	+ 226,4	1 129,0	937,4	+ 191,5	718,9	772,0	— 53,1
Irland							88,9	10,5	+ 78,4	153,1	11,2	+ 141,9
Italien	267,0	361,1	— 94,1	586,8	538,6	+ 48,2	638,4	720,4	— 82,0	549,0	597,0	— 48,0
Luxemburg	1,8	3,4	— 1,6	3,0	5,0	— 2,0	5,6	6,7	— 1,1	2,1	5,5	— 3,3
Niederlande	268,7	172,5	+ 96,2	346,6	262,0	+ 84,7	543,7	356,7	+ 186,9	463,7	293,0	+ 170,7
Vereinigtes Königreich							151,8	332,2	— 180,4	267,7	356,1	— 88,4
nachrichtlich: Umverteilungs-masse ^{c)}			236,7				359,2			710,0		553,6

Noch Tabelle 5

Mitgliedstaat	1975			1976			1977		
	Empfangene Übertragungena)	Geleistete Finanzierungsbeiträge	Netto-position	Empfangene Übertragungena)	Geleistete Finanzierungsbeiträge	Netto-position	Empfangene Übertragungena)	Geleistete Finanzierungsbeiträge	Netto-position (unberieinigt)b)
Belgien	185,6	338,7	- 153,2	347,7	377,1	- 29,4	433,6	410,6	+ 23,4
Dänemark	317,4	84,3	+ 233,1	437,4	114,5	+ 322,9	627,4	163,9	+ 463,5
Bundesrepublik Deutschland	640,1	1 369,0	- 728,9	916,5	1 581,4	- 664,9	1 298,4	1 778,8	- 480,4
Frankreich	1 210,3	1 121,3	+ 89,0	1 436,6	1 251,3	+ 185,3	1 612,7	1 390,5	+ 222,3
Irland	246,0	20,9	+ 225,1	230,1	29,4	+ 200,7	593,4	41,7	+ 551,8
Italien	965,8	841,2	+ 124,7	1 083,5	937,9	+ 145,6	1 000,1	1 150,2	- 150,1
Luxemburg	5,9	7,9	- 1,9	8,4	8,8	-	0,4	9,8	10,0
Niederlande	486,5	432,6	+ 53,8	769,8	481,7	+ 288,1	904,0	589,6	+ 314,4
Vereinigtes Königreich	820,3	661,9	+ 158,4	483,6	931,4	- 447,8	373,9	1 318,7	- 944,8
nachrichtlich:									
Umverteilungsmassec)				884,0			1 142,5		1 575,4

a) Ausgaben des EAGFL (Abteilung Garantie und Abteilung Ausrichtung insgesamt). — b) nicht bereinigt um den Effekt, daß seit Mai 1976 bei Importen von Großbritannien und Italien der an sich dem Importland zu gewährnde Grenzausgleich an das ausführende Partnerland gezahlt und entsprechend verbucht wird. — c) Umverteilungsmasse gleich Summe der Nettopositionen der einzelnen Vorzeichen.

Quelle: Finanzbericht über den Europäischen Gemeinschafts-Ausrichtungs- und Garantiefonds Ird. Jg. — Feststellung der endgültigen Feststellung des Haushaltsjahr 1974, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 17. Jg. (1974) Nr. L 115. — Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltspfans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1977, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 20. Jg. (1977) Nr. L 29.

Der solchermaßen ermittelte Finanztransfer weist in den Jahren 1971 und 1972 zusammengenommen etwa die gleiche Struktur auf wie in den Jahren zuvor; Frankreich und die Niederlande können einen positiven Transfersaldo verzeichnen, die Bundesrepublik, Italien und Belgien finanzieren den Finanztransfer. Damit zeigen die Transferströme weiterhin das Bild, das aufgrund der Protektion der Landwirtschaft und der Verteilung der Agrarproduktion in der EG erwartet werden kann: Positive Transfersalden in den Ländern mit überdurchschnittlich hoher Selbstversorgung mit Agrarerzeugnissen, negative Transfersalden in den Ländern mit unterdurchschnittlicher Selbstversorgung.

Ab 1973 verändern sich die Anteile der Länder an den Transferströmen über die gemeinsame Agrarpolitik durch die Erweiterung der EG. Obwohl für eine Übergangsphase ein — degressiv gestalteter — Beitrittsausgleich vereinbart wurde, um das Agrarpreisniveau in den Beitrittsländern nicht abrupt auf das höhere EG-Niveau anzuheben, passen sich die neuen EG-Mitglieder in das zuvor skizzierte Bild ein. Frankreich und die Niederlande müssen sich die positiven Transfers im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik mit den Beitrittsländern mit Nahrungsmittelüberschüssen — Dänemark und Irland — teilen, das Vereinigte Königreich mit einem unterdurchschnittlichen Selbstversorgungsgrad an landwirtschaftlichen Erzeugnissen reiht sich bei den Nettozahlern ein (Tabelle 5).

Durch die Erweiterung der Gemeinschaft ändern sich nicht nur die Anteile an den Finanzströmen, auch die Umverteilungsmasse steigt. Zunächst wird dieser Effekt allerdings noch durch den starken Anstieg der Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse überlagert, durch den sowohl die Marktordnungsausgaben als auch die Marktordnungseinnahmen und die Umverteilungsmasse gedämpft werden. Ab 1975 steigt aber die Umverteilungsmasse mit den immer höheren Marktordnungsausgaben kräftig an. Die Finanzierungsströme im Rahmen der EG-Agrarpolitik werden seit 1973 sehr stark durch den Einsatz eines Instrumentes geprägt, das de facto eine Aufhebung eines gemeinsamen Marktes im Sinne eines freien grenzüberschreitenden Handels innerhalb der Gemeinschaft bewirkte: den Grenzausgleich. Bereits im Jahre 1969 war nach der Abwertung des französischen Franc und der Aufwertung der D-Mark zeitweilig ein Grenzausgleich eingeführt worden. Mit den starken Veränderungen der Wechselkursrelationen in den Folgejahren wurde dieser Grenzausgleich zu einer Dauereinrichtung und von 1973 an wurde er in die gemeinsame Agrarfinanzierung einbezogen¹⁵. Ab 1976 beeinträchtigen besondere Regelungen für die Ab-

¹⁵ Die im innergemeinschaftlichen Handel erhobenen beziehungsweise gewährten Währungsausgleichsbeträge gelten ab dem 1.1.1973 als Teil der Interventionen zur Marktregulierung. Die im Handel mit Drittländern erhobe-

wicklung des Grenzausgleichs den Aussagegehalt und die Vergleichbarkeit der in Tabelle 5 ausgewiesenen Finanztransfers; hierauf wird im nächsten Abschnitt ausführlicher eingegangen.

II.2. Verteilungswirkungen des Währungsausgleichs

Im Grenzausgleich fanden sich verschärfende Interessenkonflikte der Mitgliedsländer ein Ventil, so daß der Fortbestand der gemeinsamen Agrarpolitik, zumindest formal gesehen, gesichert wurde. Die Zielkonflikte in der Agrarpolitik — sowohl zwischen den Interessen der Konsumenten an einer preisgünstigen Versorgung mit Nahrungsmitteln und den Interessen der Produzenten von Nahrungsmitteln an hohen Preisen zur Befriedigung ihrer Einkommensansprüche, als auch zwischen den Interessen der Landwirte an Wettbewerbsvorteilen gegenüber ihren Konkurrenten in den anderen EG-Ländern — hatten sich im Zuge der unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen EG-Ländern — vor allem im monetären Bereich — seit Anfang der siebziger Jahre verschärft. Starke Differenzen in der Preis- und Wechselkursentwicklung in den einzelnen Mitgliedsländern verstärkten die Interessengegensätze der EG-Mitglieder im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, deren Instrumente auf eine Wirtschaftsgemeinschaft mit einer koordinierten Wirtschaftspolitik und einer harmonischen Wirtschaftsentwicklung innerhalb der Gemeinschaft ausgerichtet waren. Dem Bedarf an national unterschiedlichen Lösungen in der Agrarpolitik trug man durch die Einführung eines Grenzausgleichssystems Rechnung. Durch die Einführung von Währungsausgleichssätzen wurde den einzelnen EG-Ländern ein Teil der Autonomie im Bereich der Agrarpreispolitik zurückgegeben und damit eine Abstimmung der Agrarpolitik mit Zielen der nationalen Wirtschaftspolitik erleichtert. Durch den Grenzausgleich wurde es auch möglich, Einfluß auf den über die gemeinsame Agrarpolitik laufenden Finanztransfer zwischen den EG-Partnerländern zu nehmen.

Bei Wechselkursänderungen bleibt es weitgehend den einzelnen Ländern überlassen, ob und inwieweit sie diese Änderungen auf die Marktordnungspreise in nationaler Währung durchschlagen lassen wollen¹⁶.

Durch Umrechnung der in Rechnungseinheiten ausgehandelten Agrarpreise zu von den Wechselkursen abweichenden Kursen — den sogenannten Agrarumrechnungskursen oder grünen Paritäten — werden die Agrarmärkte von den anderen Märkten abgekoppelt. Um diese

nen beziehungsweise gewährten Währungsausgleichsbeträge fallen bereits seit dem 1. 7. 1972 unter die Gemeinschaftsfinanzierung. Vgl. Verordnung Nr. 974/71 EWG, Artikel 7 und Verordnung Nr. 2746/72 EWG.

¹⁶ Formell ist allerdings eine Zustimmung des Ministerrates vorgesehen.

Wechselkursspaltung gegen Arbitragegeschäfte zu sichern, wurde für den grenzüberschreitenden Handel mit Agrarerzeugnissen ein Grenzausgleich erhoben, der die Kursdifferenzen abdeckt¹⁷.

Unter Verteilungsaspekten stellt sich vor allem die Frage, wie sich die Finanzierungsströme zwischen den EG-Ländern durch diesen Grenzausgleich verschoben haben. Die über den europäischen Agrarfonds abgerechneten Währungsausgleichsbeträge geben einen Einblick in die Größenordnung und die Struktur des Finanztransfers über den Grenzausgleich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik. Allerdings müssen die Beträge den Mitgliedsländern zum Teil anders zugerechnet werden, als sie in den Haushaltsrechnungen der EG ausgewiesen werden; denn seit Mai 1976 wird bei Importen von Großbritannien und Italien aus EG-Partnerländern der an sich dem Importland zu gewährende Grenzausgleich an das ausführende Partnerland gezahlt und entsprechend verbucht¹⁸. Ein Vergleich der Nettoposition der EG-Länder im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich und ohne Währungsausgleichsbeträge zeigt deutlich, daß die abwertenden Länder mit einem hohen Importbedarf an Agrarerzeugnissen, Großbritannien und Italien, ihre Finanzierungsposition durch den Grenzausgleich stark verbessern konnten (Tabelle 6). Ein solcher Vergleich unterstellt allerdings, daß der Grenzausgleich neutral in bezug auf die landwirtschaftliche Erzeugung und den Außenhandel mit Agrarerzeugnissen ist. Tatsächlich dürfte der Grenzausgleich aber einen nicht unbeträchtlichen

¹⁷ Um diesen Grenzausgleich hat es in der Agrarpolitik und auch in der agrarökonomischen Literatur heftige Kontroversen gegeben. Vgl. dazu z.B. *H. Rodemer*: Wechselkursänderungen und EWG-Agrarmarkt. Die Kontroverse um den Grenzausgleich, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 33, Kiel 1974; *H.-J. Block*: Grenzausgleich und EG-Agrarmarkt. Ein Beitrag zur Kontroverse um die Wirkung des Grenzausgleichs, in: *Agrarwirtschaft*, 24. Jg. (1975), S. 1 ff.; *W. v. Urff*: Zur Funktion des Grenzausgleichs bei Wechselkursänderungen im System der EWG-Agrarmarktordnungen, in: *Agrarwirtschaft*, 23. Jg. (1974), S. 169 ff., *P. M. Schmitz*: Wohlfahrtsökonomische Beurteilung preis- und währungspolitischer Interventionen auf EG-Agrarmärkten, Diss. Göttingen 1979.

¹⁸ Bei dieser Umrechnung der Grenzausgleichszahlungen wird von dem gemeinsam beschlossenen Niveau der administrierten Agrarpreise für die EG als Referenzsystem ausgegangen. Gegen solche Umrechnungen wendet sich Großbritannien, das den Grenzausgleich für britische Importe aus EG-Mitgliedsländern nicht als Subventionierung der Verbraucher in Großbritannien verstanden wissen will, sondern als Subvention an die Erzeuger in den exportierenden Ländern. Dem Argument, daß Erzeugnisse aus Partnerländern ohne den Grenzausgleich auf dem britischen Markt nicht wettbewerbsfähig gegenüber Importen aus Drittländern wären, wird im nächsten Abschnitt Rechnung getragen, in dem von Weltmarktpreisen als Referenzsystem für die Ermittlung von Verteilungswirkungen über den innergemeinschaftlichen Handel ausgegangen wird. Nationale Agrarpreisniveaus scheinen als Referenzsystem für Untersuchungen von Problemen der EG-Agrarpolitik ungeeignet, da dann für jedes Land ein anderes Referenzsystem herangezogen werden würde.

Tabelle 6: Finanztransfer und Währungsausgleich im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik 1976 - 1977 (Mio. RE)

Mitgliedstaat	Nettoposition (unbereinigt)		Währungs- ausgleich (unbereinigt)	Korrektur der Zurechnung des Währungsaus- gleichs im Handel zwischen EG-Partnern ^{a)}	Nettoposition ohne Währungs- ausgleich ^{b)}		Nettoposition bereinigt		
	1976	1977			1976	1977	1976	1977	
	1976	1977			1976	1977	1976	1977	
Belgien	- 29,4	+ 23,4	19,5	51,3	- 9,8	- 40,9	- 15,5	+ 23,3	- 39,2
Dänemark	+ 322,9	+ 463,5	76,5	196,3	- 76,5	- 196,8	+ 256,6	+ 287,9	+ 246,4
Bundesrepublik Deutschland	- 664,9	- 480,4	1,6	143,8	- 29,8	- 133,3	- 527,0	- 400,8	- 694,7
Frankreich	+ 185,3	+ 222,3	4,3	138,2	- 42,3	- 262,1	+ 291,5	+ 258,4	+ 143,0
Irland	+ 200,7	+ 551,8	- 15,6	124,5	- 58,6	- 188,0	219,1	+ 432,4	+ 142,1
Italien	+ 145,6	- 150,1	77,2	- 34,6	56,5	315,4	+ 151,0	+ 29,0	+ 202,1
Luxemburg	- 0,4	- 0,2	-	0,1	-	-	+ 0,1	+ 0,7	- 0,4
Niederlande	+ 288,1	+ 314,4	97,6	195,0	- 60,7	- 163,4	+ 233,1	+ 193,6	+ 227,4
Vereinigtes Königreich	- 447,8	- 944,8	243,6	45,4	221,2	669,3	- 609,1	- 824,6	- 226,6

a) Die bei Importen von Großbritannien und Italien bei den ausführenden Partnerländern verbuchten Währungsausgleichsbeträge werden anteilig den importierenden Ländern zugerechnet. — b) Ermittelt aufgrund der Ausgaben des EAGFL ohne (bereinigte) Währungsausgleich.

Quelle: Schriftliche Anfrage von Herrn Colntat an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, SA 604/78, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 28, 22. Jg. (1979), S. 3. — Eigene Berechnungen.

Einfluß sowohl auf das Ausmaß und die Struktur der innergemeinschaftlichen Agrarproduktion als auch auf die Handelsströme haben¹⁹. Auf Allokationswirkungen wird im Rahmen dieser Analyse aber nicht eingegangen.

Tabelle 7

**Belastung des europäischen Agrarfonds durch den Grenzausgleich
(Stand: 31. Dezember 1978)^{a)}**

	Währungs- abwei- chung ^{b)}	Einnahmen (+) bzw. Ausgaben (-) in Mio RE ^{c)}	
		je Prozentpunkt u. Jahr	pro Jahr
Bundesrepublik Deutschland	+ 10,8	+ 2	+ 21,6
Belgien/Luxemburg	+ 3,3	- 5,5	- 18,15
Frankreich	- 10,6	+ 18	+ 190,8
Italien	- 16,4	- 23,5	- 385,4
Niederlande	+ 3,3	- 24,5	- 80,85
Vereinigtes Königreich	- 27,0	- 27,1	- 731,7
Irland	- 2,0	+ 6,5	+ 13,0
Dänemark	-	-	-

a) Bei Änderungen der Währungsabweichungen können sich die Einnahmen beziehungsweise Ausgaben des EAGFL unter Umständen stark verändern.

b) + = Aufwertungseffekt, - = Abwertungseffekt.

c) 1 ERE = rund 2,51 DM.

Quelle: AGRA-Europe 1/2/79, 15. Januar 1979.

Der Grenzausgleich dürfte zwar nicht vorwiegend unter dem Gesichtspunkt einer Umverteilung der finanziellen Lasten der gemeinsamen Agrarpolitik gesteuert werden; Verteilungsaspekte dürften aber eine nicht unbedeutende Rolle bei den Entscheidungen über die Grenzausgleichsbeträge gespielt haben. So hat beispielsweise Irland, Nettoexporteur von Agrarprodukten, seine grünen Paritäten sehr viel zügiger der Wechselkursentwicklung angepaßt als Großbritannien, das die Grenzausgleichssätze zeitweilig bis auf 40 Prozentpunkte ansteigen ließ. Dadurch konnte Großbritannien sich der Rolle des „Hauptzahlmeisters“ im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, die ihm im Marktordnungssystem aufgrund des relativ niedrigen Selbstversor-

¹⁹ Vgl. dazu z. B. E. Ryll: Währungsparitätsänderungen und Grenzausgleich. Konsequenzen für die Schweineproduzenten in der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf ihr Preisniveau 1970 - 1973, in: Agrarwirtschaft, Hannover, 24. Jg. (1975), S. 129 ff.; P. M. Schmitz: Wohlfahrtsökonomische Beurteilung preis- und währungspolitischer Interventionen auf EG-Agrarmärkten, a.a.O.

gungsgrades mit Nahrungsmitteln zufällt, und für die es sich im Zuge der Beitrittsverhandlungen in anderen Bereichen der gemeinsamen Politik hatte kompensieren lassen²⁰, zumindest zeitweilig entziehen. Für den EG-Haushalt haben sich aus dem Währungsausgleich per Saldo gesehene beträchtliche Belastungen ergeben (Tabelle 7).

II.3. Verteilungswirkungen durch den innergemeinschaftlichen Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

Verteilungsaspekte werden nicht nur durch die finanzielle Solidarität bei der Agrarfinanzierung berührt, sie resultieren auch daraus, daß der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen in den gemeinsamen Markt einbezogen wurde, daß also im Handel der EG-Länder untereinander keine Abschöpfungen erhoben und keine Ausfuhrerstattungen geleistet werden müssen. Diese Verteilungswirkungen lassen sich der Größenordnung nach dadurch umreißen, daß man die gemeinschaftlichen Handelsströme mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu EG-Preisen und zu Weltmarktpreisen bewertet und gegenüberstellt. Damit wird von einem Referenzsystem ausgegangen, dem das Marktordnungssystem der gemeinsamen Agrarpolitik zugrunde liegt, bei dem die Durchführung und Finanzierung der Marktordnungen nicht Sache der EG, sondern der nationalen Regierungen wäre. Damit würde nicht nur das Prinzip der finanziellen Solidarität aufgegeben, auch die Bevorzugung von Importen aus EG-Partnerländern gegenüber denen aus Drittländern würde im Handel mit Marktordnungsprodukten entfallen. Es wären also auf alle Importe von Agrarerzeugnissen Einfuhrabschöpfungen zu erheben, sowohl auf die aus Drittländern als auch auf die aus EG-Partnerländern, und auf alle Ausfuhren wären Exporterstattungen zu leisten. Im Handel mit Agrarerzeugnissen zwischen EG-Partnerländern müßten die Erzeugnisse aus den Partnerländern mit denen aus Drittländern konkurrieren. Ihr Preis müßte also vom ausführenden Partnerland durch Exporterstattungen auf das Preisniveau des Weltmarktes gedrückt und vom einführenden Partnerland durch Abschöpfungen wieder auf das Inlandsniveau angehoben werden. Durch die gemeinsame EG-Agrarpolitik verzichten also, verglichen mit einem EG-Marktordnungssystem in nationaler Regie, die Länder, die Agrarerzeugnisse aus EG-Partnerländern importieren, auf die Abschöpfungseinnahmen, die in Partnerländer exportierenden Länder sparen Ausfuhrerstattungen.

Um welche Größenordnungen es bei den Verteilungswirkungen geht, die daraus resultieren, daß im innergemeinschaftlichen Handel weder Abschöpfungen noch Erstattungen geleistet werden, wird für einige

²⁰ Vgl. W. Habrecht: Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart 1968, S. 179.

wichtige Agrarmärkte anhand von abgeleiteten Abschöpfungs- und Erstattungsbeträgen geschätzt²¹. Dabei wurden für den Handel zwischen EG-Partnern als Abschöpfungsbeträge die Differenzen zwischen den EG-Einstandspreisen und den Weltmarktpreisen zugrunde gelegt²². Diese grobe Schätzung der Verteilungswirkungen aufgrund der Gemeinschaftspräferenz im Agrarhandel für einige Märkte und einige Jahre macht deutlich, in welchem Maße die Agrarexportländer der Europäischen Gemeinschaft über den innergemeinschaftlichen Handel die Verbraucher und die Steuerzahler ihrer Partnerländer zur Finanzierung des Agrarprotektionismus heranziehen (Tabelle 8). Die starken Veränderungen der errechneten Verteilungspositionen von Jahr zu Jahr spiegeln vor allem die starken Schwankungen der Weltmarktpreise wider²³. Als die Weltmarktpreise auf einer Reihe von pflanzlichen Märkten in den Jahren 1973 und 1974 beträchtlich über dem EG-Preisniveau lagen, hatte beispielsweise Frankreich als Hauptexportland dieser Produkte im innergemeinschaftlichen Handel eine negative Verteilungsposition zu verzeichnen. Durch die — gemessen am Weltmarktpreis — billigen Einfuhren aus Frankreich konnten die Steuerzahler in den importierenden Partnerländern Einfuhrerstattungen sparen, die

²¹ Eine exakte Quantifizierung dieses Finanzausgleichs würde erfordern, daß für jede einzelne Transaktion im innergemeinschaftlichen Handel die Abschöpfungs- und Erstattungsbeträge nach den jeweils gültigen Sätzen berechnet würden.

²² Ein solches Vorgehen muß gegen sich gelten lassen, daß die Weltmarktpreise oft nur die Preise für marginale Mengen darstellen und nicht Preise, zu denen der Großteil der Agrarprodukte international gehandelt wird. Da Allokationseffekte in dieser Untersuchung nicht weiter nachgegangen wird, kann man vernachlässigen, daß die EG-Länder höhere Preise als die Weltmarktpreise zahlen müßten, wenn sie zur Deckung ihres Importbedarfs größere Mengen vom Weltmarkt beziehen wollten. Durch die Berechnung der Abschöpfungen anhand der Weltmarktpreise wird längerfristig der Umverteilungseffekt der EG-Agrarpolitik überschätzt. Der Unsicherheit hinsichtlich des Aussagegehalts von Weltmarktpreisen versucht Schepers in einer Untersuchung der Umverteilungseffekte der EG-Agrarpolitik für die Bundesrepublik dadurch Rechnung zu tragen, daß er die Abschöpfungen und Erstattungen für den innergemeinschaftlichen Handel schätzt, indem er die tatsächlichen Abschöpfungseinnahmen und Erstattungsausgaben für einzelne Produktgruppen auf die mengenmäßigen Importe aus Drittländern bezieht und die so gewonnenen Abschöpfungs- und Erstattungssätze auf den Handel mit den EG-Partnerländern anlegt. Dieses Verfahren liefert allerdings für die jeweiligen Abschöpfungssätze und die Erstattungssätze unterschiedliche Beträge, so daß es nicht auf eine Analyse der Finanzausgleichseffekte für alle EG-Länder übertragen werden kann. Die unterschiedliche Höhe von Abschöpfungs- und Erstattungsbeträgen für jeweils einzelne Produktgruppen kann dadurch erklärt werden, daß die nach Produktgruppen zusammengefaßten Import- und Exportströme eine unterschiedliche Struktur aufweisen, oder daß die zeitliche Struktur der Import- und Exportströme unterschiedlich ist. Vgl. W. Schepers: *Gesamtwirtschaftliche Umverteilungseffekte der Agrarpolitik*, Referat, gehalten auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik im September 1978 in Hamburg.

²³ Vgl. Tabelle II Anhang.

bei Drittlandseinfuhrn angefallen wären, um die Importe von dem höheren Weltmarktpreis auf das EG-Preisniveau abzusenken. Als sich die Lage auf den Weltmärkten entspannte, stieg das Protektionsniveau auf den EG-Agrarmärkten wieder deutlich an, und auch das Vorzeichen der Verteilungspositionen durch den innergemeinschaftlichen Handel kehrte sich wieder um. Im innergemeinschaftlichen Handel profitieren die Erzeuger in den Agrarexportländern von den weit über den Weltmarktpreisen liegenden EG-Preisen, die Verbraucher in den Importländern tragen die Lasten.

Durch die Einbeziehung der Verteilungswirkungen des innergemeinschaftlichen Handels mit Agrarerzeugnissen ergibt sich insgesamt ge- sehen eine deutliche Verschlechterung der Position Nahrungsmittel importierender Länder. Die starke Zunahme des Agrarprotektionismus der EG, bewirkt durch die EG-Agrarpreispolitik und sinkende Weltmarktpreise, hat die Agrarimportländer sowohl durch ihre Finanzierungs- beteiligung an den stark gestiegenen Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik als auch von den Verteilungseffekten durch den innergemeinschaftlichen Handel mit Agrarerzeugnissen her stark belastet. Teilweise konnten sie diese zusätzlichen Belastungen dadurch abfangen, daß sie sich durch einen negativen Grenzausgleich von dem Protektionsniveau der Gemeinschaft absetzen, wodurch sie sich aber — vor allem in mittelfristiger Sicht — einem starken Druck der heimischen Agrarproduzenten ausgesetzt haben, die auf einen Abbau der solchermaßen geschaffenen Verzerrungen der Wettbewerbsver- hältnisse gegenüber den Produzenten in den Partnerländern drängen.

