

Karl-Dieter Gröske und Frank Walthes

Europäischer Finanzausgleich zwischen EU-Mitgliedstaaten

Determinanten und finanzielle Dimensionen

Kurzfassung

Die künftige Ausgestaltung der Europäischen Union beinhaltet auch die mögliche Implementierung eines expliziten, nach rationalen Kriterien konzipierten Finanzausgleichs zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen des Integrationsraumes. Im Rahmen des Aufsatzes werden die relevanten Parameter eines solchen europäischen Finanzausgleichs modellanalytisch abgeleitet und die monetären Dimensionen anhand von Rechenbeispielen belegt. Nachdem Zahl und Größe der fiskalischen Einheiten der EU exogen gegeben sind, verkörpern die Parameter *Finanzkraft*, *Finanzbedarf* und *Ausgleichsintensität* sowie die *horizontalen* und *vertikalen Ausgleichsgrade* die entscheidenden Determinanten eines europäischen Ausgleichssystems. Um mit einem *Finanzausgleich im engsten Sinn* die finanzschwachen EU-Länder auf ein durchschnittliches Niveau an Finanzkraft zu heben, wären beispielsweise für das Jahr 1991 etwa 435 Mrd. DM an (Finanz-)Ausgleichsmasse erforderlich gewesen, also ein deutlich höherer Betrag als die rund 100 Mrd. DM, die durch das EU-Budget zur Verfügung standen. Im einzelnen simulieren drei Varianten vertikale und horizontale Komponenten bei hoher und niedriger Ausgleichsintensität im Vergleich zu einer Variante mit den tatsächlich geleisteten Transferzahlungen der EU an die Mitgliedstaaten.

1 Einführendes

Der Vertrag über die Europäische Union markiert den vorläufigen Abschluß entsprechender Bestrebungen hin zu einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) (1). Über die Konsequenzen, die aus der fortschreitenden europäischen Integration zu ziehen sind, bestehen in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion höchst unterschiedliche Auffassungen.

So ist für FRANCKE klar, daß "in Europa ein umfassendes europäisches Finanzausgleichssystem eingeführt werden wird und muß" (2). Ein transparenter und ungebundener Finanzausgleich kann nach Ansicht von LAMMERS "die vielfältigen Aktivitäten der EG im Bereich der Strukturpolitik, die . . . zu einer Vielzahl von Fehlallokationen, Inkonsistenzen und Verschwendung führen" (3), ersetzen. Nach FRANZ-

MEYER sollte in einer späteren Integrationsphase "zu einem System des direkten horizontalen oder vertikalen Finanzausgleichs, etwa nach Art des deutschen übergegangen werden" (4). Als eine unverzichtbare und im Rahmen der EU bisher noch wenig diskutierte Ergänzung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion fordert TICHY ein "Mindestmaß eines automatischen Finanzausgleichs" (5).

Folgt man aber den Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats, so bedingt weder ein "erfolgreicher Föderalismus" (6) noch eine europäische Währungsunion aus sich heraus einen "zusätzlichen Bedarf an intraeuropäischen Transfers" (7). Es bestehe vor allem deshalb kein vermehrter Bedarf, weil in einer europäischen Währungsunion durch die Vergemeinschaftung der Zahlungsbilanzrisiken bereits dem Solidaritätsgedanken Genüge getan ist. Insofern wird der These, massive inter-

nationale Transfers in Form eines offenen oder versteckten Finanzausgleichs seien nötig, um WWU-spezifische Probleme zu lösen, eine klare Absage erteilt. Damit vertritt der Beirat eine genau entgegengesetzte Meinung, als sie im Manifest der sechzig Professoren zu den Beschlüssen von Maastricht zum Ausdruck kommt (8). Der finanzielle Umfang des Delors-II-Pakets und die Implementierung eines Kohäsionsfonds wecken bei vielen Ökonomen die Befürchtung, daß die Währungsunion nur als Vorstufe einer großzügigen "Transferunion" (9) zu verstehen ist. Eine solche Transferunion sei deshalb bedenklich, weil anstelle wegfallender "Transaktionskosten" nunmehr "Ausgleichskosten" (10) für die wohlhabenden EU-Volkswirtschaften entstehen (11).

Diese Kontroverse verdeutlicht, daß es für eine Versachlichung der Diskussion notwendig ist, sich grundsätzlich mit

den Determinanten eines europäischen Finanzausgleichs auseinanderzusetzen. Ziel der Untersuchung ist es, einerseits die relevanten Parameter eines europäischen Finanzausgleichs zwischen EU-Mitgliedstaaten modelanalytisch abzuleiten und andererseits die monetären Dimensionen anhand von Rechenbeispielen zu belegen.

2 Europäischer Finanzausgleich aus horizontaler und vertikaler Sicht

Die finanz- und wirtschaftspolitische Praxis versteht – ganz allgemein – unter Finanzausgleich häufig nur die Korrektur der unterschiedlichen Finanzkraft einzelner Gebietskörperschaften. Dabei werden horizontale und vertikale (Um-)Verteilungsmechanismen wirksam, die sicherstellen, daß die Gebietskörperschaften eines Gemeinwesens die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist diese Auslegung des Finanzausgleichs indes zu eng. Im *Finanzausgleich im weiteren Sinn* geht es nicht nur um die Angleichung der Finanzkraft, sondern generell um die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen allen gebietskörperschaftlichen Ebenen (12).

Unter dem Terminus *passiver Finanzausgleich* wird die Zuordnung von Aufgaben und Ausgaben nach ökonomischen Kriterien auf unterschiedliche föderative Ebenen verstanden. Im Rahmen des *aktiven Finanzausgleichs* wird die Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft durch eine am Ausgabenbedarf orientierte Einnahmenverteilung festgelegt. Selbst bei effizienter und effektiver Ausgestaltung des passiven und aktiven Finanzausgleichs verbleibt aufgrund divergierender ökonomischer Entwicklungen noch der oben erwähnte Korrekturbedarf. Folglich ist ein permanenter Ausgleich als Korrektiv erforderlich (*Finanzausgleich im engsten Sinn*).

Auf jeder föderalen Ebene können mit zunehmender europäischer Integration Diskrepanzen zwischen den zugewiesenen Aufgaben, den daraus folgenden

Ausgaben und den zur Verfügung gestellten Einnahmen entstehen. Dabei gewinnt der sogenannte "stille" oder auch "versteckte" bzw. "unsichtbare" Finanzausgleich an Bedeutung (13). Darunter sind jene zahlreichen (De-)Regulierungen der Europäischen Kommission zu verstehen, die die konkrete Umsetzung von Aufgaben vorsehen und dabei – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – die nachgeordneten Gebietskörperschaften fiskalisch be- und/oder entlasten bzw. den nationalen Entscheidungsspielraum einengen und/oder erweitern.

Da eine Neuabgrenzung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen aller europäischen Gebietskörperschaften vorerst kaum realisierbar erscheint, konzentriert sich aus pragmatischen Gründen die verbale Argumentation nunmehr auf die Modellierung eines europäischen Finanzausgleichs im engsten Sinn zwischen den EU-Mitgliedstaaten (14). Im folgenden stehen die finanziellen Beziehungen der beiden höchsten gebietskörperschaftlichen Ebenen im Mittelpunkt der Analyse: einerseits die supranationale EU-Ebene und andererseits die nationalen zentralstaatlichen Ebenen. Ein solcher *Europäischer Finanzausgleich* läßt sich dreifach erreichen:

- (1) *Horizontaler Finanzausgleich*: Die "reichen" EU-Staaten leisten Finanztransfers an die "armen" Mitgliedsländer (horizontaler Finanzausgleich in reiner Form).
- (2) *Vertikaler Finanzausgleich*: Die "armen" Mitgliedsländer erhalten von der supranationalen EU-Ebene mehr als die "reichen" EU-Staaten (vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt).
- (3) Auch eine *Kombination* aus (1) und (2) ist denkbar und möglich (kombiniertes Finanzausgleichsverfahren).

