

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 248

**Finanzausgleich über den EU-Haushalt
Rechtfertigung und Größenordnung**

von
Heinz Grosseckler

Münster 1997
Institut für Finanzwissenschaft
Wilmergasse 6 - 8, D-48143 Münster

Heinz Grossekketter

**Finanzausgleich über den EU-Haushalt
Rechtfertigung und Größenordnung**

Gliederung

1. Abgrenzung, Ausgangsdaten und Überblick
2. Das Pro und Kontra eines direkten europäischen Finanzausgleichs
 - 2.1 Allokativ orientierte Finanzausgleichszahlungen
 - 2.2 Distributiv orientierte Finanzausgleichszahlungen
 - 2.3 Stabilisierungspolitisch orientierte Finanzausgleichszahlungen
 - 2.4 Zwischenergebnis
 - 2.5 Der Finanzausgleich aus der Sicht der Ökonomischen Theorie der Politik
3. Größenordnung eines Finanzausgleichs über den EU-Haushalt

Finanzausgleich über den EU-Haushalt Rechtfertigung und Größenordnung

von
Heinz Grossekketter

1. Abgrenzung, Ausgangsdaten und Überblick

Das Wort „Finanzausgleich“ wird zur Bezeichnung unterschiedlich weiter Sachverhalte verwendet.¹ Im folgenden wird hierunter die Summe aller Zahlungen zwischen öffentlichen Verbänden verstanden, die — jedenfalls offiziell — der Linderung unterschiedlicher Spannungen zwischen Aufgaben und Einnahmen dienen sollen. Hierbei kann man einen direkten und einen indirekten Finanzausgleich unterscheiden: Ersterer ist unmittelbar an Budgetdaten und daraus wie auch immer abgeleiteten Spannungsindikatoren orientiert, letzterer ist dagegen primär an Daten zur regionalen Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur ausgerichtet und wirkt nur mittelbar auf die öffentlichen Haushalte ein. Er tut dies, weil die regionale Finanzkraft ja letztlich vom regionalen BIP abhängt und regionale Arbeitslosenzahlen nicht unerheblich mitbestimmen, was einem öffentlichen Verband an Mitteln zur Gestaltung des regionalen Infrastrukturangebots verbleibt.

Um das Thema nicht ausufern zu lassen, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf denjenigen Teil des direkten oder indirekten Finanzausgleichs, an den man beim Wort „Finanzausgleich“ am ehesten denkt: Die *Aufgabenverteilung wird als gegeben betrachtet*, d.h. die sogenannte passive Spannungslinderung durch Aufgabenumverteilung wird aus der Analyse ausgeschlossen; darüber hinaus wird auch die *primäre Einnahmenverteilung* unter den öffentlichen Haushalten als gegeben angesehen und nur noch die direkte und indirekte Sekundärverteilung von Einnahmen analysiert. Als „*Primärverteilung*“ soll dabei all das bezeichnet werden, was Zwangsabgaben der Bürger in sogenannte „*eigene Einnahmen öffentlicher Körperschaften*“ transformiert. In Deutschland gehören zu diesen Einnahmen die kleineren Steuern, die nach dem Trennsystem verteilt werden, die Verbundsteuern, die nach Quoten bzw. über ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz vertikal und auf der Basis von Zerlegungsregeln horizontal verteilt werden, und die Einnahmen des (dem Bund zurechenbaren) Sozialversicherungssystems. In der EU sind dies die sogenannten „*Eigenmittel*“, auch wenn die Ertragskompetenz — anders als bei den Agrarabschöpfungen und Steuern — nicht originär bei der EG liegt und es sich — wie bei den Mehrwertsteuer- und den BSP-Eigenmitteln — somit eigentlich um Matrikularbeiträge der Mitgliedsländer handelt.

Will man die Argumente für einen Finanzausgleich über den EU-Haushalt vortragen und sie auf ihre Tragfähigkeit prüfen, muß man von den Unterschieden ausgehen, welche die Finanzpolitik in der EU nach Einführung der EWU von der Finanzpolitik in einem Bundesstaat wie Deutschland unterscheiden:

¹ Einen Überblick über die Verwendung des Begriffes in Finanz- und Rechtswissenschaft vermittelt U. HÄDE (1996).

- ◆ Die EU-Mitgliedsländer sind in ihrer Haushaltspolitik selbständig; das gilt im Prinzip für die deutschen Länder auch, in der EU gibt es aber — anders als in Deutschland — keinen dominierenden Zentraletat und auch (noch) keine Aufgabenverteilung, wie sie für Bundesstaaten typisch ist;
- ◆ darüber hinaus existiert kein gemeinsames Sozialversicherungssystem, das als automatischer Stabilisator wirkt, und
- ◆ es gibt auf Tradition, Sprache und Kultur beruhende Mobilitätshemmnisse, die zusammen mit Protektionsversuchen wie z.B. dem „Entsendegesetz“ den Faktor Arbeit — vor allem im Vergleich zu den USA, aber auch zur interregionalen Mobilität in Deutschland — immer noch weitgehend ortsgebunden erscheinen lassen.

Die gemeinsame Wurzel dieser Unterschiede besteht darin, daß Europa (noch) kein Staat ist. Die Einführung der gemeinsamen Währung erfolgt somit nicht nach der sogenannten „Krönungstheorie“ und muß in historischer Sicht als besonders waghalsig betrachtet werden: „Für alle aus diesem und dem vorigen Jahrhundert bekannten Beispiele gilt, daß die Währungsvereinheitlichung nach zuvor erfolgter staatlicher Einheit gelungen ist (z.B. in Deutschland, Italien, der Schweiz, den USA), während die entgegen der Krönungstheorie unternommenen Versuche — ohne vorherige staatliche Einigung — mißlungen sind (die Lateinische Münzunion, die Skandinavische Münzunion und im Grunde auch die deutsch-österreichischen Bemühungen der 50er und 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts)“ (HÄUSER, 1997: 8).

Vergleicht man vor diesem Hintergrund das deutsche und das EU-Finanzausgleichssystem, so fällt im EU-Bereich auf (*Abb. 1*), daß es bisher statt vier Arten von Ausgleichssystemen nur eines gibt: den indirekten Ausgleich über die europäischen Strukturfonds und die Agrarpolitik, nicht jedoch einen direkten Ausgleich gebundener und/oder ungebundener Art und auch keinen indirekten Ausgleich ungebundener Art.²

² Als Strukturfonds werden bekanntlich der Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gemäß Art. 130c EGV, der Sozialfonds (ESF) gemäß Art. 123 ff. EGV, der Strukturteil des Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) gemäß Art. 40 EGV und der Kohäsionsfonds gemäß Art. 130d EGV bezeichnet. Die Mittel dieser Fonds sind für sechs (einander zum Teil überschneidende) Ziele zweckgebunden (Nachweise z.B. bei CUNY, 1997): (1) Förderung von Rückstandsregionen, (2) Hilfe für Regionen unter besonders starkem Umstellungsdruck, (3) Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, (4) Förderung der Humankapitalanpassung, (5) Hilfen zur Modernisierung der Landwirtschaft und zur Entwicklung des ländlichen Raumes und (6) Förderung der Entwicklung in den bevölkerungsarmen Regionen Finnlands und Schwedens. Für die Fonds werden mittlerweile etwa ein Drittel der Haushaltsmittel der Union oder etwa 0,4 v.H. des Union-BIP aufgewandt (EUROSTAT, 1995: 62 ff.).

Abb. 1:

Grobstruktur der Finanzausgleichssysteme in Deutschland und in der EU				
Anknüpfungspunkt des (aktiven) Finanzausgleichs	Ausmaß der Zweckbindung von Mitteln			
		D		EU
	überwiegend ungebunden	überwiegend gebunden	überwiegend ungebunden	überwiegend gebunden
Struktur öffentlicher Budgets (direkter Finanzausgleich)	Gros des Bundes-Länder-FA (und des Kommunalen Finanzausgleichs)	Teile der Bundesergänzungszuweisungen (und der Zweckzuweisungen der Länder an die Kommunen)	—	—
Problembereiche der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur (indirekter Finanzausgleich)	Zahlungen des Sozialversicherungssystems	Regionalpolitik; Fachpolitiken des Bundes, insbes. Verkehrspolitik	—	Europäische Strukturfonds; Fachpolitiken der EU, insbes. Agrarpolitik (EAGFL, Abt. Garantie)

Damit stellt sich die Frage,

- ◆ ob das vorhandene, rudimentäre EU-Finanzausgleichssystem durch andere denkbare Ausgleichsformen ergänzt oder
- ◆ ob es — wie in der Literatur z.B. von FRICK/BEEK/HÜNGER (1996), WALTHES (1996) oder WANIEK (1994) gefordert — durch einen direkten ungebundenen Ausgleich ersetzt werden sollte.

Die Frage „Komplettierung“ oder „Ersatz“ ist natürlich für die Abschätzung von *Größenordnungen* von Bedeutung, die im dritten Teil der Ausführungen behandelt wird. Im folgenden zweiten Teil soll dieser Gesichtspunkt jedoch zunächst zurückgestellt und gefragt werden, ob ein Finanzausgleichsbedarf in dem Sinn besteht, daß *wohlfahrtsökonomische Gründe* allokatons-, distributions- oder stabilisierungspolitischer Art für eine supranationale Sekundärverteilung von Eigenmitteln der Mitgliedsstaaten und der EG sprechen; ist dies der Fall, muß weiterhin gefragt werden, ob aus *politikökonomischer Sicht* grundlegende Argumente dagegen angeführt werden können und ob ihnen ggf. *verfassungsökonomisch* Rechnung getragen werden könnte.

2. Das Pro und Kontra eines direkten europäischen Finanzausgleichs

2.1 Allokativ orientierte Finanzausgleichszahlungen

Im allokativen Bereich könnte die EU die Bereitstellung und teilweise auch den Betrieb von Kollektiveinrichtungen mit EU-weiter Nutzenstreuung, die Internalisierung länderüberschreitender externer Effekte und die Verhinderung von Fehlentwicklungen übernehmen, die gegen das wohlverstandene Eigeninteresse der Mitgliedsstaaten verstoßen, zu denen wiederwahlorientierte Länderpolitiker aber erfahrungsgemäß tendieren und die folglich bewußt in die Verfassung eingebauter Inhibitoren bedürften.³

Seit dem Vertrag von Maastricht kommen als *gemeinschaftsweit wirkende Kollektivgüter* vor allem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik, transeuropäische Netze im Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieversorgungs-Infrastrukturbereich sowie die Grundlagenforschung in Frage (speziell zum Infrastrukturbereich im einzelnen: KARL, 1997). Für die EU sind diese Bereiche wenig budgetintensiv. Die meist im Bereich der Mitgliedsstaaten anfallenden Kosten für die Bereitstellung und den Betrieb solcher Einrichtungen sind weitgehend fixer Natur (Vorhaltekosten), und der Nutzen dürfte sich in etwa proportional zum Sozialprodukt verteilen. Ausnahmen bilden die transeuropäischen Verkehrsnetze, bei denen in den Zentralländern wie Deutschland verstärkt Grenznutzungskosten in Form von Staus und Überlastkosten anfallen. Da Allokationsaufgaben in wohlfahrtsökonomischer Hinsicht äquivalent finanziert werden sollten, bedeutet dies, daß die zunehmend sozialproduktorientierte Primärfinanzierung der EU im Prinzip als zweckmäßig betrachtet werden kann und daß an sich lediglich ein ergänzendes Mautsystem für überlastete Strecken vorgesehen werden müßte. Ist man mit solch einem System nicht einverstanden oder erscheint es (noch) zu teuer, wäre ein Nachteilsausgleich angemessen. Dieser müßte aber an die Vorhaltung der jeweiligen Kapazitäten gebunden werden. Ungebundene Finanzausgleichszahlungen und noch dazu direkte — d.h. an Budgetdaten orientierte — könnten auf diese Weise also nicht begründet werden.