Ob und inwieweit die gemeinsame Agrarpolitik einen positiven Bei- trag zu einem zielgerichteten Finanzausgleich zwischen den Mitglieds- ländern der Europäischen Gemeinschaft leistet, d. h. ob und inwieweit sie bewirkt, daß Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Län- dern verringert werden, läßt sich umreißen, wenn man die Transfers im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik der Bruttowertschöpfung je Einwohner der EG-Mitgliedsländer — als Indikator für das Besteue- rungspotential der Länder — gegenüberstellt (Tabelle 9). Von den Län- dern mit einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen konnte im Jahr 1977 allein Irland per Saldo sowohl positive Nettotransfers im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik über den EG-Haushalt als auch eine positive Verteilungsposition im innergemeinschaftlichen Handel verzeichnen, Italiens positiver Nettofinanztransfer über den EG-Haus- halt war niedriger als die negative Verteilungsposition im innergemein- schaftlichen Handel mit den ausgewählten landwirtschaftlichen Erzeug- nissen, und Großbritannien hatte sowohl über den EG-Haushalt als auch durch den innergemeinschaftlichen Agrarhandel negative Vertei- lungswirkungen zu verzeichnen. Von den EG-Ländern mit überdurch-

Tabelle 8: Verteilungswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik durch den innergemeinschaftlichen Handel mit ausgewählten landwirtschaftlichen Erzeugnissen 1973/74 bis 1976/77 (Mio RE)

Mitgliedstaat	Weichweizen	Hartweizen	Gerste	Zucker	Rindfleisch	Schweinefleisch ^{a)}	Butter	Magermilchpulver	Summe	1973/74		1974/75		
Bundesrepublik Deutschland	36,41	—	3,47	—	4,39	—	2,28	—	3,63	—	52,40	15,34	43,20	37,56
Frankreich	—	159,58	3,54	—	14,31	—	76,83	6,10	—	25,69	—	5,55	34,28	— 226,94
Italien	52,21	2,54	2,03	—	0,65	0,38	85,73	—	16,60	—	31,56	—	6,75	— 51,56
Niederlande	15,37	—	—	—	3,40	—	25,31	1,08	7,72	63,93	—	15,74	—	40,69
Belgien/Luxemburg	23,04	—	0,49	—	1,97	12,34	—	11,58	—	41,27	—	8,73	—	0,84
Vereinigtes Königreich	27,81	—	0,10	—	0,40	—	1,91	14,82	8,90	—	91,04	—	42,85	— 7,53
Irland	5,40	0,00	—	—	0,40	—	0,40	—	8,11	—	86,18	4,76	3,62	35,99
Dänemark	—	2,28	—	—	0,40	—	1,65	—	3,94	—	11,37	—	2,51	99,62
Bundesrepublik Deutschland	—	5,62	0,54	—	6,90	—	30,08	—	22,40	—	21,73	14,99	32,43	— 38,77
Frankreich	27,45	1,65	13,69	—	305,14	15,79	—	—	11,13	—	3,48	18,08	— 236,13	
Italien	—	2,50	2,69	—	3,07	—	188,32	—	104,65	—	12,04	—	6,02	— 43,33
Niederlande	—	1,80	0,79	—	1,37	—	21,49	—	32,41	24,53	—	18,34	—	19,40
Belgien/Luxemburg	—	6,68	—	0,41	—	6,28	—	85,56	—	1,84	17,26	—	5,89	— 2,39
Vereinigtes Königreich	—	10,47	—	0,50	—	0,32	—	291,46	—	29,01	—	30,36	— 47,38	— 91,79
Irland	—	1,79	0,00	—	0,16	—	3,91	104,29	—	2,67	—	6,83	— 24,45	140,20
Dänemark	—	1,44	—	—	3,94	—	42,98	48,43	—	31,42	12,05	—	1,33	52,97

		1975/76						1976/77					
Bundesrepublik													
Deutschland	...	— 19,61	— 7,17	— 18,73	— 1,16	— 37,32	— 32,79	— 8,87	— 29,00	— 136,91			
Frankreich	...	113,50	1,77	32,24	14,29	46,51	16,28	0,60	74,47	267,10			
Italien	...	— 3,74	14,04	— 2,39	— 10,73	— 125,47	— 15,46	— 3,76	— 131,76	— 279,27			
Niederlande	...	11,66	9,39	— 2,07	1,52	37,86	41,22	22,85	— 49,01	73,42			
Belgien/Luxemburg	...	— 14,93	0,96	— 15,56	3,10	32,99	25,18	— 10,97	— 17,82	2,95			
Vereinigtes Königreich	—	— 44,08	— 2,00	— 7,22	— 9,93	11,36	— 50,94	— 39,23	50,92	— 76,68			
Dänemark	...	— 4,16	— 0,07	— 0,44	1,39	—	— 1,52	8,57	64,29	71,10			
Irland	...	— 3,77	—	2,79	2,17	57,33	47,96	12,32	7,64	133,98			
Bundesrepublik													
Deutschland	...	— 52,13	— 31,65	— 48,47	6,75	— 17,97	— 60,96	16,51	158,78	— 28,24			
Frankreich	...	339,73	34,08	91,39	53,32	— 6,82	— 30,91	2,90	145,62	629,31			
Italien	...	— 84,37	21,67	— 7,66	— 34,40	— 158,21	— 42,89	— 9,80	— 166,67	482,33			
Niederlande	...	— 6,98	4,57	— 0,05	6,00	47,24	86,65	14,70	— 206,14	— 54,01			
Belgien/Luxemburg	...	— 13,72	— 5,42	— 2,74	11,27	— 2,27	45,06	— 15,97	— 35,09	— 18,88			
Vereinigtes Königreich	—	— 175,88	— 8,84	— 20,56	— 55,43	— 87,64	— 93,61	— 32,47	26,32	— 448,11			
Irland	...	— 10,03	0,00	0,27	3,75	159,91	5,01	7,62	62,29	228,82			
Dänemark	...	— 14,92	—	13,36	7,21	80,23	84,90	12,70	4,39	217,71			

a) WJ = KJ
 Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Agrarstatistisches Jahrbuch, Md. Jg. — Eigene Berechnungen.

schnittlichen Pro-Kopf-Einkommen wiesen die Bundesrepublik und Belgien/Luxemburg sowohl negative Nettofinanztransfers über den Haushalt als auch negative Verteilungspositionen im innergemeinschaftlichen Handel auf. Die Länder trugen damit über die gemeinsame Agrarpolitik zu einem Ausgleich von Steuerkraftunterschieden bei. Für Frankreich wurde der negative Finanztransfer über den EG-Haushalt überkompensiert durch positive Verteilungswirkungen im innergemeinschaftlichen Agrarhandel, und für die Niederlande war es umgekehrt, so daß per Saldo gesehen beide Länder eine positive Verteilungsposition durch die gemeinsame Agrarpolitik verbuchen konnten. Dänemark, das Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen, nahm die zweithöchste positive Verteilungsposition — bezogen auf die Einwohnerzahl — im Rahmen der Verteilungswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik ein.

Nun darf man solche Rechnungen für ein Jahr nicht überinterpretieren. Wie bereits erwähnt, erweisen sich die Nettotransfersalden als sensibel in bezug auf die Entwicklung der Weltmarktpreise, auf Ernteschwankungen und auf die EG-Lagerhaltungspolitik. An den auf die Einwohnerzahl bezogenen Nettotransfersalden zeigt sich aber noch deutlicher als an den absoluten Zahlen, wie stark Agrarländer wie Irland und Dänemark von der protektionistischen EG-Agrarpolitik profitieren. Die Mittel dafür werden nicht nur von einkommensstarken Partnern aufgebracht. Die Bevölkerung in Großbritannien und Italien, relativ einkommensschwachen Ländern, hat trotz beträchtlicher Entlastungen durch den Grenzausgleich über die gemeinsame Agrarpolitik die Erzeuger von landwirtschaftlichen Produkten in — zum größten Teil reicher — EG-Partnerländern subventioniert.

Solche Darstellungen von Finanztransfers und Verteilungswirkungen des innergemeinschaftlichen Handels mit Agrarerzeugnissen werden in der öffentlichen Diskussion immer wieder herangezogen, um Thesen über die nationale Verteilung von Vorteilen und Nachteilen der europäischen Integration zu belegen. Dabei wird Vorteil mit positiver Nettoposition und Nachteil mit negativer Nettoposition gleichgesetzt. Außer acht gelassen wird, daß die gemeinsame Agrarpolitik zwar den größten Teil der Mittel des EG-Haushalts verschlingt, die Landwirtschaft aber nur einen kleinen Teilbereich der Gesamtwirtschaft darstellt und der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen nur einen Bruchteil des Handels mit Erzeugnissen der gewerblichen Wirtschaft ausmacht. Für Aussagen über die Integrationseffekte und ihre Verteilung auf die Mitgliedsländer müßte die Analyse sehr viel breiter angelegt werden, und es müßte vor allem auch untersucht werden, in welchem Maße die wirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinschaft durch die Integration an Dynamik gewonnen hat. Die Untersuchung der Finanztransfers und Verteilungswirkungen durch den gemeinsamen

Tabelle 9: Verteilungswirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik und Steuerkraft in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft 1977 (RE)

Mitgliedstaat	Transfer im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik je Kopf der Bevölkerung	Bruttower schöpfung je Kopf der Bevölkerung		
		Finanztransfers über den EG-Haushalt (einschließlich bereinigtem Währungsausgleich)	Verteilungswirkungen durch innergemeinschaftlichen Handel mit ausgewählten landwirtschaftlichen Erzeugnissen	EG = 100
Bundesrepublik Deutschland	— 10,00	— 0,50	6 577	138
Frankreich	— 0,75	+ 11,80	5 538	117
Italien	+ 2,90	— 8,50	2 763	58
Niederlande	+ 10,90	— 3,90	6 032	127
Belgien/Luxemburg	— 1,70	— 1,90	6 340	133
Vereinigtes Königreich	— 4,90	— 8,00	3 370	71
Irland	+ 113,20	+ 71,20	2 302	48
Dänemark	+ 44,50	+ 42,70	6 769	142
EG 9	—	—	4 753	100

Quelle: Tabellen 6 und 8. — Agrarstatistisches Jahrbuch 1974 - 1977, a.a.O. — Eigene Berechnungen.

Agrarmarkt kann aber einen Einblick geben, wie sich in einem Teilbereich der Wirtschaftspolitik die Interessen der einzelnen Mitgliedsländer aneinander reiben.

III. Einige Zielkonflikte in der europäischen Agrarpolitik unter Finanzausgleichsaspekten

III.1. Verteilungswirkungen differenzierter Agrarpreisanhebungen

Bei der Darstellung der Finanztransfers über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und der Verteilungswirkungen durch den innergemeinschaftlichen Handel war zunächst global aufgezeigt worden, daß ein Land um so mehr von dem Agrarprotektionismus profitiert, je höher der Selbstversorgungsgrad, und daß es um so größere Lasten zu tragen hat, je niedriger der Selbstversorgungsgrad des Landes mit Agrarerzeugnissen ist. Da der Protektionsgrad für die einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse sehr unterschiedlich ist, bedarf es einer differenzierten Analyse der Versorgungslage der EG-Länder, um ihre Interessenlage in der gemeinsamen Agrarpolitik von Finanzausgleichsaspekten her aufzuzeigen. Dies wird deutlich, wenn man die Nettotransfers und Verteilungspositionen im innergemeinschaftlichen Handel mit der Außenhandelsposition der Länder mit Agrarerzeugnissen vergleicht (Tabelle 10). Obwohl die Bundesrepublik am meisten Nahrungsmittel importiert, wäre sie — bereinigt um Währungsausgleichszahlungen — nicht der größte Nettozahler. Die Erklärung hierfür liegt darin, daß die Struktur der Agrarproduktion und des Agraraußehandels der einzelnen Länder sehr unterschiedlich ist. Je größer der Anteil von solchen Erzeugnissen an der heimischen Produktion, die einen hohen Außenhandelsschutz genießen, desto größer ist *ceteris paribus* der Finanzausgleichsvorteil für ein Land.

Nun sind Messungen des Protektionsgrades für landwirtschaftliche Erzeugnisse mit sehr vielen Problemen behaftet. So ist es bereits schwierig, ein geeignetes Referenzsystem für die Messung der nominalen Protektionsrate zu finden, denn die Weltmarktpreise sind oft nur Preise für marginale Mengen und nicht repräsentativ für die Preise, zu denen bei einer mehr als marginalen Verringerung des Selbstversorgungsgrades eine Versorgung möglich wäre. Außerdem ist die nominale Protektionsrate in dem Marktordnungssystem mit festgesetzten Preisschwellen für Drittlandsimporte sehr sensibel in bezug auf Preischwankungen auf dem Weltmarkt. Brauchbare Schätzungen von effektiven Protektionsraten, auf die man für eine differenzierte Analyse der Protektionswirkungen für den landwirtschaftlichen Sektor angewiesen wäre, sind bei stark ausgeprägten Substitutionsbeziehungen zwischen

Tabelle 10: Der Außenhandel der EG-Länder mit Agrarerzeugnissen im Jahre 1977 (Mio ERE)

Mitgliedstaat	Exporte			Importe			Saldo ^{a)}		
	Intra-EG-Handel	Dritt-länder	insge-samt	Intra-EG-Handel	Dritt-länder	insge-samt	Intra-EG-Handel	Dritt-länder	insge-samt
Bundesrepublik Deutschland	3 874	2 017	5 923	7 845	9 442	17 314	- 3 971	- 7 425	- 11 391
Frankreich	6 245	2 911	9 157	4 218	6 405	10 623	+ 2 027	- 3 494	- 1 466
Italien	2 165	1 081	3 247	4 301	5 491	9 792	- 2 136	- 4 410	- 6 545
Niederlande	7 252	2 108	9 469	2 702	4 647	7 383	+ 4 550	- 2 539	+ 2 086
Belgien/Luxemburg	2 974	609	3 583	3 399	2 095	5 495	- 425	- 1 486	- 1 912
Vereinigtes Königreich	1 905	2 028	3 940	4 389	7 718	12 268	- 2 484	- 5 690	- 8 328
Irland	1 340	259	1 600	547	233	780	+ 793	+ 26	+ 820
Dänemark	2 069	1 291	3 379	479	1 418	1 902	+ 1 590	- 127	+ 1 477

a) + = Exportüberschuß; - = Importüberschuß.

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Agrarstatistisches Jahrbuch 1974-77, S. 9-11. — Eigene Berechnungen.

einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und starken Veränderungen der relativen Preise und der Struktur der Protektionsraten kaum möglich.

Anhaltspunkte für die unterschiedliche Interessenlage der einzelnen Länder in der EG-Agrarpolitik kann man aber bereits gewinnen, wenn man sich anschaut, wieviel vom Inlandsverbrauch solcher Güter im eigenen Land produziert wird, auf die der größte Teil der Kosten der EG-Agrarpolitik entfällt; dies sind Milcherzeugnisse, Getreide, Zucker und Rindfleisch. Auf diese Erzeugnisse entfielen im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1977 nahezu 80 v. H. der Marktordnungsausgaben, wobei der Anteil der Ausgaben für Milcherzeugnisse sehr stark angewachsen ist; im Jahr 1977 wurden fast 50 v. H. der Marktordnungsausgaben insgesamt für Milcherzeugnisse aufgewendet²⁴. Während Großbritannien und Italien bei fast allen Erzeugnissen, die den größten Anteil der Marktordnungsausgaben auf sich ziehen, einen Nettoimportbedarf haben, übersteigt in der Bundesrepublik die inländische Erzeugung die inländische Verwendung bei Milcherzeugnissen und Zucker deutlich (Tabelle 11). Beispielrechnungen für die Erhöhung von einzelnen Agrarpreisen machen deutlich, daß die Interessenlage der Länder vom Verteilungsaspekt her bei den einzelnen Produkten sehr unterschiedlich ist²⁵. Dies erschwert die Agrarpreisverhandlungen sehr, und es werden vielfach Kompromisse gesucht, die sich weit von dem entfernen, was sachlich geboten erscheint. So hat sich in der EG eine Agrarpreisstruktur herausgebildet, die sich nur schwer von der Entwicklung der Marktverhältnisse her erklären läßt.

Insgesamt gesehen haben sich bei den EG-Agrarpreisverhandlungen in den letzten Jahren die Produzenteninteressen stärker durchsetzen können als die Verbraucherinteressen. Dies wird zum Teil damit erklärt werden können, daß die Produzenten sich besser organisieren lassen — und in der EG auch besser organisiert sind — als die Konsumenten. Zum Teil mag es auch wohl daran liegen, daß mit zunehmenden Verarbeitungs- und Handelsspannen bei den Nahrungsmitteln der Erzeugeranteil an den Nahrungsmittelausgaben geringer geworden ist und damit der Zusammenhang zwischen Erzeugerpreisen und Verbraucherpreisen bei den Nahrungsmitteln weniger eng und der Widerstand gegen Erzeugerpreisseigerungen weniger ausgeprägt ist als in der Vergangenheit. Daß die Verbraucherinteressen von den Nettozahldern der gemeinsamen Agrarpolitik nicht wirkungsvoller vertreten worden sind, dürfte aber auch darauf zurückzuführen sein, daß diese Län-

²⁴ Vgl. Finanzbericht über den EAGFL für das Jahr 1977.

²⁵ Koester hat solche Beispielrechnungen für eine Reihe von Produkten unter verschiedenen Annahmen durchgeführt. Vgl. U. Koester: Agrarpolitik in der Sackgasse, Baden-Baden 1977.

Tabelle 11: Grad der Selbstversorgung^{a)} mit ausgewählten Erzeugnissen in den EG-Ländern
im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1977 (vH)

Mitgliedstaat	Mager-milch-pulver	Butter	Getreide	Zucker	Rind- und Kalbfleisch	Gemüse
Bundesrepublik Deutschland	192	131	80	108	88	34
Frankreich	135	111	153	159	85	94
Italien	—	58	71	82	74	114
Niederlande	86	417	25	137	212	194
Belgien/Luxemburg	160	101	39	173	174	116
Vereinigtes Königreich	157	20	65	26	64	73
Irland	779	254	67	113	136	107
Dänemark	171	323	104	156	364	72

a) Inländische Erzeugung in vH der Inlandsverwendung

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Agrarstatistisches Jahrbuch 1974 - 77, S. 206 - 209. — Eigene Berechnungen.

der versucht haben, durch nationale Strategien ihre Belastungen aus der gemeinsamen Agrarpolitik zu verringern. Eine Möglichkeit hierfür bot — wie schon erwähnt — der Grenzausgleich. Die abwertenden Nettoimportländer Großbritannien und Italien konnten sich dadurch, daß sie Abwertungen ihrer Währungen nicht voll auf die administrierten Agrarpreise durchschlagen ließen, von dem hohen EG-Niveau absetzen und über den Währungsausgleich im innergemeinschaftlichen Agrarhandel positive Finanztransfers von beträchtlicher Größenordnung erzielen. Eine andere Möglichkeit zur Verbesserung der Verteilungspositionen wurde im Rahmen der nationalen Agrarpolitiken gesucht, vor allem im Bereich der Agrarstrukturpolitik.

III.2. Verteilungswirkungen einer nationalen Agrarstrukturpolitik

Die gemeinsame Preis- und Einkommenspolitik für die Landwirtschaft²⁶ hatte schon bald nach der Gründung der gemeinsamen Agrarmarktorganisationen aufgrund der stark divergierenden Strukturen der Landwirtschaft von Land zu Land und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung zu Konflikten mit den nationalen Zielen der Agrarpolitik und der Wirtschaftspolitik geführt und starke nationale Aktivitäten in den Bereichen der Agrarpolitik ausgelöst, in denen die nationale Autonomie nicht oder nicht wesentlich eingeschränkt worden war. Dies waren vor allem die Strukturpolitik, die Sozialpolitik und auch die Steuerpolitik für den landwirtschaftlichen Sektor²⁷. Zur Verbesserung der Einkommenschancen der Landwirte und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Agrarerzeugung im gemeinsamen Markt wurden zahlreiche strukturpolitische Maßnahmen und Programme in den einzelnen Ländern durchgeführt, die in den geförderten Betrieben eine Ausweitung der Agrarproduktion mit sich brachten. Trotz der bereits bestehenden Überschußprobleme auf vielen Agrarmärkten wurde mit beträchtlichem finanziellen Aufwand der Ausbau von Produktionskapazitäten gefördert, wodurch die Überschußprobleme sich weiter verschärften.

²⁶ Zwar verfolgt die gemeinsame Agrarpolitik nicht nur einkommenspolitische Ziele, der Sicherung der Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung wurde aber von Anfang an einem hohen Stellenwert zugemessen und hat Anfang der 70er Jahre noch an Gewicht gewonnen. Vgl. z. B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Memorandum Landwirtschaft“, Kom. 1850 von November 1973.

²⁷ Vgl. dazu G. Schmitt: Entwicklung, Struktur und Determinanten der finanzpolitischen Agrarförderung, in: G. Schmitt, H. Steinhäuser (Hrsg.): Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 15, München 1978, S. 13 ff.; W. Scheper: Gesamtwirtschaftliche Umverteilungseffekte der Agrarpolitik, a.a.O.

Obwohl die Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik in den letzten Jahren sehr viel stärker zugenommen haben als die für die nationale Agrarförderung, übertrifft die einzelstaatliche finanzielle Förderung der Landwirtschaft in der EG vom Mittelaufkommen her immer noch die Ausgaben für die EG-Agrarpolitik. So waren in den Haushaltsplänen der Mitgliedstaaten für das Jahr 1977 nationale Ausgaben zugunsten der Landwirtschaft in Höhe von umgerechnet 11,7 Mrd. ERE vorgesehen, die zahlreichen Steuervergünstigungen für den Agrarsektor sind dabei noch nicht eingerechnet²⁸. Die Mittelansätze des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft lagen für das Jahr 1978 mit etwa 9,1 Mrd. ERE noch deutlich darunter²⁹. Eine vergleichbare Aufschlüsselung der einzelstaatlichen Agrarförderung nach Aufgabenbereichen ist für alle EG-Länder nicht möglich, nach Angaben der EG zeigt sich aber, daß „der größte Teil der Mittel im allgemeinen für Maßnahmen bestimmt ist, die zur Stützung der Erzeugung beitragen“³⁰.

Im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen, bei denen wirtschaftspolitische Schutzmaßnahmen zumeist entweder auf außenwirtschaftliche Protektion oder auf Subventionen und Steuervergünstigungen konzentriert sind³¹, hat die Landwirtschaft beide Quellen staatlicher Hilfestellung erschließen können. Auf der Ebene der Gemeinschaft wird sie durch das Marktordnungssystem vor der Konkurrenz aus Drittländern geschützt, auf nationaler Ebene wird versucht, sie durch Subventionen und Steuervergünstigungen gegenüber den Konurrenten aus den Partnerländern wettbewerbsfähiger zu machen. Konflikte zwischen der Förderung der Erzeugung und dem Vorhandensein von strukturellen Überschüssen stellen sich wegen der finanziellen Solidarität bei der Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik auf nationaler und EG-Ebene unterschiedlich dar. Eine aus der Sicht der Gemeinschaft wegen des Anwachsens von strukturellen Überschüssen unerwünschte Maßnahme zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen kann aus nationaler Sicht noch vorteilhaft sein³²; denn

²⁸ Vgl. Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht 1978, S. 149.

²⁹ Vgl. Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1979, erstellt vom Rat der Europäischen Gemeinschaften, S. III/24 f.

³⁰ Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1978, a.a.O., S. 151.

³¹ Vgl. K.-H. Jüttemeier, K. Lammers, K.-W. Schatz, E. F. Willms: Auswirkungen der öffentlichen Haushalte auf sektorale Investitionsentscheidungen im Industrie- und Dienstleistungsbereich, Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel 1977.

³² Aus der gesamtwirtschaftlichen Sicht eines Landes kann eine Förderung der heimischen Agrarerzeugung beispielsweise sinnvoll sein, wenn die

die Vorteile der durchgeföhrten Agrarstrukturmaßnahmen, die sich beispielsweise niederschlagen können in Einkommenszuwachsen im landwirtschaftlichen Sektor, in einer Entlastung defizitärer Handelsbilanzen oder in einer verringerten Landflucht, fallen dort an, wo diese Maßnahmen eingesetzt werden. An den Folgekosten dieser Maßnahmen sind aber alle EG-Mitgliedsländer beteiligt. Die Verdrängung von preisgünstigen Einföhren aus Drittländern durch eine zusätzliche innergemeinschaftliche Erzeugung vermindert die eigenen Einnahmen der EG aus Abschöpfungen und erfordert zusätzliche Finanzbeiträge von den Mitgliedsländern beziehungsweise einen höheren Mehrwertsteuersatz zur Finanzierung des EG-Haushalts; höhere Überschüsse auf den Agrarmärkten erfordern zusätzliche EG-Ausgaben für Interventionsmaßnahmen und Exporterstattungen, die von allen Mitgliedsländern gemäß ihrer finanziellen Beteiligung am EG-Haushalt aufzubringen sind. Mißt man vom Blickwinkel eines EG-Finanzausgleichs den Vorteil nationaler Strategien nur an der Veränderung der Finanztransfers, dann zieht das Land den größten Vorteil aus der Externalisierung von Folgekosten der nationalen Agrarpolitik, das seine Agrarproduktion am stärksten ausweitet und damit am meisten zur Verschärfung der Überschüßprobleme auf Gemeinschaftsebene beiträgt.

IV. Finanzausgleichsaspekte einer Reform der EG-Agrarpolitik

Die EG-Agrarpolitik sieht sich seit Jahren starken Angriffen seitens solcher Drittländer ausgesetzt, die für sich in der Erzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse komparative Vorteile sehen. Sie finden den Zugang zu einem vom Nachfragepotential her äußerst attraktiven Markt — der EG — durch ein Marktordnungssystem behindert, das ihnen im Preiswettbewerb mit den Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft keine Chancen läßt, und auf Märkten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften fühlen sie sich durch die Exporterstattungen im Rahmen der EG-Agrarpolitik einem Verdrängungswettbewerb ausgesetzt. Diese Angriffe gegen die EG-Agrarpolitik kommen sowohl aus Industrieländern wie den USA, die ihre Agrarüberschüsse zu günstigeren Bedingungen absetzen möchten, als auch aus aufstrebenden Entwicklungsländern, die ihre Entwicklungsmöglichkeiten durch die protektionistische EG-Agrarpolitik behindert sehen.

Aber auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaft sind die Angriffe gegen die EG-Agrarpolitik in der letzten Zeit stärker geworden. Mit den zunehmenden Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik und dem

Opportunitätskosten der in der Landwirtschaft Tätigen sehr niedrig sind oder wenn der landwirtschaftlichen Produktion hohe externe Gewinne zugerechnet werden.

damit verbundenen ansteigenden Finanztransfer haben die Konflikte zwischen Agrarpolitik und anderen Politikbereichen an Kontur gewonnen. Außerdem kann vom Grenzausgleich nicht weiterhin die gleiche konfliktmindernde nationale Differenzierung in der Agrarpolitik erwartet werden wie bisher. So ist der Druck auf einen Abbau des Grenzausgleichs wegen der Haushaltsbelastungen und der „Wettbewerbsverzerrung“, der sich die Erzeuger aufgrund der unterschiedlichen nationalen Agrarpreisniveaus ausgesetzt sehen, stärker geworden, die Talfahrt des englischen Pfundes ist von einer Aufwertungsphase abgelöst, und seit der Einführung des Europäischen Währungssystems sind Veränderungen des Grenzausgleichs weniger automatisch und weniger geräuschlos zu erreichen als bei flexiblen Wechselkursen. Hinzu kommt, daß mit der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft nach Süden mit einer Verschärfung der Probleme der gemeinsamen Agrarpolitik gerechnet werden muß³³. Kurzfristig kann zwar darauf gesetzt werden, daß auf den Agrarmärkten mit strukturellen Überschüssen eine Entlastung eintritt, weil die Beitrittskandidaten bei diesen Produkten noch einen Nettoimportbedarf ausweisen, gleichzeitig damit werden aber auch die Beitrittsländer zur Finanzierung der strukturellen Agrarüberschüsse der Gemeinschaft herangezogen, die vorwiegend in Ländern produziert werden, die im Entwicklungsstand und der Steuerkraft die Beitrittskandidaten weit übertreffen. Dieser einem zielgerichteten Finanzausgleich in der Gemeinschaft entgegenstehende Finanztransfer dürfte das integrationspolitische Klima innerhalb der erweiterten Gemeinschaft erheblich belasten. In der gemeinsamen Agrarpolitik dürfte der Druck zunehmen, Produkten mit Standortvorteilen in südlichen Regionen die gleiche Protektion zukommen zu lassen, wie Produkten mit Standortvorteilen in nördlichen Regionen, so daß längerfristig mit zunehmenden strukturellen Überschüssen auf den Agrarmärkten der Europäischen Gemeinschaft gerechnet werden muß. Überdies unterscheiden sich die Beitrittsländer im Entwicklungsstand und in den Produktionsstrukturen beträchtlich von der bisherigen Gemeinschaft, wodurch das Konfliktpotential für gemeinsame Regelungen beträchtlich gesteigert werden dürfte.

All dies spricht dafür, die EG-Agrarpolitik von Grund auf zu reformieren. Umfassende Reformvorschläge sind auch in verschiedenen Varianten immer wieder diskutiert worden³⁴, sie haben sich aber im

³³ Vgl. dazu auch K.-W. Schatz: Wirtschaftliche Aspekte der Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 61, Kiel 1979, S. 15 ff.

³⁴ Vgl. zum Beispiel: Atlantisches Institut: Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft, Ein Vorschlag zur Neugestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik, Paris 1971. — Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zur Reform der Agrarpolitik

politischen Bereich nicht durchsetzen können. Diese Vorschläge können hier nicht im einzelnen aufgegriffen werden, und es kann hier auch nicht darum gehen, ein umfassendes Konzept für eine grundlegende Reform der Agrarpolitik zu erarbeiten. Wichtig erscheint, daß die Konflikte zwischen der Agrarpolitik und anderen binnenpolitischen und außenpolitischen Bereichen verringert werden, daß wieder ein freier innergemeinschaftlicher Handel mit Agrarerzeugnissen stattfinden kann und daß die Gemeinschaft sich weniger protektionistisch im Agrarhandel mit Drittländern verhält und weniger rigoros innergemeinschaftliche Produktionsschwankungen auf den Weltmarkt exportiert. Die gemeinsame Agrarpolitik ist vor allem deshalb in die Sackgasse geraten, weil sie versucht hat, über die gemeinsame Preispolitik den Landwirten in den EG-Ländern eine angemessene Entwicklung ihrer Einkommen zu sichern. Von dieser Aufgabe müßte die Agrarpreispolitik entlastet werden. In den Agrarpreisen müßte die Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf dem EG-Markt und auf dem Weltmarkt wieder stärker zum Ausdruck kommen. Die Einkommenssicherung müßte durch andere Instrumente so betrieben werden, daß der Konflikt zwischen Distributionszielen und Allokationszielen verringert wird. Direkte Einkommensübertragungen anstelle einer expansiven Preispolitik erscheinen hierfür ein gangbarer Weg. Durch eine produktionsunabhängige Bemessungsgrundlage könnten die Anreize zur Produktionssteigerung, die von einer expansiven Preispolitik ausgehen, abgefangen werden; durch die Tarifausgestaltung könnte das einkommenspolitische Ziel der Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung direkt angegangen werden und mit geringeren Lasten für Verbraucher und Steuerzahler realisiert werden als über die Preispolitik. Die Probleme der Bemessungsgrundlage und der Tarifausgestaltung sollen hier nicht weiter vertieft werden. Die mit ihnen zusammenhängenden Verteilungsprobleme betreffen vor allem die sektorale und personelle Verteilung innerhalb der Länder. Auch auf die zahlreichen Probleme, die bei der Einführung eines Systems direkter Einkommensübertragungen auftreten würden, soll hier nicht näher eingegangen werden³⁵. Unter EG-Finanzausgleichsaspekten interessiert vor allem die Frage, ob diese Einkommensübertragungen in den Zuständigkeitsbereich der EG oder der nationalen Regierungen fallen sollen.