2.1 Zur Zielfunktion eines europäischen Finanzausgleichs

Die finanzwissenschaftliche Diskussion um die Zielvorgaben eines Finanzausgleichssystems wurde maßgeblich durch BUCHANAN und MUSGRAVE ge-

prägt (15). Sie leiten bestimmte Ziele der "fiscal equity" ab, die sich auch in eine europäische Zielfunktion integrieren lassen. So können für die fiskalische Gleichheit zwischen Gliedstaaten einer Europäischen Union exemplarisch fünf Ziele formuliert werden:

- (1) Gleichheit der öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben in den EU-Mitgliedsländern.
- (2) Gleichwertiges Versorgungsniveau mit öffentlichen Gütern und Leistungen in den EU-Regionen.
- (3) Äquivalenter Versorgungsgrad mit öffentlichen Gütern und Leistungen pro Einheit eigener Steuereinnahmen.
- (4) Wohlstandsneuvellierung durch Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen.
- (5) Gleiche Finanzkraft der EU-Mitgliedstaaten oder EU-Regionen.

Derartige, aus dem Prinzip der räumlichen und fiskalischen Gleichheit abgeleitete Zielvorgaben lassen sich jedoch "bestenfalls zwischen Regionen realisieren, in denen dieselben Lebensgewohnheiten und dieselbe Steuermoral herrschen" (16). Angesichts der großen sozio-ökonomischen Disparitäten zwischen den EU-Staaten und innerhalb der Mitgliedsländer erscheinen diese Zielvorstellungen kurz- und mittelfristig kaum realisierbar. Insofern bedürfen diese Ziele vorerst einer weniger stringenten Umsetzung und in erster Linie einer langfristigen Einbettung in eine europäische Ausgleichskonzeption.

Folgt man den konzeptionellen Auffassungen von PEFKEOVEN, ZIMMERMANN und der KOMMISSION, so ist es für die Konstruktion eines Finanzausgleichssystems zwischen EU-Mitgliedsländern zweckmäßig, sich an den Problemlösungen funktionstüchtiger Föderationen zu orientieren (17).

Zum Beispiel verfolgt der bundesdeutsche Finanzausgleich das Ziel, alle Bundesländer mit einer etwa gleichen Finanzausstattung pro Kopf der Bevölkerung zu versehen (entspricht Zielformulierung Nr. 5). Bei der Umsetzung dieser Zielvorgabe ist einerseits zwischen der unterschiedlichen regionalen Leistungsfähigkeit und andererseits den spezifischen regionalen Problembereichen, die auch nach einem Finanz-

ausgleich mitunter fortbestehen, zu unterscheiden. So können durch redistributive Finanzausgleichsmaßnahmen zwar die Unterschiede in den regionalen Finanzausstattungen gemindert werden, die Ursachen divergierender Leistungsfähigkeiten lassen sich damit aber bestenfalls langfristig beheben.

Sprechen nun die (supra-)nationalen Präferenzen für eine Nivellierung, d.h. eine Annäherung und keine Egalisierung, der regionalen Finanzausstattungen, so kann dies mit Hilfe eines systematischen Finanzausgleichs erfolgen. Mit einem solchen Finanzausgleichssystem ist die Definition von regionalen Ausgleichszielen verbunden, wie es im Rahmen der europäischen Integration in Art. 2 und 130 a EG-Vertrag geschehen ist. Die im EG-Vertrag formulierten Ausgleichsziele stehen für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im europäischen Staaten(ver)bund. Noch konzentrieren sich in der EU die Ausgleichsbemühungen auf die Zielgebiete der Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL) und des Kohäsionsfonds und damit einseitig auf einzelne Aufgabenbereiche. Folglich handelt es sich bei diesem fondsbezogenen supranationalen Finanzausgleich um keinen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzausstattung, sondern um ein zweckgebundenes Zuweisungssystem mit regionaler Zielsetzung.

In seiner kritischen Bestandsaufnahme der EG-Regionalpolitik kommt WANIEK zu dem Ergebnis, daß das räumliche Ausgleichsanliegen der Europäischen Gemeinschaften auch alternativ einen allgemeinen, ungebundenen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedsländern verfolgt und ökonomisch effizienter erreicht werden kann (18). Deshalb soll im folgenden für die EU ein langfristig anzustrebendes Modell eines allgemeinen, interregionalen und expliziten Finanzausgleichssystems mit vertikalen und horizontalen Komponenten abgeleitet werden.

2.2 Aspekte der Ausgestaltung:
Finanzkraft, Finanzbedarf
und Ausgleichsintensität

Um die Unterschiede zwischen Ausgaben und Einnahmen zu reduzieren, bedarf es eines Verteilungsschlüssels, der die Höhe zu leistender bzw. empfangender Transfers für alle betroffenen Gebietskörperschaften bestimmt. Dazu sind zunächst drei Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

(1) Die *Finanzkraft* jedes einzelnen EU-Mitgliedslandes ist zu erfassen. Im großen und ganzen spiegelt sich die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft in ihren absoluten Haushaltseinnahmen (i.d.R. Steuereinnahmen oder deren Bemessungsgrundlagen) zutreffend wider. Dabei geht es um das Aufkommen an eigenen Mitteln (inklusive der nachgeordneten nationalen Gebietskörperschaften) aus eigenen Einnahmequellen (19).

Die Finanzkraft wird anhand der *Finanzkraftmeßzahl* (FKM_i) quantifiziert. FKM_i drückt das für das Finanzausgleichsverfahren anrechenbare Finanzaufkommen der fiskalischen Einheit i aus.

(2) Bei der Ermittlung des *Finanzbedarfs* muß festgehalten werden, welche Ausgabenbelastung aus der Aufgabenerfüllung resultiert. Für die Bestimmung des Finanzbedarfs einer Gebietskörperschaft gibt es jedoch keinen objektiven Maßstab (20). So determinieren im allgemeinen die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Leistungen sowie das Versorgungs- und Kostenniveau den Finanzbedarf, wobei diese drei Determinanten das Ergebnis geographischer, historischer, kultureller und sozio-ökonomischer Unterschiede sind.

Da insbesondere die Nachfrage nach öffentlichen Gütern unbestimmt ist, wird der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft i.d.R. politisch festgelegt. Dazu wird meist ein Index aus einzelnen Indikatoren ($FBI_i = \text{Finanzbedarfsindikator pro Kopf}$) gebildet, der eine hinreichende Differenzierung bei der Pro-Kopf-Betrachtung zwischen den Gebietskörperschaften ermöglicht. Der Einfachheit halber wird

im folgenden unterstellt, daß der Finanzbedarf pro Kopf in allen EU-Ländern gleich sei (21).

Die *durchschnittliche Finanzkraft pro Kopfeines EU-Landes* i vor Finanzausgleich läßt sich mit Hilfe des Quotienten aus Finanzkraftmeßzahl (FKM_i) und der mit dem Finanzbedarfsindikator (FBI_i) gewichteten Bevölkerungszahl (B_i) bestimmen ($FKM_i / (B_i * FBI_i)$). Somit beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Finanzkraft q aller n EU-Länder ($n = 12$) vor Finanzausgleich:

$$q = \frac{\sum_{i=1}^n FKM_i}{\sum_{i=1}^n (B_i * FBI_i)}$$

Zusammenfassend kann die *Ausgleichsmeßzahl* ermittelt werden, die der fiskalischen Einheit i als Referenzgröße bei der Beurteilung der eigenen Finanzkraft vor Finanzausgleich dient. Die *Ausgleichsmeßzahl* (AMZ_i) einer Gebietskörperschaft i ergibt sich durch die Multiplikation der *durchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzkraft aller EU-Staaten* (q) mit der *Bevölkerungszahl* (B_i) und mit dem Finanzbedarfsindikator (FBI_i). Damit steht dem Land i folgende Ausgleichsmeßzahl als Referenzgröße zur Verfügung:

$$AMZ_i = q * B_i * FBI_i.$$

(3) Aus der Gegenüberstellung von *Finanzkraftmeßzahl* und *Ausgleichsmeßzahl* läßt sich die *Ausgleichsleistung* (Ausgleichszuweisungen oder Ausgleichsbeiträge) einer fiskalischen Einheit ableiten. Die relative Stärke der Finanzkraft eines Landes i , bezogen auf seine Ausgleichsmeßzahl, wird mit $r = FKM_i / AMZ_i$ vor Finanzausgleich und mit $r = FV_i / AMZ_i$ nach Finanzausgleichsverfahren ermittelt.