Eine ähnliche Argumentation gilt für *nationale oder gar subnationale Kollektivgüter*. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ginge die Bereitstellung dieser Güter die EU und die jeweils nicht betroffenen Mitgliedsländer an sich gar nichts an. Geht man — und dies dürfte erfahrungskonform sein — jedoch davon aus, daß das Wachstum in den Rückstandsgebieten der EU (auch) durch Infrastrukturengpässe behindert wird und daß dies im Verein mit Funktionsstörungen auf Arbeitsmärkten zu einem vermeidbaren Einwanderungsdruck in den bereits stärker entwickelten Staaten der Gemeinschaft führt, könnten Engpaßbeseitigungshilfen im Interesse *aller* Staaten liegen. Gerade aus der Sicht der Zahlerländer müßten solche Mittel aber zweckgebunden sein. Der Weg über die Strukturfonds wäre somit prinzipiell richtig; zur Vermeidung einer Fehllenkung sollte man dabei eine strikte Wachstumsorientierung, Eigenbeteiligung und Erfolgskontrollen verlangen (PEFFEKOVEN, 1994: 109 f.). Dies ist vor allem auch vor dem Hintergrund der Erfahrung zu betonen, daß regionale Aufholprozesse quälend langsam vor sich zu gehen pflegen — nach einer internationalen Daumenregel beträgt die Halbwertszeit des Abbaus eines Entwicklungsrückstands etwa 35 Jahre — und daß

³ Letzteres entspräche einer soziokatalytisch orientierten Ordnungspolitik, die den bewußten Einbau von aktivatorisch oder inhibitorisch wirkenden Institutionen in die Wirtschafts- und Finanzverfassung vorsieht. Vgl. hierzu GROSSEKETTLER (1996: 311 - 313).

sich in der EU bisher kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Regionalförderung nachweisen läßt (IWD, 1997: 5).

Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang trotz ihres großen Gewichts auf die *gemeinsame Agrarpolitik* hingewiesen. Diese wirkt in ihrer heutigen Form sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch weltweit wohlfahrtsmindernd und kann zwar politikökonomisch erklärt, jedoch nicht ordnungspolitisch begründet werden. Sie hat auch Finanzausgleichseffekte zur Folge; diese schwächen freilich die wirtschaftliche Basis der Finanzkraft der Mitgliedsstaaten und kommen außerdem zum Teil ausgerechnet besonders reichen Ländern zugute. Da die heutige Agrarpolitik als solche nicht rechtfertigbar ist, kann man aus ihr auch keine Rechtfertigung für Finanzausgleichszahlungen ableiten. Sollte die zunehmende Mittelknappheit in allen Staaten jedoch dazu führen, daß man im Bereich der Agrarpolitik von reinen Erhaltungssubventionen endlich zur Förderung eines sozialverträglichen Abbaus von Überkapazitäten übergeht, ließen sich auch Finanzausgleichszahlungen rechtfertigen; es läge dann jedoch ebenfalls eine Finanzierung über die Strukturfonds nahe, nicht jedoch ein ungebundener direkter Finanzausgleich.

Eine *Internalisierung externer Effekte* kommt vor allem im Umweltschutzbereich in Frage, wenn man von den bereits genannten positiven externen Effekten der entgeltlosen Bereitstellung von Verkehrseinrichtungen in Durchreiselländern einmal absieht. Da es im Umweltschutzbereich um grenzüberschreitende negative externe Effekte geht, könnten Finanzausgleichsfragen lediglich im Zuge der Rückvergütung des Aufkommens von Abgaben auftreten, die als reine Lenkungsabgaben ausschließlich zu umweltfreundlichen Substitutionseffekten führen sollen. Solche Regelungen dürften auf absehbare Zeit kein großes Gewicht erreichen. Sollte es dagegen zu einer Energie- oder CO₂-Steuer kommen, deren Aufkommen nicht rückverteilt, sondern zur Finanzierung des EG-Haushalts verwendet wird, erhöhe sich die Frage, wie man dann die BSP-Orientierung der Finanzierung sicherstellen sollte. Diese wäre aus allokativer Sicht erstrebenswert und sollte aus distributiver Sicht *wenigstens* erreicht werden, von einer progressiven Finanzierung durch Länder mit einem höheren BSP pro Kopf ganz zu schweigen. Probleme dieser Art würden sich nicht stellen, wenn man Spezialinstrumente wie etwa Zertifikatslösungen zur Internalisierung externer Effekte verwendete oder auf Konzepte à la Coase zurückgriffe, wie man es etwa im Abkommen zum Schutze des Rheins getan hat.⁴

Fehlentscheidungsdispositionen — hier für viele Regionalmilieus typische Tendenzen zu einer demeritorischen Politik der Strukturkonservierung — werden in der EU über die *Beihilfeaufsicht* bekämpft. Es geht hierbei um wenig budgetintensive Leistungen der Nicht-Agrarverwaltung der EU, die im wohlfahrtsökonomischen Interesse aller liegen. Ihr Nutzen dürfte mit der Sozialproduktshöhe korrelieren und mit einer sozialproduktorientierten Primärfinanzierung deshalb in etwa äquivalent abgegolten werden. Auch hier ist also kein Bedarf an direkten und ungebundenen Finanzausgleichszahlungen erkennbar.

⁴ Vgl. Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung durch Chloride, insbesondere Artikel 7, Abs. 2. In einem Zusatzprotokoll zu diesem Abkommen vom 25.09.1991 ist in Art. 4 geregelt, daß die Kosten der Chloridreduzierung des Rheins im Zeitraum von 1991 bis 1998 zu 34 % von den Niederlanden, zu je 30 % von Deutschland und Frankreich sowie zu 6 % von der Schweiz getragen werden (INTERNATIONALE KOMMISSION ZUM SCHUTZE DES RHEINS GEGEN VERUNREINIGUNG, 1991: 163 ff.).

Aus allokativer Sicht ergibt sich damit *insgesamt*, daß man auf eine sozialproduktorientierte Primärfinanzierung achten und ansonsten nur zweckgebundene Mittel einsetzen sollte, die über die Strukturfonds zur Verfügung gestellt werden.

2.2 Distributiv orientierte Finanzausgleichszahlungen

Begründet man die in einer Volkswirtschaft oder einer Wirtschaftsunion anzustrebende personelle Einkommensverteilung über Gerechtigkeitsanforderungen, denen unter der Nebenbedingung maximal Rechnung getragen werden soll, daß ein bestimmtes Ausmaß an Effizienzverlusten nicht überschritten werden darf,⁵ so läßt sich die Aufgabe der Einkommensredistribution mit Hilfe von zwei Parametern formulieren, die politisch zu fixieren sind:

- ◆ einem *Untergrenzenparameter*, der ein Mindesteinkommen in Abhängigkeit vom Durchschnittseinkommen festlegt, und
- ◆ einem *Streuungsparameter*, der bestimmt, wie stark die Streuung der Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich zum Zustand vor Redistribution reduziert werden soll.⁶

Geht man davon aus, daß die einzelnen Bürger in der Regel selbst am besten wissen, wie sie ihr verfügbares Einkommen nutzenmaximal verwenden können, ist eine solche Einkommensumverteilung über ein Steuer-Transfer-System herzustellen. Dieses System hätte aus ungebundenen Einkommenstransfers zu bestehen und dürfte keine gebundenen Transfers oder gar Sachleistungen enthalten, weil mit solchen Leistungen bestenfalls der gleiche Nutzen wie mit ungebundenen Leistungen erzielt werden könnte, meistens aber ein weniger großer. Will man ineffiziente Wanderungen ausschalten, müßte die Umverteilungsaufgabe noch dazu dem Zentraletat zugewiesen werden, bei Wanderungs- und Niederlassungsfreiheit in einer Union also um so eher der Union selbst, je niedriger Mobilitätshemmnisse aller Art sind.

In der Realität wird Redistributionspolitik nirgendwo in dieser Weise betrieben. In Deutschland gibt es drei Formen von Umverteilungssystemen:

- ◆ Der Hauptteil der Umverteilung wird über das Sozialversicherungs- und Sozialhilfesystem geleistet, das aus ökonomischer und — sieht man von den Bismarckschen Machtüberlegungen einmal ab — auch aus historischer Sicht als Ergebnis des staatlichen Bemühens aufgefaßt werden kann, Marktversagen im Bereich privater Versicherungsmärkte zu heilen. Es ist somit gleichsam allokativen Ursprungs; deshalb folgt es auch keinem eindeutig definierten Gerechtigkeitsideal, das sich mit Hilfe der genannten beiden Verteilungsparameter ausdrücken ließe.

⁵ Im Prinzip ließen sich Zielgröße und Nebenbedingung auch gegeneinander vertauschen, und man kann natürlich auch von einer Trade-off-Kurve zwischen Ungleichheit und Zusatzlast sprechen und ein Optimum suchen (STIGLITZ/SCHÖNFELDER, 1989: 478 ff.).

⁶ Verlangt man zusätzlich, daß die Art der Umverteilung möglichst transparent sein soll, wird man eine lineare Umverteilungsfunktion wählen. Ein Beispiel für die mögliche Anwendung solch einer Funktion speziell im Rahmen des Länderfinanzausgleichs findet man in: WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (1992: 74-80).

- ◆ Das zweite Umverteilungssystem wird durch die Tatsache gebildet, daß öffentliche Leistungen überwiegend entgeltfrei abgegeben und — jedenfalls im Prinzip — leistungsfähigkeitsorientiert finanziert werden.
- ◆ Das dritte System überschneidet sich mit dem zweiten und kommt vor allem dadurch zustande, daß gerade diejenigen öffentlichen Leistungen entgeltfrei und — in Finanzausgleichshinsicht besonders bedeutsam — bundesweit in vergleichbarer Form bereitgestellt werden, die — wie vor allem Bildung, Gesundheitsleistungen und innere Sicherheit — für die Gleichheit der *Entwicklungschancen* der Menschen wichtig sind.

