

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 218

Vorläufige Fassung.

Koordinationsprobleme in der Europäischen Finanzpolitik:
das Pro und Kontra eines Europäischen Finanzausgleichs

von

Heinz Grosseckler

Münster 1995

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

Heinz Grosseckler

***Koordinationsprobleme in der Europäischen Finanzpolitik:
das Pro und Kontra eines Europäischen Finanzausgleichs***

Gliederung

1. Finanztransfers als Instrument zur Lösung eines EWU-bedingten Koordinationsproblems
2. Weitere Einsatzmöglichkeiten für Finanzausgleichstransfers
3. Mit dem Finanzausgleichsinstrument verbundene Gefahren

***Koordinationsprobleme in der Europäischen Finanzpolitik:
das Pro und Kontra eines Europäischen Finanzausgleichs***

von
Heinz Grossekketter

*1. Finanztransfers als Instrument zur Lösung eines EWU-bedingten
Koordinationsproblems*

Das Wort "Finanzausgleich" wird bekanntlich in unterschiedlich weiten Abgrenzungen verwendet. Gebraucht man es im angelsächsischen Sinn der "intergovernmental fiscal relations", kommt besonders gut zum Ausdruck, daß es bei Finanzausgleichsfragen um die Lösung horizontaler und vertikaler Koordinationsprobleme geht: Es muß festgelegt werden, welche Einschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit sich die jeweiligen Vertragspartner zur Realisation gemeinsamer Ziele auferlegen wollen. Die Mitgliedsstaaten der EU akzeptieren mehr oder weniger bewußt drei Arten von wirtschafts- und finanzpolitischen Bindungen:

- o solche in bezug auf Fragen der *Primärverteilung* von Aufgaben und Ausgaben einerseits sowie von Einnahmen andererseits,¹
- o solche im Hinblick auf Fragen des *impliziten Finanzausgleichs*, d.h. von Nettoumverteilungswirkungen einzelner Fachpolitiken in oder zwischen den Mitgliedsstaaten, in Deutschland insbesondere von Umverteilungswirkungen, die von den Alters-, Krankheits- und Arbeitslosenversicherungssystemen sowie von der Verkehrspolitik ausgehen, in Europa insbesondere die

¹ Zu Lösungsvorschlägen im Sinne der Theorie des fiscal federalism vgl. z.B. COMMISSION OF THE EC (1993), KLODT/STEHN et al. (1993), SEIDEL (1992) und TEUTEMANN (1992).

laufenden Umverteilungswirkungen der Marktordnungspolitik im Bereich der Landwirtschaft,² und

o solche bezüglich von Fragen des *expliziten Finanzausgleichs*, d.h. von Maßnahmen zur Linderung von Spannungen zwischen den Aufgaben und Einnahmen der betrachteten Verbände, sei es durch Redistribution von Aufgaben im Wege des *passiven Finanzausgleichs*, sei es durch Redistribution von Einnahmen im Wege des *aktiven Finanzausgleichs*.

In Deutschland gibt es einen direkten und einen indirekten aktiven Finanzausgleich. Ersterer existiert vor allem als Bund-Länder- und als Kommunalen Finanzausgleich; letzterer ergibt sich aus der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a und 91b GG) wie vor allem der Regionalpolitik sowie aus zweckgebundenen Finanzhilfen des Bundes (Art. 104a Abs. (3) und (4) GG).

In der EU gibt es bisher dagegen keinen direkten aktiven Finanzausgleich, sondern lediglich einen indirekten aktiven Finanzausgleich über die Europäischen Strukturfonds.³ Da die Mittel dieser Fonds zur Realisation von sechs Zielen zweckgebunden sind⁴ und die Zahlungen an wirtschaftsstrukturellen Daten von Regionen, nicht aber Haushaltsdaten von Gebietskörperschaften anknüpfen, wird die regionale Strukturpolitik der EU manchmal als eine Umverteilungspolitik aufgefaßt, die keinen "echten" Finanzausgleich dar-

² Vgl. hierzu vor allem FRANZMEYER (1991).

³ Dies sind der Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) gemäß Art. 130c EGV, der Sozialfonds (ESF) gemäß Art. 123 ff. EGV, der Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) gemäß Art. 40 EGV und der neu geschaffene Kohäsionsfonds gemäß Art. 130d EGV.

⁴ Vgl. hierzu PEFFEKOVEN (1994, S. 88 ff.) und WANIEK (1994).

stelle, sondern ein Aliud. Zweckmäßiger als eine solche Einschränkung des Finanzausgleichsbegriffs dürfte jedoch die Verwendung von Zusätzen zur Kennzeichnung von Teilsystemen sein. Das ist auch durchaus üblich. So bezeichnet der WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT BEIM BMWI (1994, S. 54) die Strukturfonds z.B. als "Instrumente des Finanzausgleichs zwischen den EG-Mitgliedsstaaten", setzt sich anschließend aber mit der Frage auseinander, ob und inwieweit eine Zweckbindung von Transfers sinnvoll ist.