Inwieweit die Differenz von *Finanzkraft* und *Finanzbedarf* reduziert bzw. ein relatives Mindestniveau an Ausgleichsleistungen garantiert wird, hängt von der politisch zu bestimmenden *Ausgleichsintensität* (Teil- oder Vollausgleich) ab. Diese *Ausgleichsintensität* läßt sich als Prozentsatz (ψ) der Differenz von Finanzkraftmeßzahl und Ausgleichsmeßzahl definieren ($0 \leq \psi \leq 1$).

Ein EU-Land i gilt als finanzschwach und damit *ausgleichsberechtigt*, wenn

$FKM_i < AMZ_i$, als *finanzstark* und damit *ausgleichspflichtig*, wenn $FKM_i > AMZ_i$. Finanzschwache Länder erhalten Ausgleichszuweisungen, und finanzstarke Länder leisten Ausgleichsbeiträge.

Mit Blick auf die Europäischen Gemeinschaften sind aber noch zwei weitere Gesichtspunkte von Bedeutung (22):

(4) Es muß politisch geklärt sein, ob der Finanzausgleich seinem Gesamtvolumen nach vorher festgelegt werden soll und damit wie beim deutschen kommunalen Finanzausgleich plafoniert wird oder ob das horizontal zu transferierende Volumen wie beim deutschen Länderfinanzausgleich sich seiner Höhe nach erst im nachhinein ergeben soll.

(5) Ferner ist aus politischen und ökonomischen Gründen vor einem Finanzausgleich zu bestimmen, ob die monetären Transfers (Ausgleichszuweisungen) mit oder ohne Zweckbindung und/oder als Kompensationszahlung zufließen sollen.

2.2.1 Horizontale Komponente des Finanzausgleichssystems

Für ein horizontales Ausgleichsverfahren zwischen EU-Ländern sind folgende Aspekte zu berücksichtigen. Ein *finanzschwaches* EU-Land i weist aufgrund der Differenz von Ausgleichsmeßzahl und Finanzkraftmeßzahl einen Fehlbetrag auf ($AMZ_i > FKM_i \Rightarrow FB_i$). Dagegen verfügt ein *finanzstarkes* Land über einen Überschuß ($AMZ_i < FKM_i \Rightarrow \ddot{U}S_i$). Formal haben der Fehlbetrag ein positives und der Überschuß ein negatives Vorzeichen.

Im Zuge des horizontalen Finanzausgleichs leisten die ausgleichspflichtigen an die ausgleichsberechtigten Länder *Ausgleichsleistungen*. Diese Ausgleichsleistungen stellen für Zahlerländer horizontale Ausgleichsbeiträge (HAB_i) dar. Für die Empfängerländer handelt es sich um *horizontale* Ausgleichszuweisungen (HAZ_i).

Das horizontale Finanzausgleichsverfahren entspricht einem "Nullsummenspiel", d.h. ($\sum HAZ_i = \sum HAB_i$).

Die *Ausgleichsintensität* ψ determiniert das Finanzausgleichsziel hinsichtlich des angestrebten Finanzvolumens (FV_i) nach Finanzausgleich und bestimmt damit das erforderliche Transfervolumen (TV_i). Mit Hilfe des *horizontalen Ausgleichsgrades* α , der ebenfalls politisch festzulegen ist, wird im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs geklärt, mit welchem Prozentsatz der ermittelte Fehlbetrag finanzschwacher EU-Länder ausgeglichen bzw. der Überschuß finanzstarker Länder zur Finanzierung der Ausgleichsbeiträge herangezogen werden soll ($0 \leq \alpha \leq 1$). Wird nur die horizontale Komponente des Finanzausgleichssystems praktiziert, dann ist $\psi = \alpha$.

Der Ausgleichsgrad α bestimmt nun die Ausgleichsleistungen, die ausgleichsberechtigte Länder in Form von Zuweisungen (HAZ_i) empfangen bzw. die finanzstarke Länder als Ausgleichsbeiträge (HAB_i) zu finanzieren haben.

Der maximale EU-weite Bedarf an *Finanzausgleichsmasse* (FAM) ergibt sich aus der Summe der Fehlbeträge ($\sum FB_i$). Zur Finanzierung dieses maximalen Bedarfs steht bei horizontalen Finanzausgleichskomponenten die Summe der Überschüsse ($\sum \ddot{U}S_i$) zur Verfügung.

Das *Finanzvolumen* eines Landes i nach horizontalem Finanzausgleich ergibt sich somit aus

$$(1) FV_i = FKM_i + \alpha * (AMZ_i - FKM_i)$$

2.2.2 Vertikale Komponente des Finanzausgleichssystems

Neben den *horizontalen Ausgleichsleistungen* der EU-Länder ließe sich auch ein *vertikaler europäischer Ausgleichsbeitrag* (VAB) ableiten, der nur an finanzschwache EU-Länder geleistet wird. Er besteht aus den originären Einnahmen der EU (Zölle, Abschöpfungen, MwSt- und BSP-Anteil) oder Teilen davon und stellt die vertikale Komponente mit horizontalem Ausgleichseffekt im Gesamtsystem dar.

Der vertikale Ausgleichsbeitrag entspricht den relevanten Ausgleichszuweisungen der höchsten fiskalischen

Einheit (EU-Ebene) an die nachgeordneten EU-Ebenen (hier: EU-Mitgliedsländer; denkbar wären aber auch EU-Regionen).

Auch die *vertikale Ausgleichszuweisung* (VAZ_i) der europäischen Ebene an eine finanzschwache Einheit i wird von der Finanzkraftmeßzahl (FKM_i), der Ausgleichsmeßzahl (AMZ_i) und damit vom jeweiligen Finanzbedarfsindikator (FBI_i) sowie der Bevölkerungszahl (B_i) determiniert. Die Multiplikation des Fehlbetrages (FB_i) mit dem vertikalen Ausgleichsgrad ($0 \leq \beta \leq 1$) bestimmt die *vertikale Ausgleichszuweisung* (VAZ_i) der EU-Ebene an das Empfängerland i . Wird nur ein vertikaler und kein horizontaler Finanzausgleich praktiziert, dann ist $\psi = \beta$. Werden dagegen horizontale und vertikale Ausgleichskomponenten miteinander verknüpft, so ist $\psi = \alpha + \beta$. Mit Hilfe einer Dummy-Variablen θ kann formal gewährleistet werden, daß nur ausgleichsberechtigte EU-Länder in den Genuß von VAZ_i kommen (23).

$$(2) VAZ_i = \theta * \beta * (AMZ_i - FKM_i)$$

Das *Finanzvolumen* eines ausgleichsberechtigten Landes i nach vertikalem Finanzausgleich ergibt sich aus

$$(3) FV_i = FKM_i + VAZ_i$$

2.3 Modellanalyse des europäischen Finanzausgleichsverfahrens

Vor dem Finanzausgleichsverfahren verfügt jedes EU-Land zunächst über sein anrechenbares Finanzaufkommen, das in FKM_i zum Ausdruck kommt. Nach *horizontalem* und *vertikalem Finanzausgleich* verfügt jedes beteiligte Land über folgendes Finanzvolumen FV_i :

$$(4) FV_i = FKM_i + \alpha * (AMZ_i - FKM_i) + \theta * \beta * (AMZ_i - FKM_i) = FKM_i + (\alpha + \theta * \beta) * (AMZ_i - FKM_i)$$

Das *Finanzvolumen* eines Landes nach Finanzausgleich hängt einerseits von seiner *Finanzkraftmeßzahl* und seiner *Ausgleichsmeßzahl* ab, deren Differenz bestimmt, ob es sich um ein *ausgleichspflichtiges* oder *ausgleichsberechtigtes* Land handelt; andererseits von der

Ausgleichsintensität und deren Aufteilung in horizontale und vertikale *Ausgleichsgrade*. Die formale Darstellung dieses funktionalen Zusammenhanges lautet:

$$(5) \text{ FV}_i = \text{FKM}_i (\text{FKM}_i, \text{AMZ}_i, \alpha, \beta)$$

2.3.1 Konstitutive Kriterien für das Ausgleichsverfahren

Nach Klärung der relevanten Determinanten des europäischen Finanzausgleichsmodells folgt im nächsten Schritt die Erörterung der Anforderungen, die ein solches Ausgleichssystem zu erfüllen hat. Im Hinblick auf ein konsistentes und formal überzeugendes Finanzausgleichssystem sind nach BUHL/PFINGSTEN und FUEST/LICHTBLAU oder in Anlehnung an MICHALK, TAUBE, HÜTHER und LENK folgende Kriterien konstitutiv (24):