Wer die Gemeinschaftskompetenz für die Bereiche der Agrarpolitik in Frage stellt, die bisher von der Europäischen Gemeinschaft wahr-

der EWG, Münster, Hiltrup 1973. — *U. Koester, S. Tangermann*: Alternativen der Agrarpolitik, Münster, Hiltrup 1976.

³⁵ Vgl. dazu G. Schmitt: Grenzen und Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik unter veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in: *Agrarwirtschaft*, 27. Jg. (1978), S. 165 ff.

genommen werden, sieht sich von vornherein dem Angriff ausgesetzt, eine Desintegration der Europäischen Gemeinschaft betreiben zu wollen. Die gemeinsame Agrarpolitik wurde vielfach als Vorreiter im Integrationsprozeß gesehen und gilt vielen heute noch als Sinnbild der europäischen Integration. Übersehen wird oft, daß es den gemeinsamen Agrarmarkt im Sinne eines freien innergemeinschaftlichen Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen seit der Einführung des Währungsausgleichs nicht mehr gibt. Es wird also an einem Referenzsystem gemessen, das unter dem Druck divergierender nationaler Interessen und Zielsysteme zusammengebrochen war, und die heftigen Auseinandersetzungen um Regelungen für den Abbau des Grenzausgleichs zeigen, daß der Wiedererrichtung eines gemeinsamen Agrarmarktes starke nationale Interessen entgegenstehen. Deshalb ist zu fragen, ob nicht bei einer Reform der Agrarpolitik Spielraum für national divergierende Interessen und Zielsysteme eingeräumt werden kann, damit auf den Agrarmärkten zumindest wieder ein Integrationsgrad erreicht wird, der dem einer Freihandelszone entspricht — also ein freier innergemeinschaftlicher Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.

Verkennen darf man auch nicht, daß selbst eine EG-Marktordnungs- politik mit einem gemeinsamen EG-Agrarpreisniveau nicht automatisch integrierende Effekte im Sinne einer Verbesserung der innergemeinschaftlichen Allokation der Ressourcen haben muß. Die gemeinsamen Preise sind nämlich administrierte Preise und keine Marktpreise. Sie gewährleisten nicht, daß die regionalen Preisstrukturen die Wettbewerbsverhältnisse innerhalb der Gemeinschaft wiedergeben und daß die regionale Verteilung der Produktion einer solchen unter Wettbewerbsbedingungen entspricht. In der Marktordnung für Getreide hat man über viele Jahre versucht, durch ein Netz von regional gestaffelten Marktordnungspreisen die regionalen Wettbewerbsverhältnisse einzufangen. Dieser Versuch ist aber weitgehend gescheitert. Immer wieder eintretende, unerwartete Verlagerungen von regionalen Handelsströmen haben dazu geführt, daß man die starke regionale Staffelung der Marktordnungspreise bei Getreide seit 1976 aufgegeben hat³⁶.

Die integrationspolitische Bedeutung von Maßnahmen läßt sich nur daran beurteilen, inwieweit durch sie innergemeinschaftliche Diskriminierungen abgebaut werden, sondern auch daran, inwieweit sie den Prozeß der Integration im Sinne einer Koordination, Harmonisierung und Vereinheitlichung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele und Maßnahmen vorantreiben. Geht man davon aus, daß eine

³⁶ Vgl. Agrarbericht 1977, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 8/80 vom 8. 2. 1977, S. 59 f.

finanzielle Solidarität im Sinne einer regionalen Umverteilung von einkommensstarken zu einkommensschwachen Partnern ein wesentliches Element einer Wirtschaftsunion ausmacht, dann kann angesichts des Ausmaßes von Finanztransfers im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, die diesem Grundsatz zuwiderlaufen, davon gesprochen werden, daß von der gemeinsamen Agrarpolitik auch desintegrative Effekte ausgehen³⁷.

Die Erfahrungen mit der gemeinsamen Agrarpreispolitik haben gezeigt, daß aufgrund des unterschiedlichen Entwicklungsstandes, der unterschiedlichen Produktionsstrukturen innerhalb und außerhalb des Agrarsektors, der unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der unterschiedlichen Wirkungen der gemeinsamen Agrarpreispolitik die einzelnen Länder unterschiedliche Prioritäten bei den agrarpolitischen Zielen verfolgten und auch der Stellenwert agrarpolitischer Ziele im gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zielsystem von Land zu Land sehr unterschiedlich sein kann. Aufbrechende Zielkonflikte haben bei der gemeinsamen Agrarpreispolitik im Grenzausgleich ein Ventil gefunden³⁸. Eine direkte Einkommenspolitik für die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung könnte wohl kaum auf ein gemeinsames Referenzsystem ausgerichtet werden. Die Angemessenheit der Lebenshaltung, wie sie im EWG-Vertrag für die landwirtschaftliche Bevölkerung angestrebt wird, läßt sich sinnvoll nicht durch einheitliche absolute Einkommensbeträge, sondern nur im Verhältnis zur Einkommenslage und -entwicklung des sozialen Umfeldes definieren. Wegen der starken Einkommensunterschiede innerhalb der EG würde deshalb eine nationale oder auch regionale Differenzierung des Zielsystems für die landwirtschaftliche Einkommenspolitik erforderlich. Eine Einigung über solche Differenzierungen dürfte im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik nur schwer zu erreichen sein. Eine nationale Kompetenz für direkte Einkommensübertragungen würde diesen Einigungsprozeß erübrigen. Von einer Einkommenspolitik für die Landwirtschaft in nationaler Kompetenz, die stärker eingebettet werden könnte in das jeweilige nationale gesamtwirtschaft-

³⁷ Zur Diskussion um desintegrierende Effekte der gemeinsamen Agrarpolitik siehe auch *G. Schmitt: Offene Fragen der Europäischen Agrarpolitik*, in: *Agrarwirtschaft*, 20. Jg. (1971), S. 2 ff.; *A. M. Bunjes, A. Kapteyn, C. H. M. Sonnemann: Hat die agrarische Markt- und Preispolitik in der EWG einen integrierenden oder disintegrierenden Effekt?*, in: *Agrarwirtschaft*, 21. Jg. (1972), S. 119 ff. *G. Schmitt, G. Jarchow: Der disintegrierende Effekt der gemeinsamen Agrarpreispolitik der EWG*, in: *Agrarwirtschaft*, 21. Jg. (1972), S. 124 ff.

³⁸ Wie stark solche nationalen Zieldivergenzen waren, kann man daran ablesen, daß im innergemeinschaftlichen Handel mit Agrarerzeugnissen zeitweise Grenzausgleichssätze von 50 vH der gemeinsam festgesetzten Preise erhoben wurden; vgl. S. 102.

liche und gesellschaftspolitische Zielsystem, sind überdies weniger Zielkonflikte zu erwarten als von einer Einkommenspolitik der Gemeinschaft für den Agrarbereich. Auch ließen sich die Konflikte zwischen der Agrarpolitik und einem zielgerichteten Finanzausgleich durch eine nationale Zuständigkeit für direkte Einkommensübertragungen vermeiden. Dieser Konflikt dürfte bei direkten Einkommensübertragungen wohl als schärfer empfunden werden als bei einer expansiven Preispolitik, weil die Transfers an die Landwirte dadurch offengelegt würden und der Konflikt, daß Verbraucher und Steuerzahler in einkommensschwachen Ländern zur Finanzierung von Einkommensübertragungen an Landwirte in Hocheinkommensländern mit herangezogen würden, deren Einkommen das durchschnittliche Einkommen in den einkommensschwachen Ländern bei weitem übersteigt. Der Spielraum für eine Entschärfung dieses Zielkonfliktes über die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage und des Tarifs dürfte sehr eng sein. Interregionale Verteilungsziele dürften zudem effizienter durch die Regionalpolitik oder einen allgemeinen Finanzausgleich durchgesetzt werden können als über die Agrarpolitik.

Eine solche Entlastung der EG-Agrarpolitik durch direkte Einkommensübertragungen in nationaler Zuständigkeit würde der gemeinsamen Agrarpolitik den Spielraum geben, den sie zur Durchsetzung eines freien innergemeinschaftlichen Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, der Liberalisierung des Agrarhandels mit Drittländern und des Abbaus struktureller Überschüsse sowie der Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik braucht. Sie würde eine Hinwendung der EG-Agrarpolitik zu weniger weitgehenden aber dafür auch weniger verwaltungs- und kostenintensiven Organisationsformen wie gemeinsame Wettbewerbsregeln und einer gemeinsamen Außenhandelspolitik mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen möglich machen. Eine Forderung nach nationaler Kompetenz für direkte Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft zur Durchsetzung der angestrebten Einkommenspolitik für den landwirtschaftlichen Sektor muß sich entgegenhalten lassen, daß eine solche Regelung dem Rückfall in nationale Egoismen Vorschub leisten könnte. Dabei muß man aber bedenken, daß die nationalen Regierungen auch gegenwärtig mit beträchtlichem Mittelausbau nationale agrarpolitische Ziele verfolgen und daß von der Budgetrestriktion her ein beträchtlicher Druck wirksam werden dürfte, der einen nationalen Wettlauf in der Gewährung direkter Einkommensübertragungen an die Landwirte wenig wahrscheinlich macht.

Vorschläge einer Reform der EG-Agrarpolitik haben nur dann Aussichten, im politischen Bereich auf Resonanz zu stoßen, wenn sie entweder nationale Interessenstandpunkte untermauern oder aber, wenn die mit ihrer Durchsetzung verbundenen nationalen Verteilungspro-

bleme einer Lösung zugeführt werden können. Die Agrarpolitik selbst erweist sich als überfordert, wenn angestrebte Verteilungseffekte zwischen Ländern und Regionen in der Gemeinschaft schwergewichtig über sie erreicht werden sollen. Dafür ist ihr Aktionsspielraum zu eng, vor allem dann, wenn eine Eindämmung der Ausgaben betrieben werden soll. Deshalb ist es zweckdienlich, andere Politikbereiche in die Überlegungen einzubeziehen und nationale Verteilungsprobleme somit zunächst von der Reform der Agrarpolitik abzukoppeln und auf andere Bereiche zu verlagern. Für eine solche Verlagerung kommen grundsätzlich zwei Wege in Betracht. Einmal könnte man an einen allgemeinen, nicht zweckgebundenen Finanzausgleich zwischen den EG-Ländern denken, zum anderen an eine Ausweitung solcher Aufgabenbereiche, durch die ein Finanzausgleich zielgerichteter abgewickelt werden kann als durch die Agrarpolitik; ein Beispiel dafür ist die Regionalpolitik. Welcher von diesen beiden Wegen den Vorzug verdient, hängt ganz wesentlich davon ab, welche Ziele hinsichtlich der Europäischen Gemeinschaft insgesamt gesehen verfolgt werden.

Soll die Europäische Gemeinschaft — auf lange Sicht — zu einer Föderation weiterentwickelt werden, dann würde viel dafür sprechen, mit der Reform der Agrarpolitik dem Integrationsprozeß in der Gemeinschaft neue Impulse zu geben. Dies könnte dadurch geschehen, daß für die Gemeinschaft neue Aufgabenbereiche erschlossen werden und die Koordination der Mitgliedsländer intensiviert wird³⁹. Gelingt es solchermaßen, Divergenzen in den nationalen Politiken abzubauen und Zielkonflikte zu entschärfen, dann wären die Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Agrarpolitik entscheidend verbessert. Für Finanztransfers, die bisher über die gemeinsame Agrarpolitik abgewickelt worden sind, könnten andere, zielgerechtere Kanäle erschlossen werden, so daß Besitzstände nicht im Bereich der Agrarpolitik verteidigt werden müßten.

Werden Integrationsfortschritte in der Europäischen Gemeinschaft auf absehbare Zeit nicht für möglich oder auch nicht für wünschenswert gehalten, so würde eine Reform der Agrarpolitik mehr als Beitrag zur Konsolidierung des bisher erreichten Integrationsstandes auszurichten sein. Um eine Reform der Agrarpolitik nicht an Verteilungsproblemen scheitern zu lassen, wäre zu prüfen, wie man diese im Rahmen eines allgemeinen Ausgleichs, der im Interesse der Fortführung einer Europäischen Gemeinschaft erforderlich scheint, lösen könnte.

³⁹ Vorschläge für eine solche Erweiterung der Aufgabenbereiche der Europäischen Gemeinschaft findet man in dem sogenannten McDougall-Report. Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Kollektion Studien, Reihe Wirtschaft und Finanzen Nr. A 13, Brüssel 1977.

Ein solch allgemeiner Ausgleich hätte den Vorteil, daß die Mittelverwendung den unterschiedlichen nationalen Zielfunktionen besser Rechnung tragen kann als eine EG-Politik mit gemeinsamen Richtlinien für alle Länder. Den Interessen der zahlenden Länder an einer möglichst produktiven Verwendung der Mittel könnte durch Verwendungsauflagen für bestimmte Bereiche Rechnung getragen werden.

Gelingt es nicht, die anstehenden Finanzausgleichsprobleme einer Reform der Agrarpolitik in anderen Politikbereichen einer Lösung zuzuführen, dann sind die Erfolgschancen für eine überfällige Reform der EG-Agrarpolitik sehr gering.

Summary

For analysing revenue-sharing problems in the EC the Common Agricultural Policy (CAP) is of central importance. More than 75 p.c. of the expenditures in the EC budget are allocated to the CAP, and the burdens of high protectionism in agricultural markets are redistributed through intracommunity trade in agricultural products. Transfers between the EC member countries — through the financing of CAP and through intracommunity trade — are largely determined by the national degrees of self-sufficiency in agricultural products. These transfers are partly opposite to what would be expected from a system of revenue-sharing. Besides this, solidarity in the financing of CAP entails the shifting of part of the costs, that arise from the national strategies of stimulating agricultural production. A reform of CAP is overdue for several reasons. From the viewpoint of revenue-sharing, direct income transfers to farmers by national authorities instead of indirect agricultural incomes-policies through the common price policy would be a way out of the present deadlock.

Europäische Regionalpolitik

Eine ziel- und handlungsorientierte Analyse*

Von Dieter Biehl, Berlin

I. Ziel und Gang der Untersuchung

In diesem Beitrag wird die europäische Regionalpolitik unter einem ziel- und handlungsorientierten Blickwinkel untersucht. Dabei geht es nicht um einen umfassenden Überblick — dieser könnte in einem kurzen Einzelbeitrag auch nicht geleistet werden —, sondern vielmehr um eine Auswahl von Überlegungen, die sich aus dem hier zugrundegelegten potentialorientierten Ansatz ergeben. Grundthese dieses Ansatzes ist, daß das Entwicklungspotential einer Region nicht so sehr von den üblicherweise betrachteten „Produktionsfaktoren“ wie Arbeit und Kapital abhängt, sondern von einer noch näher zu bestimmenden Gruppe von Ressourcen, die einen bestimmten Mindestgrad an „Öffentlich-Guts“-Charakter („publicness“) aufweisen und als „Potentialfaktoren“ bezeichnet werden.

Leitgedanke des gewählten Vorgehens ist, daß bereits die Auswahl der zu behandelnden regionalpolitischen Fragen ziel- und handlungsorientiert erfolgt. Dies setzt eine operationalisierbare Zielbestimmung voraus, damit der gewählte Ansatz nicht nur als Rahmen für eine Analyse regionalpolitischer Probleme geeignet ist, sondern sich daraus auch unmittelbar realisierbare und empirisch überprüfbare Handlungsanweisungen und damit regionalpolitische Strategien ableiten lassen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die These, daß sich Regionalpolitik als *verteilungsorientierte Allokationspolitik* charakterisieren läßt. Darunter wird verstanden, daß sie an interregionalen Disparitäten ansetzt, die am Verteilungs- oder Gerechtigkeitsziel gemessen politisch als nicht tolerierbar bewertet werden, daß aber die daraus ableitbaren Handlungsanweisungen zur Korrektur dieser als „ungerecht“ bewerteten interregionalen Wohlfahrtsverteilung vorrangig am Effizienzziel

* Der Verfasser bedankt sich für Anregungen und Kritik, die ihm aus dem Kreise der Mitglieder des Ausschusses für Finanzwissenschaft, insbesondere in schriftlicher Form von Dieter Pohmer und Gerhard Seiler, zuteil wurden. Noch verbliebene Mängel gehen allein zu seinen Lasten.

orientierte allokativen Maßnahmen umfassen. Diese These bedarf eines doppelten Nachweises: Einmal, daß die *Ursachen* interregionaler Entwicklungsunterschiede *allokativer* Natur sind, und zum anderen, daß diese Entwicklungsunterschiede nicht durch privates, marktgesteuertes Handeln ausreichend abgebaut werden können, so daß sich ein bestimmter *Politikbedarf* ergibt. Dieser Nachweis wird mit Hilfe des erwähnten Potentialfaktoransatzes und seiner empirischen Überprüfung zu führen versucht. Aus der Ziel- und Ursachenanalyse werden dann Schlußfolgerungen für geeignete regionalpolitische Strategien gezogen. Der mit diesen Strategien verbundene Aufgaben- und Ausgabenbedarf erfordert, auch Überlegungen zur Finanzierung dieses Bedarfs anzustellen. Zu diesem Zweck werden die interregionalen und internationalen Umverteilungseffekte des öffentlichen Sektors in der Europäischen Gemeinschaft (EG) und damit auch die *Finanzausgleichsaspekte* in die Betrachtung einbezogen. Der Beitrag schließt mit einer Analyse der Ziele und Instrumente der EG-Regionalpolitik aus dem Blickwinkel des hier vertretenen Ansatzes.

II. Regionalpolitik als verteilungsorientierte Allokationspolitik

Sieht man die Literatur auf Definitionen für Regionalpolitik und regionalpolitische Ziele durch, so lassen sich zwei große Gruppen von Inhaltsbestimmungen unterscheiden. Eine erste, umfangmäßig größere Gruppe hat Leerformelcharakter; hier wird Regionalpolitik im allgemeinen dahin charakterisiert, daß sie eine den jeweiligen gesellschaftlichen Leitbildern entsprechende Ordnung zu verwirklichen habe. Je nachdem, wie weit der Begriff „Regionalpolitik“ dabei gefaßt wird, wird er mit „Raumordnungspolitik“ gleichgesetzt oder als „Regionalpolitik im engeren Sinne“ auf eine „regionalisierte Wirtschaftspolitik“ beschränkt¹. Je nach Weite oder Enge der gewählten Begriffsbestimmung werden dann umfassendere oder eingeschränktere Ziel-Mittel-Systeme aufgestellt².

Von diesen eher *normativ* ausgerichteten Versuchen, Ziele und damit Inhalte der Regionalpolitik zu bestimmen, läßt sich eine zweite Gruppe von Definitionen unterscheiden, die eher als *positiv* im Sinne des üblichen Theorie-Verständnisses bezeichnet werden kann. Obwohl auch

¹ Vgl. dazu beispielsweise — für viele andere — E. Lauschmann: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 2. Aufl., Hannover 1973, S. 1 f.; Dieselbe: a.a.O., 3. Aufl., Hannover 1976, S. 231 ff.; U. Brösse: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Berlin 1972, S. 26 ff., 34 ff. und 84 ff.

² Vgl. dazu z. B. die Übersicht bei D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen/Düsseldorf 1976, S. 94 und bei U. Brösse: a.a.O., S. 91 f.

sie auf der Grundüberlegung beruht, daß sich ein „Bedarf“ an Politik erst dann ergibt, wenn sich eine (ausreichend starke) Abweichung zwischen Ziel-(Soll-)Größen und tatsächlichen (Ist-)Werten herausstellt, wird zur Bestimmung der Zielsituation stärker auf vorgegebene politische Zielformulierungen zurückgegriffen, um daraus ein möglichst einfaches und operationalisierbares Zielsystem abzuleiten. Diese Ansätze lassen sich dahingehend charakterisieren, daß sie Regionalpolitik im Kern als ein Bündel von Maßnahmen verstehen, die den *Abbau interregionaler Disparitäten* bezeichnen. Sie können daher auch als Ausprägung des regionalisierten Gerechtigkeits- oder Verteilungsziels³ aufgefaßt werden.

Diese Auffassung kann sich auch auf die Präambel des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) stützen, wo es heißt, daß die Mitgliedstaaten bestrebt seien, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“⁴. Abbau interregionaler Disparitäten als Ziel, wenn nicht sogar als Entstehungsgrund für Regionalpolitik überhaupt, dürfte sich sicherlich auch für viele andere Fälle nachweisen lassen. Für diese Untersuchung wird jedenfalls davon ausgegangen, daß der Abbau interregionaler Disparitäten Gegenstand der europäischen Regionalpolitik ist.

Da wohlfahrtsrelevante Disparitäten auf vielen Gebieten bestehen können — z. B. Versorgung mit den unterschiedlichsten Arten privater und öffentlicher Leistungen, Erwerbs- und Einkommenserzielungsmöglichkeiten usw. —, ist Regionalpolitik kein „sektoraler“ Politikbereich, sondern ein „Querschnitts“-Bereich, der sich mit der räumlichen Inzidenz politischer Maßnahmen auf den verschiedensten Gebieten beschäftigt. Es gibt daher auch kaum spezifisch regionalpolitische Instrumente; diese Eigenschaft erhalten sie vielmehr im allgemeinen erst dadurch, daß sie räumlich-geographisch selektiv oder — wenn man will — räumlich diskriminierend (begünstigend oder benachteiligend) eingesetzt

³ Vgl. dazu z. B. H. K. Schneider: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: H. K. Schneider (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 41, Berlin 1968, S. 4. Auch Hansmeyer bezeichnet die Regionalpolitik als „Redistributionspolitik sui generis“ (vgl. K.-H. Hansmeyer: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: H. K. Schneider (Hrsg.): a.a.O., S. 36 ff.). Fürst/Klemmer/Zimmermann weisen ebenfalls darauf hin, daß der „Abbau interregionaler Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau“ als eines der ökonomischen Grundprobleme angesehen werden kann (vgl. a.a.O., S. 5). E. Lauschmann betont, daß in der Regionalpolitik „grundsätzlich verteilungspolitische Ziele ein relativ starkes Gewicht“ haben (vgl. a.a.O., 3. Aufl., S. 234).

⁴ Vgl. Wortlaut des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957, Präambel.

werden. Zum regionalpolitischen Problemfeld gehören daher nicht nur die Wirkungen von Instrumenten, die explizit zum Zweck der Verwirklichung *regionalpolitischer* Ziele benutzt werden, sondern auch die *impliziten* regionalen Wirkungen von Instrumenten, die zur Realisierung *anderer* Ziele eingesetzt werden, aber in dem hier benutzten Sinne räumliche Disparitäten vergrößern oder verringern.

Ordnet man „Abbau interregionaler Disparitäten“ in die Musgrave'sche Ziel-Trias ein, so gehört er offensichtlich zum Verteilungsziel: Die interregionale Verteilung wohlfahrtsrelevanter Güter soll „gleichmäßiger“, „ausgewogener“ oder „gerechter“ werden. So betrachtet, erscheint die Regionalpolitik historisch gesehen als eine der jüngeren Ausprägungen des Gerechtigkeitsziels; das personale und auch das funktionale Verteilungsziel haben sowohl eine längere politische als auch wissenschaftliche Tradition. Als politisches Ziel-Mittel-System hat sich die Regionalpolitik jedenfalls in den meisten westlichen Staaten erst in den letzten Jahrzehnten entwickelt.

Die Einheiten, auf die bei dieser Betrachtungsweise abgestellt wird — die Regionen —, sind aber keine Einzelpersonen, sondern bestenfalls räumlich-standortmäßig abgegrenzte Gruppen von Personen. Dies mag Anlaß zu der oft als Einwand gegen die Regionalpolitik formulierten Frage geben, ob eine Verbesserung der *interregionalen* Verteilung — etwa Angleichung der durchschnittlichen regionalen Pro-Kopf-Einkommen — die *intraregionale* Verteilung nicht verschlechtere, weil möglicherweise arme Personen in reichen Regionen für reiche Personen in armen Regionen zahlen müssen. Bei einer Antwort auf diese Frage sind zumeist zwei Aspekte zu unterscheiden und getrennt zu behandeln:

- a) Regionalpolitik ist keine all-zuständige Politik; sie beschäftigt sich mit Beziehungen zwischen in bestimmter Weise abgegrenzten Regionen als den relevanten Einheiten. Durch regionalpolitische Maßnahmen ausgelöste Veränderungen in den Beziehungen *zwischen Personen* innerhalb der einzelnen Regionen sind Gegenstand anderer Politikbereiche. Regionalpolitik kann also nie isoliert betrachtet und betrieben werden; sie muß im Gesamtzusammenhang eines insgesamt „optimalen“ Mischsystems aus privatem und öffentlichem Sektor mit entsprechender Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung gesehen werden.
- b) In einem solchen optimal organisierten und arbeitsteilig zusammenwirkenden Mischsystem ist es beispielsweise Aufgabe der Steuerpolitik und der Ausgabenpolitik der übergeordneten Ebene und, entsprechend dem Grad an Autonomie, der der regionalen Ebene im Rahmen der jeweiligen Verfassung zugewiesen wurde, auch

dieser Ebene, denjenigen Grad an Progressivität des Gesamt-Einnahmen- und Gesamt-Ausgaben-Systems herzustellen, der den Gerechtigkeitsvorstellungen der betreffenden nationalen und regionalen Bevölkerungen entspricht⁵. Dabei ist demjenigen Grad an Autonomie Rechnung zu tragen, den die beteiligten Regionen (im Falle der EG: auch der beteiligten Mitgliedstaaten) aufgrund der nationalen Verfassungen und der EG-Verträge haben: Regionalpolitisch motivierte Transfers etwa über den Regionalfonds aus der Bundesrepublik nach Italien oder Großbritannien können nicht etwa schon deswegen als verteilungspolitisch unerwünscht betrachtet werden, nur weil in den Empfangsländern andere Gerechtigkeitsvorstellungen den Steuer- und Ausgabenentscheidungen zugrundeliegen als in der Bundesrepublik.

Der allgemeine theoretische Einwand ließe sich aber auch in der Weise formulieren, daß gefragt wird, was eine *interregionale* Verteilungspolitik über eine *interpersonale* hinaus leisten soll und kann — wenn beispielsweise eine den jeweils herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen entsprechende interpersonale Einkommens- und Vermögensverteilung verwirklicht ist, müßte dann nicht auch *uno actu* eine gleicherweise gerechte interregionale Verteilung erreicht sein? Diese Frage kann jedoch m. E. für real existierende Systeme interpersonaler Umverteilung in aller Regel verneint werden. Dies läßt sich wie folgt begründen:

1. Einmal mag die Prämisse nicht erfüllt sein, d. h. es werden für das Ziel „Verbesserung der interpersonalen Einkommensverteilung“ nicht genügend Mittel bereitgestellt, so daß unter dem Etikett „Verbesserung der interregionalen Verteilung“ *zusätzliche* Mittel verfügbar gemacht werden müssen. In diesem Falle wären ähnliche Überlegungen anzustellen, wie sie etwa gegen die „Alleinsteuern“ („impôt unique“) vorgebracht werden, die darauf hinauslaufen, daß eine größere Zahl steuerlicher (hier: transferbezogener) Ansatzpunkte aus sozialpsychologischen Gründen benötigt werden, um den Steuerwiderstand nicht zu maximieren.
2. Zum anderen können die Kriterien, nach denen Personen durch Transfers begünstigt werden, implizit und explizit regional selektiv in der Weise wirken, daß sie in armen Regionen nicht im erwünsch-

⁵ Unter „Progressivität“ des Einnahmen- und Ausgaben-Systems wird hier sowohl die gewünschte Verteilung der Steuerbelastung als auch der gewünschten Nutzeneffekte der Ausgaben verstanden. Eine „progressive“ Verteilung von Ausgabeneffekten bezeichnet dann eine Verteilung, bei der Bezieher niedrigerer Einkommen relativ im Verhältnis zu Beziehern höherer Einkommen begünstigt werden.

ten Umfang „greifen“. So setzt z. B. das Recht, Arbeitslosenunterstützung oder eine Altersrente zu erhalten, voraus, daß man früher einmal beschäftigt war und deshalb entsprechende Beiträge geleistet hat. Nun sind aber die Erwerbsmöglichkeiten in einkommensschwachen und in der Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten erheblich schlechter als in einkommensstarken Agglomerationsräumen, wie eine auch nur oberflächliche Analyse der Unterschiede in den Erwerbsquoten zeigt⁶. Damit ist aber der Prozentsatz an potentiell und aktuell leistungsberechtigten Personen trotz höherer Erwerbslosen- und Arbeitslosenquoten in armen Regionen niedriger als in reichen. Das gleiche gilt für die Versorgung mit vielen öffentlichen Leistungen: So ist z. B. die Abiturienten- und Studentenquote in Regionen ohne Hochschuleinrichtungen deutlich niedriger als in besser mit solchen Ausbildungsstätten ausgestatteten Regionen; damit fließen aber auch weniger öffentliche Mittel qua Bildungspolitik in die benachteiligten Regionen. Im Ergebnis werden also trotz formaler Gleichbehandlung Einzelpersonen in wirtschaftsschwachen Regionen verteilungsmäßig benachteiligt.