Wie gleich näher erläutert wird, werden in der Literatur Forderungen zur Ergänzung des bisher ausschließlich regionalpolitisch orientierten Finanzausgleichs in der EU um einen Ausgleich vorgetragen, der auf die Bewältigung asymmetrischer Schocks ausgerichtet ist, welche durch größere strukturelle oder konjunkturelle Krisen in einzelnen Ländern verursacht werden. Als ein Beispiel für solche Schocks wird gern der gravierende Nachfrageausfall angeführt, den Finnland aufgrund des Zusammenbruchs der UDSSR erlebte. Auch die nach wie vor beachtlichen Wechselkursschwankungen in Europa sprechen dafür, daß es einen Bedarf an Instrumenten zur Schockabsorption gibt.

Anders als bei symmetrischen Schocks, die über eine konzertierte Stabilisierungspolitik der EU-Staaten bekämpft werden könnten, besteht bei asymmetrischen Schocks die Gefahr, daß es auf nationaler Ebene zu einem sich selbst verstärkenden Abschwung untolerierbaren Ausmaßes kommt. Über Ansteckungseffekte könnten solche Krisen dann auch auf andere EU-Staaten übertragen werden. Ähnliches gilt, wenn Länder mit unterschiedlichen Stabilitätstraditionen auf eine Politik einschwenken sollen, wie sie die Bundesbank bisher vertreten konnte. Das gilt vor allem, wenn die Start-Inflations- und Arbeitslosenraten stark divergieren oder wenn Konsolidierungs-

erfordernisse bestehen, deren Erfüllung — wie etwa in Frankreich — auf den Widerstand der Bevölkerung stößt und deren Nichterfüllung *nach* Einführung der Währungsunion auf einen Problemexport hinausliefere.

Es liegt nahe, zur Bewältigung solcher Herausforderungen stabilisierungsorientierte Finanztransfers einzusetzen, weil von fünf Instrumenten, die im Prinzip zur Bekämpfung unerwünschter Wirkungen von asymmetrischen Schocks auf die EU-Volkswirtschaften herangezogen werden könnten, im Zuge der Bildung der Währungsunion eines ausfällt, zwei weitere politisch in ihrer Effektivität bewußt beschränkt werden, und das vierte aller Erfahrung nach von Anfang an nur eingeschränkt wirksam war und durch den Vertrag von Maastricht vermutlich weiter an Wirksamkeit verliert: Wechselkursreaktionen fallen durch die Währungsunion aus, Reallohnsenkungen werden erfahrungsgemäß weder von den Gewerkschaften noch von den Politikern und der Bevölkerung in ausreichendem Maße akzeptiert, Arbeitskräftewanderungen werden in vielen Ländern durch Maßnahmen nach dem Muster der Entsenderichtlinie behindert, und fiskalpolitische Maßnahmen, deren Effektivität in vielen Situationen sowieso zweifelhaft ist, dürften durch die Verschuldungsvorschriften des Vertrages von Maastricht weiter an Wirksamkeit verlieren. Der Schockabsorption könnten somit allenfalls Finanztransfers dienen, etwa in Form eines finanziellen Beistandsmechanismus, der die Funktion einer Struktur- und Stabilitätskrisenversicherung annimmt.

Ein solcher Versicherungsmechanismus existiert in Deutschland zum einen als Regionalpolitik, die man — nicht nur, aber auch — als einen Ersatz für das Fehlen regionaler Wechselkurse ansehen kann, und zum anderen als Haushaltsnotlagenregelung, die es seit 1994 in Form von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zu Sanierungszwecken innerhalb des Bund-Länder-

Finanzausgleichs gibt und die dem Land Bremen zur Zeit 1,8 Mrd. DM p.a. und dem Saarland 1,6 Mrd. DM p.a. beschert.⁵

Auf der EU-Ebene ist ein solcher Versicherungsmechanismus zwar (noch) nicht von der Kommission, wohl aber im Bericht einer von ihr eingesetzten Expertengruppe gefordert worden.⁶ In diesem Bericht werden Versicherungszahlungen p.a. in Höhe von bis zu 2 v.H. des BIP gefordert. Diese Mittel — für Deutschland wären das zur Zeit immerhin bis zu 60 Mrd. DM p.a. — sollen benachteiligten Ländern in Abhängigkeit von einer Verschlechterung der Beschäftigungssituation im Vergleich zum jeweiligen Rest der EU als Pauschalzuweisungen zufließen und von den übrigen Ländern finanziert werden.⁷

Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen dieser Art sollten einem legitimen Hauptziel dienen, im Vergleich zu alternativen Gestaltungsmöglichkeiten erforderlich sein und in bezug auf ihre Kosten-Nutzen-Relation unter Berücksichtigung aller Haupt-, Neben- und Wechselwirkungen als verhältnismäßig erscheinen.⁸ Die von der Expertengruppe angestrebte Stabilisierungswirkung stellt sicher ein legitimes Ziel dar. In bezug auf dieses Ziel wird die Hauptwirkung des Finanzausgleichsvorschlags von der Gruppe auf der Basis von

⁵ Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1993, S. 44).