- *Vollständige Verteilung*: Die Summe der für den Ausgleich aufzubringenden Beiträge entspricht den Ausgleichszuweisungen, d.h. die Summe aller verfügbaren Finanzvolumina ergibt sich nach Zu- und Abrechnung aller horizontalen Ausgleichszuweisungen bzw. Ausgleichsbeiträge sowie nach Addition des vertikalen Ausgleichsbeitrags.
- *Monotonie der Ausgleichsmeßzahl und der vertikalen Ausgleichsbeiträge*: Erhöht sich ceteris paribus die Finanzkraftmeßzahl einer fiskalischen Einheit, so dürfen sich die verfügbaren Finanzvolumina nach Finanzausgleich bei keiner der übrigen fiskalischen Einheiten verringern. Das Finanzvolumen einer fiskalischen Einheit darf ferner nicht sinken, wenn ceteris paribus der Bedarfsindikator steigt. Das gleiche gilt für den Fall, daß die vertikalen Ausgleichszuweisungen steigen.
- *Stetigkeit*: Die marginale Änderung der Ausgangsdaten von Finanzkraftmeßzahl, Bevölkerung und Finanzbedarfsindikator darf keine abrupten Änderungen in den Ergebnissen der Finanzvolumina pro Kopf nach Finanzausgleich hervorrufen. Bei steigender Finanzkraftmeßzahl eines Landes i kommt es demnach ceteris paribus entweder zu einem kontinuierlichen Absinken der Zu-

weisungen oder zu einem kontinuierlichen Ansteigen der Ausgleichsbeiträge.

- *Konstanz der Rangfolge*: Die Rangfolge der Finanzkraft vor Finanzausgleich muß auch nach dem Ausgleichsverfahren beibehalten werden, d.h. die Reihenfolge der Länder bezüglich der Finanzkraft je Einwohner wird durch den Finanzausgleich nicht verändert. Eine weniger strenge Auslegung des Prinzips fordert lediglich, daß kein finanzschwaches Land nach dem Finanzausgleich über eine höhere Finanzkraft verfügen darf als ein ursprünglich finanzstarkes Land.
- *Anreizkompatibilität*: Dazu gehören neben einer ökonomisch sinnvollen Definition der Finanzkraft und des Finanzbedarfs insbesondere eine Umverteilungsintensität, die eine "Übernivellierung" vermeidet, d.h. die marginalen Abschöpfungsquoten einer erhöhten Finanzkraft müssen (deutlich) kleiner als eins sein, da sonst ein konfiskatorischer Effekt mit negativer Anreizwirkung entsteht.
- *Transparenz*: Die zugrundegelegten Regeln und Verfahrensweisen müssen technisch einfach, allgemeinverständlich, durchschaubar und stringent handhabbar sein. Anzumerken ist jedoch, daß für die politische Konsensfähigkeit eine zunehmende Intransparenz mitunter sogar gewollt ist (25).
- *Effizienz*: Allokationseffizienz soll durch die Internalisierung regionaler Spillovers gewährleistet werden. Wohlfahrtsverluste durch die bisherige selektiv-interventionistische Regionalpolitik sollen durch nunmehr ungebundene Transfers zum Haushaltsausgleich vermieden werden. Das politische und ökonomische Verbundprinzip sollte weitgehend beachtet werden, um die Tendenz zur Ineffizienz einzudämmen (26).
- *Eignung*: Das zu etablierende System des Finanzausgleichs soll durch ein geeignetes Finanzvolumen je EU-Land zu gleichwertigen europäischen Lebensverhältnissen entsprechend der Zielfunktion

beitragen. Dazu gehört aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie auch eine geringere Strategiefanfälligkeit (Spieltheorie), die sich durch eindeutige, vollständige und widerspruchsfreie Festlegungen verwirklichen läßt.

In der Literatur werden die formalen Kriterien und/oder Prinzipien eines rationalen Finanzausgleichs inhaltlich oft unterschiedlich belegt. Insofern lassen sich die konstitutiven Kriterien nicht nur differenzierter abgrenzen oder um weitere Anforderungen ergänzen, sondern auch modellbezogen verfeinern (27). Mit den formulierten Kriterien ist jedoch das Anforderungsprofil des Finanzausgleichsmodells für den Fortgang der Analyse hinreichend skizziert.

2.3.2 Das kombinierte Finanzausgleichsverfahren

Das *Finanzvolumen* eines EU-Landes i nach horizontalem und vertikalem Finanzausgleich ergibt sich aus Formel (4). Dabei sind zu unterscheiden:

(4.1) Finanzstarke und damit ausgleichspflichtige Länder, wenn $(\text{AMZ}_i - \text{FKM}_i) < 0$,

$$\begin{aligned} \text{FV}_i &= \text{FKM}_i + \alpha * (\text{AMZ}_i - \text{FKM}_i) \\ &= \text{FKM}_i + \alpha * (\text{ÜS}_i) \\ &= \text{FKM}_i - \text{HAB}_i \end{aligned}$$

(4.2) Finanzschwache und ausgleichsberechtigte Länder, wenn $(\text{AMZ}_i - \text{FKM}_i) > 0$

$$\begin{aligned} \text{FV}_i &= \text{FKM}_i + \alpha * \text{FB}_i + \beta * \text{FB}_i \\ &= \text{FKM}_i + \text{HAZ}_i + \text{VAZ}_i \end{aligned}$$

Daraus läßt sich nunmehr das *Transfer-volumen* ($\text{TV}_i = \text{FV}_i - \text{FKM}_i$) ableiten und die Nettoposition als Zahler bzw. Empfänger ermitteln. Der Ausdruck TV_i zeigt an, um welchen Ländertypus es sich handelt:

$$\begin{aligned} \rightarrow \text{TV}_i < 0: & \text{Nettozahler,} \\ & \text{wenn } \text{FV}_i < \text{FKM}_i \\ \text{TV}_i &= \text{HAB}_i \\ &= \text{FV}_i - \text{FKM}_i < 0 \end{aligned}$$

oder

$$\begin{aligned} \rightarrow \text{TV}_i > 0: & \text{Nettoempfänger,} \\ & \text{wenn } \text{FV}_i > \text{FKM}_i \\ \text{TV}_i &= \text{VAZ}_i + \text{HAZ}_i \\ &= \text{FV}_i - \text{FKM}_i > 0 \end{aligned}$$

Damit nun ein finanzschwaches EU-Land nicht nach dem Finanzausgleich

eine überdurchschnittliche Finanzausstattung aufweist, gilt für den horizontalen und vertikalen Ausgleichsgrad bzw. für die Ausgleichsintensität

$$(6) \alpha + \beta = \psi \leq 1.$$

Die Rangfolge der Länder in der Finanzausstattung pro Kopf wird von $FKM_i / (B_i \cdot FBI_i)$ vor bzw. von $FV_i / (B_i \cdot FBI_i)$ nach Finanzausgleich bestimmt und erfährt während des Finanzausgleichsverfahrens weder durch den jeweiligen Teilausgleich der "Finanzschwäche" ($HAZ_i + VAZ_i$) noch durch die Finanzierungslast der finanzstarken Länder (HAB_i) eine Veränderung.

2.3.3 Modellergebnis und finanzpolitische Gestaltungsfreiheit

Die Ausführungen haben gezeigt, daß insbesondere die politisch festzulegende Umverteilungsintensität (ψ) und ihre beiden Umverteilungsgrade (α und β) eine zentrale Rolle spielen. Zwischen Umverteilungsintensität und Umverteilungsgrad besteht folgende funktionale Abhängigkeit: $\psi = \psi(\alpha, \beta)$, d.h. mit α und β liegt auch ψ fest. Somit können immer nur zwei der drei Größen autonom bestimmt werden.

Erstens: Bei $\psi = 0$ findet *kein* und bei $\psi > 0$ findet *ein* Finanzausgleich statt. Die Bestimmung von α und/oder β als Umverteilungsgrade determinieren den jeweiligen Beitrag der horizontalen und/oder vertikalen Komponente zur Verwirklichung der gewünschten Umverteilungsintensität des Finanzausgleichsverfahrens.