3. Schließlich wäre eine interpersonale Umverteilung, die eine interregionale Umverteilung vollständig überflüssig machen würde, ganz allgemein nur dann zu erwarten, wenn ein voll entwickeltes System einer negativen Einkommensbesteuerung verwirklicht wäre, das aus einer zentralstaatlichen (oder zentralen EG-)Wohlfahrtsfunktion heraus unabhängig von den für die derzeit existierenden Umverteilungssysteme charakteristischen Anknüpfungskriterien eine materielle Gleichbehandlung sichert. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es nicht genügt, über eine solche negative Einkommensbesteuerung ein gleiches Mindest-Netto-Einkommen je Person in reichen und armen Regionen zu gewährleisten, da dabei die regionale Steuerkraft in der ärmeren Region immer noch erheblich unter dem Durchschnitt aller Regionen liegen kann. Sollten Transfers zwischen Regionen bzw. Gebietskörperschaften (Finanzausgleichszahlungen) vollständig überflüssig werden, so müßte konsequenterweise in das negative Einkommensteuersystem ein *Zuschlag* eingearbeitet werden, der personenbezogen den Unterschied in der Steuerkraft je Kopf ausgleichen würde. Darüber hinaus müßte die ärmeren Region dann das Recht erhalten, solche Transfers zu besteuern, so daß per Saldo die erwünschte Anhebung auf das Mindest-Netto-Einkommen bei den begünstigten Personen in allen Regionen und darüber hinaus eine Anhebung auch der Steuerkraft je Kopf in den schwächeren Regionen erreicht würde.

⁶ Vgl. dazu III.

Die in der Realität existierenden Steuer- und Transfersysteme entsprechen jedoch offensichtlich in keiner Weise diesem Modell, so daß bei gegebenen Verteilungszielen wegen des Umstandes, daß auch öffentliche Güter wohlfahrtsrelevant sind, unabhängig von eventuellen Zahlungen an einkommensschwache Personen in der armen Region zusätzlich Transfers an die Gebietskörperschaft erforderlich werden, die die öffentlichen Güter in der wirtschaftsschwachen Region anzubieten hat.

4. Eine solche Strategie, welche darauf abstellt, interregionale Umverteilung durch ein umfassendes System interpersonaler Umverteilung zu substituieren, würde, abgesehen von den Zweifeln hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit, auch daran scheitern, daß damit ein Anreiz für regionale und lokale Gebietskörperschaften geschaffen würde, die Besteuerung solcher Transfereinkommen zu maximieren. Da diese „Belastung“ ja von den jeweils übergeordneten oder ausgleichsverpflichteten Gebietskörperschaften auf der gleichen Ebene übernommen werden müßte, um nach Abzug der Besteuerung das erwünschte Netto-Einkommen zu gewährleisten, würde den ausgleichsberechtigten Gebietskörperschaften ein potentes Instrument zur Einnahmenmaximierung an die Hand gegeben. Schließlich wäre diese Strategie in jedem Falle so lange nicht für die EG anwendbar, als diese nicht über die entsprechenden Kompetenzen auch auf dem Gebiet interpersonaler Verteilung verfügt.

Diese Überlegungen machen deutlich, daß es im Grunde genommen hier um die *Frage nach der zweckmäßigsten Ausgestaltung des Finanzausgleichs* geht: Denn die unter 3. behandelten „Zuschläge“ zu dem skizzierten idealtypischen System einer negativen Einkommensbesteuerung sind ja nichts anderes als *Finanzausgleichsbeträge*, die lediglich nicht unmittelbar an die ausgleichsberechtigten Gebietskörperschaften, sondern an Einzelpersonen gezahlt werden. Die mit dem Finanzausgleich angestrebte Verbesserung der Steuerkraft wird dadurch erreicht, daß das Einkommen der regionalen und lokalen Residenten in den geförderten Regionen entsprechend erhöht wird. Aus diesem Blickwinkel betrachtet wird auch ein weiterer Mangel dieser Form des Finanzausgleichs deutlich: Es werden keine Kriterien hinsichtlich des *Bedarfs* an öffentlichen Leistungen zugrundegelegt. Ein Versuch, ein idealtypisches negatives Einkommensteuersystem auch noch mit dieser Aufgabe zu betreuen, würde dieses Instrument sicherlich überfordern, da man ja wohl kaum die Finanzausgleichszuschläge in einem auf Verbesserung der interpersonalen Verteilung ausgerichteten Transfersystem zusätzlich noch nach dem unterschiedlichen Bedarf an öffentlichen Leistungen in der Wohnsitzregion des Transferempfängers staffeln kann.

9*

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß unter realistischen Bedingungen für eine konkrete — und hier insbesondere: eine europäische — Regionalpolitik nicht erwartet werden kann, daß ein System interpersonaler Umverteilung Regionalpolitik im Sinne eines interregionalen Ausgleichssystems ersetzen könnte.

Nachdem begründet wurde, daß eine verteilungsorientierte Regionalpolitik, die an dem Ziel des Abbaus als zu groß empfundene interregionale Disparitäten ausgerichtet ist, notwendig ist, bleibt die Frage nach dem *Verhältnis einer solchen Politik zum Allokationsziel*. Um diese Frage beantworten zu können, ist es zweckmäßig, zwischen *primärer* und *sekundärer* Verteilung wohlfahrtsrelevanter Güter zu unterscheiden. Unter primärer Verteilung wird dabei diejenige Güterverteilung verstanden, die bei gegebenen Rahmenbedingungen und gegebener Verteilung der Eigentums- und Verfügungsrechte zustandekommt. Sie kann daher auch, wenn die Bedingungen für einen optimalen Ressourceneinsatz erfüllt sind, als die zugeordnete optimale Verteilung bezeichnet werden. Erscheint diese primäre oder optimale Verteilung aber am Gerechtigkeitsziel gemessen als „ungerecht“, dann müßte sie in Richtung auf eine erwünschte sekundäre Verteilung verändert werden. Das übliche Verfahren im Rahmen interpersonaler Umverteilung besteht darin, durch Steuern, Einkommenstransfers und Bereitstellung ausgewählter öffentlicher Leistungen die erwünschte sekundäre Verteilung zu verwirklichen.

Werden aber *Regionen* als die Einheiten betrachtet, zwischen denen eine ausgewogenere Verteilung hergestellt werden soll, dann kann das Verteilungsziel auch dadurch erreicht werden, daß die primäre interregionale Einkommensverteilung dadurch verbessert wird, daß die zu begünstigenden wirtschaftsschwachen Regionen in die Lage versetzt werden, vorhandene Ressourcen besser zu nutzen und fehlende Ressourcen zu importieren, um so über eine Produktivitäts- auch eine Wohlfahrtssteigerung zu erreichen. Gibt es wirtschaftsstarke und hochverdichtete Regionen, die wegen des Auseinanderfallens von privaten und sozialen Kosten und Erträgen ihr Agglomerationsoptimum in dem Sinne überschritten haben, daß die gesamtwirtschaftlichen Erträge je Einheit eingesetzter Produktionsfaktoren niedriger sind als in wirtschaftsschwachen und weniger verdichteten Gebieten, so kann durch eine Umlenkung beispielsweise von mobiler Arbeit und mobilem Kapital aus den ersteren in die letzteren gleichzeitig auch eine gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtssteigerung erreicht werden. Es ist also nicht nur möglich, das Ziel einer verteilungsorientierten *Regionalpolitik* durch *allokative Maßnahmen* in Form der Umlenkung mobiler Ressourcen in wirtschaftsschwache Regionen zu verwirklichen, sondern darüber hinaus in den Fällen, in denen überagglomerierte und unteragglomer-

rierte Regionen nebeneinander bestehen, gleichzeitig auch das *gesamtwirtschaftliche* Wachstumsziel besser zu verwirklichen.

Der Zusammenhang zwischen Verteilungsziel und Allokationsziel kann dann auch so formuliert werden: Eine auf das Ziel des Abbaus interregionaler Disparitäten ausgerichtete Regionalpolitik kann die interpersonale Verteilung im Durchschnitt der betrachteten Regionen dadurch verbessern, daß die Ressourcenausstattung der wirtschaftsschwächeren Regionen und damit die „Chancenkonstellation“, in die ein Individuum „hineingeboren“ wird, entsprechend verändert werden.

Diese Überlegungen legen es nahe, *Regionalpolitik als verteilungsorientierte Allokationspolitik* zu bezeichnen: Eine solche Politik setzt an den als politisch nicht tolerierbaren regionalen Disparitäten an und sucht durch eine Änderung der regionalen Ressourcenausstattungen diese Disparitäten abzubauen. Damit ist gleichzeitig ausgesagt, daß eine solche Regionalpolitik auf der Einkommensentstehung- oder Angebotsseite und nicht auf der Einkommensverwendungs- oder Nachfrageseite ansetzt. Von daher kann sie auch als angebots- und potentialorientierte Politik bezeichnet werden⁷.

Von diesen im vorhergehenden dargestellten Überlegungen ausgehend wird im folgenden zunächst ein kurzer Überblick über meßbare interregionale Disparitäten für die Regionen der EG-Mitgliedsstaaten gegeben, wobei teilweise auch die Beitrittskandidaten für die zweite Erweiterung der Gemeinschaft (Griechenland, Portugal, Spanien, Türkei) berücksichtigt werden. Im Anschluß daran wird der Potentialfaktoransatz dargestellt und dazu benutzt, um einige der wichtigsten Ursachenfaktoren für die beobachteten Disparitäten herauszuarbeiten.

III. Größenordnungen interregionaler Disparitäten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft

Regionale Disparitäten ließen sich auf beliebig vielen Gebieten diagnostizieren, auch wenn die statistischen Voraussetzungen dafür flächendeckend nur in beschränktem Umfange zur Verfügung stehen. Zweckmäßigerweise wird aber auch hier zielbezogen zu argumentieren sein. Geht man bei einer Mindestdifferenzierung der Zielsetzung in der Regionalpolitik davon aus, daß mindestens das *Beschäftigungsziel* und das *Einkommensziel* relevant sind, dann können regionale Erwerbsquoten als Indikatoren für die Auslastung des regionalen Arbeitskräftepotentials und regionale Pro-Kopf-Einkommen als Indikatoren

⁷ Vgl. D. Biehl, et al.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Tübingen 1975, S. 3 ff.

der Wirtschaftsstärke oder der Produktionseffizienz eines Gebietes betrachtet werden.

Das *Beschäftigungsziel* wird gelegentlich verkürzt als offene oder gar registrierte Arbeitslosigkeit interpretiert. Arbeitslosigkeitsdaten sind jedoch ein zu enges Maß für die Beschreibung der allgemeinen Beschäftigungssituation. Erstens ist die Arbeitslosigkeit ein typischer kurzfristiger Indikator, da er starken konjunkturellen Schwankungen unterliegt, und zweitens ist die Arbeitslosigkeit deswegen kein geeigneter Indikator für die Auslastung des Arbeitskräftepotentials, weil in Regionen mit relativ hoher Mobilität trotz niedriger Erwerbsquoten vergleichsweise niedrige Arbeitslosenraten und in Gebieten mit niedriger Mobilität trotz höherer Erwerbsquoten höhere Arbeitslosigkeitsraten gemessen werden können. Um nicht nur die offene, sondern auch die versteckte Arbeitslosigkeit, soweit sie sich in unterschiedlichen Erwerbsquoten der regionalen Wohnbevölkerung niederschlägt, erfassen zu können, sind daher regionale Erwerbsquoten geeigneter Indikatoren für eine Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten.

Alle Faktoren, welche die Höhe und die geschlechts- und altersspezifische Struktur der regionalen Erwerbstätigkeit bestimmen, werden dabei als grundsätzlich regionalspezifischer Natur aufgefaßt. Diese Annahme dürfte für eine erste grobe Analyse ausreichend tragfähig sein. Eingehendere Untersuchungen hätten zwei große Gruppen von Einflußfaktoren zu unterscheiden: Die Erwerbsbereitschaft (Verhaltenskomponente) einerseits, welche die Nachfrage nach Erwerbsmöglichkeiten determiniert, und das Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten andererseits. Beide Gruppen von Determinanten sind darüber hinaus ihrerseits von allgemeinen volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Diese sind jedoch für diejenigen Regionen, die zu ein- und derselben Volkswirtschaft gehören, gleich; sie unterscheiden sich aber, wie ein Blick auf die Übersicht zeigt, wenn die Regionen der Mitgliedstaaten miteinander verglichen werden. Aber diese Unterschiede beeinträchtigen die Aussage, daß regionale Erwerbsquoten als Auslastungsgradindikatoren für das regionale Arbeitskräftepotential betrachtet werden können, nicht wesentlich.

Charakteristischerweise gelten die niedrigsten Werte der regionalen Erwerbsquoten für wirtschaftsschwache Gebiete, während die höchsten Erwerbsquoten sich in den Verdichtungsräumen finden. Quer über die EG gesehen ergibt sich also in bezug auf die Auslastung des Arbeitskräftepotentials ein Gefälle von 48,1 % (Region Paris) zu 26,6 % (Katalien). Aber auch wenn man lediglich einen Vergleich innerhalb der Mitgliedstaaten anstellt, weil man die Rahmenbedingungen zwischen den einzelnen Ländern (einschließlich der Erwerbsmentalität) für nicht

ausreichend vergleichbar hält, wird deutlich, daß es ein signifikantes Beschäftigungsgefälle zwischen den wirtschaftsstarken und den wirtschaftsschwachen Regionen gibt. Wirtschaftsstarken Regionen sind darüber hinaus zusätzlich in der Regel Nettozuwanderungsräume⁸, während die wirtschaftsschwachen Gebiete in aller Regel gleichzeitig Nettoabwanderungsverluste aufweisen⁹.

	Durchschnittliche nationale Erwerbsquote	Regionale Erwerbsquoten niedrigster Wert	höchster Wert
Dänemark	47,9	—	—
Vereinigtes Königreich ..	44,8	39,7	47,1
Bundesrepublik	42,4	35,6	46,9
Frankreich	41,7	36,2	48,1
Luxemburg	38,9	—	—
Belgien	37,4	33,1	42,9
Irland	36,4	—	—
Niederlande	35,0	31,2	36,6
Italien	33,2	26,6	39,3

Quelle: EG-Regionalstatistik (EuroStat) 1973/74, Tabelle 9, S. 186 ff.

Interpretiert man die tatsächlichen Erwerbsquoten als das Ergebnis des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage bei den jeweiligen Produktivitäts-/Arbeitskosten-Relationen, so führt das zu der Folgerung, daß die Erwerbsquote um so niedriger ist, je geringer die durchschnittliche Produktivitäts-/Arbeitskosten-Relation¹⁰ in einer Region ist. Dies bedeutet, daß die versteckte Arbeitslosigkeit nur langfristig dadurch abgebaut werden kann, daß wirtschaftsschwächere Gebiete insgesamt ein überdurchschnittliches Wachstums erreichen und/oder die Arbeitskosten langsamer steigen.

Für die Berechnung von Arbeitsplatzreservequotienten oder Arbeitsplatzdefizitindikatoren, wie dies für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geschieht, kann man diese Ist-Erwerbsquoten sogenannten Potential-Erwerbsquoten gegen-

⁸ Jedenfalls dann, wenn Verdichtungsräume nicht eng, sondern funktional (d. h. einschließlich ihrer Verflechtung mit ihrem Umland) abgegrenzt werden.

⁹ Diese Aussagen gelten streng genommen nur für funktional abgegrenzte Regionen, die in diesem Falle Arbeitsmarktregionen mit Abgrenzung nach Pendlerverflechtungen darstellen müßten. Solche Regionen existieren bisher jedoch nur für die Bundesrepublik Deutschland.

¹⁰ Vgl. im einzelnen dazu unten S. 144 f.

überstellen. Unter der Annahme, daß bei besserer wirtschaftlicher Entwicklung die tatsächliche Erwerbsquote in einer schwächeren Region höher sein würde, läßt sich dann, je nachdem, wo die „Referenzquote“ zwischen dem niedrigsten und höchsten regionalen Wert angesetzt wird, tendenziell ein Arbeitsplatzdefizit für die wirtschaftsschwachen Gebiete und ein Arbeitsplatzüberschuß für die wirtschaftsstarken Gebiete berechnen¹¹.

Die Bestimmung von Indikatoren für das *Einkommensziel* ist im Vergleich zum Beschäftigungsziel erheblich schwieriger. Zunächst einmal haben wir es mit dem bekannten Problem zu tun, daß *Realeinkommen* sowohl pekuniäre als auch nicht-pekuniäre Elemente umfaßt, einfache pekuniäre Größen, wie sie etwa die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung liefert, von daher also unzureichend sind. Darüber hinaus sind selbst diese pekuniären Werte nur bedingt aussagefähig, weil die VGR mit einer Reihe von Konventionen arbeitet, die in den letzten Jahren immer stärker kritisiert worden sind¹².

Trotz aller gegen die VGR vorbringbaren Bedenken ist sie jedoch nach wie vor das einzige, einigermaßen konsistent und systematisch erarbeitete Datensystem, das für gesamtwirtschaftliche Quantifizierungsversuche zur Verfügung steht. Verwendet man die vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften grosso modo vergleichbar gemachten Pro-Kopf-Einkommen in laufenden Preisen und Wechselkursen für das Jahr 1970, so ergibt sich das in *Tab. 1* dargestellte Einkommensgefälle¹³.

Benutzt man ein einfaches Maß wie die Spannweite oder die Mini-Max-Relation (MMR) zur Beschreibung des Einkommensgefälles, so beträgt dieses quer über alle EG -Regionen mit 3 220 DM (Calabria) zu 17 480 DM (Hamburg) rd. 1 : 5,4 oder, läßt man Hamburg wegen seiner besonders engen Stadtstaat-Abgrenzung außer Betracht, mit 3 220 zu 14 750 (Paris) immer noch 1 : 4,6. Werden alle Beitrittsländer einbezogen, verschlechtert sich der Wert für die nationalen Durchschnittseinkommen auf 1 : 11,4 und unter Einbeziehung der Regionaleinkommen

¹¹ Wählt man, etwa in Anlehnung an das Vorgehen des Sachverständigenrates bei der Berechnung des Auslastungsgrades des Produktionspotentials, die jeweils höchste regionale Erwerbsquote als tatsächlich erreichbare potentielle Quote, dann gibt es natürlich nur noch Arbeitsplatzdefizite; die wirtschaftsstarken Regionen weisen dann mehr oder weniger ausgeglichene Arbeitsmarktbilanzen auf.

¹² Vgl. z. B. den Überblick bei *F. Haslinger: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung*, Wien 1978, Kap. 7, S. 181 ff.

¹³ Die Vergleichbarkeit der Zahlen ist neben der Wechselkursumrechnungsproblematik auch dadurch beeinträchtigt, daß die Größe und Abgrenzung und damit die Zahl der Regionen innerhalb eines Mitgliedsstaates, für die statistische Angaben verfügbar sind, stark variiert.

**Tabelle 1: Regionale Pro-Kopf-Einkommen (PKE) 1970 für 160 europäische Regionen
(in laufenden Preisen und Wechselkursen)**

	Durchschnitts- wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	MMR	Gew. Variations- koeffizient
Dänemark	11 530	—	—	—	—
Luxemburg	11 440	—	—	—	—
BR Deutschland	10 880	7 090	17 480	1 : 2,5	18,4
Frankreich	9 940	7 060	14 750	1 : 2,1	25,3
Belgien	9 120	6 540	10 890	1 : 1,7	16,2
Niederlande	8 380	6 400	10 010	1 : 1,6	14,1
Vereinigtes Königreich	7 650	6 270	8 790	1 : 1,4	12,0
Italien	6 150	3 220	8 450	1 : 2,6	27,6
Irland	4 810	—	—	—	—
EWG 9	8 700	3 220	17 480	1 : 5,4	29,7
Griechenland	3 600	—	—	—	—
Spanien	3 300	1 750	4 940	1 : 2,8	30,7
Portugal	2 430	—	—	—	—
EG 12	7 780	1 750	17 480	1 : 10	37,4
Türkei	1 010	—	—	—	—
EG 13	7 070	1 010	17 480	1 : 17,3	40,7

Quellen: EG-Regionalstatistik (Eurostat) 1973/74; Stat. Jahrbuch für BR Deutschland; Banco de Bilbao, Renta Nacional, 1971; eigene Berechnungen.

auf 1 : 17,3 (1 : 14,6). Bezieht man Schätzungen für das regionale Pro-Kopf-Einkommen in der Türkei ein, so ergibt sich sogar ein Gefälle von 1 : 34. Diese Größenordnungen werden anschaulicher, wenn man sie vergleicht mit dem Einkommensgefälle zwischen der Gruppe der Industrieländer und den lateinamerikanischen Entwicklungsländern (1968: 1 : 5,3) oder ersteren und den vorder- und mittelasiatischen Ländern (1968: 1 : 5,4); selbst bei einem Vergleich mit allen Entwicklungsländern, für die 1968 Daten verfügbar waren, ergibt sich erst eine Spannweite von 1 : 12,7¹⁴. Bei einem Vergleich innerhalb der Mitgliedsstaaten ergeben sich die höchsten Spannweiten für Spanien (50 Provinzen) mit 1 : 2,8, die Bundesrepublik (34 Regierungsbezirke bzw. Länder) mit 1 : 2,5 und Italien mit 1 : 2,6 (19 Regionen).

Ein differenzierteres Bild erhält man natürlich mit statistisch anspruchsvollerem Kennziffern wie z. B. gewichteten Variationskoeffizienten. Diese steigen von EG 9 mit 29,7 bis auf 40,7 (EG 13). Innerhalb der Staaten ist die Streuung am größten in Spanien mit 30,7, Italien mit 27,6 und Frankreich mit 25,3.

Ein Vergleich der Variationskoeffizienten zeigt, daß die Einkommensstreuung in Spanien am größten ist und sogar den Wert für die EG insgesamt übertrifft. Aber auch Italien erreicht fast den Wert für die EG insgesamt; der deutsche Wert liegt erheblich niedriger, als dies die MMR-Zahlen ausweisen. Dies hängt damit zusammen, daß in Spanien und Italien relativ große Bevölkerungsgruppen in deutlich armen und reichen Regionen wohnen, während deren Gewicht in der Bundesrepublik erheblich geringer ist.

Bisher wurden die interregionalen Disparitäten nur für ein Querschnittsjahr aufgezeigt. Es bleibt noch die Frage, inwieweit sich diese Disparitäten während der Existenz der EWG/EG vergrößert oder verringert haben. Eine eigene Untersuchung aus dem Jahr 1972, bei der ein Vergleich zwischen 1960 und 1969 vorgenommen wurde, ergab, daß sich die Einkommensdifferenzen tendenziell verringert hatten¹⁵. Bei dieser Untersuchung wurden, um Verzerrungen durch möglicherweise nicht vergleichsadäquate Wechselkurse zu minimieren, mehrere Varianten, darunter auch eine mit einer Art „Kaufkraftparitätenkurs“ (Konversionsfaktoren) berechnet. Der gewichtete Variationskoeffizient nahm danach um mindestens 3,2 Prozentpunkte für die Nominaleinkommen und mindestens 2,4 Prozentpunkte bei den realen Wechselkursvarianten ab, während bei der Konversionsratenvariante praktisch

¹⁴ Vgl. D. Biehl, E. Hußmann, S. Schnyder: Zur regionalen Einkommensverteilung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *Die Weltwirtschaft*, Heft 1 (1972), S. 67.

¹⁵ Vgl. D. Biehl, E. Hußmann, S. Schnyder: a.a.O., S. 67 ff.

Konstanz vorlag (Abnahme 0,2 Prozentpunkte). Eine Einzelanalyse ergab darüber hinaus, daß die Abnahme der Streuung überwiegend auf eine Abnahme der Einkommensdisparitäten und nur wenig auf eine Änderung der Bevölkerungsgewichte zurückzuführen war. Außerdem zeigte sich, daß die Unterschiede vor allem zwischen den nationalen Durchschnittseinkommen abgenommen, die regionalen Einkommensunterschiede innerhalb der sechs alten Mitgliedstaaten dagegen sich nur geringfügig verändert hatten.

Diese Ergebnisse werden tendenziell gestützt, wenn man sich auf eine grafische Darstellung von Indexwerten für das BIP je Kopf zwischen 1960 und 1978 bezieht, die sich im Dritten Jahresbericht des Regionalfonds findet¹⁶. Dort ist der jeweilige Jahresdurchschnittswert für die EG insgesamt (allerdings bereits ab 1960 für alle neun Mitgliedstaaten) gleich 100 gesetzt; die Einzelwerte sind in vH des EG-Durchschnitts ausgewiesen. Läßt man Luxemburg wegen seines geringen Bevölkerungsgewichts einmal außer Betracht¹⁷, dann geht die MMR von 1 : 1,9 (Italien 60 : Frankreich 114) auf 1 : 1,7 (Italien 71 : Frankreich 122) zurück.

Für die anschließenden Jahre bis 1978 (dieses Jahr ist geschätzt) zeigt sich allerdings bei den EG-Zahlen eine stark ausgeprägte Scherenentwicklung mit zunehmenden Einkommensdisparitäten: Unter den sechs alten Mitgliedstaaten liegt jetzt die Bundesrepublik mit 140 an der Spitze, und Italien ist auf 56 zurückgefallen; die MMR hat sich auf 1 : 2,5 verschlechtert. Noch deutlicher zeichnet sich die Scherenentwicklung beim Vereinigten Königreich einerseits (der Indexwert fällt von 118 (1960) auf 75 (1978) und bei den Niederlanden andererseits (Zunahme von 84 (1960) auf 121 (1978)) ab. Insgesamt dürfte jedoch sowohl für die EG 6 als auch für die EG 9 eine tendenzielle Verschärfung der Disparitäten stattgefunden haben¹⁸, auch wenn abgesehen von dem groben Maß (Spannweite) vor allem alternative Umrechnungsfaktoren berücksichtigt werden müßten, wenn aus diesen Zahlen mehr als eine Tendenzaussage abgeleitet werden soll.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sowohl hinsichtlich des Beschäftigungsziels als auch hinsichtlich des Einkommensziels erheb-

¹⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, Dritter Jahresbericht (1977), Brüssel/Luxemburg 1978, Schaubild I nach S. 79. Diese Angaben sind jedoch mit den eigenen Berechnungen nur bedingt vergleichbar, da sie in Europäischen Rechnungseinheiten ausgedrückt sind, deren Wechselkurse nicht angegeben werden.

¹⁷ Einschließlich Luxemburgs ist die Abnahme der Einkommensunterschiede insbesondere zwischen 1960 und 1970 noch ausgeprägter.

¹⁸ Wird Luxemburg einbezogen, bleibt die Spannweite praktisch unverändert.

liche Disparitäten innerhalb der EG 6 und der EG 9 bestehen und daß diese Disparitäten sich im Falle einer Erweiterung der Gemeinschaft außerordentlich stark vergrößern werden. Dieses Ergebnis wirft eine Reihe von Fragen auf:

- Sind die Disparitäten so groß, daß sie nicht nur als politisch untragbar empfunden werden, sondern möglicherweise die Existenz und die Weiterentwicklung der Gemeinschaft gefährden können?
- Wie „ehrgeizig“ kann die europäische Regionalpolitik bei der Festlegung des interregionalen Umverteilungszieles sein und
- welche Instrumente stehen ihr dazu zur Verfügung?