⁶ Vgl. hierzu KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1993, S. 48 - 51 und S. 77 - 82).

⁷ Alternativ oder ergänzend könnten auch die Strukturfonds erweitert und zur Schockabsorption eingesetzt werden. Dieser Gedanke ist als "persönliche Idee" von EU-Währungskommissar DE SILGUY in die Diskussion eingebracht worden. Vgl. Handelsblatt Nr. 218 vom 10./11.11.1995, S. 39. Eine Alternative wären automatisch wirkende Stabilisierungstransfers im Rahmen einer "Sozialunion", wie sie als implizite Finanzausgleichszahlungen der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung ja auch im Rahmen der deutschen Währungsunion eine bedeutende Rolle gespielt haben. Vgl. hierzu ANDEL (1993) und MACKSCHEIDT (1993).

⁸ Zur Beurteilung von wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen anhand dieser Einzelforderungen vgl. GROSSEKETTLER (1995, S. 543 - 553).

Simulationsstudien als recht günstig eingeschätzt; ob sich Ordnungsstörungen ergeben könnten, die der Erforderlichkeitsforderung widersprechen, wird jedoch nicht diskutiert, und von den denkbaren Nebenwirkungen auf andere Ziele wird lediglich die Frage der Budgetbelastung in rudimentärer Form besprochen; Wechselwirkungen mit anderen Mitteln in Gestalt von Verstärkungen oder Abschwächungen der Wirksamkeit dieser Instrumente werden ebenfalls nicht diskutiert, obwohl es in Deutschland z.B. zu einer Aushebelung der nur sehr mühsam herstellbaren Balance der Ebenen im Bundesländer-Finanzausgleich kommen könnte.

Politisch gesehen würde der bisherige EU-Finanzausgleich durch die Realisation des Vorschlags der Expertengruppe eine völlig neue Qualität gewinnen. Insbesondere müßte damit gerechnet werden, daß die Einführung stabilisierungspolitisch orientierter Finanztransfers der dargestellten Art einem ordnungspolitischen Dambruch gleicht, der zu Folgewirkungen in Form einer Flut von weiteren Finanzausgleichsforderungen führt. Als ein erster Beitrag zur Abschätzung solcher Wirkungen soll in den nächsten beiden Abschnitten daher untersucht werden, mit welchen im Prinzip jeweils vertretbaren Argumenten man eine abermalige Ausdehnung des Europäischen Finanzausgleichs fordern könnte und welche Gefahren mit der Realisation entsprechender Forderungen vor allem aus deutscher Sicht verbunden wären.

2. Weitere Einsatzmöglichkeiten für Finanzausgleichstransfers

Ausgehend von einem Zustand, in dem alle allokatons-, distributions- und stabilisierungspolitischen Maßnahmen nach dem Äquivalenzprinzip oder im rein nationalen Rahmen finanziert werden, kann man von europäischen

Finanzausgleichszahlungen sprechen, wenn man im Allokationsbereich vom Äquivalenzprinzip und im Distributions- und Stabilisierungsbereich vom Prinzip der nationalen Selbstfinanzierung in räumlicher bzw. zeitlicher Hinsicht mehr oder weniger bewußt abweicht.

Zunächst zu Abweichungen im *Allokationsbereich*. Hier kann man als erstes fragen, ob es Gründe für ein Abgehen von einer Äquivalenzfinanzierung und damit für einen Übergang zu Finanzausgleichstransfers gibt, denen *alle* EU-Länder zustimmen könnten, auch diejenigen, die durch das Abweichen vom Äquivalenzprinzip stärker belastet würden. Die Antwort auf diese Frage hängt von dem Legitimationsgrund staatlichen Tätigwerdens ab. Man kann zwischen Kollektivgütern mit einem internationalen und solchen mit einem nationalen Nutzerkreis unterscheiden und zum dritten auf externe Effekte verweisen.

(1) Beispiele für *Kollektivgüter mit einem transnationalen oder gar EU-weiten Nutzerkreis* sind transeuropäische Netze im Verkehrsbereich, europäische Großforschungs- und Großtechnikprojekte, die europäische Verwaltung und zum Teil erst in Entstehung begriffene Projekte wie das Eurokorps oder Europol. Solche Güter könnten im Prinzip äquivalent und über den EG-Etat finanziert werden. Dies wird aber häufig auf den Widerstand einzelner Länder stoßen, die — aus welchen Gründen auch immer — auf eine haushaltmäßige Überforderung verweisen und deshalb vor allem eine Ausdehnung des EG-Etats ablehnen. Ihnen kommt eine Veto-Position zu, da eine Ausweitung des Finanzierungsrahmens nach Art. 201 EGV einstimmig beschlossen werden muß. Beseitigt werden könnten solche Hemmnisse über eine Finanzierung, die vom Äquivalenzprinzip abweicht und zustimmungsunwillige Länder begünstigt. Ansatzpunkte zu solchen Ausgleichsmaßnahmen

findet man im Korrekturmechanismus für Großbritannien, dem sogenannten "Brittenrabatt", und in dem Recht der Mitgliedsstaaten, Korrekturmaßnahmen zu beantragen (Eigenmittelbeschlüsse von 1985 und 1988).

