Dr. Jörg Lackenbauer

Finanzpolitik in Europa

Teilskriptum zur Veranstaltung im

Sommersemester 2019

an der

Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Finanzpolitik in Europa

von

Heinz-Dieter Wenzel, Thomas Geppert
Holger Kächelein und Jörg Lackenbauer

Kapitel 1 Einführung

1.1 Gegenstand und Fragestellung

Was ist Finanzpolitik und wie lassen sich Wirkung und Funktionieren der Finanzpolitik zur Erreichung von Zielen verstehen und untersuchen?

Bevor wir näher auf die Finanzpolitik in Europa eingehen, wenden wir unsere Aufmerksamkeit einigen allgemeinen Aspekten der Finanzpolitik als Teil der Wirtschaftspolitik zu. Unter Wirtschaftspolitik verstehen wir die Gesamtheit der staatlichen Maßnahmen, die auf die Beeinflussung und Steuerung des wirtschaftlichen Lebens gerichtet sind. Die Wirtschaftspolitik geht von politisch formulierten Zielsetzungen aus, die durch einen geplanten Einsatz wirtschaftspolitischer Mittel und Instrumente erreicht werden sollen. In diesem Zusammenhang ist es von großer Bedeutung, sich im Klaren zu sein, dass diese Ziele und Instrumente der Wirtschaftspolitik nicht aus der Wirtschaftswissenschaft selbst abzuleiten sind. Die Festlegung der Ziele und gegebenenfalls auch der Instrumente der Wirtschaftspolitik ist eine politische Aufgabe, die nicht mit theoretischen Überlegungen, sondern mit Werturteilen zu lösen ist. Die Werturteile enthalten Aussagen über die gewünschten Veränderungen der Wirtschaftsordnung und über die Art und Weise, wie diese erreicht werden können. Die Wirtschaftswissenschaft kann in diesem Zusammenhang bei der Formulierung und vor allem der Quantifizierung der Ziele und Instrumente der Politik hilfreich sein.

In Deutschland werden die folgenden Ziele der Wirtschaftspolitik mehr oder weniger allgemein akzeptiert[1]:

1. Hoher Beschäftigungsstand,
2. Stabiles Preisniveau,
3. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht,
4. Gerechte Einkommensverteilung,
5. Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

[1] vgl. ALBERS, WILLI (1977)

Zur Realisierung dieser wirtschaftspolitischen Zielvorstellung steht dem Staat eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Einige der wichtigsten Instrumente sind:

- die Finanzpolitik,
- die Budgetpolitik,
- die Geldpolitik,
- die Einkommens-, Lohn- und Preispolitik,
- die Außenwirtschaftspolitik,
- die Wachstumspolitik sowie
- die Wettbewerbspolitik.

Das vorliegende Buch behandelt die Finanzpolitik in Europa. Wie wir soeben gesehen haben, ist die Finanzpolitik eines der Instrumente, mit denen der Staat die wirtschaftliche Aktivität in einer Volkswirtschaft beeinflussen kann.

Da der Staat in jeder Volkswirtschaft mehrere Instrumente gleichzeitig einsetzt, ebenso aber auch mehrere konfligierende Ziele angestrebt werden, ist die Analyse der partiellen **Wirkung einzelner Instrumente** (z.B. Steuererhebung) **auf die verschiedenen Variablen** (z.B. Beschäftigung) durch die Beobachtung, Beschreibung und Interpretation der wirtschaftlichen Realität faktisch unmöglich. Oft wird in ausführlichen Analysen oder Studien dargelegt, wie beispielsweise die Erhöhung der Lohnnebenkosten die Beschäftigung gesenkt hat. Dies ist fast immer zu kurz gedacht, denn für die Entlassungen sind immer auch andere Faktoren wie z.B. der konjunkturelle Abschwung im Rest der Welt mitverantwortlich.

Daher ist es für die Analyse der wirtschaftspolitischen Instrumente – so auch für die Finanzpolitik – sinnvoll, sogenannte Partialanalysen in **ökonomischen Modellen** vorzunehmen.

Mit der Kenntnis dieser theoretischen Grundlagen können wir Finanzpolitik definieren als die zielgerichtete Veränderung der fiskalischen Politikvariablen durch den Staat. Hiermit wird offensichtlich, dass Finanzpolitik nicht von Finanztheorie getrennt werden kann, wenn letztere für die Struktur des als relevant erachteten Modells „zuständig“ ist. Die Finanztheorie versucht die Formulierung von Aussagen, die eine

prinzipiell falsifizierbare Beziehung zwischen Änderungen der Parameter und Änderungen der endogenen Variablen des Modells herstellen.

Die Methode der komparativen Statik (in statischen Gleichgewichtsmodellen) und der komparativen Dynamik (in dynamischen Modellen) stellt die sehr häufig verwandte mathematische Technik dieser Vorgehensweise dar.

In der Finanzpolitik ist die Methode die gleiche, sie wird nur anders eingesetzt. Hier fragt man: Welche Instrumente und welche Änderungen dieser Instrumente (Politik) können - bei gegebenem Verständnis der ökonomischen Struktur (Modell) - die gewünschten Zielvorstellungen realisieren?

Solche Zielvorstellungen lassen sich in der Logik unserer bisherigen Vorgehensweise operationalisieren. Ökonomische Ziele lassen sich in der Regel (wenn man das richtige Modell hat) durch endogene Variablen des Modells, die wir dann als Zielvariablen bezeichnen, oder Beziehungen zwischen Zielvariablen beschreiben. Letztere sind dann nichts anderes als zusätzliche Restriktionen in unserem ökonomischen Grundmodell. Solche Zielvariablen der Finanzpolitik können numerisch fixiert oder beschränkt werden, indem z.B. Fest-, Mindest- oder Höchstwerte (etwa Emissionsstandards im Rahmen des Umweltschutzes) als gesamtwirtschaftlich wünschenswert erachtet werden.

Denkbar ist aber auch, dass eine Zielvorgabe über eine gesellschaftliche Präferenzfunktion erfolgt, die als funktionale Beziehung zwischen den Zielvariablen deren relative Bewertung durch den Finanzpolitiker angibt. Hier können z.B. Vorstellungen über eine „gerechte“ Einkommens-, Güter- und Vermögensverteilung eingehen (z.B. Bewertung des trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit: Phillips-Kurve). In solchen Fällen spricht man von **flexiblen Zielen** im Unterschied zwischen den zuvor erwähnten **fixierten Zielen**. Beide Zielkategorien zusammen stellen dann das finanzpolitische Zielsystem dar. Halten wir fest: Die Finanzpolitik versucht, die zur Verfügung stehenden finanzpolitischen Instrumente so einzusetzen, dass ein vorgegebenes Zielsystem möglichst weitgehend realisiert wird.

Es ist eine auf MUSGRAVE, RICHARD A. (1974) zurückführende Tradition, ein finanzpolitisches Zielsystem in die drei Bereiche **Allokation, Distribution und Stabilisierung** zu gliedern.

In der **Allokation** geht es darum, den Einsatz und die Verwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen nach dem Kriterium der Effizienz im Sinne von Pareto sicherzustellen. Eine auf diese Teilziele ausgerichtete Politik ist dann eine Allokationspolitik. Man beachte, dass eine Allokationspolitik normativ begründet ist, da sie das Paretokriterium als Bewertungsmaßstab alternativer „ökonomischer Zustände“ verwendet. Eine denkbar schwache, aber dennoch eine Vorgabe von Wertvorstellungen. In der **Distribution** (oder Verteilung) geht es um die Realisierung (unabhängig vom Paretokriterium!) als „gerecht“ empfundener Einkommens-, Güter- und Vermögensverteilungen.

In der **Stabilisierung** schließlich geht es darum, in der Realisierung von Zielen die Zeitpfade der Anpassung möglichst schwankungsfrei zu gestalten (z.B. Wachstums- und Konjunkturschwankungen zu glätten). Diese Interpretation setzt eine intertemporale Betrachtungsweise voraus, da explizit das zeitliche Argument eingeführt wird. Aber auch im statischen Kontext gibt dieser Begriff einen Sinn, wenn man ihn interpretiert als ein auf den Ausgleich von „Störungen und Beharrungsvermögen“ ausgerichtetes Verhalten, so z.B. unfreiwillige Arbeitslosigkeit als Störung und Beharrungsvermögen auf dem Arbeitsmarkt. Als Stabilitätsziele werden häufig genannt: Preisniveaukonstanz oder mäßige Inflation, Normalauslastung des Produktionspotentials, niedrige Arbeitslosigkeit, stetiges Wachstum oder Zahlungsbilanzausgleich.

Zwischen den drei Zielbereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung besteht eine ökonomische Verzahnung. Man kann sagen: Die ökonomische Realität ist gekennzeichnet durch eine Interdependenz von Allokations-, Distributions- und Stabilisierungspolitik.

Ein Zielsystem kann also nur in der Kombination aller drei Maßnahmebündel der Finanzpolitik adäquat realisiert werden.

Dennoch macht es häufig Sinn, diese drei Zielbereiche **gedanklich zu trennen** und zunächst ceteris paribus (c.p.) - Annahmen zu treffen, um dann in einem zweiten Schritt (wenn möglich) eine gemeinsame Zielrealisierung anzustreben.[2]

Inwieweit dies sinnvoll und möglich ist, hängt auch von der methodischen Vorgehensweise ab. Bei mikroökonomischen Ansätzen stehen die Allokation und Distribution im Vordergrund. Hier wird im Rahmen des

---

[2] vgl. ROSE, MANFRED, HEINZ-DIETER WENZEL UND WOLFGANG WIEGARD (1981).

neoklassischen Allgemeinen Gleichgewichtsmodells argumentiert, das einen konsistenten und weithin akzeptierten theoretischen Bezugsrahmen darstellt.

Häufig empfiehlt es sich aus Gründen der rechnerischen Vereinfachung (und einer geringen Fehlerrelevanz), nur Teile des Gesamtmodells zu betrachten. Man spricht dann von Partialmodellen oder Partialanalysen.

Bei makroökonomischen Ansätzen dagegen steht eher der Stabilisierungsbereich im Vordergrund, da individuelle Verhaltensweisen in aggregierter Form berücksichtigt werden (wenn auch mikroökonomisch fundiert bzw. „begründet“). Neben Stabilisierungszielen werden andere Zielvorstellungen häufig „ad hoc“ vorgegeben. Das widerspricht nicht der Präferenzfunktionsvorgehensweise, wie sie mikroökonomisch üblich ist. Denn: Ad-hoc-Ziele können als diskrete Präferenzstruktur interpretiert werden.

Es bleibt festzuhalten, dass Finanzpolitik der zielgerichtete Einsatz der fiskalischen Politikvariablen des Staates ist. Eine rationale Finanzpolitik setzt finanztheoretische Kenntnisse um. Finanzpolitik ist daher von der Geldpolitik abzugrenzen, auf die in diesem Buch nur bedingt eingegangen wird. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank versucht, die Zusammensetzung und die Menge der liquiden Mittel mit dem Ziel zu steuern, die Kaufkraft des Euro so gut wie möglich zu regulieren (vgl. Kapitel 6).

Bevor wir näher auf die Finanzpolitik in Europa eingehen, werden im folgenden Abschnitt zunächst einführend der Europäische Integrationsprozess und damit die Entwicklung der Europäischen Union skizziert. Anschließend werden ökonomische Gründe aufgezeigt, die für einen föderalen Staatsaufbau sprechen. Da die Europäische Union zwar weniger als ein Bundesstaat, jedoch mehr als ein reiner Staatenbund ist, kann das bestehende Instrumentarium für die Analyse der Finanzpolitik in Europa und der EU Verwendung finden.

1.2 Entwicklung der Europäischen Union

Welche Ziele verfolgt die Europäische Union? Wie ist der europäische Integrationsprozess abgelaufen? Was hat es mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf sich? Auf welchen Gebieten ist die Europäische Union tätig und wie wird sie finanziert?

Die in Europa wichtigste Organisation ist die **Europäische Union**, die aus drei Teilgemeinschaften entstanden ist: der seit 1951 bestehenden und mittlerweile aufgelösten **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)**, der **Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom)** und der **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)**. Die beiden letztgenannten Gemeinschaften wurden im Rahmen der **Römischen Verträge** im Jahr 1957 gegründet.

Derzeit sind 27 Staaten Europas Mitglieder der EU. Neben den sechs Gründungsmitgliedern Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Belgien und Luxemburg sind 1973 Dänemark, Großbritannien und Irland im Zuge der ersten Norderweiterung beigetreten. 1981 trat Griechenland der EU bei, gefolgt von Spanien und Portugal im Jahr 1986. Im Rahmen der zweiten Norderweiterung 1995 entschlossen sich Österreich, Finnland und Schweden zum Beitritt. Die **EU-Osterweiterung 2004** stellt die fünfte und bisher größte Erweiterung der Europäischen Union dar. Mit ihr traten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern der EU bei. 2007 fand mit Bulgarien und Rumänien die vorerst letzte Erweiterung statt. Da es sich um zahlreiche Transformationsstaaten handelt, musste die EU auf die letzten beiden Erweiterungsrunden gut vorbereitet werden. Im Folgenden stellen wir die Ziele der EU dar und skizzieren den bisherigen Integrationsprozess.

Auch wenn in der aktuellen Diskussion wirtschaftliche Ziele der EU häufig im Vordergrund stehen, so darf nicht übersehen werden, dass das eigentliche Gründungsziel politischer Natur war. Die Mitglieder der ersten Stunde strebten die Einbindung Deutschlands in eine internationale Gemeinschaft an, um den Frieden zu sichern und die Wiederbelebung eines unruhigen Machtzentrums in Europa zu verhindern. Zudem sollen die ökonomischen Vorteile eines gemeinsamen europäischen Marktes realisiert werden, die in der optimalen Ausnutzung von Standortvorteilen durch internationale Arbeitsteilung und in der Erzielung von Skalenvorteilen aufgrund größerer Absatzmärkte bei geringeren

Transaktionskosten liegen. So ist bereits im EWG-Vertrag das Ziel formuliert, einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu schaffen, der einen als **Vier Freiheiten** bezeichneten völlig freien Austausch von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ermöglicht.

Um auf die Integrationsstufe eines **Binnenmarktes** mit den genannten vier Freiheiten zu gelangen, müssen erst einmal die nötigen Voraussetzungen hergestellt werden. Mit dem Inkrafttreten der **Zollunion** im Jahr 1968 wurden interne Handelsbeschränkungen in Form von Zöllen abgeschafft und die Erhebung einheitlicher Außenzölle festgelegt. Wenn man sich auch über das Ziel eines gemeinsamen Marktes einig war, so fehlten dennoch genaue Regelungen, wie dieser Binnenmarkt zu realisieren sei.

Im Rahmen der **Einheitlichen Europäischen Akte**, die 1987 als Zusatzvertrag zu den Gründungsverträgen in Kraft trat und den Integrationsprozess weiter vorantrieb, wurde diese Lücke mit dem sogenannten **Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts** geschlossen. Darin werden knapp 300 Maßnahmen aufgelistet, die dem Abbau von nichttarifären Handelsschranken dienen. Die „Binnenmarktbibel“ befasst sich somit mit materiellen, technischen und steuerlichen Schranken, die die Realisierung der vier Freiheiten behindern. Die Einheitliche Europäische Akte legt neben der Verwirklichung des Binnenmarkts bis 1992 den Willen zur Schaffung einer Europäischen Union fest. Diese Integrationsstufe einer **Wirtschaftsunion** umfasst nicht nur einen Binnenmarkt, sondern zudem eine Annäherung aller Bereiche der Wirtschaftspolitik, d.h. beispielsweise eine gemeinsame Wettbewerbs- und Kohäsionspolitik.

Am 7. Februar 1992 wurde im **Maastrichter Vertrag** die weitere Integration der EU-Staaten zu einer **Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)** beschlossen. Die Währungsunion, d.h. die Verwirklichung eines einheitlichen Währungsraums verbunden mit einer Koordination der nationalen Fiskalpolitiken, basiert auf dem bereits seit 1979 existierenden **Europäischen Währungssystem (EWS)**. Dabei handelt es sich um ein System fester Leitkurse mit Bandbreiten, das eine stabile Währungsordnung in Europa garantieren soll. Gemäß dem Vertrag von Maastricht war die Währungsunion in drei Stufen zu realisieren. In der vom 1. Juli 1990 bis Anfang 1994 laufenden **ersten Stufe** war jedes Mitglied verpflichtet, die Beschränkung des freien Kapitalverkehrs aufzuheben und Programme zur Gewährleistung einer

dauerhaften Konvergenz aufzustellen. Am 1. Januar 1994 begann die **zweite Stufe** der EWWU, in der sich die Mitgliedstaaten verstärkt um die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften bemühen mussten. Weitere wichtige Ziele der zweiten Stufe waren die Schaffung von Voraussetzungen für die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken sowie die Einrichtung eines **Europäischen Währungsinstitutes (EWI)**. Dieses Institut mit Sitz in Frankfurt am Main bereitete die Schaffung eines **Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB)** vor.

Der für einen Erfolg der Währungsunion notwendige wirtschaftliche Gleichlauf der Volkswirtschaften wird anhand der im Maastrichter Vertrag und dem ergänzenden Protokoll festgelegten **Konvergenzkriterien** beurteilt. Die an der EWWU teilnehmenden Länder müssen sich demnach auszeichnen durch:

- **hohe Preisstabilität**: die Inflationsrate darf um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über derjenigen der drei preisstabilsten EU-Länder liegen,

- **niedrige Zinsen**: der Zins für langfristige Staatsanleihen darf nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem Durchschnittszins der drei preisstabilsten Länder liegen,

- **Währungsstabilität**: die Währung muss seit mindestens zwei Jahren die normalen Bandbreiten des EWS ohne starke Spannungen und Abwertungen eingehalten haben, sowie

- **Haushaltsdisziplin**: das öffentliche Gesamtdefizit darf nicht mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und der Stand der gesamten öffentlichen Verschuldung nicht mehr als 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen.

Die Erfüllung dieser Kriterien ist die Voraussetzung für die Aufnahme in die dritte Stufe der EWWU. Sie stellt jedoch keine einmalige Aufgabe dar, sondern verpflichtet vielmehr zu dauerhafter Konvergenz. Denn nur wenn sich alle Mitgliedsländer durch eine starke Annäherung ihrer Volkswirtschaften auszeichnen, ist der Erfolg der EWWU gesichert. Da in einer Währungsunion der Wechselkurs als Anpassungsmechanismus entfällt, besteht bei ungenügender wirtschaftlicher Integration der Volkswirtschaften die Gefahr, dass wirtschaftlich schwächere Regionen dauerhaft durch Transferleistungen unterstützt werden müssen. Um die Bedeutung der Einhaltung der Konvergenzkriterien zu unterstreichen, wurden Vereinbarungen über **Sanktionsmechanismen** bei einer

Verletzung der Konvergenzkriterien getroffen. Allerdings wurden insbesondere die konkret festgelegten Fiskalkriterien von Anfang an stark kritisiert, zumal aufgrund von gewissen Formulierungen im Vertrag von Maastricht auch bei deren Nichterfüllung in Ausnahmefällen trotzdem die Teilnahme an der EWWU möglich ist. Dadurch ergibt sich die paradoxe Situation, dass die festgelegten Kriterien gleichzeitig als zu hart und zu weich empfunden werden.

Am 1. Januar 1999 trat die **dritte Stufe** der im Maastrichter Vertrag beschlossenen Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion in Kraft. Elf Mitgliedsländer qualifizierten sich zu diesem Zeitpunkt für die Aufnahme in die letzte Stufe der EWWU. Als **Eurozone** bezeichnet man diejenigen derzeit sechzehn EU-Länder, die den Euro als Währung eingeführt haben. Damit bezahlen heute rund 300 Millionen Menschen mit dieser Währung. Mitglieder der EWWU sind jedoch alle 27 EU-Länder. Seit 1. Januar 2008 ist der Euro durch den Beitritt von Malta und Zypern zur Eurozone erstmals nach der Osterweiterung wieder in der Mehrheit der EU-Länder gesetzliches Zahlungsmittel. Am 1. Januar 2009 wird die Slowakei in die Eurozone aufgenommen.

Die Aufnahme in die dritte Stufe bedeutet, dass in allen qualifizierten Mitgliedsländern die einheitliche Währung **Euro** eingeführt wird, zunächst als Recheneinheit, ab dem 1. Januar 2002 schließlich als alleiniges Zahlungsmittel, welches die nationalen Währungen in den Mitgliedsländern ersetzt. Für dieses **Euroland** wird die Geldpolitik zentral durch die nach dem deutschen Modell geformte und politisch unabhängige **Europäische Zentralbank (EZB)** gesteuert und durch die nationalen Zentralbanken verwirklicht. Dabei ist die EZB zur Sicherung der Preisstabilität der zukünftigen Währung Euro verpflichtet. Innerhalb der Organe der EU wurde ein **Wirtschafts- und Finanzausschuss (Economic and Financial Committee)** gegründet, der sich mit wirtschaftspolitischen Fragen auf europäischem Niveau auseinandersetzen und eine Annäherung auch auf der fiskalpolitischen Ebene bewirken soll.

Das Projekt EWWU wird von vielen – insbesondere von US-amerikanischen Ökonomen – mit Skepsis betrachtet, denn die Voraussetzungen für einen gut funktionierenden Währungsraum dieser Größe waren zu Beginn der Währungsunion in Europa nicht im notwendigen Ausmaß erfüllt. Als Kriterien für einen optimalen Währungsraum werden die in Europa zweifellos vorhandene Kapitalmobilität neben

einer Mobilität der Arbeitskräfte und einer dichten Handelsverflechtung der beteiligten Staaten genannt. Unter den Experten gehen die Meinungen auseinander, ob diese Voraussetzungen in Europa tatsächlich gegeben sind.

Beschäftigte sich der Maastrichter Vertrag vorrangig mit der Realisierung der EWWU, so geht es im **Amsterdamer Vertrag**, der 1999 in Kraft getreten ist, primär um die weitere Festigung der EU. Dabei wird in diesem Falle die politische Dimension der EU angesprochen, sowohl was ihre gemeinsame Interessenvertretung gegenüber dem Rest der Welt – z.B. in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik durch Schaffung eines EU-Repräsentanten auf höchster Ebene – angeht, als auch die Grund- und Bürgerrechte der Europäer betreffend. Zudem werden einige Ansätze zu einer von allen Beteiligten als notwendig angesehenen Strukturreform der EU-Organe vorgebracht, welche die politische Handlungsfähigkeit auch bei einer Erweiterung der EU erhalten bzw. verbessern soll. Zu nennen wäre die Idee der „konzentrischen Kreise“, d.h. Gruppen von Ländern, die – entgegen dem ansonsten in prinzipiellen Fragen geltenden **Einstimmigkeitsprinzip** – als Vorreiter der Integration untereinander weitergehende Regelungen vereinbaren können.

Die 1999 in Köln beschlossene **Agenda 2000** stellt ein umfangreiches Aktions- und Reformprogramm der EU dar, das die Stärkung der Gemeinschaftspolitik im Hinblick auf die bevorstehende EU-Osterweiterung zum Ziel hatte. Mit ihr wurden einerseits die strukturellen sowie finanziellen Voraussetzungen für diese Erweiterungsrunde geschaffen, andererseits wurde ein neuer Finanzrahmen für den Zeitraum 2000-2006 festgelegt. Kernelemente waren die langfristige Mittelverwendung im Rahmen der Kohäsionspolitik und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Um eine Kostenexplosion durch den Beitritt landwirtschaftlich geprägter und strukturschwacher Regionen bzw. Staaten zu verhindern, wurde versucht die beiden kostenintensivsten Politiken entsprechend zu reformieren und anzupassen.

Die Agenda 2000 reichte nicht aus, um die EU für die bevorstehende Erweiterung vorzubereiten. Aus diesem Grund wurden mit dem **Vertrag von Nizza** weitere Reformen in Kraft gesetzt. Dieser Vertrag sah die Erneuerung des EU-Vertrags (Vertrag von Maastricht), der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vor. Als wichtigste Veränderung gilt,

dass in vielen Bereichen Beschlüsse mit **qualifizierter Mehrheit** statt mit Einstimmigkeit zur Regel wurden. Der Vertrag wurde am 11. Dezember 2000 beim Europäischen Rat in Nizza von den Staats- und Regierungschefs beschlossen und trat nach der Ratifizierung am 1. Februar 2003 in Kraft.

Seit 2002 wurde von einem **Europäischen Konvent** der Entwurf eines **EU-Verfassungsvertrages** erarbeitet und am 29. Oktober 2004 feierlich in Rom unterzeichnet. Ziel war, die Regelungen von Nizza ab etwa 2006/2007 zu ersetzen. Wegen der negativen **Referenden** zur Ratifizierung der Verfassung in Frankreich und den Niederlanden scheiterte die Verfassung jedoch vorläufig. Mit diesem Verfassungsprojekt wollte die europäische Politik weit mehr bewirken als nur die Korrektur zurückliegender Versäumnisse und Fehlentwicklungen. Alle bisherigen Verträge boten kein in sich geschlossenes oder ausgewogenes Verfassungssystem. Im Verfassungskonvent wurde daher der Bestand der Integration grundlegend überprüft, mit dem Ziel, die Legitimation, Transparenz sowie die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu verbessern.

Die letzte große Vertragsänderung erfolgte 2007 mit dem **Vertrag von Lissabon**. Dieser sollte der EU eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit geben und den abgelehnten Vertrag über eine Verfassung für Europa ersetzen. Der Vertragstext wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet. Ursprünglich hätte dieser bis Mitte 2009 durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert werden sollen. Nachdem sich Irland allerdings in einer im Juni 2008 durchgeführten Volksabstimmung gegen das Vertragswerk ausgesprochen hat, kann auch der Vertrag von Lissabon nicht wie geplant in Kraft treten.

Mit dem Voranschreiten des Integrationsprozesses haben sich auch die Aufgaben der EU ständig erweitert. War sie zu Beginn hauptsächlich in der Agrar-, Verkehrs-, Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik aktiv, so kamen nach und nach neue Aufgaben hinzu, beispielsweise in der Umwelt-, Sozial-, Regional-, Forschungs- und Technologiepolitik.

Die finanzielle Förderung schwächerer Regionen über die **Strukturfonds** beispielsweise hat sich von 1988 bis zum Förderzeitraum 2007-2013 mit einem Anstieg auf über 35 Prozent des EU-Haushalts mehr als verdoppelt. Mit rund 41 Milliarden Euro im Jahr 2007 ist dies der zweitgrößte Ausgabenposten nach dem für die **Gemeinsame Agrarpolitik**. Diese Mittel fließen zu großen Teilen in die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa. Doch auch die Neuen Bundes-

länder gehören zu den strukturschwachen Empfängerregionen. Die Wirksamkeit dieser Strukturfonds ist durchaus umstritten, nicht nur weil auch recht erfolgreiche Länder an der weitergehenden Bezuschussung ihrer Haushalte interessiert sind, sondern auch weil sie – genau wie die Töpfe der Gemeinsamen Agrarpolitik – ein immenses Betrugspotential darstellen. Immer wieder auftretende Fälle dieser Art veranlassten die EU, eine eigene **Behörde zur Betrugsuntersuchung (OLAF)** einzurichten.

Die Finanzierung des EU-Haushalts erfolgt hauptsächlich aus **Eigenmitteln**. Dazu gehören die **Zölle**, die an den Außengrenzen der EU erhoben werden, die **Agrarabschöpfungen**, sowie ein Teil der nationalen **Mehrwertsteuereinnahmen** der Mitgliedstaaten. Der nach diesen Einnahmen noch ungedeckte Anteil des EU-Haushalts wird von den Mitgliedsländern je nach Anteil des einzelstaatlichen BNE am gesamten BNE in der EU berechnet (BNE-Eigenmittel). Die Bundesrepublik leistet regelmäßig den größten Beitrag zum EU-Haushalt. 2006 wurden rund 20,5 Milliarden Euro überwiesen. Da Deutschland wegen seiner starken Wirtschaftskraft regelmäßig nur wenige Zahlungen aus den Fonds der EU erhält, wird immer wieder gefordert, den Beitrag des größten Nettozahlers zu senken. Wichtigster Nettozahler in den neunziger Jahren war Deutschland, gefolgt von den Niederlanden mit einem deutlichen Abstand. Die Gegenüberstellung von Zahlungen und Rückflüssen ist jedoch nicht ganz korrekt, denn aus der wirtschaftlichen und politischen Integration entstehen Vorteile, die zwar schwer zu quantifizieren sind, das Bild vom größten Nettozahler Deutschland allerdings relativieren.

In der EU werden zunehmend nationale Kompetenzen auf supranationale EU-Organe übertragen. So ist die Europäische Kommission in dem Maße, in dem sie zusätzliche Kompetenzen erhält, immer mehr die Machtzentrale der EU. Zudem existiert bereits ein **Europäisches Parlament** sowie ein **Europäischer Gerichtshof**. Der **Ministerrat** ist gerade kein supranationales Organ, sondern steht für den Intergouvernementalismus, der neben der supranationalen Entscheidungsebene die zweite große Ebene des Decision Makings in der EU repräsentiert.

Eine immer größere Rolle spielt die **Europäische Investitionsbank (EIB)**, die als "Hausbank" der Mitgliedstaaten fungiert und einen beträchtlichen Teil der Integrationskosten finanziert. Das jährliche Kreditvolumen der EIB ist seit 1993 größer als das der Weltbank.

Bei den Außenbeziehungen der EU ist das Abkommen von Cotonou bedeutsam, das den AKP-Staaten (dies sind 71 Staaten Afrikas, der Karibik und der Pazifikregion) eine Präferenz beim Handel mit der EU einräumt. Dieses 2000 unterzeichnete **Cotonou-Abkommen** hat eine Laufzeit von 20 Jahren. Während einer Übergangsperiode, die sich bis Ende 2007 erstreckte, galten die Bestimmungen des ausgelaufenen **Lomé-IV-Abkommens** weiter.

Zu erwähnen sind auch die vielfältigen Hilfen, welche die EU zur Unterstützung von Entwicklungs- und Transformationsländern bereitstellt. Für die Länder Mittel- und Osteuropas ist vor allem das **PHARE-Programm** zu nennen, das u.a. auch die potentiellen Beitrittskandidaten für ihre zukünftige Mitgliedschaft rüsten soll.

Als Reaktion auf die Römischen Verträge wurde 1960 die **European Free Trade Association (EFTA)** auf britische Initiative hin gegründet. Ihre Mitglieder Finnland, Schweden, Norwegen, Schweiz, Österreich, Island und Großbritannien verpflichteten sich zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und zur Beseitigung der Handelsbarrieren bei nichtagrarischen Gütern. Die Schaffung einer Freihandelszone war stets das Hauptziel der EFTA. Sie strebte im Gegensatz zur EU keine höheren Integrationsstufen an. Im Laufe der Zeit ist die Mehrzahl der EFTA-Mitglieder der EU beigetreten. Dennoch regeln im 1994 in Kraft getretenen **Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)** EU und EFTA ihr Verhältnis zueinander. Darin erklärt sich die EFTA bereit, die im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes festgelegten Maßnahmen fast vollständig innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens umzusetzen. Der EWR schafft somit gewissermaßen einen Quasi-Binnenmarkt zwischen EU- und EFTA-Ländern, denn es sind zwar alle vier Freiheiten realisiert, jedoch stellen die EFTA-Länder noch immer eine Freihandelszone dar, ohne dass für eine Zollunion nötige Element eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Europäische Union die wirtschaftliche und politische Integration in Europa vorantreibt. Zu diesem Zweck wurde im Vertrag von Maastricht die Realisierung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion festgelegt. Im folgenden Abschnitt wird speziell auf die Thematik eines föderalen Staatsaufbaus eingegangen. In Kapitel 2 werden diese Aspekte erneut aufgegriffen und auf das System der Europäischen Union angewendet.

1.3 Ökonomische Gründe für eine föderale Struktur

Was sind die Gründe für einen föderalen Staatsaufbau aus ökonomischer Sicht?

Neben historischen und politischen Aspekten gibt es ökonomische Gründe für einen föderalen Staatsaufbau. Auch wenn der Begriff des Föderalismus sich eigentlich auf *einen in sich geschlossenen Nationalstaat* bezieht, kann die zugrunde liegende Theorie auf die Problematik der EU übertragen werden.

Ausgangspunkt soll die Frage sein, warum eine Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Ebenen von Gebietskörperschaften notwendig ist. Würde nicht eine zentrale Ebene ausreichen, um die gemeinschaftlichen Funktionen auszuführen?

Im ersten Schritt soll die Frage der Allokation von Ressourcen im Allgemeinen behandelt werden. Dabei werden die bereits in Abschnitt 1 der Einführung erwähnten Bereiche erneut aufgegriffen. Danach soll, für den konkreten Fall der EU, auf die Frage der Distributionsfunktion eingegangen werden, um festzustellen, ob eine Umverteilung auf der Ebene der EU unter ökonomischen Gesichtspunkten zu rechtfertigen ist. Die Frage der Stabilitätspolitik wird abschließend nur am Rande dargestellt, da sie auf der EU-Ebene bisher kaum eine Bedeutung hat.

Allokation

Bei der optimalen Allokation gilt es, mit den gegebenen Ressourcen eine maximale Produktionsmenge zu erzeugen (Produktionseffizienz) und die Produktion an den Präferenzen der Haushalte bestmöglich auszurichten.

Für die Präferenzen der Haushalte wird angenommen, sie seien nicht vollständig homogen sondern nur örtlich relativ homogen und würden mit zunehmenden Zentralisierungsgrad heterogener. Argumente für diese Annahme sind beispielsweise kulturelle oder regionale Unterschiede. So dürfte das Interesse an einem Lawinenfrühwarnsystem in der Rheinebene geringer als in den Alpen sein, während im Fall der Hochwasservorhersage für den Rhein sich die Interessenlage umgekehrt verhält.

Allgemein wird somit angenommen, dass mit zunehmender Zentralisierung einer Aufgabe eine abnehmende Berücksichtigung der persönlichen

Präferenzen erfolgt. Anders ausgedrückt: mit zunehmender Zentralisierung der Aufgabe wachsen die Frustrationskosten oder Wohlfahrtsverluste an, sei es durch ein Nichtangebot von gewünschten Leistungen oder dem Zwang nicht erwünschte Leistungen ertragen zu müssen.

Ein weiteres Argument für zunehmende Wohlfahrtsverluste mit zunehmender Zentralisierung sind die Kosten zur Mitteilung und Durchsetzung der persönlichen Präferenzen. So ist ein Gemeinderatsmitglied relativ leicht erreichbar und kann vergleichsweise mehr Zeit den Problemen des Einzelnen widmen, als es bei einem Bundestagsmitglied der Fall ist. Eine örtliche Initiative (für oder gegen eine Maßnahme) lässt sich leichter gründen und organisieren als dies auf der Bundesebene oder europaweit der Fall ist.

Abschließend sind noch **„Diseconomies of scale**“ in Form von zunehmenden Bürokratiekosten, Informationskosten usw. zu erwähnen, welche ebenfalls eine dezentrale Lösung favorisieren.