Zweitens: Bei $\alpha = 1$ findet ein Vollausgleich im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs statt, d.h. die Finanzkraft aller Länder ist nach Finanzausgleich vollkommen nivelliert (Nullsummenspiel). Unabhängig von der nationalen Finanzkraftmeßzahl (FKM_i) verfügt jedes Mitgliedsland nach dem Finanzausgleichsverfahren über seine Ausgleichsmeßzahl (AMZ_i). Da es nunmehr weder finanzstarke noch finanzschwache Länder gibt, entfällt bei vollkommener Nivellierung der Finanzkraftunterschiede die Notwendigkeit eines vertikalen Finanzausgleichs mit horizontalem Effekt.

Drittens: Bei $\alpha = 0$ und $\beta < 1$ behält jedes EU-Land sein anrechenbares Finanzaufkommen FKM_i und erhält nur, falls finanzschwach, die nach der AMZ_i anrechenbare europäische Ausgleichszuweisung (VAZ_i). Unter diesen Umständen wird ein vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt praktiziert, der sich der Höhe nach ausschließlich an der "Unterdurchschnittlichkeit" ($AMZ_i > FKM_i$) der finanzschwachen Länder orientiert. Bei $\beta = 1$ erfolgt – falls der Plafonds ausreicht – ein Vollausgleich der finanzschwachen EU-Länder über die vertikale Finanzausgleichskomponente.

Viertens: Die europäische Wirklichkeit dürfte zwischen den beiden Polen "Vollausgleich" und "Kein Ausgleich" liegen. Da weder vollständige Egalität noch völliger Verzicht auf einen Finanzausgleich politökonomisch erstrebenswert scheint, wird für $(\alpha + \beta)$ ein Wert größer Null und kleiner Eins europaweit konsensfähig sein ($0 < \psi < 1$), d.h. es käme zu einem Teilausgleich.

Fünftens: Im Rahmen des *finanzpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses* sind folgende Ansatzpunkte klärungsbedürftig:

- Welche Staatseinnahmen oder welche Bemessungsgrundlage sind für die Ermittlung der Finanzkraft FKM_i verwendbar?
- Tangiert das Problem der nationalen Einnahmenautonomie und der EU-weiten Harmonisierung grundsätzlich die Operationalisierung eines europaweiten Finanzausgleichs?
- Solange keine umfassende Steuer- und Einnahmenautonomie für die supranationale EU-Ebene besteht, bleibt diskussionsbedürftig, ob die Einnahmenezuweisungen der Mitgliedstaaten an diese Ebene als Vorwegabzug bei der Ermittlung der FKM_i zu berücksichtigen sind.
- Inwiefern sollen vorhandene Sonderlasten und/oder die Veredelung von Einwohnerzahlen bei der Ermittlung des Bedarfs (FBI_i) berücksichtigt werden?
- Zur Bestimmung der politisch gewünschten Umverteilungseffekte sind die Umverteilungsintensität ψ sowie deren horizontale und verti-

kale Umverteilungsgrade (α, β) festzulegen.

2.4 Kritische Anmerkungen zum modellierten Finanzausgleichsverfahren

Bereits im bundesdeutschen Länderfinanzausgleich und im kommunalen Finanzausgleich macht die Ermittlung der Finanzkraft, des Finanzbedarfs und der Höhe des Ausgleichs besondere Schwierigkeiten. Insofern erscheint eine europaweite Lösung für zwölf "enfants terribles" als ein nahezu utopisches Unterfangen.

Das skizzierte Verfahren des Finanzausgleichs wird von der nationalen bzw. regionalen Leistungsfähigkeit geprägt, ohne aber den erforderlichen "Input" bei der Beurteilung der divergierenden "Outputs" zu würdigen. Insofern besteht die Gefahr, daß ein institutionalisierter europäischer Finanzausgleich die Anreize zur Selbsthilfe mindert und die Gewöhnung an Transfers zu einer Anspruchsmentalität der Empfängerländer führt.

Ein weiterer Kritikpunkt eines solchen Finanzausgleichsmodells ist darin zu sehen, daß zum einen die Finanztransfers nach Maßgabe der Situation des gesamten EU-Landes ermittelt werden und nicht auf Regionen unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten abzielen. Zum anderen müßten die Transfers der ökonomischen Theorie des Föderalismus folgend – entgegen der gängigen EU-Praxis und von Internalisierungszuweisungen vorhandener "spillovers" abgesehen – in ungebundener Form geleistet werden, damit die nationalen Präferenzen bei der Mittelverwendung nicht verzerrt werden.

Die EU-weite Diskussion um regionale Disparitäten drückt sich nicht in einer nivellierenden nationalen Gesamtlage aus, sondern im Wohlstandsgefälle (Bsp. Synthetischer Index) zwischen den Regionen der NUTS-Ebenen quer über alle Mitgliedstaaten hinweg. Insofern berücksichtigt das Finanzausgleichsmodell Regionen als nationalstaatliches Ganzes, obwohl nur in den seltensten Fällen ein gesamtes EU-

Land einer einzigen regionalen Problemgruppe angehört (28).

Den Ausführungen von TIETMEYER zufolge läßt ein "ausgeklügeltes Finanzausgleichssystem zu nationalem finanzpolitischen Fehlverhalten geradezu" (29) ein. So beruht die mangelnde Durchschlagskraft der bisherigen Anstrengungen auf dem Gebiete der Kohäsion zum Teil auch auf dem "unsoliden nationalen Wirtschaftsgebaren" (30). Ein solches Fehlverhalten könnte leicht zu einer Überforderung der "euroföderalistischen Solidargemeinschaft" führen und die Geberländer ausschließlich in die Rolle des "Zahlmeisters" drängen, während die Nehmer- bzw. Empfängerländer eine "Kostgängermentalität" (32) entwickeln. Zu berücksichtigen ist ferner, daß bei den existierenden Entwicklungsunterschieden praktisch jedes Finanzausgleichssystem an seine Kapazitätsgrenze stoßen muß (33). Damit ergibt sich auf EU-Ebene eine vergleichbare Problemlage wie im Finanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland mit der Berücksichtigung der neuen Länder.

Nachdem es sich bei den obigen Anmerkungen um ernstzunehmende Argumente handelt, müssen für ein europäisches Finanzausgleichsverfahren folgenden Restriktionen gelten:

- Nicht nur für die Festlegung der EU-Einnahmen, sondern auch für den Europäischen Finanzausgleich muß jeweils auf eine EU-weit einheitlich bestimmbare nationale bzw. regionale Finanzkraft zurückgegriffen werden können (harmonisierte Bemessungsgrundlage).
- Die Intensität des Ausgleichs bzw. der Ausgleichsgrad müssen losgelöst von den sog. Zahlmeistertheorien gesehen werden.
- Um das europaweite Solidaritätsgefühl nicht überzustrapazieren, wird auch im Rahmen des europäischen Finanzausgleichsverfahrens eine vorher fixierte Summe festzulegen sein (Plafondierung).
- Der Finanzbedarf läßt sich nur approximativ nach dem Bedarf ganzer Länder oder Regionen festlegen,

d.h. ärmere Gebietskörperschaften erhalten einfach mehr.

- Eine Zweckbindung der Mittel erscheint trotz allokationstheoretischer Bedenken, insbesondere aus Gebersicht, unverzichtbar. Dies gilt solange, wie das Solidaritätsgefühl eher noch schwach ausgeprägt und die ökonomische Rationalität in der Verausgabung der Mittel national wie regional unterschiedlich ist.

Insgesamt wird deutlich, daß das skizzierte Finanzausgleichsverfahren im Grunde nur in einer ausgebauten Föderation (Europäische Union als Bundesstaat o.ä.) mit einem ausgeprägten Solidaritätsgefühl funktionieren kann. Insofern handelt es sich bei unserem Modell um eine langfristige Perspektive der europäischen Integration.

3 Ein europäisches Rechenexempel

Das empirische Modell abstrahiert zwar von der Wirklichkeit in mehrfacher Weise, legt aber gleichzeitig eine überschaubare Anzahl von bedeutsamen Zusammenhängen vereinfachend offen. Anhand der folgenden Variantenrechnung lassen sich die monetären Dimensionen eines europaweiten Finanzausgleichs exemplarisch verdeutlichen:

- *Variante A* simuliert einen vertikalen Finanzausgleich mit plafondiertem Budgetvolumen.
- *Variante B* zeigt einen Teilausgleich bei simultanem Einsatz von horizontalen und vertikalen Ausgleichskomponenten.
- *Variante C* verdeutlicht die Konsequenzen einer sehr hohen Ausgleichsintensität.
- *Variante D* spiegelt die europäische Wirklichkeit wider, d.h. fehlender horizontaler Finanzausgleich und vertikale Ausgleichszuweisungen an alle EU-Staaten ("Juste Retour").