(2) Bei *Kollektivgütern mit einem lediglich nationalen Nutzerkreis* scheint die europäische Ebene auf den ersten Blick gar nicht berührt zu sein. Es kann aber sein, daß ärmere Länder wie etwa Griechenland oder Portugal nicht in der Lage sind, die Mittel aufzubringen, welche zur Beschleunigung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung erforderlich wären. Wird diese Entwicklung z.B. durch nationale Engpässe in der Verkehrsinfrastruktur behindert, kann es im Interesse der reicheren EU-Länder liegen, einer "Wanderung der Menschen zu den Maschinen" dadurch zuvorzukommen, daß sie eine "Wanderung des Kapitals zu den Menschen" und damit die Beseitigung der Engpässe fördern. Dies kann über die Strukturfonds der EG geschehen.

(3) *Externe Effekte* spielen auf der europäischen Ebene vor allem im Umweltschutzbereich eine Rolle. Manche dieser Effekte sind gesamteuropäischer Natur, andere betreffen dagegen nur bestimmte Staaten unmittelbar, z.B. die Rheinanliegerstaaten. Sind mehrere Staaten betroffen, muß entweder ein spezielles Kooperationsabkommen abgeschlossen werden oder muß die EG-Kommission tätig werden und Standards und eventuell auch Maßnahmen beschließen. Hierbei tritt typischerweise ein Konflikt zwischen Ländern auf, die ein niedrigeres Sozialprodukt haben und/oder weiter westwärts liegen, und Ländern mit einem höheren Sozialprodukt und/oder solchen, "denen der Schmutz ins Haus geweht wird". Im Prinzip lassen sich solche Konflikte durch zwischenstaatliche Zuschüsse oder durch eine Rückvergütung von Einnahmen aus Umweltschutzsteuern lösen. So zahlen die Rheinanliegerstaaten z.B. eine Kompensation an die französische Industrie dafür, daß diese die

Versalzung des Rheins verringert.⁹ Gäbe es europäische Umweltschutzsteuern, könnte ein Teil des Aufkommens als Zuschuß zur Deckung der Umstellungskosten in ärmeren Ländern verwendet werden. In diesen Ländern wird Umweltschutz vorerst ja typischerweise noch als nachrangig betrachtet, weil andere Bedürfnisse weniger stark gesättigt sind als in den reicheren Ländern.

Den bisher aufgezeigten Einsatzmöglichkeiten für Finanzausgleichstransfers war gemeinsam, daß sie auf die Beseitigung von Handlungsblockaden gerichtet waren, welche das Erreichen europäischer Gemeinwohlziele verhindern. Die Realität in der EU ist nun aber weniger durch das Streben nach Realisierung von Allgemeinwohlzielen gekennzeichnet als durch einen gemeinsamen Agrarprotektionismus, d.h. durch eine Zielsetzung, die zwar viel mit Wiederwahlüberlegungen europäischer Politiker, aber wenig mit dem Gemeinwohl der europäischen Bürger zu tun hat, von den verhängnisvollen Auswirkungen auf die Entwicklungsländer ganz zu schweigen. Die bisherige Art von Agrarpolitik wird man als Volkswirt überhaupt nicht rechtfertigen können. Ändert sich die Politik aber — und das zeichnet sich ja ab — in Richtung auf eine Politik, die weniger auf Preisstützungsmaßnahmen und mehr auf vorübergehende Einkommenshilfen zur Abfederung des Strukturwandels im europäischen Agrarbereich setzt, könnte man dies als Realisation eines Kollektivguts "sozialverträgliche (gleichwohl aber nicht protektionistische) Struktur Anpassung" bezeichnen. Es fragt sich dann, wie dieses Kollektivgut zu finanzieren ist. Der Geist des Vertrages spricht an sich für eine Leistungsfähigkeits-

⁹ Vgl. Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung durch Chloride, insbesondere Art. 7, Abs. 2. In einem Zusatzprotokoll vom 25.09.1991 ist in Art. 4 geregelt, daß die Kosten der Chloridreduzierung des Rheins in Höhe von maximal 400 Mio. FF in dem Zeitraum von 1991 - 1998 und maximal 32,37 Mio. HFL zu 34 % von den Niederlanden, zu je 30 % von Deutschland und Frankreich sowie zu 6 % von der Schweiz getragen werden. Vgl. INTERNATIONALE KOMMISSION ZUM SCHUTZE DES RHEINS GEGEN VERUNREINIGUNG (1991, S. 163 ff.).

finanzierung. Gemessen daran diskriminiert die tatsächliche Finanzierung Deutschland in grober Weise. Dies ergibt sich aus Berechnungen von Nettozahlerpositionen, welche die EG-Kommission zwar gerne als methodisch völlig unzureichend und nichtssagend abtut und gegen die sie sich auch — anders als der Europäische Rechnungshof — lange Zeit gewehrt hat, bei denen die Beseitigung erkennbarer Fehler aber wohl eher dazu führen würde, daß Deutschland als noch ungerechter behandelt ausgewiesen wird als es jetzt schon erscheint.