Jedoch können die Aufgaben auch Eigenschaften aufweisen, welche für einen gegenläufigen Effekt sorgen: Mit zunehmender Zentralisierung können die Wohlfahrtsverluste minimiert werden, da eine bessere Berücksichtigung aller Präferenzen oder eine kostengünstigere Lösung gefunden werden kann.

So wurde im obigen Fall implizit unterstellt, dass die öffentlich bereitgestellten Güter nur einen regional begrenzten Wirkungskreis haben. Im Fall von reinen öffentlichen Gütern wie der Landesverteidigung ist dies jedoch nicht der Fall, weshalb diese einer zentralen Ebene zuzuordnen sind. Ein anderer Grund, der für eine Zentralisierung einer Aufgabe spricht, kann das Auftreten von externen Effekten, bzw. deren Internalisierung sein. Ähnlich hierzu gelagert ist das Auftreten von Abstimmungsproblemen zwischen den Körperschaften einer Ebene. So kann es für zwei Gemeinden zum unlösbaren Dilemma werden, wenn eine Gemeinde ein Gebiet zum Aufbau eine Industrieparks nutzen will, aber auf der anderen Seite der Gemeindegrenze ein Naherholungsgebiet entstehen soll. Eine den beiden Gemeinden übergeordnete Ebene kann die Präferenzen aller berücksichtigen und die Summe aller Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen.

Des Weiteren kann es von Vorteil sein, eine Aufgabe zu zentralisieren, um in der Produktion des öffentlich bereitgestellten Gutes Kosten zu sparen **(Economies of scale)**. Vergleichbar ist hier der Fall der Nicht-

teilbarkeit eines Gutes, mit der Folge einer Über- oder Unterversorgung der Wirtschaftssubjekte einer Gebietskörperschaft. In beiden Fällen muss jedoch die Notwendigkeit einer öffentlichen Produktion durch die gleiche Gebietskörperschaft vorliegen, da ansonsten ein Zukauf vorzuziehen wäre.

Somit kann festgehalten werden, dass eine zentrale Ebene als Erfüllungsebene für alle gemeinschaftlichen Aufgaben nicht effizient sein kann. Es gilt vielmehr für jede Aufgabe abzuwägen, ob der Nutzengewinn durch eine zentrale Zuordnung den Nutzenverlust übersteigt. Dieser Grundsatz wird als **Subsidiaritätsprinzip** bezeichnet, wonach die Kompetenz für eine Aufgabe grundsätzlich bei der kleinsten Gemeinschaft liegen soll. Ein Zuordnung zur nächst höheren Ebene darf erst dann erfolgen, wenn die Aufgabe durch diese besser (effizienter) erfüllt werden kann.

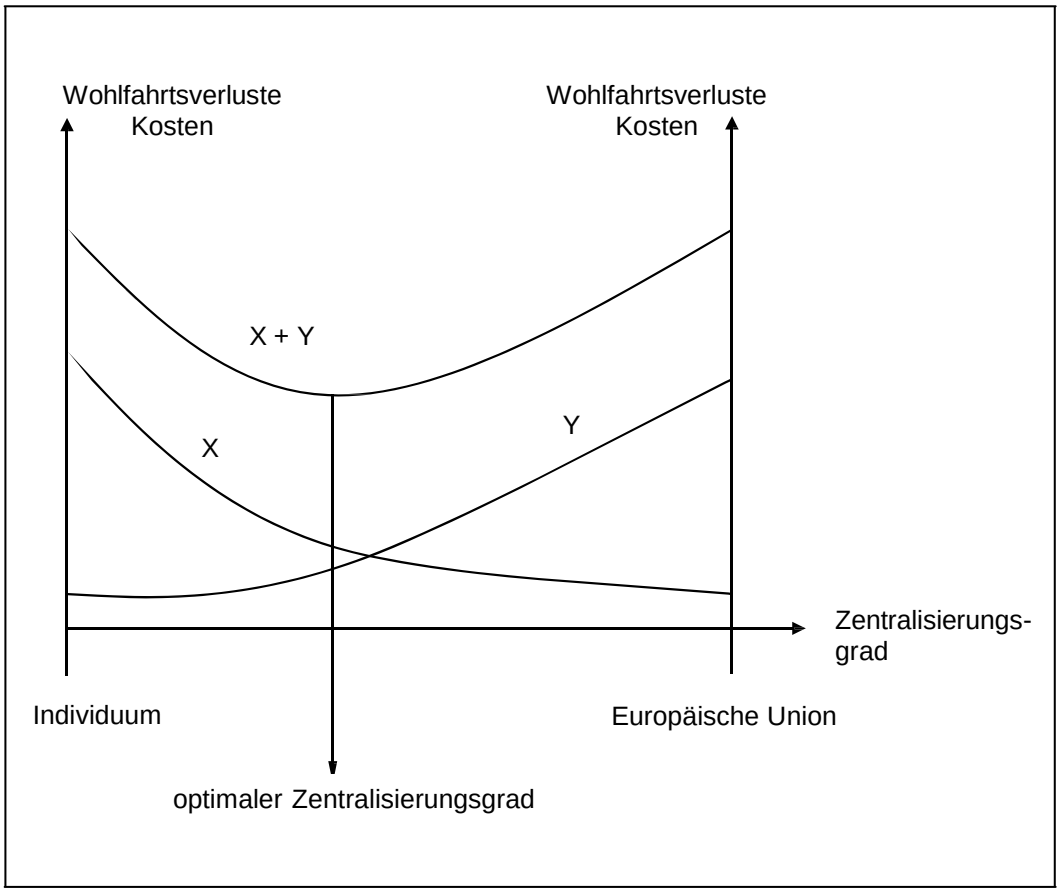
Unterstellt man nun: ein nach außen abgegrenztes Staatsgebiet, welches im Inneren noch keine festgelegten Gebietskörperschaften aufweist, sowie für jede der obigen Eigenschaften einen monotonen Verlauf der Wohlfahrtsverluste, kann theoretisch für jede Aufgabe ein optimaler Zentralisierungsgrad bestimmt werden.

Dieser optimale Zentralisierungsgrad wird graphisch in Abbildung 1 verdeutlicht, wobei: X = Kosten durch dezentrale Aufgabenerfüllung (Externe Effekte, economies of scale usw.) und Y = Kosten durch Zentralisierung (Unberücksichtigte individuelle Präferenzen, steigende Kosten usw.) abbilden. Mit einer zunehmenden Zentralisierung dominieren anfänglich die Vorteile durch eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung. Während diese jedoch abnehmen, steigen gleichzeitig die negativen Aspekte an. Die optimale Lösung wird erreicht, wenn die Summe der Kosten minimiert wird. Dies tritt ein sobald der Betrag der Steigung der beiden Kurven übereinstimmt, da hier die Kostensenkung aus der weiteren Zentralisierung gerade ausreicht, um die marginalen Nachteile aufzuwiegen.

Nachdem nun für jede Aufgabe der optimale Zentralisierungsgrad ermittelt wurde, gilt es noch die Anzahl der Ebenen zu optimieren, da im bisherigen Zustand für jede Aufgabe eine eigene Bereitstellungskörperschaft vorliegt. Werden (Sprung-) Fixkosten der Körperschaften sowie **„Economies of scope“** in der Aufgabenanzahl unterstellt, liegt ein weiteres Optimierungsproblem vor. Eine Minimierung der Ebenen - durch Bündeln von Aufgaben - kann solange vorgenommen werden, wie

die Kosteneinsparungen durch die Verringerung der Ebenen die Nutzenverluste der Verringerung überwiegen.

Abbildung 1: *Optimaler Zentralisierungsgrad*



Distribution

Die distributive Aufgabe kann in die zwei Teilbereiche der personellen und regionalen Umverteilung unterteilt werden. Bei der **personellen Einkommensnivellierung** wird üblicherweise der Charakter eines öffentlichen Gutes im engeren Sinne unterstellt, was eine Übertragung der Aufgabe auf die Zentralebene begründet. Argumentiert wird dabei über ein Free-rider Verhalten oder aufbauend auf das **Tiebout-Modell** (TIEBOUT, CHARLES M. (1956)):

Bei regional unterschiedlichen Verteilungsnormen wandern Arme in Regionen mit einem hohem Umverteilungsniveau und Reiche in Regionen mit niedrigem Umverteilungsniveau ab. Im Ergebnis kommt es zu einer intraregionalen Einkommensangleichung, jedoch nicht in der erwünschten Form, da jetzt eine interregionale Ungleichverteilung des

Pro-Kopf-Einkommens vorliegt. Diese Wanderungsprozesse (voting by feet) setzen jedoch eine hohe internationale Mobilität voraus, welche im europäischen Kontext nicht gegeben sein dürfte. Somit kann die Aufgabe der personellen Umverteilung durchaus auf der nationalen Ebene erfüllt werden.

Bei der **interregionalen Umverteilung** sind mehrere Faktoren zu beachten:

- Besteht ein politischer Konsens zur finanziellen Unterstützung? Schließlich handelt es sich bei der Umverteilung um ein Werturteil, ob die moralische Pflicht zur regionalen Beihilfe besteht.

- Liegt eine ökonomische Notwendigkeit zur Umverteilung vor? Oder kann es im Zuge der Europäischen Einigung zu einer Eigendynamik kommen, die für eine Nivellierung im Wohlstandsniveau sorgt? In diesem Fall wären regionale Beihilfen überflüssig oder sogar mit Wohlfahrtsverlusten verbunden.

- Wird die Frage der regionalen Umverteilung bejaht, stellt sich auch die Frage, welcher Mechanismus der Umverteilung die effiziente Form darstellt.

Die Grundsatzfrage, ob der **politische Wille zur Umverteilung** auf der Ebene der EU besteht, kann bejaht werden. Der Umverteilungsgedanken wurde in den Verträgen der Gemeinschaft ausdrücklich aufgenommen, mit dem Ziel „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen, insbesondere den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“[3]. In diesem Sinne ist auch der **Solidaritätsbegriff** des Vertrages der Europäischen Union zu verstehen.

Ob eine **ökonomische Notwendigkeit** besteht, kann nicht so eindeutig beantwortet werden. Einerseits konnte ein regionaler Konvergenzprozess nachgewiesen werden. Aufgrund von unterschiedlichen Wachstumsgeschwindigkeiten, gleichen sich die bestehenden regionalen Disparitäten somit im Laufe der Zeit von selbst aus. Ein Eingriff in Form einer regionalen Umverteilung wäre somit überflüssig und ineffizient. Anderseits konnte der Nachweis eines Konvergenzprozesses

---

3 Vgl. Art. 158 EGV. Da sich die Verträge im Laufe der Zeit wandelten, ist eine Angabe über die verwendete Fassung nötig. Da der Vertrag von Lissabon scheiterte, ist die Fassung gemäß dem Vertrag von Nizza die aktuellste. (In der Fassung von Maastricht stand Art. 158 beispielsweise unter Art. 130a).

bisher nur für eine Kerngruppe, d.h. nicht für alle Regionen in der EU erbracht werden. Zum anderen stellt sich die Frage, ob die Anpassungsgeschwindigkeit als ausreichend schnell empfunden wird. Bei einer Halbwertszeit von mehr als 30 Jahren, d.h. nach 30 Jahren ist die Hälfte des Abstandes abgebaut, kann dies jedoch bezweifelt werden.

Auch bei der distributiven Aufgabe muss das **Subsidiaritätsprinzip** eingehalten werden. Das bedeutet, das betreffende Mitgliedsland muss mit der Bewältigung der regionalen Disparität überfordert sein, um eine Maßnahme der zentralen Ebene zu begründen. Aber auch dies rechtfertigt noch nicht die Involvierung der Gemeinschaftsebene, dieser Ausgleich kann ebenso im Rahmen eines ergänzenden horizontalen Finanzausgleiches – vergleichbar dem eigentlichen Länderfinanzausgleich in Deutschland- erfolgen. Der Vorteil der dezentralen Lösung wäre eine höhere Transparenz sowie ein geringerer Verwaltungsaufwand. Eine regionale Umverteilung durch die zentrale Ebene EU, teilweise über die nationale Körperschaft hinweg, lässt sich aber rechtfertigen, wenn die Autonomie der Regionen zur Interessendurchsetzung nicht ausreicht. Dies scheint innerhalb der Gemeinschaft jedoch der Fall zu sein, da nicht alle Mitgliedsländer eine ausreichende föderale Struktur aufweisen.

Stabilisierung

Der Begriff der Gemeinschaftssolidarität lässt sich, neben der Umverteilung, auch im Sinne einer **Versicherungssolidarität** interpretieren. Eine stabilisierende Wirkung wird in einer Währungsunion sowohl von Seiten der Zentralnotenbank als auch durch die öffentlichen Haushalte wahrgenommen. In Bezug auf die geldpolitische Kompetenz wird einmütig für eine zentrale Zuordnung argumentiert, wie sie auch mit der Europäischen Zentralbank realisiert wurde. Anders muss die Stabilisierungsfunktion durch den öffentlichen Haushalt bewertet werden. Hier erfolgt die Argumentation nicht einheitlich und führt deshalb zu unterschiedlichen Ergebnissen der Zuordnung. Auf eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse soll hier verzichtet werden, da sie für die weitergehende Untersuchung keine Bedeutung haben.

Festzuhalten bleibt, dass unter anderem durch unterschiedliche Präferenzen und regionale Spillover-Effekte mit Hilfe eines föderalen Staatsaufbaus die Effizienz gesteigert werden kann. Inwieweit dies auf die EU zutrifft, bzw. bei der EU umgesetzt wird zeigt Kapitel 2.

1.4 Zusammenfassung

In der Einführung wurden zunächst der Gegenstand und die Fragestellung des Buches aufgezeigt. Dabei wurde die Finanzpolitik als Teil der Wirtschaftspolitik beschrieben. Nach der allgemeinen Einführung in wichtige Begriffsinhalte wurde anschließend ein Überblick über die Europäische Integration und die Entwicklung der Europäischen Union gegeben. Insbesondere wurden die wichtigsten Verträge mit ihren jeweiligen Besonderheiten aufgezeigt. Abschließend wurde die Frage geklärt, was die Gründe für einen föderalen Staatsaufbau aus ökonomischer Sicht sind. Die Thematik wurde anhand der Begriffe Allokation, Distribution und Stabilisierung einführend behandelt.

Kapitel 2 Finanzpolitik in Europa: Grundlagen und Wirkungen

2.1 Wirtschaftsverfassung der EU

Wie lässt sich das Aufgabenspektrum der EU im Lichte des Subsidiaritätsprinzips aus allokativer, distributiver und stabilisierungspolitischer Sicht ökonomisch rechtfertigen?

In Kapitel 1 wurde ein einführender Überblick über die Finanzpolitik und die Europäische Union im Allgemeinen, sowie über die Begründung ihrer föderalen Struktur aus ökonomischer Sicht gegeben. In diesem Kapitel werden die Kenntnisse aus Kapitel 1 weiterentwickelt und speziell auf die EU angewendet.

Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union ist im Wesentlichen in den Gemeinschaftsverträgen dargelegt, welche die EU, bzw. die Europäische (Wirtschafts-) Gemeinschaft als eine der drei Säulen der EU, konstituieren. Der europäischen Wirtschaftsintegration liegt das Leitbild einer marktliberalen Wirtschaftsordnung zugrunde. In den Artikeln 4 und 98 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft werden die Mitgliedstaaten auf den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verpflichtet.

Nach Art. 2 EGV ist es Aufgabe der Gemeinschaft, einen Gemeinsamen Markt (Binnenmarkt) sowie eine **Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)** zu errichten. In der (noch nicht ratifizierten) Fassung des EU-Vertrags von Lissabon heißt es dazu explizit in Artikel 2 Abs. 3 nach dem Vorbild des magischen Vierecks des deutschen **Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967**: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltig Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige Soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und *technischen* Fortschritt.“

2.1.1 Begriff der „Wirtschaftsunion“

Während die **Währungsunion** eindeutig als Übernahme einer (neuen) gemeinsamen Währung definiert werden kann, ist der Begriff der

Wirtschaftsunion wesentlich schwieriger zu operationalisieren. Selbst mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurde keine allgemeinverbindliche Definition der Wirtschaftsunion geliefert.

Mit Hilfe zweier definitorischer Konzepte ist eine Annäherung an den Begriff der Wirtschaftsunion möglich.[4] Im ersten Konzept lässt sich die **Wirtschaftsunion** definieren als vollendeter Binnenmarkt einschließlich aller positiven Integrationsschritte, die für das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig sind (z.B. Gemeinsame Agrarpolitik, Wettbewerbspolitik, Handelspolitik…). Eine Währungsunion ist nicht vorgesehen, wohl aber Wechselkursstabilität und damit weit reichende wirtschaftspolitische Koordination zwischen den Mitgliedstaaten.

Im zweiten Konzept steht eher die makroökonomische Stabilisierungsfunktion der EU-Ebene im Vordergrund: Eine Währungsunion ist um all jene realwirtschaftlichen Integrationsschritte zu ergänzen, die für ihr Funktionieren unabdingbar sind. Mit anderen Worten: In diesem Konzept dient die Wirtschaftsunion der Währungsunion. Von zentraler Bedeutung ist hierbei eine hochgradig verbindliche finanzpolitische Koordination, um Preisstabilität zu gewährleisten.

Keines der beiden beschriebenen Konzepte charakterisiert den Status Quo der heutigen EU perfekt, da sowohl ein vollendeter Binnenmarkt (erstes Konzept) als auch die Währungsunion (zweites Konzept) explizit konstitutive Ziele europäischer Integration sind, die nacheinander umgesetzt wurden. Allerdings gehören zahlreiche Staaten in der EU nicht zur Eurozone, in anderen wiederum ist die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion vollständig umgesetzt. Letztlich aber wird die Wirtschaftsunion der heutigen EU aufgrund der Gemeinschaftswährung Euro, deren Einführung für alle Mitgliedstaaten verpflichtendes Ziel ist, eher im zweiten Konzept abgebildet.

2.1.2 Aufgabenspektrum der EU, Fiskalischer Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip

Grundlage für die Einordnung des Begriffs der Wirtschaftsunion und – noch allgemeiner – der Wirtschaftsverfassung der EU ist das Aufgabenspektrum, das der EU zugeordnet ist. Dieses Aufgabenspektrum hat sich von den **Römischen Verträgen (1957)** über die **Einheitliche Europäische Akte (1985)** und den Vertrag von **Maastricht (1991)** und **Amster-**

---

[4] vgl. PELKMANS, JACQUES (2001), S. 352.

dam (1997), sowie **Nizza (2001)** bis heute permanent ausgeweitet. Diese Entwicklung des politischen Handlungsspielraums der Gemeinschaft spiegelt sich zu einem großen Teil in Umfang und Struktur der Ausgaben im EU-Haushalt wider. So stellen die beiden zentralen Ausgabenbereiche, die Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen („Agrarpolitik") und nachhaltiges Wachstum („Kohäsionspolitik"), die zusammen für ca. 80 Prozent der Ausgaben im EU-Haushalt verantwortlich sind, gleichzeitig auch zentrale Gemeinschaftsaufgaben dar, die aus der Sicht der EU für das Funktionieren des Binnenmarktes unerlässlich sind. Beide Gemeinschaftspolitiken sind Teil der enumerativen Liste des Art. 3 EGV, der das EU-Aufgabenspektrum benennt.

In Art. 3 EGV sind auch die gemeinsame Handelspolitik und die Wettbewerbspolitik – beide ebenfalls Grundpfeiler der EU-Binnenmarktordnung – konstitutiv verankert. Gleiches gilt für Politikbereiche wie Forschung, Energie und Industrie sowie Umwelt- und Bildungspolitik – Aufgabenfelder, in denen der EU-Ebene in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza weitere Kompetenzen zugewiesen wurden.

Die Verantwortung für die Wirtschafts- und die Finanzpolitik liegt weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Gleichwohl betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" (Art. 99 Abs. 1 EGV), die, so die Art. 4 und 98-104 EGV, eng koordiniert werden muss (vgl. hierzu Kapitel 5).

Einen ökonomischen Analyserahmen für die Aufgabenzuweisung bzw. die optimale Verteilung von Kompetenzen in einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU bietet die Theorie des fiskalischen Föderalismus, aus der sich das Subsidiaritätsprinzip in seiner strengen ökonomischen Form ableiten lässt. Es besagt, dass eine Kompetenzverlagerung von einer untergeordneten auf eine übergeordnete politische Ebene stets zu einer Vernachlässigung individueller Präferenzen führt und daher nur dann ökonomischen Effizienzkriterien genügt, wenn hierdurch Effizienzgewinne realisiert werden, die die Wohlfahrtsverluste infolge der Zentralisierung überkompensieren. Damit beruht das Subsidiaritätsprinzip auf dem **Dezentralisierungstheorem** (OATES, WALLACE E. (1972)), nach dem eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter prinzipiell Vorrang hat, da auf diese Weise die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger besser berücksichtigt werden können.

Seit den Vertragsverhandlungen von Maastricht hat das **Subsidiaritätsprinzip** in der EU Verfassungsrang. Es findet sich in Art. 5 EGV wieder, wo festgelegt wird:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder wegen ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

Eine Zentralisierung von Aufgabenkompetenzen sollte erst dann erwogen werden, wenn erhebliche räumliche Externalitäten vorliegen, d.h. wenn öffentliche Leistungen eines Mitgliedstaates auch positive oder negative Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben, also internationale externe Effekte bzw. öffentliche Güter supranationalen Charakters vorliegen. Als zusätzliches Argument für eine Aufgabenzuweisung an die zentrale Ebene (d.h. die EU-Ebene) kommen Skaleneffekte bei der Produktion bzw. im Konsum in Frage.

Tabelle 1: *Kriterien für die Zuweisung von Aufgaben an die supranationale Ebene.*

Kriterium	Charakteristik	Beispiele
Positive Externalitäten	zu geringe Bereitstellung (wg. mangelnder Anreize)	Schuldenabbau eines WWU-Staates
Negative Externalitäten	Beggar-thy-neighbour-policies, d.h. Politik ohne Rücksicht auf die Auswirkungen im jeweils anderen Land	Wasser-und Luftverschmutzung; Protektionismus
Economies of scale	Hohe Fixkosten der Bereitstellung, Unteilbarkeiten	Raumfahrt; Verteidigung

Quelle: Eigene Darstellung nach PELKMANS, JACQUES (2001), S. 48.

Neben dem Subsidiaritätsprinzip kommt im dezentralen föderalen System dem **Prinzip der Konnexität** eine tragende Funktion zu. Hiernach sollen Aufgaben- und Ausgabenkompetenz bei der gleichen

Ebene angesiedelt werden. Die Frage ist demnach, ob gleichzeitig das Konnexitätsprinzip, nach welchem Aufgabenverantwortung auch mit Ertragskompetenz verbunden ist, in der Europäischen Union verankert ist. Hierfür sind Einnahmen auf europäischer Ebene erforderlich. Da die EU keine echten eigenen Einnahmen hat, sondern sich de facto aus Beiträgen ihrer Mitgliedstaaten finanziert, stellt sich die Frage, ob es dennoch einen Finanzausgleich auf europäischer Ebene gibt. Auf diese Frage wird in Kapitel 3 näher eingegangen.

In Tabelle 1 sind jene Kriterien mitsamt ihrer Charakteristika und Beispielen aufgeführt, die gemäß der Theorie des fiskalischen Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips für eine Zentralisierung von Aufgaben, also deren Zuweisung an die supranationale Ebene (hier die EU-Ebene), sprechen.

Im Folgenden soll aus dem Blickwinkel der Theorie des fiskalischen Föderalismus und des Subsidiaritätsprinzips überprüft werden, inwieweit die derzeitigen Aufgaben der EU angemessen sind:

Außenhandelspolitik

Die Errichtung einer Zollunion bzw. eines Binnenmarktes, die zu den konstitutiven Zielen der EU zählt, verlangt zwingend die Übertragung der Kompetenzen für die Außenhandelspolitik auf eine überstaatliche Ebene. Bei einer dezentralen Aufgabenkompetenz bestünde zudem die Gefahr, dass nationale Politiker und Interessengruppen Protektions- und Subventionsmaßnahmen zum (vermeintlichen) Schutz der heimischen Wirtschaft auf Kosten dritter Länder initiieren (Vorliegen negativer Externalitäten) und daher die Marktliberalisierung in der EU geringer ausfällt, als es aus gesamtgesellschaftlicher Sicht wünschenswert wäre.

Wettbewerbspolitik

Das Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes erfordert ein „System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt“ (Art. 3 EGV), d.h. eine gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik. Nationale Wettbewerbsbehörden hätten nur die Befugnis, rein nationale Fusionen und Kartelle zu überwachen. Die Formulierung und Durchsetzung grundlegender europäischer Richtlinien für die Fusions- und Kartellkontrolle ist also eine wichtige supranationale Aufgabe. Zudem trägt eine auf EU-Ebene angesiedelte Beihilfenaufsicht dazu bei, jene negativen Externalitäten zu minimieren, die sich aus der Nutzenmaximierung nationaler Politikakteure ergeben.

Außenhandelspolitik und Wettbewerbspolitik, d.h. die Politikbereiche, die unmittelbar komplementär zum Binnenmarkt sind, sind also in ihrer Ansiedelung auf EU-Ebene unstrittig.

Gemeinsame Agrarpolitik

Im Agrarsektor lassen sich weder nennenswerte transnationale Nutzen- oder Kosten-Spillovers noch Skaleneffekte beim Konsum feststellen, die eine Bereitstellung des Gutes „Agrarpolitik“ auf europäischer Ebene begründen könnten. Stattdessen legen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (auch Korrespondenzprinzip genannt), unterschiedliche nationale Präferenzen sowie nationale (bzw. regionale) Informationsvorteile eine dezentrale Verantwortlichkeit nahe. Aus ökonomischer Sicht wäre daher eine Renationalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu befürworten. Eine solche ist jedoch aus politökonomischen Gründen sehr unwahrscheinlich.

Gemeinsame Fischereipolitik

Im Gegensatz zur Agrarpolitik ist die Ansiedelung der Fischereipolitik auf EU-Ebene eher gerechtfertigt, da es für die internationalen Fischbestände wesentliche schwieriger ist, geeignete Eigentumsrechte (Property rights) zu definieren. Überfischung und grenzüberschreitende negative externe Effekte sind die häufige Folge, wenn keine supranationalen Regelungen getroffen werden.

Kohäsionspolitik

Aus der normativen Sicht der Theorie des fiskalischen Föderalismus sprechen kaum Argumente für eine Zentralisierung der Kohäsions- bzw. Regionalpolitik. Externe Effekte, die der Förderung lokaler Unternehmen bzw. lokaler Infrastrukturprojekte entspringen, sind in ihrer Wirkung räumlich eng begrenzt und können gegebenenfalls innerhalb der Grenzen eines Mitgliedstaates internalisiert werden. Im seltenen Fall grenzüberschreitender Externalitäten wären bilaterale Internalisierungsregeln angezeigt. De facto jedoch beschränkt sich die EU-Kohäsionspolitik nicht auf die Förderung rückständiger Regionen, sondern sie verteilt in erheblichem Maße Mittel von reicheren in ärmere Mitgliedstaaten um. Eine bewusste Umverteilung von Finanzmitteln zwischen Mitgliedstaaten wiederum erfordert eine Allokation von Kompetenzen auf der supranationalen Ebene, auf der das Umverteilungsverfahren formuliert und durchgesetzt werden muss. Die Frage nach der optimalen Aufgabenverteilung hängt also davon ab, ob man die

EU-Kohäsions- bzw. Regionalpolitik eher als effizienzorientiert definiert (konzentriert auf die Förderung von Wachstumspotenzialen in rückständigen Regionen) oder als interregionale Ausgleichs- bzw. Umverteilungspolitik. Es ist jedoch unstrittig, dass supranationale Umverteilung nicht auf der Förderung rückständiger Regionen beruhen sollte, da Entscheidungen über die Erschließung lokaler bzw. regionaler Wachstumspotenziale eher auf dezentraler Ebene getroffen werden sollten. Zu Umverteilungszwecken wäre viel mehr angezeigt, einen auf ungebundenen Transfers basierenden, horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene einzuführen. Die aus einem solch artigen Finanzausgleich resultierenden Probleme werden in dem Kapitel zum deutschen Länderfinanzausgleich verdeutlicht.

Forschungs- und Industriepolitik

Bei der Grundlagenforschung, deren Ergebnisse häufig nicht patentierbar sind und deren kommerzieller Nutzen oft weit in der Zukunft liegt, sind (teilweise grenzüberschreitende) externe Erträge zu vermuten. Die private Forschungstätigkeit dürfte geringer als gesamtwirtschaftlich erwünscht ausfallen, und nationale Regierungen werden kaum bereit sein, jene Erträge über ihre Forschungsförderung mitzufinanzieren, die in anderen Ländern anfallen. In diesem Fall sollte die Kompetenz zur Förderung der Grundlagenforschung, d.h. zumindest die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel auf EU-Ebene angesiedelt sein. Gleiches gilt, wenn Skalenerträge vermutet werden können (z.B. im Fall der European Aeronautic Defence and Space Company, EADS) bzw. für die Annahme etwaiger positiver Externalitäten eines „europäischen Forschungsraums“. Für eine supranationale Förderung der marktnahen, angewandten Forschung gibt es hingegen keine ökonomischen Argumente.

Umweltpolitik

Beim Problem der Umweltverschmutzung hängt das räumliche Ausmaß der Externalitäten von der Art des Umweltgutes ab, so dass die umweltpolitischen Entscheidungskompetenzen je nach Art der einzelnen Güter verteilt werden sollten. Zweifellos ist eine supranationale Kompetenzansiedelung bei grenzüberschreitenden negativen Externalitäten wohlfahrtserhöhend. Während Entscheidungen über Umweltschutzauflagen in Bezug auf stehende Gewässer, den Boden, regionale Ökosysteme oder Lärmbelastung prinzipiell auf kommunaler oder regionaler Ebene getroffen werden sollten, ist hinsichtlich Luftbelastung oder der Belas-

tung von Flüssen je nach den natürlichen Gegebenheiten eine regionale, nationale oder europaweite Entscheidungsfindung angezeigt. Ein solches Arrangement stellt zwar keine First Best-Lösung dar, ist jedoch gemäß des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz undifferenziert europaweit einheitlichen Umweltschutznormen klar überlegen.

Die bisherigen Erkenntnisse haben deutlich gemacht, dass die Europäische Union mit ihren Teilstaaten als föderales System aufgebaut ist. An dieser Stelle sei auf eine Analyse von MEISTER, PETER UND HEINZ-DIETER WENZEL (1994) hingewiesen. Sie befassen sich mit der Budgetfinanzierung in einem föderalen System. Dabei werden unterschiedliche Arten der Budgetfinanzierung in einem föderalen System untersucht. Die Grundlage für ihre Analyse bildet dass in KNEEBONE, RONALD D. (1989) vorgestellte Modell eines föderalen Systems. Sie untersuchen die Wirksamkeit verschiedener Finanzierungsvarianten anhand der Kriterien Stabilität und Steady-State.

2.1.3 Stabilisierungspolitische Kompetenz für die EU

Neben den bereits beschriebenen Aufgaben, die die EU in den Bereichen der Allokation und Distribution schon heute ausfüllt, ist im Zusammenhang mit der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion wiederholt auch eine eigene stabilisierungspolitische Kompetenz für die Union gefordert worden. Die Begründung für eine solche Forderung setzt an der Argumentation an, dass in einer offenen Volkswirtschaft wie der EU eine fiskalische Stabilisierungspolitik auf nationaler Ebene ineffizient sei, weil erhebliche transnationale Spillovers auftreten. Da die konjunkturelle Interdependenz innerhalb der EU bereits hoch sei und weiter zunehmen werde (Business cycle synchronization), sei die EU die geeignete Politikebene für eine antizyklische Fiskalpolitik. Hierbei wird implizit unterstellt, dass es um die Bekämpfung EU-weiter, symmetrischer Nachfrageschocks gehe.

Diese Sichtweise machte sich auch die Europäische Kommission zu Eigen, die am 26.11.2008 ein EU-Konjunkturprogramm als Gegenmaßnahme zur Reaktion auf die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise vorlegte, die im Herbst in Europa Einzug hielt.[5] Dieses beruht auf zwei Säulen. Zum einen soll ein massiver Kaufkraftschub für die Wirtschaft erfolgen, um sowohl die Nachfrage zu beleben als auch das verloren

[5] vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008c).

gegangene Vertrauen wiederherstellen. Diesbezüglich schlägt die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten und die EU umgehend eine Finanzspritze in Höhe von 200 Mrd. Euro (1,5% des BIB) zur Verfügung stellen. Zum anderen soll mit kurzfristigen Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit Europas langfristig gestärkt werden. Geplant ist hier ein umfassendes Maßnahmenprogramm für „intelligente“ Investitionen. Insgesamt beruht das Europäische Konjunkturprogramm auf dem Grundsatz der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit.

Eine neuere, realistischere Sichtweise jedoch geht davon aus, dass viele externe Schocks asymmetrisch ausfallen, d.h. die einzelnen Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße betreffen. Viele Anhänger dieser Sichtweise halten einen Transfermechanismus auf EU-Ebene angezeigt, der der Abfederung der Nachfrageeffekte solcher asymmetrischer Schocks dienen könnte. Problematisch wäre bei der Gewährung eines

Kapitel 3 Finanzausgleich

3.1 Finanzausgleich in der Europäischen Union

Welcher Art sind die Regelungen zur Abgrenzung der Aufgaben, der Ausgaben und Einnahmequellen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsländern? Gibt es typische Umverteilungswirkungen oder Nettozahlerpositionen und wie sind diese zu bewerten?

3.1.1 Abgrenzung Europäischer und Deutscher Finanzausgleich

Auch wenn die Bezeichnung Finanzausgleich sowohl für den Länderfinanzausgleich als auch beim Finanzausgleich in der Europäischen Union verwendet wird, unterscheiden sie sich in ihrer Funktionsweise deutlich. Der im vorangegangenen Kapitel behandelte Länderfinanzausgleich hat als Ziel, die relative Finanzmittelausstattung der Bundesländer anzugleichen. Dabei erfolgt die Nivellierung der Mittelausstattung allein über die Einnahmeseite, den aktiven Finanzausgleich. Kernelement des Länderfinanzausgleichs bildet dabei die horizontale Umverteilung zwischen den Bundesländern, dem so genannten **ergänzenden** oder sekundären **aktiven Finanzausgleich**. Hierbei bleibt die Bundesebene völlig außen vor. Der **Finanzausgleich in der Europäischen Union** (EU) setzt bereits eine Stufe früher ein. Hier wird der Begriff des Finanzausgleiches in seiner weiten Definition zugrunde gelegt und bezieht sich auf die Regelungen zur Abgrenzung der Aufgaben, der Ausgaben und Einnahmequellen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsländern der EU. Auch bei diesem Finanzausgleich im weitesten Sinne kann es zu einer Umverteilung kommen. Jedoch erfolgt hier die Umverteilung durch eine Differenz zwischen den geleisteten Beiträgen und den Rückflüssen eines Mitgliedslandes. In diesem Fall handelt es sich um die **horizontale Wirkung des vertikalen Finanzausgleiches**, welcher auch als **indirekter Finanzausgleich** bezeichnet wird. Der indirekte Finanzausgleich stellt jedoch nur einen Nebeneffekt dar, selbst wenn dieser erwünscht sein sollte.