Diese Fragen setzen voraus, daß es möglich ist, eine grundlegende Vorfrage ebenfalls zu beantworten, nämlich: Welche Ursachen haben die beobachteten Disparitäten? Denn nur, wenn darauf eine verlässliche und möglichst auch quantifizierbare Antwort gegeben werden kann, ist es möglich, eine wirksame regionalpolitische Strategie zum Abbau der Disparitäten zu entwickeln und sich eine Größenordnungsvorstellung für die Zielfixierung einerseits und den dafür erforderlichen Resourceneinsatz andererseits zu verschaffen.

Im folgenden wird daher zunächst die Frage nach den Ursachen interregionaler Disparitäten aufgegriffen; anschließend werden Elemente einer Antwort auf die übrigen Fragen skizziert.

IV. Ursachen interregionaler Disparitäten und ihre Erklärung mit Hilfe des Potentialfaktoransatzes

IV.1. Der Potentialfaktoransatz

Eine erste Antwort auf die Frage, warum es interregionale (und internationale) Einkommensdisparitäten gibt, ist schnell bei der Hand: Eine territoriale (lokale, regionale oder nationale) Wirtschaft ist um so „reicher“, je mehr Ressourcen ihr zur Verfügung stehen; je schlechter die Ressourcenausstattung, desto niedriger das Pro-Kopf-Einkommen. Eine solche Formulierung impliziert bereits, daß es immobile, räumlich gebundene Ressourcen geben muß, da mobile Ressourcen gegen Zahlung entsprechender Faktorvergütungen praktisch an jeden sinnvollen Standort gebracht werden können und daher begrifflich nicht als räumlich „gegebene“ Ressourcen betrachtet werden können. Dieser Grundgedanke hat einerseits zur Entwicklung von Standorttheorien und später der Raumwirtschaftslehre (Regional Economics) und andererseits zur Entwicklung der Theorie des internationalen und interregionalen Handels geführt. Im ersten Falle dienten standortgebun-

dene Ressourcen wie z. B. Bodenschätzungen als typische und konkrete Beispiele für immobile Ressourcen, um die herum sich wirtschaftliche Aktivitäten konzentrierten; im letzteren Falle wurde mit Hilfe der Annahme, daß selbst normalerweise als mobil betrachtete Ressourcen wie Arbeit und Kapital international immobil sein können, gezeigt, wie sich aufgrund der dadurch fixierbaren unterschiedlichen Ressourcenausstattungen von Volkswirtschaften komparative Kostenvorteile oder -nachteile und damit Einkommensunterschiede ergeben.

Obwohl in dem grundlegenden Werk von *Bertil Ohlin*¹⁹ über interregionalen und internationalen Handel aus dem Jahre 1933 bereits ein sehr breiter Ressourcenbegriff benutzt wird, sind Ohlins Anregungen bis heute weder für die Regionalwissenschaft noch für die Theorie des internationalen Handels voll ausgeschöpft worden²⁰. Das gilt insbesondere für seine Argumentation, mit Hilfe „spezifischer“ Produktionsfaktoren oder spezieller Eigenschaften von Produktionsfaktoren wie beispielsweise Unteilbarkeit und begrenzte Substituierbarkeit komparative Kostenvorteile zu begründen²¹. Von diesen Überlegungen her gesehen liegt es nahe, auch zur Erklärung interregionaler Einkommensunterschiede zum einen von einem weiten Ressourcenbegriff auszugehen und zum anderen die so erhaltene Gesamtmenge an Ressourcen zunächst einmal begrifflich in regional gebundene (immobile) und regional grundsätzlich frei verfügbare (mobile) zu trennen²². Die Aussage, daß das regionale Einkommen von der regionalen Ressourcenausstattung determiniert wird, läßt sich dann auf die vergleichsweise immobilen Ressourcen beziehen. Bei gegebenen welt- und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann dann jeder Region je nach Art, Menge und produktionsrelevanten Eigenschaften ihrer Ressourcen sowie je nach gewähltem Zeithorizont aufgrund dieser räumlich fixierten Res-

¹⁹ Vgl. B. Ohlin: *Interregional and International Trade*, 1. Aufl., Cambridge/Mass., 1933.

²⁰ Vgl. dazu den Band über das zu Ehren *Bertil Ohlins* veranstaltete „Nobel-Symposium“ von Stockholm aus dem Jahre 1976 und die darin enthaltenen Beiträge zum derzeitigen Stand der Wissenschaft zum Thema „Internationale Verteilung ökonomischer Aktivitäten“. (B. Ohlin, P. O. Hesselborn, P. M. Wijkman (Hrsg.): *The International Allocation of Economic Activity, Proceedings of a Nobel Symposium held at Stockholm, London 1977*.)

²¹ Vgl. R. E. Findlay: *Comment*, in: B. Ohlin et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 57 ff.

²² In der Realität gibt es natürlich keine klare Trennung der Eigenschaften; Immobilität und Mobilität sind vielmehr die Extrempunkte auf einer Skala, die eine große Zahl von Zwischenstufen aufweist. Welche Ressourcen als immobil oder mobil eingestuft werden, hängt daher von der jeweiligen Fragestellung, vor allem von dem zugrundegelegten Zeithorizont (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) ab. Dies gilt im übrigen auch für die anderen, in diesem Zusammenhang relevanten Eigenschaften, auf die noch eingegangen wird. Vgl. dazu auch D. Biehl et al.: *Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials*, a.a.O., S. 16 ff.

sourcenkapazität ein bestimmtes, bei optimaler Auslastung dieser Kapazität *erzielbares* oder „*potentielles*“ Einkommen zugeordnet werden.

Dieses potentielle Einkommen kann aber nur dann *aktuell* erreicht werden, wenn auch die zur optimalen Auslastung der so bestimmten regionalen Entwicklungspotentials erforderlichen mobilen Produktionsfaktoren attrahiert oder in der Region gehalten werden können. Inwieweit dies gelingt, hängt offensichtlich von der relativen Wettbewerbsfähigkeit einer Region ab, da sie ja diese Faktoren nur an der Abwanderung hindern oder zusätzlich zur Zuwanderung veranlassen kann, wenn sie knappheitsgerechte Vergütungen zu zahlen in der Lage ist.

Bezeichnet man die das regionale Entwicklungspotential determinierenden Ressourcen als „*Potentialfaktoren*“ und behält man die Bezeichnung „*Produktionsfaktoren*“ für die vergleichsweise mobileren Ressourcen bei, dann lässt sich die Kernthese des sogenannten Potentialfaktoransatzes²³ in folgender Formulierung zur Erklärung interregionaler Einkommensunterschiede heranziehen:

Interregionale Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen sind um so größer, je unterschiedlicher die Ausstattung der einzelnen Regionen mit Potentialfaktoren und je unterschiedlicher die (relative) regionale Wettbewerbsfähigkeit ist. Dabei gilt: Je besser (schlechter) die Ausstattung mit Potentialfaktoren und je größer (niedriger) die regionale Wettbewerbsfähigkeit, desto höher (geringer) ist das regionale Pro-Kopf-Einkommen.

Der zugrundeliegende weite Ressourcenbegriff umschließt alle produktionsrelevanten Determinanten, von naturräumlichen Faktoren (Klima, Topographie, nutzbare Flächen, Bodenschätze, Wasser, Luft, wirtschaftsgeographische Lage) angefangen über die üblichen Produktionsfaktoren privates Sachkapital, Humankapital und öffentliches Sachkapital (Infrastruktur) sowie der Wohnbevölkerung als dem „Träger“ des natürlichen Arbeitskräftepotentials bis hin zu bestimmten Relationen zwischen diesen Ressourcenkategorien wie insbesondere die räumliche Konzentration von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten (Agglomeration und Siedlungsstruktur) sowie die Geschlechts- und Altersstruktur der Bevölkerung und die sektorale Wirtschaftsstruktur.

²³ Vgl. dazu neben der schon erwähnten Untersuchung D. Biehl et al.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., noch D. Biehl, Grundlagen und Leitlinien für eine potentialorientierte Regionalpolitik und Agrarpolitik in Europa, Beifeft der Konjunkturpolitik, Heft 22, 21. Jg. (1975), S. 22 - 35 und ders.: Ursachen interregionaler Einkommensunterschiede und Ansatzpunkte für eine potentialorientierte Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: H. von der Groeben und H. Möller (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Union, Bd. 2: Verteilung der wirtschaftlichen Kräfte im Raum, Baden-Baden 1976, S. 79 ff.

Der erste Teil der Kernthese des Potentialfaktoransatzes besagt, daß die Ausstattung einer Region mit diesen Ressourcen ihr potentielles oder erzielbares Einkommen je Kopf der Wohnbevölkerung bestimme. Damit werden zunächst alle produktionsrelevanten Ressourcen als *potentielle Engpaßfaktoren* betrachtet. Ob im konkreten Einzelfall alle diese Ressourcen oder nur eine von ihnen ein *aktueller* Engpaßfaktor ist, d. h. das erzielbare Regionaleinkommen tatsächlich begrenzt, ist eine empirisch zu beantwortende Frage. Bei kurzfristiger — etwa konjunkturpolitischer — Betrachtungsweise kann bereits privates Sachkapital als so stark „festgeschrieben“ betrachtet werden, daß es zum dominierenden Engpaßfaktor für das erzielbare Pro-Kopf-Einkommen wird mit der Folge, daß für konjunkturpolitische Analysen von einem *gegebenen* Angebot ausgegangen und die konjunkturpolitische Fragestellung auf die zur Auslastung dieses Angebots erforderliche *effektive Nachfrage* beschränkt werden kann. Bei längerfristigem Zeithorizont werden jedoch Privatkapitalelemente durch Neuinvestitionen und Kapitalverschleiß verändert; der private Sachkapitalbestand verliert seinen Engpaßcharakter. Dafür können bei mittel- bis langfristiger Betrachtung andere Ressourcen jetzt stärker limitierenden Einfluß gewinnen, beispielsweise der öffentliche Sachkapitalbestand (die Infrastruktur) oder — bei ganz langfristiger Betrachtung — die Produktionskapazität und die Schadstoffabsorptionskapazität von Luft und Wasser.

Verglichen mit diesem weiten Ressourcenbegriff stellen die üblicherweise betrachteten Produktionsfaktoren „Arbeit“ und „Kapital“ nur eine Teilmenge dar, und zwar diejenige Teilmenge aus der Gesamtmenge von Ressourcen, die im allgemeinen als vergleichsweise mobil, teilbar, substituierbar und spezialisiert betrachtet werden kann. Diese Eigenschaften sind dabei die Voraussetzung dafür, daß der Marktmechanismus bei der Allokation dieser Ressourcen effizient arbeiten kann. Demgegenüber kommt es in mehr oder weniger starkem Maße zu „Marktversagen“, wenn es sich um Ressourcen handelt, die vergleichsweise immobil, unteilbar, nur begrenzt substituierbar oder limitational sind. *Immobilität* einer Ressource bedeutet dabei, daß sie an bestimmte Standorte (Regionen) gebunden ist und daß zu ihrer „Mobilisierung“ entsprechende andere mobile Ressourcen aufgewendet werden müssen. *Unteilbarkeit* beispielsweise der wirtschaftsgeographischen Lage einer Region bedeutet, daß jede wirtschaftliche Aktivität in diesem Gebiet in gleichem Maße von einer „guten“ (zentralen) oder „schlechten“ (peripheren) Lage betroffen ist und daß zur Überwindung des Raumes bei peripherer Lage entsprechend hohe Kommunikationskosten aufzuwenden sind. Mit begrenzter Substitutionalität oder *Limitationalität* ist gemeint, daß, fehlt einer der Potentialfaktoren, die Region wiederum hohe Kosten hat, um den Produktionsbeitrag des jeweiligen spezifischen

Faktors zu ersetzen bzw. gezwungen ist, dann eine andere Spezialisierung vorzunehmen, um ihre komparativen Kostenvorteile zu nutzen. Schließlich kann als zusätzliche Eigenschaft noch die *Polyvalenz* betrachtet werden; eine polyvalente Ressource zeichnet sich dadurch aus, daß sie ohne (erhebliche) zusätzliche Ressourcenaufwendungen für alternative Produktion einsetzbar ist. Generell kann gesagt werden, daß der Potentialfaktorcharakter einer Ressource um so größer ist, je größer ihre relative Immobilität, Unteilbarkeit, Limitationalität und Polyvalenz. Diese Merkmale lassen sich als Eigenschaften öffentlicher Güter auffassen und unter den Oberbegriff „Publicness“ subsumieren; das regionale Entwicklungspotential wird dann zu einer Funktion der Ausstattung mit „öffentlichen“ Ressourcen.

Der zweite Teil der Kernthese bezieht sich auf die Fähigkeit einer Region, die zur Auslastung der Potentialfaktorkapazitäten erforderlichen „privaten“ Ressourcen zu attrahieren bzw. in der Region zu halten. Dabei kann es auch zu einer Überauslastung/(Unterauslastung) des regionalen Entwicklungspotentials kommen, wenn zuviel/(zu wenig) Unternehmer, Arbeitskräfte und privates Kapital vorhanden sind. Das tatsächliche Pro-Kopf-Einkommen liegt dann zu privaten Kosten und Erträgen gemessen im ersten Fall über, im zweiten Fall unter dem potentiellen.

Als Indikator für die relative Wettbewerbsfähigkeit von Regionen, solche mobilen Produktionsfaktoren zu attrahieren, kann die Produktivitäts-/Arbeitskosten-Relation betrachtet werden²⁴. Stehen sich beispielsweise zwei Regionen gegenüber, von denen die eine in bezug auf die weltwirtschaftlichen Aktivitäten zentral gelegen, optimal agglomeriert, gut mit Infrastruktur ausgestattet ist und über eine gute Wirtschaftsstruktur verfügt, während die andere peripher gelegen und dünn besiedelt ist, eine schlechte Infrastrukturausstattung und eine, gemessen an der Struktur der internationalen Nachfrage, schlechte Wirtschaftsstruktur aufweist, dann folgt daraus, daß die erstere wegen ihrer besseren Ressourcenausstattung eine vergleichsweise hohe, die letztere wegen der schlechten Ressourcenausstattung eine vergleichsweise niedrige Produktivitäts-/Arbeitskosten-Relation aufweist, weil erfahrungsgemäß davon ausgegangen werden muß, daß wegen der Tendenz zur interregionalen Angleichung der Arbeitskosten die vergleichsweise großen Unterschiede in der Ressourcenausstattung durchschlagen. Dem-

²⁴ Die Relation zwischen Produktivität und „Reallohn“ als Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wurde von H. Giersch: Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion, Die Weltwirtschaft, H. 2/1972, S. 128 f., eingeführt. Sie stellt den Kehrwert des Keynesschen „Effizienzlohnes“ dar. (Nach N. Kaldor: The Case for Regional Policies, Scottish Journal of Political Economy, 1970, S. 342 f., ist dieser Begriff von Keynes geprägt worden.)

entsprechend können in der Realität dann auch hohe Erwerbsquoten, niedrige Arbeitslosenraten und positive Zuwanderungen in der ersten Regionengruppe und umgekehrt niedrige Erwerbsquoten, hohe Arbeitslosigkeit und hohe Abwanderungsraten in der zweiten Regionengruppe beobachtet werden.

IV.2. Empirische Überprüfung des Potentialfaktoransatzes

Zur empirischen Überprüfung der aus dem Potentialfaktoransatz abgeleiteten Hypothese wird im folgenden die Regressionsanalyse herangezogen. Wie üblich, können dabei nicht alle Differenzierungen des theoretischen Ansatzes voll durch entsprechende Daten abgedeckt werden; die Analyse muß sich darauf beschränken, einige wenige und grob definierte Indikatoren für die wichtigsten Potentialfaktorkategorien heranzuziehen. Es werden folgende Indikatoren verwendet²⁵:

1. Ein Indikator für das *Lagepotential*. Da eine gute Lage kommunikationskostensparend ist, kann die Lage einer Region im einfachsten Fall bestimmt werden als ihre Entfernung zum ökonomischen Zentralgebiet der Gesamtheit der untersuchten Regionen. Bei früheren Berechnungen für 61 Regionen der 6 alten EG-Mitgliedstaaten wurden dafür kartographisch ausgemessene Luftlinienentfernungen vom Raum Köln/Düsseldorf als geeigneter Hocheinkommensregion ausgewählt²⁶. Im folgenden werden dafür mit Hilfe geographischer Koordinatenwerte berechnete Luftlinienentfernungen zum Raum Wiesbaden herangezogen, weil sich bei Proberechnungen dieser Ansatz als leistungsfähiger erwiesen hat²⁷.
2. Ein Indikator für die *Größe* der Region. Da es sich bei den Regionen, für die statistische Daten zur Verfügung stehen, um sehr unterschiedlich abgegrenzte und große Regionen handelt und vermutet werden muß, daß bei sonst gleicher Ausstattung mit Potentialfaktoren wegen der Unteilbarkeit großenbedingte Skaleneffekte („economies of scale“) existieren, die einen signifikanten Einkommenseinfluß aufweisen, ist eine solche Variable für die Regressions-

²⁵ Vgl. zum folgenden D. Biehl und U. A. Münzer: Agglomerationsoptima und Agglomerationsbesteuerung — Finanzpolitische Konsequenzen aus der Existenz agglomerationsbedingter sozialer Kosten, in: Ballung und öffentliche Finanzen, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 134, Hannover 1980, S. 117 ff.

²⁶ Vgl. D. Biehl, E. Hußmann, S. Schnyder: a.a.O., S. 74 ff.

²⁷ Dabei kommt es nicht auf die wirtschaftliche Bedeutung der Städte Köln/Düsseldorf oder Wiesbaden als solche an; diese sind vielmehr nur Meßpunkte für die geographische Fixierung des gesuchten Einkommensschwerpunktes der wirtschaftsstarken Rhein-Main-Region. Der Einkommensschwerpunkt könnte theoretisch auch außerhalb eines Siedlungszentrums liegen.

analyse erforderlich. Dafür sind bei den Berechnungen alternativ die absolute Einwohnerzahl oder die absolute Fläche in Quadratkilometern verwendet worden.

3. Ein Indikator für die *sektorale Wirtschaftsstruktur*. Der Potentialfaktorcharakter der Wirtschaftsstruktur hängt damit zusammen, daß die Kosten für die Änderung der sektoralen Wirtschaftsstruktur, d. h. der Änderung der Anteile des Agrarsektors im Verhältnis zum Industriesektor und zum Dienstleistungssektor, erheblich höher sind als diejenigen einer bloßen Änderung der Produkt-, Unternehmens- oder Branchenstruktur²⁸. Die hohen Kosten der Änderung der sektoralen Wirtschaftsstruktur schlagen sich darin nieder, daß sich eine typische Ablaufreaktion des Strukturwandels langfristig feststellen läßt: Um ein hohes Pro-Kopf-Einkommen zu erreichen, muß der anfänglich sehr hohe Anteil der Agrarbeschäftigung oder des Wertschöpfungsbeitrags der Landwirtschaft zum Regionalprodukt sinken, der Anteil des Industriesektors zunächst steigen, sein Maximum erreichen und dann wieder zurückgehen, während gleichzeitig der tertiäre Sektor zunächst einen fallenden und dann einen wachsenden Anteil erzielen muß. Aus regressionsanalytischen Gründen wird als Indikator für die regionale Wirtschaftsstruktur im folgenden der kombinierte Anteil des Industrie- und Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung oder an der regionalen Wertschöpfung verwendet.
4. Ein Indikator für die *Agglomeration*. Dieser Indikator soll die positiven Skaleneffekte der räumlichen Konzentration von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten repräsentieren. Es wird davon ausgegangen, daß schon ein einfacher Bevölkerungsdichteindikator eine ausreichende Erklärung für die Bedeutung des Verdichtungspheomens geben kann.
5. Als zu erklärende Variable wird das einwohnerbezogene *Regionalprodukt* (Bruttoinlandsprodukt je Kopf) verwendet. Dies wurde alternativen Definitionen (BIP je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung, BIP je Beschäftigten) vorgezogen, weil, wie oben gezeigt wurde, im allgemeinen in den höher verdichteten Regionen gleichzeitig auch die Erwerbsquote der regionalen Wohnbevölkerung höher ist als in den schwächer verdichteten Gebieten. Dies aber bedeutet, daß das

²⁸ Diese Überlegungen sind zu sehen auf dem Hintergrund von Untersuchungen zum weltwirtschaftlichen Strukturwandel. Vgl. dazu G. Fels, K. W. Schatz und F. Wolter: Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 106 (1971), S. 240 bis 278; D. Biehl: Ursachen interregionaler Einkommensunterschiede und Ansatzpunkte für eine potentialorientierte Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O., S. 86 ff.

Regionalprodukt je Einwohner auch dann steigt, wenn das Regionalprodukt je Beschäftigten noch konstant bleibt, aber die Zahl der Beschäftigten zunimmt. Schließlich spricht dafür, die Wohnbevölkerung als Bezugsgröße zu verwenden, der Potentialfaktoransatz selbst, da nach ihm ja die Wohnbevölkerung Träger des Arbeitskräftepotentials ist und Erwerbsquoten als Auslastungsgrade dieser Wohnbevölkerung aufgefaßt werden können.

Der Stichprobenumfang für die Regressionsanalyse ist dadurch beschränkt, daß für den Bereich der gegenwärtigen und künftigen erweiterten EG nur Daten für die neun derzeitigen Mitgliedstaaten und Spanien vorliegen; für Griechenland, Portugal und die Türkei gibt es meines Wissens keine statistischen Angaben. Dies ergibt regionale Beobachtungswerte für 160 europäische Regionen. Für die Bundesrepublik wurden alternativ Kreisdaten zu Werten für die 34 Regierungsbezirke bzw. Bundesländer oder zu 37 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms zusammengefaßt²⁹. In den übrigen Ländern beziehen sich die Daten überwiegend auf für regionalpolitische Zwecke abgegrenzte Regionen, beispielsweise auf die 22 französischen „Programmregionen“ und die 20 italienischen „Regioni“.

Da, wie frühere Rechnungen gezeigt haben, der Lageparameter für die europäische Stichprobe die dominierende exogene Variable ist, ist wegen des mit zunehmender Entfernung sinkenden Pro-Kopf-Einkommens ein halblogarithmischer Funktionstyp der Form $\log RPK$ (regionales Pro-Kopf-Einkommen) = $f(X_i)$, wobei die X_i die verschiedenen Potentialfaktorkategorien darstellen, am besten geeignet. Als Schätzungsergebnis erhält man³⁰

²⁹ Die Gebietseinheit 38 (Berlin-West) wurde nicht berücksichtigt, da wegen der isolierten geographischen Lage dieser Stadt und der massiven Subventionierung aus öffentlichen Mitteln die „wahren“ ökonomischen Zusammenhänge zwischen der Ressourcenausstattung und dem Einkommen stark verzerrt sein dürften.

³⁰ Die unter den Regressionskoeffizienten in Klammern gesetzten Zahlen sind die t -Werte (Student-Verteilung). Alle Koeffizienten sind bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von mindestens 5 % gesichert. Wie bereits aus dem hohen Bestimmtheitsmaß und den gesicherten Koeffizienten ersichtlich, ist die bei multiplen Korrelationen häufig auftretende Multikollinearität vermutlich nicht besonders hoch. Eine Überprüfung auf Multikollinearität wurde anhand der „Faustregeln“ von Farrar/Glauber vorgenommen:

- Die einfachen Korrelationskoeffizienten zwischen den einzelnen exogenen Variablen sollen nicht größer als 0,8 - 0,9 sein;
- Multikollinearität ist dann schädlich, wenn die einfachen Korrelationskoeffizienten zwischen je zwei exogenen Variablen größer werden als der multiple Korrelationskoeffizient;
- die Multikollinearität einer Exogenen ist nur dann schädlich, wenn ihr multiple Korrelationskoeffizient mit den anderen unabhängigen Variablen der Gleichung größer wird als der multiple Korrelationskoeffizient der endogenen Variablen mit allen exogenen.

$$\begin{aligned}
 \log RPK &= 8,184223 - 0,0000736 \cdot L + 0,000007 \cdot G \\
 &\quad (21,28) \quad (6,31) \\
 &+ 0,012269 \cdot W + 0,000069 \cdot A \\
 &\quad (10,89) \quad (2,09) \\
 \bar{R}^2 &= 0,9358
 \end{aligned}$$

Hierbei bedeuten: $\log RPK$ = Logarithmus des regionalen Pro-Kopf-Einkommens

L = Indikator des Lagepotentials

G = Indikator für die Größe der Region

W = Indikator für die regionale Wirtschaftsstruktur

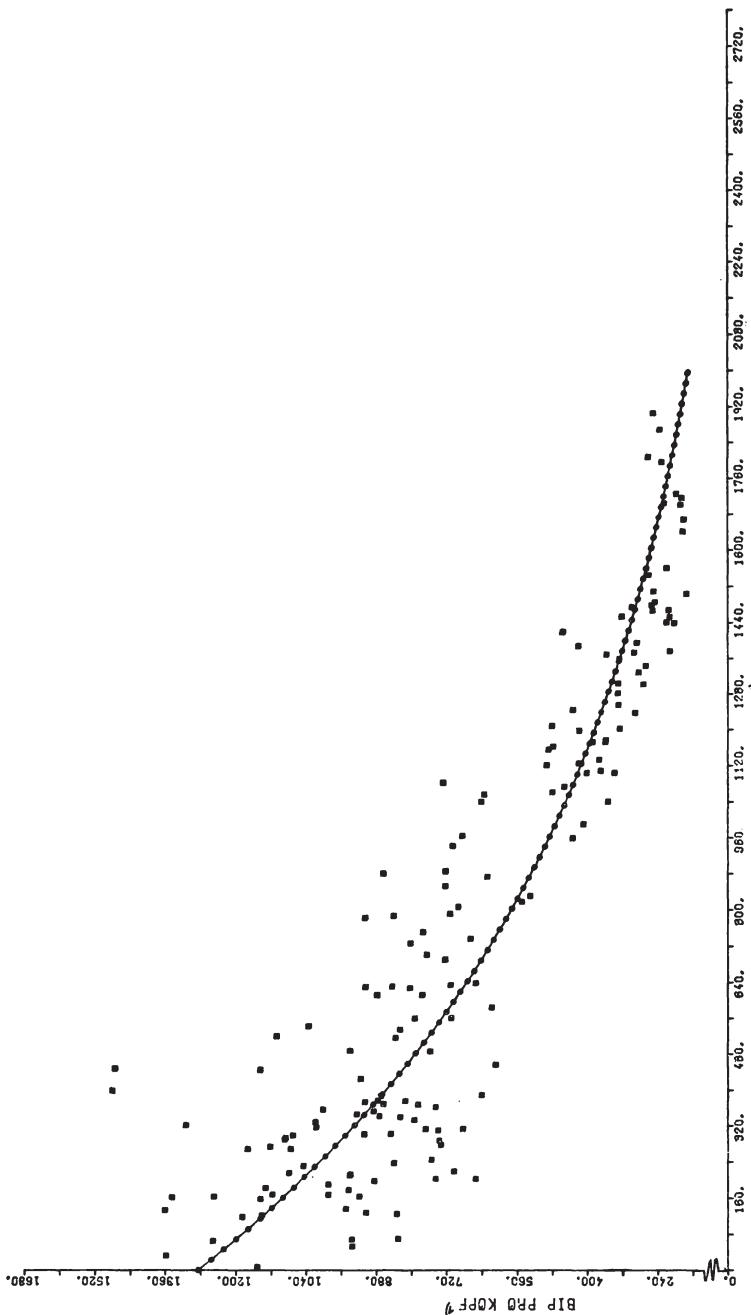
A = Indikator für den Agglomerationsgrad

\bar{R}^2 = Um die Zahl der Freiheitsgrade korrigiertes Bestimmtheitsmaß

Wie das Bestimmtheitsmaß zeigt, kann mit Hilfe dieser auf dem Potentialfaktoransatz beruhenden Regressionsfunktion die in den 160 europäischen Regionen tatsächlich beobachtbare Einkommensstreuung zu 93,6 % erklärt werden. Die Einzelanalyse zeigt, daß die singuläre Schätzung mit dem Lageparameter bereits eine 85%ige Erklärung bringt. Da nur diese letztere Funktion graphisch darstellbar ist, wird sie in *Abbildung 1* wiedergegeben. Berücksichtigt man, daß es sich hier um eine Querschnittsfunktion handelt (es wird für jede Region nur jeweils ein Beobachtungswert des Jahres 1970 verwendet), daß weiter zur Charakterisierung der Potentialfaktoreinflüsse nur grob definierte Indikatoren verwendet werden konnten, Daten von Staaten mit ganz unterschiedlichen Regionstypen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen enthalten sind und schließlich, soweit das erforderlich war, Umrechnungen auf der Basis der durchschnittlichen Wechselkurse für das Jahr 1970 durchgeführt werden mußten, so kann dieses Ergebnis als gut bezeichnet werden. Das Regionalprodukt je Einwohner kann also als eine Funktion der drei Potentialfaktoren Agglomeration, Wirtschaftsstruktur und Lage sowie einen die Größe der Regionen berücksichtigenden Indikator aufgefaßt werden.

