

Ausgewählte Probleme der Europäischen Finanzverfassung

Horst Reichenbach

Vortrag

im Rahmen der Stiftungs-Gastprofessur

"Europäische Integration"

über

" Europa im Umbruch-

innere und äußere Herausforderungen für die Gemeinschaft"

gehalten am 28.10.1992

überarbeitet am 25.11.92

Der Autor ist geschäftsführender Direktor des volkswirtschaftlichen Dienstes in der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen bei der Kommission der EG. Der Beitrag bringt seine persönliche Meinung zum Ausdruck und verpflichtet nicht die Kommission. Er dankt A.M. Dürr und C. Ohly für ihre Mitarbeit.

I. Einleitung

II. Das Subsidiaritätsprinzip

II.1. Institutionelle Ausgestaltung

II.2. Fiskalföderalismus und Subsidiarität

III. Das Delors-II-Paket

III.1. Die Kommissionsvorschläge

III.2. Subsidiaritätsprüfung der Vorschläge

III.3. Der gegenwärtige Stand der Verhandlungen

IV. Abbau nationaler Haushaltsdefizite

IV.1. Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite

IV.2. Öffentliche Finanzen und Konvergenzprogramme

IV.3. Handlungsspielräume

V. Ausblick

I. EINLEITUNG

Im Rahmen der im Vertrag über die Europäische Union vorgesehenen europäischen Finanzverfassung stehen drei Themen im politischen Rampenlicht:

- das Subsidiaritätsprinzip,
- das Delors-II Paket
- und der Abbau nationaler Haushaltsdefizite.

Die Bewältigung der sich daraus ergebenden **inneren Herausforderungen**, wird über die nächsten Monate und Jahre die gemeinsame Aufgabe von Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen sein. Das allgemeine Thema der Vortragsreihe "**Europa im Umbruch**" paßt besonders gut, weil in allen drei Bereichen wesentliche Gestaltungsarbeit noch zu leisten ist, die ihrerseits die Zukunft der Europäischen Union stark prägen wird.

Die folgenden Ausführungen haben deshalb auch eher den Charakter eines Werkstattgesprächs, als daß verbindliche und gültige Aussagen im Vordergrund ständen. Die Ausführungen werden dabei unterscheiden zwischen dem, was aus der "Werkstatt" der Gemeinschaftsinstitutionen kommt und dem, was wir in der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen dazu beizutragen versuchen.

II. DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP

Das Prinzip der Subsidiarität ist in Artikel 3b des Vertrages über die Europäische Union verankert. Nach diesem Prinzip wird die Gemeinschaft 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 ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus".

Subsidiarität ist ein multidisziplinäres Konzept mit rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen, politischen und philosophischen Wurzeln. Der Begriff geht auf die Enzyklika von Papst Pius XI "Quadragesimo Anno" aus dem Jahre 1931 zurück, in der zur Sozialordnung ausgeführt wird, daß es schweres Unrecht ist, wenn sich größere und höhere Gemeinschaften Funktionen anmaßen, die kleinere und niedrigere Gesellschaften wirksamer ausführen können. Der Grundgedanke der Gewaltenteilung, die dem Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegt, findet sich aber schon viel früher bei Mill in seinem Werk über "The representative government" aus dem Jahre 1861 und bei Proudhon 1868 in seiner Arbeit über "föderale Prinzipien". Im deutschsprachigen Raum ist besonders die Arbeit von Hans Stadler über Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus aus dem Jahre 1951 hervorzuheben.

Auch in die Überlegungen zur Ausgestaltung der europäischen Integration ist das Subsidiaritätsprinzip seit langem implizit und explizit eingefloßen. Beispielhaft möchte ich nennen die beiden Grundsatzarbeiten zur Wirtschafts- und Währungsunion, den Werner-Bericht von 1970 und den Delors-Bericht von 1989; die zahlreichen Arbeiten zur Europäischen Union, insbesondere den Tindemans Bericht von 1975 und den Spinelli Vertragsentwurf von 1984; den MacDougall Bericht von 1977 und Padoa-Schioppa Bericht von 1987, die sich mit den öffentlichen Finanzen und dem Wirtschaftssystem der EG auseinandersetzen. Explizit und im gleichen Geiste wie im Maastricht Vertrag

über europäische Union wird dem Subsidiaritätsprinzip großes Gewicht im 1975er Bericht der Kommission über die Europäische Union beigemessen. Zwei Zitate sollen dies belegen: "Ferner darf bei keiner Erörterung über die Europäische Union ein fundamentaler Aspekt der jüngsten Entwicklung unserer Gesellschaft übersehen werden: der wachsende Widerstand gegen die Zentralisierung der Macht. Überall in unseren Staaten wächst der Druck mit dem Ziel, die Entscheidungszentren näher an die Bürger heranzurücken und den regionalen und lokalen Behörden größere Befugnisse zu übertragen"..... "Daher werden gemäß dem Subsidiaritätsprinzip der Union nur diejenigen Aufgaben übertragen, die die Mitgliedstaaten nicht mehr wirksam erfüllen können".