Somit reicht es zur Analyse des Finanzausgleiches in der Europäischen Union nicht aus, nur die resultierenden Finanzströme zu betrachten, sondern es muss vielmehr ebenfalls berücksichtigt werden, welcher Zweck mit der Ausgaben- und Einnahmenstruktur verfolgt wird. Aus diesem Grund wird im Folgenden zuerst der Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften dargestellt, um erst daran anschließend

dessen Umverteilungswirkung anhand der Nettozahlerpositionen aufzuzeigen und zu bewerten.

3.1.2 Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaft

Der **Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften** wird, unter Vernachlässigung der Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und des Europäischen Entwicklungsfonds, da diese gesonderte Finanzierungsmodi besitzen, betrachtet. Im Haushaltsplan wurde für das Haushaltsjahr 2008 ein Volumen von 120,3 Milliarden Euro angesetzt, was ungefähr 0,96 Prozent des Gemeinschaftsbruttonationaleinkommens entspricht.[7]

Passiver Finanzausgleich

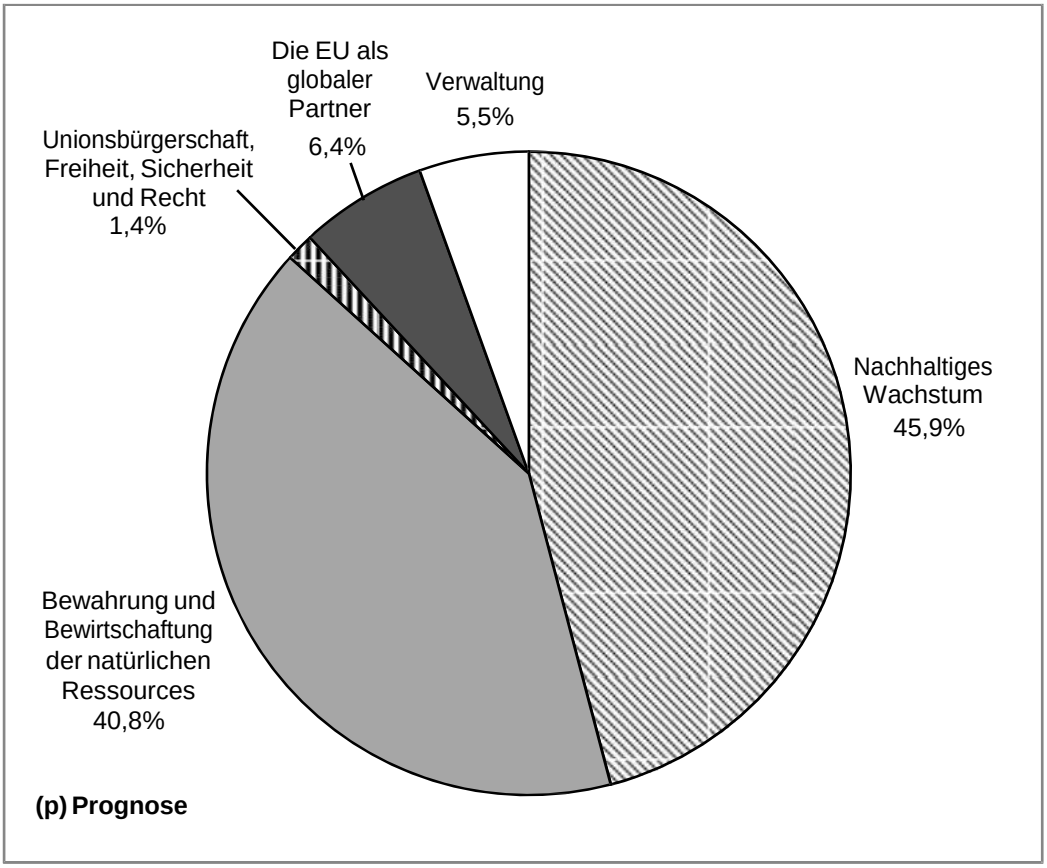
Wie der Abbildung 17 zu entnehmen ist, entfällt der größte Ausgabenposten auf das Nachhaltige Wachstum. Als Hauptziel dieser Ausgabenrubrik können Aufbau einer wettbewerbsfähigeren, emissionsarmen Wirtschaft, Schutz der Umwelt, Verringerung von Emissionen angesehen werden.

Seit dem Haushaltsjahr 2007 werden die Ausgabenrubriken neu definiert. Die ehemalige Rubrik Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) steht jetzt unter dem Titel „Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen“ und die ehemalige Rubrik Strukturmaßnahmen wird unter dem Bereich „Nachhaltiges Wachstum“ zusammengefasst. Es muss erwähnt werden, dass die ländliche Entwicklung und die Fischereipolitik durch die Kommission nicht der Kohäsionspolitik, sondern der GAP zugewiesen werden, weshalb diese Kategorie deutlich als Größte hervorsticht. Es sind in der Tat 77,9 Milliarden Euro, die die ländliche Entwicklungspolitik der Jahre 2007-2013 umfasst.

---

7 alle Angaben beziehen sich auf Zahlungsverpflichtungen.

Abbildung 17: *Ausgabenstruktur im Gemeinschaftshaushalt 2012(p)*



Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2012) und eigene Berechnungen.

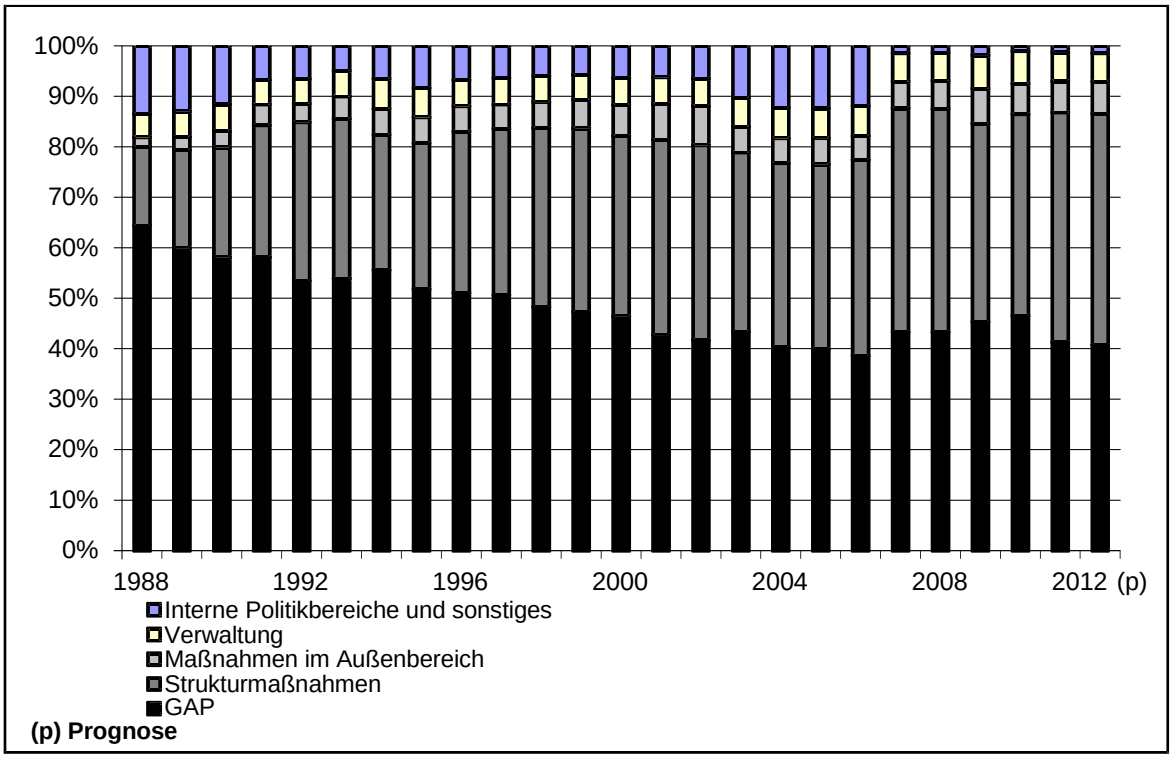
Betrachtet man wie in der Abbildung 18 die Entwicklung der Ausgabenanteile im zeitlichen Verlauf, so wird deutlich, dass die strukturpolitischen Maßnahmen immer stärker an Gewicht und Bedeutung gewonnen haben. Jedoch ist der rückläufige Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben der Gemeinschaften nicht allein auf Initiativen innerhalb der EU zurückzuführen. Ebenso unterstützten die WTO-Reform und günstige Weltmarktbedingungen den Rückgang.

Die ausgabenwirksame, gemeinschaftliche Kohäsionspolitik wird im Wesentlichen über die sogenannten **Strukturfonds** finanziert. Diese sind im Zeitraum von 2007-2013:

- der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), mit dem Ziel regionalen Entwicklungsdisparitäten durch wachstumsfördernde Maßnahmen entgegenzuwirken, und

- der Europäische Sozialfonds (ESF), welcher zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen soll, und

Abbildung 18: *Entwicklung der Gemeinschaftsausgaben*



Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2012A) und eigene Berechnungen.

Die Maßnahmen setzen auf der regionalen beziehungsweise auf der subregionalen Ebene an. Voraussetzung für die Förderung ist die Zugehörigkeit der Region zu einem Zielgebiet. Dabei hat die Förderung von Konvergenzziel-Gebieten mit annähernd 82 Prozent aller Strukturfondsmittel im Planungszeitraum 2007-2013 die größte finanzielle Bedeutung (**Konzentration**).

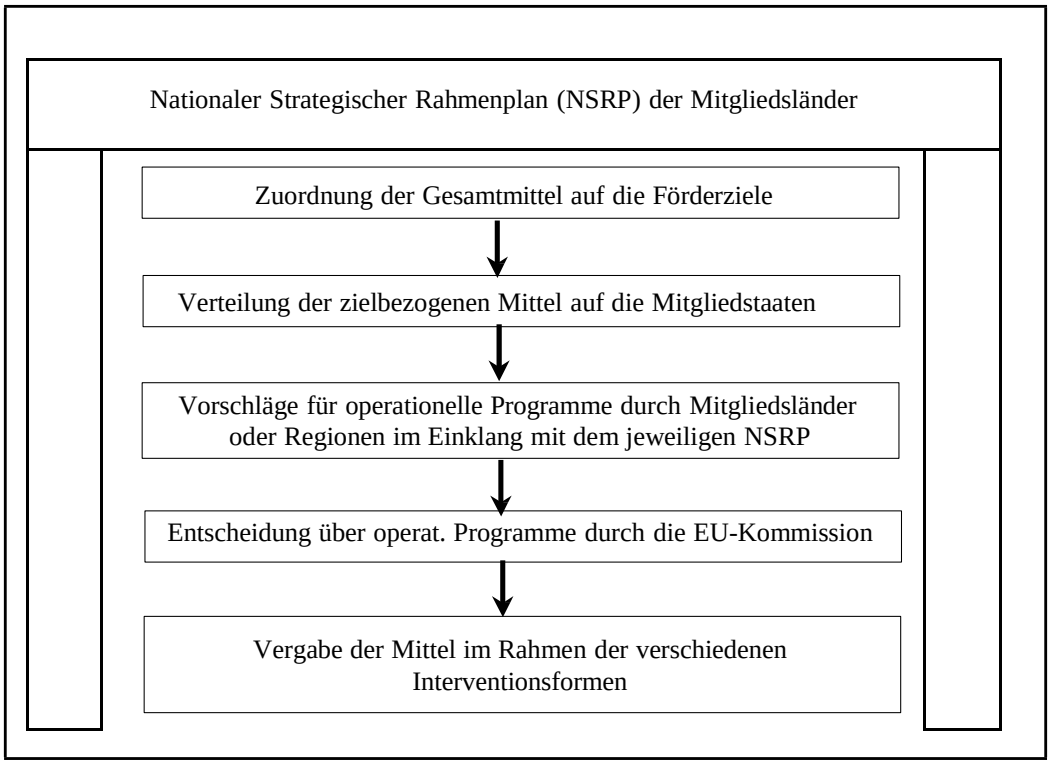
Indikator für die Anerkennung als **Konvergenzziel-Gebiet** stellt ein Pro-Kopf BIP von weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts dar. Die Finanzmittel verteilen sich dabei auf Interventionen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur, Bildung von Humankapital und der Förderung von privaten Investitionen. Die Förderung des Ziels regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung erhält ca. 16 Prozent aller Strukturfondsmittel; und dem Ziel der territorialen Kooperation fließen annähernd 2 Prozent der Mittel zu.

Für die Vergabe von Mitteln durch die Fonds muss von den Mitgliedstaaten ein drei- bis siebenjähriger regionaler Entwicklungsplan bei der Kommission vorgelegt werden, auf dessen Basis nach Abstimmung mit

den regionalen und nationalen Institutionen sogenannte Gemeinschaftliche Förderkonzepte erarbeitet werden **(Programmplanung / Partnerschaft)**. Die Finanzierung der Projekte erfolgt als Kofinanzierung in Höhe von 25 bis 75 Prozent der gesamten Projektausgaben, wobei in einigen Fällen auch höhere Fördersätze möglich sind. Die Mittel dürfen dabei nicht nationale Strukturausgaben substituieren, womit die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ihre eigenen Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik zumindest konstant zu halten **(Additionalität).**

Abbildung 19 verdeutlicht den Ablauf des Vergabeverfahrens. Zu betonen ist dabei, dass die Finanzmittel vor dem Einreichen der Entwicklungspläne -in Form der operationellen Programme- auf die Mitgliedsländer aufgeteilt werden, und somit die Qualität der Entwicklungspläne für die Mittelaufteilung nur noch eine nachgeordnete Bedeutung hat.

Abbildung 19: *Vergabeverfahren der Strukturfondsmittel*



Neben dem beschriebenen Verfahren hat die Europäische Kommission die Möglichkeit, im Rahmen von **Gemeinschaftsinitiativen** eigenständig regionalpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Mit einem Volumen von annähernd 5 Prozent im Haushaltsjahr 2006 bezogen auf die gesamten Strukturmaßnahmen hat die Europäische Kommission somit

eine nicht unbeachtliche Möglichkeit, Aktivitäten außerhalb der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte zu initiieren.

Seit 2007 sind die ehemals als **Gemeinschaftsinitiativen** bezeichneten Programme in die gemeinschaftlichen Förderkonzepte integriert und nicht mehr als separate Posten aufgeführt. Eine Sonderstellung nimmt die Förderung im Rahmen des **Kohäsionsfonds** ein, durch welche Verkehrsinfrastruktur- und Umweltvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse finanziert werden (9,8 Prozent der gesamten Strukturmaßnahmen). Förderungsebene und -kriterium beziehen sich hier auf die Ebene der Mitgliedstaaten, wobei zurzeit nur die ärmsten Mitgliedstaaten (neben Griechenland, Portugal und Spanien vor allem die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa) gefördert werden. Der Kofinanzierungssatz liegt mit 80-85 Prozent deutlich über dem, der bei den Strukturfonds maximal angewendet wird.

Aktiver Finanzausgleich

Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften erfolgt fast vollständig über **Eigenmittel**. Auch wenn der Begriff der „Eigenmittel" nicht näher definiert wird, so kann er doch als Abgrenzung zu dem bis 1970 bestehenden System der Finanzbeiträge verstanden werden. Als Unterscheidungsmerkmal kann die Art des Finanzstromes herangezogen werden: Bei Finanzbeiträgen handelt es sich um Ausgabeverpflichtungen der Teilstaaten, während die Eigenmittel als Verringerung der nationalen Einnahmen zu sehen sind. Alle Angaben beziehen sich im Folgenden auf das Haushaltsjahr 2011.

Bei den **Originären Eigenmitteln** der EU handelt es sich um Abgaben, die „im Rahmen einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes […] gesamtgemeinschaftliche Aufgaben [erfüllen]."[8] Die Erhebung erfolgt durch die Mitgliedsländer (Verwaltungshoheit), weshalb als Ausgleich für den Verwaltungsaufwand nur 75 Prozent der Abgaben abgeführt werden müssen. Zum 01.01.2001 wurde der Anteil der Erhebungskosten von 10 Prozent auf 25 Prozent erhöht.

Die originären Eigenmittel setzen sich im Wesentlichen zusammen aus den **Agrarzöllen** auf landwirtschaftliche Produkte im Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten (Ziel ist ein Ausgleich der Preisdifferenz zwischen dem Weltmarktpreis und dem Preis innerhalb der EU, um die Nachfrage

---

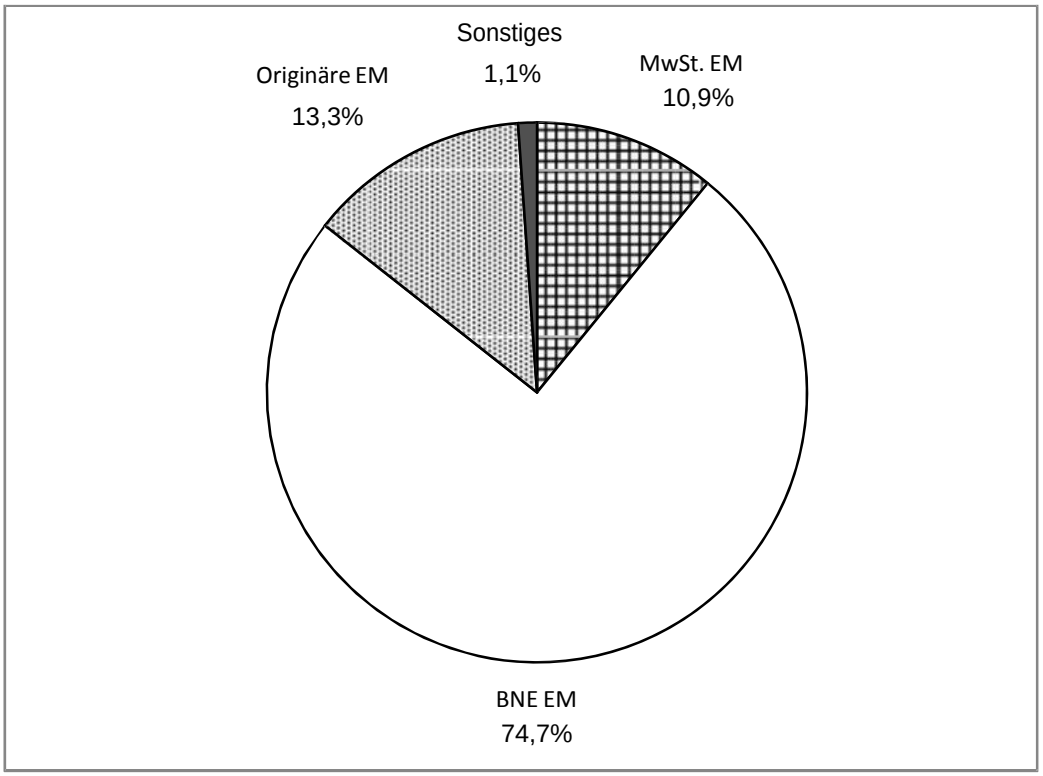
8 ANDEL, NORBERT (1983). S. 331.

auf innergemeinschaftliche Güter zu lenken = Ziel der Gemeinschaftspräferenz) und den **Zöllen**. Sie sind definiert als Zölle des gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten.

Bei den originären Eigenmitteln handelt es sich somit um Lenkungsabgaben, bei denen der Finanzertrag nur einen (positiven) Nebeneffekt darstellt. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Agrarabschöpfungen sowie Zölle und Abgaben an den Außengrenzen.

Die **Mehrwertsteuer (MwSt.)-Eigenmittel** berechnen sich als Prozentsatz des mehrwertsteuerpflichtigen Umsatzes in den Mitgliedsländern. Die hierfür notwendige einheitliche Bemessungsgrundlage wird, um möglichst zeitnahe Daten zu erhalten, nach der so genannten Einnahmemethode berechnet. Ausgangspunkt bilden die tatsächlichen MwSt.-Einnahmen der Mitgliedsländer. Auf diese wird ein gewogener mittlerer Satz angewendet, der sich aus den verschiedenen Steuersätzen und deren Umsatzanteilen in den vorangegangenen Jahren ergibt.

Abbildung 20: *Finanzierung des Gemeinschaftshaushaltes 2011*



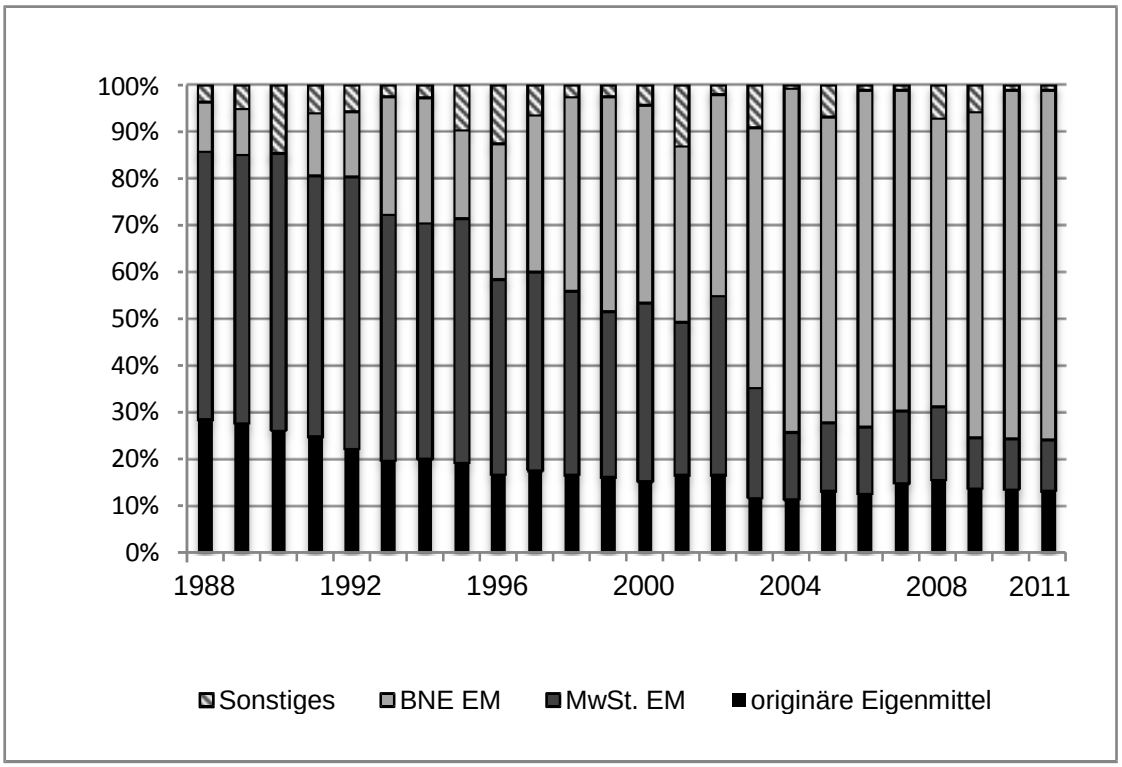
Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011) und eigene Berechnungen.

Die so ermittelte Bemessungsgrundlage unterliegt einer Beschränkung, der sogenannten **Kappungsgrenze**. Danach sind, seit 1999 einheitlich für alle Mitgliedsländer, maximal 50 Prozent des BNE als Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuereigenmittel zu berücksichtigen. Darüber hinausgehende Anteile bleiben bei der Berechnung der MwSt.-Eigenmittel unberücksichtigt. Auf die so ermittelte Bemessungsgrundlage wird ein einheitlicher Steuersatz, seit 1999 in Höhe von 1 Prozent, angewendet.

Die **Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel** werden auch als Vierte Einnahme bezeichnet. Diese haben mit der Absenkung des MwSt.-Eigenmittelsatzes seit 2000 die Funktion der größten Einnahmequelle übernommen.

Im Jahr 2011 wurde der EU-Haushalt zu 74,7 Prozent über BNE-Eigenmittel finanziert; 13,3 Prozent der Haushaltseinnahmen stammen aus Zöllen und Agrarzöllen und 10,9 Prozent aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln.

Abbildung 21: *Entwicklung der Gemeinschaftseinnahmen*



Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011) und eigene Berechnungen.

Bei den **Sonstigen Einnahmen** handelt es sich unter anderem um Abgaben und Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sowie einem eventuellen Überschuss aus dem vorausgegangenen Haushaltsjahr. Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen ist nicht einheitlich, was in erster Linie aus den Schwankungen des Haushaltsüberschusses resultiert. Hiervon abgesehen bleibt deren Aufkommensbedeutung von nachgeordneter Natur.

Die Abbildung 21 unterstreicht noch einmal die zunehmende Bedeutung der BNE-Eigenmittel. Die rückläufige Bedeutung der Zölle begründet sich aus dem zunehmenden Haushaltsvolumen, bei einer vergleichsweise geringen absoluten Zunahme der Zolleinnahmen.

3.1.3 Korrekturmechanismen

Auf Drängen von Großbritannien wurde 1985 ein allgemeiner Ausgleichsgrundsatz eingeführt, der lautet: „Jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, kann zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen.“[9] Faktisch wurden diese Ausgleichsmaßnahmen bisher nur in Falle von Großbritannien angewendet. Danach erhält Großbritannien einen Ausgleich in Höhe von 66 Prozent der Differenz aus seinen theoretisch geleisteten Eigenmitteln und den Rückflüssen aus dem Gemeinschaftshaushalt. Das „theoretisch“ resultiert aus den Berechnungen auf Basis des ehemaligen Eigenmittelbeschlusses von 1985 (ohne BNE-Eigenmittel), jedoch unter Berücksichtigung des erweiterten Finanzrahmens der Gemeinschaft. Die Finanzierung erfolgt durch die restlichen Mitgliedstaaten über die BNE-Eigenmittel. Der von Deutschland zu zahlende Betrag wurde auf zwei Drittel seines eigentlichen Anteils beschränkt, wobei das verbleibende Drittel auf die anderen ausgleichspflichtigen Länder aufgeteilt wird.

3.1.4 Nettopositionen der EU Mitgliedsländer

Darstellung der Ist-Situation

Das Konzept der Nettozahlerposition basiert einfach ausgedrückt auf einer Aufrechnung der geleisteten Eigenmittel eines Landes und der Rückflüsse aus dem Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaft. Im Fall eines negativen Saldos (Eigenmittelzahlungen sind größer als die

---

9 Artikel 3 Absatz 3 EIGENMITTELBESCHLUSS (1985).

Rückflüsse) wird von einem Nettozahler (-land), im umgekehrten Fall von einem Nettoempfänger (-land) gesprochen. Die nachfolgenden Angaben beinhalten alle Mittel, die den Mitgliedsländern direkt zugeordnet werden können. Unberücksichtigt bleiben dabei die Verwaltungsausgaben.

Die Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über die absoluten **Nettotransfers** und ihre Entwicklung in den letzten Jahren. Dabei sind Länder mit negativen Beträgen Nettozahler und mit positiven Beträgen Nettoempfänger. Wichtigster Nettozahler 2010 ist Deutschland, gefolgt von Großbritannien, jedoch mit einem deutlichen Abstand. Dies bestätigt die These des hohen deutschen Nettobeitragsvolumens. Die wichtigsten Nettoempfänger sind die Kohäsionsländer Griechenland und Polen.

Betrachtet man die Nettotransfers im Verhältnis zur Bevölkerung (Europäische Kommission (2009), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010) und eigene Berechnungen.

Tabelle 3 relativiert sich die These des überhöhten deutschen Nettobeitrages. Unter Berücksichtigung der Bevölkerungshöhe fällt Deutschland 2010 auf Platz fünf ab, während Belgien Platz eins einnimmt. Mit durchschnittlich 270 Euro pro Kopf zahlte 2010 niemand so viel an die EU wie die Bürgerinnen und Bürger Belgiens.

Berücksichtigt man den Anteil der Nettotransfers am BNE (Tabelle 4), so zeigen sich erneut deutliche Umverteilungswirkungen, welche vom Gesamthaushalt der Europäischen Union ausgehen. Besonders hervorzuheben sind die teilweise hohen Rückflüsse an die neuen Mitgliedsländer Lettland, Estland und Litauen. So können Nettozuflüsse aus dem EU Haushalt in Höhe von 2-2,4 Prozent des BNE als beachtlich angesehen werden.

Tabelle 2: *Nettopositionen in Mio. Euro*

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deutschland	**-8642,7**	**-8000,9**	**-8415,4**	**-9393,6**	**-11189,7**	**-8980,6**	**-12140,8**
Großbritannien	-4692,6	-3620,1	-4222	-6156,6	-2972,7	-3990,6	-8053,1
Frankreich	-3430,9	-3518,7	-3563,3	-3362,3	-4607,9	-6789,7	-6812,7
Italien	-3546,9	-2988,7	-2736,3	-2938,3	-5091,2	-6308,3	-6104,7
Niederlande	-3214,6	-3919,1	-4018,1	-4464,1	-4484,7	-1573,7	-3554,9
Belgien	-1684,5	-1860,8	-2105,2	-2387,2	-2403,6	-3027,4	-2932,6
Schweden	-1255,1	-1113,8	-1147	-1280,2	-1782,3	-428,5	-1625,7
Dänemark	-396,7	-487	-739,4	-817,4	-791,2	-1211,7	-907,3
Österreich	-446,3	-378	-400,8	-639,7	-460,8	-519,2	-826,1
Finnland	-95,8	-136,2	-303,1	-229,1	-409,8	-627,9	-416
Luxemburg	-95,1	-92,9	-39,6	-117	-24,9	-105,8	-52,9
Zypern	48,4	60,3	75,6	-49,2	-56,2	-33,7	-14,7
Malta	41,2	79,9	92	19,1	19,7	-0,1	43,5
Slowenien	105,5	84,6	119,1	23,2	39,3	179,6	359,7
Irland	1522,3	1011,4	939,3	538,6	432,2	-199,2	626,9
Estland	140,3	142	162,4	191,6	199,7	551,4	656,4
Lettland	192,8	248,4	239,4	468,3	387	486,7	658,6
Bulgarien	--	--	--	288,5	596,9	577,4	855,3
Rumänien	--	--	--	494,2	1430,8	1590,6	1151,8
Slowakei	160,2	241,1	284,6	553,8	637,5	470	1246,2
Litauen	360,2	450,1	556,7	761,7	795,7	1458,2	1321
Tschechien	237,4	70,1	279,5	538,9	1029,1	1557,9	1899,2
Portugal	3063,7	2334,1	2234,1	2419,2	2626,2	2060,9	2500,6
Ungarn	163,6	509,4	1043,3	1542	1039	2641,4	2662
Spanien	7924,5	5299	3023,9	2889,9	2051,9	366,7	3006,5
Griechenland	4045,1	3773,3	4975,6	5380	6151,5	2971,2	3396,9
Polen	1386,4	1674,2	2829,2	4950,6	4138,7	6089,7	8133,5

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010) und eigene Berechnungen.

Tabelle 3: *Nettotransfer pro Kopf in Euro*

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgien	-161,97	-178,92	-200,5	-225,54	-225,33	-281,54	-270,54
Niederlande	-197,21	-240,44	-246,51	-272,9	-273,37	-95,46	-214,47
Schweden	-139,46	-148,2	-127,44	-140,48	-194,09	-46,29	-174,05
Dänemark	-73,46	-90,19	-136,93	-150,06	-144,49	-219,85	-163,93
Deutschland	**-104,76**	**-96,98**	**-102,13**	**-114,1**	**-136,10**	**-109,52**	**-148,42**
Großbritannien	-78,6	-60,24	-69,9	-101,23	-48,58	-64,79	-129,83
Luxemburg	-190,2	-185,8	-79,2	-245,7	-51,47	-214,39	-105,36
Frankreich	-55,07	-56,21	-56,56	-53,00	-71,99	-105,51	-105,31
Italien	-61,26	-51,09	-46,54	-49,69	-85,40	-105,06	-101,17
Österreich	-55,1	-46,1	-48,29	-77,08	-55,39	-62,14	-98,64
Finnland	-18,42	-26,19	-57,19	-43,42	-77,31	-117,89	-77,74
Zypern	69,14	75,38	94,5	-63,18	-71,21	-42,29	-18,30
Rumänien	--	--	--	22,92	66,46	73,99	53,67
Spanien	187,34	123,23	69,04	64,98	45,31	8,00	65,37
Malta	103,00	199,75	230,00	46,84	48,01	-0,24	104,98
Bulgarien	--	--	--	37,57	78,13	75,91	113,08
Irland	380,58	346,68	223,64	124,89	98,20	-44,76	140,31
Slowenien	52,75	42,3	59,55	11,54	19,55	88,37	175,72
Tschechien	23,27	6,87	27,14	52,39	99,13	148,83	180,76
Polen	36,29	43,83	74,06	129,85	108,58	159,68	213,10
Slowakei	29,67	44,65	52,70	102,68	118,03	86,84	229,72
Portugal	291,78	222,3	210,76	228,25	247,34	193,93	235,07
Ungarn	16,20	50,44	103,30	153,19	103,43	263,32	265,82
Lettland	105,94	132,38	163,74	205,28	170,42	215,23	292,92
Griechenland	367,74	339,94	448,25	481,57	548,57	263,86	300,47
Litauen	83,83	108,00	104,09	225,03	236,37	435,30	396,81
Estland	100,21	101,43	124,92	142,73	148,93	411,37	489,80

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010), Eurostat (2010a) und eigene Berechnungen.

Tabelle 4: *Nettobeiträge in Prozent des BNE*

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgien	-0,58	-0,61	-0,66	-0,71	-0,68	-0,89	-0,81
Niederlande	-0,64	-0,77	-0,74	-0,77	-0,77	-0,28	-0,61
Deutschland	**-0,39**	**-0,35**	**-0,36**	**-0,38**	**-0,45**	**-0,37**	**-0,48**
Großbritannien	-0,26	-0,20	-0,22	-0,30	-0,16	-0,25	-0,47
Schweden	-0,44	-0,38	-0,36	-0,38	-0,52	-0,14	-0,46
Italien	-0,26	-0,21	-0,19	-0,19	-0,33	-0,42	-0,39
Dänemark	-0,20	-0,23	-0,33	-0,36	-0,33	-0,53	-0,38
Frankreich	-0,21	-0,20	-0,20	-0,18	-0,23	-0,35	-0,35
Österreich	-0,19	-0,16	-0,16	-0,24	-0,16	-0,19	-0,29
Finnland	-0,06	-0,09	-0,18	-0,13	-0,22	-0,36	-0,23
Zypern	0,40	0,46	0,53	-0,33	-0,33	-0,21	-0,09
Spanien	0,95	0,59	0,31	0,28	0,19	0,04	0,29
Irland	1,20	0,74	0,62	0,33	0,28	-0,15	0,48
Malta	0,93	1,76	1,90	0,36	0,35	0,00	0,77
Rumänien	--	--	--	0,42	1,06	1,37	0,96
Slowenien	0,40	0,30	0,40	0,07	0,11	0,52	1,03
Tschechien	0,28	0,07	0,26	0,45	0,70	1,18	1,36
Portugal	2,16	1,6	1,48	1,55	1,58	1,28	1,50
Griechenland	2,21	1,94	2,37	2,43	2,73	1,31	1,54
Slowakei	0,49	0,64	0,66	1,04	1,01	0,76	1,92
Polen	0,71	0,71	1,08	1,66	1,17	2,03	2,37
Bulgarien	--	--	--	1,01	1,77	1,69	2,44
Lettland	1,76	1,94	1,52	2,44	1,71	2,44	3,59
Estland	1,54	1,32	1,29	1,46	1,29	4,10	4,83
Litauen	2,03	2,21	2,40	2,79	2,53	5,36	4,86
Luxemburg	-0,40	-0,37	-0,14	-0,39	-	-	-
Ungarn	0,21	0,61	1,25	1,65	-	-	-

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009), EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010), Eurostat (2011) und eigene Berechnungen.