(Vgl. *D. E. Farrar, R. R. Glauber*: Multicollinearity in Regression Analysis: The Problem Revisited, in: *The Review of Economics and Statistics*, Bd. 49 (1967), S. 98 f.) Die obige Regressionsgleichung wurde anhand dieser Regeln überprüft; es konnte kein Hinweis auf das Vorliegen einer schädlichen Multikollinearität gefunden werden. Darüber hinaus wurde in einem anderen Zusammenhang eine faktorenanalytische Überprüfung vorgenommen, deren Ergebnis ebenfalls Rückschlüsse auf eventuelle Multikollinearität erlaubt, da bei der Faktorenanalyse die zwischen Variablen vorhandene Interkorrelation zur Faktorenbildung benutzt wird. Da die vier oben benutzten Exogenen in vier verschiedenen Faktoren mit hohen Faktorladungen erscheinen und diese Faktoren nach ähnlichen Regeln wie die obigen als ausreichend gesichert betrachtet werden können, ist keine schädliche Multikollinearität zu befürchten. Vgl. dazu auch *D. Biehl* und *U. A. Münzer*, a.a.O., S. 121 f.

Abb. 1: EG-Funktion für das Lagepotential auf der Basis von Querschnittsdaten für 160 Regionen 1970



Anmerkungen: 1) Angaben in 10 DM. (Für die BRD: 38 Raumordnungseinheiten.) 2) Luftlinienentfernung.

Regressionsfunktion: $\ln Y = 9.467534 - 0.001013 \text{ ENT.}$

Indirekt wird durch diese Schätzung auch der zweite Aspekt des Potentialfaktoransatzes, nämlich die relative Wettbewerbsfähigkeit von Regionen hinsichtlich ihrer Attraktionsfähigkeit für mobile Faktoren, ebenfalls bestätigt. Denn wenn bereits mit Hilfe der Potentialfaktorausstattung eine so hohe Erklärung der *tatsächlichen Einkommensstreuung* möglich ist, dann dürfte dies darauf zurückzuführen sein, daß auch die Produktivitäts-/Arbeitskosten-Relation dominiert wird von den vergleichsweise großen Unterschieden in der Ressourcenausstattung. Dies aber könnte bedeuten, daß ein großer Teil der vermuteten Erklärungskraft dieser Relation bereits über die Erfassung der relevanten Potentialfaktorausstattung mit berücksichtigt ist.

V. Regionalpolitische Folgerungen aus der Ursachenanalyse

Mit den bisherigen Überlegungen ist sowohl eine theoretisch begründete wie auch empirisch überprüfte Grundlage für den Entwurf regionalpolitischer Strategien und die Beurteilung regionalpolitischer Maßnahmen vorhanden. Für die europäische Regionalpolitik lassen sich daraus folgende Schlüsse ziehen:

1. Kann davon ausgegangen werden, daß aus dem Blickwinkel einer nur politisch bestimmbaren Gerechtigkeitsvorstellung die aufgezeigten regionalen Disparitäten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft als zu groß empfunden werden, dann besteht die langfristige regionalpolitische Strategie für die EG darin, in allen als förderungsbedürftig betrachteten Regionen die Ausstattung mit Potentialfaktoren zu verbessern. Hinsichtlich des *Lagepotentials* von Regionen bedeutet dies, daß die hohen Kommunikationskosten insbesondere der peripheren Gebiete vermindert werden müssen. Nach dem Potentialfaktoransatz erfordert dies eine bessere Verkehrsanbindung und damit zusätzliche Infrastrukturinvestitionen. Hätten entsprechende Infrastrukturausstattungsdaten für die europäischen Regionen zur Verfügung gestanden, hätte der Einfluß der verschiedenen Infrastrukturkategorien auch direkt empirisch überprüft werden können. Wie entsprechende Berechnungen für die deutschen Arbeitsmarktregionen zeigten, wären hier auch für die europäische Stichprobe signifikante Zusammenhänge zu erwarten³¹. Da aber Infrastrukturinvestitionen sehr langfristig wirkende Instrumente sind, kann kurzfristig, solange die angestrebte bessere Verkehrsanbindung noch nicht verwirklicht ist, auch mit dem Instrument direkter Fracht-

³¹ Vgl. für die Ergebnisse dieser Berechnungen D. Biehl et al.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 40 ff. und S. 103 ff.

und Beförderungssubventionen gearbeitet werden. Dies sind ja auch die üblichen, in solchen Fällen eingesetzten Instrumente.

2. Die Signifikanz des Faktors *Agglomeration* bestätigt trotz der sehr groben Beschreibung mit Hilfe eines einfachen Bevölkerungsdichte-indikators die zahlreich vertretenen Auffassungen über die gerade mit diesem Faktor zusammenhängenden positiven Skaleneffekte³². Als geeignete Instrumente zur Beeinflussung der Agglomeration und der Siedlungsstruktur kommen dabei langfristig öffentliche Infrastrukturinvestitionen und die Raumordnungspolitik sowie kurzfristig Mobilitätshilfen in Frage. Auch die immer wieder vertretene These, daß Regionalförderung auf Schwerpunktorte zu konzentrieren sei, wird durch den Nachweis positiver Einkommenseffekte der Agglomeration gestützt.
3. In bezug auf den Potentialfaktor sektorale Wirtschaftsstruktur könnte zunächst aus der Potentialfaktoreigenschaft die gleiche Folgerung wie bei den übrigen Determinanten gezogen werden. Dagegen ist jedoch zu berücksichtigen, daß wir es hier mit einem Faktor zu tun haben, der unmittelbar auch die Ausstattung mit privatem Sach- und Humankapital und damit die Entscheidungssphäre privater Investoren berührt. Aus dem Nachweis der Einkommensrelevanz der Wirtschaftsstruktur kann daher nicht die Forderung nach staatlicher sektoraler Investitionslenkung abgeleitet werden. Der Staat muß sich auch hier vielmehr in erster Linie auf eine langfristige angebotsorientierte Politik konzentrieren, d. h. auf die Bereitstellung derjenigen öffentlichen Leistungen, welche wachstumsfördernd und standortverbessernd wirken und die Anpassung der privaten Investoren an den weltwirtschaftlichen und regionalen Strukturwandel begünstigen. Dazu gehört vor allem eine Koordinierung der verschiedenen, in diesem Zusammenhang relevanten Politikbereiche, von der Bildungs- und Forschungspolitik angefangen über die Raumordnungs-, Energie- und Verkehrspolitik bis hin zur Umwelt-, Steuer- und Sozialpolitik. Wegen der hohen privaten und sozialen Kosten, die etwa mit der Neugründung von kleinen und mittleren Unternehmen oder der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen durch solche Unternehmen verbunden sind, können zusätzlich sowohl steuerliche Vorteile als auch Ausgabensubventionen

³² Vgl. dazu beispielsweise O. Boustedt: Agglomeration, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 20 - 38; E. Lauschmann: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Aufl., Hannover 1976, S. 55 ff. Für den Nachweis, daß aber mit zunehmender Agglomeration auch die sozialen Kosten überproportional steigen und daß deshalb eine Agglomerationsbesteuerung erforderlich sein kann, vgl. D. Biehl und U. A. Münzer, a.a.O.

in Betracht kommen, wenn eine grundlegende Umstrukturierung, etwa einer Agrar- in eine Industrieregion oder eines alten Industriegebietes in eine stärker dienstleistungsorientierte Region wegen der Änderung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen kurzfristig bewältigt werden muß³³.

4. In bezug auf die *Größe* ist schon erwähnt worden, daß es sich bei den Beobachtungsregionen in den meisten Fällen um relativ große, für regionalpolitische Zwecke abgegrenzte Gebiete handelt. Hier lassen sich Überlegungen hinsichtlich des tatsächlichen und wünschbaren Entscheidungsspielraums anknüpfen, über den diese Regionen verfügen (sollten). Da es sich um ein grundsätzlich „offenes“ System von Regionen handelt, die miteinander und mit Gebieten der übrigen Welt in Wettbewerb stehen, sollten diese Regionen auch über eine angemessene Autonomie verfügen, um entsprechend den Präferenzen ihrer Bewohner und den komparativen Vorteilen ihrer jeweiligen Ressourcenausstattung ihre eigene Entwicklungsplanung innerhalb eines föderativen Rahmens betreiben und verwirklichen zu können. Gerade die Hocheinkommensregionen, die von einem dominierenden großstädtischen zentralen Ort geprägt werden, haben im Gegensatz zu Regionen mit einer Vielzahl mittlerer und kleiner Städte und Gemeinden selbst in den zentralistisch-unitarisch organisierten EG-Mitgliedstaaten einen solchen Autonomiespielraum, da sie über eine leistungsfähige eigene politische Planungs-, Entscheidungs- und Durchführungskapazität verfügen. Eine stärkere politische Dezentralisierung oder „Föderalisierung“ würde diesen Vorteil, den gegenwärtig nur die wirtschaftsstarken Agglomerationsräume aufweisen, auch den anderen Regionen zugute kommen lassen und so ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken. Nur wenn der „Zentralismus“ der jeweils übergeordneten Ebene durch ein System föderaler „checks and balances“ eingedämmt und den untergeordneten Gebietskörperschaften (etwa in der Bundesrepublik den Ländern gegenüber dem Bund sowie den Gemeinden gegenüber den Ländern)

³³ Die Frage, *was* subventioniert werden soll, ist jedoch von der Frage, *wer* die Kosten dafür zu tragen hat, deutlich zu trennen. So ist z. B. ein Umstrukturierungsprogramm für das Ruhrgebiet in einem Rahmen, der nicht die mit Hilfe der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gewährte Förderung wesentlich konterkariert, durchaus vertretbar, insbesondere dann, wenn hierbei gerade die für die Ruhr typischen Engpaß-Potentialfaktoren (z. B. Umwelt) mit öffentlichen Mitteln verbessert werden. Die Forderung, daß ein erheblicher Teil der dafür benötigten Mittel jedoch vom *Bund* bereitgestellt werden soll, ist inakzeptabel, da auf diesem Wege der allgemeine Finanzausgleich in der Bundesrepublik unterlaufen und einem insgesamt immer noch reichen und wirtschaftsstarken Bundesland ungerechtfertigterweise ein Ressourcentransfer zugute kommt. Hier müßte vielmehr das Land NRW auf eigene Anstrengungen, einschließlich einer zusätzlichen Verschuldung, verwiesen werden.

ausreichend eigene Handlungsspielräume verbleiben, kann erwartet werden, daß Regionen im Wettbewerb ihren richtigen „Beruf“ (Giersch), d. h. ihre den vorhandenen komparativen Vorteilen entsprechende Spezialisierung in der interregionalen Arbeitssteilung finden.

Damit sind gleichzeitig auch Finanzausgleichsprobleme angesprochen: Eine dezentralisierte politische Organisationsstruktur erfordert auch, daß die Regionen in angemessenem Umfang mit eigenen Einnahmequellen ausgestattet werden und ihnen mehr als bisher allgemeine Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisungen) zufließen.

Diese hier nur kurz skizzierten Folgerungen aus der Ursachenanalyse interregionaler Disparitäten machen deutlich, worin der eingangs erwähnte Querschnittscharakter der Regionalpolitik im allgemeinen und auch der europäischen Regionalpolitik im besonderen bestehen sollte. Angesichts der Bedeutung, die den Potentialfaktoren als Determinanten des regionalen Entwicklungspotentials und des regionalen Einkommens zukommt, kann sich die Regionalpolitik nicht auf den üblichen engen Steuer-/Subventionsmechanismus beschränken lassen. Worauf es in erster Linie ankommt ist, daß die Regionalpolitik auf jeder einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebene eine *horizontale* Koordinierung der übrigen entwicklungsrelevanten Politikbereiche bewirkt und daß bei der *vertikalen* Koordinierung ein ausreichend großer Handlungsspielraum der jeweils untergeordneten Gebietskörperschaften und damit für regionalen Wettbewerb erhalten bleibt oder geschaffen wird.

Gegen eine solche Konzeption könnte nun eingewandt werden, daß sie doch immer noch auf eine interregionale Redistributionspolitik hinauslaufe und damit die Gefahr bestehe, daß sie in Widerspruch zum gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel gerate: Je mehr der insgesamt knappen Ressourcen langfristig dazu eingesetzt werden, das Pro-Kopf-Einkommen und die Beschäftigung in den bisher wirtschaftsschwachen Gebieten zu erhöhen, desto weniger Ressourcen stehen für die wachstumskräftigen Hocheinkommensgebiete zur Verfügung.

Dieser Einwand ist jedoch in dieser generellen Form nicht stichhaltig:

1. Er träfe zunächst nur dann in vollem Umfang zu, wenn Ressourcen, die aus den wirtschaftsstärkeren Regionen abgezogen werden, dort einen Wachstumsverlust verursachen, der den aus dem Einsatz dieser Ressourcen in den Fördergebieten zu erwartenden Wachstumsgewinn übersteigt. Wachstumsverlust und -gewinn müssen dabei aber zu *volkswirtschaftlichen* Kosten und Erträgen bewertet werden. Eigene Untersuchungen zu den positiven, einkommenserzeugenden Wirkungen der Agglomeration einerseits und den mit zuneh-

mender Agglomeration wachsenden, aber nicht berücksichtigten sozialen Kosten andererseits (Umweltbelastung, Morbidität, Mortalität, Kriminalität) zeigen am Beispiel Nordrhein-Westfalen, daß die Werte der VGR das Einkommensniveau und das Einkommenswachstum mit zunehmender Verdichtung progressiv überschätzen³⁴. Um das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu maximieren, müßte daher eine progressive Agglomerationsbesteuerung durchgeführt werden. Ein tendenziell vergleichbares Ergebnis kann aber auch dadurch erreicht werden, daß bestimmte lokale und regionale Steuern, deren Bemessungsgrundlagen die positiven Einkommenseffekte der Agglomeration widerspiegeln (z. B. die Gewerbesteuer einschließlich der Lohnsummensteuer, eine echte Bodenwerbbesteuerung), beibehalten oder zumindest nicht abgebaut werden und öffentliche Mittel in entsprechendem Umfange aus den Hochverdichtungsräumen in Fördergebiete mit ausreichendem Entwicklungspotential transferiert werden³⁵.

2. Der interregionale Ressourcentransfer wird ganz überwiegend über die öffentlichen Haushalte bewerkstelligt. Das bedeutet, daß den einkommens- und steuerstarken Verdichtungsräumen nur ein entsprechend niedrigerer Teil der in ihrem Gebiet gezahlten Steuern wieder zufließt. Das Steueraufkommen in den Verdichtungsräumen ist jedoch in der Regel überhöht. Das hängt damit zusammen, daß beispielsweise entsprechend dem Wohnsitzlandprinzip das Welt-einkommen bzw. der Weltgewinn tendenziell am Unternehmenssitz besteuert wird und dem Quellenland bzw. der Quellenregion nur ein Bruchteil des Steueraufkommens verbleibt. Da Verdichtungsräume und reichere Staaten in stärkerem Maße Standorte von multinationalen und multiregionalen Unternehmen sowie von Kapitalexportoreuren sind, wird hier netto Steueraufkommen importiert. Die Umverteilung dieses Teils des regionalen Steueraufkommens in einem wirtschaftsstarken Gebiet „korrigiert“ also nur eine falsche, nicht an der territorialen Wertschöpfung orientierte Steuerverteilung³⁶.

Beide Argumente zusammengenommen besagen also, daß in den Verdichtungsräumen einmal durch einen Ressourcentransfer entweder überhaupt kein oder jedenfalls ein erheblich geringerer Wachstumsverlust entsteht, als die Zahlen der VGR nahelegen, und daß zum anderen

³⁴ Vgl. D. Biehl und U. A. Münzer, a.a.O., S. 20 ff.

³⁵ Vgl. D. Biehl und U. A. Münzer, a.a.O., S. 42 ff. und S. 49 ff.

³⁶ Wird, wie in der Bundesrepublik, eine „Zerlegung“ des Steueraufkommens durchgeführt, entfällt diese Fehlverteilung; sie bleibt jedoch innerhalb der übrigen EG-Mitgliedstaaten und zwischen deutschen und ausländischen Regionen bestehen.

der tatsächliche Steuerabfluß das Umverteilungs-„Opfer“ überzeichnet. Bei gleichzeitiger Existenz über- und unteragglomerierter Regionen führt also gerade erst die interregionale Ressourcenumverteilung zur Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und damit zu einer optimaleren Ressourcenallokation. Nur wenn die interregionale Umverteilung über diesen Rahmen hinausgeht, kommt es zu dem klassischen Zielkonflikt zwischen Verteilung und Wachstum.

Auf die EG übertragen bedeutet dies, daß ein erheblicher Umverteilungsspielraum besteht, innerhalb dessen sowohl das Wachstum der EG insgesamt erhöht und gleichzeitig die interregionalen Disparitäten verringert werden können. Diese Aussage gilt allerdings bei realistischem Zeithorizont nur für Ressourcentransfers an Regionen, die bereits über eine gewisse Mindestausstattung mit Potentialfaktoren verfügen. Berücksichtigt man, daß es Gebiete gibt, in denen trotz Jahrzehntelanger Förderung sich kaum Ansätze zu einem selbsttragenden Wachstum erkennen lassen, dann dürften hier ertragsgesetzliche Bedingungen der Art vorliegen, daß erst eine ganz massiv bessere Ressourcenausstattung langfristig Erfolge verspricht. Wird hier eine „Erfolgskontrolle“ zu mittelfristig angesetzt, entsteht der Eindruck, als seien tatsächlich Ressourcen fehlallokiert worden. Andererseits mag der relevante Zeithorizont so langfristig sein, daß das Problem der gesellschaftlichen Zeitpräferenz auftaucht: Auf wieviel Gegenwarts-Ressourcennutzung ist die Gesellschaft bereit zu verzichten, um ganz wirtschaftsschwachen Regionen einen Ressourcentransfer in dem Umfang zukommen zu lassen, daß ein selbsttragender Wachstumsprozeß in der Zukunft gesichert werden kann? Für einen Ressourcentransfer an diese Regionen dürfte bei realistischem Zeithorizont lediglich das Gerechtigkeitsziel sprechen; auch hier liegt ein echter Konflikt mit dem Allokations- oder Wachstumsziel vor.

VI. Interregionale und internationale Umverteilungseffekte des öffentlichen Sektors in den Europäischen Gemeinschaften

Geht man von der Überlegung aus, daß in den Mitgliedstaaten der EG tendenziell progressive Steuersysteme existieren, dann müßte bei den festgestellten großen Einkommensunterschieden eigentlich auch erwartet werden können, daß die reichereren Gebiete entsprechend ihrer höheren Leistungsfähigkeit einen größeren Beitrag zum Gesamtsteueraufkommen eines EG-Mitgliedstaates leisten als die ärmeren und dadurch ein gewisser interregionaler Umverteilungseffekt zustandekommt. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Verteilung der öffentlichen Ausgaben nicht die mögliche Umverteilungswirkung der Besteuerung

teilweise oder ganz aufhebt. Aus dem Blickwinkel der hier zugrundegelegten weiten Definition für Regionalpolitik kann also die Frage gestellt werden, inwieweit die Tätigkeit des öffentlichen Sektors insgesamt zu einer Verbesserung der interregionalen Einkommensverteilung führt. Dabei muß allerdings unterschieden werden zwischen den Wirkungen der öffentlichen Haushalte, also der Einnahmen- und Ausgabenströme, sowie der interregionalen Verteilungseffekte der nicht ausgaben- oder einnahmenintensiven übrigen öffentlichen Tätigkeit³⁷. Auf die nicht-budgetären Effekte der öffentlichen Tätigkeit kann hier jedoch nicht eingegangen werden; die Überlegungen beschränken sich im folgenden auf die interregionalen Umverteilungseffekte öffentlicher Einnahmen und Ausgaben.

Für die Europäische Gemeinschaft hat die 1975 von der EG-Kommission eingesetzte „Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration“ (MacDougall-Ausschuß) sich mit dieser Fragestellung befaßt und versucht, aus einer Analyse der interregionalen Umverteilungseffekte in ausgewählten föderativ und unitarisch organisierten Staaten Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung des EG-Haushaltswesens zu finden³⁸.

Der MacDougall-Ausschuß untersuchte fünf ausgewählte Föderationen (Australien, Bundesrepublik Deutschland, Kanada, USA, Schweiz) sowie drei unitarisch-zentralistisch organisierte Staaten (Italien, Frankreich, Vereiniges Königreich) auf die in diesen Ländern durch die öffentlichen Haushalte bewirkten interregionalen Umverteilungseffekte.

Abgesehen von gewissen Zurechnungen, die vorgenommen wurden, wurde grundsätzlich versucht, eine Art formale Inzidenzbetrachtung der Einnahmen- und Ausgabenströme durchzuführen³⁹. Für die Beurteilung der Wirkungen wurden zwei Maße verwandt, einmal die einfache durchschnittliche prozentuale Verringerung der Unterschiede im persönlichen Pro-Kopf-Einkommen in den einzelnen Regionen ohne Bevölkerungsgewichtung, zum andern ein mit der Bevölkerung gewichteter Gini-Koeffizient. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in Tabelle 2 wiedergegeben. Danach ergibt sich im Durchschnitt der vier

³⁷ Vgl. dazu K. D. Henke: Die mangelnde Aussagekraft der öffentlichen Finanzen als Indikator raumwirksamer Staatstätigkeit, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 25 (1974), S. 393 ff.

³⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration, Band I und II, Studien, Reihe Wirtschaft und Finanzen, B 13, Brüssel 1977 („Bericht des MacDougall-Ausschusses“).

³⁹ Vgl. dazu die Arbeitsunterlage „Zusammenfassung der Umverteilungswirkungen öffentlicher Finanzen in 7 integrierten Volkswirtschaften“, in: Band II des Berichts des MacDougall-Ausschusses, S. 125 - 150.

Föderativ-Staaten (ohne Schweiz) eine interregionale Umverteilung von ungewichtet 35 % und gewichtet 36 %, wobei die gewichtete Umverteilungsintensität zwischen minimal 23 % (USA) und maximal 53 % (Australien) schwankt. Bei den untersuchten drei Einheitsstaaten ist die durchschnittliche interregionale Umverteilung an den verwendeten Maßen gemessen mit 46 % ungewichtet und 42 % gewichtet größer.

Tabelle 2

**Der gesamte Umverteilungseffekt der öffentlichen Finanzen
in größeren Föderativstaaten und europäischen Zentralstaaten**
(Grad der Abnahme der interregionalen Einkommensunterschiede in %)

	Umverteilungskraft: Durchschnittliche Abnahme der Un- terschiede im Pro- Kopf-Einkommen in den einzelnen Re- gionen (<i>keine Ge- wichtung</i> der Re- gionen mit der Ein- wohnerzahl)	Veränderung des Gini-Koeffizienten der regionalen Ein- kommensungleich- heit durch die öf- fentlichen Finanzen (Regionen mit der Einwohnerzahl gewichtet)
<i>Föderativstaaten</i>		
BR Deutschland	29	39
Australien	53	53
Kanada	32	28
USA	28	23
Schweiz ^{a)}	(22)	(10)
<i>Durchschnitt der Fö- derativstaaten^{b)} ..</i>	35	36
<i>Einheitsstaaten</i>		
Frankreich	54	52
Italien	47	44
Vereinigtes König- reich	36	31
<i>Durchschnitt der Ein- heitsstaaten</i>	46	42
<i>Durchschnitt der Fö- derativstaaten und Einheitsstaaten^{b)} ..</i>	40	39

a) Ohne Sozialversicherung.

b) Schweiz wegen unvollständiger Angaben ausgeklammert.

Quelle: MacDougall-Bericht; a.a.O., Bd. II, S. 131.

Dieses Ergebnis ist jedoch auf den Hintergrund der in diesen Ländern bestehenden relativen Einkommensunterschiede zu bewerten. So wird in dem gleichen Bericht des MacDougall-Ausschusses in bezug auf das persönliche Einkommen für Italien ein MMR von 1 : 2,2 und ein Gini-Koeffizient von 0,14, für Frankreich ein MMR von 1,7 und ein Gini-Koeffizient von 0,09 sowie für das Vereinigte Königreich Werte von 1,6 und 0,07 ausgewiesen, während die entsprechenden Werte für die föderativ organisierten Staaten z. T. deutlich niedriger sind: Australien 1,2 bzw. 0,03 und Bundesrepublik Deutschland 1,6 bzw. 0,05; Kanada und USA liegen allerdings höher. Da die zuletzt angegebenen Zahlen ja bereits das Ergebnis *nach* Umverteilung durch den öffentlichen Sektor wiederspiegeln, kann aus dem Vergleich der unterschiedlich hohen Umverteilungskraft der öffentlichen Finanzen in föderativen und unitarisch organisierten Staaten geschlossen werden, daß die Einkommensunterschiede in den unitarischen Staaten vor Umverteilung, mit Ausnahme von Großbritannien, erheblich stärker sein müssen als in den föderativ organisierten, da letztere bei geringerer Umverteilungskraft eine gleichmäßige interregionale Einkommensverteilung aufweisen.

Der MacDougall-Ausschuß ist weiter der Frage nachgegangen, inwie weit die Vermutung zutrifft, daß die relativ reicheren Regionen innerhalb einer Volkswirtschaft gleichzeitig Nettoexporteure, die wirtschaftsschwächeren dagegen Nettoimporteure sind. Das Ergebnis dieser Überlegungen und Berechnungen zeigt *Tabelle 3*. Wie die Zahlen zeigen, ist diese Vermutung tendenziell richtig; darüber hinaus sind die Nettoexporteur-Regionen gleichzeitig diejenigen, die bei den öffentlichen Finanzen einen Nettoabfluß aufweisen, während die Nettoimporteur-Regionen umgekehrt Nettozuflüsse über das System der öffentlichen Finanzen erhalten. Reichere Regionen führen also einen relativen Überschuß der auf ihrem Gebiet aufkommenden Steuern über die in ihrem Gebiet bleibenden öffentlichen Ausgaben ab, wodurch es zu einer Übertragung von Mitteln auf den zentral- oder bundesstaatlichen Haushalt kommt; umgekehrt zeigt sich für die ärmeren Regionen ein relativer Überschuß öffentlicher Ausgaben über das von ihnen aufgebrachte Steueraufkommen, so daß ein Mittelzufluß aus dem zentral- oder bundesstaatlichen Haushalt stattfindet. Das Ergebnis kann auch so interpretiert werden, daß die relativ reicheren Regionen einen Teil ihrer Exportüberschüsse an die ärmeren Regionen transferieren.

Vertiefende Einzeluntersuchungen zu einzelnen Ländern erbrachten differenziertere Einsichten in die Umverteilungseffekte der öffentlichen Haushalte. Die z. B. von mir für den MacDougall-Ausschuß durchgeführten Untersuchungen der interregionalen Umverteilung in der Bundesrepublik erbrachten folgende zusätzliche Ergebnisse⁴⁰: Geht man

von Zahlen der amtlichen Statistik⁴¹ für die Jahre 1960 - 1970 aus, so zeigt sich auch hier ein beträchtlicher Umverteilungseffekt zwischen den Bundesländern. Die *gesamten öffentlichen Ausgaben* je Einwohner *abzüglich der Einnahmen* je Einwohner sind signifikant negativ mit Agglomerationen, Einkommensdichte (BIP je Fläche) und Pro-Kopf-Einkommen korreliert.

- Bei den gezahlten und empfangenen *Übertragungen* sind die Ausgleichseffekte auf der Einnahmenseite wegen der relativ stärkeren Progressivität der *direkten Steuern* größer. Die Ausgabenseite scheint allerdings die stärkeren Ausgleichseffekte der Einnahmen wieder in gewissem Grade zu konterkarieren, da anspruchsberechtigte ärmere Bevölkerungsgruppen (z. B. Rentner und andere Nettoempfänger von Sozialversicherungsleistungen) in stärkerem Maße in den reicheren Regionen residieren, die folglich auch höhere Transferzahlungen erhalten. Zusammen mit dem beinahe regressiven Effekt der Sozialversicherungsbeiträge mag dies auch eine Erklärung dafür sein, weshalb das Sozialversicherungssystem als Ganzes offenbar nicht interregional einkommensnivellierend wirkt.
- Auch die *indirekten Steuern* wirken tendenziell ausgleichend. Bei diesem Ergebnis muß jedoch berücksichtigt werden, daß nach dem Konzept der zugrundegelegten formalen Inzidenz der Steuerbetrag dem Ort der *Erhebung* und nicht dem *Verbrauchsort* zugerechnet wird. Folglich erscheinen Länder wie Hamburg und Bremen, von denen wegen ihrer Funktion als Einfuhrhäfen viele hoch verbrauchsbesteuerte Waren importiert werden, als Regionen, die in erheblichem Umfang auf „eigene“ Steuereinnahmen verzichten.
- Die Bundesmittel, die im Rahmen der Mischfinanzierung und der Gemeinschaftsaufgaben den Ländern zufließen⁴², haben demgegenüber überwiegend keinen Ausgleichseffekt. Nur die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ fließen deutlich stärker den wirtschaftsschwächeren Bundesländern zu.