Mit solchen Rechnungen hat sich vor kurzem eine Arbeitsgruppe der EU-Referenten der deutschen Länderfinanzressorts befaßt (EU-REFERENTEN, 1995). Sie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- (1) Obwohl Deutschland aus seiner EU-Mitgliedschaft keinerlei Vorteile erzielt, die bei anderen Staaten pro Kopf nicht wenigstens in gleichem Umfang anfielen (ebenda, S. 9 - 11), ist es der einzige Mitgliedsstaat, der im Rahmen von Transfers an die und Rücktransfers von der EU sowohl zu viel zahlt als auch zu wenig erhält (ebenda, S. 3).
- (2) Deutschland trägt im Kreis der Nettozahler ca. zwei Drittel aller Nettoleistungen. Das restliche Drittel verteilt sich auf Großbritannien, die Niederlande, Frankreich und Italien (ebenda, S. 2).
- (3) Je Einwohner hat Deutschland zwischen 1991 und 1994 die höchsten Nettoleistungen aller Mitgliedsstaaten getragen, obwohl es in bezug auf seine finanzielle Leistungsfähigkeit nur einen Mittelplatz einnimmt. Seine Nettoleistungen je Einwohner sind mehr als viermal so hoch wie diejeni-

gen des wohlhabenderen Frankreichs bzw. wie die Großbritanniens (ebenda, S. 3 f.).

- (4) Verglichen mit einer an der Leistungsfähigkeit orientierten Finanzierung hat Deutschland in den genannten Jahren pro Jahr fast 7 Mrd. ECU zuviel gezahlt. Außer ihm sind nur Großbritannien und Italien benachteiligt, Großbritannien mit ca. 0,2 Mrd. ECU pro Jahr, Italien mit ca. 0,01 Mrd. ECU (ebenda, S. 7).
- (5) Eine Beseitigung der Benachteiligung Deutschlands würde das derzeitige deutsche Leistungsbilanzdefizit rechnerisch etwa halbieren und eine Senkung der Steuerquote um etwa 0,5 v.H. ermöglichen (ebenda, S. 8).

Im Rahmen des Themas kann dahingestellt bleiben, ob Deutschland seine Benachteiligung nur aus der unvorteilhaften Position eines großen Landes heraus akzeptiert hat oder auch wegen historischer Sonderumstände, die es in einem gewissen Sinne erpreßbar machten. Im Hinblick auf den Europäischen Finanzausgleich ergibt sich aus der bisherigen Lastverteilung jedenfalls die Forderung nach Einführung von Reformen, die am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert sind. Die EU-Referenten der Bundesländer verlangen daher auch die Einführung von Finanztransfers in Form eines sogenannten "Korrekturlements", das die bisherige Struktur der Transferströme bewußt in Richtung auf eine Realisation des Leistungsfähigkeitsprinzips korrigiert (ebenda, S. 11 f.).

Die bisherigen Überlegungen betrafen überwiegend den Allokationsbereich. *Distributionsfragen* spielten nur implizit eine Rolle, insofern nämlich, als eine an der Leistungsfähigkeit orientierte Finanzierung der EU-Leistungen im

Vergleich zur Äquivalenzfinanzierung ja schon ein redistributives Element enthält. Man kann aber natürlich auch bewußt redistributive Ziele verfolgen, insbesondere das Ziel, daß man europaweit so verfahren sollte, wie man es in Deutschland ebenfalls tut, daß also gewisse soziale Mindeststandards garantiert und eine Harmonisierung der Lebensverhältnisse angestrebt werden. Wollte man die Realisation dieses Ziels mit einer Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit verknüpfen, müßten spezielle Fördertransfers eingeführt werden, die nicht in die Nettotransferrechnung eingehen, die von den Mitgliedsstaaten aber entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu finanzieren wären, auch von den späteren Empfängerstaaten. Die Stichworte in der einschlägigen europäischen Diskussion lauten: "Haushaltsgerechtigkeit", "über einen juste retour hinausgehender Ressourcentransfer" und "Finanzprogressivität".¹⁰

Neben den bisher diskutierten allokativen und distributiven Argumenten für einen Europäischen Finanzausgleich gibt es ein mehr *technisches Argument*: die Beseitigung von Mängeln in der europäischen Steuerverteilung, die als solche von keinem Mitgliedsstaat bewußt angestrebt wurden. Auch hier existiert wieder eine Parallele zu nationalen Finanzausgleichssystemen. Diese werden nämlich u.a. auch damit begründet, daß regionale Güterex- und -importe sowie das Auseinanderfallen von Einkommenserzielungsstätten und Wohnsitzen die Frage aufwerfen, welcher Fiskus Steuergläubiger sein soll. Würde die Frage, ob bestimmte Steuereinnahmen z.B. dem Wohnsitz-Finanzamt eines Arbeitnehmers in Schleswig-Holstein oder dem Arbeitsstätten-Finanzamt in Hamburg zustehen, grundsätzlich anders als heute gelöst, hätte das erhebliche Auswirkungen auf das Volumen des Bund-Länder-Finanzaus-