Angesichts der nicht berücksichtigten Verwaltungsausgaben sollten diese Zahlerpositionen jedoch nicht überbewertet werden. Die Kohäsionsländer bleiben weiterhin Hauptnettoempfänger. Eine allgemeine Beurteilung, in welche Richtung umverteilt wird, kann nicht gegeben

werden. Jedoch besteht auch das Problem, welche Größe als Wohlstandsindikator verwendet werden soll, sowie welche Umrechnungsbasis verwendet wird.

Methodische Probleme des Konzeptes der Nettosalden

Obwohl das Konzept der Nettosalden schlüssig scheint und häufig als Argumentationsgrundlage für eine zu hohe Nettoposition Deutschlands dient, sollte man sich bewusst sein, dass die Nettosalden höchstens als grober Indikator für eine Umverteilung bzw. Lastenverteilung dienen können. Dies ergibt sich aus der zugrunde liegenden Datenbasis, welche einige Unzulänglichkeiten impliziert:

So werden nur die Transaktionen innerhalb des Gemeinschaftshaushaltes berücksichtigt. Dabei bleiben jedoch die Aktivitäten z.B. der Europäischen Investitionsbank völlig unberücksichtigt. Problematisch sind auch die Zahlungen an Drittländer, diese können nicht länderweise zugeordnet werden. Der Europäische Rechnungshof weist dabei nur 90 Prozent der Budgetausgaben als Mittelrückflüsse in die Mitgliedsländer aus.

Als willkürlich für eine Auswertung der Nettosalden sind die Zuordnungen im landwirtschaftlichen Bereich zu sehen. Hier werden die Ausfuhrerstattungen im Agrarbereich nicht dem Produktionsland sondern dem Exportland zugeordnet. Gleiches gilt bei den Ausgaben im Rahmen der Agrarintervention, diese werden dem Sitz der Interventionsstelle und nicht dem Produktionsland zugeordnet.

Ähnlich gelagert ist das Problem der Strukturausgaben, die Investitionen und somit öffentliche Aufträge zur Folge haben. Die Ausgaben im Rahmen der Strukturfonds werden den Empfängerländern zugeordnet, unabhängig an welchem Ort sie nachfragewirksam werden. Es wird somit nur auf die primäre Verteilungswirkung der Zahlungen abgestellt.

Bei den Einnahmen werden die Agrarabgaben und Zölle, unabhängig vom Bestimmungsland der Güter innerhalb der Gemeinschaft, oft dem Importland zugeordnet. Folglich werden die Nettobeiträge der Haupteinfuhrländer (Belgien und Niederlande) zu hoch ausgewiesen, was auch als **Rotterdam-Antwerpen Effekt** bezeichnet wird. Vergleichbar auf der Ausgabenseite, werden die Verwaltungsausgaben überwiegend den Ländern zugeordnet, in der die jeweilige Institution ihren Sitz hat.

Schätzungen des Sachverständigenrates aus dem Jahre 1993 gehen dahin, dass 40 Prozent der EU- Ausgaben und 25 Prozent der Einnahmen

nicht direkt den einzelnen Mitgliedstaaten zugerechnet werden können, weshalb das Konzept wesentlich an Aussagekraft verliert. Als Reaktion auf die gestellten kritischen Erwägungen wurde in der Literatur das Konzept teilweise dahingehend modifiziert, dass Zahlungsströme völlig ausgeklammert werden bzw. Finanzströme nicht nach dem örtlichen Aufkommen sondern nach Schlüsseln aufgeteilt werden. Bereits das Ausklammern der originären Eigenmittel, mit der Begründung die Mitgliedsländer hätten nur die Verwaltungshoheit der Mittel, verzerrt die Ergebnisse wesentlich. Eine fundierte Analyse, welche auf dem Datenmaterial der Nettotransfers unmittelbar aufbaut, ist somit kaum möglich.

3.1.5 Bewertung der aktuellen Situation

Eine Bewertung des Europäischen Finanzausgleiches sollte nicht anhand der Nettosalden vorgenommen werden. Ungeachtet dessen kann jedoch eine Betrachtung auf der Ebene der Teilbereiche erfolgen. Für eine normative Analyse kann hierbei zum einen das Äquivalenzprinzip, zum anderen das Leistungsfähigkeitsprinzip zu Grunde gelegt werden.

Äquivalenzprinzip

Bei einer äquivalenzmäßigen Verteilung der Finanzierungslast wird darauf abgestellt, dass ein Steuerzahler entsprechend seines Nutzens aus einer öffentlichen Leistung auch an den Kosten der Leistung beteiligt werden sollte. Bei einer (internationalen) Organisation bedeutet dies, dass die Verteilung der Finanzierungslasten entweder nach dem Nutzenzuwachs, welcher aus der Mitgliedschaft erwächst, vorgenommen wird, oder entsprechend der Kosten, welche das Mitglied durch seine Teilnahme an der Organisation verursacht.

Versucht man die einzelnen Ausgabenbereiche nach einer kostenmäßigen Äquivalenz zu untersuchen, kommt man zu folgendem Ergebnis: Bei den gemeinschaftsweit wirkenden **Kollektivgütern** in Form der transeuropäischen Netze, der Forschung sowie der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union kann eine Proportionalität zwischen Nutzen und dem Sozialprodukt unterstellt werden. Berücksichtigt man die zunehmende Ausrichtung der Einnahmen am BNE, kann somit eine kostenmäßige Äquivalenz angenommen werden. Jedoch haben diese Bereiche eine untergeordnete Bedeutung bei den Ausgaben.

Der Abbau von nationalen Engpässen in der (Infra-)Struktur kann auch als Gut von gemeinschaftlich kollektivem Interesse interpretiert werden.

Solche Engpässe behindern das Wirtschaftswachstum und bewirken einen Einwanderungsdruck auf andere Staaten mit höherem Wohlstand. Somit können die Aktivitäten der Strukturfonds mit einem primären nationalen Wirkungskreis unter allokativen Aspekten auch auf Gemeinschaftsebene begründet werden und eine Kofinanzierung der Strukturmaßnahmen angemessen sein. Jedoch ist die Annahme von Externalitäten mit einem gemeinschaftsweiten Wirkungskreis in diesem Bereich nicht unumstritten. Vielmehr wird eine Wirkungsintensität unterstellt, welche sich auf die angrenzenden Regionen beschränkt. Dies bedeutet, unter dem Aspekt der kostenmäßigen Äquivalenz müssten die Ausgaben regional aufgeteilt werden.

Die Frage der Externalitäten und ihres Wirkungskreises bleibt jedoch nachrangig, wenn berücksichtigt wird, dass über die Kohäsionspolitik gleichzeitig auch das Kohäsionsziel der Gemeinschaft verfolgt wird. Solche gewünschten Umverteilungsprozesse können über das Äquivalenzprinzip nicht bewertet werden. Eine Abtrennung der Umverteilungsmaßnahmen würde hier die Transparenz wesentlich erhöhen.

Anders stellt sich jedoch die Situation bei der Gemeinsamen Agrarpolitik dar. Auch sie wird, wie alle Aktivitäten, über die Eigenmittel finanziert, jedoch liegt bei deren Wirkung keine Proportionalität zum Sozialprodukt vor. Die Rückflüsse im Agrarbereich hängen vielmehr von der sektoralen Struktur des jeweiligen Mitgliedslandes ab. Eine vergleichsweise hohe Agrarquote impliziert somit einen relativ hohen Rückfluss an EU-Mitteln, weshalb hierin eine Ursache für eine unverhältnismäßige Nettozahlerposition begründet sein kann. Diese Betrachtung beschränkt sich jedoch nur auf die finanziellen Rückflüsse. Grundsätzlich müsste jedoch der Verlust an Konsumentenrente, hervorgerufen durch die Gemeinsame Agrarpolitik, berücksichtigt werden.

Leistungsfähigkeitsprinzip

Ein völlig anderer Ausgangspunkt liegt dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu Grunde. Es bezieht sich nur auf die Frage der Finanzierungsbeteiligung und fordert eine Beteiligung an den Kosten entsprechend der Leistungsfähigkeit. Originär ist das Leistungsfähigkeitsprinzip ein individualistisches Konzept, welches auf die Leistungsfähigkeit des Einzelnen abzielt. Insofern wird bezweifelt, ob dieses Konzept auch auf Staaten angewendet werden kann.

Ungeachtet dessen sollen hier einige Aspekte der gerechten Finanzierungsbeteiligung beleuchtet werden. Als Leistungsfähigkeitsmerkmal wird dabei das **Pro-Kopf-BNE** herangezogen. Wie bereits ausgeführt, sind die originären Eigenmittel das Ergebnis einer Gemeinschaftsaktivität und stehen somit den Gemeinschaften als Finanzmittel zu. Gegen die Zuweisung der Mittel an die Gemeinschaft wird jedoch angeführt, dass diese traditionellen Eigenmittel ein regressives Aufkommen haben und somit gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip verstoßen. Danach haben Länder mit einem niedrigen Pro-Kopf-BNE eine relativ hohe Importquote und werden somit überproportional durch die Agrarabgaben und Zölle belastet.

Diese Argumentation ist insofern problematisch, als Importe nicht zwangsläufig Importe aus dem Nichtbinnenmarkt der EU sein müssen. Importe bedeuten nur, dass Güter von außerhalb des nationalen Territoriums bezogen werden. Beim Verbleib der traditionellen Eigenmittel im Ursprungsland hätte somit jenes Land einen Einnahmevorteil, welches verstärkt Güter aus dem Nicht-Binnenmarkt bezieht. Die Diskussion müsste vielmehr an der grundsätzlichen Kritik von regulierten Preisen und deren Wirkung ansetzen. Das Argument wäre hierbei, dass arme Länder (bzw. deren Konsumenten) die Produktion der reichen Länder durch überhöhte Preise (im Vergleich zum Weltmarkt) unterstützen. Jedoch wäre dies eine Kosten-Nutzenabwägung, welche im Rahmen des Leistungsfähigkeitsprinzips nicht vorgenommen wird.

Eine regressive Wirkung und somit ein Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip wird ebenfalls den MwSt.-Eigenmitteln unterstellt. Die Mehrwertsteuer, als Nettomehrwertsteuer vom Konsumtyp, wie sie innerhalb der Europäischen Union erhoben wird, belastet den inländischen Verbrauch und stellt Exporte und Investitionen frei. Somit liegt es nahe - eine abnehmende Konsumquote mit steigendem Wohlstand vorausgesetzt - dass durch die MwSt.-Eigenmittel ärmere Länder übermäßig belastet werden.

Diese Argumentation lässt jedoch einige Aspekte unberücksichtigt. Zum einen konnte die übermäßige Belastung aufgrund der MwSt.-Eigenmittel auf empirischem Weg nicht eindeutig nachgewiesen werden. Darüber hinaus bleibt völlig unberücksichtigt, dass es sich bei Investitionen um eine zeitliche Verlagerung des Konsums in die Zukunft handelt. Gleiches gilt für die Differenz zwischen Exporten und Importen, welche als **Auslandssparen** verstanden werden kann. Selbst wenn die These der

regressiven Wirkung der MwSt.-Eigenmittel dennoch als richtig angesehen wird, darf das Regulativ der Kappungsgrenze nicht unberücksichtigt bleiben, welches eine derartige übermäßige Belastung einschränken würde.

Meist wird das BNE als geeigneter Indikator zur Messung der internationalen Leistungsfähigkeit angesehen. Somit scheinen die BNE-Eigenmittel dem Anspruch einer Finanzierungslast entsprechend der Leistungsfähigkeit gerecht zu werden. Jedoch stellt sich dabei die Frage der internationalen Vergleichbarkeit der BNE-Daten und ob das BNE anhand von Kaufkrafteinheiten oder Marktwechselkursen ermittelt werden soll. Der Vergleich der Alternativen MwSt.- oder BNE-Eigenmittel führt zu folgendem Ergebnis:

Die MwSt.-Bemessungsgrundlage ist nur eingeschränkt als Leistungsindikator geeignet; sie ist jedoch harmonisiert. Die BNE-Bemessungsgrundlage als umfassender Leistungsindikator ist dagegen (noch) nicht ausreichend harmonisiert.

Problematisch, unter dem Aspekt der Leistungsfähigkeit, bleibt der Korrekturmechanismus für Großbritannien. Bei einer konsequenten Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips müsste der Ausgleich über die Ausgabenseite erfolgen. Tatsächlich wird er jedoch über eine Reduzierung der Beiträge umgesetzt.

3.1.6 Positive Ansätze zur Begründung der Nettopositionen

Der bisherige Ausgangspunkt war, ob sich die bestehenden Nettopositionen normativ rechtfertigen lassen. Eine andere Möglichkeit den aktuellen Zustand zu diskutieren, besteht darin, zu hinterfragen, wie die Situation zustande kommen konnte. Hierzu sollen im Folgenden zwei **Public-Choice-Ansätze** zur Begründung der aktuellen Zahlungspositionen skizziert werden.

Koalition zu Lasten Dritter

Der erste Ansatz baut auf der Frage auf, ob sich die bestehende deutsche Nettozahlerposition aufgrund von Einzelinteressen der Beteiligten erklären lässt. Dabei wird angenommen, dass die Akteure jeweils rational handeln und versuchen ihre Interessen durchzusetzen. Beteiligte dabei sind: die Unternehmen, die staatlichen Entscheidungsträger sowie die Allgemeinheit der Steuerzahler bzw. die Konsumenten.

Die Vorteile aus den Gemeinschaftsaktivitäten liegen bei den Unternehmern sowie den Politikern. Der Nutzengewinn der Unternehmen kann direkt in Form von Subventionen oder indirekt durch die Handelsbedingungen erfolgen. Dabei wird die exportorientierte deutsche Industrie in erster Linie an für sie positiven Handelsbedingungen (freier Marktzugang) interessiert sein. Die politischen Akteure erfahren Vorteile aus dem Erreichen von politischen Zielen, wie der Wiedergewinnung der politischen Souveränität oder der Wiedervereinigung, welche sie als persönliche Leistungen in Wahlerfolge umsetzen können. Die Kosten der Vorteile sind jeweils die Akzeptanz einer schlechteren Nettozahlerposition.

Träger der Finanzierungslast bei den BNE-Eigenmitteln ist die Allgemeinheit in Form der Steuerzahler, im Falle der MwSt.-Eigenmittel und Agrarabgaben die Konsumenten, da diese Kosten partiell oder auch vollständig überwälzt werden. Die Politik der Interessenkoalition zu Lasten Dritter kann dabei solange verfolgt werden, wie die Leidtragenden ihre Interessen nur schwach artikulieren und durchsetzen können.

Nettozahlerpositionen als Ergebnis politischer Machtverhältnisse

Die Ausgangsfrage bei diesem Ansatz ist, ob kleine Staaten größere Staaten in der EU ausbeuten können? Die theoretische Grundlage geht zurück auf OLSON, MANCUR JR. (1968). Danach können kleine Gruppen, die eine verhältnismäßig große Verhandlungsmacht besitzen, große Gruppen ausbeuten.

Angenommen es steht ein Projekt zur Entscheidung, und vier Staaten sind in die Entscheidung involviert. Es handelt sich dabei um zwei kleine und zwei große Staaten, mit jeweils gleicher Größe. Jeder Staat hat eine Stimme bei einer Mehrheitsabstimmung und es kommt zu einer Patt-Situation, bei der jeweils ein kleines und ein großes Land für bzw. gegen das Projekt stimmen würden.

Das Projekt sei jedoch insgesamt ein Wohlfahrtsgewinn in dem Sinne, dass der aufsummierte Nutzengewinn den Nutzenverlust übersteigt. Zur Vereinfachung seien die Nutzengewinne bzw. die Nachteile bei den Befürwortern und Gegnern jeweils gleichmäßig verteilt, d.h. Im Fall der Gegner sei der Pro-Kopf Nutzenverlust im Fall der Durchführung identisch. Die Projektgegner seien jedoch bereit, sich die Zustimmung abkaufen zu lassen, wobei die Höhe der Seitenzahlung mindestens dem Nutzenverlust durch die Projektrealisierung entsprechen muss.

In einer solchen Situation kann das kleine Land seine Forderung nach Seitenzahlungen solange steigern, wie diese unter der Forderung des großen Landes bleibt. Als Resultat werden die Seitenzahlungen an das kleine Land gehen, da sein Preis für die Zustimmung niedriger ist, als im Fall des großen Landes. Diese Seitenzahlungen sind, betrachtet in Pro-Kopf Größen, jedoch wesentlich höher als der erlittene Nutzenausfall.

Kostenträger ist das große Land, welches gegen das Projekt war, jedoch keine Seitenzahlungen erhält. Dieser Prozess der Ausbeutung kann solange von einem kleinen Land betrieben werden, wie die Stimmgewichte nicht proportional zum Nutzengewicht des Staates in der Gemeinschaft sind. Wird als Nutzengewicht die Bevölkerung eines Staates zugrunde legt, liegt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ein eindeutiges Ungleichgewicht zu Gunsten der kleinen Staaten vor.

Auch wenn viele Entscheidungen innerhalb des Ministerrates der Einstimmigkeit bedürfen, lässt sich der Ansatz anwenden. Üblicherweise werden keine Einzelentscheidungen getroffen, sondern Paketlösungen formuliert. Bei divergierenden Präferenzen in Bezug auf das Einzelproblem kann über die Gesamtlösung ein Interessenausgleich erzielt werden. Dabei kann wiederum ein kleines Land seine Stimme, welche jetzt genauso gewichtet ist, wie die eines großen Landes, zu einem überhöhten Pro-Kopf Preis verkaufen. Die These der Ausbeutung oder anders formuliert, die Umverteilung von großen zu kleinen Ländern unabhängig vom Wohlstandsniveau, konnte für den Fall der Europäischen Union empirisch bestätigt werden. Dabei muss jedoch die Einbeziehung der Verwaltungsausgaben sowie die fragliche Eignung der Nettobeiträge als Datenbasis berücksichtigt werden.

Festzuhalten bleibt, dass innerhalb der Europäischen Union ein indirekter Finanzausgleich über den Gesamthaushalt stattfindet. Die Umverteilungswirkung geht dabei in erster Linie von der Ausgabenseite aus. Jedoch dürfen aufgrund von methodischen Problemen die Nettobeiträge der Mitgliedstaaten nur mit einigen Vorbehalten interpretiert werden.

3.2 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden zwei verschiedene Finanzausgleichsysteme vorgestellt und jeweils diskutiert, zum einen der Länderfinanzausgleich in Deutschland sowie der indirekte Finanzausgleichsmechanismus im Rahmen des EU-Gesamthaushaltes.

Der deutsche Länderfinanzausgleich dient der Zuweisung finanzieller Mittel an Bund und Länder. Sie sollen so mit den zur Erfüllung ihrer jeweiligen Staatsaufgaben notwendigen Finanzmitteln ausgestattet werden. Trotz einer Vielzahl an Kritik konnte bis heute keine entsprechende Reform die richtigen ökonomischen Anreize setzen.

Innerhalb der Europäischen Union findet ein indirekter Finanzausgleich über den Gesamthaushalt statt. Die Nettobeiträge sind jedoch nur unter Vorbehalt und Berücksichtigung der methodischen Probleme interpretierbar, da aus der wirtschaftlichen und politischen Integration Vorteile entstehen, die zwar schwer zu quantifizieren sind, das Bild vom größten Nettozahler Deutschland allerdings relativieren.

Kapitel 5 Koordinationsmechanismen in der EU

5.1. Prinzipien wirtschafts- und finanzpolitischer Koordination

Wie wirken Club-Güter und horizontale Spillovers als zwei wichtige Interdependenzursachen in der Währungsunion?

Im Verhältnis der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten lassen sich de facto zwei Arten der Aufgaben-, bzw. Kompetenzverteilung unterscheiden. Eine Möglichkeit ist die vollständige Kompetenzabgabe der Nationalstaaten an die Europäische Ebene und somit eine Zentralisierung von Kompetenzen auf der übergeordneten Ebene. Denkbar ist aber auch, dass die Aufgaben und die damit verbundenen Kompetenzen bei den einzelnen Mitgliedstaaten verbleiben. Diese Variante bedarf jedoch einer entsprechenden **Koordination**. Ein nicht unerheblicher Vorteil der Koordination nationaler Politiken ist die Tatsache, dass Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen nicht an die EU abgeben müssen. Gerade im Hinblick auf die sehr wichtigen nationalen Politiken, wie die Wirtschafts- und Lohn- sowie die Finanz- und Haushaltspolitik ist eine Zentralisierung nahezu undenkbar. Während die Geldpolitik mit dem Europäischen System der Zentralbanken auf EU-Ebene zentralisiert wurde, bedarf es bei der Wirtschafts- und Finanzpolitik einer Koordination, da diese zwar zentrale Elemente der Wirtschafts- und Währungsunion sind, allerdings auf EU-Ebene eben nicht zentralisiert wurden.

Die Koordination nationaler Politiken bringt auch Probleme mit sich.[15] Die Koordination wird nur erfolgreich sein, sofern sie als Glaubwürdig erachtet wird. So können bei einer hohen Komplexität eines Politikfeldes Informationsasymmetrien entstehen, welche diese Glaubwürdigkeit unterlaufen. Auch besteht die Gefahr, dass gemeinsame Regeln von einzelnen Mitgliedsländern umgangen werden könnten, insbesondere wenn unzureichende Sanktionsmechanismen bei Fehlverhalten vorhanden sind. Andernfalls würde es zu einem klassischen Gefangenen-Dilemma kommen, da es für jedes Mitgliedsland individual rational ist, sich nicht an die Kooperationsvereinbarung zu halten.

Auch besteht die Gefahr, dass gemeinsame Regeln umgangen werden können, insbesondere wenn unzureichende Sanktionsmechanismen bei Fehlverhalten vorhanden sind.

---

[15] vgl. VON HAGEN, JÜRGEN UND SUSANNE MUNDSCHENK (2001).

Gemäß Artikel 99 Absatz 1 EGV betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als eine „Angelegenheit von gemeinsamen Interesse", obwohl die Kompetenz hierfür weiterhin auf der Ebene der nationalen Staaten liegt. Weiter heißt es in den Artikeln 4 und 98-104 EGV, dass die nationale Wirtschaftspolitik eng koordiniert werden muss. Diese Koordination ist notwendig, da innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion zwischenstaatliche Interdependenzen auftreten. Sofern es sich dabei um Externalitäten beziehungsweise Spillovers handelt, sollten diese internalisiert werden, da sonst eine ineffiziente Allokation realisiert wird.[16] Ursprung der Interdependenzen sind sowohl Club-Güter als auch horizontale Spillovers. Auf die verschiedenen Möglichkeiten der Koordination im Rahmen der WWU wird ausführlich in Kapitel 5.2 und 5.3 eingegangen.

Club-Güter in der WWU

In der Europäischen Union gibt es zahlreiche Beispiele für **Club-Güter**. In der Wirtschafts- und Währungsunion sollen darunter diejenigen ökonomischen Güter verstanden werden, an denen die Mitgliedstaaten der EU gleichzeitig einen Anteil haben. Dies sind beispielsweise der Einheitliche Markt mit den Vier Freiheiten, die gemeinsame Währung für die Mitglieder der Eurozone oder das Preisniveau für den gemeinsamen Währungsraum. Es handelt sich um Güter, die gemeinsam genutzt werden und somit das Fehlverhalten eines Mitgliedes zu negativen Auswirkungen für alle Mitglieder führen kann. Daher ist eine unkoordinierte nationale Wirtschaftspolitik die Ursache für ineffiziente Ergebnisse in der gesamten EU. Wie VON HAGEN, JÜRGEN UND SUSANNE MUNDSCHENK (2001) in ihrem Working Paper illustrieren, können nationale Wirtschaftspolitiken die WWU-Club-Güter auf zweierlei Art und Weise beeinflussen. Sie können einerseits die relevanten Aggregate des Euroraums direkt beeinflussen. So hat die öffentliche Ausgaben- und Steuerpolitik beispielsweise einen direkten Einfluss auf die Preisstabilität in der WWU. Andererseits sind strukturelle Faktoren bedeutend, die das Umfeld der EZB-Geldpolitik beeinflussen. Beispielsweise führt eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu weniger Arbeitslosigkeit, gleichzeitig aber zu einem steigenden Druck auf die Inflationsrate, worauf wiederum die Europäische Zentralbank reagiert.

---

[16] Zur Problematik der Externalitäten und der Möglichkeiten zur Internalisierung siehe HEERTJE, ARNOLD UND HEINZ-DIETER WENZEL (2008).

Auf die verschiedenen Möglichkeiten der Koordination im Rahmen der WWU wird ausführlich in Kapitel 5.2 und 5.3 eingegangen.

Horizontale Spillovers in der WWU

Spillovers oder Externalitäten entstehen grundsätzlich, wenn die Politik eines Landes direkte Auswirkungen auf ökonomische Größen hat, die für die Wirtschaftspolitik in anderen Ländern relevant sind.[17] Im Vergleich zu den Club-Gütern liegt hier der Schwerpunkt auf rein nationalen wirtschaftspolitischen Zielen einzelner Mitgliedstaaten. Wirtschaftspolitische Koordination zwischen den betroffenen Ländern ist erforderlich, wenn man sich beispielsweise vorstellt, dass die fiskalische Expansion in einem WWU-Mitgliedsland eine Importnachfrage in diesem Land bewirkt, die wiederum die aggregierte Nachfrage auch in anderen WWU-Mitgliedsländern erhöht.

5.2 Wirtschaftspolitische Koordination

Welche wirtschaftspolitischen Koordinierungsprozesse gibt es in der EU?

Ungeachtet der Verzahnung mit den GWP stellt der Stabilitäts- und Wachstumspakt keinen originären wirtschaftspolitischen Bereich dar, sondern zielt vielmehr auf die Fiskal- und Finanzpolitik ab. Aus diesem Grund wird dieser in einem eigenständigen Abschnitt 5.3 behandelt.

5.2.1 Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP)

„Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat…“,

so heißt es im Art. 99 Abs. 1 EGV. Diese Koordination umfasst nicht nur die Pflicht zu wechselseitiger Information und Konsultation, sondern auch die Abstimmung nationaler Wirtschaftspolitiken auf gemeinsame Ziele hin. Dies erfolgt durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 99 Abs. 2 EGV), die, wie Abbildung 32 verdeutlicht, im Zentrum der verschiedenen Koordinationsprozesse stehen.

---

[17] vgl. HAAS, ERNST B. (1958).

sind in den letzten Jahren kontinuierlich auf neue Politikbereiche erweitert worden.

5.3 Finanzpolitische Koordination

Wie funktioniert der Stabilitäts- und Wachstumspakt? Was sind seine rechtlichen Grundlagen und welche Erfolge kann er aufweisen?

5.3.1 Grundidee des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP)

Im ersten Abschnitt des Kapitels wurde gezeigt, dass sich mit Club-Gütern und horizontalen Spillovers zwei Quellen von Interdependenzen zwischen nationalen Wirtschaftspolitiken in der WWU unterscheiden lassen. Für Club-Güter wie z.B. den weitgehend einheitlichen, kompetitiven Markt für Güter, Dienstleistungen, Kapital und – in deutlich geringerem Ausmaß – für Arbeit gibt es Koordinationsprozesse wie den Cardiff-Prozess oder den Luxemburg-Prozess. Hierbei geht es im Wesentlichen aber um relativ unverbindliche Konsultationsprozesse zur Verbesserung jener Club-Güter, die von strukturellen Faktoren − und nicht zuletzt von Strukturreformen − abhängen.

Die öffentliche Ausgaben- und Steuerpolitik (und damit die Verschuldung der öffentlichen Haushalte) beeinflusst relevante Aggregate des Euroraums wie z.B. die Preisstabilität oder die Wachstumsdynamik auf wesentlich direkterem Wege. Hier bedarf es engerer, verbindlicherer Koordinationsmechanismen wie z.B. der (multilateralen) Überwachung jener nationalen Politiken, die die Qualität der entsprechenden Club-Güter verschlechtern können. Hierzu wurde der **Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)** und mit ihm das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit ins Leben gerufen.

Der SWP soll vermeiden, dass nach dem Eintreten in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in der Eurozone übermäßige Haushaltsdefizite auftreten. Um zu verhindern, dass eine allzu lockere Haushaltspolitik eines Mitgliedstaats über steigende Zinssätze auf Kosten der anderen Staaten gehen und dem Vertrauen in die wirtschaftliche Stabilität der Eurozone abträglich sein könnte, soll der Pakt sicherstellen, dass die öffentlichen Finanzen in der Eurozone auf gesunde Weise geführt werden.

Da im **EG-Vertrag** lediglich quantitative Kriterien für die Übernahme der gemeinsamen Währung vorgesehen waren, eine Definition der Haushaltspolitik in der Eurozone jedoch fehlte, wurde der Abschluss eines solchen Pakts von den Mitgliedstaaten für notwendig erachtet. Der Pakt steht somit in der Logik des Vertrags und ist eine direkte Fortführung der Vertragsbestimmungen. Neben der Legalbasis im EGV selbst umfasst der SWP eine Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam sowie zwei Verordnungen des Rates: Eine „Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken" (Verordnung Nr. 1466/97) sowie eine „Verordnung über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit" (Verordnung Nr. 1467/97).

5.3.2 Rechtliche Grundlagen des SWP

Trotz der von den Mitgliedstaaten für notwendig befundenen Beschlüsse und Verordnungen zum SWP stellt auch der EGV selbst (in der Version des Maastricht-Vertrages) eine wichtige Legalbasis für den SWP dar.

EG-Vertrag

So werden die Mitgliedstaaten auf „gesunde öffentliche Finanzen" (Art. 4 Abs. 3) verpflichtet bzw. dazu angehalten, **übermäßige öffentliche Defizite** (Art. 104 Abs. 1) zu vermeiden. Art. 104 Abs. 2 EGV kündigt eine Überwachung der Europäischen Kommission dahingehend an, ob in den Mitgliedstaaten „das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet". Gleichermaßen wird überwacht, „ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet". In einem Protokoll zum EGV werden diese Referenzwerte konkretisiert. Dort finden sich die berühmten **Maastricht-Kriterien:** ein Schwellenwert von 3 Prozent für das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum BIP und ein Referenzwert von 60 Prozent für die Schuldenquote.

In Art. 104 EGV ist auch das **Verfahren bei einem übermäßigen Defizit** festgelegt. Dieses Verfahren ist ein zentrales Element des SWP und steht gewissermaßen für den rechtlich verbindlichen Charakter des Paktes, der auch **Sanktionsmaßnahmen** vorsieht. Dies steht allerdings im Gegensatz zu den beschriebenen rechtlich unverbindlichen Koordinationsprozessen.

Endgültiges politisches Einvernehmen über den Pakt wurde erst auf der Sitzung des Europäischen Rates vom Dezember 1996 in Dublin erzielt. Nachdem der Europäische Rat auf seiner Tagung in Madrid im Dezember 1995 bekräftigt hatte, dass die Wahrung der Haushaltsdisziplin in der dritten Stufe der WWU von entscheidender Bedeutung ist, erneuerte sechs Monate später der Europäische Rat in Florenz diese Auffassung. Erst in Dublin im Dezember 1996 einigte man sich jedoch über die Hauptbestandteile des SWP. Der Europäische Rat beauftragte den Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN), einen Beschluss über den SWP auszuarbeiten. Dieser Beschluss wurde im Juni 1997 vom Europäischen Rat in Amsterdam angenommen.

Beschluss des Europäischen Rates von Amsterdam

Ziel des vom Europäischen Rat in Amsterdam am 17. Juni 1997 gefassten Beschlusses ist, den Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission feste politische Leitlinien zur energischen und raschen Umsetzung des SWP an die Hand zu geben. Zu diesem Zweck verständigte sich der Europäische Rat auf Leitlinien für die Mitgliedstaaten, die Kommission und den Rat.

Die Mitgliedstaaten werden unter anderem darauf verpflichtet, „das in ihren Stabilitäts- oder Konvergenzprogrammen festgelegte mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts einzuhalten“. Überdies sollen die Mitgliedstaaten „übermäßige Defizite nach ihrem Auftreten so rasch wie möglich beseitigen; die Korrektur des übermäßigen Defizits sollte spätestens in dem Jahr, das auf dessen Feststellung folgt, abgeschlossen werden, sofern nicht besondere Umstände vorliegen“.

Die Kommission ist gehalten, „ihr Initiativrecht nach dem Vertrag in einer Weise aus[zu]üben, die das strikte, zeitgerechte und wirksame Funktionieren des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erleichtert“. Darüber hinaus soll die Kommission „das wirksame Funktionieren des Frühwarnsystems und die rasche Einleitung und strikte Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ garantieren. Auch spielt die Kommission eine zentrale Rolle im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit: Z.B. hat sie „einen Bericht … auszuarbeiten, wenn das Risiko eines übermäßigen Defizits besteht oder das geplante oder tatsächliche öffentliche Defizit den Referenzwert von 3 Prozent des BIP übersteigt“.

Auch der Rat ist ein wichtiger Akteur im SWP. Er wird beispielsweise „ersucht, immer Sanktionen zu verhängen, wenn ein teilnehmender Mitgliedstaat nicht, wie vom Rat empfohlen, die zur Behebung des übermäßigen Defizits erforderlichen Schritte unternimmt“. Auch die weiteren Schritte im Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gehen letztlich vom Rat aus.

Verordnung Nr. 1466/97 des Rates

Am 7. Juli 1997 verabschiedete der Rat die „**Verordnung Nr. 1466/97** über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“. In Art. 1 dieser Verordnung „werden die Regeln für den Inhalt, die Vorlage und die Prüfung der Stabilitätsprogramme und Konvergenzprogramme und für die Beobachtung von deren Umsetzung im Rahmen der multilateralen Überwachung des Rates festgelegt, um das Entstehen übermäßiger öffentlicher Defizite bereits in einem frühen Stadium zu verhindern und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu fördern.“

In Art. 3 werden die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, dazu verpflichtet, „dem Rat und der Kommission die zur regelmäßigen multilateralen Überwachung … erforderlichen Angaben in Form eines **Stabilitätsprogramms**“ vorzulegen. In diesen Stabilitätsprogrammen ist das „mittelfristige Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss“ vorzugeben sowie der „Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel für den Saldo des öffentlichen Haushalts und die voraussichtliche Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote“.