⁴⁰ Vgl. D. Biehl: Kapitel „Deutschland“, Bericht des MacDougall-Ausschusses, Bd. II, S. 67 ff.

⁴¹ Vgl. Entstehung, Verteilung und Verwendung des Sozialprodukts in den Ländern, Standardtabellen 1960 bis 1970, Stuttgart 1974.

⁴² Zu den hier berücksichtigten Mitteln gehören die Zuschüsse der Bundesregierung für Hochschulbau, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz, kommunaler Straßenbau, öffentlicher Personenverkehr, Städtebauförderung und Krankenhausfinanzierung. Die Zahlen stammen aus der Untersuchung von B. Reissert: Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e. V., Bonn 1975.

Tabelle 3

**Fluß öffentlicher Finanzmittel und Zahlungsbilanz als Teil
des Regionalprodukts (in %)**

	Abfluß (–) oder Zufluß (+) öffentlicher Finanz- mittel	Leistungs- bilanzüber- schuß (+) oder -defizit (–)	Fluß der öffentlichen Finanz- mittel als Teil der Zahlungs- bilanz in %
<i>Relativ arme Regionen oder Gliedstaaten</i>			
<i>BR Deutschland (Ø 1968/1970)</i>			
Niedersachsen	+ 3,4	– 6,5	52
Schleswig-Holstein	+ 6,0	– 9,8	61
Saarland	+ 9,0	– 13,6	66
<i>Frankreich (1972)</i>			
Bretagne	+ 11,0	– 15,0	73
<i>Vereinigtes Königreich (1964)</i>			
Wales	+ 7,8	– 12,1	64
Schottland	+ 6,1	– 7,8	78
Nord-Irland	+ 16,1	– 21,7	74
<i>Italien (Ø 1971/1973)</i>			
Umbrien	+ 7,8	– 17,4	45
Abruzzen	+ 14,8	– 14,8	100
Basilicata	+ 28,0	– 42,3	66
Kalabrien	+ 23,5	– 25,8	91
<i>Ungewichteter Durchschnitt (ohne Basilicata und Kalabrien) ..</i>	+ 9,1	– 13,2	69
<i>Relativ reiche Regionen oder Gliedstaaten</i>			
<i>BR Deutschland (Ø 1968/1970)</i>			
Baden-Württemberg	– 5,9	+ 7,9	75
Nordrhein-Westfalen	– 4,5	+ 5,2	87
Hessen	– 2,9	+ 2,2	132
<i>Vereinigtes Königreich (1964)</i>			
South East	– 4,8	+ 2,4	200
West Midlands	– 2,9	+ 3,2	91
<i>Italien (Ø 1971/1973)</i>			
Piemont	– 7,4	+ 10,9	68
Lombardia	– 11,1	+ 15,3	73
Ligurien	– 4,4	+ 12,6	35
<i>Ungewichteter Durchschnitt</i>	– 5,5	+ 7,5	73

Quelle: MacDougall-Bericht; a.a.O., Bd. II, S. 139.

- Die durchgeföhrten Korrelationsrechnungen zeigten nur sehr geringe und meistens nicht signifikante Korrelationen zwischen der aggregierten Bundesmittel-Variablen und dem Einkommen je Einwohner und je Fläche. Wird jedoch die Fläche als Exogene verwendet, ist die Korrelation sehr stark. Von 1960 bis 1970 erhöhte sich die positive Korrelation zwischen der Bundesmittel-Variablen und der Flächen-Variablen; diese Mittel sind also tendenziell gleichmäßiger über die Fläche verteilt worden. Die zunehmende Korrelation mit der regionalen Bevölkerungsdichte als Agglomerationsindikator, die ebenfalls zwischen 1960 und 1970 zu beobachten ist, weist darüber hinauf auf eine Begünstigung der Verdichtungsräume hin.

Zusammengekommen deuten diese Ergebnisse darauf hin, daß die explizit vom Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und der genannten übrigen Mischfinanzierungssysteme geleisteten Zahlungen keine interregionalen Ausgleichseffekte haben, wenn nicht sogar die interregionale Einkommensverteilung verschlechtern, während nur die Gesamtwirkung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben wegen der hohen Bedeutung der progressiven Steuern per Saldo einen Ausgleichseffekt verursacht.

Was die interregionalen Nettotransfers in den untersuchten Ländern insgesamt anbetrifft, denen die oben dargestellten Ausgleichseffekte zuzurechnen sind, so liegen sie in der Größenordnung von 2,5 % des BIP in den USA und 4,2 % in Italien⁴³.

Bei der Bewertung der Aussagefähigkeit der wiedergegebenen Ergebnisse muß berücksichtigt werden, daß natürlich die angewandten Zurechnungsregeln von erheblicher Bedeutung sind. Insbesondere bei der von mir durchgeföhrten Sonderuntersuchung zur Bundesrepublik finden sich in der benutzten Quelle⁴⁴ keine klaren Hinweise auf die Art und Weise, wie etwa die Bundesausgaben auf die Bundesländer zugeteilt worden sind. Es kann daher für die Analyse der Gesamteinnahmen und Ausgabenströme auch nicht ausgeschlossen werden, daß die dabei erzielten hohen Ausgleichseffekte zu einem erheblichen Teil auf die für die Zurechnung der Bundesausgaben verwendeten Schlüssel zurückzuföhren sind. Möglicherweise haben insoweit die von mir durchgeföhrten Korrelationsrechnungen dann lediglich die Schlüssel „re-identifiziert“, die von den Statistischen Landesämtern bei der Konstruktion der Tabellenwerte zugrundegelegt wurden. Diese Einschränkungen gelten jedoch nicht für die einzeluntersuchten Kategorien der

⁴³ Vgl. Kapitel 5, Arbeitsunterlage, a.a.O., Bericht des MacDougall-Ausschusses: Band II, S. 132.

⁴⁴ Entstehung, Verteilung und Verwendung des Sozialprodukts, a.a.O.

Bundeszusweisungen an die Länder, da hier ja eindeutige Unterlagen vorliegen und keine Schlüssel für die Zurechnung verwendet wurden. Insofern dürfte das Ergebnis der Berechnungen für die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und der Mischfinanzierungssysteme geleisteten Bundeszahlungen zuverlässiger sein als das Ergebnis der Berechnung der Umverteilungswirkungen für die öffentlichen Gesamteinnahmen. und -ausgaben.

Trotz dieser Einschränkung wird man jedoch tendenziell das Ergebnis als gesichert betrachten können, daß insbesondere bei vergleichsweise hoher Progressivität eines nationalen Steuersystems und trotz teilweise konträrer Ausgabenströme ein Netto-Umverteilungseffekt in der erwünschten Richtung zustandekommt. Dies bedeutet dann aber, daß nationale Volkswirtschaften nicht nur integrierte Wirtschafts- und Währungsunionen, sondern gleichzeitig auch integrierte „Finanzunionen“ darstellen, die über die öffentlichen Haushalte sonst entstehende regionale Zahlungsbilanzdefizite wirtschaftsschwacher Gebiete zum Teil durch Transfers aus wirtschaftsstarken Regionen kompensieren. Der MacDougall-Ausschuß hat daraus auch die Folgerung gezogen, daß die interregionalen Umverteilungseffekte des öffentlichen Finanzsektors Voraussetzung für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der jeweiligen nationalen Wirtschafts- und Währungsunion sind. Gäbe es diese Ausgleichseffekte der Finanzunion nicht, müßte nämlich befürchtet werden, daß die Vorteile der Wirtschafts- und Währungsintegration überwiegend den höherverdichteten Gebieten zufließen und je nach Situation sowohl die eine wie auch die andere Gruppe von Regionen zur Sezession veranlassen könnten. Diese Gefahr ist jedoch um so geringer, je größer der Grad der politischen Solidarität innerhalb einer Wirtschafts- und Währungsunion ist. Da nun für die bestehenden nationalen Volkswirtschaften angenommen werden kann, daß das Solidaritätsgefühl erheblich stärker entwickelt ist, als dies bisher in der Europäischen Gemeinschaft insgesamt der Fall ist, bedeutet dies gleichzeitig, daß ein öffentliches Finanzsystem mit den im MacDougall-Bericht aufgezeigten großen Ausgleichstendenzen auf der europäischen Ebene gegenwärtig kaum realisierbar erscheint: Es würde sowohl ein progressives Einnahmensystem als auch eine ganz erhebliche Ausweitung des EG-Haushalts erfordern.

Aus diesen Überlegungen heraus ist der MacDougall-Ausschuß zwar einerseits von dem Endziel einer europäischen politischen Gemeinschaft ausgegangen und hat aus der Analyse insbesondere der föderativ organisierten Länder Schlußfolgerungen für die Ausgestaltung des Finanzwesens dieser künftigen europäischen politischen Gemeinschaft gezogen, andererseits jedoch dieses Ziel als so langfristig betrachtet, daß eine Reihe von Übergangsphasen notwendigerweise eingeführt werden

muß. Geht man von der gegenwärtigen Situation aus, in der das EG-Budget einen Anteil von etwa 0,7 bis 0,8 % des EG-Sozialprodukts aufweist, so erschien dem Ausschuß eine Erhöhung auf 2 bis 2,5 % des BSP der EG während einer ersten Phase „Präföderaler Integration“ schon ein vergleichsweise großer Schritt. Falls es möglich wäre, mit der Vergrößerung des EG-Haushaltsvolumens auf diese Größenordnung ein effizientes und „reines“ Nettotransfersystem zu etablieren, könnten interregionale Umverteilungseffekte in der Größenordnung von bis zu 10 % der interregionalen Einkommensunterschiede davon erwartet werden⁴⁵. Im Vergleich dazu weist der gegenwärtige EG-Haushalt nur eine Umverteilungskraft von rd. 1 % auf⁴⁶. Während also hier eine Relation zwischen Haushaltsvolumen in Prozent des EG-BSP und Umverteilungseffekt von 1 : 1 besteht, soll in der präföderalen Phase eine Relation von rd. 1 : 4 (2,5 : 10) erreicht werden. Dies setzt voraus, daß eine tiefgreifende Veränderung der Struktur des gegenwärtigen EG-Haushalts herbeigeführt werden kann. Der schwache Umverteilungseffekt des EG-Haushalts röhrt ja im wesentlichen daher, daß rd. $\frac{2}{3}$ seiner Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik bestimmt sind. Untersucht man, wie diese Mittel sich auf die Mitgliedstaaten verteilen, so ergibt sich das in *Tabelle 4* dargestellte Bild. Aus ihr ist zu entnehmen, daß das einkommensstärkste Mitgliedsland, Dänemark, in außerordentlich starkem Maße von dem impliziten Finanzausgleich profitiert, daß an zweiter Stelle die Niederlande, ebenfalls ein einkommensstarkes Land, mit hohen Pro-Kopf-Zuweisungen folgt, daß Italien als Nettoempfänger noch hinter Frankreich zurücksteht und daß lediglich in bezug auf den außerordentlich hohen Nettozufluß nach Irland ein ganz deutlicher Umverteilungseffekt im gewünschten Sinne zustandekommt. Das einkommensschwache Vereinigte Königreich gehört ebenfalls zu den Nettozählern; es zahlt in vH seines BIP mehr als die erheblich reichere Bundesrepublik. Lediglich Belgien, die Bundesrepublik und Luxemburg, die Nettozähler darstellen, passen in etwa in das Bild einer erwünschten interregionalen Umverteilung, obwohl auch hier die Bundesrepublik eigentlich in größerem Umfang Nettozähler sein müßte als Belgien, wenn man von der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens ausgeht⁴⁷.

⁴⁵ Vgl. Bericht des MacDougall-Ausschusses: Bd. I, a.a.O., S. 77.

⁴⁶ Vgl. Bericht des MacDougall-Ausschusses: Bd. I, a.a.O., S. 68.

⁴⁷ Diese Aussagen auf der Basis von Tabelle 4 beziehen sich auf die rein formale Inzidenz i. S. einer Zahlungsstromanalyse. Zum Unterschied von den Berechnungen des MacDougall-Ausschusses, der einige Elemente für eine näherungsweise Abschätzung der effektiven Inzidenz zu berücksichtigen versuchte, sind die Angaben aus der Tabelle 4 so zusammengestellt, wie sie sich aus den verfügbaren Unterlagen ergeben. Ein Versuch zur Bestimmung der effektiven Inzidenz findet sich bei U. Koester: EG-Agrarpolitik in der Sackgasse — Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik, Baden-Baden 1977, S. 67 ff. Vgl. außerdem den Beitrag von C. Thoroe in diesem Band.

Für eine erste „föderale Phase mit kleinem öffentlichen Sektor“ sieht der MacDougall-Ausschuß eine Größenordnung zwischen 5 bis 7 % des BIP ohne Übertragung von Verteidigungsaufgaben auf die EG und von 7,5 bis 10 % des BIP bei Verlagerung dieser Funktion auf die Gemeinschaft vor. Ähnliche Simulationsrechnungen wie die bisher erwähnten deuten darauf hin, daß dieser Haushalt, wenn es gelingt, ein klares Nettotransfersystem durchzusetzen, in etwa das Niveau der Ausgleichseffekte erreichen könnte, die im Durchschnitt der untersuchten 7 Staaten auf rd. 40 % der Unterschiede der regionalen Pro-Kopf-Einkommen geschätzt wurden⁴⁸.

Tabelle 4

Kumulierte öffentliche Finanzströme zwischen dem europäischen Agrarfonds und den Mitgliedstaaten in v. H. BIP und pro Kopf 1972 - 1977

Zuflüsse an die Mitgliedstaaten (+), Abflüsse an die EG (-)

Mitgliedstaaten	Zuflüsse		Abflüsse ^{b)}		Nettosaldo	
	in v. H. BIP	pro Kopf in RE	in v. H. BIP	pro Kopf in RE	in v. H. BIP	pro Kopf in RE
1	2	3	4	5	6	7
B	0,51	150,8	0,65	193,4	- 0,14	- 42,6
DK ^{a)}	1,33	393,1	0,30	89,1	+ 1,03	+ 304,0
D	0,24	76,7	0,38	124,2	- 0,14	- 47,5
F	0,61	134,9	0,54	119,1	+ 0,07	+ 15,8
Ir ^{a)}	4,32	442,3	0,36	37,2	+ 3,96	+ 405,1
It	0,64	90,9	0,62	88,5	+ 0,02	+ 2,4
L	0,31	92,2	0,42	124,7	- 0,11	- 32,5
NL	0,90	257,8	0,64	182,4	+ 0,26	+ 75,4
UK ^{a)}	0,25	39,0	0,42	65,3	- 0,17	- 26,3
EG insges.	0,46	106,5	0,46	106,5	-	-

a) Ab 1973.

b) Es wird unterstellt, daß die Mittel zur Finanzierung des Agrarfonds sich in der gleichen Weise auf die Mitgliedstaaten verteilen, wie deren Finanzierungsanteile am EG-Gesamthaushalt.

Quellen: Finanzberichte über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Jahre 1973 (Tab. 5), 1975 (Tab. 5) und 1977 (Teil I, Tab. 8 und Teil II, Anhang O.II). Eurostat, Regionalstatistik 1975, S. 161. Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland, 1978 und 1979, S. 600, 699 und 701. D. Strasser, Die Finanzen Europas, Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Bd. 12, Bonn 1979, S. 534 ff. Eigene Berechnungen.

Für die dritte, zeitlich weit in der Zukunft liegenden Phase der voll ausgereiften Europäischen Politischen Gemeinschaft schätzte der Ausschuß aufgrund seiner Analysen der untersuchten föderativ organisier-

⁴⁸ Vgl. Bericht des MacDougall-Ausschusses: Bd. I, a.a.O., S. 78.

ten Staaten das Haushaltsvolumen der EG-Ebene auf 20 bis 25 % des EG-BSP⁴⁹.

Die hohe Umverteilungseffizienz des EG-Haushalts soll dabei in allen 3 Phasen nicht nur über ein Finanzausgleichssystem erreicht werden. Bei einer Reihe von Aufgaben, für die der Ausschuß nach den 3 Kriterien politische Solidarität oder Homogenität, economies of scale und spill overs auch schon mittelfristig eine Verlagerung auf die EG-Ebene als vertretbar betrachtet, soll der Umverteilungseffekt durch die Verwendung variabler Eigenbeteiligungsquoten der Mitgliedstaaten verwirklicht werden. Diese könnten nach Auffassung des Ausschusses von 20/30 bis 70/80 vH reichen. Der Beteiligungssatz würde für Mitgliedstaaten mit der schwächsten Finanzkraft und für Vorhaben in Regionen mit der höchsten Förderbedürftigkeit am höchsten sein und umgekehrt in den wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten am niedrigsten⁵⁰. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit, auch bei Ausgaben mit überwiegend allokativer Zielsetzung dennoch eine gewisse Verteilungsorientierung einzubauen. Da der EG-Haushalt ja nicht zu einem bloßen Umverteilungshaushalt denaturieren sollte, die EG-Ebene künftig vielmehr bestimmte Aufgaben wahrnehmen soll, für die eine Verlagerung auf diese Ebene auch allokativ begründet werden kann, könnte mit Hilfe solcher nach Wirtschafts- und Finanzkraft gestaffelter Beteiligungsquoten („matching grants“) ein Umverteilungseffekt sichergestellt werden.

Eine bloße Umstrukturierung des künftigen EG-Haushalts in der hier skizzierten Richtung reicht allerdings allein noch nicht aus, die geschätzten Umverteilungseffekte zu erzielen. Würden nämlich die finanzschwächeren Mitgliedstaaten und wirtschaftsschwachen Regionen die zufließenden Mittel überwiegend für konsumtive Zwecke verwendet, wäre zwar kurzfristig das Konsumniveau in diesen Gebieten anzuheben, langfristig aber keine bessere Ressourcenausstattung und damit auch kein höheres Wachstum zu erreichen. Vorbedingung für das Eintreten der erwünschten Wirkungen ist also, daß die schwachen Mitgliedstaaten und Regionen zufließende Mittel mindestens in dem Umfange *investiv* verwendet werden, wie dies auch bei den Ländern der Fall ist, aus deren Daten die erwähnten Umverteilungseffekte abgeleitet werden. Gleichzeitig heißt dies jedoch auch, daß, wenn eine stärkere investive Bindung dieser Mittel erreicht werden kann oder wenn die auf die EG verlagerten Aufgaben stärker allokativ orientiert werden, dann auch eine langfristig größere Umverteilungswirkung möglich ist.

Auf dem Hintergrund der im Vorhergehenden dargestellten interregionalen Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzen läßt sich die

⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 14.

⁵⁰ Vgl. ebenda, S. 80.

häufig zu hörende Auffassung, die Regionalpolitik habe ihr Ziel, regionale Disparitäten abzubauen, verfehlt, qualifizieren: Wenn das Entwicklungspotential und das tatsächliche Einkommen von Regionen einmal von der interregional sehr unterschiedlichen jeweiligen Ressourcenausstattung abhängt und zum anderen die *gesamten* öffentlichen Einnahmen und Ausgaben interregionale Verteilungseffekte haben, dann kann nicht erwartet werden, daß mit den relativ bescheidenen Mitteln, die für regionalpolitische Maßnahmen im engeren Sinne in den einzelnen Ländern bereitgestellt werden, eine wesentlicher Einfluß auf regionale Disparitäten ausgeübt werden kann. Nur über eine Regionalpolitik, die sich in dem hier zugrundegelegten weiten Sinne als verteilungsorientierte Allokationspolitik versteht, ist langfristig ein Erfolg zu erwarten.

Im folgenden wird nun zu prüfen sein, inwieweit die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft den aus den hier dargestellten Überlegungen ableitbaren Anforderungen entsprechen kann.

VII. Ziele und Instrumente der EG-Regionalpolitik

VII.1. Die Entwicklung der regionalpolitischen Funktion der EG

In der Präambel des EWG-Vertrages heißt es, die Mitgliedstaaten seien bestrebt, „ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. Mit dieser Formulierung ist offensichtlich das Ziel, interregionale Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft abzubauen, vertraglich vereinbart. Auffallend ist nur, daß in den eigentlichen Vertragsbestimmungen die Regionalpolitik nicht erwähnt wird. Auch in Artikel 2 EWGV erscheinen regionalpolitische Ziele nur indirekt, wenn es heißt, daß es „Aufgabe der Gemeinschaft“ sei, „eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft“ und „eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung“ zu fördern. Auch in Art. 3, der die Tätigkeit der Gemeinschaft näher bestimmt, wird die Regionalpolitik nur indirekt angesprochen in Formulierungen wie derjenigen, daß Verfahren „zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ angewandt werden sollen und daß eine Europäische Investitionsbank zu errichten sei, „um durch Erschließung neuer Hilfsquellen die wirtschaftliche Ausweitung in der Gemeinschaft zu erleichtern“. In den Einzelvorschriften über die Europäische Investitionsbank wird dann allerdings an erster Stelle unter den Aufgaben die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften zur Finanzierung von „Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete“ (Art. 130 EGWV) genannt.

Allerdings enthält der Vertrag auch eine Reihe einzelner Vorschriften, die regionalpolitisch bedeutsam sind. Dazu gehören beispielsweise die Regelungen über differenzierte Fracht- und Beförderungsbedingungen (Art. 80 Abs. I EGWV) oder die allgemeinen Vorschriften über die Zulässigkeit von Beihilfen (Art. 92 EGWV). Diese Vorschriften finden sich in Kapitel 1 über die „Wettbewerbsregeln“; soweit sie sich in Art. 92 ff. auch mit den staatlichen Beihilfen beschäftigen, ist ihr Hauptziel daher immer, durch solche Beihilfen verursachte Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen. In diesem Sinne werden dann als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar Beihilfen für die früheren Zonenrandgebiete bezeichnet; als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar *können* angesehen werden „Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“ (Art. 92 Abs. 3 a). Man kann daher vermuten, daß den Vätern des Vertrages vorschwebte, auch das Ziel einer ausgewogenen regionalen Entwicklung könne grundsätzlich mit Hilfe der Marktintegration ausreichend erfüllt werden. Jedenfalls erscheint dies plausibel, wenn man davon ausgeht, daß die Mitgliedstaaten auch bisher schon Regionalpolitik betrieben haben und daher auch in Zukunft weiter betreiben werden, so daß die Gemeinschaftsorgane sich im wesentlichen auf eine Kontroll- und Koordinierungsfunktion beschränken könnten.

Auch die ersten Bemühungen der Kommission auf dem Gebiet der Regionalpolitik ordnen sich durchaus in diesen Rahmen ein. So beruft sich die Kommission in einer Veröffentlichung über „Fragen der regionalen Wirtschaft“ im Jahre 1961 darauf, daß sich die Verantwortung der EWG für die Regionalpolitik aus der Präambel und aus Art. 2 des Vertrages ableite und nennt ausdrücklich als Instrumente zur Verwirklichung dieser Ziele „eine schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ und „besondere regionalpolitische Förderungsmaßnahmen“⁵¹. In seiner Begrüßungsansprache zu dieser Konferenz führte der damalige EWG-Präsident Hallstein aus, daß Regionalpolitik weit verstanden werden müsse; sie gehöre nicht auf die Ebene der üblichen Währungs-, Landwirtschafts-, Verkehrs- und Steuerpolitik, sondern gleiche eher einer bestimmten Betrachtungsweise, die auf räumlich-geographischen Wirkungen der verschiedenen Teilpolitiken und Maßnahmen abstelle⁵². Hallstein weist im gleichen Zusammenhang darauf hin, daß die Regionalpolitik eine negative und eine positive Funktion habe: Die negative, gleichsam „polizeiliche Seite“ bestehe darin, zum Beispiel Schäden durch die Bildung von Ballungsräumen zu

⁵¹ Vgl. Kommission der EWG: Dokumente über Fragen der regionalen Wirtschaft, Brüssel o. J. (1963), Band I, S. 9.

⁵² Vgl. ebenda, S. 14.

verhindern, während der positive Aspekt in ihrem Charakter als einer Art „innergemeinschaftlicher Entwicklungspolitik für bestimmte Regionen“ liege⁵³. Dafür stehe aber das gesamte Instrumentarium der Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Verfügung⁵⁴. Dabei seien jedoch auch die Bedenken gegenüber einer aktiven Regionalpolitik zu berücksichtigen — nämlich daß daraus „Belastungen für die Allgemeinheit entstehen, daß Interventionen einer unvermeidbaren Strukturänderung mancher Gebiete entgegenwirken oder sich zu planwirtschaftlichen Maßnahmen entwickeln, die dann im System der freien Wirtschaft einen Fremdkörper bilden“⁵⁵.

Auf der gleichen Konferenz erklärte demgegenüber der ehemalige Vize-Präsident der EWG, Marjolin, „daß sich die stetige, rapide Gesamtexpansion der europäischen Wirtschaft ohne eine kraftvolle Regionalpolitik nicht fortsetzen kann“⁵⁶. Nach Marjolin kommen die Vorteile der zunehmenden Marktintegration tendenziell stärker den zentralen Verdichtungsräumen, nicht aber den peripheren Gebieten zu⁵⁷. Dieses Ergebnis müsse ohne aktive Regionalpolitik auch erwartet werden, da es „absurd“ wäre, vom Gemeinsamen Markt einerseits eine bessere Ressourcenallokation und höhere Produktivität zu erwarten, andererseits aber die damit verbundenen Änderungen auch der interregionalen Arbeitsteilung, von Verlagerungen wirtschaftlicher Aktivitäten, von Wanderungen und ähnlichen Konsequenzen, nicht zu akzeptieren. Eine „liberale Handelspolitik“ müsse daher notwendigerweise durch eine „aktive Regionalpolitik“ ergänzt werden⁵⁸.

Mit diesen Überlegungen sind die wesentlichen Aspekte angesprochen, die auch in den folgenden Jahren die Entwicklung der gemeinsamen Regionalpolitik bestimmt haben:

1. Eine ausgewogene räumliche Entwicklung innerhalb der Gemeinschaft gehört zu den Zielen der Europäischen Integration; zur Verwirklichung dieses Ziels müssen grundsätzlich alle wirtschaftspolitischen Instrumente herangezogen werden, insbesondere soweit sie räumlich-geographisch differenzierte Auswirkungen haben.
2. Die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes begünstigt tendenziell die wirtschaftsstarken Verdichtungsräume; eine „Umverteilung“ der Integrationsvorteile zugunsten wirtschaftsschwacher Regionen ist daher erforderlich.

⁵³ Vgl. ebenda, S. 16.

⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 17.

⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 17.

⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 21 (im Original hervorgehoben).

⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 27.

⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 34.

3. Die regionalpolitischen Maßnahmen müssen auf ihre Kompatibilität mit den Wettbewerbsregeln des Vertrages überprüft und grundsätzlich in ihrer Höhe begrenzt werden.

Damit sind gleichzeitig die Hauptzielkonflikte für eine europäische Regionalpolitik i. e. S. angesprochen:

- der Konflikt zwischen dem Allokations- oder Wachstumsziel für die Gemeinschaft insgesamt und dem regionalen Verteilungsziel einerseits;
- der Konflikt zwischen der Handels- und Wettbewerbspolitik und der Regionalpolitik andererseits.

Im Laufe der sechziger bis Anfang der siebziger Jahre hat die Regionalpolitik dann eine zögernde Aufwertung erfahren. Zunächst veröffentlichte die Kommission 1965 ein erstes Memorandum zu Fragen der Regionalpolitik, in dem sie als Ergebnis ihrer bisherigen Überlegungen ihre regionalpolitische Konzeption näher darlegt und neben der Koordinierung der nationalen Regionalpolitiken als vordringliche Maßnahmen, an denen sie sich selbst beteiligen wolle, die Umschulung ortsgebundener Arbeitskräfte, die Verbesserung der „lokalen Infrastruktur“ (Straßen, öffentliche Einrichtungen) sowie die Ansiedlung neuer Industrien in Entwicklungsregionen anführt⁵⁹. 1966 unternahm die Kommission dann den ersten Versuch, die nationalen Regionalpolitiken konkret im Rahmen des „Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik 1966 - 1970“ zu koordinieren. Sie scheiterte damit jedoch am Widerstand einiger Mitgliedstaaten⁶⁰. Erst 1969 unternahm sie einen neuen Anlauf, indem sie dem Rat erneut Vorschläge für eine bessere Koordinierung der nationalen regionalpolitischen Maßnahmen vorlegte⁶¹.