¹⁰ Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1993, S. 101 - 104) und die dort genannte Literatur.

generell im internationalen Bereich. Dort werden entsprechende Fragen unter den Stichworten "Steuerharmonisierung" und "Doppelbesteuerungsabkommen" diskutiert. Da es für die Frage einer Verteilung von Zwangsabgaben auf unterschiedliche Gläubiger keine Lösungen gibt, die ökonomisch als eindeutig richtig oder vorzuziehenswert bezeichnet werden können, versucht man sich in Deutschland vor Einseitigkeiten in der Verteilung zwischen den Gebietskörperschaften dadurch zu schützen, daß man die Streuung der Pro-Kopf-Einnahmen verringert und Höchstabstände von den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen nach unten einführt. Dies wäre in Europa im Prinzip ebenfalls möglich. Wie die Entwicklung bei der Mehrwertsteuer bereits zeigt, ergeben sich aus dem Wegfall von Steuergrenzen Clearingprobleme und gewinnt die Frage der Einstellung zu Einschränkungen des Steuerwettbewerbs und damit auch von Steuerhoheiten ebenso an Bedeutung wie das mit solchen Beschränkungen verbundene Problem von Ausgleichszahlungen.¹¹

3. Mit dem Finanzausgleichsinstrument verbundene Gefahren

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß es legitime ökonomische Argumente für einen Europäischen Finanzausgleich gibt, für Finanztransfers also, die nicht das Zufallsergebnis von Kuhhandels- und Erpressungsmanövern sind, sondern sich systematisch an der Realisation von Gemeinwohlzielen orientieren. Mit der Einführung eines Finanzausgleichs wären aber auch Gefahren verbunden. Sie laufen letztlich immer darauf hinaus, daß die an sich angestrebte Ordnung entartet und daß es zu pathologischen Entwicklungen kommt. Diese Gefahren lassen sich in Form eines Generalarguments

¹¹ Literaturhinweise zu dieser Spezialfrage findet man in dem einschlägigen Artikel von P.B. SPAHN, in: COMMISSION OF THE EC (1993, S. 541 - 584).

gegen einen Finanzausgleich auf der europäischen Ebene und in Form von Hinweisen auf spezielle Mißbrauchsmöglichkeiten ausdrücken.

Das *Generalargument* geht von den impliziten Voraussetzungen aus, die in funktionierenden Finanzausgleichssystemen typischerweise realisiert sind: Zum ersten muß das Zusammengehörigkeitsgefühl in der jeweiligen Gemeinschaft so weit entwickelt sein, daß die Bürger aller Regionen im Prinzip bereit sind, langfristige und ausgeprägte Nettotransfers an andere Regionen ohne erheblichen politischen Widerstand hinzunehmen. Zum zweiten muß der Entwicklungsstand der beteiligten Regionen so gleichartig sein, daß die erforderlich werdenden Ausgleichszahlungen nicht Ausmaße überschreiten, die selbst ein ausgeprägtes Solidaritätsgefühl überstrapazieren. Zum dritten darf die Steuermoral und dürfen die Steuererhebungs- und -verwaltungsmethoden im Finanzausgleichsgebiet nicht so unterschiedlich sein, daß formal gleiche Gesetzesansprüche faktisch zu unterschiedlichen regionalen Belastungen und Aufkommensbeträgen pro Kopf führen. Hinzu kommt, daß Zuweisungen bei stärkeren Entwicklungsdifferenzen aus der Natur der Sache heraus nicht als frei verwendbare Zuweisungen gewährt werden sollten, die auf einem allgemeinen Anspruchsschlüssel beruhen, sondern als Zuweisungen, welche für Maßnahmen zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung zweckgebunden sind. Solche Zweckbindungen gäben den "Spendern" zum einen das (berechtigte) Gefühl, daß die Mittel nicht allein in den Konsum fließen. Dies würde zu einer subjektiven Lasterleichterung führen.¹² Zum anderen würde die Investitionsorientierung der Zuweisungen die Chance für einen möglichst schnellen Aufholprozeß verstärken und damit auch dafür, daß der Grund für die Transferzahlungen nach einiger Zeit entfällt.

¹² Vgl. ZIMMERMANN (1990, S. 35).

Keine der oben genannten Grundvoraussetzungen ist auf der europäischen Ebene erfüllt. Man wird TIETMEYER (1992, S. 38 - 41) und dem Zentralbankrat daher auch aus der Sicht der Finanzausgleichsproblematik zustimmen müssen: Eine Währungsunion setzt auf Dauer eine politische Union (und die Entwicklung eines entsprechenden Zusammengehörigkeitsgefühls, H.G.) voraus. Ohne dies würde ein Finanzausgleichssystem zu Zahlungen führen, die das Solidaritätsgefühl der Europäer mit Sicherheit überstrapazierten und deren Last noch nicht einmal durch Zweckbindungen subjektiv reduziert und im Zeitablauf fallen würde. Bei einem Finanzausgleich nach deutschem Muster wären die erforderlichen Mittelvolumina geradezu unvorstellbar groß. Wie GRÜSKE/WALTHES (1994) gezeigt haben, lägen sie im Bereich mehrerer Hundert Mrd. DM und überstiegen damit das gesamte heutige EG-Budget. Noch dazu würden sie ins Unermeßliche steigen, wenn man die EU nach Osten öffnete.