In Art. 5 der Verordnung wird der Rat beauftragt, im Rahmen der multilateralen Überwachung auf der Grundlage von Bewertungen der Kommission zu prüfen, „ob das mittelfristige Haushaltsziel des Stabilitätsprogramms eine Sicherheitsmarge vorsieht, um sicherzustellen, dass kein übermäßiges Defizit entsteht … und ob die Wirtschaftspolitik des betreffenden Mitgliedstaats mit den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ vereinbar ist.“ Gemäß Art. 6 soll der Rat in Form einer Frühwarnung (vor dem Entstehen eines übermäßigen Defizits) jenen Mitgliedstaaten das Ergreifen notwendiger Anpassungsmaßnahmen empfehlen, bei denen ein „erhebliches Abweichen der Haushaltslage von dem mittelfristigen Haushaltsziel oder vom entsprechenden Anpassungspfad“ festgestellt wird.

Verordnung Nr. 1467/97 des Rates

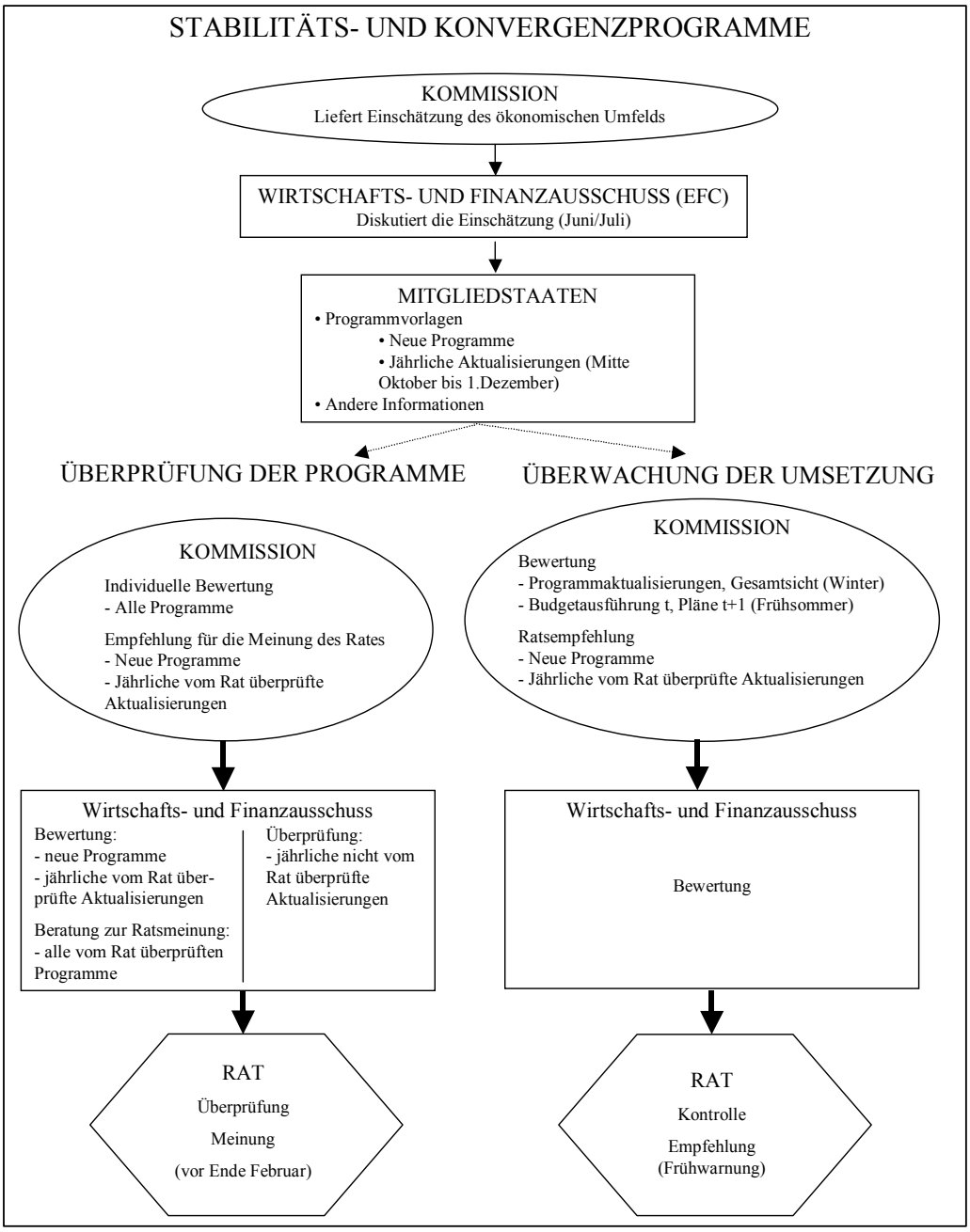
Ebenfalls am 7. Juli 1997 wurde vom Rat die **Verordnung Nr. 1467/97** vorgelegt. Ziel dieser Verordnung ist, das in Art. 104 EGV vorgesehene Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zu beschleunigen und zu klären, „damit übermäßige staatliche Defizite vermieden werden und, sollten sie doch eintreten, umgehend korrigiert werden können." Die Verordnung regelt verschiedenste Details des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, so z.B. die Vorgehensweise der Kommission bei der Erstellung ihrer Länderberichte: Wenn in einem Mitgliedstaat das reale BIP innerhalb eines Jahres um mindestens 2 Prozent zurückgegangen ist, kann die Kommission den Referenzwert „aufgrund eines schweren Wirtschaftsabschwungs als ausnahmsweise überschritten" betrachten, so dass von Sanktionen abgesehen werden kann. In Kapitel 5.3.4 wird ausführlicher auf das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingegangen.

5.3.3 Stabilitätsprogramme

Der SWP basiert also auf verschiedenen Stabilitätsprogrammen, die eine Mischung aus Prävention und Abschreckung bzw. Korrektur sind. Der Prävention soll die regelmäßige multilaterale Überwachung der Haushaltspositionen der Mitgliedstaaten dienen (einschließlich eines Frühwarnsystems). Ebenfalls präventiven Charakter haben die von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme mit den mittelfristigen Haushaltszielen und Anpassungspfaden, die von der Kommission und dem Rat überwacht werden. Wichtigster Abschreckungs- bzw. Korrekturmechanismus dagegen ist das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit mit in sich steigernd angelegten **Sanktionsmechanismen (Speeding up sanctioning).**

Die Stabilitätsprogramme, die die Länder der Eurozone vorlegen und jährlich aktualisieren müssen, sind gewissermaßen die Nachfolger der **Konvergenzprogramme**, die die Euro-Anwärterstaaten in der zweiten Stufe der WWU vorlegen mussten, als sie sich auf die Einführung der Gemeinschaftswährung vorbereiteten. Die EU-Mitgliedstaaten, die den Euro zum heutigen Zeitpunkt noch nicht eingeführt haben, legen weiterhin Konvergenzprogramme vor.

Abbildung 33: *Die Vorgehensweise bei Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen*



Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002a), S. 26.

Die Stabilitätsprogramme sind deshalb von zentraler Bedeutung im SWP-Gefüge, weil sie sozusagen die Regel darstellen, während das in der öffentlichen Diskussion und in den Medien viel präsentere Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nur die Ausnahme ist, da es erst in Gang

kommt, wenn wirklich ein Mitgliedstaat gegen die Regeln des SWP verstoßen hat.

Rechtliche Grundlage der Stabilitätsprogramme ist die **Verordnung Nr. 1466/97**. Zentrales Element dieser Verordnung und damit des gesamten SWP wiederum ist die Vorgabe eines mittelfristigen Haushaltszieles. Gemäß Art. 3 ist in den Stabilitätsprogrammen das „mittelfristige Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss" vorzugeben sowie der „Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel für den Saldo des öffentlichen Haushalts und die voraussichtliche Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote". Ziel dieser Vorgabe ist, dass die Mitgliedstaaten auf normale Konjunkturschwankungen reagieren können, ohne die Drei-Prozent-Grenze für das öffentliche Defizit zu verletzen.

Der zentrale Begriff „mittelfristig" kann mit der Dauer eines Business cycle, also eines Konjunkturzyklus übersetzt werden: Die Kommission empfiehlt vor allem jenen Staaten eine ausreichende Sicherheitsmarge (z.B. in Form eines Haushaltsüberschusses) zu erwirtschaften, deren Haushalt besonders stark von Konjunkturschwankungen abhängt bzw. deren Wirtschaftsleistung von hoher zyklischer Volatilität geprägt ist.

Die Stabilitätsprogramme müssen von den Ländern der Eurozone in jährlichem Rhythmus vorgelegt bzw. aktualisiert werden. Dies geschieht immer im Herbst, kurz nachdem die Regierungen ihre Haushaltsentwürfe in die nationalen Parlamente eingebracht haben. Auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission und einer Bewertung durch den Wirtschafts- und Finanzausschuss („Economic and Financial Committee (EFC)") gibt schließlich der Rat seine Meinung zu den Programmen bzw. Programm-Updates ab. In dieser Meinung soll der Rat gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 1466/97 insbesondere zum Ausdruck bringen, „ob das mittelfristige Haushaltsziel des Stabilitätsprogramms eine Sicherheitsmarge vorsieht, um sicherzustellen, dass kein übermäßiges Defizit entsteht … und ob die Wirtschaftspolitik des betreffenden Mitgliedstaats mit den ‚Grundzügen der Wirtschaftspolitik' vereinbar ist." Die institutionelle Verfahrensweise der Stabilitätsprogramme verdeutlicht Abbildung 33.

5.3.4 Verfahren bei einem Übermäßigen Defizit

Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit mit seinen in sich steigernd angelegten Sanktionsmechanismen ist der wichtigste Abschreckungs- bzw. Korrekturmechanismus im SWP, der erst dann gestartet wird, wenn alle Präventionsmaßnahmen, insbesondere die multilaterale Überwachung im Rahmen der Stabilitätsprogramme gescheitert sind.

Rechtliche Grundlage für das Verfahren ist der Art. 104 EGV in Verbindung mit der Verordnung Nr. 1467/97.

Mit Ausnahme weniger Details und der Präzisierung bestimmter Formulierungen, auf die weiter unten kurz eingegangen werden soll, ist Art. 104 EGV *die* entscheidende Legalbasis für das im Englischen **Excessive Deficit Procedure (EDP)** bezeichnete Verfahren. Deshalb wird Art. 104 EGV im Folgenden im Wortlaut aufgeführt:

Art. 104 EGV

(1) Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.

(2) Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran,

a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass

- entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat

- oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt,

b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.

Die Referenzwerte werden in einem diesem Vertrag beigefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Einzelnen festgelegt.

(3) Erfüllt ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien, so erstellt die Kommission einen Bericht. In diesem Bericht wird berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats.

Die Kommission kann ferner einen Bericht erstellen, wenn sie ungeachtet der Erfüllung der Kriterien der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat die Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht.

(4) Der Ausschuss nach Artikel 114 gibt eine Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission ab.

(5) Ist die Kommission der Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, so legt sie dem Rat eine Stellungnahme vor.

(6) Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht, nach Prüfung der Gesamtlage, ob ein übermäßiges Defizit besteht.

(7) Wird nach Absatz 6 ein übermäßiges Defizit festgestellt, so richtet der Rat an den betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhelfen. Vorbehaltlich des Absatzes 8 werden diese Empfehlungen nicht veröffentlicht.

(8) Stellt der Rat fest, dass seine Empfehlungen innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben, so kann er seine Empfehlungen veröffentlichen.

(9) Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen.

Der Rat kann in diesem Fall den betreffenden Mitgliedstaat ersuchen, nach einem konkreten Zeitplan Berichte vorzulegen, um die Anpassungsbemühungen des Mitgliedstaats überprüfen zu können.

(10) Das Recht auf Klageerhebung nach den Artikeln 226 und 227 kann im Rahmen der Absätze 1 bis 9 dieses Artikels nicht ausgeübt werden.

(11) Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich

- *von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen,*

- *die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen,*

- *von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist,*

- *Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.*

Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament von den Beschlüssen.

(12) Der Rat hebt einige oder sämtliche Entscheidungen nach den Absätzen 6 bis 9 und 11 so weit auf, wie das übermäßige Defizit in dem betreffenden Mitgliedstaat nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist. Hat der Rat zuvor Empfehlungen veröffentlicht, so stellt er, sobald die Entscheidung nach Absatz 8 aufgehoben worden ist, in einer öffentlichen Erklärung fest, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat kein übermäßiges Defizit mehr besteht.

(13) Die Beschlussfassung des Rates nach den Absätzen 7 bis 9 sowie 11 und 12 erfolgt auf Empfehlung der Kommission mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gemäß Artikel 205 Absatz 2 gewogenen Stimmen der Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Stimmen des Vertreters des betroffenen Mitgliedstaats.

(14) Weitere Bestimmungen über die Durchführung des in diesem Artikel beschriebenen Verfahrens sind in dem diesem Vertrag beige-

fügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit enthalten.

Der Rat verabschiedet einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie der EZB die geeigneten Bestimmungen, die sodann das genannte Protokoll ablösen.

Der Rat beschließt vorbehaltlich der sonstigen Bestimmungen dieses Absatzes vor dem 1. Januar 1994 mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments nähere Einzelheiten und Begriffsbestimmungen für die Durchführung des genannten Protokolls.

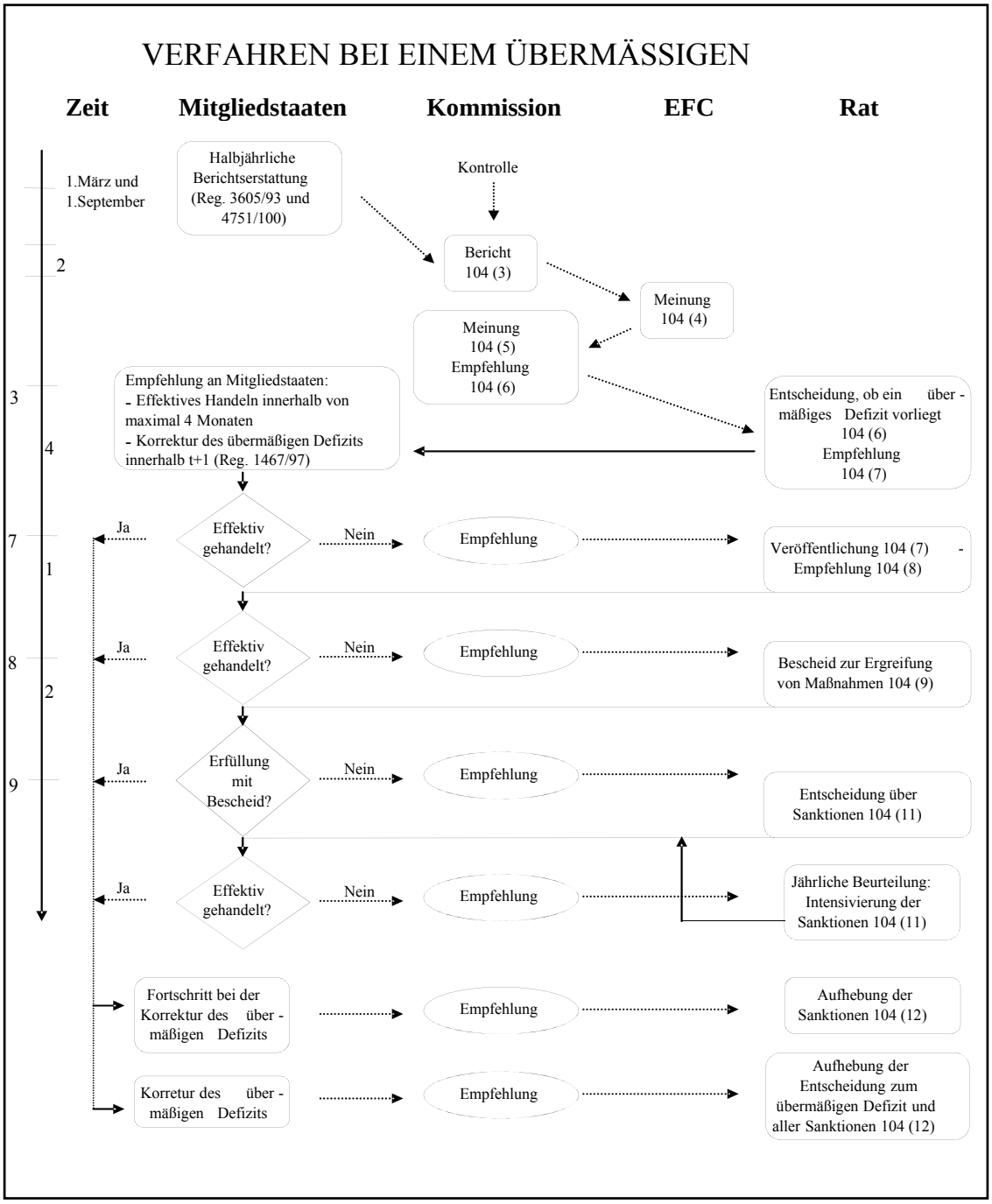
Abbildung 34 liefert eine grafische Veranschaulichung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, wie es in Art. 104 EGV festgelegt ist. Insbesondere Art. 104 Abs. 2 EGV bietet an mehreren Stellen Auslegungsspielräume. Wann ist etwa der Referenzwert des öffentlichen Defizits als „nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten" einzustufen? Hier sorgt Verordnung Nr. 1467/97 für Klärung, wo es in Art. 2 Abs. 1 heißt:

„Überschreitet ein öffentliches Defizit den Referenzwert, so gilt der Referenzwert als ausnahmsweise und vorübergehend überschritten …, wenn dies auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist. Darüber hinaus gilt der Referenzwert dann als vorübergehend überschritten, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass das Defizit unter den Referenzwert sinken wird, wenn das außergewöhnliche Ereignis nicht mehr vorliegt oder der schwerwiegende Wirtschaftsabschwung beendet ist."

Ein **schwerwiegender Wirtschaftsabschwung** wiederum liegt laut Art. 2 Abs. 2 der Verordnung dann vor, „wenn das reale BIP innerhalb eines Jahres um mindestens 2 Prozent zurückgegangen ist." Allerdings liefert die Verordnung in Art. 2 Abs. 3 auch hier ein Schlupfloch für die Mitgliedstaaten, denn „ein innerhalb eines Jahres eingetretener Rückgang des realen BIP um weniger als 2 Prozent" kann vom Rat „angesichts weiterer relevanter Umstände, insbesondere bei einem jähen Abschwung oder einem gegenüber den vorangegangenen Trends

insgesamt sehr starken Rückgang der Produktion“ gleichwohl als „außergewöhnlich“ eingestuft und damit von einem Defizit-Verfahren abgesehen werden.

Abbildung 34: *Verfahren bei einem übermäßigen Defizit*



Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002a), S. 27.

Auch bezüglich der in Art. 104 Abs. 2 EGV thematisierten **Referenzwerte** für die Defizit- und die Schuldenquote besteht Klärungsbedarf. Hier wird im EGV auf ein Protokoll verwiesen, in dem die Werte konkretisiert werden. Dort finden sich die berühmten Maastricht-Kriterien: ein Schwellenwert von 3 Prozent für das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum BIP und ein Referenzwert von 60 Prozent für die Schuldenquote. Wie so oft bei numerischen Schwellenwerten scheinen auch diese Kriterien recht willkürlich gewählt. Dies gilt jedoch nur auf den ersten Blick: Als der Maastricht-Vertrag ausgehandelt wurde, lag die durchschnittliche Staatsverschuldung in der EU etwa bei 60 Prozent des BIP (bzw. geringfügig darunter). Die durchschnittliche Defizitquote lag jedoch bei über 3 Prozent des BIP.

Der Defizit-Referenzwert von 3 Prozent lässt sich aber aus der Stabilisierung der Schuldenquote auf einem Niveau von 60 Prozent des BIP ableiten, wenn man eine durchschnittliche nominale Wachstumsrate des BIP von 5 Prozent in den WWU-Mitgliedstaaten unterstellt, die zur damaligen Zeit in etwa gegeben war, wie in der Beispielrechnung gezeigt wird.

Also können die Maastricht-Grenzen für die Defizit- und die Schuldenquote auf Dauer erfüllt werden, wenn das nominale BIP um 5 Prozent steigt. Oder anders: Steigt das nominale BIP um weniger als 5 Prozent, so nimmt auch die Schuldenquote zu, falls die Defizitquote nicht gleichfalls sinkt und vice versa.

Ein erstaunlicher Zusammenhang ergibt sich auch aus der oben abgeleiteten Formel. Es zeigt sich, dass hohe Inflationsraten die Einhaltung der Maastricht-Grenzen unterstützen. Das ist der Grund, warum neben den Schulden- bzw. Verschuldungszielen im Maastricht-Vertrag auch Inflationsgrenzen aufgeführt sind.

Bei einer Inflationsrate von 2 Prozent müsste also das reale Wirtschaftswachstum 3 Prozent betragen, so dass sich eine Zunahme des nominalen BIP von 5 Prozent ergibt. Mit einer solchen nominalen Wachstumsrate könnte eine Schuldenquote von 60 Prozent bei einer Defizitquote von 3 Prozent stabilisiert werden, d.h. sie würde nicht weiter zunehmen. Folglich realisiert ein Land wie die Bundesrepublik, deren Wachstumstrend erheblich unter dieser fünfprozentigen Wachstumsrate liegt, wachsende Verschuldungsquoten. Dagegen würde ein Land mit hohen Trendwachstumsraten wie Irland aber auch mit Defiziten von über 3 Prozent des BIP eine stabile Staatsschuldenquote erreichen.

Beispiel: Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung, nominalem Wirtschaftswachstum und Defizitquote im Gleichgewicht (Steady state).

B	Staatsverschuldung
Y	nominales BIP
P	Preisniveau
Y^r	reales BIP
π	Inflationsrate
$\frac{B}{Y}$	Schuldenquote
$\dot{B} = D$	Neuverschuldung, d.h. Haushaltsdefizit
$\frac{\dot{B}}{Y} = \frac{D}{Y}$	Defizitquote
w	Wachstumsrate

$$w\left(\frac{B}{Y}\right) = w(B) - w(Y) = \frac{\dot{B}}{B} - w(Y) = \frac{\dot{B}/Y}{B/Y} - w(Y)$$

$$= \frac{\dot{B}/Y}{B/Y} - w\left(PY^r\right) = \frac{\dot{B}/Y}{B/Y} - \left(\pi + w\left(Y^r\right)\right) \overset{!}{=} 0$$

Also gilt für zeitkonstante Schuldenquoten die Bedingung

$$\frac{\dot{B}/Y}{B/Y} = \pi + w\left(Y^r\right)$$

oder auch

$$\frac{Defizitquote}{Schuldenquote} = Inflationsrate + Wachstumsrate\ Y^r$$

und mit den Maastricht-Daten

$$\frac{3\ Prozent}{60\ Prozent} = 5\ Prozent = Inflationsrate + Wachstumsrate\ Y^r\ .$$

5.3.5 Durchführung des SWP

Die 80er Jahre und die erste Hälfte der 90er Jahre waren gekennzeichnet von immer höheren öffentlichen Ausgaben und Steuern in der EU, prozyklischer Fiskalpolitik, steigender öffentlicher Verschuldung und steigender Haushaltsdefizite. 1992 lag die durchschnittliche Schuldenquote in der EU bei etwa 60 Prozent. Bis 1997 stieg sie auf beinahe 75 Prozent an. Dies lag vor allem an steigender öffentlicher Verschuldung in Deutschland (von 44 auf 61 Prozent), Frankreich (von 40 auf 56 Prozent), Spanien (von 48 auf 70 Prozent), Großbritannien (von 42 auf 55 Prozent) und Italien (von 109 auf 124 Prozent). Die anderen (kleineren) Mitgliedstaaten konnten ihre Schuldenquoten konstant halten oder verringern.

Die 1996 und 1997 einsetzende Haushaltskonsolidierung führte bis 2001 zu einem Rückgang der durchschnittlichen Schuldenquote in der EU von beinahe 75 Prozent auf 61,1 Prozent. 2007 lag die Schuldenquote der EU bei nur 58,7 Prozent. 2001 erreichten sieben Euroraumländer und insgesamt zehn EU-Mitgliedstaaten das Ziel des „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts“. Diese Haushaltskonsolidierung war jedoch nur möglich dank einer sehr positiven konjunkturellen Entwicklung mit entsprechend hohen Steuereinnahmen und historisch niedrigen Zinsen. Überdies betrieben zahlreiche EU-Staaten beim Eintritt in die Europäische Währungsunion Bilanzkosmetik: Zahlungsverpflichtungen wurden verschoben oder in nicht haushaltsrelevante Positionen verlagert, Staatsvermögen privatisiert, Steuern und Abgaben erhöht, staatliche Investitionen zum Teil drastisch reduziert.

Ab 1999 ist – im europäischen Durchschnitt – die Haushaltskonsolidierung gestoppt und teilweise sogar wieder rückgängig gemacht worden. Die sehr günstigen Wachstumsbedingungen 1999 und 2000 wurden folglich nicht mehr zur Haushaltskonsolidierung genutzt. Die Haushaltspolitik in der EU war durch nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen, öffentliche Ausgabenerhöhungen usw. gekennzeichnet und unterlag gewissermaßen einem „prozyklischen Bias“. In diesen wirtschaftlich guten Jahren hätten die Defizite wesentlich stärker reduziert werden müssen. Schon 1999 kritisierte die EZB, dass die Defizitquoten zu hoch seien, um sich abzeichnende konjunkturelle Steuerrückgänge auffangen zu können.

Seit 1999 haben im Wesentlichen vier Länder der Eurozone wiederholt gegen die Bestimmungen des SWP verstoßen: Frankreich, Deutschland,

Italien und Portugal. Wiederholt hat vor allem der Ministerrat (im Falle der Wirtschafts- und Finanzminister ECOFIN) versäumt, die entsprechenden Gegenmaßnahmen einzuleiten bzw. wurde das Problem fehlender Haushaltsdisziplin bisweilen noch verschärft. So entschied ECOFIN z.B. im Juni 1999, Italien die Überschreitung des 3 Prozent-Kriteriums für die Neuverschuldung zu genehmigen, da die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes deutlich unter den Erwartungen gelegen habe. Tatsächlich jedoch war Italiens Wirtschaftswachstum 1998 positiv gewesen und nur gering unter dem von 1997 gelegen – das Vorgehen von ECOFIN war also nicht mit den Regeln des SWP kompatibel.

Ein Jahr später entschloss man sich, Griechenland zum 1.1.2001 in die Eurozone aufzunehmen – trotz einer Schuldenquote von 104,4 Prozent im Referenzjahr 1999. 2001 revidierte Portugal die gemeldete Neuverschuldung von 2,2 Prozent auf 3,9 Prozent – am Ende lag sie 2001 bei 4,3 Prozent. Die größten Probleme bei der Einhaltung der Haushaltsregeln des SWP hatten und haben jedoch Frankreich und Deutschland. Insbesondere auf den deutschen Fall soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Während der konjunkturell sehr positiven Jahre 1998 bis 2000 hat Deutschland größtenteils verpasst, sein Budget nachhaltig zu konsolidieren, d.h. das strukturelle Defizit deutlich abzubauen. Seit 2001 gab es in der Bundesrepublik kaum mehr Wirtschaftswachstum, und die Regeln des SWP hätten nur noch durch massives prozyklisches Sparen eingehalten werden können, was jedoch der Rezession Vorschub geleistet hätte. Das Jahr 2001, der Beginn der anhaltenden Wachstumsschwäche, fällt in Deutschland zusammen mit dem Beginn anhaltender Probleme bei der Einhaltung des SWP-Regelwerks, insbesondere des Defizit-Kriteriums: Schon 2001 verfehlte die Bundesrepublik die im Stabilitätsprogramm von 2000 vorgegebenen Ziele: Anstelle der im Programm festgelegten Defizitquote von 1,5 Prozent schloss man das Jahr mit 2,8 Prozent (und damit nur knapp unter der erlaubten Obergrenze) ab. Folglich kam es im Januar 2002 zu einer Empfehlung der Kommission an den Rat, gegenüber Deutschland das Instrument der Frühwarnung (Blauer Brief) einzusetzen.

Um der Frühwarnung aus Brüssel zu entgehen, gab die deutsche Regierung eine Selbstverpflichtung ab, die 3 Prozent-Marge einzuhalten und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das Ziel eines nahezu ausgeglichenen Staatshaushaltes (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialver-

sicherungen) bis 2004 zu erreichen. Dies nahm ECOFIN am 12. Februar 2002 zur Kenntnis und verzichtete gegen die Empfehlung der Kommission auf eine Frühwarnung gegenüber Deutschland. An diesem Beschluss von ECOFIN entzündete sich sehr schnell Kritik, denn eine Frühwarnung wäre objektiv angezeigt gewesen, doch gelang es dem deutschen Finanzminister, im Rat eine qualifizierte Mehrheit gegen eine Frühwarnung hinter sich zu bringen.

Was die Bundesregierung vor der Bundestagswahl vermieden hatte, holte sie am 24. September 2002 nach: Sie legte neue Haushaltszahlen vor, gemäß derer sie mit einem Haushaltsdefizit von 2,9 Prozent des BIP in 2002 (bei einem Schuldenstand von 60,6 Prozent) rechnete – also gerade noch innerhalb der 3 Prozent-Grenze. Schon wenige Wochen später allerdings musste Finanzminister Hans Eichel vor dem Hintergrund aktualisierter Steuerschätzungen zugeben, dass das 3 Prozent-Kriterium nicht eingehalten werden könne. Mitte Oktober 2002 leitete folglich die Kommission ein Verfahren gegen Deutschland ein und prüfte, ob nach Art. 104 EGV ein übermäßiges Defizit für 2002 in Deutschland vorliegt. In ihrer Herbstprognose im November 2002 berechnete die Kommission bereits ein Defizit für den deutschen Staatshaushalt von 3,8 Prozent für dasselbe Jahr. Demgemäß erging in Einklang mit Art. 104 Abs. 5 EGV eine Kommissions-Empfehlung an den Rat, gegen Deutschland ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits einzuleiten. Diesmal hielt sich der Rat an die Kommissions-Empfehlung und stellte am 21. Januar 2003 gemäß Art. 104 Abs. 6 EGV ein übermäßiges Defizit in Deutschland fest.

Mit der Feststellung eines übermäßigen Defizits durch ECOFIN und den sich anschließenden Empfehlungen waren insbesondere zwei Fristen verbunden (vgl. Abbildung 34), die sich aus der Verordnung Nr. 1467/97 ergeben: Erstens musste Deutschland innerhalb von vier Monaten nach der Feststellung des übermäßigen Defizits wirksame Anpassungsmaßnahmen ergriffen haben (die sich im Wesentlichen im Festzurren eines „Sparpakets“ äußerten), zweitens musste das übermäßige Defizit bis spätestens Ende 2004 (das Jahr nach seiner Feststellung) korrigiert werden. Dies bedeutet de facto, dass ein Mitgliedstaat höchstens zweimal in Folge das 3 Prozent-Kriterium verletzen darf: In dem Jahr, auf das sich die Feststellung eines übermäßigen Defizits bezieht (im Falle Deutschlands 2002) und im Jahr der Feststellung selbst (2003). Bereits im Folgejahr (2004), spätestens jedoch an dessen Ende muss das übermäßige Defizit korrigiert sein.

2002 lag die bundesdeutsche Neuverschuldung bei 3,7 Prozent des BIP (also etwas geringer als von der Kommission im November 2002 prognostiziert), 2003 lag das Defizit des Staatshaushaltes sogar bei 4,0 Prozent der Wirtschaftsleistung. Schon 2003 zeichnete sich (trotz der in der Vier-Monats-Frist ergriffenen Sparmaßnahmen) ab, dass es für Deutschland auch 2004 praktisch unmöglich sein würde, den SWP einzuhalten: Die Steuerschätzung vom Mai 2003 bspw. sagte dem Staatshaushalt Einnahmeausfälle von etwa 126 Milliarden Euro für 2003 bis 2007 voraus. Ende Juni 2003 beschloss die Bundesregierung außerdem, die dritte Stufe der Steuerreform auf 2004 vorzuziehen, was eine Entlastung für Bürger und Unternehmen von geschätzten 18 Milliarden Euro mit sich bringen sollte – aber gleichzeitig auch beträchtliche Einnahmeausfälle für die öffentlichen Kassen im für den SWP entscheidenden Jahr 2004, denn ein Großteil der positiven Effekte (und zukünftigen Steuereinnahmen) durch die Entlastungen wird noch nicht in 2004 wirksam.

Im Oktober 2003 musste Deutschland (genauso wie Frankreich) eingestehen, dass es auch 2004 (zum dritten Mal in Folge) das 3 Prozent-Kriterium nicht einhalten (und damit gegen die im Januar 2003 verhängte Frist verstoßen) würde. Daraufhin beschloss die Kommission im Rahmen des angestoßenen Defizit-Strafverfahrens im November 2003, die Bundesrepublik darauf zu verpflichten, wenigstens bis 2005 unter die Defizit-Obergrenze zu kommen. Damit verband die Kommission die Auflage für Deutschland, in 2004 das konjunkturbereinigte Defizit um 0,8 Prozentpunkte des BIP zu senken. Dies entsprach gegenüber der ursprünglichen Ankündigung des deutschen Finanzministers, das strukturelle Defizit um 0,5 Prozentpunkte senken zu wollen, einer zusätzlichen Einspar-Erfordernis von etwa 6 Milliarden Euro. Als nächste Stufe bei einer mangelnden Reduzierung des strukturellen Defizits würden dann Sanktionen folgen. Wäre der SWP strikt interpretiert worden, hätte Deutschland bei Nichteinhaltung der Defizit-Regel in 2004 bereits empfindliche Geldbußen (bis zu zehn Milliarden Euro) gedroht.

Sofort nach Bekanntgabe dieser Kommissionsauflage weigerte sich die Bundesregierung, 2004 zusätzlich 6 Milliarden Euro einzusparen. Dies wurde v.a. mit der konjunkturellen Stagnation begründet. Gleichzeitig wurde der EU-Kommission vorgeworfen, de facto eine Haushaltssperre über die Bundesrepublik zu verhängen. Dementsprechend postwendend machte sich die Bundesregierung daran, eine Blockade der Kommissi-

onsvorlage im Ministerrat zu organisieren, der am 25. November 2003 über die zusätzlichen Sparauflagen für Deutschland (und Frankreich, das ähnliche Auflagen gestellt bekommen hatte) entscheiden sollte. Diese ECOFIN-Abstimmung wurde vom damaligen Währungskommissar Pedro Solbes als die wichtigste seit Gründung der WWU bezeichnet, da letztlich über die Zukunft des SWP entschieden werde.