Vertreter der Forderung nach einem direkten europäischen Finanzausgleich haben — so jedenfalls die Einschätzung des Autors — vor allem zweierlei vor Augen:

- ◆ Sie sehen zum einen das eingangs geschilderte Steuer-Transfer-System als redistributives Idealinstrument an, und
- ◆ sie glauben zum anderen im deutschen horizontalen Länderfinanzausgleich i.e.S. eine starke Ähnlichkeit mit diesem Ideal erkennen zu können, auch wenn sich dieses System nicht auf Einzelpersonen, sondern auf Bundesländer bezieht.

Die Forderung nach einer direkten personellen Umverteilung über den EU-Haushalt erscheint vorerst politisch so utopisch, daß man darauf nicht näher einzugehen braucht. Denkbar wäre allenfalls ein dem deutschen Länderfinanzausgleich ähnelndes System der indirekten Umverteilung über Staaten. Damit kommt jedoch ein zusätzliches Problem ins Spiel: Redistribution unter Gebietskörperschaften ist immer auch damit verbunden, daß arme Leute in reichen Körperschaften indirekt reiche Leute in armen Körperschaften subventionieren. Dem stünde — so wird vielfach argumentiert — andererseits aber der Vorteil gegenüber, daß eine Vor-Redistribution unter Gebietskörperschaften dem Subsidiaritätsprinzip entspräche und mit Informationsvorsprüngen über die Verhältnisse „vor Ort“ verbunden sei.

Der Verfasser hält das Problem der Subventionierung von Reichen durch Arme vor allem zwischen Staaten mit erheblichen Unterschieden im Entwicklungs- und Einkommensniveau, in der Mentalität, in der Struktur des Steuersystems und in der Steuermoral für bedeutsam und bezweifelt gleichzeitig, daß Ortsnähe bei Verteilungsproblemen immer ein Vorteil ist. Läßt man dies aber einmal dahingestellt, so muß doch darauf hingewiesen werden, daß der Vergleich des deutschen Länderfinanzausgleichs mit einem eventuell zu schaffenden direkten europäischen Finanzausgleich stark hinkt und einem wesentlichen Gesichtspunkt nicht gerecht wird: Länder und Gemeinden sind in Deutschland vor allem für die Bildungs- und Gesundheitssysteme, die innere Sicherheit und die wirtschaftsnahe Infrastruktur zuständig. Das sind Aufgaben, die im Hinblick auf die dynamische Umverteilung durch Herstellung von Gleichheit der Entwicklungschancen besonders bedeutsam sind. Diesen Aufgabenverteilungsaspekt darf man bei der Beantwortung der Frage, ob der deutsche Länderfinanzausgleich ein Vorbild für Europa sein könnte, nicht aus den Augen verlieren. Die deutsche Aufgabenverteilung hat nämlich zur Folge, daß die formal ungebundenen Transfers im Länderfinanzausgleich faktisch — wenn auch in einem weiten Rahmen — für Zwecke gebunden sind, die unter dem Titel „Gleichheit der Entwicklungschancen“ subsumiert werden können. Das Gros der anderen Mitgliedstaaten der EU hat nun aber eine unitarische Verfassung und kennt eine indirekte Vorab-Zweckbindung formal ungebunde-

ner Transfers folglich nicht. Bei einer Übertragung des deutschen Länderfinanzausgleichsmodells auf Europa wäre es somit durchaus denkbar, daß — bewußt pointiert formuliert — ein nord- oder mitteleuropäischer Arbeiter Luxuskonsum darstellende Prestigeobjekte in Südeuropa finanziert. So etwas dürfte politisch nicht nur schwer vermittelbar sein, sondern wäre auch ökonomisch uneinsichtig. Hinzu träten Mißbrauchsmöglichkeiten von Finanzausgleichszahlungen, auf die im übernächsten Abschnitt eingegangen werden soll. Unter Einkalkulierung solcher Mißbrauchsmöglichkeiten meint der Verfasser daher, daß es auch in distributiver Hinsicht — jedenfalls beim heutigen Integrationsstand — keine wirklich überzeugende Begründung für direkte ungebundene Transfers gibt.

2.3 Stabilisierungspolitisch orientierte Finanzausgleichszahlungen

Der Übergang zur EWU wird erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeit zur Bekämpfung von Schocks haben, die — wie in der Vergangenheit etwa der Fall des Sowjetimperiums oder die Abhängigkeit vom arabischen Erdöl oder in Zukunft vielleicht die Öffnung der EU für MOE-Länder oder auch „nur“ die Bedrohung traditioneller Industrien durch Billiglohnländer — auf die Mitgliedsländer in asymmetrischer Weise einwirken:

- ◆ Wechselkursänderungen fallen aus;
- ◆ Flexibilität der Löhne nach unten war bisher nur sehr unvollkommen gegeben und wird vermutlich auch in Zukunft nur schwer durchsetzbar sein;
- ◆ Arbeitskräftewanderungen wären aus vielen Gründen unerwünscht, führen darüber hinaus zu erheblichen politischen Spannungen und werden — Stichwort: Entsendegesetz — wohl auch weiterhin politisch verhindert werden,
- ◆ und Staatsverschuldung soll — Stichwort: europäischer Stabilitätspakt — bewußt eingeschränkt werden.

Damit verbleiben zur Schockabsorption eigentlich nur Finanztransfers.

Die vorstehende Gedankenkette dürfte unter Ökonomen weitgehend unstrittig sein (SIEBERT, 1996, und 1997: 9 - 13). Ebenfalls unbestritten ist die Erfahrungstatsache, daß es in der Vergangenheit deutliche Entwicklungsunterschiede zwischen den EU-Ländern gegeben hat (WALTHES, 1996: 40 ff.) und daß Wechselkurskorrekturen mehrfach erhebliche Spannungen abbauen mußten (SIEBERT, 1996: 348 f.). Es wird — so die Erfahrung aus einer Reihe von Diskussionen — jedoch behauptet, daß asymmetrische Schocks *nach* dem Übergang zur Währungsunion und mit zunehmender Integration — obwohl denkbar — in der Realität keine allzu große Gefahr mehr darstellen werden. Die bisherigen Erfahrungen seien dann wegen der Disziplinierungszwänge einer einheitlichen Währung auf die Lohnpolitik einerseits und die Finanzpolitik andererseits nämlich obsolet. Der Verfasser teilt diese Einschätzung nicht und möchte dies auf zwei Arten begründen:

- ◆ zum einen mit dem Hinweis darauf, daß neben exogenen auch endogene Schocks im weitesten Sinn eine Rolle spielen werden, und

- ◆ zum anderen mit dem Hinweis darauf, daß asymmetrische Schocks beider Art selbst in einem so integrierten Wirtschaftssystem wie Westdeutschland in der Vergangenheit eine nicht unerhebliche Bedeutung hatten und daß der direkte und indirekte deutsche Finanzausgleich deshalb in fühlbarer Weise als Ersatzinstrument für das — im nationalen Rahmen gleichsam von Natur aus fehlende — Wechselkursinstrument fungieren mußte.

Das Wort „Schock“ wird dabei nicht nur zur Kennzeichnung von *plötzlich* auftretenden Krisen gebraucht, sondern auch zur Beschreibung von sich zwar nicht abrupt, aber doch relativ zügig aufbauenden Spannungen, die bei flexiblen Wechselkursen zu deutlichen Bewegungen dieser Kurse geführt und damit Reaktionen einer schnellen Variablen ausgelöst hätten, Reaktionen, denen später dann in vielen Fällen allerdings Reaktionen langsamerer — struktureller — Variablen hätten folgen müssen.

Gefahren aus asymmetrischen exogenen Schocks ergeben sich daraus, daß die europäischen Länder unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen aufweisen und gegenüber Änderungen des Welthandels und des Euro-Wechselkurses gegenüber Drittländern deshalb unterschiedlich empfindlich wären. Ein — wenn auch sicherlich nicht vollkommener — Indikator für solche unterschiedlichen Empfindlichkeiten ist die Außenhandelsverflechtung, wie sie über den Mittelwert der Ex- und Importanteile am BIP gemessen werden kann. Es wird gleich gezeigt werden, daß solche Unterschiede auch zwischen den westdeutschen Ländern eine nicht unerhebliche Größenordnung aufweisen.

Neben exogenen Schocks sind aber auch asymmetrische endogene — und damit gleichsam „hausgemachte“ — Spannungsursachen denkbar. Sie resultieren vor allem aus unterschiedlichen Entwicklungen der regionalen Preisniveaus und Stundenlöhne.⁷

Ergebnis der exogenen und endogenen Schocks sind Unterschiede im BIP pro Kopf sowie im BIP-Wachstum und in den Arbeitslosenquoten und ihrer Entwicklung, wobei natürlich zugegeben werden muß, daß diese Unterschiede auch durch weitere Faktoren beeinflußt werden.

Daß asymmetrische Schocks exogener und endogener Natur und die mit ihnen verbundenen Unterschiede in bezug auf Wachstum und Beschäftigung auch in einem vergleichsweise integrierten Wirtschaftsraum wie Westdeutschland von Bedeutung waren und sind, soll nun mit Hilfe der Abbildungen 2 bis 12 belegt werden.⁸

Abbildung 2 zeigt als Indikator für die Empfindlichkeit gegenüber exogenen Schocks die Entwicklung des Index der Außenhandelsverflechtungsquoten der Bundesländer. Diese Quote ist wie gesagt als Mittelwert der Ex- und Importanteile am BIP definiert und ist in Bremen z.B. stark gestiegen, in Hamburg dagegen stark gefallen. Bremen ist in dieser Sicht aufgrund sei-

⁷ Regionale Preisniveaus und Stundenlöhne kann man als *unmittelbare* Spannungsursachen bezeichnen; welche Triebkraft diese unmittelbaren Ursachen entfalten, hängt aber natürlich auch von der Entwicklung der regionalen Produktivität und den sich ergebenden Lohnstückkosten ab. Darüber hinaus spielen das regionale Gütersortiment und die Frage eine Rolle, ob und inwieweit Unternehmen eine Stellung als vielleicht sogar weltweite Qualitätsführer haben und Kostenerhöhungen deshalb auf ihre Abnehmer überwälzen können. Entsprechende Daten sind — wenn überhaupt — in regionaler Aufgliederung für Westdeutschland nur schwer erhältlich. Da im folgenden nur gezeigt werden soll, daß es auch endogene Triebkräfte für das Entstehen von interregionalen Spannungen und damit Schocks im weitesten Sinn gibt, kann auf eine solche Differenzierung aber wohl auch verzichtet werden.

⁸ Die Datentabellen zu den folgenden Abbildungen findet man im Anhang.

ner Wirtschaftsstruktur heute also z.B. deutlich stärker von Wechselkursschwankungen abhängig als Hamburg. *Abbildung 3* ergänzt diese Angaben durch den Blick auf die *Quotenverteilung* etwa in der Mitte der Beobachtungsperiode.