Auch wenn Subsidiaritätsüberlegungen schon seit langem im Prozess der europäischen Integration eine Rolle gespielt haben, führt der neue Artikel 3b die Subsidiarität erstmals als **Rechtsprinzip** ein, das **justitiabel** ist. Aufgrund ihres rechtlichen und politischen Stellenwertes wird die Subsidiarität zum fundamentalen Gestaltungsprinzip der Europäischen Union. Es wird damit auch wesentlicher **Bestandteil der Finanzverfassung** der zukünftigen Union.

Außerdem wird es nach dem negativen Votum der Dänen und dem knappen positiven Ausgang des Referendums in Frankreich als Hoffnungsträger gesehen für eine **größere politische Akzeptanz der EG**. Insbesondere auch im Hinblick auf die notwendige Ratifizierung des Maastricht Vertrages im Vereinigten Königreich und die Lösung des dänischen Problems hat der Europäische Rat von Lissabon im Juni dieses Jahres die Kommission und den Rat ersucht "sich alsbald mit den verfahrenstechnischen und praktischen Maßnahmen zur Umsetzung des Grundsatzes (der Subsidiarität) zu befassen und dem Europäischen Rat in Edinburgh Bericht zu erstatten".

II.1. Institutionelle Ausgestaltung

Dem Auftrag des Gipfels von Lissabon folgend hat die Kommission interne Anweisungen erlassen (SEC(92)1935) und eine Mitteilung über das Thema der Subsidiarität an das Parlament und den Rat geschickt (SEC(92)1990).

Bereits beim Gipfel in Lissabon hat sich die Kommission verpflichtet in den Erwägungsgründen künftiger Vorschläge, ihre Initiative mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip zu rechtfertigen. In den internen Anweisungen der Kommission werden die Kommissionsdienststellen aufgefordert, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Ob die Ausübung von Kompetenzen durch die EG angezeigt ist oder nicht, soll durch drei Kriterien überprüft werden. Mit dem **vergleichenden Effizienztest** soll untersucht werden, ob die Mittel, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen um die Zielvorgaben zu erreichen, ausreichend sind und entsprechende Maßnahmen wirksam durchgeführt werden können. Mit dem **Mehrwertest** soll nachgewiesen werden, daß gemeinschaftliches Handeln notwendig ist, aufgrund des Umfangs der Maßnahmen, grenzüberschreitender Schwierigkeiten, der notwendigen kritischen Masse, oder der Kosten der Nichtdurchführung der Maßnahmen. Wenn schließlich eine Gemeinschaftsaktion notwendig erscheint, soll der **Test der Verhältnismäßigkeit** sicherstellen, daß die Intensität des Handels nicht über das unbedingt notwendige Maß hinausgeht.

In ihrer Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament weist die Kommission zunächst darauf hin, daß das Subsidiaritätsprinzip ein Ordnungsprinzip für die Ausübung der Zuständigkeiten und nicht für die Zuweisung der Zuständigkeiten ist, da die Kompetenzzuweisung durch den Vertrag selbst geregelt ist. In der Anwendung des Prinzips wird unterschieden

zwischen ausschließlichen Zuständigkeiten und konkurrierenden Zuständigkeiten.