Mißbrauchsmöglichkeiten könnten eine Aufblähung öffentlicher Haushalte, Handlungsblockaden und eine Tendenz zur Verfestigung von Verteilungsquoten sowie Abschließungs- und Protektionseffekte zur Folge haben.

Eine weitere *Aufblähung öffentlicher Haushalte* — insbesondere des ohnehin schon (zu) schnell wachsenden EG-Haushalts — wäre deshalb zu erwarten, weil es zu einer Verantwortungsdiffusion käme: Zwischenstaatliche Zahlungen führen nämlich dazu, daß die Bürger kaum noch erkennen können, wer die Lasten öffentlicher Leistungen trägt, und daß sich die Politiker damit brüsten, Wohltaten verteilt zu haben, die von den Bürgern jeweils anderer Staaten finanziert werden. Hinzu käme, daß Bürgern und Politikern gemeinschaftlich finanzierte Leistungen nahezu kostenfrei erschienen und daß dies zu einer Ausdehnung der Nachfrage in Richtung Sättigungsgrenze führte.

Noch dazu hat das Ausloben von Zuschüssen in politischen Gremien nach übereinstimmenden Erfahrungsberichten von Politikern zur Folge, zuweisungsfinanzierte Projekte gleichsam "unwiderstehlich" zu machen. Dies kann zu Phänomenen wie dem führen, daß ein Projekt bei einem vorgegebenen Preis, der von der Region allein zu tragen wäre, mit dem Argument zu hoher Kosten abgelehnt wird, daß das gleiche Projekt bei einem gleich hohen Nettopreis aber angenommen wird, wenn sich dieser Nettopreis aus einem Bruttopreis abzüglich Zuschuß ergibt. Hinzu treten schließlich auch noch Mitnahmeeffekte: Werden Zuschüsse so verteilt, daß allen ein Zuschuß gewährt wird, bei denen die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen, kann man nicht verhindern, daß auch Projekte bezuschußt werden, die ohne einen Zuschuß ebenfalls durchgeführt worden wären. Dies bläht das Zuschußbudget auf. Legt man zur Verhinderung einer Budgetaufblähung dagegen von Anfang an einen maximalen Zuschußbetrag für alle Projekte insgesamt fest (Plafonierung), muß damit gerechnet werden, daß das Auftreten von Mitnahmeeffekten die Effektivität der Zuschüsse senkt. Schließlich kommt noch hinzu, daß die Existenz von Beistandsverpflichtungen für den Fall von Krisen den Widerstand gegen das Eingehen einer zu hohen Staatsverschuldung mindert, was dann abermals zu einer Budgetaufblähung führt.

Mit *Handlungsblockaden* ist deshalb zu rechnen, weil es einen Kampf der Mitgliedsländer um Beihilfen geben wird und weil es zum Schnüren von Verhandlungspaketen nach dem Muster kommen wird, daß ein Staat sein Veto gegen eine Maßnahme nur zurückzieht, wenn ein bestimmter Beihilfetopf aufgestockt oder zu seinen Gunsten verteilt wird. Da die Beteiligten solche Kämpfe und Handlungsblockaden fürchten, verfestigen sich bei der Verteilung von Beihilfetöpfen oft Verteilungsquoten, die mit dem ursprünglichen Sinn des Beihilfetopfes nicht mehr in Einklang stehen. Weitere Hand-

lungsblockaden entstehen aus der implizit schon erwähnten Tendenz zur Ausbeutung der Großen durch die Kleinen: Kleine Staaten können mit Recht darauf hoffen, daß große (nicht unbedingt aber auch reichere) Staaten an manchen Maßnahmen ein so starkes Interesse haben, daß sie auch dann für eine Durchführung plädieren, wenn sie einen Teil der absolut nicht zu stark ins Gewicht fallenden Finanzierungslasten der kleineren Staaten mäzenatisch übernehmen müssen.

Abschottungs- und Protektionstendenzen könnten sich daraus ergeben, daß die Zustimmung zu einer Erweiterung der EU von Staaten, die bisher von Beihilfen profitiert haben, davon abhängig gemacht wird, daß ihre bisherige Netto-position nicht verschlechtert, sondern eher noch verbessert wird. Erkennt man die Forderung nach sozialen und sonstigen Mindeststandards für öffentliche Leistungen europaweit grundsätzlich als berechtigt an, eröffnet sich außerdem die Möglichkeit, Forderungen nach Mindeststandards — wie es die Diskussion um die Entsenderichtlinie verdeutlicht — zu protektionistischen Zwecken einzusetzen. Da diejenigen EU-Staaten, die ihre eigenen Arbeitsmarktprobleme bisher durch den Export von Arbeitsleistungen gemildert haben, entsprechende Ziele natürlich erkennen, werden sie eine Kompensation verlangen. Dies führt dann dazu, daß beide Verzerrungen realisiert werden: innereuropäische Protektionismusmaßnahmen *und* Ausgleichszahlungen.