Abb. 2:

Schockindikator 1a:
Entwicklung der Außenhandels-Verflechtungsquoten der Bundesländer
 Früheres Bundesgebiet, Indexwerte, 1980=100
 (Datenquelle: Statistisches Bundesamt FS 7 R 1, versch. Jg., eigene Berechnungen)

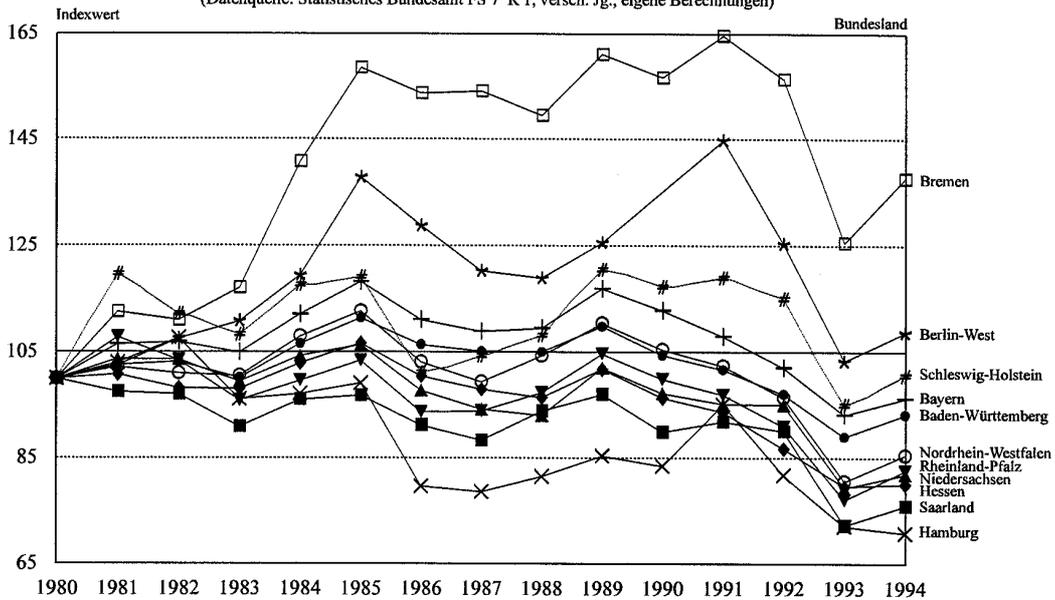


Abb. 3:

Schockindikator 1b:
Verteilung der Außenhandels-Verflechtungsquoten der Bundesländer für 1987
 [Anteile am BIP in v. H.]
 (Datenquelle: Statistisches Bundesamt FS 7 R 1, eigene Berechnungen)

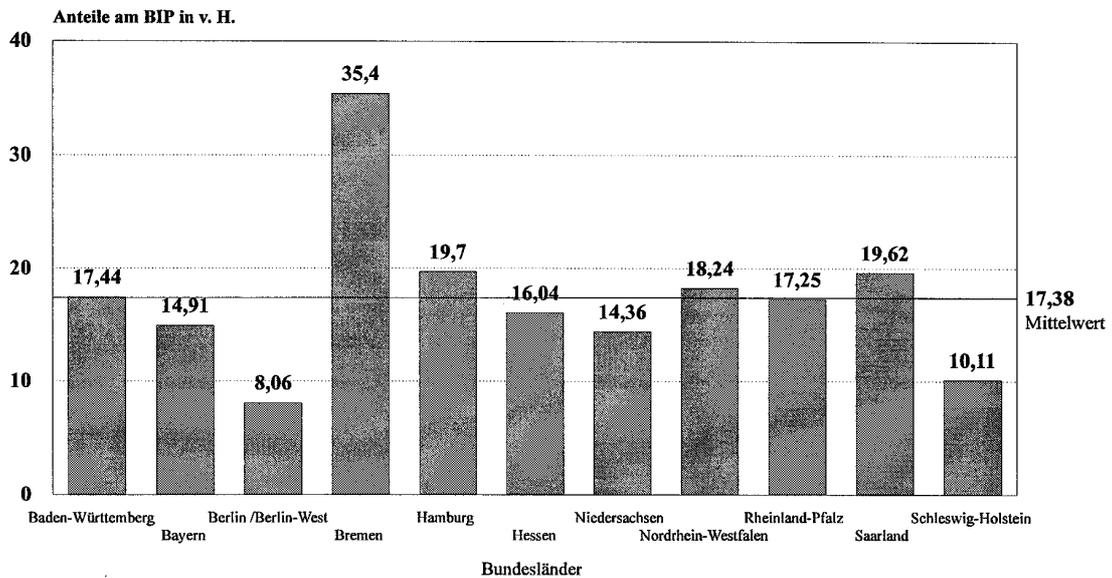


Abbildung 4 zeigt als einen ersten Indikator endogener Schocks die Entwicklung der realen Bruttostundenverdienste von Industriearbeitern. Auch hier gibt es beachtliche Unterschiede zwischen der Entwicklung von Ländern wie z.B. Bremen und Schleswig-Holstein. In Abbildung 5 ist ergänzend die Verteilung 1985 dargestellt.

Abb. 4:

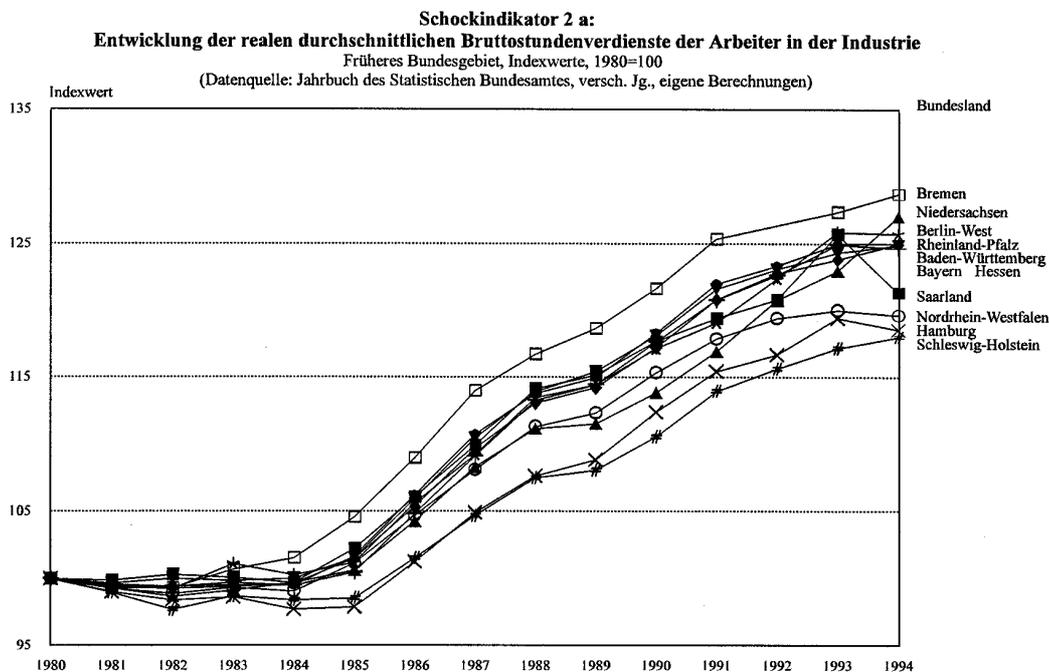


Abb. 5:

Schockindikator 2b:
Verteilung der realen durchschnittlichen Bruttostundenverdienste der Arbeiter in der Industrie 1985
 (Datenquelle: Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes, eigene Berechnungen)

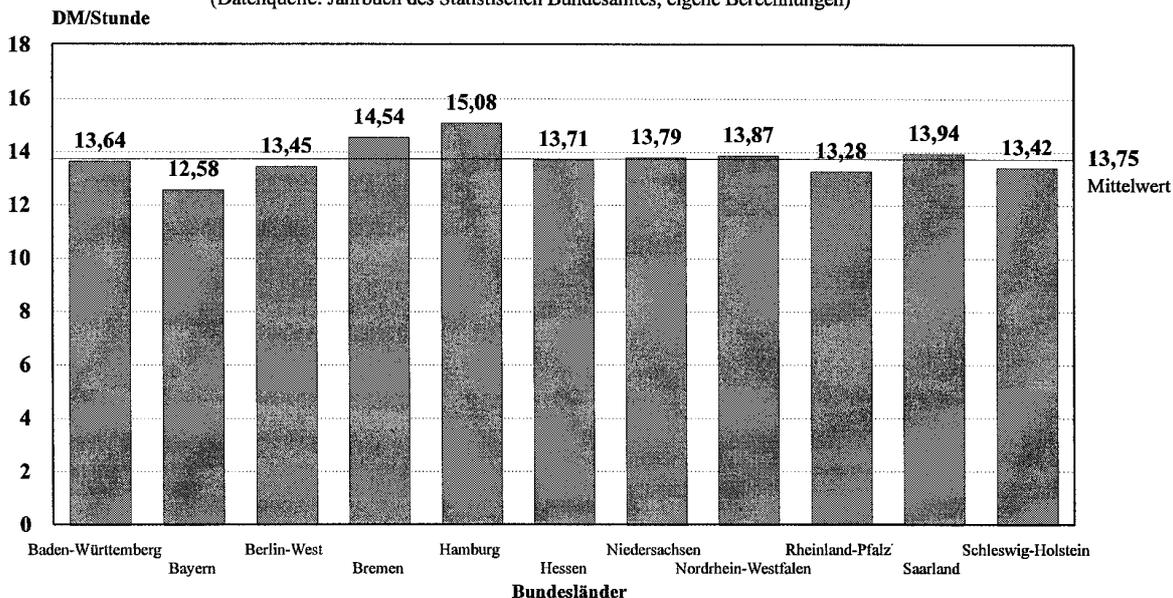


Abbildung 6 zeigt als zweiten Indikator endogener Schocks die Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung, ergänzt in Abbildung 7 durch die Verteilung der Inflationsraten 1985. Die fehlenden Werte sind nicht darstellbar, weil die betroffenen Bundesländer die einschlägige Berichterstattung mit dem heute geradezu lächerlich erscheinenden Argument eingestellt haben, daß ein Ausweis zu kostspielig sei.