Der Begriff der **ausschließlichen Zuständigkeit** umfaßt zwei Elemente: die Verpflichtung der Gemeinschaft als allein zuständiger Instanz bei der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben tätig zu werden (funktionales Element). Zum anderen haben die Mitgliedstaaten nicht das Recht einseitig tätig zu werden (materielles Element). Auch wenn im gegenwärtigen Stadium der Integration eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft sich nicht rechtlich ableiten läßt, so können gemäß der Kommission einige wesentliche Politikbereiche historisch abgeleitet als ausschließliche Zuständigkeiten angesehen werden; dazu gehören die Vollendung und Aufrechterhaltung des Binnenmarktes, die gemeinsame Handelspolitik, allgemeine Wettbewerbsregeln, die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte, die Erhaltung der Fischbestände und wesentliche Elemente der Verkehrspolitik. Bei der Wahrnehmung der ausschließlichen Zuständigkeit geht es nicht darum, daß die Gemeinschaft alle Maßnahmen selber trifft, sondern daß die Gemeinschaft das **Primat des Handels** hat. Beispielsweise können Mitgliedstaaten Regelungen aufrechterhalten, solange sie nicht die vier Freizügigkeiten des Binnenmarktes gefährden.

Bei **konkurrierenden Zuständigkeiten** muß die Gemeinschaft die Notwendigkeit des Handels nachweisen. Dies sollte gemäß der zwei oben erwähnten Kriterien geschehen, dem vergleichenden Effizienztest und den Mehrwerttest. Die Mitteilung der Kommission geht auch auf die Intensität des gemeinschaftlichen Handels bei Gesetzgebung, Durchführung und Kontrolle ein. Bei der Gesetzgebung wird angestrebt, wieder zum ursprünglichen Konzept der Richtlinie zurückzukehren, d.h. der Festlegung allgemeiner Rahmenvorschriften oder einfacher Zielvorgaben, die die Mitgliedstaaten allein verantwortlich zu verwirklichen haben. Für die Durchführung hofft die Kommission, daß die Mitgliedstaaten eine dezentralere Verwaltung akzeptieren werden, auch wenn die Effizienz und Korrektheit einiger nachgelagerten Behörden sich vielleicht schwerer überprüfen lassen. Bei der Kontrolle wird unterschieden zwischen der Überprüfung der Gemeinschaftsausgaben, die weiterhin zum großen Teil durch die Gemeinschaftsinstitutionen zu erfolgen hat, und die Kontrolle sonstiger Maßnahmen der Gemeinschaft, die sehr viel stärker dezentralisiert werden könnte.

Zur gemeinsamen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaftsinstitutionen schlägt die Kommission eine **interinstitutionelle Vereinbarung** vor. Diese sollte Bestimmungen über die Intensität der Gemeinschaftsaktion und über die Zusammenarbeit der Organe enthalten.

Im Rat haben Deutschland und Griechenland Memoranden zur Subsidiarität vorgelegt und es ist damit zu rechnen, daß andere Mitgliedstaaten folgen werden. Im deutschen Memorandum werden Überlegungen zur praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorgelegt. Es wird für unerlässlich gehalten, daß die Gemeinschaftsorgane in jedem Fall begründen, daß die Kriterien des Subsidiaritätsprinzips tatsächlich erfüllt sind, nämlich daß Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene zur Zielverwirklichung nicht ausreichen und daß durch die Maßnahmen auf der Gemeinschaftsebene die Ziele der Gemeinschaft besser erreicht werden. Diese Begründungspflicht der Gemeinschaft betrifft, gemäß dem deutschen Memorandum, nicht nur das **ob** sondern auch das **wie** des gemeinschaftlichen Tätigwerdens. Kriterien und Verfahren für die Prüfung eines Tätigwerdens der Gemeinschaft sollen im konkreten Einzelfall entwickelt werden. Das deutsche Memorandum unterscheidet auch klar die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in verschiedenen Bereichen gemeinschaftlichen Handels: in der Rechtsetzung,

bei der Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken und bei EG-Fördermaßnahmen, bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht und bei Kontrollmaßnahmen. Schließlich fordert das deutsche Memorandum wie die Kommission, daß sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission im Wege einer gemeinsamen politischen Erklärung verpflichten, das Subsidiaritätsprinzip nach möglichst einheitlichen Grundsätzen anzuwenden.

Im Rat selber sind bislang nur Verfahrensfragen erörtert worden, Anwendungskriterien und mögliche Kompetenzabgrenzungen sind noch nicht zur Sprache gekommen. Weitgehende Einigkeit ist erzielt worden über das interne Verfahren, den Subsidiaritätsnachweis im Rat zu führen. Der Rat wird bei der üblichen Behandlung eines Kommissionsvorschlages prüfen, ob das Subsidiaritätsprinzip erfüllt ist. Ausgehend von der Begründung der Kommission wird untersucht, ob der Rat mit der Kommission völlig oder nur teilweise übereinstimmt. Dies erfolgt im zuständigen Fachrat gemäß den Abstimmungsverfahren, die zur Verabschiedung des Kommissionsvorschlages vorgesehen sind. Der Außenministerrat wird zuständig sein für allgemeine Fragen der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und wird den Jahresbericht der Kommission zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips behandeln.