Die Schwerpunkte dieser neuen Vorschläge waren:

- jährliche Überprüfung der wirtschaftlichen Lage in den europäischen Regionen, für die Entwicklungspläne dringlich erscheinen;
- Einsetzung eines Ständigen Ausschusses für regionale Entwicklung aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter Vorsitz der Kommission;
- Errichtung eines Regionalfonds zur Förderung der Investitionen in den Entwicklungsregionen.

⁵⁹ Vgl. EWG-Kommission: 1. Mitteilung der Kommission über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Dokument SEK (65) 1170, Brüssel 11. Mai 1965.

⁶⁰ Vgl. K. Boeck: Regionalpolitik — eine Zukunftsaufgabe für die Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaftspolitik, Programm und Realität, Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Bonn 1973, S. 248.

⁶¹ Vgl. EG-Kommission: Eine Regionalpolitik für die Gemeinschaft, Brüssel 1969, S. 59 ff.

Auch diese Initiative blieb im Rat zunächst ohne positive Reaktion; erst im Zusammenhang mit seinen Beschlüssen zur Wirtschafts- und Währungsunion im Jahre 1972 rang er sich dazu durch, einen Grundsatzbeschuß zur Errichtung eines „Fonds für die Regionalentwicklung“ zu fassen und zu gestatten, daß Mittel des europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) auch für regionalpolitische Zwecke eingesetzt werden können. Diese Erfolge der Kommission müssen jedoch auf dem Hintergrund der damaligen Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, Irland und Dänemark gesehen werden. Jedenfalls scheint allgemein die Auffassung vorzuherrschen, daß — neben anderen Vereinbarungen — insbesondere auch die Errichtung des Regionalfonds der „Preis“ für den positiven Abschluß der Beitrittsverhandlungen vor allem mit Großbritannien und Irland gewesen war⁶².

Mit dem Regionalfonds verfügte die Kommission nun zum ersten Mal über die Möglichkeit, unmittelbar regionalpolitische Förderungsmaßnahmen zu finanzieren. Zwar hatte sie diese Möglichkeit auch schon im Rahmen des Sozialfonds und im Rahmen der ihr erteilten Ermächtigung, Teile des Agrarfonds für regionalpolitische Zwecke einzusetzen zu dürfen, schon besessen; dem Einsatz dieser Instrumente waren jedoch wegen der Beschränkung auf bestimmte Regionstypen (montan-industrielle Gebiete und Agrarregionen) und von der Größenordnung der verfügbaren Mittel her Schranken gesetzt.

Erst am 18. März 1975 faßte der Ministerrat diejenigen Beschlüsse, mit denen der europäische Regionalfonds tatsächlich verwirklicht wurde: Für eine erste Phase von zunächst 3 Jahren wurden 1,3 Mrd. Rechnungseinheiten (RE) zur Verfügung gestellt, wobei 300 Mio. für 1975 und je 500 Mio. für 1976 und 1977 bestimmt waren. Nach den Ver-gaberichtlinien⁶³ kann die Kommission sich damit an der Finanzierung von Investitionen beteiligen, die jeweils über 50 000 RE hinausgehen und in eine der folgenden Kategorien fallen:

- Investitionen in „wirtschaftlich gesunden Industrie-, Handwerks- oder Dienstleistungsbetrieben“, sofern mindestens 10 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden.
- Infrastrukturinvestitionen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den geförderten privaten Investitionen stehen.
- Infrastrukturinvestitionen in Berggebieten und bestimmten anderen besonders benachteiligten Gebieten.

⁶² Vgl. W. Harbrecht: *Die Europäische Gemeinschaft*, Stuttgart 1978, S. 179.

⁶³ Diese sind abgedruckt in: *Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft*, Beilage 2/77 zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, S. 26 ff.

Die Beihilfehöhe beträgt 20 vH der Investitionskosten; sie darf jedoch 50 vH der für die betreffende Maßnahme von der öffentlichen Hand überhaupt zur Verfügung gestellten Subventionen nicht überschreiten und ist ferner auf denjenigen Teil der Investition beschränkt, der je neu geschaffenen Arbeitsplatz 100 000 RE und je erhaltenen Arbeitsplatz 50 000 RE nicht überschreitet. Die Kommission behält sich dabei vor, den Zusammenhang zwischen der Investition und der Gesamtheit der von einem Mitgliedstaat in dem betreffenden Gebiet durchgeführten Maßnahmen zu prüfen; insbesondere soll dabei der Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Gebietes und die Kohärenz mit den Programmen und Zielen der Gemeinschaft berücksichtigt werden. Außerdem sollen die wirtschaftliche Situation des betreffenden Wirtschaftszweiges, die Rentabilität der Investition und die grenzüberschreitende Wirkung auf benachbarte Gebiete anderer Mitgliedstaaten in Betracht gezogen werden. Art. 6 der Fonds-Verordnung bestimmt, daß eine EG-Beteiligung nur möglich ist, „wenn sich die Investitionen in ein regionales Entwicklungsprogramm einfügen“.

Um zu gewährleisten, daß die Mittel des Regionalfonds tatsächlich auch den Regionen denjenigen Mitgliedstaaten zufließen, für die sie in erster Linie gedacht sind, wurden nationale Quoten festgelegt. Für die ersten drei Jahre (1975 - 1977) waren dies die folgenden:

Italien	40 %,	Irland	6 %,
Großbritannien	28 %,	Niederlande	1,7 %,
Frankreich	15 %,	Belgien	1,5 %,
Bundesrepublik	6,4 %,	Dänemark	1,3 %,
		Luxemburg	0,1 %.

Außerdem wurde festgelegt, daß Irland einen zusätzlichen Betrag in Höhe von 6 Mio. RE erhalten solle, die von den 1,3 Mrd. RE abgezogen werden. Mit diesen Verteilungsschlüsseln ist auch zum ersten Mal offiziell der Grundsatz des „juste retour“ ausdrücklich aufgegeben worden, da die hier genannten Anteilsquoten der einzelnen Länder tatsächlich in etwa den unterschiedlichen regionalpolitischen Problemen Rechnung tragen und damit eine deutliche Abweichung zu den Schlüsseln auftritt, nach dem die Mitgliedstaaten den EG-Haushalt zu finanzieren haben. Diese Finanzierungsanteile der Mitgliedstaaten haben folgende Höhe:

	1975	1976	1977
Belgien	6,77	6,36	5,94
Dänemark	1,73	2,03	2,39
Bundesrepublik	28,07	27,58	26,55
Frankreich	23,00	21,55	20,12
Irland	0,43	0,51	0,61
Italien	17,59	17,18	16,69
Luxemburg	0,16	0,15	0,14
Niederlande	8,68	8,81	8,56
Vereinigtes Königreich	13,57	16,30	19,24
 zusammen	 100	 100,48	 100,24

Quelle: Daniel Strasser, a.a.O., S. 132⁶⁴.

Diese Eigenart der Finanzierung des Regionalfonds, der ja Bestandteil des Gesamthaushalts der EG ist und nicht als eigenständiger Fonds geführt wird, und die Festlegung von Zuteilungsschlüsseln hat zur Folge, daß der EG-Regionalfonds wie ein supranationaler Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten wirkt. Es handelt sich dabei jedoch nur um einen partiellen Ausgleichseffekt, weil für eine Bewertung der Gesamtwirkung das gesamte EG-Haushaltsvolumen von der Aufbringungs- und der Verwendungsseite her auf die Mitgliedstaaten verteilt werden müßte. Da, wie bereits erwähnt, der EG-Gesamthaushalt jedoch zu etwa zwei Dritteln vom Agrarfonds bestimmt wird und auch die übrigen Ausgaben nicht vorrangig den wirtschaftsschwachen Mitgliedstaaten zufließen, wird der positive Ausgleichseffekt des Regionalfonds jedoch durch die übrigen Ausgaben weitgehend kompensiert.

Mit der Errichtung des Europäischen Regionalfonds und der Bewilligung von Haushaltsmitteln für regionalpolitische Zwecke war nun auch die Voraussetzung dafür geschaffen, daß die Kommission ihre bisherigen regionalpolitischen Zielsetzungen erweitern und eine Neukonzeption für die künftige EG-Regionalpolitik vorlegen konnte.

⁶⁴ Daß die Finanzierungsanteile der 6 alten Mitgliedstaaten von 1975 bis 1977 abnehmen, die der drei neu beigetretenen Mitgliedstaaten dagegen zunehmen, hängt damit zusammen, daß während dieses Zeitraumes die bisher gewährten Vergünstigungen für die drei neuen Mitgliedstaaten langsam ausliefen.

VII.2. Die neue Konzeption der EG-Regionalpolitik von 1977

Das vorläufige Ergebnis der Überlegungen für eine Neuorientierung der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften stellt der „Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft“ vom 3. Juni 1977 dar. In diesem Dokument wird erklärt, daß für die Gemeinschaft nun der Zeitpunkt gekommen sei, „eine klare Gesamtkonzeption der gemeinschaftlichen Regionalpolitik für die kommenden Jahre zu entwickeln und die im Rahmen dieser Politik durchzuführenden Maßnahmen festzulegen“⁶⁵. Als die beiden Hauptziele der Regionalpolitik der Gemeinschaft werden genannt:

1. „die Verringerung der bestehenden regionalen Ungleichgewichte, die sowohl in den traditionell wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten in Erscheinung treten als auch in denjenigen, die sich in einem Prozeß der industriellen oder landwirtschaftlichen Umstellung befinden“;
2. „die Vorbeugung gegenüber neuen regionalen Ungleichgewichten, die sich aufgrund der Entwicklung der Weltwirtschaftsstruktur oder aufgrund von Maßnahmen der Gemeinschaft im Rahmen einer ihrer Politiken ergeben können“⁶⁶.

Diese beiden Ziele werden aus einer Reihe von Überlegungen abgeleitet, die sich in die Aussage zusammenfassen lassen, daß die Gemeinschaft nun in eine Phase ihrer Entwicklung eingetreten ist, in der zum Unterschied zu den ersten zwanzig Jahren ihrer Existenz, in der das Schwergewicht auf dem *Allokationsziel* gelegen hat, stärker die Verteilung der aus der Europäischen Integration resultierende Vorteile und damit eine *Distributionszielsetzung* in den Vordergrund rückt. So wird beispielsweise darauf hingewiesen, daß die stärker entwickelten Gebiete ihren Vorsprung, den sie durch die fortschreitende Marktinterpretation erzielt hätten, weiter ausgedehnt hätten, während wirtschaftsschwache Gebiete immer größere Schwierigkeiten gehabt hätten, sich der Marktdynamik anzupassen⁶⁷. Auch habe die erste Periode starken Wachstums möglicherweise die anhaltenden und bereits vor Schaffung des Gemeinsamen Marktes bestehenden Ungleichgewichte verdeckt. Es wird weiter betont, daß sich trotz der Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft die Situation der am stärksten benachteiligten Gebiete nicht wesentlich verändert habe und die innerhalb der Gemeinschaft bestehenden Unterschiede immer noch „übermäßig groß“ seien. Darüber hinaus hätten die Auswirkungen der

⁶⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft, a.a.O., S. 5.

⁶⁶ Ebenda, S. 7.

⁶⁷ Ebenda, S. 6, Ziff. 6.

Rohstoffpreishausse seit 1973 sowie die sich abzeichnende neue internationale Arbeitsteilung einen Umstrukturierungsprozeß ausgelöst, der seinerseits wieder neue regionale Ungleichgewichte schaffe⁶⁸. Diese Situation zwinge zu einer „neuen Regionalpolitik der Gemeinschaft, die ehrgeiziger als die der Vergangenheit“ sei⁶⁹. Diese neue Regionalpolitik sei nicht nur wünschenswert an sich, sie stelle vielmehr „eine der Voraussetzungen für die Fortführung der wirtschaftlichen Integration Europas“ dar⁷⁰. Dementsprechend sei die Regionalpolitik der Gemeinschaft in einem „umfassenderen Sinne zu konzipieren“; insbesondere müsse sie „darauf abzielen, allen Politiken der Gemeinschaft schon im Anfangsstadium ihrer Ausarbeitung ein umfassendes geographisches Konzept zugrunde zu legen“⁷¹.

Eine solche umfassende Betrachtungsweise der Regionalpolitik erfordere, daß ein „Gesamtrahmen für Analyse und Beurteilung der regionalen Wirtschaft in der Gemeinschaft und ihre jeweilige Entwicklung“ erstellt werde⁷². Im einzelnen gelte es,

- „die regionale Entwicklung zu analysieren und insbesondere zu prüfen, wie sich das Gefälle zwischen den Gebieten entwickelt hat;
- die Gebiete zu erkennen, in denen Probleme, die für die Gemeinschaft von Bedeutung sind, auftauchen oder in Zukunft auftauchen könnten;
- eine gemeinsame Methode zur Beurteilung der Ergebnisse der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Regionalpolitiken zu erarbeiten;
- die statistischen und methodologischen Grundlagen zu erarbeiten, die erforderlich sind, um die regionalen Auswirkungen der übrigen Politiken der Gemeinschaft einschätzen zu können⁷³.“

Bei dieser Analyse sollen mehrere „Hauptindikatoren“ zugrunde gelegt werden, für die als Beispiele die Erwerbsquote, die Beschäftigung nach Sektoren, das voraussichtliche Arbeitsplatzdefizit, Wanderungssalden, Produkt und Einkommen je Einwohner und Beschäftigten, die Steuerkraft und die Steuerleistung sowie Angaben über Ausstattung und Bedarf an die Infrastrukturausrüstung genannt werden⁷⁴. Dem voraussichtlichen Arbeitsplatzdefizit wird Priorität eingeräumt, wenn es darum geht, die Gebiete abzugrenzen, in denen Regionalpolitik beson-

⁶⁸ Ebenda, S. 6, Ziff. 8.

⁶⁹ Ebenda, S. 7, Ziff. 9.

⁷⁰ Ebenda, S. 7, Ziff. 9.

⁷¹ Ebenda, S. 5, Ziff. 5.

⁷² Ebenda, S. 8, Ziff. 15.

⁷³ Ebenda, S. 8, Ziff. 16.

⁷⁴ Ebenda, S. 8/9, Ziff. 17.

ders betrieben werden soll. Geplant ist, erstmalig 1979 und später jedes zweite Jahr einen Bericht über die „Lage und sozio-ökonomische Entwicklung der Gemeinschaft“ vorzulegen, in dem die wichtigsten Regionalprobleme aus der Sicht der Gemeinschaft dargestellt und die durchgeführten Maßnahmen bewertet werden, um die Voraussetzungen für eine wirksame Koordinierung der nationalen Regionalpolitiken zu schaffen⁷⁵. Analyserahmen und Konzeption sollen im Laufe der Zeit ständig erweitert und schließlich auch auf eine „Erfolgskontrolle“ ausgedehnt werden⁷⁶.

Dieser hier nur kurz skizzierte Orientierungsrahmen für die EG-Regionalpolitik weist deutliche Parallelen zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in der Bundesrepublik auf. Auch sie ist in ihrer gegenwärtigen Form vor allem durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

1. Für die regionalpolitische Analyse sind sogenannte Arbeitsmarktregrionen entwickelt worden, die mit Hilfe von Pendlerströmen, welche die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen zentralen Orten mit einem Arbeitsplatzüberschuß einerseits und angrenzenden Gemeinden mit Arbeitsplatzdefiziten andererseits widerspiegeln, abgegrenzt sind. Dadurch hat sich ein flächendeckendes System von Regionen ergeben, bei dem die Bundesrepublik in maximal 180 Gebiete aufgeteilt wird⁷⁷.
2. Für jede dieser Arbeitsmarktregrionen werden 3 Indikatoren berechnet, und zwar das Arbeitsplatzdefizit, das Regionaleinkommen je Kopf (dafür werden mehrere Varianten berechnet) sowie ein Infrastrukturausstattungsindikator⁷⁸. Mit Hilfe von für jede einzelne Arbeitsmarktregrion (AMR) berechneten Werten für die drei Indikatoren und der zusätzlichen Vorgabe, daß nicht mehr als ein Drittel der Bevölkerung der Bundesrepublik in Regionalfördergebieten wohnen solle, werden die förderbedürftigen Gebiete identifiziert.

⁷⁵ Ebenda, S. 9, Ziff. 18.

⁷⁶ Ebenda, S. 9, Ziff. 20.

⁷⁷ Diese Arbeitsmarktregrionen wurden auf der Basis von Untersuchungen von P. Klemmer und Mitarbeitern durch den Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe festgelegt. Die Gesamtzahl der Regionen erhöhte sich dabei von ursprünglich 134 auf gegenwärtig 178. Vgl. für die Untersuchung von Klemmer insbesondere P. Klemmer et al.: Regionale Arbeitsmärkte, Bochum 1975.

⁷⁸ Vgl. zur Berechnung des Arbeitsplatzdefizits J. Langkau, P. Thelen, J. Vesper: Regionale Arbeitsmarktbilanzen zur Neuabgrenzung der Fördergebiete in der Bundesrepublik Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn/Bad Godesberg 1975, sowie H. Birg: Prognose des regionalen Angebots an Arbeitsplätzen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderheft 105, Berlin 1975; zur Berechnung des Einkommensindikators R. Thoss, M. Strumann, H. M. Böltling: Zur Eignung des Einkommensniveaus als Zielindikator

3. Seit 1975 werden auch Überlegungen zum Aufbau einer Erfolgskontrolle für die Gemeinschaftsaufgabe angestellt. In diesem Zusammenhang wird anscheinend auch eine Erweiterung des Kriterienkataloges um Größen wie Wanderungssalden, Arbeitslosenzahlen, Erwerbsquoten u. ä. m. diskutiert⁷⁹.
4. Auch die im Orientierungsrahmen erwähnte Möglichkeit, „Abschreckungsmaßnahmen“ in der Weise anzuwenden, daß potentielle Investoren aus Ballungsgebieten verdrängt und in die Fördergebiete umgelenkt werden, ist bereits im Rahmen eines Forschungsauftrages, der sowohl von der Gemeinschaftsaufgabe als auch von der EG-Kommission finanziert wurde, für die EG-Mitgliedstaaten vergleichend untersucht worden⁸⁰.

Diese Parallelen zwischen der deutschen Gemeinschaftsaufgabe und dem im Orientierungsrahmen beschriebenen Konzept der EG-Regionalpolitik dürften sich auch daraus erklären, daß eines der EG-Beratungs- und -Entscheidungsgremien, der „Ausschuß für Regionalpolitik“, im wesentlichen die in den Mitgliedstaaten verantwortlichen führenden Beamten umfaßt, über die die nationalen „Modelle“ der Regionalpolitik in die EG-Diskussion unmittelbar eingebracht werden können. Da gerade in der Bundesrepublik eine relativ stark differenzierte, der Idee des kooperativen Föderalismus verpflichtete Form der Regionalpolitik sich in den letzten 10 Jahren entwickelt hat, dürfte ihr Einfluß auf die europäische Ebene verhältnismäßig groß sein.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Grundlinien der EG-Regionalpolitik von ihren ersten, noch rein konzeptionellen Anfängen bis zur gegenwärtigen Neuorientierung durchaus konsistent entwickelt wurden. Ihre wesentlichen Merkmale entsprechen im Prinzip weitgehend den im vorhergehenden entwickelten Anforderungen:

1. Hauptzielsetzung der EG-Regionalpolitik ist der Abbau regionaler Disparitäten im Sinne einer verteilungsorientierten Allokationspolitik. Die Regionalpolitik wird nicht als eng abgegrenzter „sektoraler“,

der regionalen Wirtschaftspolitik, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster 1974; für den Infrastrukturdikator vgl. D. Biehl et al.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Infrastruktur, Agglomeration und sektorale Wirtschaftsstruktur, Kieler Studien 133, Tübingen 1975.

⁷⁹ Vgl. dazu z. B. J. Wulf, H. d'Orville: Entwurf eines Systems der Erfolgskontrolle für die regionale Wirtschaftsförderung, vervielfältigtes Manuskript, Konstanz 1975; H. Wolff: System der Erfolgskontrolle für die regionale Wirtschaftsförderung, Prognos AG, Basel 1975.

⁸⁰ Vgl. B. Nicol, R. Wettemann: Restrictive Regional Policy Measures in the European Community, International Institute of Management Papers 78 - 7, Berlin 1978.

sondern breit zu definierender „Querschnitts“-Politikbereich verstanden.

2. Diese Zielsetzung wird durch zwei Gruppen von Instrumenten zu verwirklichen versucht: Koordinierung politischer Maßnahmen sowohl horizontal (d. h. zwischen den einzelnen Tätigkeitsbereichen der EG-Ebene selbst) als auch vertikal (d. h. zwischen EG und Mitgliedstaaten) sowie Gewährung finanzieller Beihilfen für die Förderung anerkannter wirtschaftsschwacher Gebiete.
3. Um die Voraussetzungen für die Verwirklichung der Ziele und den zieladäquaten Einsatz der Instrumente zu schaffen, werden Anstrengungen unternommen, um die regionalwissenschaftlichen und statistischen Grundlagen zu verbessern und entsprechende Regionalanalysen durchzuführen.
4. Organisation und Verfahren entsprechen insoweit föderalen Grundsätzen, als nur solche Gebiete gefördert werden, die von den Mitgliedstaaten anhand ihrer Präferenzen und regionalpolitischen Vorstellungen zu Fördergebieten bestimmt worden sind und insoweit als die EG-Mittel weitestgehend als Erstattung nationaler Aufwendungen gewährt werden.

Von dieser Übereinstimmung im grundsätzlichen einmal abgesehen, bestehen jedoch andererseits auch noch erhebliche Defizite in bezug auf die Ausrichtung auf die hier entwickelten Anforderungen:

1. Die föderale Organisation endet mit Ausnahme der Bundesrepublik auf der Ebene der Zentralregierung der Mitgliedstaaten; die Regionen in den Mitgliedstaaten selbst werden weder an der Entwicklungsplanung noch an ihrer Durchführung ausreichend beteiligt.
2. Das Erstattungssystem nationaler Ausgaben birgt die Gefahr eines Substitutions- oder „Mitnahme“-Effekts in sich; die EG-Mittel werden nicht *zusätzlich* zu den nationalen Mitteln eingesetzt. Die Verwirklichung der Forderung nach Zusätzlichkeit setzt allerdings voraus, daß Konsens darüber hergestellt werden kann, welche Regionen besonders förderungsbedürftig oder förderungswürdig sind, die dann evtl. als „EG-Entwicklungsgebiete“ über die Normalförderung hinaus unterstützt werden. Bei dem bisher überwiegenden Verfahren der Einzelobjektförderung würde ja nur zufälligerweise eine Region besonders gefördert werden, nämlich je nachdem, wie viele Einzelobjekte innerhalb dieser Region eine Förderung erfahren. Da im übrigen davon ausgegangen werden muß, daß die nationalen Förderungssysteme auch in bezug auf ihre Differenzierung ausgewogen sind, kann eine darüber hinausgehende zusätzliche Förderung bestimmter Regionen nur dann gerechtfertigt werden, wenn

direkte Zusammenhänge zwischen der Entwicklung dieser Regionen und der Tätigkeit der EG bestehen⁸¹. Dies ist der Fall für die extrem peripher gelegenen Gebiete der Gemeinschaft: Wie der Potentialfaktoransatz zeigt, sind diese Gebiete wegen ihrer schlechten Lage einmal besonders benachteiligt und zum anderen hat sich ihre peripherie Lage durch die Schaffung der EG verschärft. Eine zweite Gruppe von Regionen, die für eine zusätzliche Förderung unmittelbar durch die EG in Betracht kommt, sind die früheren Grenzgebiete innerhalb der Gemeinschaft. Ihre geographische Lage hat sich zwar durch die Integration verbessert; solange sie aber nach wie vor Nationalstaaten mit sehr unterschiedlichen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen angehören und dadurch „politisch“ zerstellt sind, können sie die Vorteile ihrer verbesserten Lage nicht voll nutzen⁸².

Im „Orientierungsrahmen für die Regionalpolitik der Gemeinschaft“ erklärt die Kommission, daß sie sowohl die Form einer Unterstützung der von den Mitgliedstaaten betriebenen Regionalförderung als auch die Form „spezifischer Aktionen“ für nach eigenen Überlegungen ausgewählte Regionen als Bestandteil ihrer Regionalpolitik betrachte⁸³. In diesem Zusammenhang muß dann allerdings geklärt werden, wie hoch die zusätzliche Förderung sein darf, um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft zu vermeiden.

3. Solange der Grad politischer Solidarität innerhalb der Gemeinschaft noch vergleichsweise gering entwickelt ist, führen nationale Eigensucht, Mißtrauen und die Intransparenz nationaler und gemeinschaftlicher Entscheidungs- und Durchführungsprozesse dazu, daß eine genuin föderale Aufgabenteilung und entsprechende, vom Geist kooperativen Föderalismus geprägte Verfahren der Zusammenarbeit nur schwer durchzusetzen sind. So wird im dritten Jahresbericht des Regionalfonds ein ganzer Abschnitt unter der Überschrift „Kontrollen“ den Problemen gewidmet, die sich daraus ergeben⁸⁴. Darin wird

⁸¹ Vgl. hierzu EG-Kommission: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, a.a.O., S. 20 f.

⁸² Dieses Phänomen kann beispielsweise im Fall des Saarlandes, Lothringens und Luxemburgs studiert werden. Obwohl diese „Saar-Lor-Lux“-Region ökonomisch gesehen eine funktionale Einheit bildet, sind die Teilegebiete durch die lange politische Trennung benachteiligt worden. Vgl. dazu D. Biehl et al.: Strukturprogramm Saar, Möglichkeiten einer aktiven Sanierung der Saarwirtschaft, Ansatzpunkte, Maßnahmen, Kosten, Saarbrücken 1969, S. 23 ff.

⁸³ Vgl. EG-Kommission: Orientierungsrahmen, a.a.O., S. 12.

⁸⁴ Vgl. EG-Kommission: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, a.a.O., S. 56 ff.

erwähnt, daß insgesamt 119 „Kontrollen an Ort und Stelle“ durchgeführt worden seien. Dabei sei festgestellt worden, daß in Irland und Italien die „Verfahren zur Mittelübertragungen zwischen staatlichen Stellen, die Ermittlung der Ausgaben, die nach der Fonds-Verordnung erstattungsfähig sind“, erschweren. In Frankreich habe man darüber hinaus sogar die von der EG geförderten Vorhaben nicht einmal an Ort und Stelle besichtigen können.

In dem — im übrigen hinsichtlich der praktischen Durchführung der EG-Förderpolitik sehr kritischen — Bericht des Ausschusses für Regionalpolitik, Raumordnung und Verkehr des Europäischen Parlaments wird dazu konkret ergänzt, daß beispielsweise alle in Korsika konsultierten Lokal- und Regionalbehörden erklärten, „daß ihnen über Gemeinschaftsbeteiligungen an bestimmten Vorhaben in Korsika nichts bekannt sei“⁸⁵. Im gleichen Ausschußbericht⁸⁶ wird sogar eine Äußerung eines ungenannten Generaldirektors bei der Kommission wiedergegeben, der von einer „Konspiration des Schweigens“ gesprochen habe. — Bis sich hier eine Art „Gemeinschafts-Treue“ herausgebildet hat, dürfte wohl noch einige Zeit vergehen.

Summary

European Regional Policy — A Goal and Action Oriented Analysis

The paper starts from the thesis that regional policy in general and especially regional policy for the European Communities (EC) can be characterised as an equity or distribution oriented allocation policy. This implies that regional disparities are seen to be caused by an unequal distribution of or endowment (in the Heckscher-Ohlin sense) with resources which determine the regional development potential, and that policy action is called for whenever the existing interregional welfare differences are considered to be politically unacceptable. It is argued that those resources which determine the regional development potential (“potentially factors”) show a high degree of “publicness”, i. e. are relatively immobile, indivisible, non-substitutable or “limitational” and polyvalent (they can be used as input for a large number of other goods). Since a high degree of publicness causes market failure, the market fails more or less in providing these potentially factors; it only distributes the “private” factors of production like private investments and qualified labour according to the productivity/labour cost ratio which determines regional competitiveness. It is demonstrated

⁸⁵ Vgl. Europäisches Parlament: Sitzungsdokumente 1978 - 1979, Dokument 558/78 vom 15. Januar 1979, S. 21.

⁸⁶ Vgl. ebenda, S. 22.

that the regional development potential approach can explain fairly well the existing interregional income disparities across 160 European regions in 1970. The public sector, therefore, has to play an important role as far as regional development and regional disparities are concerned. Based on findings of the socalled MacDougall-Report, it is shown to what extent interregional public finance flows of revenues and expenditures contribute to interregional income redistribution. Regional policy is accordingly closely linked with the "Finanzausgleichs"-aspects of public finance. The paper ends with an analysis of and some conclusions for a European regional policy.