Abb. 6:

Schockindikator 3 a:
Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung in ausgewählten Bundesländern (Indexwerte, 1980 = 100)
(Datenquelle: Jahrbücher der Statistischen Landesämter, versch. Jg., eigene Berechnungen)

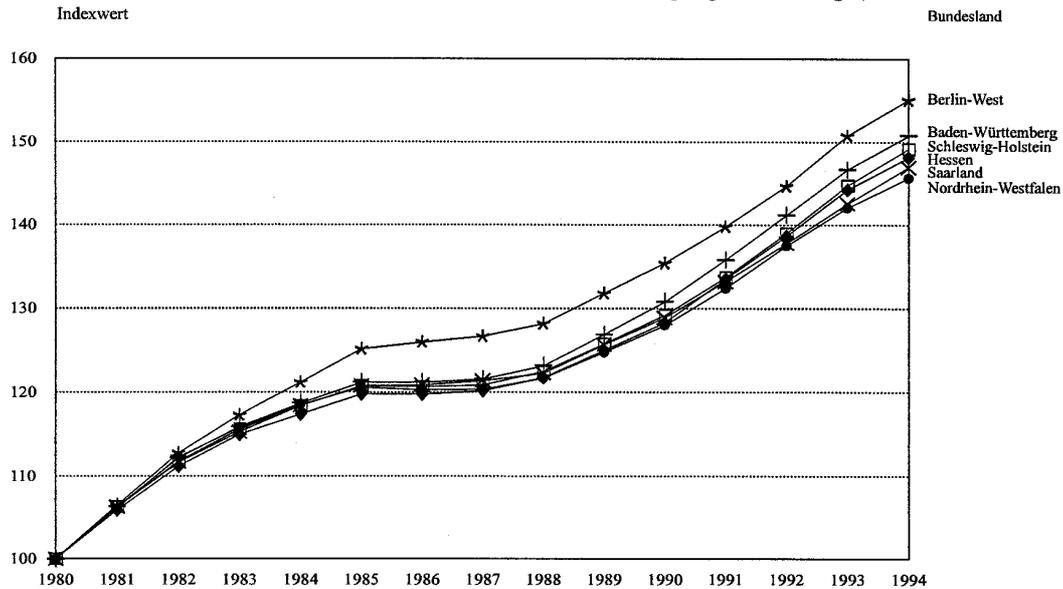


Abb. 7:

Schockindikator 3b:
Verteilung der Inflationsraten für 1985 in ausgewählten Bundesländern
(Datenquelle: Jahrbücher der Statistischen Landesämter)

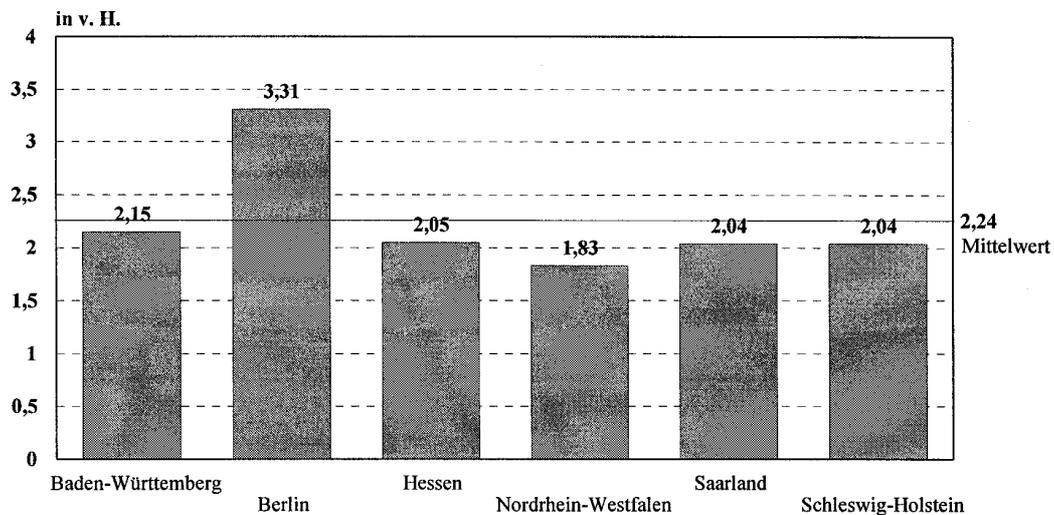


Abbildung 8 zeigt als ersten Indikator eines Ausgleichsbedarfs die Entwicklung der Arbeitslosenquoten, ergänzt in Abbildung 9 durch deren Verteilung 1987.

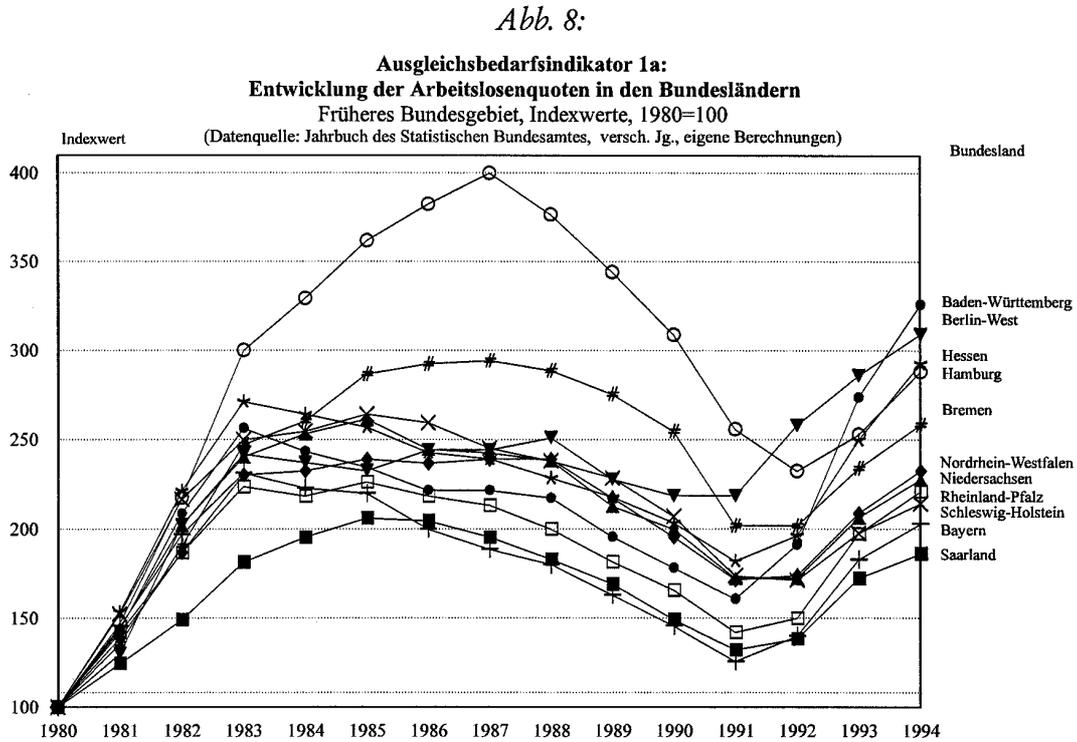


Abb. 9:
Ausgleichsbedarfsindikator 1b:
Verteilung der Arbeitslosenquoten der Bundesländer für 1987
(Datenquelle: Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes, versch. Jg., eigene Berechnungen)

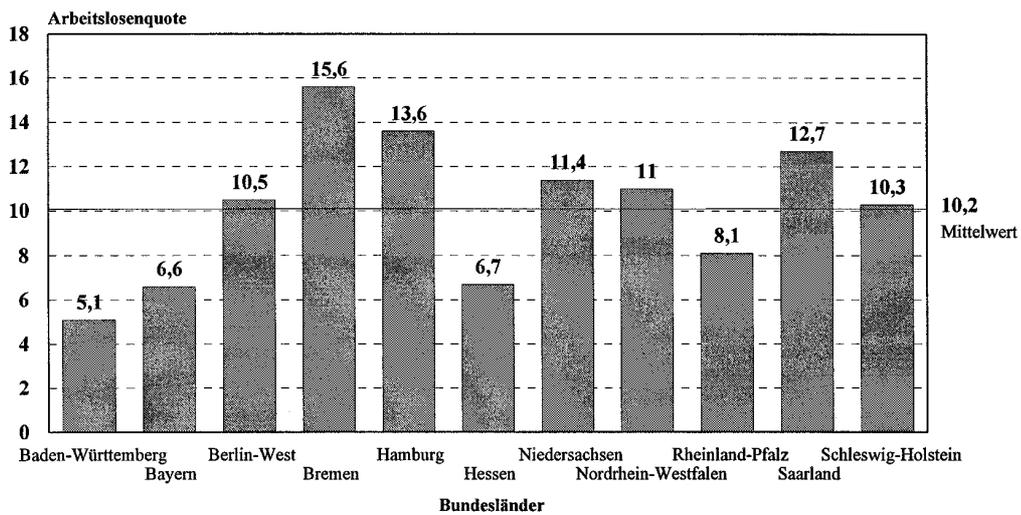


Abbildung 10 zeigt als zweiten Indikator eines Ausgleichsbedarfs die BIP-Entwicklung in den Bundesländern, ergänzt in den Abbildungen 11 und 12 durch die Verteilung der BIP-Wachstumsraten und der BIP-Werte pro Kopf in der Mitte der 80er Jahre.

Abb. 10:

**Ausgleichsbedarfsindikator 2a:
Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in den Bundesländern
Früheres Bundesgebiet, Indexwerte, 1980=100**

(Datenquelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder Heft 27, eigene Berechnungen)

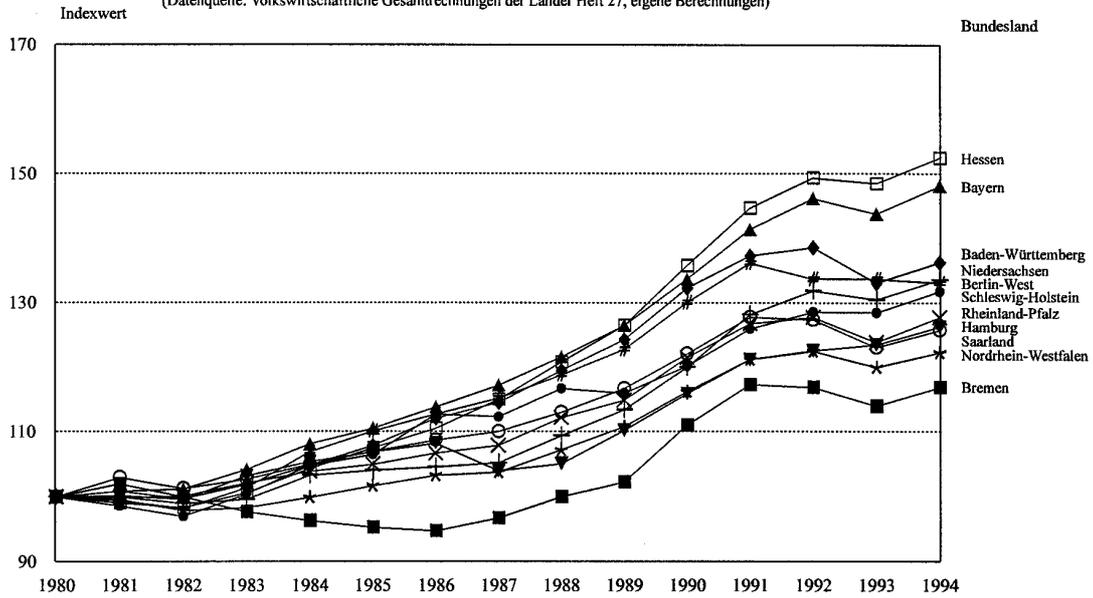


Abb. 11:

**Ausgleichsbedarfsindikator 2b:
Verteilung des BIP-Wachstums der Bundesländer 1987**

(Datenquelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder Heft 27, eigene Berechnungen)

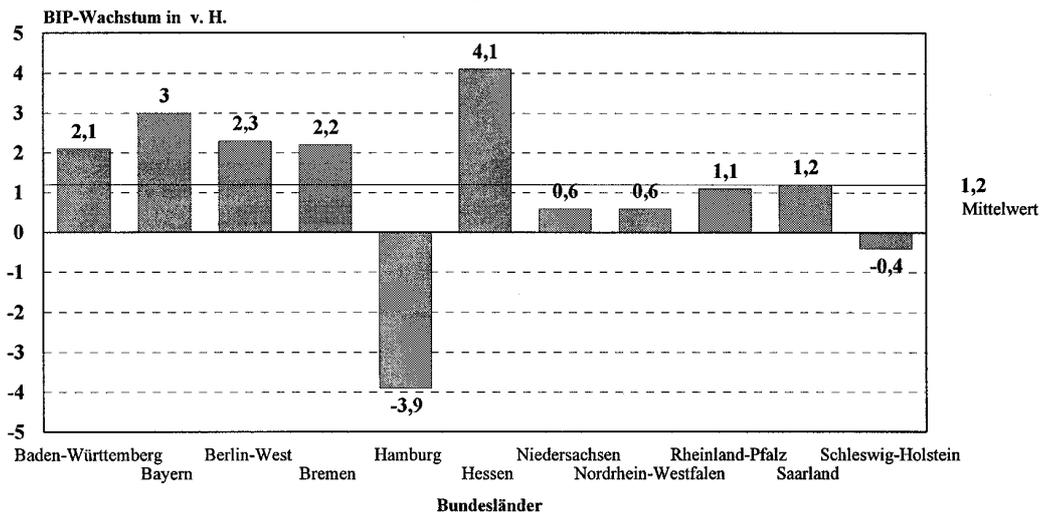
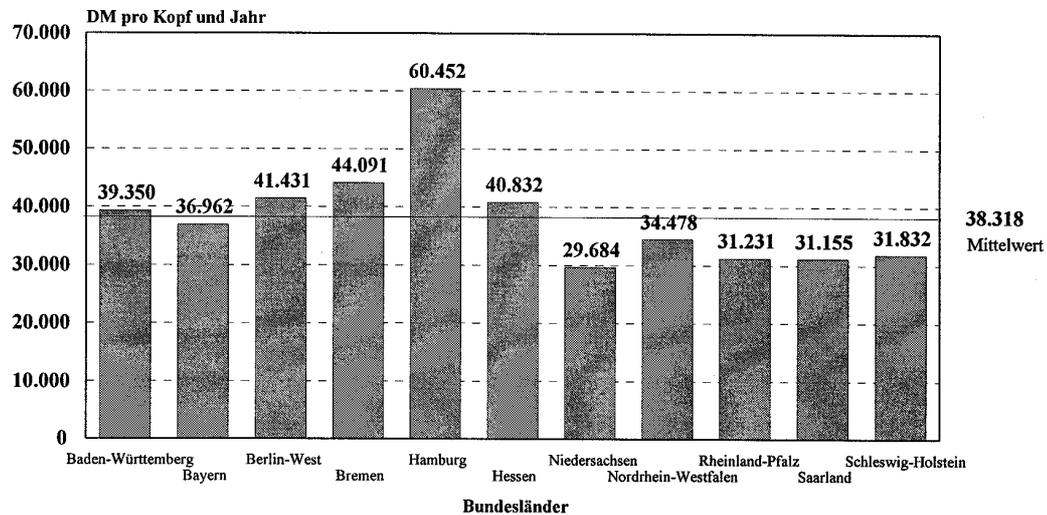


Abb. 12:

**Ausgleichsbedarfsindikator 2c:
Verteilung des BIP pro Kopf für 1987**

(Datenquelle: Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes,
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder Heft 27, eigene Berechnungen)



Insgesamt dürften die Abbildungen 2 bis 12 wie gesagt recht gut illustrieren, daß auch in einem relativ integrierten Gebiet wie Westdeutschland erhebliche Entwicklungsspannungen auftreten können. Für die wesentlich weniger integrierte EU dürfte dies nach dem Übergang zur EWU erst recht gelten.

Das deutsche Finanzausgleichssystem bekämpft solche Spannungen auf drei Wegen:

- ◆ Das *Sozialversicherungssystem* (einschließlich Sozialhilfe) sorgt primär dafür, daß vorwiegend regional orientierte Unternehmen — also vor allem der Einzelhandel und das Handwerk — aufgrund der Konsumstabilisierung weniger stark unter negativen Multiplikatoreffekten leiden müssen.
- ◆ Der *Bund-Länder-Finanzausgleich* versetzt die Länder in die Lage, auch bei einer negativen Strukturentwicklung ihr Leistungs- und speziell Infrastrukturangebot weitgehend aufrecht zu erhalten.
- ◆ Und die *Regionalpolitik*, die als direkter Wechselkursersatz betrachtet werden kann, ermöglicht es schließlich, die Preise zu senken, welche die Unternehmen in Rückstandsregionen für die Inanspruchnahme des Infrastrukturangebots zahlen müssen.

Wie die Entwicklung nach der Wiedervereinigung verdeutlicht hat, kann ein solches System beachtliche Schocks absorbieren.

Wenn die These stimmt, daß auf der europäischen Ebene nach dem Übergang zur EWU wesentlich größere asymmetrische Schocks exogener und endogener Natur als bisher in Westdeutschland zu erwarten sein werden, müßte das europäische Finanzausgleichssystem zu ihrer Bekämpfung noch leistungsfähiger als das deutsche sein. Dies gälte erst recht, wenn man an eine — in Deutschland ja vielfach befürwortete — Osterweiterung denken würde. Da das EU-Finanzausgleichssystem in seiner bisherigen Form und mit einem Mittelumfang

von ungefähr 0,4 v.H. des BIP vermutlich keine hinreichende Absorptionskapazität aufweist, stellt sich damit in der Tat die Frage nach einer Ergänzung; und da die Elemente zur Stabilisierung des Konsums und der staatlichen Infrastrukturausgaben fehlen, erscheint die Forderung nach einem Ausgleich durch ungebundene Transfers in ökonomischer Hinsicht weitgehend sachgerecht. Das gilt um so mehr, als dieses ökonomische Argument aus juristischer Sicht noch dazu durch Verweise auf Art. 2 und Art. 103a Abs. 2 EGV verstärkt werden könnte, in denen für die Gemeinschaft das Solidaritätsprinzip und ein Beistandsmechanismus (z.B. im Fall von Naturkatastrophen) verankert werden.

2.4 Zwischenergebnis

Bisher wurde gefragt, wie man einen europäischen Finanzausgleich — und speziell einen direkten und ungebundenen Ausgleich — rechtfertigen könne. Die Antwort lautet: Aus *allokativer Sicht* scheint es sinnvoll, die Primärfinanzierung europäischer Allokationsaufgaben sozialproduktorientiert zu gestalten und als Ausgleichsinstrument lediglich die Strukturfonds einzusetzen. Aus *distributiver Sicht* wäre im Prinzip ein bei der EU zu zentralisierendes System der personellen Umverteilung nach einem spezifischen Gerechtigkeitsideal denkbar; da es so etwas in reiner Form aber noch nicht einmal in Nationalstaaten wie Deutschland gibt und deshalb im europäischen Rahmen utopisch erschiene, liegt auch hier eine Ausgestaltung nahe, die auf eine dynamische Umverteilung durch einen Ausgleich von Entwicklungschancen gerichtet ist. Sie sollte sich deshalb ebenfalls auf die Strukturfonds, nicht jedoch auf ein System direkter ungebundener Transfers stützen. Dabei wurde betont, daß der Länderfinanzausgleich in Deutschland dieselbe Orientierung aufweist, weil er vor dem Hintergrund der Aufgabenverteilung zu betrachten und nur formell völlig ungebunden ist.

In *stabilisierungspolitischer Hinsicht* fehlen in Europa dagegen tatsächlich Ausgleichselemente, die im Falle asymmetrischer Schocks exogener und endogener Natur für die Konsumstabilisierung und für eine Stabilisierung des Infrastrukturangebots in negativ betroffenen Mitgliedsländern sorgen könnten. Eine solche Funktion ließe sich rein theoretisch natürlich wie in Deutschland über eine Sozialunion und entwicklungsorientierte Transfers zwischen den Mitgliedsstaaten erfüllen. Denkt man aber einmal an die Erfahrungen mit der deutschen Wiedervereinigung, wird unmittelbar deutlich, daß eine Sozialunion auf hohem Niveau wegen der damit verbundenen Höhe von Mindestlöhnen zu einem Zusammenbruch der Wirtschaft in den weniger entwickelten Staaten Europas führen würde und deshalb nicht in Frage kommt. Faktisch ließen sich daher allenfalls Direkttransfers realisieren, die von den Mitgliedsländern sowohl zur Konsumstabilisierung als auch zur Aufrechterhaltung ihres Infrastrukturangebots verwendet werden und folglich ungebundener Natur sein sollten. In der vorgegebenen Überschrift zu diesem Referat wird von einem „Finanzausgleich über den EU-Haushalt“ gesprochen; solch ein Ausgleich läßt sich nach den bisherigen Überlegungen und vor dem Hintergrund eines Übergangs zur EWU also nur mit Blick auf stabilisierungspolitische Erfordernisse rechtfertigen.

Zu den bisherigen Argumenten hinzu tritt ein *technisches Argument*, das ebenfalls für ungebundene Transfers spricht, sich aber weder allokations-, noch distributions- noch stabilisierungspolitisch einordnen läßt: die Tatsache, daß es bei Freiheit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie Niederlassungsfreiheit kein Besteuerungssystem gibt, das *budgetneutral* in dem Sinn ist, daß ausgaben- oder einnahmenpolitische Maßnahmen der Mit-

gliedsstaaten und damit auch Maßnahmen im Rahmen des gemeinschaftsweiten Standortwettbewerbs sich ausschließlich im Budget des jeweils aktiv werdenden Staates niederschlagen. Außerdem ergeben sich bei der Festlegung der Ertragskompetenzen der verschiedenen Steuergläubiger in der Gemeinschaft im Grunde die gleichen Probleme, wie sie im Rahmen der primären Steuerverteilung in Deutschland durch Zerlegungsregeln gelöst werden. Da es für solche Zerlegungen kein ökonomisch völlig überzeugendes Prinzip gibt, besteht eine Aufgabe des Länderfinanzausgleichs in Deutschland auch darin, Einseitigkeiten bei der primären Zerlegung dadurch zu korrigieren, daß die Streuung der Steuererträge im Rahmen der Sekundärverteilung abgemildert wird. Eine solche Aufgabe gibt es auch in der EU; als Stichwort sei auf die Clearing-Probleme bei der Mehrwertsteuer verwiesen. Clearing-Transfers müßten selbstverständlich ebenfalls ungebundener Natur sein und gehörten zum direkten Finanzausgleich.