Bezieht man die vorstehend geschilderten Gefahren in die Betrachtung ein, zeigt sich, daß es eine ganze Reihe von Gründen für und gegen einen europäischen Finanzausgleich gibt. Hieraus folgt einerseits, daß man — je nach Gewichtung der Pro- und Kontraargumente — zu einem unterschiedlichen Gesamturteil gelangen kann. Andererseits verstärken die Pro-Argumente

paradoxerweise die von den Kontraargumenten geschilderten Gefahren: Sie liefern vorschiebbare Begründungsmöglichkeiten für Finanzausgleichsforderungen, die in Wirklichkeit nur auf das Angebot eines oder mehrerer Länder hinauslaufen, sich die eigene Stimme im Wege eines Pakethandels abkaufen zu lassen.

Ich persönlich neige angesichts dieser Gemengelage intuitiv zu der Empfehlung, den Europäischen Finanzausgleich wegen der dargestellten Gefahren über den Status quo hinaus möglichst wenig auszuweiten. Mir erschiene es sogar vertretbar, die Vorsorge für asymmetrische Schocks angesichts möglicher Forderungen ebenso unregelt zu lassen (d.h. auf Ad-hoc-Abwehrmaßnahmen zu vertrauen), wie wir das in Deutschland bis in die jüngste Zeit getan haben. Gleichwohl muß ich zugestehen, daß das Verlangen nach einem Ersatz für das Wechselkursinstrument auch dann eine ernst zu nehmende Forderung darstellt, wenn man der Meinung ist, daß die bisherigen Erfahrungen mit Wechselkursreaktionen — insbesondere wegen des Einflusses spekulativer Finanzströme — nicht immer positiv waren.

Ein solches Vortragsergebnis ist wenig befriedigend. Manche Probleme haben es aber an sich, vertrakt zu sein, und der Europäische Finanzausgleich gehört anscheinend zu dieser Art von Problemen.

Literatur

ANDEL, NORBERT (1993): Die Rentenversicherung im Prozeß der Wiedervereinigung Deutschlands, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II: Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherung, Berlin (Duncker & Humblot) 1993, S. 63 - 111.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1993) (Hrsg.): Die neue Finanzverteilung, Bonn (Selbstverlag) 1993.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993) (Hrsg.): The economics of Community public finance, European Economy, Reports and Studies Nr. 5, Brüssel/Luxemburg (EEC) 1993.

EU-REFERENTEN (1995): Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts an die Finanzministerkonferenz mit dem Titel: "Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union" (als Manuskript zusammen mit einem Materialband vervielfältigt).

FRANZMEYER, FRITZ, ET AL. (1991): Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken, Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG) 1991.

GROSSEKETTLER, HEINZ (1995): Beitrag "Öffentliche Finanzen", in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 6. Aufl., München (Vahlen) 1995, S. 483 - 628.

GRÜSKE, KARL-DIETER, UND FRANK WALTHES (1994): Europäischer Finanzausgleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten. Determinanten und finanzielle Dimensionen, in: Raumordnung und Raumforschung, 52. Jg. (1994), S. 373 - 382.

INTERNATIONALE KOMMISSION ZUM SCHUTZE DES RHEINS GEGEN VERUNREINIGUNG (1991): Tätigkeitsbericht 1991, Koblenz 1991.

KLODT, HENNING, JÜRGEN STEHN ET AL. (1992): Die Strukturpolitik der EG, Tübingen (Mohr) 1992.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN — GD WIRTSCHAFT UND FINANZEN (1993) (Hrsg.): Stabiles Geld - solide Finanzen. Bericht einer unabhängigen Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern, in: Europäische Wirtschaft Nr. 53/1993.

MACKSCHEIDT, KLAUS (1993): Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung — Dynamik und Effizienz, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II: Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherung, Berlin (Duncker & Humblot) 1993, S. 113 - 153.

PEFFEKOVEN, ROLF (1994): Die Finanzen der Europäischen Union, Mannheim u.a.O. (B.I.-Verlag) 1994.

SEIDEL, BARBARA (1992): Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt/M. u.a.O. (Lang) 1992.

TEUTEMANN, MANFRED (1992): Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin (Duncker & Humblot) 1992.

TIETMEYER, HANS (1992): Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Eine deutsche Sicht, Stuttgart u.a.O. (Fischer) 1992.

WANIEK, ROLAND W. (1994): EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg. (1994), S. 47 - 49.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMWI (1994): Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Bonn (BMWi-Dokumentation Nr. 356) 1994.

ZIMMERMANN, HORST (1990): Die regionale Dimension des Europäischen Binnenmarktes — Auswirkungen auf Regionsstruktur, förderativen Aufbau und regionsbezogene Politik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Europäische Integration — Aufgaben für Raumforschung und Raumplanung, Hannover (Verlag der ARL) 1990, S. 9 - 51.