3.1 Vier-Varianten-Rechnung zum europäischen Finanzausgleich

Die Finanzkraftmeßzahl (FKM_i) der zwölf EU-Länder läßt sich nur schwer ermitteln. Als Basis der nationalen Finanzkraft wurde die harmonisierte Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage gewählt, wie sie zur Berechnung der EU-Eigenmittel herangezogen wird. Ebenso gut hätte man auch Steuer- und Abgabenquoten der EU-Länder oder das Bruttosozial- (bzw. Bruttoinlands-)produkt als Indikator der Finanzkraft zugrunde legen können. Die MwSt-Bemessungsgrundlage hat jedoch den Vorteil, daß sie EU-weit harmonisiert und damit unmittelbar vergleichbar ist. Ihr Nachteil ist, daß sie sich als Leistungsindikator wenig eignet. Umgekehrt verhält es sich beim BSP oder BIP.

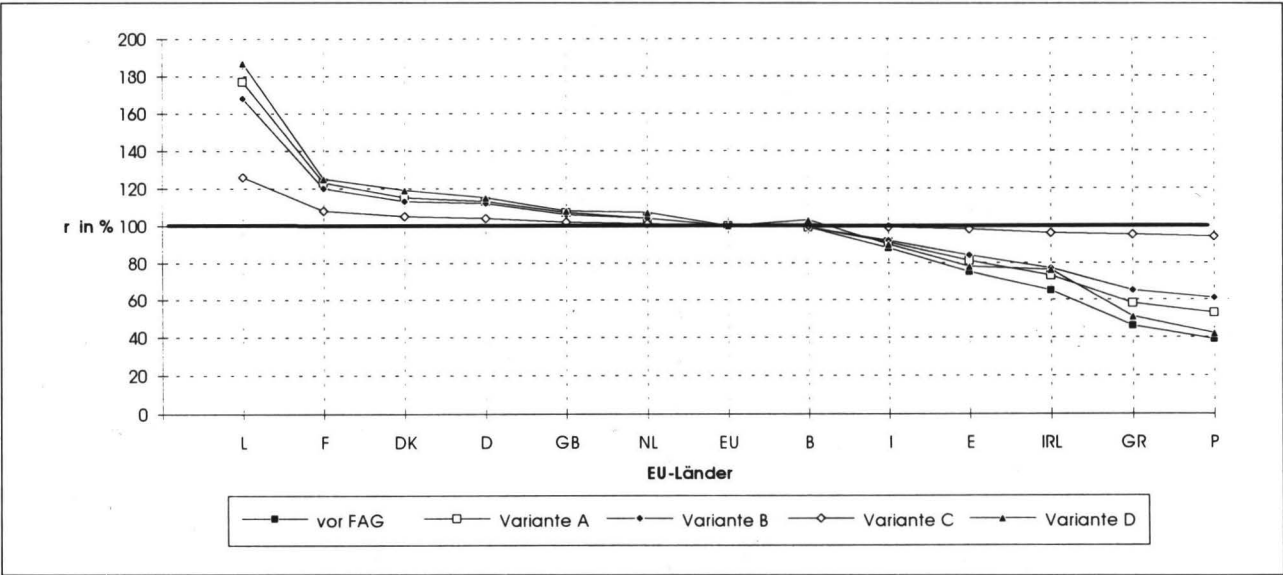
Die Datenbasis bezieht sich auf die Zahlenangaben der aktuellen amtlichen und nicht-amtlichen Statistik für das Jahr 1991. Aktuellere Daten konnten noch nicht herangezogen werden, weil es sich um vorläufige und teilweise nicht für alle EU-Länder verfügbare Größen handelt.

Die Finanzierungsanteile der Mitgliedstaaten zum EU-Budget werden bei der Ermittlung der Finanzkraft nur insofern berücksichtigt, als sie bereits im Vorwegabzug die MwSt-Bemessungsgrundlage mindern. Somit wird ein möglicher nivellierender Effekt der Lastverteilung der EU-Mitgliedschaft über das EU-Einnahmensystem nur implizit beachtet.

Um im Rahmen des Finanzausgleichs die finanzschwachen EU-Länder auf ein durchschnittliches Niveau an Finanzkraft zu heben, bedarf es etwa **434,5 Mrd. DM** an (Finanz-)Ausgleichsmasse. Bedenkt man, daß für den vertikalen Finanzausgleich mit horizontalem Effekt durch das EU-Budget 1991 nur rd. 100 Mrd. DM zur Verfügung standen, so läßt sich unschwer die monetäre Größenordnung eines maximalen europäischen Finanzausgleichs erkennen.

Das Diagramm visualisiert die Rechenergebnisse der vier Varianten und zeigt den unmittelbaren Vergleich in Pro-

Vier-Varianten-Rechnung 1991: Relative Finanzkraft eines Landes bezogen auf dessen Ausgleichsmeßzahl



Kopf-Größen der Finanzkraft vor Finanzausgleich und nach Variantenrechnung. Es zeigt die mehr oder weniger sichtbar nivellierenden Effekte. Dabei bezieht sich die Finanzkraft pro Kopf auf die jeweilige Ausgleichsmeßzahl. Der Buchstabe r auf der Ordinate verdeutlicht die relative Finanzkraftstärke eines EU-Landes (siehe Länderabkürzungen auf der Abszisse) bezogen auf dessen Ausgleichsmeßzahl.

3.1.1 Variante A: Vertikaler Finanzausgleich mit Plafondierung

Variante A unterstellt, daß ausschließlich über den EU-Haushalt vertikale Ausgleichszuweisungen (VAZ) an finanzschwache Länder erfolgen. Das für einen vertikalen Finanzausgleich zur Verfügung stehende EU-Budget weist mit einem Umfang von rd. 100 Mrd. DM nur etwa 23,6 % der maximalen Finanzausgleichsmasse (rd. 434,5 Mrd. DM) auf. Damit kann beispielsweise eine Ausgleichsintensität von 0,23 realisiert werden ($\psi = \beta = 0,23$) (34). Es liegt kein horizontaler Finanzausgleich zwischen den EU-Ländern, sondern nur ein plafondierter vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt zwischen EU-Ebene und ausgleichsberechtigten EU-Staaten vor. Formal errechnet sich das Finanzvolumen eines EU-Landes nach Finanzausgleich aus den Gleichungen (2) $100 \text{ Mrd. DM} = \text{VAB} = \sum \text{VAZ}_i = 1$

$\cdot 0,23 \cdot \sum \text{FB}_i$ und (3) $\text{FV}_i = \text{FKM}_i + 0,23 \text{ FB}_i = \text{FKM}_i + \text{VAZ}_i$. Der nivellierende Effekt ist angesichts des vorhandenen Disparitätenmusters ausgesprochen gering. Zwar ist bei den vier schwächsten Ländern (Spanien, Irland, Griechenland, Portugal) ein finanzkraftstärkender Effekt deutlich abzulesen. Er ist aber von der jeweiligen Ausgleichsmeßzahl noch weit entfernt. Spanien (E) erreicht über 80 %, Irland (IRL) erzielt über 70 % der jeweiligen Ausgleichsmeßzahl (AMZ) als Finanzvolumen (FV), jedoch bleiben Portugal (P) und Griechenland (GR) unter 60 %.