Zu welchem Ergebnis kam es schließlich bei der Abstimmung der ECOFIN-Minister am 25. November 2003? Es gelang der Kommission nicht, die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit der Stimmen im Rat hinter ihre Vorschläge zu bringen. Während sich die Niederlande, Österreich, Finnland und Spanien hinter die von der Kommission beschlossenen verschärften Sparauflagen für Deutschland stellten, gelang es dem deutschen Finanzminister, sich insbesondere die Unterstützung der anderen „Defizitsünder" Frankreich und Italien, aber auch die anderer Länder zu sichern und das Defizitverfahren vorerst zu stoppen (Ähnliches gilt für den Fall Frankreichs).

Die Bundesregierung verpflichtete sich lediglich, die Neuverschuldung 2005 wieder unter die 3 Prozent-Marke zu bringen und 2004 das konjunkturbereinigte Defizit um 0,6 Prozentpunkte (anstatt der von der Kommission geforderten 0,8) zu senken. Dies allerdings sollte außerhalb des Defizitverfahrens geschehen, das de facto ausgesetzt wurde (folglich drohten vorerst auch keine Sanktionen bei Verfehlung des Ziels). Doch auch 2005 verfehlte Deutschland mit einem Defizit von 3,4 Prozent das vorgegebene Ziel.

Viele Beobachter sprachen nach der ECOFIN-Abstimmung vom „Ende des Stabilitätspaktes". Die EU-Kommission, der große Verlierer der Abstimmung, bezichtigte die Regierungen, die im EGV und im SWP festgeschriebenen Regeln zu missachten. Währungskommissar Solbes bezweifelte, ob die Finanzminister das Recht hätten, das SWP-Sanktionsverfahren eigenmächtig zu ändern. Das Ergebnis der Abstimmungen im Rat respektiere „weder die Regeln noch den Geist des Stabilitätspaktes". Die Europäische Zentralbank warnte, mit der Entscheidung von ECOFIN werde „das Vertrauen in eine solide Haushaltspolitik im gesamten Euroraum untergraben". Überdies könne es zu langfristig höheren Zinsen kommen. Es gab jedoch auch andere Stimmen (nicht zuletzt von Ökonomen), die die Tatsache begrüßten, dass die „wachstumsorientierte Definition" des SWP mehr Raum für Haushaltsdefizite im konjunkturellen Abschwung lasse. Außerdem betrachteten es

zahlreiche Beobachter als widersinnig, die ersten Anzeichen aufkeimenden Wachstums in Deutschland und Frankreich mit zusätzlichen rigiden Sparauflagen zu ersticken.

Schon als Anfang Dezember 2003 – also nur eine Woche nach der ECOFIN-Abstimmung – über das neue Stabilitätsprogramm beraten wurde, musste die Bundesregierung der EU-Kommission gegenüber zugeben, dass das Haushaltsdefizit 2005 nur dann unter die 3 Prozent-Grenze gebracht werden kann, wenn die Wirtschaft weitaus stärker wächst als in den letzten Jahren üblich, die Sozialkassen ihr Defizit abbauen und alle Reformen der Regierung ohne Verzögerung und größere Abstriche umgesetzt werden. Da das Regierungsszenario als allgemein zu positiv betrachtet wurde, war schon vorher damit zu rechnen, dass Deutschland 2005 zum vierten Mal in Folge das Defizit-Kriterium verletzte.

Überdies lohnt ein Blick auf das für den SWP eigentlich zentrale Ziel eines „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts“: Ein solcher wurde Anfang 2002 von der Bundesregierung für 2004 in Aussicht gestellt. Ende 2002 kündigte man an, 2006 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2003 wich die deutsche Regierung schließlich auch hiervon ab: Selbst bei einem positiven Wachstumsszenario läge das Defizit der öffentlichen Kassen auch 2007 noch bei 1,5 Prozent, und ein ausgeglichener Haushalt wäre frühestens 2009/2010 zu erreichen – die SWP-Vorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Budgets ist also im besten Sinne ein Moving target. Gleichzeitig verstößt die Bundesrepublik auch in zunehmendem Maße gegen die Obergrenze für die Schuldenquote (60 Prozent des BIP): Lag diese 2002 noch bei 60,3 Prozent, erhöhte sie sich 2003 schon auf 63,8 Prozent und liegt 2007 bei 65,1 Prozent.

Im Januar 2004 wurde der Streit über die ECOFIN-Abstimmung vom November 2003, durch die die Rolle der Kommission als Wächterin über die nationalen Haushaltspolitiken deutlich geschwächt wurde, wieder neu aufgerollt und es kam zu einer neuerlichen Eskalation in der Diskussion über die Auslegung des SWP: Überzeugt davon, dass die Finanzminister die laufenden Verfahren gegen Deutschland und Frankreich nicht eigenhändig hätten aussetzen dürfen, verklagte die Kommission die nationalen Finanzminister vor dem Europäischen Gerichtshof.

Tabelle 5: *Haushaltsüberschüsse (+) und -defizite (-) in den Ländern der Eurozone und der EU-27, 2001-2010 (Gesamthaushalte, in Prozent des BIP)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Irland	1,4	1,6	3	0,3	-7,3	-14,2	-31,3
Griechenland	-7,4	-5,1	-2,6	-2,8	-9,8	-15,8	-10,6
Großbritannien	-3,4	-3,4	-2,6	-2,9	-5,0	-11,5	-10,3
Portugal	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-3,6	-10,1	-9,8
Spanien	-0,3	1	1,8	2,2	-4,5	-11,2	-9,3
Lettland	-1	-0,4	-0,2	0	-4,2	-9,7	-8,3
Polen	-5,7	-4,3	-3,8	-2	-3,7	-7,3	-7,8
Slowakei	-2,4	-2,8	-3,6	-2,2	-2,1	-8,0	-7,7
Frankreich	-3,6	-2,9	-2,4	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1
Litauen	-1,5	-0,5	-0,5	-1,2	-3,3	-9,5	-7,0
Rumänien	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9,0	-6,9
EU-27	**-**	**-**	**-**	**-0,9**	**-2,4**	**-6,9**	**-6,6**
Eurozone	**-2,9**	**-2,5**	**-1,3**	**-0,6**	**-2,1**	**-6,4**	**-6,2**
Slowenien	-2,3	-1,5	-1,2	-0,1	-1,9	-6,1	-5,8
Zypern	-4,1	-2,4	-1,2	3,3	0,9	-6,1	-5,3
Niederlande	-1,7	-0,3	0,5	0,4	0,5	-5,6	-5,1
Tschechien	-3	-3,6	-2,7	-1,6	-2,2	-5,8	-4,8
Italien	-3,5	-4,2	-3,4	-1,9	-2,7	-5,4	-4,6
Österreich	-3,7	-1,5	-1,5	-0,5	-0,9	-4,1	-4,4
Deutschland	**-3,8**	**-3,4**	**-1,6**	**0**	**-0,1**	**-3,2**	**-4,3**
Ungarn	-6,5	-7,8	-9,2	-5,5	-3,7	-4,6	-4,2
Belgien	0	-2,3	0,3	-0,2	-1,3	-5,8	-4,1
Malta	-4,6	-3	-2,6	-1,8	-4,6	-3,7	-3,6
Bulgarien	1,9	1,0	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1
Dänemark	1,9	5	4,8	4,4	3,2	-2,7	-2,6
Finnland	2,4	2,9	4,1	5,3	4,3	-2,5	-2,5
Luxemburg	-1,2	-0,1	1,3	2,9	3,0	-0,9	-1,1
Estland	1,6	1,8	3,4	2,8	-2,9	-2,0	0,2
Schweden	0,8	2,2	2,3	3,5	2,2	-0,7	0,2

Quelle: EUROSTAT (2010b)

Tabelle 6: *Staatsverschuldung in den Ländern der Eurozone und der EU-27, 2001-2010(Gesamthaushalte, in Prozent des BIP)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Griechenland	98,6	98,8	95,9	94,8	113,0	129,3	144,9
Italien	103,8	105,9	106,9	104,1	105,8	115,5	118,4
Belgien	94,2	92,1	87,8	83,9	89,3	95,9	96,2
Portugal	58,3	63,6	64,7	63,6	71,6	83,0	93,3
Irland	29,4	27,3	24,7	24,8	44,2	65,2	92,5
Eurozone	**69,7**	**70,3**	**68,6**	**66,6**	**70,1**	**79,8**	**85,3**
Deutschland	**65,6**	**67,8**	**67,6**	**65,1**	**66,7**	**74,4**	**83,2**
Frankreich	64,9	66,4	63,6	63,9	68,2	79,0	82,3
Ungarn	59,4	61,7	65,6	65,8	72,9	79,7	81,3
EU-27	**-**	**-**	**-**	**59,3**	**62,5**	**74,7**	**80,1**
Großbritannien	40,6	42,3	43,4	44,2	54,8	69,6	79,9
Österreich	64,8	63,7	62	59,5	63,8	69,5	71,8
Malta	72,1	69,9	63,8	62,2	62,2	67,8	69,0
Niederlande	52,4	51,8	47,4	45,7	58,5	60,8	62,9
Zypern	70,2	69,1	64,6	59,5	48,9	58,5	61,5
Spanien	46,2	43	39,6	36,2	40,1	53,8	61,0
Polen	45,7	47,1	47,7	44,9	47,1	50,9	54,9
Finnland	44,1	41,3	39,2	35,1	33,9	43,3	48,3
Lettland	14,9	12,4	10,7	9,5	19,8	36,7	44,7
Dänemark	43,8	36,4	30,5	26,2	34,5	41,8	43,7
Slowakei	41,4	34,2	30,4	29,4	27,8	35,5	41,0
Schweden	51,2	50,9	45,9	40,4	38,8	42,7	39,7
Slowenien	27,2	27	26,7	23,4	21,9	35,3	38,8
Litauen	19,4	18,4	18	17	15,5	29,4	38,0
Tschechien	30,4	29,8	29,6	28,9	28,7	34,4	37,6
Rumänien	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	31,0
Luxemburg	6,3	6,1	6,6	7	13,7	14,8	19,1
Bulgarien	37,0	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3
Estland	5	4,5	4,3	3,5	4,5	7,2	6,7

Quelle: EUROSTAT (2010c).

In ihrem Frühjahrsgutachten vom April 2004 lobte die Kommission die Bundesregierung jedoch für deren Reformanstrengungen. Gleichzeitig sah die Kommission eine Belebung der Konjunktur für 2005. Wenn-

gleich die EU 2004 noch mit einem deutschen Defizit von 3,6 Prozent des BIP rechnete, sah sie die Möglichkeit die Neuverschuldung in 2005 auf 2,8 Prozent zu senken – allerdings nur, wenn die Wirtschaft 2004 um 1,5 Prozent und 2005 um 1,8 Prozent gewachsen wäre.

Deutschland konnte 2006 erstmals wieder das Maastricht-Kriterium mit einem Defizit von 1,6 Prozent einhalten. 2007 konnte sich die Bundesrepublik weiter verbessern auf ein Defizit von 0 Prozent. Allerdings konnte die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland nicht entscheidend reduziert werden. Aber schon 2010 hat die Defizitquote 4,3 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes erreicht.

1999 entschloss man sich, Griechenland zum 1.1.2001 in die Eurozone aufzunehmen – trotz einer Schuldenquote von 104,4 Prozent im Referenzjahr 1999. Portugal revidierte 2001 die gemeldete Neuverschuldung von 2,2 Prozent auf 3,9 Prozent – am Ende lag sie 2001 bei 4,3 Prozent. Die größten Probleme bei der Einhaltung der Haushaltsregeln des SWP hatten und haben jedoch Frankreich und Deutschland.

Tabelle 5 und Tabelle 6 veranschaulichen den neuesten Stand bezüglich der Defizit- und der Schuldenquote in den Ländern der Eurozone, sowie der EU-25. Die grau unterlegten Zellen entsprechen jeweils den Defizit- bzw. Schuldenquoten, die über den Schwellenwerten des SWP liegen.

Man erkennt, dass in einigen großen Ländern der EU beträchtliche Probleme beim Defizitabbau bestanden, und es erstaunt daher nicht, dass wie Tabelle 6 zeigt, Anfang des neuen Jahrtausends, manche Schuldenquoten sogar gestiegen sind.

Festzuhalten bleibt, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht verhindern konnte, dass einige Länder der EU es verpassten, ihre Budgets nachhaltig zu konsolidieren. Aus den erkannten Schwächen des Pakts resultiert ein Reformbedarf.

Im Folgenden soll daher näher auf die Kritik am SWP eingegangen und Argumente, die für eine Reform sprechen, aufgezeigt werden.

5.3.6 Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Es wurde klar, dass sich bei der Durchführung des SWP zahlreiche Probleme aufgetan haben und mehrere Staaten den Pakt an verschiedenen Stellen nicht einhalten. Nur sehr wenige Staaten der Eurozone haben das in den Stabilitätsprogrammen formulierte Ziel eines „nahezu

ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts“ wirklich erreicht.

Gerade in den vergangenen Jahren verletzen viele Länder der Eurozone entweder das Defizit-Kriterium oder hatten eine Schuldenquote von mehr als 60 Prozent des BIP. Insbesondere die Tatsache, dass sich die beiden größten Länder der Eurozone, Deutschland und Frankreich, in der Vergangenheit regelmäßig über die Regeln des SWP hinwegsetzen, wird häufig als Anfang vom Ende des Paktes interpretiert, da in der Folge andere große EU-Länder, vor allem aber die kleinen und neuen Mitgliedstaaten ihrerseits geneigt sein könnten, die Regeln weniger strikt zu befolgen.

Auch Deutschland, Initiator des SWP und zu D-Mark-Zeiten Verfechter einer rigiden Stabilitätskultur, ist nicht mit positivem Beispiel vorangegangen. Ganz offensichtlich also funktioniert der SWP nicht in gewünschtem Maße. Warum ist dies so? An welchen Stellen verbergen sich etwaige „Konstruktionsfehler“? Welches sind die wichtigsten Kritikpunkte, die man am Pakt in seiner derzeitigen Ausgestaltung anbringen kann? Welche Argumente für eine Reform können vorgebracht werden?[19]

Ein zentraler Kritikpunkt am SWP bezieht sich auf die **Asymmetrie des Paktes**: Während es genügend Verfahren und Sanktionierungsmaßnahmen gibt, wenn ein Land – was vor allem in konjunkturell schwierigen Phasen passiert – die Defizit-Obergrenze überschreitet, liefert der SWP keinen Anreiz bzw. verpflichtet die Euro-Staaten nicht, „in guten Zeiten“ Haushaltskonsolidierung zu betreiben und strukturelle Defizite abzubauen.

Dieser asymmetrische Charakter des SWP („im Abschwung zu streng, im Aufschwung zu lasch“) dämmt den prozyklischen Bias bzw. Defizit-Bias der Finanzpolitik nicht ein, sondern stärkt ihn noch. So wurden folglich die sehr günstigen Wachstumsbedingungen der Jahre 1999 und 2000 vor allem von Ländern wie Deutschland und Frankreich nicht ausreichend zur Haushaltskonsolidierung genutzt. Vom SWP nicht zur Konsolidierung angehalten, war die Haushaltspolitik in der EU in diesen Jahren durch nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen, öffentliche Ausgabenerhöhungen usw. gekennzeichnet – in einer Zeit, in der es hohe

---

[19] vgl. BLANCHARD, OLIVIER UND FRANCESCO GIAVAZZI (2004) / BOFINGER, PETER (2004) und EICHENGREEN, BARRY (2003)..

Wachstumsraten und entsprechend hohe Steuereinnahmen erlaubt hätten, die strukturellen Defizite abzubauen. Eine Folge waren die Überschreitungen der Defizit-Regel in Deutschland und Frankreich, als es zum Konjunkturabschwung kam.

Allgemein ist der SWP nicht mit einer stringenten **Expenditure rule** vergleichbar, denn er übt keinen Druck auf die Regierungen aus, Ausgaben zu kürzen, Steuern zu senken und Raum für öffentliche Investitionen zu machen. Aus Sicht des Paktes ist es egal, ob die Länder der Eurozone ihn bei steigenden Staatsausgaben/Steuern einhalten oder bei sinkender Staatsquote. Auch hinterfragt der SWP zu wenig die Qualität öffentlicher Finanzen: Liegt ein Staatsdefizit vor wegen zu viel öffentlichem Konsum oder wegen öffentlichen Investitionen? Der SWP kennt keine **Golden rule**, die die etwa erforderlichen öffentlichen Investitionen und die längerfristigen Erträge aus der Berechnung der für die Defizitquote relevanten Neuverschuldung ausklammert.

Manche Autoren kritisieren, dass der SWP nicht auf die für den optimalen Policy mix im Euroraum notwendige **Optimale aggregierte Haushaltsposition (Fiscal stance)** der Eurozone hinwirkt. Das Ergebnis aggregierter national bestimmter Haushaltspositionen ergibt nicht unbedingt die optimale Fiscal stance für die komplette Eurozone. In diesem Kontext wird bisweilen über die Vorgabe eines Budgetdefizits für den Euroraum als Ganzes nachgedacht.

Ein weiteres Problem ist in der ungenauen Definition der haushaltspolitischen Ziele zu sehen: „Mittelfristig“ ist ein „nahezu ausgeglichener Haushalt bzw. Haushalt im Überschuss“ zu erreichen. Doch was genau bedeutet „mittelfristig“? Was genau ist ein „nahezu ausgeglichener Haushalt“? Durch regelmäßig wiederkehrende Updates und zeitliche Überlagerungen ist dieses Ziel de facto zum Moving target geworden, das in vielen Ländern eventuell nie erreicht wird.

In vielen (gerade föderal organisierten) Mitgliedstaaten der EU macht der Haushalt der zentralen Ebene nur einen Teil des gesamtstaatlichen Defizits aus. So z.B. in der Bundesrepublik, in der der Bundeshaushalt lediglich für die Hälfte des gesamtstaatlichen Defizits verantwortlich ist. Obgleich die Bundesregierung gegenüber den EU-Partnerländern die Verantwortung für die Einhaltung des SWP übernommen hat, kann sie die Defizite in den Haushalten der Länder und Gemeinden letztlich nicht steuern. In manchen EU-Staaten wurden zwar „nationale Stabilitätspakte“ als Antwort auf diese Problematik ins Leben gerufen, doch diese

zeichnen sich meist durch mangelnde Durchsetzungsfähigkeit, interne Koordinationsprobleme usw. aus. So verfügt z.B. der **Deutsche Stabilitätspakt**, der über die Haushaltspolitiken von Bund, Ländern und Gemeinden wachen soll, über kein effektives Kontrollorgan, das Kontrollverfahren ist unzureichend und es fehlen Sanktionsmaßnahmen. Der Europäische SWP hätte aber nicht in Kraft treten sollen, ohne dass ausreichend garantiert wird, dass die nationalen Stabilitätspakte das Funktionieren des SWP auf europäischer Ebene hinreichend absichern.

Eines der Hauptprobleme des SWP liegt – wie bei den nationalen Stabilitätspakten auf der Ebene der Mitgliedstaaten – im Mangel an Glaubwürdigkeit und in der mangelnden Effektivität der Durchsetzungsmechanismen. Der Frühwarnmechanismus ist insofern ineffektiv, als die „Früh"warnungen häufig zu spät kommen und die Kriterien zudem nicht immer rigoros und konsistent für alle Länder und im Zeitablauf gleich angewendet werden. Peer pressure und Überzeugung scheinen als Durchsetzungsmechanismen unzureichend zu sein, und die Überprüfung der Regelbefolgung, bei der es zu Sanktionen kommen kann, erfolgt nicht durch unabhängige Akteure: Viele Mitgliedstaaten üben auf andere (säumige) Mitgliedstaaten keinen Druck aus, in der Hoffnung, selbst eines Tages – sollten sich Budgetprobleme auftun – nicht sanktioniert zu werden. ECOFIN hat zu viel Ermessensspielraum und schwächt die Rolle der supranationalen Kommission als Hüterin der Verträge: De facto handelt es sich im Rat um eine „Überwachung durch die Überwachten", man spricht in diesem Zusammenhang auch von **Partisan application**, die Entscheidungen sind hochgradig politisiert.

Häufig wird bemängelt, dass der SWP dem Kriterium des Limits der Neuverschuldung (Drei-Prozent-Grenze) zu viel Bedeutung, der Schuldenquote aber zuwenig Bedeutung zukommen lässt. Dies ist insofern problematisch, als die Defizit-Obergrenze bei unterschiedlichem Schuldenstand (und die Länder der Eurozone haben sehr verschiedene Schuldenquoten) sehr unterschiedlich bewertet werden muss. Hoch verschuldete Staaten müssten engere Limits für die Neuverschuldung einhalten als weniger verschuldete.

Überdies ist zu bemängeln, dass die Fixierung auf die jährlichen Defizitquoten absehbare, zukünftige Belastungen des Staatshaushaltes unberücksichtigt lässt, vor allem die noch nicht budgetär fixierte Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Pensions- und Sozialsystems. Aus der demografischen Entwicklung heraus ergeben sich in fast allen

Ländern der Eurozone erhebliche **Eventualverbindlichkeiten (Contingent liabilities)**, die vom SWP-Regelwerk nicht berücksichtigt werden. Von zentraler Bedeutung ist die intertemporale Budgetrestriktion des Staates: Der Staatshaushalt muss langfristig genügend Überschüsse erzielen, um die ausstehende Staatsschuld zu decken. Diese Budgetbedingung schließt auch die (zukünftigen) Verbindlichkeiten aus dem Renten- und Pensionssystem ein. Die Beschränkung auf die jährlichen Defizite ist also zu eng.

Ein weiterer Kritikpunkt am Defizitkriterium: Trotz einheitlicher und überwachter statistischer Behandlung ist es politisch manipulationsanfällig – man denke an die Bilanzkosmetik, die zahlreiche EU-Staaten beim Eintritt in die Europäische Währungsunion betrieben haben. In der Tat reagiert die Defizitquote auf kurzfristige, einmalig (one-off) konzipierte Maßnahmen zum politischen Window dressing.

Wenn aber schon der Defizitquote solch eine Bedeutung beigemessen wird, dann ist zu kritisieren, dass diese der multilateralen Überwachung zugrunde liegenden Defizitquoten nicht konjunkturbereinigt sind. Um die wahre strukturelle Haushaltssituation (Underlying position) abzubilden, wie sie sich unabhängig vom Business cycle darstellt, müsste der konjunkturelle Einfluss rausgerechnet werden. Dies macht die Kommission mangels einheitlicher Methode (Production Function approach vs. Hodrick-Prescott-Filter) jedoch nur zu Informationszwecken, aber nicht als Basis für politikrelevante Entscheidungen. Mittlerweile hat man sich jedoch auf eine einheitliche Methode geeinigt.

Ein weiterer, eher allgemeiner Kritikpunkt bezieht sich auf die nationalen Haushaltsstatistiken, die teilweise von unzulänglicher Qualität sind – dieses Problem verschärft sich mit der am 1. Mai 2004 erfolgten Erweiterung der EU. Schlechte Prognosen, zu optimistische Wachstumserwartungen und erheblicher ex post Korrekturbedarf erschweren die Einhaltung mit dem SWP. Ein besonders drastisches Beispiel ist Portugal, das die gemeldete Neuverschuldung 2001 von 2,2 Prozent auf 3,9 Prozent (!) korrigierte – am Ende lag sie gar bei 4,4 Prozent. Es ist offensichtlich, dass der SWP nur funktionieren kann, wenn seine Durchführung auf einer verlässlichen Datenbasis beruht.

Abschließend stellt sich die Frage, ob der SWP auch für eine erweiterte EU ein adäquates Regelwerk darstellt. Angesichts der hohen Haushaltsdefizite in den neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa und des hohen Bedarfs an öffentlichen Investitionen sind die sich aus dem Pakt

ergebenden budget- und währungspolitischen Konsequenzen für diese Länder (und ihren realen Konvergenzprozess) mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht optimal.

Nicht nur die Wissenschaft, auch die Europäische Kommission selbst hat auf die zahlreichen Mängel, die die Konzeption und die Durchsetzung des SWP aufgeworfen haben, reagiert. In einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament **(Strengthening the coordination of budgetary policies**[20]**)** hat sie im November 2002 verschiedene Vorschläge vorgelegt, wie die Funktionsweise des SWP verbessert werden könnte. Im Gegensatz zu vielen Vorschlägen in der wissenschaftlichen Literatur könnten die Vorschläge der Kommission innerhalb der bestehenden vertraglichen Regelungen und SWP-Verordnungen umgesetzt werden. Die Kommissionsvorschläge verändern weder die Haushaltserfordernisse (Vermeidung übermäßiger Defizite) noch die grundsätzlichen Ziele („nahezu ausgeglichener Haushalt bzw. Haushalt im Überschuss"). Überdies werden keine neuen Verfahren vorgeschlagen. Die Vorschläge der Kommission können unterteilt werden in

- fünf Vorschläge zur Verbesserung der Konzeption und Interpretation des SWP und
- ein Vier-Punkte-Programm zur Verbesserung der Umsetzung und Durchführung des SWP.

Es soll zunächst auf die fünf Kommissionsvorschläge zur Verbesserung der Konzeption und Interpretation des SWP eingegangen werden:

Vorschlag 1: Ein erster Reformansatz der Kommission bezieht sich auf die Festlegung von Haushaltszielen, die den Konjunkturzyklus berücksichtigen. Insbesondere das Ziel eines „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts" sollte – über den Business cycle – konjunkturbereinigt definiert werden. Hierzu müssen die Effekte zyklischer Fluktuationen rausgerechnet werden. Auf eine einheitliche Methodik hierbei haben sich die Mitgliedstaaten und die Kommission mittlerweile geeignet.

Vorschlag 2: Weiter schlägt die Kommission vor, dass Mitgliedstaaten mit beträchtlichen strukturellen Defiziten diese Defizite jährlich um mindestens 0,5 Prozent des BIP reduzieren sollten, bis das Ziel eines „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haus-

---

[20] vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002b).

halts“ erreicht ist. Hierbei sollte folgende Regel gelten: Je höher die Defizit- oder Schuldenquote in einem Land, desto stärker sollte die Defizitsenkung ausfallen – erst recht in Wachstumsphasen.

Vorschlag 3: Überdies wird gefordert, dass prozyklische Fiskalpolitik in konjunkturell guten Zeiten vermieden werden sollte. Hierzu müssten die automatischen Stabilisatoren symmetrisch arbeiten und in guten Zeiten nominale Überschüsse erwirtschaftet werden. Die Kommission erkennt jedoch, dass es hierzu effektiver(er) Durchsetzungsmechanismen bedarf – nur dann kann das Asymmetrie-Problem des SWP behoben werden.

Vorschlag 4: Die Kommission spricht sich viertens dafür aus, dass die öffentlichen Finanzen über öffentliche Investitionen und Steuerreformen mehr als bisher zu Wachstum und Beschäftigung in der EU beitragen, was längerfristig wiederum die öffentlichen Finanzen entlasten würde. Hierzu schlägt die Kommission vor, dass es zwei „Ausnahmen“ für eine solche flexiblere Interpretation des SWP geben sollte: Erstens eine übergangsweise geringe Verschlechterung der strukturellen Haushaltsposition, wenn ein Mitgliedstaat sich bereits substanziell dem Ziel eines „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts“ genähert hat und eine Schuldenquote von weniger als 60 Prozent des BIP hat; zweitens eine geringe Abweichung vom Ziel eines „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts“ könnte für Mitgliedstaaten in Frage kommen, die eine Schuldenquote von deutlich weniger als 60 Prozent haben und deren öffentliche Finanzen „nachhaltig“ sind. In beiden Fällen aber fordert die Kommission eine unbedingte Einhaltung der Defizit-Obergrenze von 3 Prozent des BIP.

Vorschlag 5: Ein letzter Vorschlag der Kommission bezieht sich explizit auf die „Nachhaltigkeit“ der Staatsfinanzen – dieser Begriff ist wohl am ehesten mit „langfristiger Tragbarkeit“ zu übersetzen. Diese Tragbarkeit sollte ein Haupt-Politikziel werden. Hierzu müsse, so die Kommission, dem Schuldenquoten-Kriterium mehr Bedeutung beigemessen werden, z.B. in Form genauer Strategien zur Schuldensenkung in den Stabilitätsprogrammen jener Länder, deren Schulden sich auf mehr als 60 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung belaufen. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten hinterfragen, ob ihre haushaltspolitischen Ziele ambitioniert genug sind, um der demografischen Entwicklung alternder Gesellschaften Herr zu werden.

In ihrem **Vier-Punkte-Programm zur Verbesserung der Umsetzung und Durchführung des SWP** macht die Europäische Kommission folgende Vorschläge:

Vorschlag 1: Die Mitgliedstaaten sollten sich in Form eines Beschlusses zur Stärkung der haushaltspolitischen Koordination entschieden zum SWP und zu ihrer Rolle bei der gegenseitigen Überwachung und der Durchsetzung des SWP bekennen.

Vorschlag 2: Die Überwachung wirtschafts- und haushaltspolitischer Maßnahmen muss qualitativ verbessert werden. Regierungsamtliche Finanzstatistik muss pünktlicher und verlässlicher werden. Hierzu schlägt die Kommission einen **„Code of best practices on the reporting of budgetary data“** vor. Die Kommission will in Zukunft zudem mit Hilfe eigener Prognosen überprüfen, wie realistisch die makroökonomischen Annahmen sind, die den Budgetzielen der Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten zugrunde liegen. Bei der Beurteilung der Stabilitätsprogramme soll außerdem mehr auf die Qualität der öffentlichen Finanzen geachtet werden (Welchen Anteil hat öffentlicher Konsum, welchen Anteil haben öffentliche Investitionen? Tragen die öffentlichen Ausgaben zu Wachstum und Beschäftigung bei?).

Vorschlag 3: **Stärkung der Durchsetzungsmechanismen**. Unangebrachte prozyklische Budgetlockerung in konjunkturell guten Zeiten sollte als Verletzung der Budgetregeln betrachtet und entsprechend geahndet werden. Wenn sich außerdem ein Mitgliedstaat mit hoher Staatsverschuldung nicht mit „hinreichender Geschwindigkeit“ der 60 Prozent-Schuldengrenze nähert (wobei die Kommission „hinreichende Geschwindigkeit“ noch näher präzisieren will), soll das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit nach Art. 104 EGV in Gang gesetzt werden. Überdies hält es die Kommission für überlegenswert, in Zukunft selbst (anstelle von ECOFIN) Frühwarnungen an säumige Mitgliedstaaten senden zu können. In der Tat würde dies das Verfahren entpolitisieren und eine Abkehr von der partisan application des SWP fördern.

Vorschlag 4: Schließlich strebt die Kommission mehr **Offenheit, Transparenz** und eine **bessere Kommunikation der ökonomischen Rationalität** des SWP an. Hierzu will die Kommission unter anderem ihre Einschätzung der Stabilitätsprogramme veröffentlichen und zusätzlich zum Jahresbericht „Public Finances in EMU“ Halbjahreseinschätzungen publizieren.

Im September 2004 hat die Europäische Kommission neue Vorschläge zur Reform des SWP vorgelegt.[21] Der SWP soll flexibilisiert werden, d.h. es soll künftig mehr Druck auf die EU-Mitgliedstaaten geben, Arbeitsmärkte und Sozialsysteme zu reformieren. Im Gegenzug könnten Länder mehr Zeit erhalten, ihre Defizite zu senken. Hiermit sollen die Ziele Haushaltsdisziplin und Wirtschaftswachstum besser in Einklang gebracht werden. Allgemein möchte die Kommission in Zukunft die individuelle Situation von Ländern stärker berücksichtigen: Vor allem in dauerhaften Abschwungphasen wie z.B. in Frankreich und Deutschland seit 2001 sollen die Länder mehr Zeit bekommen, übermäßige Defizite zu korrigieren.

Die weiteren „neuen" Vorschläge der Kommission sind so neu nicht und waren bereits Teil des Papiers, das im November 2002 vorgelegt wurde: Man will Länder mit hohen Gesamtschulden strenger behandeln und zudem Anreize oder gar Verpflichtungen zum Sparen in konjunkturell guten Zeiten schaffen. Die wesentlichen Vorschläge zur Neufokussierung des Paktes sind:

- Stärkere Beachtung von Schuldenstand und langfristiger Tragfähigkeit bei der Überwachung der Haushaltspositionen.
- Stärkere Berücksichtigung länderspezifischer Gegebenheiten bei der Definition des mittelfristigen Ziels eines „nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses".
- Berücksichtigung länderspezifischer Gegebenheiten und Entwicklungen bei der Anwendung des Verfahrens bei übermäßigen Defiziten.
- Gewährleistung frühzeitiger Maßnahmen zur Korrektur unangemessener Haushaltsentwicklungen.

In der wissenschaftlichen Diskussion finden sich zahlreiche Vorschläge für eine Reform des SWP. Im Folgenden sollen lediglich kurz einige zentrale Vorschläge skizziert werden – eine ausführliche Darstellung und Diskussion dieser Ansätze würde den Rahmen des vorliegenden Buches sprengen. Daher sei an dieser Stelle explizit auf die ausführlichen Literaturangaben am Ende von Kapitel 20 verwiesen.

Ein Reformansatz, der sich immer wieder in der Literatur findet, schlägt die Einführung von **Ausgabenlinien (Expenditure rules)** vor, die das

---

[21] vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004).

Wachstum des staatlichen Ausgabenvolumens eindämmen und das Ziel eines „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts“ ergänzen könnten. Solche Ausgabenlinien sind leichter verständlich und kommunizierbar (als z.B. ein „konjunkturbereinigt ausgeglichenes Budget“), und die Regierungen könnten direkter zur Rechenschaft gezogen werden, da die Befolgung der Ausgabenlinien leichter zu messen und zu überprüfen ist. Außerdem könnte mittels geeigneter Ausgestaltung dem bereits erwähnten Defizit-Bias der Finanzpolitik vorgebeugt werden. Denkbar wäre auch die Kombination von Ausgabenlinien für die zentralen und regionalen Ebenen mit der Vorgabe eines ausgeglichenen Budgets für lokale Gebietskörperschaften. Gefordert wird in diesem Zusammenhang, solche Ausgabenlinien unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips länderspezifisch zu formulieren, sie gleichwohl aber in den Rang gesetzlicher Vorschriften zu heben.

Bereits erwähnt wurde die so genannte **Golden rule:** Eine solche würde erforderliche öffentliche Investitionen, die längerfristige Erträge zeitigen, aus der Berechnung der für die Defizitquote relevanten Neuverschuldung ausklammern. Öffentliche Investitionen wären also vom Limit eines zumindest ausgeglichenen Staatshaushalts bis zu einer Höchstgrenze auszunehmen. Grundlegendes Argument hinter der Forderung nach der Einführung einer Golden rule ist die stärkere Unterscheidung der Qualität öffentlicher Finanzen, nicht zuletzt im Hinblick auf die oft geäußerte Forderung, öffentliche Ausgaben müssten mehr zu Wachstum und Beschäftigung beitragen. Hier müsste es vor allem um eine Verlagerung der Staatsausgaben von Transfers wie Sozialleistungen zu investiven Ausgaben gehen. Nur mit einer Finanzpolitik, die einen höheren Wachstumstrend der Volkswirtschaften ermöglicht, können die Länder letztlich aus ihrer Staatsverschuldung herauswachsen.