II.2. Subsidiarität und Fiskalföderalismus

Aus ökonomischer Sicht ist die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sehr eng mit wesentlichen Fragestellungen des Fiskalföderalismus verbunden. Innerhalb der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der EG Kommission haben wir, mit der Hilfe von anerkannten Experten aus den meisten entwickelten Bundesstaaten, die für die Gemeinschaft wertvollen theoretischen und empirischen Erkenntnisse zusammengetragen und für die EG relevante Schlußfolgerungen daraus gezogen.

Zur Verteilung der Zuständigkeiten für die öffentlichen Finanzen in bestehenden Bundesstaaten lassen sich die Ergebnisse in fünf Punkten zusammenfassen.

1. Der Grad der Zentralisierung der öffentlichen Ausgaben ist höchst unterschiedlich. Tabelle 1 (Zeile 5) zeigt, daß der Anteil des Zentralstaates an den Gesamtausgaben in den untersuchten Bundesstaaten von 42% bis 61% variiert. Diese Variationsbreite zeigt, daß es offenbar ein sehr breites Spektrum von Möglichkeiten für die zentralen öffentlichen Finanzen in einer Wirtschafts- und Währungsunion gibt.

Die funktionale Aufgliederung der Ausgaben des Zentralstaates ergibt, daß diese zu etwa 3/4 aus Ausgaben für Verteidigung und öffentliche Ordnung, soziale Sicherheit und Wohlfahrt sowie aus Zinszahlungen für die Staatsschuld bestehen. Da die EG in diesen Bereichen kaum Ausgaben tätigt, sollte man den Gemeinschaftshaushalt von gegenwärtig 1,2% des BIP der Gemeinschaft nicht mit den Gesamtausgaben, sondern mit den um diese Bereiche verringerten Ausgaben in Beziehung setzen. Die entsprechenden Zahlen (Tabelle 1, Zeile 3) schwanken zwischen 4,6% in der Schweiz und 9,4% in Deutschland.

2. Die steuerlichen Kompetenzen des Zentralstaates sind normalerweise stärker zentralisiert als die Ausgabenkompetenzen (siehe Tabelle 1, Zeile 6). Diese stärker ausgeprägte Zentralisierung der Steuerkompetenzen gibt die Möglichkeit zu einem vertikal aufgebauten

interregionalen Ausgleich durch Steuerverbundsysteme und allgemeine Zuweisung.

3. Zwischen der Autonomie der Mitgliedstaaten bei den öffentlichen Finanzen und der interregionalen Umverteilung besteht eine umgekehrte Relation. Die Autonomie bei den öffentlichen Finanzen wird bewertet in Bezug auf Einnahmequellen, politische Zuständigkeiten und entsprechende Ausgabenvolumen, sowie den Grad an Unabhängigkeit bei der Kreditaufnahme und der Höhe der Haushaltsdefizite. Bei der interregionalen Umverteilung werden sowohl die ausdrücklichen Zuweisungen als auch die regionalen Auswirkungen von Bundessteuer und Ausgaben sowie das Sozialversicherungssystem berücksichtigt. Tabelle 2 faßt die Ergebnisse zusammen, die ausführlich im Abschnitt 6.7 des Berichts der Kommission "Ein Markt, eine Währung" dargestellt wurden.

4. Die zentralen öffentlichen Finanzen ermöglichen eine substantielle interregionale Umverteilung und tragen erheblich zur regionalen Stabilisierung bei. In Tabelle 3 sind Schätzungen zur interregionalen Umverteilung und regionalen Stabilisierung aufgezeigt. Für die interregionale Umverteilung, d.h. den Grad um den primäre Einkommensunterschiede durch die zentralen öffentlichen Finanzen ausgeglichen werden, werden in bestehenden Bundesstaaten Werte zwischen 15% für die Schweiz und 50% für Australien ermittelt. Die Schätzungen für regionale Stabilisierung, d.h. inwieweit Einkommensveränderungen durch die zentrale öffentlichen Finanzen kompensiert wird, sind neueren Datums und methodisch problematischer. Diese Variationsbreite ist ebenfalls groß und liegt in etwa zwischen 15% und 40%.