3.1.2 Variante B: Teilausgleich mit horizontalen und vertikalen Komponenten

Variante B zeigt die Ergebnisse bei simultanem Mechanismus des Finanzausgleichs mit horizontalem und vertikalem Effekt ($\alpha = 0,12$; $\beta = 0,23$). Dabei wurde die Ausgleichsintensität auf 35 % der maximalen Ausgleichsmasse beschränkt. Dieses in Prozentpunkten formulierte Ausgleichsziel wird durch einen horizontalen Teilausgleich in Höhe von 12 % und einen vertikalen Teilausgleich von 23 % erreicht. Da jetzt die ausgleichspflichtigen Länder durch ihre horizontalen Ausgleichsbeiträge (HAB_i) für die Finanzierung der horizontalen Ausgleichszuweisungen (HAZ_i) aufkommen müssen, entsteht

ein deutlich nivellierender Effekt sowohl von der oberen als auch unteren Marge des Disparitätenmusters her. Nettoempfänger sind ausschließlich die als ausgleichsberechtigt eingruppierten EU-Staaten. Sie verfügen nach Finanzausgleich über $\text{FV}_i = \text{FKM}_i + \text{HAZ}_i + \text{VAZ}_i$. Um eine Ausgleichsintensität von 0,35 zu realisieren, ist ein Transfervolumen von über 152 Mrd. DM erforderlich. Dabei entfallen auf die ausgleichspflichtigen EU-Staaten horizontale Ausgleichsbeiträge von insgesamt über 52 Mrd. DM. Formal stellt sich dieser Zusammenhang nach Gleichung (4) $\text{FV}_i = \text{FKM}_i + 0,12 \cdot (\text{AMZ}_i - \text{FKM}_i) + \theta \cdot 0,23 \cdot (\text{AMZ}_i - \text{FKM}_i)$ dar. Im Rahmen dieser Variante erreichen die beiden finanzschwächsten Mitglieder (Portugal, Griechenland) über 60 % ihrer AMZ als FV.

3.1.3 Variante C: Ausgleichsintensität von 90 %

Im Rahmen der Variante C wird die unterstellte Ausgleichsintensität $\psi = 0,9$ mit Hilfe des horizontalen Ausgleichsgrades $\alpha = 0,67$ und des vertikalen Ausgleichsgrades $\beta = 0,23$ realisiert. Nach Abschluß des Finanzausgleichsverfahrens verfügen alle finanzschwachen Länder über ein Finanzvolumen, das mehr als 90 % ihrer Ausgleichsmeßzahl entspricht. Die deutlich nivellierende Wirkung ist der Vier-Varianten-Übersicht zu entnehmen. Die finanz-

starken Länder haben insgesamt horizontale Ausgleichsbeiträge von rd. 285 Mrd. DM aufzubringen. Der supranationalen EU-Ebene steht nach wie vor nur das (plafondierte) Budgetvolumen für den vertikalen Ausgleichsbetrag (VAB) zur Verfügung. Aus politischer Perspektive disqualifiziert das Transfervolumen von annähernd 385 Mrd. DM jedoch diese Variante.

3.1.4 Variante D: "Juste retour"

Die Variante D simuliert ein Finanzausgleichsverfahren, wie es der europäischen Wirklichkeit am nächsten kommt. Es findet kein horizontaler Ausgleich statt, und alle EU-Staaten – unabhängig davon, ob als finanzstark oder finanzschwach eingruppiert – fordern aus dem EU-Budget gemäß ihrer (subjektiv empfundenen) nationalen Bedürftigkeit vertikale Ausgleichszuweisungen. Die vertikalen Ausgleichszuweisungen (VAZ_i) entsprechen den tatsächlichen Rückflüssen der EU für das Jahr 1991 an die Mitgliedstaaten. Damit kommt es bei gegebener Plafondierung des EU-Budgets zu einem vertikalen Finanzausgleich mit geringem nivellierenden Effekt. Im Falle von Belgien (B) führt das praktizierte Finanzausgleichsverfahren zu einer Übernivellierung, d.h. das ausgleichsberechtigte Belgien gehört nach Finanzausgleich zu den finanzstarken Ländern.

3.2 Anmerkungen zu Variantenvariationen

Die exemplarisch durchgeführten Berechnungen zeigen zwar die Spannweiten eines europäischen Finanzausgleichs, sie repräsentieren aber nur eine geringe Auswahl möglicher Varianten. So ließen sich u.a. die formalen Parameter verändern und/oder ergänzen. Zum Beispiel könnte ein Mindestniveau an Finanzvolumen in Prozent der Ausgleichsmeßzahl garantiert werden. Dazu wären aber national unterschiedliche Ausgleichsgrade zu berechnen, die das Finanzvolumen (FV_i) nach Finanzausgleich auf das gewünschte Mindestmaß heben. Die zu-

grundegelegte Modellanalyse ist jederzeit erweiterbar und kann durch Variation der Parameter auch zunehmender Komplexität Rechnung tragen.

Anmerkungen

(1) Der Vertrag über die Europäische Union wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht paraphiert und trat am 1. November 1993 in Kraft. Bereits am 8. November 1993 beschlossen die EG-Außenminister, den Ministerrat fortan "Rat der Europäischen Union" zu nennen. Damit haben sie zunächst für erhebliche Verwirrung gesorgt, weil die EG als institutioneller Rahmen für die supranationale Zusammenarbeit nicht nur formal weiterbesteht und im Gegensatz zur EU auch Rechtspersönlichkeit besitzt. Im allgemeinen Sprachgebrauch hat bereits das Kürzel EU die altvertraute EG fast vollständig ersetzt.

(2) FRANCKE, H.-H.: Zukunftsprobleme der europäischen Integration – von Maastricht zu einem europäischen Finanzausgleichssystem? Hrsg.: Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. – Freiburg 1993. = Diskussionsbeitrag, Nr. 22/93, S. 1. Siehe hierzu auch PEFKEOVEN, R.: Deutscher Finanzausgleich: Modell für Europa? In: EG-Magazin (1991) 9, S. 26–29, hier S. 26 f.

(3) LAMMERS, K.: Braucht die EG einen Finanzausgleich? In: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht. Tagungsband zur Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute. – Berlin 1993. = Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 41, S. 189–200, hier S. 199. So auch SCHÄFERS, M.: Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Integrationspolitische Einordnung, Darstellung und Erfolgskontrolle. – Baden-Baden 1993, S. 191

(4) FRANZMEYER, F.: Aufgaben und Funktionsweise der EG-Strukturfonds: Kritische Würdigung eines Reformkonzepts. In: Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration. Hrsg.: ZIPPEL, W. – München 1993, S. 83–98, hier S. 97

(5) Tichy, G.: Gibt es ein optimales europäisches Integrationsgebiet? In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (1993) 5, S. 229–234, hier S. 233. Ähnlich bei NIENHAUS, V.: Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (1993) B 18, S. 28–38, hier S. 37

(6) Europäische Wirtschaftsordnung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. Hrsg.: Bundesministe-

rium für Wirtschaft. – Bonn 1989. = Studienreihe 61, S. 22

(7) Ebenda, S. 27

(8) Vgl. dazu OHR, R.: Das Manifest der 60 Professoren: Maastricht – eine Gefahr für Europa. Interview. In: Das Wirtschaftsstudium (1992) 7, S. 524–525. Die deutsche Diskussion nach Maastricht wird im Anhang der Analyse von KRÄGENAU, H.; WETTER, W.: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. – Baden-Baden 1993, S. 399 f. umfangreich dokumentiert.

(9) LEIBFRTZ, W.: Wohin führt die Europäische Währungsunion? In: Ifo-Schnelldienst (1992) 11, S. 3–8, hier S. 3

(10) BOHLEY, P.: Maastricht: Der Föderalismus bleibt auf der Strecke. In: EG-Magazin (1992) 11, S. 30–37, hier S. 36

(11) Zu den Erfahrungen mit dem bisherigen "Transferverfahren" innerhalb des Einnahmen- und Ausgabensystems der Europäischen Union siehe MESSAL, R.: EG-Finanzierung und Lastverteilung. Die Reform des EG-Finanzierungssystems 1988. Hrsg.: Bundesministerium der Finanzen. – Bonn 1989. = Schriftenreihe, H. 42, S. 21 f.; ders.: Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaften. 1. Aufl. – Baden-Baden 1991, S. 149 f.

(12) Vgl. PEFKEOVEN, R.: Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Hrsg.: ALBERS, W. Studienausgabe, Bd. 3. – Stuttgart u.a. 1988, S. 608–636, hier S. 608 f.