Ein interessanter Reformansatz, der zu der ja auch von der Kommission geforderten stärkeren Berücksichtigung des öffentlichen Schuldenstandes führen würde, ist folgender: Die einzuhaltende Defizitgrenze könnte vom Schuldenstand abhängig gemacht werden: Wenig verschuldete Staaten könnten sich in wirtschaftlichen Abschwungphasen um mehr als 3 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung neu verschulden, so dass sie mehr Spielraum für expansive Fiskalpolitik hätten. Höher verschuldete Staaten müssten dagegen höhere Konsolidierungsbeiträge erbringen – d.h. ihnen dürften nur geringere Defizitquoten als 3 Prozent „bewilligt“ werden,

wenn das Ziel darin besteht, die Schuldenstandsquote auf einem Niveau von 60 Prozent zu halten.

Zudem werden die Anreize für solide Finanzpolitik erhöht, wenn ein Status-Upgrading in Form höherer erlaubter Defizite winkt. Differenzierte Defizit-Obergrenzen würden jedoch eine Revision des EGV bzw. des Protokolls zum EGV nötig machen. Allerdings könnte ein solches System auch mit **Stabilisierungsfonds (Rainy day funds)** außerhalb der Haushalte bewerkstelligt werden: Niedrigschuldenländer dürften dann solche Fonds (die zweckgebunden für Stabilisierungspolitik wären) einrichten und in Rezessionen bestimmte Summen davon entnehmen, zusätzlich zum budgetären Drei-Prozent-Defizit. Der EGV bzw. das Protokoll müssten nicht verändert werden. Von einer Regelung, bei der die einzuhaltende Defizitgrenze vom Schuldenstand abhängig ist, würden insbesondere die neuen Mitgliedstaaten der EU profitieren, die fast allesamt niedrige Schulden, aber hohe Defizite haben: Sie könnten den größeren Spielraum für Stabilisierungspolitik in Abschwungphasen gut gebrauchen.

Andere Autoren schlagen vor, dass der SWP auf den für den optimalen Policy mix im Euroraum notwendigen Fiscal stance der Eurozone hinwirken sollte. Nur diese aggregierte Fiscal stance ist letztlich für den Policy mix in der Eurozone verantwortlich und geht als Argument in die Reaktionsfunktion der EZB ein. Folglich müsste, so die Argumentation, mittels eines Euroraum-Stabilitätsprogrammes ein Budgetziel für den Euroraum vorgegeben und dann zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. In diesem Fall würde die Drei-Prozent-Obergrenze nur als Kriterium für das durchschnittliche Haushaltsdefizit im Euroraum dienen, wobei manche Mitgliedstaaten darüber, andere darunter liegen könnten. Allerdings wäre die Allokation der Defizitquoten wohl sehr kontrovers.

Eine Alternative zu einer politisch-bürokratischen Verteilung von Defizitquoten wäre eine marktmäßige Allokation in Form **Handelbarer Budgetdefizitrechte (Tradable deficit permits).** Nach Festsetzung eines Gesamtziels und einer Anfangsausstattung könnten die WWU-Staaten wie im Falle eines Emissionshandels mit dem Handel beginnen: Bei länderspezifischen, asymmetrischen Schocks könnte z.B. Land A, um Stabilisierungspolitik zu betreiben, Defizitrechte von Land B kaufen, welches einen Haushaltsüberschuss erwirtschaftet hat und dafür belohnt

wird. Drei Schwierigkeiten wären jedoch bei der Einführung handelbarer Defizitrechte zu bedenken:

- Die Defizite müssten zwecks gleicher Handelbarkeit perfekte Substitute sein, also bspw. die gleichen Externalitäten generieren. Dies ist kaum der Fall, da die Länder verschieden groß sind, verschieden verschuldet usw.

- Die Effizienz des Marktes für Defizitrechte hängt davon ab, wie kompetitiv er organisiert ist. Bei der kleinen Zahl von Markteilnehmern im Euroraum ist dies ein Problem.

- Wie soll die Anfangsallokation der permits gestaltet werden? „Objektive“ Kriterien wie BIP, Bevölkerung usw. würden zu stark divergierenden Allokationen führen.

Ein eher institutionell orientierter Reformansatz knüpft am zentralen Problem der WWU an: Während eine unabhängige Zentralbank (die EZB) für die *eine* Geldpolitik in der WWU verantwortlich ist, gestalten die Mitgliedstaaten ihre Finanzpolitik letztlich autonom (wenn auch im Rahmen des SWP). Sollten nicht innerhalb der Mitgliedstaaten bestimmte finanzpolitische Kompetenzen einer unabhängigen Organisation/Agentur übertragen werden? Ein solcher **Finanzpolitischer Ausschuss (FPA)** (in Anlehnung an die geldpolitischen Ausschüsse von Zentralbanken) würde ohne ständiges politisches Gezerre innerhalb bestimmter Grenzen über Finanzpolitik entscheiden. Bezüglich der Kompetenzen eines solchen FPA liegen verschiedene Vorschläge vor: Manche Autoren plädieren dafür, den FPA über die Steuerstruktur entscheiden zu lassen, nicht aber über Höhe und Zusammensetzung der Staatsausgaben. Andere würden den FPA über ein Debt change limit (eine Art langfristige Schuldenstandsgrenze) entscheiden lassen, an welches sich die Regierungen zu halten hätten.

Die meisten Vorschläge beziehen sich jedoch auf Stabilisierungspolitik: Der FPA würde lediglich entscheiden, wie stark der Haushalt um das mittelfristige Budgetausgleichsziel herum oszillieren darf. In diesem Zusammenhang würde der FPA bestimmte Steuersätze zielgerecht anpassen. Alternativ könnten die Kompetenzen des FPA darauf beschränkt werden, einen eng umgrenzten Stabilisierungsfonds (siehe oben) zu kontrollieren, während der Rest der Kompetenzen in politischen Händen bleibt.

Ein alternativer Vorschlag wäre die Einrichtung eines Stabilitätsrates für den Euroraum mit dem Mandat, die Stabilität der öffentlichen Finanzen in den Ländern des Euroraums zu überwachen und zu beurteilen. Ein solcher **Stabilitätsrat** müsste von den Regierungen und von anderen EU-Institutionen unabhängig sein. Er könnte einerseits die jährlichen Defizite überprüfen, aber auch den Beitrag der Finanzpolitik zum Wirtschaftswachstum.

Am 23. März 2005 hat der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs eine Vorlage von ECOFIN („Improving the implementation of the Stability and Growth Pact") gebilligt, die als Annex II in die Presidency Conclusions des Europäischen Rates aufgenommen wurde. Zahlreiche Beobachter stimmen darin überein, dass es sich hierbei um die bis dato am weitesten reichende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes handelt, die jedoch in nicht unwesentlichem Maße politisch herbeigeführt wurde und nicht auf rein ökonomische Rationalität zurückgeführt werden kann.

Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) bezieht sich in seiner Vorlage explizit auf die Reformvorschläge der Kommission vom September 2004. Insbesondere macht ECOFIN fünf Gebiete aus, in denen wesentlicher Raum zu Verbesserungen besteht:

- Verdeutlichung des ökonomischen Hintergrunds der haushaltspolitischen Regeln, um Glaubwürdigkeit und „Ownership" zu stärken.
- Verbesserung des „Ownership" vonseiten nationaler Politiker.
- Effektivere Nutzung von Zeiträumen, in denen die WWU-Volkswirtschaften überdurchschnittlich wachsen, zur Haushaltskonsolidierung, um prozyklische Politik zu vermeiden.
- Empfehlungen des Rates sollten mehr Rücksicht auf Volkswirtschaften nehmen, die unterdurchschnittliches Wachstum aufweisen.
- Bei der Überwachung der Haushaltspositionen muss dem Schuldenstand und der langfristigen Tragbarkeit der Schulden angemessen Rechnung getragen werden.

Um das mittelfristige Ziel eines „nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts" in Zukunft besser zu erreichen, sei es, so die Überzeugung von ECOFIN, unbedingt vonnöten, Perioden überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums besser zu nutzen, um Haushalte zu konsolidieren. Gleichzeitig weicht der Rat von diesem

mittelfristigen pauschalen Ziel ab: In Abhängigkeit von Schuldenstand und Potenzialwachstum eines Mitgliedstaates könne dessen mittelfristiges Haushaltsziel durchaus auch vom Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts“ abweichen, müsse aber Abstand zur Defizit-Obergrenze von 3 Prozent des BIP wahren. Der Rat fügt sich folglich dem, was sich aus dem Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung, nominalem Wirtschaftswachstum und Defizitquote im Steady state (siehe oben) ohnehin ökonomisch ergibt: Für einen Staat mit hohem Wachstum und niedrigem Schuldenstand ist es unproblematisch, auch dauerhaft ein Defizit von z.B. einem Prozent seines BIP zu haben. Staaten mit höherer Verschuldung und/oder niedrigerem Wachstum müssen größere Konsolidierungsanstrengungen unternehmen.

Contingent liabilities, die sich z.B. aus zukünftig steigenden Ausgaben für Pensionen und Renten (im Lichte der demografischen Alterung) ergeben, möchte der Rat in Zukunft explizit bei der Beurteilung der Defizitquoten der Mitgliedstaaten berücksichtigen. Gleiches gilt für kurzzeitig budgetär schmerzhafte Anstrengungen bei Strukturreformen, die langfristig die öffentlichen Finanzen entlasten. Hiermit ist man sicherlich der Forderung zahlreicher neuer Mitgliedstaaten nachgekommen, die gefordert hatten, Anstrengungen im Rahmen von Pensions- und Rentenreformen zu berücksichtigen. Ihnen wie anderen wird in Zukunft ein zeitweiliges Abweichen vom Anpassungspfad an das mittelfristige Haushaltsziel zugestanden, wenn sie entsprechende Strukturreformen durchführen.

Zudem erklärt die Reform des SWP durch ECOFIN und den Rat der Europäischen Union die Verordnung 1467/97 als zu streng: Wurde dort noch festgelegt, dass die Kommission den Referenzwert von 3 Prozent für das Defizit „aufgrund eines schweren Wirtschaftsabschwungs als ausnahmsweise überschritten“ betrachten kann und dass ein solcher „schwerer Wirtschaftsabschwung“ i.d.R. dann vorliegt, wenn in einem Mitgliedstaat das reale BIP innerhalb eines Jahres um mindestens 2 Prozent zurückgegangen ist, so wird diese Regelung nun als zu strikt bezeichnet: Eine ausnahmsweise Überschreitung der Defizitgrenze soll nun auch schon erlaubt sein bei prinzipiell negativem Wirtschaftswachstum oder länger anhaltendem sehr schwachen Wachstum (und nicht erst bei 2 Prozent Rezession). Folglich müsste an dieser, aber auch an anderen Stellen die Verordnung 1467/97 verändert werden, was z.T. auch für die Verordnung 1466/97 gilt – abhängig jeweils vom Ausmaß der reformbedingten Veränderungen.

Auch wenn der Rat an den bisherigen Referenzwerten von 3 Prozent des BIP für das Defizit und 60 Prozent des BIP für die Schulden festhält, so möchte er im Rahmen der Budget-Überwachung zukünftig „alle weiteren relevanten Faktoren“ berücksichtigt wissen, bevor ein Urteil bezüglich der Zulässigkeit der Überschreitung der Defizit-Grenze ergeht. Eine Überschreitung der Defizit-Grenze darf künftig stets nur vorübergehend passieren, und das Defizit muss nahe beim Referenzwert bleiben. Dennoch: Die Formel „Alle weiteren relevanten Faktoren“ schließt Forschungs- und Entwicklungsausgaben genauso ein wie öffentliche Investitionen allgemein, v.a. aber auch die Kosten für die „Vereinigung Europas“. Es ist noch nicht einmal eine allzu großzügige Interpretation nötig, um hierzu auch hohe Nettozahlungen an den EU-Haushalt oder die Kosten für die deutsche Vereinigung zu zählen. Ganz eindeutig ist dieser Reformpunkt v.a. auf Druck aus Frankreich und Deutschland zurückzuführen.

Festzuhalten bleibt, dass es dem Stabilitäts- und Wachstumspakt an ökonomischer Logik mangelt. Weniger klar ist aber, wie ein Pakt zur Begrenzung öffentlicher Verschuldung stattdessen konzipiert sein sollte.

5.4 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde die wirtschafts- und finanzpolitische Koordination innerhalb der Europäischen Union als zentrales Element der Wirtschafts- und Währungsunion aufgezeigt.

Der Blick wurde zunächst auf Club-Güter und horizontale Spillovers gelenkt, da diese die zwei wichtigsten Ursachen für Interdependenz in der EU sind. Insbesondere konnte gezeigt werden, dass eine effiziente Koordinierung die Vorgabe einer gemeinsamen Zielfunktion erfordert.

Der weitere Verlauf des Kapitels befasste sich explizit mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt als Kernelement der finanzpolitischen Koordination. Dabei wurden vor allem die Probleme und Schwächen einer ökonomisch effizienten Koordination der Finanzpolitiken deutlich. Bemängelt wird unter anderem die „Asymmetrie“ des Paktes, da in „guten Zeiten“ keine Anreize bestehen, die die Euro-Staaten dazu verpflichten Haushaltskonsolidierung zu betreiben, um die Konvergenzkriterien zu erfüllen.

Teil 8 Theorie der Steuerwirkungen

Inhaltsübersicht:

Teil 8 Theorie der Steuerwirkungen 1

43 Steuerinzidenz in Partialmodellen 2

43.1 Steuerinzidenz auf Kompetitiven Märkten 2

43.2 Steuerinzidenz im Monopolfall 19

43.3 Sonstige Steuern und andere Verhaltenshypothesen 30

Aufgaben und Lösungshinweise 37

Literatur und Lesehinweise 58

Teil 8 Theorie der Steuerwirkungen

Steuern betreffen nahezu jeden Menschen, selbst den, der keine Steuern zahlt. Wie kann das sein? An einem einfachen Beispiel wollen wir uns klarmachen, dass Steuern nicht nur den betreffen, der sie zahlt. Es kann sogar sein, dass ein Steuerzahler überhaupt nicht von der Zahllast betroffen ist. Nehmen wir an, in einer bekannten Bamberger Brauereigaststätte würde pro Liter Rauchbier eine Steuer von einem Euro erhoben und das Finanzamt hätte den Steuereintreiber direkt hinter dem Tresen, der beim Kassieren die Hand aufhält und die Steuer einbehält. Ein Beobachter würde daraus schließen, dass der Wirt die Steuer zahlt. Nehmen wir weiter an, nach kurzer Zeit würde der Bierpreis gerade um diesen einen Euro erhöht. Dann hätte der Wirt keinen Schaden, denn er erhält den gleichen Preis wie vor der Steuereinführung. In diesem Fall hätte also der Kunde den Schaden, da er die Steuer in Form eines höheren Preises zahlt. Ein Beobachter wurde aber weiter konstatieren, dass die Zahllast beim Wirt liegt, denn ihm werden weiterhin ein Euro pro Liter abgenommen. Offensichtlich fallen Zahllast und Traglast auseinander. Das Beispiel wird realistischer, wenn wir annehmen, dass der Bierpreis nicht um den Steuerbetrag, sondern um einen halben Euro steigt. In diesem Fall teilen sich Kunde und Wirt den Schaden. Jeder trägt die Hälfte der Steuerlast. Die Botschaft dieses simplen Beispiels ist also, dass „Steuerzahlen“ und „Steuertragen“ ganz unterschiedliche Dinge sind. Die gesetzliche Zahlungspflicht ist also kein ökonomisch aussagekräftiger Indikator für die Traglast einer Steuer, wenn sich aufgrund von Steuern Preise ändern. Das Ausmaß der Preisänderung des **Bruttopreises** (inklusive Steuer) und des **Nettopreises** (ohne Steuern) ist also ein geeigneter Indikator zur Erfassung der Wirkung einer Steuer.

Wenn wir das Beispiel weiter verallgemeinern, können wir sagen, die Steuerwirkung besteht im Ausmaß der durch eine Steuer hervorgerufenen Einkommensänderung auf „beiden Seiten des Marktes“. Je nach Ziel der Analyse könnte man dann die Änderung der funktionellen oder der personellen Einkommensverteilung betrachten.

Halten wir fest: Steuern bewirken Preisänderungen und diese wiederum Einkommensänderungen. Wie sich Preise auf Märkten ändern, hängt jedoch sowohl von der zugrunde liegenden Marktform wie von der Art der Besteuerung ab. Beides soll nun im Folgenden systematisch untersucht werden.

43 Steuerinzidenz in Partialmodellen

Welche Formen der Steuerinzidenz gibt es und wie ist der Zusammenhang zwischen Steuerinzidenz und Steuerüberwälzung?

Steuerwirkungen resultieren aus Preisänderungen. Solche Wirkungen bezeichnen wir als Inzidenz – oder hier genauer als **Steuerinzidenz** – und verstehen darunter die Veränderung eines Preises nach Steuereinführung. Wir wissen, dass dabei Brutto- und Nettopreise zu unterscheiden sind und Zahllast und Traglast auseinander fallen. Die Differenz zwischen beiden bezeichnen wir als **Steuerüberwälzung**.

Bevor wir konkrete Fälle diskutieren, sollen unterschiedliche Ansätze der Inzidenzmessung gegenübergestellt werden. Als **spezifische** (oder auch absolute) Inzidenz bezeichnen wir den Effekt eines spezifischen oder isolierten Einsatzes einer Steuer[1] ohne daraus resultierende Rückwirkungen zu beachten. Eine **Differentialinzidenz** dagegen misst die Wirkung einer Budgetänderung unter Annahme einer Substitution von Einnahmen (oder Ausgaben) durch andere Einnahmen (oder Ausgaben), d.h. bei unverändertem Budgetvolumen.

Eine **differentiale Einnahmeninzidenz** beschreibt also die Wirkung des Austausches zweier gleich hoher die Einnahmen verändernder Maßnahmen (Steuererhebung, Kreditaufnahme). Analog beschreibt eine **differentiale Ausgabeninzidenz** die Wirkung des Austausches zweier Ausgabenkomponenten. In beiden Fällen bleibt also die Höhe des Budgets unverändert. Wenn man dagegen das Budgetvolumen verändert, z. B. durch gleichzeitige Erhöhung von Ausgaben und Einnahmen, so spricht man von **Budgetinzidenz**.

43.1 Steuerinzidenz auf Kompetitiven Märkten

Beginnen wir mit dem Gütermarktfall. Hier ist der Konsument der Nachfrager und der Produzent der Anbieter. Der Preis p, den ein Konsument zahlt, nennen wir den Zahlpreis oder **Konsumentenpreis**. Dies ist der Bruttopreis inklusive Steuern. Der Preis q, den der Produzent nach Abzug der Steuer erhält, nennen wir **Produzentenpreis** oder Nettopreis.

Auf einem Faktormarkt wäre es umgekehrt. Der Zahlpreis inklusive Steuern würde von Produzenten entrichtet und der Nettopreis wäre z.B. die Faktorentlohnung für den Faktor Arbeit an die Konsumenten.

---

[1] *Alle hier betrachteten Inzidenzkonzepte können analog auf die Messung von Ausgabenwirkungen übertragen werden. Wir sprechen dann statt von Einnahmen- von Ausgabeninzidenz.*

Bleiben wir beim Gütermarkt und betrachten die Logik der Angebots- und Nachfrageentscheidungen, die sich in Angebots- und Nachfragefunktionen – oder in der graphischen Darstellung in Angebots- und Nachfragekurven- widerspiegeln.

Im kompetitiven Fall ist die **Angebotskurve** nach der Output-Regel der geometrische Ort von „ Preis gleich Grenzkosten“

(1) $$q = q(x)$$

und die Nachfragekurve entsprechend der Nutzenmaximierung der geometrische Ort von „Preis gleich Grenznutzen dividiert durch Grenznutzen des Geldes“

(2) $$p = p(x).$$

Beispiel: Unternehmen lösen das Problem:

$$\underset{\{x\}}{\text{Max}}\ G(x) = qx - K(x)\,.$$

Ansatz: Maximierung ohne Nebenbedingung mit

Optimalbedingung 1. Ordnung:

$$G_x(x) \overset{!}{=} 0 \Leftrightarrow q = GK \Rightarrow q = q(x)\,,$$

und Haushalte lösen das Problem

$$\underset{\{x\}}{\text{Max}}\ u(x)\ \text{u.d.N.}\ px = y\,.$$

Ansatz: Optimierung unter Nebenbedingung mit LAGRANGE-Funktion

$$L(x,\lambda) = u(x) + \lambda(y - px)$$

mit Optimalbedingung 1. Ordnung:

$$L_x \overset{!}{=} 0 \Leftrightarrow u_x = \lambda\ p \Rightarrow p^D = p^D(x)\left[= \frac{u_x}{\lambda}\right]$$

$$= \left[\frac{Nutzen\,/\,Mengeneinheit}{Nutzen\,/\,Geldeinheit}\right] = \left[\frac{Geldeinheit}{Mengeneinheit}\right]$$

□

Sowohl Angebots- wie Nachfragekurve sind also Preis-Mengen-Darstellungen der Optimalentscheidungen von produzierenden Unternehmen bzw. konsumierenden Haushalten.

Man beachte, dass beide Kurven Preise und Mengen zueinander in Beziehung setzen, dass aber auf Seiten der Haushalte das Problem sich komplizierter darstellt, da im Gegensatz zu Unternehmensentscheidungen neben Geldeinheiten auch Nutzengrößen eine Rolle spielen. Ohne Staat und vor Steuer ist der Konsumentenpreis gleich dem Produzentenpreis und das Marktgleichgewicht in Preis und Menge resultiert aus dem Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve

(3) $$p(x) = q(x).$$

Wenn wir nun die Inzidenz einer Steuer messen, so muss die Art der Steuererhebung berücksichtigt werden. Wir unterscheiden hier grundsätzlich zwischen Mengensteuern und Wertsteuern. Bei **Mengensteuern** wird unabhängig von der Menge eine Steuer pro Mengeneinheit erhoben. Dabei ist der **Steuerpreis** als Differenz zwischen Käufer- und Verkäuferpreis unabhängig von der gehandelten Menge eine konstante Größe.

Bei **Wertsteuern** ist die Steuer pro Werteinheit konstant. Damit steigt die Steuer pro Mengeneinheit mit dem gezahlten Preis und somit mit der gehandelten Menge.

Mit t als Steuersatz pro Mengeneinheit (in Geldeinheiten pro Mengeneinheit) beschreibt

(4) $$p(x) = q(x) + t$$

das Marktgleichgewicht mit Mengensteuer t und

(5) $$p(x) = q(x)(1+\tau)$$

das Marktgleichgewicht mit Wertsteuer τ. Dabei ist τ eine dimensionslose Größe, die in Prozenten den Steueraufschlag misst. Im Mengensteuerfall ist t der Steuerpreis, im Wertsteuerfall ist $q(x)\tau$ der Steuerpreis (pro Mengeneinheit). Man erkennt, dass der Steuerpreis im Wertsteuerfall mit gehandelter Menge zunimmt.[1]

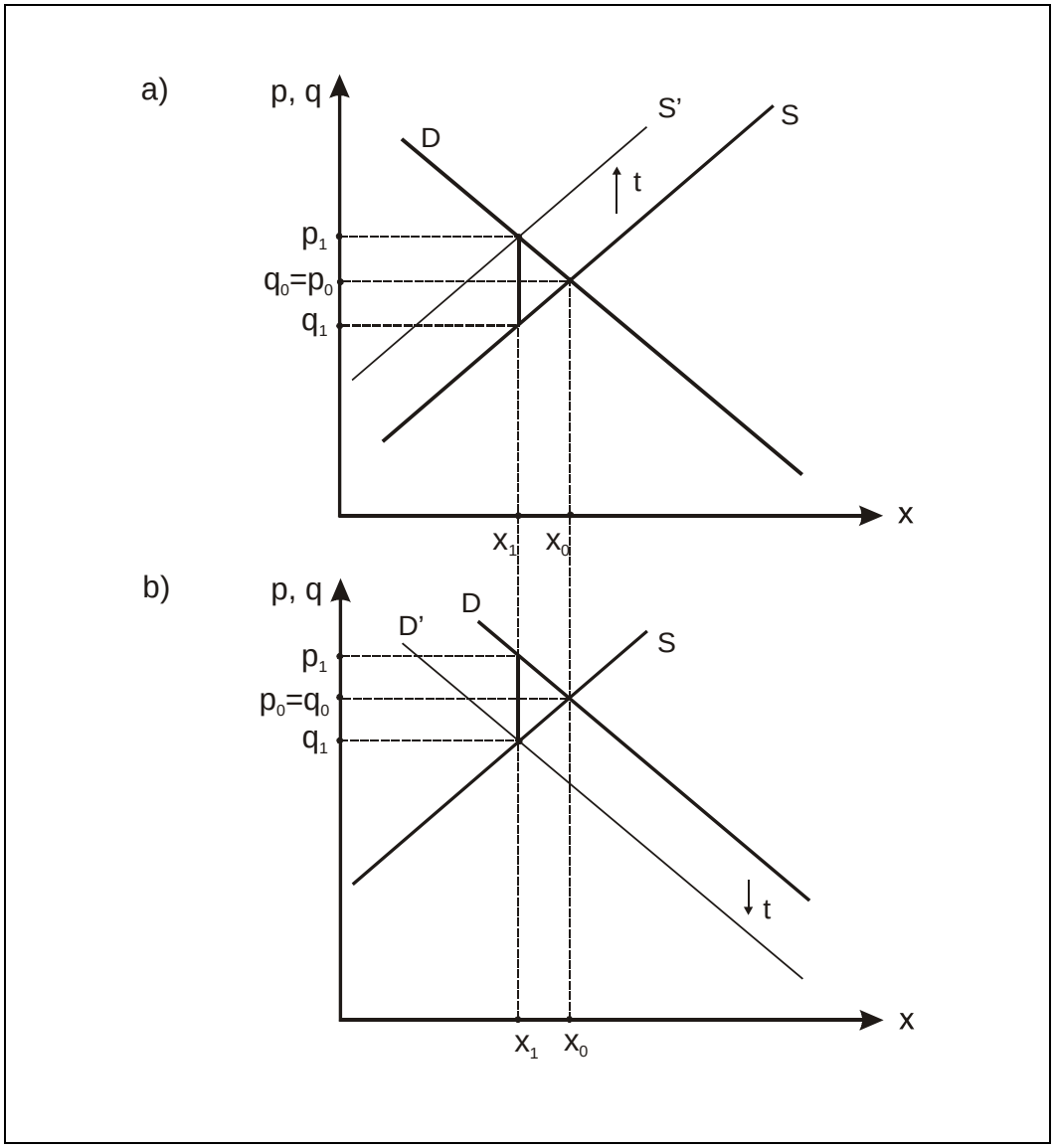
Mengensteuern (Unit Taxes)

Betrachten wir zunächst die Inzidenz einer Mengensteuer mit Steuersatz (Steuerbetrag pro Mengeneinheit) t gemäß Gleichung (4). Es ist offenkundig, dass die Inzidenz unabhängig davon ist, auf welcher Seite des Marktes (bei Konsument oder Produzent) die Steuer t erhoben bzw. gezahlt wird.

---

[1] *Unter der Voraussetzung typisch verlaufender Angebotskurven mit positiver Steigerung.*

Abbildung 43.1: *Inzidenz einer Mengensteuer*



Satz 1: Auf kompetitiven Märkten ist die Inzidenz einer Mengensteuer **unabhängig** davon, ob der Käufer oder Verkäufer die Steuer zahlt.

Beweis (graphisch mit Abbildung 43.1): Zahlt der Verkäufer die Steuer, erhöhen sich die Grenzkosten um t, die Angebotskurve verschiebt sich in (a) parallel von S auf S'. Im Schnittpunkt mit der Nachfragekurve D ergibt sich das Gleichgewicht nach Steuern mit Konsumentenpreis p_1, Produzentenpreis q_1 und Steuerpreis t.

Zahlt dagegen der Käufer die Steuer, ändert dies nichts an seiner Zahlungsbereitschaft, wohl aber an dem Preis, den der Verkäufer erhält. Der ist genau um t niedriger als der Konsumentenpreis. Stellen wir die Kurve der Zahlungsbereitschaft in Einheiten des Produzentenpreises dar, so verschiebt sich in (b) die Nachfragekurve D parallel um t nach unten auf D'. Im Schnittpunkt von S und D' erhalten wir mit q_1 den Produzentenpreis p_1 in gleicher Höhe wie in Fall (a).

Wenn Konsumenten- und Produzentenpreise in beiden Steuervarianten identisch sind, so gilt dies natürlich auch für die nach Steuer nachgefragten Mengen. Wie Abbildung 43.1 verdeutlicht, sinkt in beiden Fällen die gleichgewichtige Menge von x_0 auf x_1.

In der Praxis sind viele **Verbrauchsteuern** (excise taxes) vom Mengensteuer-Typ. Aus Gründen der administrativen Vereinfachung werden sie aber immer beim Verkäufer erhoben, denn bei Verbrauchsgütern gibt es in der Regel weniger Verkäufer als Käufer.

Wir können aus der Abbildung 43.1 aber eine zweite wichtige Erkenntnis ableiten. Dass nämlich Käufer und Verkäufer sich die **Traglast** der Steuer t „teilen". Der Käufer zahlt einen um (p_1-p_0) höheren Preis und der Verkäufer erhält einen um (q_0-q_1) niedrigeren Preis. wegen p_0=q_0 und

(6) $$(p_1 - p_0) + (q_0 - q_1) = t$$

summiert sich beides zu t.

Liegt die gesetzliche Zahlungspflicht oder **Zahllast** beim Verkäufer, so gelingt es ihm also, den Käufer in Höhe von ($p_1 - p_0$) an der Steuerzahlung (pro Einheit) zu beteiligen. Läge die Zahlungspflicht beim Käufer, so würde er den Verkäufer in Höhe von $(q_0 - q_1)$ an der Steuerzahlung (pro Einheit) beteiligen.

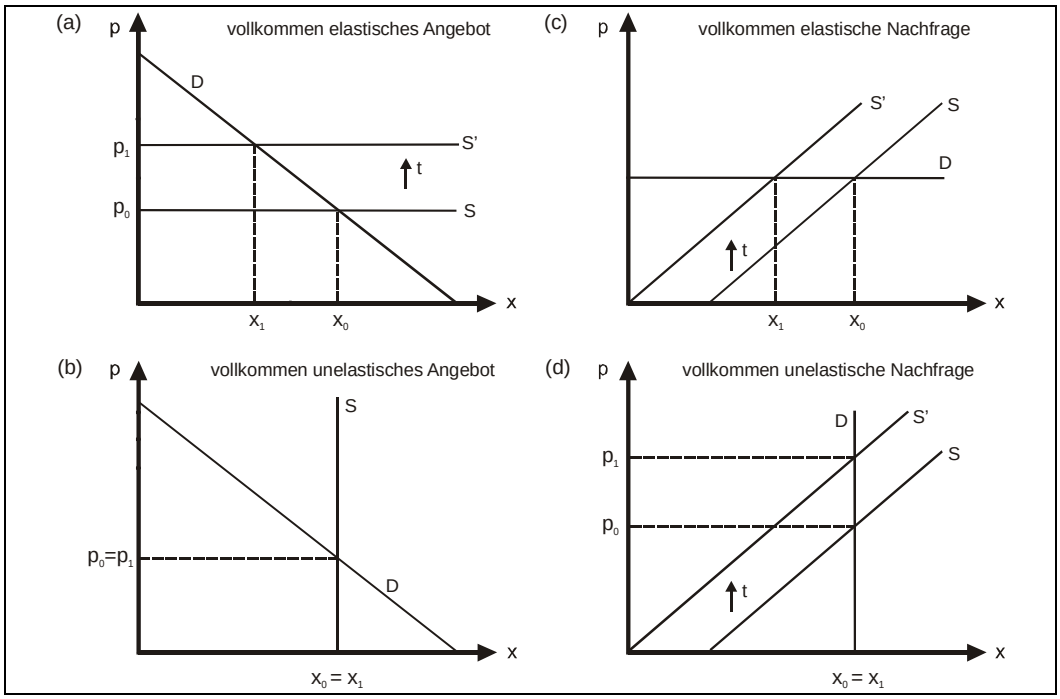
Diesen Effekt nennen wir **Überwälzung** und wir können ferner schließen.

Satz 2: Auf kompetitiven Märkten kann im Falle einer Mengensteuer ein Teil der Steuertraglast **überwälzt** werden: Der Käufer zahlt einen höheren und der Verkäufer erhält einen niedrigeren Preis nach Steuern. Die Überwälzung ist **unabhängig** davon, ob der Käufer oder der Verkäufer die Steuern zahlt.

Beweis: Ergibt sich aus Abbildung 43.1. □

Neben den beiden sehr allgemeingültigen Ergebnissen können wir ein drittes ableiten. Dies bezieht sich darauf, um wieviel die Steuertraglast überwälzt werden kann. Denn wenn wir von „teilen" gesprochen haben, bedeutet es nicht, dass Käufer und Verkäufer die Steuer zu **gleichen** Teilen tragen. Es gilt ein ganz allgemeines Ergebnis und dies auch wieder unabhängig davon, wer die Steuer zahlt. Es gilt nämlich: Die unelastische Marktseite trägt die Last der Steuer. Oder anders: die elastische Marktseite kann die Steuer auf die unelastische Marktseite überwälzen. Bevor wir dieses Ergebnis genauer in Form eines Satzes formulieren, wollen wir dies an den polaren Fällen völlig elastischer und völlig unelastischer Angebots- und Nachfragekurven in Abbildung 43.2 geometrisch veranschaulichen.

Abbildung 43.2: *Überwälzung einer Mengensteuer mit Zahllast beim Produzenten*



In den Fällen (a) bzw. (d) ist das Angebot völlig elastisch bzw. die Nachfrage völlig unelastisch. In beiden Fällen trägt der Käufer in voller Höhe die Steuerlast, denn um den Steuerpreis *t* erhöht sich der Konsumentenpreis. Der Produzentenpreis *q* bleibt folglich unverändert. Die Steuer wird voll auf den Konsumenten überwälzt.

In den Fällen (b) und (c) ist das Angebot völlig unelastisch bzw. die Nachfrage völlig elastisch. In beiden Fällen trägt der Verkäufer in voller Höhe die Steuerlast, denn um den Steuerpreis *t* erhöht sich der Produzentenpreis. Der Konsumentenpreis *p* bleibt folglich unverändert. Die Steuer wird voll auf den Produzenten überwälzt.

Wir wollen dieses Ergebnis polarer Konstellation als Satz formulieren.

Satz 3: Auf kompetitiven Märkten trägt die völlig unelastische Seite die Mengensteuer in voller Höhe; die völlig elastische Marktseite kann sie voll überwälzen.