2.5 Der Finanzausgleich aus der Sicht der Ökonomischen Theorie der Politik

Die ordnungspolitische Angemessenheit direkter ungebundener Transfers über den EU-Haushalt ist eine *notwendige, nicht jedoch auch eine hinreichende Bedingung* für ihre Befürwortung aus ökonomischer Sicht. Man muß darüber hinaus nämlich auch an Mißbrauchsmöglichkeiten denken, die aus den Partikularinteressen von Regierungen, Parteien, Bürokratien und Verbänden resultieren, und danach fragen, welche pathologischen Entwicklungen aus der gleichsam vektorialen Addition solcher Kräfte im politischen Feld resultieren könnten. Solche Entwicklungen verlaufen — im Gegensatz zu den Ansichten einer optimistischen Pluralismustheorie — meist zu Lasten von solchen Gruppen, die — wie vor allem die Konsumenten und die Steuerzahler — wegen der Schwierigkeit ihrer Organisation im politischen Kräftefeld nicht ausreichend vertreten sind.⁹ Bezüglich des Finanzausgleichs muß vor allem dreierlei beachtet werden:

- ◆ das für Bündnisse aller Art gültige Gesetz der Ausbeutung der Großen durch die Kleinen,
- ◆ die Tatsache, daß Finanzausgleichssysteme aller Erfahrung nach stets auch den Charakter von Stimmenkaufsystemen gehabt haben und daß dies durch Einstimmigkeitsregelungen im Bereich der Finanzpolitik noch dazu verstärkt zu werden pflegt, und
- ◆ die Tatsache, daß Finanzausgleichszahlungen Verantwortungsstrukturen verschleiern und dadurch Blockaden oder Selbstverstärkungseffekte auslösen können.

Das *Erfahrungsgesetz der Ausbeutung der Großen durch die Kleinen* ist von OLSON (1968: 3 u. 27 f.) formuliert worden und gilt für alle Arten von Gruppen, insbesondere aber in Bündnissystemen und Föderationen, in denen sich das Gesamtinteresse vielfach weitgehend mit dem Einzelinteresse der großen (nicht reichen!) Mitglieder deckt und von diesen daher unfreiwillig in einer Art Mäzenatenrolle befriedigt wird. In der Nato haben die USA dies leidvoll erfahren, in Deutschland leidet der Bund darunter, und in der EU spiegelt sich die-

⁹ Dies ist von OLSON (1968) ausführlich dargestellt worden; vor ihm hatte F. BÖHM bereits 1951 in einer Stellungnahme für den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft darauf hingewiesen, in der er vor den Gefahren des Korporatismus warnte. Vgl. LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG (1986: 375).

se Tendenz in der deutschen Zahlmeisterrolle wider, die von den EU-Referenten der Bundesländer sehr eindrucksvoll dokumentiert worden ist (ARBEITSGRUPPE EU-REFERENTEN, 1995).

Stimmenkaufprobleme verstärken die Ausbeutung der Großen durch die Kleinen dadurch, daß die Kleinen ihrem Stimmengewicht nach in Föderationen meist überrepräsentiert sind. Hinzu kommt, daß das Vetorecht der Mitgliedsstaaten gegen Änderungen im System der Eigenmittel (Art. 201 EGV) Kaufaktionen wie die herausfordert, daß z.B. Südstaat A einer Osterweiterung nur zustimmt, wenn gleichzeitig der Fonds X aufgestockt oder ihm direkte Finanztransfers anderer Art versprochen werden.

Eine *Verantwortungsverschleierung* und deren Folgen sind mit Finanzausgleichsfragen — wie leidvolle deutsche Erfahrungen belegen — in mehrfacher Hinsicht verbunden: weil ein Kuhhandel der eben angedeuteten Art das Durchsetzen und Durchhalten von Finanzierungsformen erschwert, die ökonomisch begründbar und mit möglichst geringen Zusatzlasten verbunden sind, weil manche Preise durch Zuschüsse verbilligt werden, obwohl sich so etwas nicht durch externe Effekte rechtfertigen läßt, und weil Regierungsabsprachen manche Ausgabentitel der Kosten-Nutzen-Abwägung durch die Parlamente entziehen und Ausgaben dadurch z.B. gegen Kürzungen immunisieren können. Wenn — wie neuerdings in Deutschland — dann noch eine Blockade durch das Gegeneinander von Bundestag und Bundesrat zustande kommt, kann der Bürger nur in ohnmächtigem Zorn beobachten, wie Reformchancen mehr und mehr vergeudet werden, nicht aber mit dem Stimmzettel Quitungen erteilen.

Wenn im Prinzip vertretbare Finanzausgleichsregelungen nun aber mit solchen Mißbrauchsmöglichkeiten verbunden sind, darf man ihnen eigentlich nur zustimmen, wenn *verfassungsökonomische* — und d.h. in der EU: staatsvertragliche — Regelungen gegen denkbare Mißbräuche geschaffen werden. Auf die Art solcher Regelungen kann hier nicht näher eingegangen werden. Stichwortartig seien genannt: Operationalisierung von Finanzausgleichszielen, Darlegungspflichten, aus denen hervorgeht, daß bestimmte Entscheidungen in bezug auf eben diese Ziele geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind, Verpflichtungen der Rechnungshöfe zur Überprüfung solcher Darlegungen der Sache und dem Umfang nach, Zwang zur Veröffentlichung solcher Kontrollberichte und Suche nach Einsatzmöglichkeiten für Volksabstimmungen in so grundlegenden Fragen wie der Einführung der EWU oder der Installation bzw. Erweiterung von Finanzausgleichssystemen. Nur so kann wohl verhindert werden, daß Finanzausgleichszahlungen in der EU die gleiche pathologische Wachstumstendenz annehmen wie Sozialtransfers in Staaten wie Deutschland.

3. Größenordnung eines Finanzausgleichs über den EU-Haushalt

Einer Antwort auf die Frage nach der Größenordnung eines Finanzausgleichs über den EU-Haushalt kann man sich durch die Beantwortung von fünf Teilfragen zu nähern versuchen:

- (1) Wie groß ist das größte denkbare Transfervolumen (GdT), das man angesichts geschichtlicher Erfahrungen mit Transfers zwischen Gebietskörperschaften überhaupt

für realisierbar hält? (Die Bezeichnung „GaU = Größtes anzunehmendes Umverteilungsvolumen“ hätte wohl zu makabere Assoziationen geweckt.)

- (2) Welches Ausgleichsniveau ließe sich realisieren, wenn man den heutigen indirekten und gebundenen Ausgleich über die Strukturfonds durch einen Ausgleich ersetzte, der allein auf die Nivellierung der Pro-Kopf-Finanzkraft der EU-Mitgliedsstaaten gerichtet ist und größenordnungsmäßig dem GdT entspricht?
- (3) Welcher Ausgleichsgrad ließe sich erreichen, wenn man nicht das GdT, sondern „nur“ das gesamte heutige EU-Budget dem Ziel der Finanzkraftnivellierung widmete?
- (4) Welchen Umfang müßte ein System haben, das nicht auf den Ersatz der heutigen Strukturfonds durch ein ökonomisch kaum zu rechtfertigendes Verfahren zur Finanzkraftnivellierung gerichtet ist, sondern auf die Ergänzung der Fonds durch ein ökonomisch vertretbares System zur Versicherung gegen asymmetrische Schocks?
- (5) Welche institutionellen Probleme ergäben sich in einem Land wie Deutschland, wenn man das eben genannte Versicherungssystem in das deutsche Finanzausgleichssystem integrieren wollte?

Zunächst zum *Umfang des GdT*. Hier kann man sich auf die deutschen Erfahrungen aus der Wiedervereinigung beziehen. Die Schätzungen über die hierbei realisierten Transfervolumina differieren, weil es eine Reihe von nicht gerade trivialen Abgrenzungsfragen zu klären gilt; faustformelmäßig kann man im Durchschnitt der Schätzungen für die Jahre 1991 bis 1995 aber von einem mittleren Transfervolumen von 150 Mrd. DM pro Jahr oder 5 v.H. des BIP oder 2.300 DM pro Kopf und Jahr der westdeutschen bzw. 9.300 DM pro Kopf und Jahr der ostdeutschen Bevölkerung ausgehen (GROSSEKETTER, 1997: 235). Höhere Transferbeträge sind in der Geschichte noch niemals realisiert worden, auch nicht im Rahmen der Reparationszahlungen der Weimarer Republik oder im Rahmen der Erdölschocks (SCHILLER, 1994: 169). Dieses Transfervolumen wird niemand als langfristig tragbar einstufen. Deshalb liegt man mit einer Schätzung des GdT in Höhe von 5 % des EU-BIP angesichts der größeren Unterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedsstaaten sicher eher weit über als unter einem realistischen Niveau. Das ergibt sich auch daraus, daß der heutige EU-Haushalt nur bei etwa 1,2 v.H. des BIP liegt (EUROSTAT, 1995: 60) und das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs i.e.S. und der Ergänzungszuweisungen und Finanzhilfen des Bundes in Deutschland ebenfalls eine Größenordnung von etwa 1,2 v.H. des BIP hat (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, 1996: 146).

Welches *Ausgleichsniveau* sich bei Konzentration allein auf das Ziel einer Finanzkraftnivellierung und einem Transferumfang in Höhe des GdT realisieren ließe, kann auf der Basis einer Modellrechnung von GRÜSKE und WALTHES (1994) abgeschätzt werden. Diese kamen für 1991 und damit die E12-Gemeinschaft zu dem auch heute sicherlich noch approximativ gültigen Ergebnis, daß bei einem Finanzausgleich nach dem Muster des deutschen Bundesländer-Finanzausgleichs etwa das 4,3fache des EU-Budgets erforderlich gewesen wäre, um die Haushalte der finanzschwachen EU-Länder auf ein durchschnittliches Niveau der Finanzkraft pro Kopf anzuheben (GRÜSKE/WALTHES, 1994: 379). Da das EU-Budget damals etwa 1 v.H. des EU-BIP ausmachte (EUROSTAT, 1995: 60), kann man folgern, daß man mit Hilfe des GdT in Höhe von 5 v.H. des EU-BIP alle EU-Länder in die Lage versetzen könnte, die gleichen öffentlichen Leistungen pro Kopf bereitzustellen.