(13) Vgl. PAGENKOPF, H.: Der Finanzausgleich im Bundesstaat. Theorie und Praxis. – Stuttgart 1981, S. 35 f.; ZIMMERMANN, H.; HENKE, K.-D.: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 7. Aufl. – München 1994, S. 180

(14) Dennoch zeigen die formalen Ausführungen das grundsätzliche Verfahren eines Finanzausgleichs auf. Somit ist das Modell auch auf die jeweiligen NUTS-Ebenen anwendbar. Siehe dazu die räumliche Abgrenzung, Bezeichnung und Anzahl europäischer Regionen nach der EG-Systematik der Gebietseinheiten für Statistik NUTS, d.h. Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. Dieses Abgrenzungskonzept in drei Regionalebene unterhalb des EG-Landes basiert auf einer zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem Statistischen Amt der EG (EUROSTAT) vereinbarten Raumaufteilung. Zur kritischen Würdigung der Eignung solcher Unterteilungen für die Regionalpolitik siehe WANIEK, R. W.: Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Eine kritische Bestandsaufnahme. – Bochum: Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (1992), S. 29 ff.

- (15) Vgl. BUCHANAN, J. M.: Federalism and Fiscal Equity. In: American Economic Review (1950) 40, S. 583–599, hier S. 583 f.; MUSGRAVE, R. A.: Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. In: Public Finance: Needs, Sources and Utilization. Hrsg.: National Bureau of Economic Research. – Princeton 1961, S. 97–122, hier S. 97 f.
- (16) PEFFEKOVEN, R.: Deutscher Finanzausgleich: Modell für Europa? a.a.O. [siehe Anm. (2)], S. 26
- (17) Vgl. ebenda, S. 26 f.; ZIMMERMANN, H.: Die regionale Dimension des Europäischen Binnenmarktes. Auswirkungen auf Regionsstruktur, föderativen Aufbau und regionsbezogene Politik. In: Europäische Integration: Aufgaben für Raumforschung und Raumplanung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 1990. = Forschungs- und Sitzungsberichte, H. 184, S. 9–51, hier S. 31 f.; Könnte das in Deutschland angewandte System des "Länderfinanzausgleichs" als Modell für Ausgleichszahlungen zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft dienen? Hrsg.: Kommission der EG. Arbeitspapier der Generaldirektion Wissenschaft. – Luxemburg 1990
- (18) Vgl. WANIEK, R. W.: Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O. [siehe Anm. (14)], S. 134 f.
- (19) Sowohl die Schwierigkeit einer EU-weit harmonisierten Messung als auch die Problematik, daß die nationalen Volkswirtschaften der EU über eine fast vollständige Steuerautonomie verfügen, bleiben unberücksichtigt.
- (20) Die Ermittlung der Bedarfskriterien stellt eines der vielschichtigsten und schwerwiegendsten Probleme eines jeden Finanzausgleichssystems dar. So bildet die Bevölkerungszahl einer Gebietskörperschaft zwar einen wesentlichen, aber nicht einen ausreichenden und ausschließlichen Indikator für den Finanzbedarf. Dennoch wird i.d.R. der Einfachheit halber auf Pro-Kopf-Größen zurückgegriffen.
- (21) $FBI_i = (1 + \lambda_i)$, wobei $\lambda_i = 0$, d.h. keine Berücksichtigung von Sonderbedarfen oder $\lambda_i \neq 0$, d.h. Gewichtung bzw. Veredelung, die dazu führt, daß FBI_i entweder kleiner oder größer 1 ist. Verzichtet man auf eine differenzierende Veredelung des Finanzbedarfsindikators, so weist der Finanzbedarf je Einwohner eine Gewichtung von 1 auf.
- (22) Vgl. Zimmermann, H.: Die regionale Dimension des Europäischen Binnenmarktes . . . , a.a.O. [siehe Anm. (17)], S. 34
- (23) Anmerkung: $\theta = 0$, wenn ein Land ausgleichspflichtig ist; $\theta = 1$, wenn ein Land ausgleichsrechtig ist, wobei $\sum VAZ_i = VAB = 1 * \beta * \sum FBI_i$, was einer Plafondierung der Transfermittel entspricht. Ansonsten würde sich der vertikale Ausgleichsbeitrag der Höhe nach erst im Verlauf des Finanzausgleichsverfahrens ergeben.
- (24) Vgl. BUHL, H. U.; PFINGSTEN, A.: Eigenschaften und Verfahren für einen angemessenen Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. In: Finanzarchiv 44 (1986) 1, S. 98–109, hier S. 102; dies.: On the Distribution of Public Funds. In: European Journal of Political Economy (1990) 6, S. 363–376, hier S. 365 f.; dies.: Zehn Gebote für Finanzausgleichsverfahren und ihre Implikationen. In: Wirtschaftsdienst (1991) 9, S. 481–484, hier S. 482 f.; FUEST, W.; LICHTBLAU, K.: Finanzausgleich im vereinten Deutschland. Hrsg.: Institut der deutschen Wirtschaft. – Köln 1991. = Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 192, S. 12 f.; MICHALK, J.: Die Garantieklauseln im Länderfinanzausgleich. In: Wirtschaftsdienst (1989) 9, S. 446–453, hier S. 446; TAUBE, R.: Ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs. In: Wirtschaftsdienst (1990) 7, S. 372–380, hier S. 372; HÜTHER, M.: Reform des Finanzausgleichs: Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge. In: Wirtschaftsdienst (1993), 1, S. 43–52, hier S. 44; LENK, T.: Alternative Modelle für den Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland: Anforderungen und mögliche Ausgleichsmechanismen. Hrsg.: Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Leipzig. – Leipzig 1993. = Arbeitspapier, Nr. 1, S. 2
- (25) Zu den politökonomischen Aspekten siehe VAUBEL, R.: Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie (1992) 11, S. 30–65; ders.: Perspektiven der europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung. In: Die zweifache Integration: Deutschland und Europa. Hrsg.: SIEBERT, H. – Tübingen 1993, S. 3–31
- (26) Ausführlicher zum Verbundprinzip siehe RECKTENWALD, H. C.: Finanzföderalismus. Eine empirische Analyse im internationalen Vergleich. In: Die Verwaltung, 16 (1984) 1, S. 1–15, hier S. 2 f.
- (27) Zu den Grundsatzfragen eines rationalen Finanzausgleichs siehe auch das Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Hrsg.: Bundesministerium der Finanzen. – Bonn 1992. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 47, S. 74 f.
- (28) Aufgrund des synthetischen Index gehören ganz Spanien, Portugal, Griechenland und Irland zu den unterentwickelten Regionen.
- (29) TIETMEYER, H.: Probleme einer europäischen Währungsunion und Notenbank. In: Europa als politische Idee und als rechtliche Form. Hrsg.: ISENSEE, J., 2. Aufl. – Berlin 1994. = Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte, Bd. 19, S. 35–61, hier S. 47
- (30) REICHENBACH, H.: Kohäsion: Zauberformel oder Zankapfel. In: EG-Magazin (1991) 9, S. 8–12, hier S. 12
- (31) BOHLEY, P.: Maastricht: Der Föderalismus bleibt auf der Strecke, a.a.O. [siehe Anm. (10)], S. 36
- (32) LEIBFRITZ, W. u.a.: EG-Binnenmarkt 1993: Gefährdet stärkere Integration den Föderalismus? In: Ifo-Schnelldienst (1989) 7, S. 11–15, hier S. 15. Die Kosten werden für die Zahlerländer um so höher sein, je unterschiedlicher die Wirtschaftskraft und die Anpassungsfähigkeit der WWU-Teilnehmer sind und je stärker die schwachen EU-Länder einer "Währungssillusion" erliegen (vgl. LEIBFRITZ, W., a.a.O. [siehe Anm. (9)], S. 8).
- (33) Vgl. RIDINGER, R.: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der EG. In: Europa-Archiv (1992) 5, S. 133–140, hier S. 139; BOHLEY, P.: Maastricht: Der Föderalismus bleibt auf der Strecke, a.a.O. [siehe Anm. (10)], S. 36
- (34) Die Ausgleichsintensität von 0,23 ergibt sich durch Abrundung nach unten. Um den erforderlichen Verwaltungsausgaben der EG-Organen Rechnung zu tragen, diese beziffern sich auf ca. 5% des jeweiligen EG-Budgets, wurden sie bereits in Abzug gebracht. EU-Budget minus Verwaltungsaufwendungen ergibt das für Ausgleichsleistungen zur Verfügung stehende Budget.

Prof. Dr. Karl-Dieter Griske
Dipl.-Volksw. Frank Walthes
Universität Erlangen-Nürnberg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Finanzwissenschaft
Lange Gasse 20
90 403 Nürnberg