

# Probleme des Finanzausgleichs III

Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften

Von

Dieter Biehl

Klaus-Dirk Henke und Carsten Thoroø

Herausgegeben von Dieter Pohmer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

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

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 96/III

---

## Probleme des Finanzausgleichs III



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

# Probleme des Finanzausgleichs III

Finanzausgleich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften

Von

Dieter Biehl

Klaus-Dirk Henke und Carsten Thoroe

Herausgegeben von Dieter Pohmer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

**© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41**

**Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61**

**Printed in Germany**

**ISBN 3 428 04904 7**

## Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Alle drei Referate wurden in Freiburg sehr lebhaft diskutiert.

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

Tübingen, den 21. September 1980

*Dieter Pohmer*





## Inhaltsverzeichnis

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

## Contents

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



# **Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften**

## **Zur integrationsfördernden Fortentwicklung des europäischen Einnahmensystems**

Von *Klaus-Dirk Henke*, Hannover

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

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

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

---

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

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

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

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

Die vorgenommenen Abgrenzungen beziehen sich auf die Bereiche eines europäischen Finanzausgleichs, in dessen Rahmen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezuständigkeiten den vorhandenen Ebenen zugewiesen werden müssen. Die Finanzierung der EG wird in erster Linie als ein Problem des vertikalen Einnahmenausgleichs gesehen<sup>1</sup>. Dabei werden Erörterungen über die Aufgaben- und Ausgabenezuständigkeiten nur insoweit einbezogen, wenn sie die Beurteilung der Einnahmenarten der europäischen Ebene erleichtern<sup>2</sup>. Die Ausgaben des

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

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

Gemeinschaftshaushalts mit ihren unterschiedlichen Auszahlungsmodalitäten, z. B. im Bereich der Sozial- und Regionalausgaben, bleiben außerhalb der Betrachtung<sup>3</sup>. Mit der vorgenommenen Eingrenzung zählt das Thema zwar zum traditionellen Gegenstand des Finanzausgleichs<sup>4</sup>, wird dort aber eher am Rande auf die supranationale Ebene bezogen<sup>5</sup> und erst in jüngster Zeit auf die konkreten Finanzierungsmöglichkeiten der EG hin untersucht<sup>6</sup>.

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

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

---

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

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

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

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