Welches *Ausgleichsniveau* sich beim *Einsatz des gesamten EU-Budgets* allein zur Finanzkraftnivellierung erzielen ließe, läßt sich auf der Basis der gleichen Untersuchung abschätzen. GRÜSKE/WALTHES (1994: 380) kommen zu dem Ergebnis, daß bei den ärmsten Ländern Portugal und Griechenland dann nur noch ein Finanzkraftniveau pro Kopf in Höhe von unter 60 v.H. des EU-Durchschnitts realisiert werden könnte. Wollte man für diese beiden Länder die 60 v.H.-Grenze überschreiten, müßten zusätzlich zur Umwidmung des gesamten EU-Budgets für dieses Ziel weitere Beträge in Höhe von 50 v.H. dieses Budgets horizontal unter den Mitgliedsländern umverteilt werden (ebenda).

Welches Volumen erforderlich wäre, um lediglich ein ergänzendes *Versicherungssystem gegen asymmetrische Schocks* zu installieren, ist von einer EG-Arbeitsgruppe¹⁰ untersucht und von M. VANHEUKELEN (1996) in einem darauf aufbauenden Vortrag näher erläutert worden. Es sind verschiedene Varianten durchgerechnet worden. In einer Art Maximalvariante wird die Schockgröße durch die Abweichung der Änderung der Arbeitslosenquote in einem Land im Vergleich zur Änderung im Durchschnitt der jeweiligen Rest-Gemeinschaft gemessen; der maximale Ausgleichsbeitrag eines Landes beträgt 2 v.H. des BIP und der maximale Zahlungsempfang ebenfalls 2 v.H. (VANHEUKELEN, 1996: 54). Das tatsächliche Transfervolumen hätte im Durchschnitt der Jahre 1984 bis 1991 nach den durchgeführten Simulationsrechnungen allerdings nur bei gut 0,2 v.H. des BIP gelegen, was größenordnungsmäßig aber immerhin der Hälfte der Strukturfonds-Mittel entsprochen hätte; Deutschland wäre Nettozahler gewesen (ebenda, S. 54 - 56).

Die *institutionelle Bewältigung* der eben genannten Größenordnungen von Zahlen würde speziell in föderalistischen Ländern wie Deutschland zu nur schwer lösbaren Problemen führen: Ein stabilisierungspolitisches Maximal-Transfervolumen von 2 v.H. des BIP stellte immerhin das 1,7fache des Transfervolumens des Länderfinanzausgleichs i.e.S. und der Ergänzungszuweisungen und Finanzhilfen des Bundes dar, und ein Normalniveau von gut 0,2 v.H. würde den eben genannten Teil des Ausgleichssystems immerhin um fast 20 v.H. erhöhen. Man kann sich vorstellen, welche Verteilungskämpfe dies auslösen würde. Nach Ansicht des Verfassers wäre deshalb eine Grundgesetzänderung mit Zentralisierung der Stabilisierungsfunktion beim Bund erforderlich, die auch aus anderen ordnungspolitischen Gründen angemessen wäre (GROSSEKETTLER, 1995a und 1995b: 542 f.); auf sie kann an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen werden.

¹⁰ KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, GD WIRTSCHAFT UND FINANZEN (1993).

Anhang Datentabellen zu den Abbildungen

Abbildung 2

	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin/ Berlin- West	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- -Westfalen	Rheinland- -Pfalz	Saarland	Schleswig- -Holstein
Index der Realen Ausfuhr 1980=100	133,3	150,9	152,7	221,0	104,2	113,7	113,0	103,0	108,0	97,8	140,9
Index der Realen Einfuhr 1980=100	118,9	134,2	135,1	132,0	86,1	128,7	105,6	106,2	102,5	92,7	126,0
Index der Verflechtungsquote 1980=100	93,2	96,3	108,7	137,7	70,8	80,1	82,0	85,5	82,7	76,0	100,6
Verflechtungsquote 1980	16,6	13,7	6,7	23,0	25,0	16,4	15,2	18,4	18,4	22,2	9,7
Verflechtungsquote 1994	15,4	13,2	7,3	31,6	17,7	13,1	12,5	15,7	15,2	16,9	9,8

Abbildung 4

	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin/ Berlin- West	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- -Westfalen	Rheinland- -Pfalz	Saarland	Schleswig- -Holstein
Index der realen durchschnittlichen Bruttostundenver- dienste der Arbeiter in der Industrie 1980=100	125,0	124,7	125,8	128,7	118,6	125,0	127,0	119,7	124,9	121,4	118,0
Reale durchschnittl. Bruttostundenver- dienste 1980	13,4	12,5	13,3	13,9	15,4	13,5	13,7	13,7	13,1	13,6	13,6
Reale durchschnittl. Bruttostundenver- dienste 1994	16,8	15,6	16,7	17,9	18,3	16,9	17,4	16,4	16,3	16,6	16,1

Abbildung 6

	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin/ Berlin- West	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- -Westfalen	Rheinland- -Pfalz	Saarland	Schleswig- -Holstein
Preisindex für die Lebenshaltung 1980=100	150,8		155,1			148,2		145,7		147,0	149,2

Abbildung 8

	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin/ Berlin- West	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- -Westfalen	Rheinland- -Pfalz	Saarland	Schleswig- -Holstein
Index der Arbeitslosenquote 1980=100	326,1	202,9	309,3	258,5	288,2	292,9	227,7	232,6	221,1	186,2	214,3
Arbeitslosenquote 1980	2,3	3,5	4,3	5,3	3,4	2,8	4,7	4,6	3,8	6,5	4,2
Arbeitslosenquote 1994	7,5	7,1	13,3	13,7	9,8	8,2	10,7	10,7	8,4	12,1	9,0

Abbildung 10

	Baden- Württemberg	Bayern	Berlin/ Berlin- West	Bremen	Hamburg	Hessen	Nieder- sachsen	Nordrhein- -Westfalen	Rheinland -Pfalz	Saarland	Schleswig- Holstein
Index des Realen BIP 1980=100	136,3	148,1	133,1	116,9	126,3	152,5	133,6	122,3	127,8	125,8	131,8

Literaturverzeichnis

- ARBEITSGRUPPE DER EU-REFERENTEN (1995): Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union, o.O. (als Manuskript vervielfältigt).
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1996): Finanzbericht 1997, Bonn.
- CUNY, R.H. (1997): Reform der Europäischen Strukturfonds, in: Wirtschaftsdienst, 67. Jg., S. 227 - 233.
- EUROSTAT (1995): Europa in Zahlen, 4. Ausgabe, Luxemburg.
- FRICK, S., G.V.D. BEEK und F. HÜNGER (1996): Die Regionalpolitik der EU: Reformperspektiven aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: List Forum, 22: 354 - 376.
- GROSSEKETTLER, H. (1995a): Möglichkeiten zur Anpassung der Verschuldungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden an den Vertrag von Maastricht, Leipzig (Veröffentlichung Nr. 2 der Leipziger Ökonomischen Sozietät).
- GROSSEKETTLER, H. (1995b): Abschnitt „Öffentliche Finanzen“, in: D. Bender et al., Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, München, S. 483 - 637.
- GROSSEKETTLER, H. (1996): Franz Böhm as a Pioneering Champion of an Economic Theory of Legislative Science, in: European Journal of Law and Economics, 3: 309 - 326.
- GROSSEKETTLER, H. (1997): Die ersten fünf Jahre. Ein Rückblick auf die gesamtdeutsche Finanzpolitik der Jahre 1990 bis 1995, in: Finanzarchiv, N.F., 53: 194 - 303.
- GRÜSKE, K.-D., und F. WALTHES (1994): Europäischer Finanzausgleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten. Determinanten und finanzielle Dimensionen, in: Raumordnung und Raumforschung, 52: 373 - 383.
- HÄDE, U. (1996): Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Tübingen.
- HÄUSER, K. (1997): Deutsche Währungsunion nach 1871 — Modell einer Europäischen Währungsunion?, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 10/97, S. 4 - 9.
- INTERNATIONALE KOMMISSION ZUM SCHUTZE DES RHEINS GEGEN VERUNREINIGUNG (1991): Tätigkeitsbericht 1991, Koblenz.
- IWD (1997): EU-Regionalentwicklung. Ausgleich im Schnecken tempo, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 43. Jg., Nr. 16, S. 4 f.
- KARL, H. (Hrsg., 1997): Transeuropäische Netze: Die infrastrukturpolitischen Aufgaben der EU, Bonn.

- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, GD WIRTSCHAFT UND FINANZEN (1993): Stabiles Geld — solide Finanzen. Bericht einer unabhängigen Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern, in: Europäische Wirtschaft, 53: 48 - 51 u. 77 - 82.
- LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG (1986): Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik. Texte und Dokumente, Stuttgart u.a.O.
- OLSON JR., M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen.
- PEFFEKOVEN, R. (1994): Die Finanzen der Europäischen Union, Mannheim u.a.O.
- SCHILLER, K. (1994): Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft. Kritische Anmerkungen zur deutschen Vereinigung, Berlin.
- SIEBERT, H. (1996): Zum Transferbedarf in einer Währungsunion, in: Die Weltwirtschaft, Heft 4: 345 - 353.
- SIEBERT, H. (1997): Zu den Voraussetzungen der Europäischen Währungsunion, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 289, Kiel.
- STIGLITZ, J.E., UND B. SCHÖNFELDER (1989): Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München/Wien.
- VANHEUKELEN, M. (1996): Stabilization in EMU: A Possible Role for the EU-Budget, in: H. Karl (Hrsg.), Die Koordination der Finanz-, Währungs- und Strukturpolitik in der EU, Bonn, S. 33 - 57.
- WALTHES, F. (1996): Europäischer Finanzausgleich, Berlin.
- WANIEK, R. (1994): EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., S. 43 - 49.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMF (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Zusammenfassung

In der EU gibt es keinen direkten Finanzausgleich über den EU-Haushalt, der mit dem Bund-Länder-Finanzausgleich in Deutschland vergleichbar wäre, sondern lediglich einen indirekten Ausgleich über die Strukturfonds. Vor dem Hintergrund der EWU wird deshalb gefragt, ob solch ein Ausgleichssystem als Ergänzung oder — wie in der Literatur zum Teil gefordert — sogar als Ersatz des indirekten Ausgleichs eingeführt werden sollte. Diese Frage wird zunächst wohlfahrtsökonomisch untersucht und mit Blick auf alloka-tions- und distributionspolitischer Fragen verneint, im Hinblick auf stabilisierungspolitische Probleme dagegen bejaht. Unter Beachtung politikökonomischer Gefahren erscheinen einschlägige Regelungen aber nur tragbar, wenn denkbaren Fehlentwicklungen verfassungsmäßig vorgebeugt wird. Die erforderliche Größenordnung ist jedoch so beschaffen, daß eine institutionelle Bewältigung des Problems nur schwer vorstellbar erscheint.