Beweis: Ergibt sich aus Abbildung 43.2. □

In der Abbildung 43.2 ist das Ergebnis von Satz 3 unter der Voraussetzung der Zahllast beim Produzenten demonstriert worden. Da nach Satz 1 die Inzidenz jedoch unabhängig von der Zahllast ist, gilt Satz 3 analog für den Fall der Zahllast beim Konsumenten.

Aufgabe: Man verdeutliche graphisch die polaren Fälle der Überwälzung einer Mengensteuer auf kompetitiven Märkten unter der Voraussetzung der Zahllast beim Konsumenten. □

Die graphisch abgeleiteten Überwälzungsergebnisse lassen sich auch analytisch leicht herleiten, wenn wir die Marktgleichgewichtsbedingung implizit differenzieren. Mit dieser Technik lassen sich nicht nur die polaren Fälle ableiten. Es lässt sich vielmehr die Inzidenz einer Mengensteuer in ganz allgemeiner Form in Abhängigkeit von den Elastizitäten wie Angebot und Nachfrage darstellen.

Schreiben wir die Marktgleichgewichtsbedingung mit Mengensteuer in Form

(7) $$F(x,t) \equiv p(x) - q(x) - t \equiv 0,$$

dann ist unter Zuhilfenahme des **Theorems über implizite Funktionen** mit

(8) $$\frac{dx}{dt} = -F_t / F_x$$

die marginale Veränderung der gleichgewichtigen Menge bezogen auf eine

Satz über implizite Funktionen:

Für $F(x,t) = 0$ mit $x := (x_1, ..., x_n)$, $F = (F^1, ..., F^n)$ und $t \in \Re$ gibt es eine implizite Funktion *x=x(t)*, die in einer Umgebung von t, x^0 die Gleichung $F(x,t) = 0$ erfüllt. Für *x=x(t)* gilt

$$\frac{dx}{dt} = -(Jac_x F(x^0)^{-1} \frac{\partial F}{\partial t}$$

und für die ite Komponente von x

$$\frac{dx_i}{dt} = -\frac{DetJac_x^i F(x^0)}{DetJac_x F(x^0)};$$

dabei ist

$$DetJac_x F(x^0) \equiv Det \begin{pmatrix} F_{x_1}^1(x^0).... & F_{x_n}^1(x^0) \\ . & . \\ . & . \\ F_{x_1}^n(x^0).... & F_{x_n}^n(x^0) \end{pmatrix}$$

die Determinante der Jacobi-Matrix von F an der Stelle x^0 und $DetJac_x^i F(x^0)$

die Determinante der Matrix, die sich aus $Jac_x^i F(x^0)$ ergibt, wenn die i-te Spalte durch $(F_t^1, ..., F_t^n)^t$ ersetzt wird.

Beweis: WENZEL (1988). □

marginale Änderung des Mengensteuersatzes gleich dem negativen Quotienten der partiellen Ableitungen der impliziten Funktion F nach *t* und *x*.

Damit ist die Mengeninzidenz einer Mengensteuer bestimmt; die Preisinzidenz für den Konsumentenpreis

(9.1) $$\frac{dp(x)}{dt} = \frac{dp}{dx}\frac{dx}{dt} = p'\frac{dx}{dt}$$

oder den Produzentenpreis

(9.2) $$\frac{dq}{dt} = \frac{dq}{dx}\frac{dx}{dt} = q'\frac{dx}{dt}$$

ergibt sich dann als Produkt der Steigung der Nachfragekurve (p') oder der Angebotskurve (q') mit dem Mengeneffekt nach Gleichung (8). Somit lässt sich der folgende Satz formulieren.

Satz 4: Auf kompetitiven Märkten ist die Inzidenz der Einführung einer Mengensteuer nur abhängig von den Elastizitäten von Angebot und Nachfrage. Für $p' \leq 0$ und $q' \geq 0$ gilt

(10.1) $$\frac{dp(x)}{dt} = \eta^S \big/ \left(\eta^S - \eta^D\right) \geq 0$$

und

(10.2) $$\frac{dq(x)}{dt} = \eta^D \big/ \left(\eta^S - \eta^D\right) \leq 0$$

Beweis: Nach (8) gilt

$$\frac{dx}{dt} = -\frac{F_t}{F_x} = \frac{1}{p'(x) - q'(x)} \leq 0$$ [1]

mit (9.1) und (9.2), den Nachfrage- und Angebotselastizitäten $\eta^D(x,p), \eta^S(x,q)$. sowie $p(x) = q(x)$ vor Steuer folgt q.e.d.

□

In den allgemeinen Formeln (10) sind natürlich die in Abbildung 43.2 behandelten Spezialfälle enthalten. Nehmen wir den Fall (a) eines vollkommen elastischen Angebots. Hier gilt

$$\eta^S(x,q) = \infty$$

und damit nach (10.1) mit $dp = dt$ eine völlige Überwälzung auf den Konsumenten.

[1] *Für vertikale Angebots- bzw. Nachfragefunktionen ist der Mengeneffekt gleich null.*

Im Fall (b) eines vollkommen unelastischen Angebots ist

$$\eta^S(x,q)=0\,,$$

und damit folgt nach (10.1) wegen $dp=0$ auch $dq=-dt$ und somit eine völlige Überwälzung auf den Produzenten.

Im Fall (c) einer vollkommen elastischen Nachfrage ist

$$\eta^D(x,p)=\infty\,,$$

und damit folgt nach (10.2) mit $dq=-dt$ eine völlige Überwälzung auf den Produzenten.

Anders im Fall (d) einer vollkommen unelastischen Nachfrage mit

$$\eta^D(x,p)=0.$$

Hier folgt aus (10.2) wegen $dq=0$ mit $dp=dt$ eine völlige Überwälzung auf den Konsumenten. Wir wissen, dass nach Satz 4 die Preisinzidenz der Mengensteuer und damit die Überwälzung nur von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten abhängt.

Folgerung: **Überwälzung einer Mengensteuer auf kompetitiven Märkten:**

Unter den Voraussetzungen von Satz 4 verändern sich Konsumenten- und Produzentenpreise gemäß

(11) $$\frac{dp/dt}{dq/dt}=\eta^S/\eta^D$$

Der **Beweis** folgt aus (10.1-2). □

Also sind die mit den jeweiligen Elastizitäten gewichteten Preisänderungen beider Preise gleich.

Oder anders ausgedrückt: Kleine Elastizitäten verursachen große Preisänderungen und vice versa.

Eine andere interessante Frage kann zusätzlich beantwortet werden. Da wir Preis- und Mengeneffekte einer Mengensteuer genau quantifizieren können, kann auch die Veränderung der Konsumentenrente (KR) und Produzentenrente (PR) infolge einer Mengensteuer bestimmt werden.

In KOTLIKOFF und SUMMERS (1987), S. 1046 wurde der Renteneffekt auf die Renten **vor** Steuer mit einer Nährungsformel angegeben. Diese unterscheidet sich von unserem Ergebnis, das den Rentenverlust **nach** Steuern misst; zudem gelten die Formeln (12.1) und (12.2) exakt. Damit ist unter der Voraussetzung einer kompetitiven Marktstruktur das Inzidenzproblem einer Mengensteuer (für kleine Änderungen des Steuersatzes) gelöst.

Folgerung: Renteninzidenz einer Mengensteuer auf kompetitiven Märkten

Unter den Voraussetzungen von Satz 4 gilt für den Rentenverlust (abzüglich Steuergewinn)

(12.1) $$\frac{dKR}{dt} = \frac{1}{2} D'(p) \left(\eta^S \big/ \left(\eta^S - \eta^D \right) \right)^2 < 0$$

und

(12.2) $$\frac{dPR}{dt} = -\frac{1}{2} S'(q) \left(\eta^D \big/ \left(\eta^S - \eta^D \right) \right)^2 < 0$$

Beweis: Es gilt

$$\begin{aligned} \frac{dKR}{dt} &= \frac{1}{2} \frac{dx}{dt} \frac{dp}{dt} = \frac{1}{2} \frac{dx}{dp} \frac{dp}{dt} \frac{dp}{dt} \\ &= \frac{1}{2} D'(p) \left(dp/dt \right)^2 < 0 \end{aligned}$$

und

$$\begin{aligned} \frac{dPR}{dt} &= -\frac{1}{2} \frac{dx}{dt} \frac{dq}{dt} = -\frac{1}{2} \frac{dx}{dq} \frac{dq}{dt} \frac{dq}{dt} \\ &= -\frac{1}{2} S'(q) \left(dq/dt \right)^2 < 0. \end{aligned}$$

Die Behauptung folgt mit Formeln (10.1) und (10.2) □

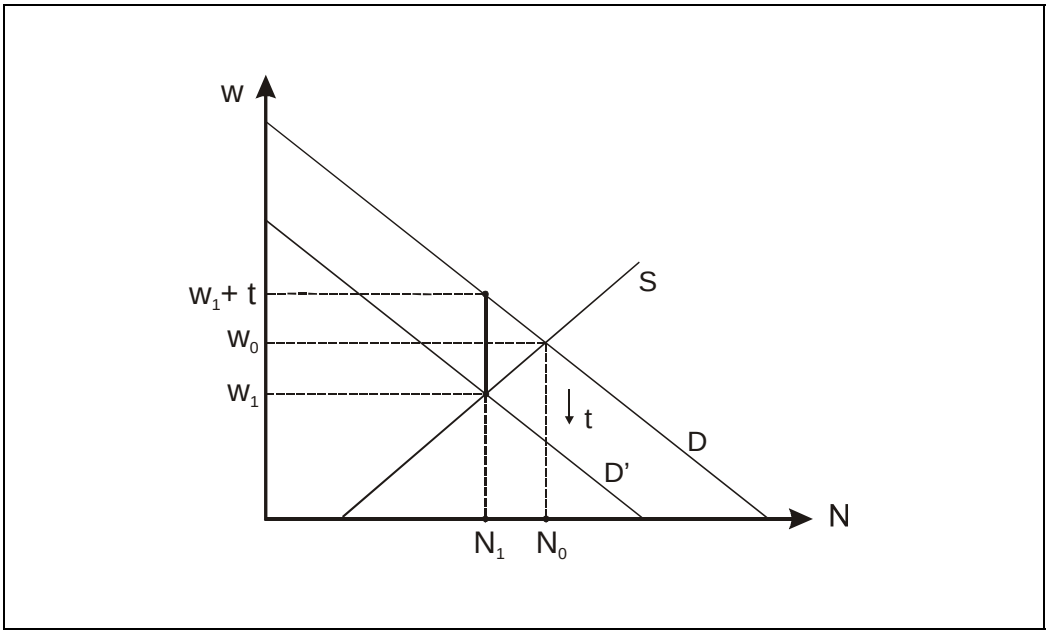
Es ist jedoch zu beachten, dass die Ergebnisse nur im Rahmen einer **Partialanalyse** exakt gültig sind. Denn es wurden nur Steuerwirkungen innerhalb **eines** Marktes betrachtet und sekundäre Wirkungen auf andere Märkte (und von dort zurück) blieben ausgeblendet.

Ein **Beispiel** soll verdeutlichen, dass solche sekundären Effekte die partialanalytischen Wirkungen abschwächen oder sogar konterkarieren können. Erhöhen sich bei einem Produzenten infolge einer Mengensteuer die Grenzkosten, sinkt c.p. die angebotene Menge (bei normal verlaufenden Angebots- und Nachfragekurven). Das bedeutet produktive Ressourcen verlassen den besteuerten Anbieter (oder im Fall einer allgemeinen Mengensteuer die besteuerte Branche), werden woanders eingesetzt und erhöhen dort den Output und senken die Preise. Dies kann zu einer Veränderung der Nachfrage im besteuerten Sektor führen, was eine Verschiebung der Nachfragekurve auslöst. Je nach Richtung und Ausmaß dieser Verschiebung können Preis- oder Mengenwirkungen der Partialanalyse nicht nur quantitativ sondern sogar qualitativ verändert werden. □

Alle bisher abgeleiteten Ergebnisse sind natürlich in gleicher Weise auch auf kompetitiven Faktormärkten gültig.

So ist z.B. die Wirkung einer Lohnsummensteuer, die als Mengensteuer erhoben wird, **nicht** davon abhängig, ob der Faktoranbieter oder der Faktornachfrager die Steuer zahlt.

Abbildung 43.3: *Inzidenz einer Lohnsummensteuer mit Mengensteuersatz t und Steuerzahlung des Arbeitsnachfragers*



Im Ausgangsgleichgewicht wird N_0 als Beschäftigung eingesetzt und ein Lohnsatz w_0 gezahlt. Die Einführung einer Mengensteuer auf Arbeit senkt die angebotene Arbeit auf N_1, erhöht den gezahlten Lohnsatz (inklusive Steuern) auf $(w_1 + t)$ und senkt den Netto-Lohnsatz von w_0 auf w_1. Beide Parteien, die Arbeitsanbieter und Arbeitsnachfrager teilen sich die Steuerlast. Dem Arbeitsnachfrager gelingt es dabei mit $(w_0 - w_1)$ einen Teil der Steuer (pro Mengeneinheit) auf den Arbeitsanbieter zu überwälzen.

Würde der Arbeitsanbieter die Steuer zahlen müssen aus seinem Lohn, so würde er gleichfalls zu einem Nettolohn von w_1 genau N_1 Arbeitseinheiten arbeiten. Der Arbeitsnachfrager würde $(w_1 + t)$ pro Arbeitseinheit zahlen.

Aufgabe: Man analysiere die Inzidenz einer **Lohnsummensteuer** mit Mengensteuersatz t bei rückwärts geneigter Arbeitsangebotsfunktion und verdeutliche, dass eine Lohnsummensteuer unter Umständen eine Erhöhung des Arbeitsangebots zur Folge haben kann. □

Beispiel: Steuerinzidenz und Kapitalisierung

Ein Mietshaus bringt Jahresmieteinnahmen in Höhe von M_i, i=0, 1, 2...

Dann ist der Barwert eines Mietshauses mit

$$B = \sum_{t=0}^{T} M_i \left(1+i\right)^{-t}$$

gleich der Summe der abdiskontierten Mieteinnahmen. Dabei sei i der Marktzinssatz. Nun wird eine jährliche Steuer in Höhe von T_i, i=0, 1,2 ...erhoben. Nach Steuererhebung ist der Barwert des Mietshauses

$$B' = \sum_{t=0}^{T} \left(M_i - T_i\right)\left(1+i\right)^{-t} = B - Tax.$$

Die Steuerlast – auch die zukünftige! – **trägt der Eigentümer zur Zeit der Steuereinführung**. Analog gilt dies Ergebnis für Steuervergünstigungen! □

Aufgabe: Man gehe von den Mengengleichgewichtsbedingungen

$$D(p) = S(q)$$

aus, bei der die Nachfrage D eine Funktion des Konsumentenpreises und das Angebot S eine Funktion des Produzentenpreises ist und führe eine Mengensteuer mit Satz t ein. Dann bestimme man analog zu Satz 4 durch implizites Differenzieren die Preis- und Mengeneffekte einer Mengensteuer. □

Wertsteuern

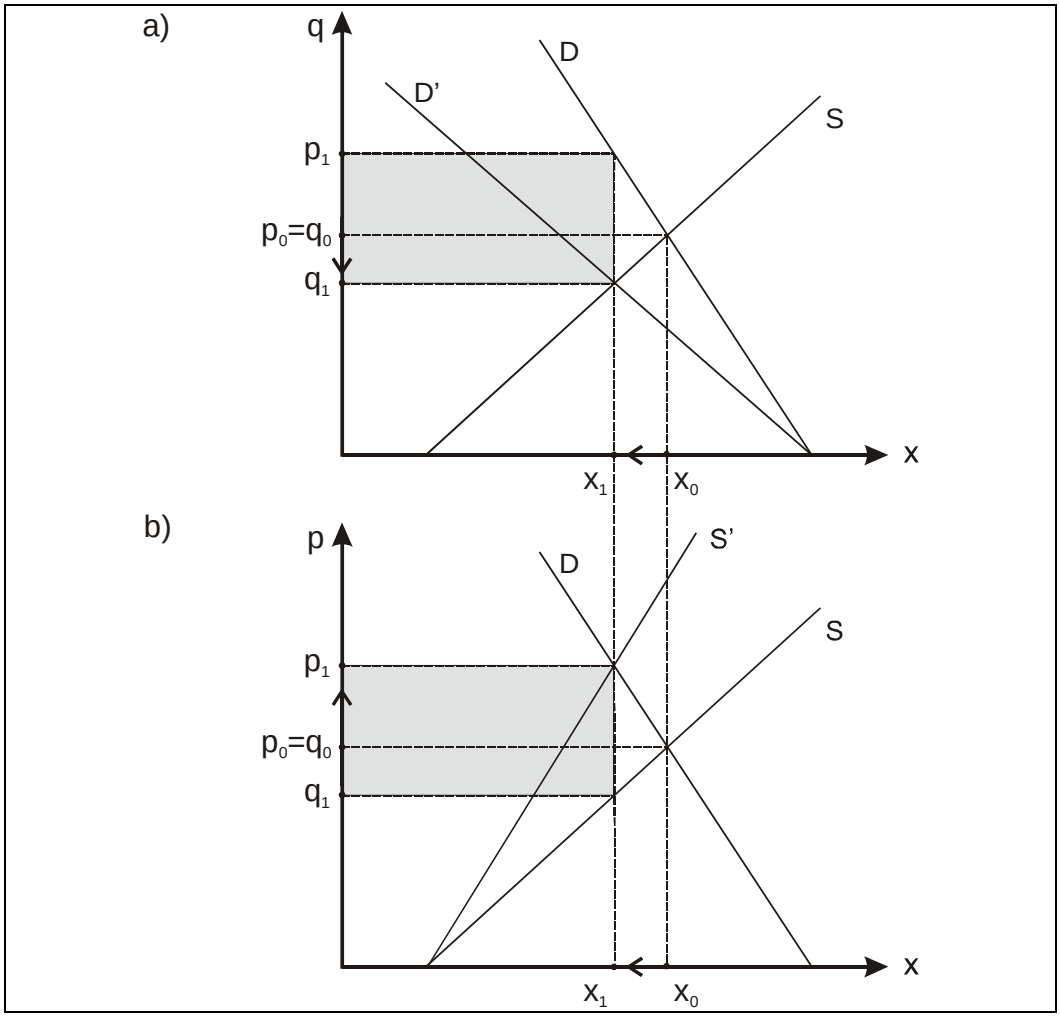
Im Gegensatz zu Mengensteuern ist es bei Wertsteuern nicht unerheblich, bei wem die Zahllast liegt. Deshalb unterscheiden wir die Wertsteuersätze, die wir gemäß Gleichung (5) mit τ bezeichnet haben und nennen τ^P die beim Produzenten und τ^K die beim Konsumenten erhobenen Steuersätze. Wir wissen, dass Wertsteuern den jeweiligen Preis multiplikativ um einen Faktor τ verändern. Im Gegensatz zu Mengensteuern, bei denen der Preis um die Komponente t additiv verändert wird, wachsen somit Wertsteuern pro Mengeneinheit mit der besteuerten Menge. In der Graphik führt eine Wertsteuer damit zu einer Drehung der Angebots- bzw. Nachfragekurve um den Schnittpunkt mit der Mengenachse. Mit

(13.1) $$p\left(x\right) = q\left(x\right)\left(1+\tau^P\right)$$

(13.2) $$p\left(x\right)\left(1-\tau^K\right) = q\left(x\right)$$

ist immer der Produzentenpreis kleiner als der Konsumentenpreis, aber in der graphischen Darstellung kommt es nun darauf an, welcher Preis auf der Preisachse abgetragen wird. Ist es der Konsumentenpreis, dreht sich die Angebotskurve gemäß (13.1) nach oben; ist es der Produzentenpreis, dreht sich die Nachfragekurve gemäß (13.2) nach unten.

Abbildung 43.4: *Beim Konsumenten mit Satz τ^K und beim Produzenten mit Satz τ^P erhobene Wertsteuer*



In Abbildung 43.4 ist die Steuerwirkung so konstruiert, dass sowohl bei der Produzenten- wie bei der Konsumentenbesteuerung der gleiche Mengeneffekt eintritt: Das neue Gleichgewicht ist in beiden Fällen x_1. Wie man aus dem geometrischen Vergleich erkennt, sind auch p_1 und q_1 in beiden Besteuerungsvarianten gleich. Dies gilt ebenso für die Überwälzung der Steuer: Der Konsument trägt die Steuerlast, die mit $(p_1 - p_0)$ in der Erhöhung des Konsumentenpreises liegt und der Produzent die Steuerlast $(q_0 - q_1)$, da sich sein Nettopreis um eben diesen Anteil verringert. Wegen $q_0 = p_0$ summiert sich im Gleichgewicht nach Steuern beides mit

(14) $$\left(p_1 - p_0\right) + \left(q_0 - q_1\right) = t$$

zu einem Steuerbetrag pro Mengeneinheit von der Größe t, der als Mengensteuersatz erhoben zum gleichen Ergebnis geführt hätte. In beiden Fällen ist somit auch das Steueraufkommen identisch und gleich $\left(p_1 - q_1\right)x_1$.

Es scheint also viele Übereinstimmungen zum Mengensteuerfall zu geben. Das ist aber nur dann der Fall, wenn der resultierende Mengeneffekt (in Gütern und Steueraufkommen) in beiden Varianten identisch ist. Und das ist er nur, wenn die Wertsteuersätze τ^P und τ^K **unterschiedlich** sind. Dies ist intuitiv einsichtig, denn wie die Gleichungen (13) verdeutlichen, reduziert τ^K den Bruttopreis, wohingegen τ^P den Nettopreis erhöht. Es ist also zu vermuten, dass – unter der Voraussetzung gleichen Steueraufkommens- der konsumentenseitig erhobene Steuersatz τ^K kleiner ist als der produzentenseitig erhobene Satz τ^P.

Satz 5: Wertsteuern, die bei Konsumenten oder Produzenten erhoben werden, sind nur dann wirkungsäquivalent, wenn die Steuersätze differieren. Insbesondere ist für $0 < \tau^P, \tau^K < 1$ immer $\tau^P > \tau^K$ und es gilt

(15) $$\tau^P = \tau^K\left(1 + \tau^P\right)$$

Beweis: Beide Steuern sind genau dann wirkungsäquivalent, wenn der Mengeneffekt identisch ist und im Gleichgewicht nach Steuern gilt

(16) $$\tau^P q\left(x_1\right) = \tau^K p\left(x_1\right) = t.$$

Ersetzen wir $p\left(x_1\right)$ gemäß (13.1), erhalten wir

$$\tau^P = \tau^K\left(1 + \tau^P\right).$$ q.e.d.

Im Vergleich zum Ergebnis von Satz 1, nach welchem bei Mengensteuern die Steuerinzidenz bei gleichem Steuersatz nicht von der Zahlungsverpflichtung abhing, ist also das Inzidenzproblem bei Wertsteuern komplexer. Denn würde man in unserem Biersteuerbeispiel eine Wertsteuer einführen und diese nicht am Tresen abführen, sondern mit gleichem Satz direkt beim Kassieren berechnen, wäre der Bierkonsum ein anderer.

Aufgabe: Welche Variante würde die Bedienung vorziehen, wenn sie prozentual am Umsatz beteiligt ist? □

In der Praxis sind die wichtigsten Steuern Wertsteuern. So z.B. die Umsatzsteuer, die beim Verkäufer mit dem Satz $\tau^P = 0{,}16$ auf den Mehrwert erhoben wird. Somit ist die Mehrwertsteuer eine Wertsteuer, die im Konsumentenpreis enthalten ist und den Produzentenpreis um 16 Prozent erhöht.

Wie im Fall der Mengensteuer, so lässt sich auch für Wertsteuern die Inzidenz leicht durch implizites Differenzieren berechnen.

Wir gehen dabei aus von der Gleichgewichtsbedingung

(17.1) $$F\left(x,\tau^P\right) \equiv p(x) - q(x)\left(1+\tau^P\right) \equiv 0,$$

wenn wir die Wirkungen einer produzentenseitig erhobenen Wertsteuer ermitteln wollen, und von

(17.2) $$F\left(x,\tau^K\right) \equiv p(x)\left(1-\tau^K\right) - q(x) \equiv 0,$$

wenn wir die Wirkung einer konsumentenseitig erhobenen Wertsteuer bestimmen wollen.

Der folgende Satz fasst die Ergebnisse zusammen.

Satz 6: Auf kompetitiven Märkten ist die Inzidenz einer Wertsteuer im Gegensatz zur Mengensteuer nicht unabhängig von der Steuerzahllast. Für $p'(x) \le 0$ und $q'(x) \ge 0$ gilt im Falle der Produzentenzahllast

(18.1) $$\frac{dp(x)}{d\tau^P} = \frac{p(x)}{1+\tau^P}\eta^S \Big/ \left(\eta^S - \eta^D\right) \ge 0$$

(18.2) $$\frac{dq(x)}{d\tau^P} = \frac{q(x)}{1+\tau^P}\eta^D \Big/ \left(\eta^S - \eta^D\right) \le 0$$

und im Falle der Zahllast bei Konsumenten

(19.1) $$\frac{dp(x)}{d\tau^K} = \frac{p(x)}{1-\tau^K}\eta^S \Big/ \left(\eta^S - \eta^D\right) \ge 0$$

(19.2) $$\frac{dq(x)}{d\tau^K} = \frac{q(x)}{1-\tau^K}\eta^D \Big/ \left(\eta^S - \eta^D\right) \le 0$$

Beweis: Beispielhaft wird vom Fall der Produzentenbesteuerung ausgegangen. Hier erhalten wir aus (17.1)

(20) $$\frac{dx}{d\tau^P} = -\frac{F_{\tau^P}}{F_x} = q(x) \Big/ \left(p'(x) - q'(x)\left(1+\tau^P\right)\right) \le 0$$ [1]

die Mengeninzidenz, und mit

$$\frac{dp(x)}{d\tau^P} = p'(x)\frac{dx}{d\tau^P} \text{ bzw. } \frac{dq(x)}{d\tau^P} = q'(x)\frac{dx}{d\tau^P}$$

folgt mit den Angebots- und Nachfrageelastizitäten $\eta^S \ge 0$, $\eta^D \le 0$ q.e.d.

[1] *Für vertikal verlaufende Angebots- und Nachfragekurven ist die Mengeninzidenz gleich null. Der resultierende Preiseffekt ist jedoch (bezogen auf einen der beiden Preise) ungleich null.*

man beachte, dass obige Inzidenzaussagen im Unterschied zum Mengensteuerfall (vgl. Satz 4) auch gelten, wenn eine bereits eingeführte Steuer verändert wird.

Aufgabe: Man verdeutliche den Beweisgang zu (18.1) und (18.2). □

Wie im Fall der Mengensteuer lassen sich die Spezialfälle völlig elastischen oder völlig unelastischen Angebots oder Nachfrage leicht mittels der Formeln (18) bis (19) bestimmen.

Das soll an einem Beispiel demonstriert werden.

Beispiel: Es sei mit $\eta^S(x,q)=\infty$ das Angebot vollkommen elastisch und es werde eine konsumentenseitig erhobene Wertsteuer mit Satz τ^K eingeführt. Dann folgt mit (19.2)

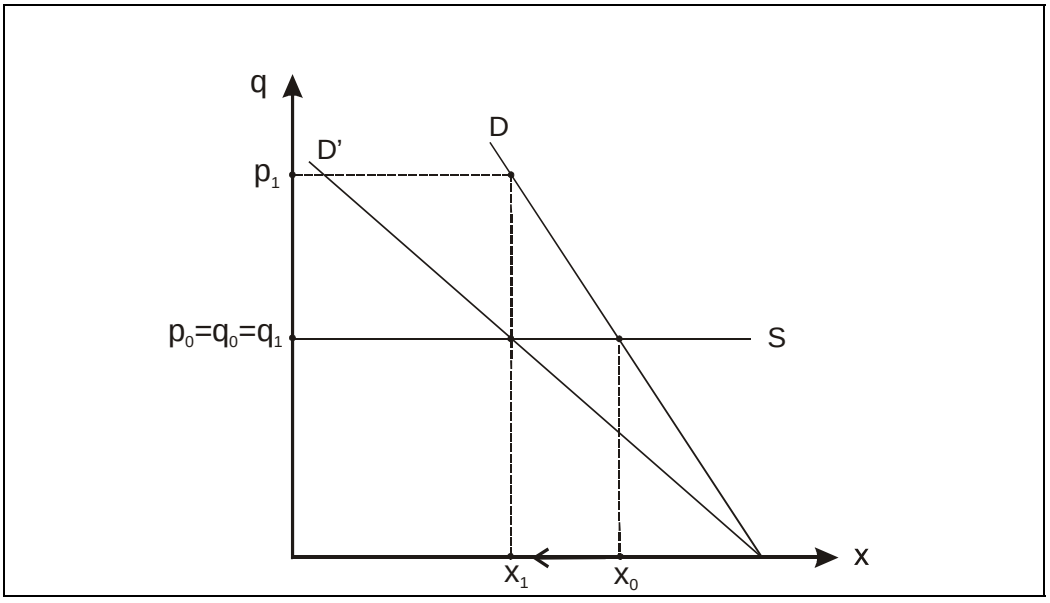
$$dq=0$$

somit eine völlige Überwälzung auf den Konsumenten: Die Preiserhöhung des Konsumentenpreises ergibt sich aus (19.1) mit

$$dp(x)=d\tau^K p(x)\big/\left(1-\tau^K\right).$$ □

Die folgende Abbildung verdeutlicht diesen Fall.

Abbildung 43.5: *Vollkommen elastisches Angebot und Wertsteuer mit Satz τ^K beim Konsumenten*



Wie im Fall der Mengensteuer lässt sich auch für die Wertsteuer die genaue Überwälzung in Abhängigkeit von den Elastizitäten quantifizieren.

Folgerung: Überwälzung einer Wertsteuer auf kompetitiven Märkten: Unter den Voraussetzungen von Satz 6 gilt

(21.1) $$\frac{dp/d\tau^P}{dq/d\tau^P} = \left(1+\tau^P\right)\eta^S/\eta^D$$

(21.2) $$\frac{dp/d\tau^K}{dq/d\tau^K} = \frac{1}{1-\tau^K}\eta^S/\eta^D$$

Beweis: Mit $p(x) = q(x)\left(1+\tau^P\right)$ folgt (21.1) aus (18.1-2) und mit $p(x)\left(1-\tau^K\right) = q(x)$ folgt (21.2) aus (19.1-2). □

Wie im Falle der Mengensteuer lässt sich aus der Preis- und Mengeninzidenz auch die Renteninzidenz einer Wertsteuer bestimmen.

Folgerung: Renteninzidenz einer Wertsteuer auf kompetitiven Märkten: Unter den Voraussetzungen von Satz 6 gilt im Falle einer bei den Produzenten erhobenen Wertsteuer mit Satz τ^P

(22.1) $$\frac{dKR}{d\tau^P} = \frac{D'(p)}{2}\left(\frac{p(x)}{1+\tau^P}\right)^2\left(\eta^S/\left(\eta^S-\eta^D\right)\right)^2 < 0 \text{ und}$$

(22.2) $$\frac{dPR}{d\tau^P} = -\frac{S'(q)}{2}\left(\frac{p(x)}{1+\tau^P}\right)^2\left(\eta^S/\left(\eta^S-\eta^D\right)\right)^2 < 0$$

Beweis: Es gilt

$$\frac{dKR}{d\tau^P} = \frac{1}{2}\frac{dx}{d\tau^P}\frac{dp}{d\tau^P} = \frac{1}{2}\frac{dx}{dp}\frac{dp}{d\tau^P}\frac{dp}{d\tau^P} = \frac{D'(p)}{2}\left(\frac{dp}{d\tau^P}\right)^2 < 0 \text{ und}$$

$$\frac{dPR}{d\tau^P} = -\frac{1}{2}\frac{dx}{d\tau^P}\frac{dq}{d\tau^P} - \frac{1}{2}\frac{dx}{dq}\frac{dq}{d\tau^P}\frac{dq}{d\tau^P} = -\frac{S'(q)}{2}\left(\frac{dq}{d\tau^P}\right)^2 < 0$$

Die Behauptung folgt mit Formeln (18.1) und (18.2) □

Analog lässt sich natürlich die Renteninzidenz im Fall der Zahllast bei den Konsumenten berechnen.

Aufgabe: Man berechne die Renteninzidenz einer bei den Konsumenten erhobenen Wertsteuer. □

Aufgabe: Man verdeutliche graphisch und marginal-analytisch die Inzidenz einer Wertsteuer mit Satz τ^P unter der Annahme eines vollkommen elastischen Angebots. □

Die Inzidenzergebnisse haben alle nur einen marginalen Charakter. Das heißt, sie gelten nur für kleine Änderungen. Dennoch sind sie sehr hilfreich in dieser Form, da die qualitativen Eigenschaften der uns interessierenden Ergebnisse so deutlich zu Tage treten.

Aufgabe: Man gehe von einer normal verlaufenden Angebots- und Nachfragekurve in Geradengleichung aus mit Schnittpunkten im positiven Bereich der Mengenachse. Dann führe man eine zehnprozentige Wertsteuer ein und berechne die Ergebnisse sowohl für die Produzenten- wie die Konsumentenbesteuerung. Man vergleiche die Inzidenz beider Steuerpolitiken mit den marginal ermittelten Inzidenzen gemäß Satz 6. □

43.2 Steuerinzidenz im Monopolfall

Der Monopolfall ist dem Fall der vollständigen Konkurrenz genau entgegengesetzt. Wir betrachten hier das (gewöhnliche) **Angebotsmonopol**, bei welchem ein Monopolist in Kenntnis der Nachfragefunktion – wir sagen hier synonym auch **Preis-Absatz-Funktion (PAF)** – den Preis oder die Menge mit dem Ziel der Gewinnmaximierung frei wählen kann. Es ist dem Monopolisten also kein Marktpreis vorgegeben. Er sieht sich einer fallenden PAF gegenüber und weiß, dass er höhere Preise nur auf Kosten niedrigerer Mengen auf dem Markt durchsetzen kann. Wo liegt der gewinnmaximale Output (wenn $p = p(x)$ mit $p'(x) < 0$ die PAF darstellt.

Da ein Monopolist im Vergleich zum kompetitiven Fall, bei dem ein Anbieter seine optimale Angebotsentscheidung immer auf der Grenzkostenkurve wählt, durch seine Monopolmacht einen Freiheitsgrad mehr besitzt, kann er einen Marktpreis durchsetzen, der über seinen Grenzkosten liegt. Er wird die Menge anbieten, für welche die Bedingung „Grenzkosten (GK) gleich Grenzerlös (GE)“ gilt. Der Grenzerlös ist aber aufgrund der fallenden PAF kleiner als der Preis. Und somit wird ein gewinnmaximierender Monopolist weniger anbieten als im kompetitiven Fall und zugleich auch einen höheren Preis durchsetzen. Denn er kann, ob seiner Monopolmacht, den Preis verlangen, welcher der maximalen Zahlungsbereitschaft entspricht. Sprich, den Preis, der oberhalb des Schnittpunktes der GE- und der GK-Kurve auf der PAF liegt. Die analytische Darstellung des Optimierungsproblems macht den Unterschied zum kompetitiven Fall deutlich.