5. Zweckgebundene und allgemeine Zuweisungen des Bundes haben einen höheren Umverteilungseffekt als direkte öffentliche Ausgaben und Bundessteuern und Sozialversicherungseinnahmen. Dies geht aus Tabelle 4 deutlich hervor: Im Durchschnitt der Bundesstaaten wird mit 1,2% des jeweiligen BIP an allgemeinen Zuweisungen ein Effekt von 12% erzielt, weil die Instrumente gezielt zur interregionalen Umverteilung eingesetzt werden. Zweckgebundene Zuweisungen verfolgen darüber hinaus allokativer Ziele, so daß mit 2,5% des BIP ein geringerer Umverteilungseffekt (7%) erreicht wird. Die Einnahmen und direkten Staatsausgaben haben nur als Nebeneffekt eine relativ schwache redistributive Wirkung.

Auf der Grundlage dieses empirischen Materials und der theoretischen Erkenntnis des Fiskalföderalismus möchte ich die folgenden Thesen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips für die öffentlichen Finanzen der EG ableiten:

1. These: Vorsicht ist geboten vor einer rein mechanistischen Sicht föderaler Strukturen und ihrer möglichen Anwendung auf die Gemeinschaft.

Aus theoretischer Sicht gibt es kein vorgefertigtes optimales Modell für die Verteilung der Einnahmen und der Ausgaben in einer Wirtschafts- und Währungsunion im allgemeinen und für die Gemeinschaft im besonderen. Wie gesehen, ist in den bestehenden Bundesstaaten die Ausgestaltung der Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen sehr unterschiedlich. Neben ökonomischen Überlegungen hat der politische Prozeß einen wesentlichen Einfluß; er umfaßt die institutionellen Grundlagen, die Regeln der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, die Merkmale des demokratischen Systems und die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative.

2. These: In jeder Wirtschafts- und Währungsunion besteht die Gefahr wachsenden Zentralismus und dieser Gefahr sollte in der EG entgegengewirkt werden.

Auch wenn gegenwärtig Bundesstaaten in sehr unterschiedlichem Maße zentralisiert sind, hat ihre historische Entwicklung doch zu Genüge bewiesen, daß die Bundesebene sich eher mehr und mehr Ausgabe- und Einnahmekompetenzen aneignet, als daß die Regionen im politischen Prozeß gestärkt werden. Ausnahmen beschränken sich fast ausschließlich auf die Föderalisierung von Zentralstaaten, wie sie in Italien, Belgien, Spanien durchgeführt werden. Die theoretische Literatur weist deutlich auf die Vorteile einer Dezentralisierung hin. Öffentliche Güter und Dienstleistungen können mehr auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnitten werden, die demokratische Kontrolle ist wirksamer und verringert die Gefahr einer wuchernden Bürokratie, Innovation und Effizienz werden durch den Wettbewerb zwischen den Hoheitsbereichen gefördert. Folglich sollte bei jedem Vorschlag der Kompetenzverschiebung zugunsten der EG die Beweislast bei den Befürwortern der Zentralisierung liegen und durch eine sorgfältige Kosten-Nutzen Analyse untermauert werden.

3. These: Die Erkenntnisse des Fiskalföderalismus sind auf die EG im Bereich der allokativen Effizienz direkt übertragbar.

Dementsprechend sollten der Gemeinschaft aus Gründen der allokativen Effizienz nur dann Aufgaben übertragen werden, wenn zwei wirtschaftliche Kriterien erfüllt sind:

- die Ausübung einer politischen Funktion auf nationaler Ebene ist ineffizient, da ihre Wirkung über Ländergrenzen hinweg **externe Effekte** hervorruft; da die nationalen Regierungen die Auswirkungen ihres Handels auf den Rest der Gemeinschaft nicht voll berücksichtigen, treffen sie sub-optimale Entscheidungen.
- bei der Ausübung einer politischen Funktion spielen **Unteilbarkeiten und/oder Skalenerträge** eine Rolle, so daß sich Produktivität und Effizienz erhöhen, wenn die Ausübung auf einer höheren Ebene erfolgt.

Außerdem ist es wichtig für die wirtschaftliche Effizienz, zu prüfen, ob die öffentliche Hand überhaupt tätig werden sollte. Marktversagen an sich ist keine hinreichende Bedingung für staatliche Eingriffe; den möglichen Vorteilen staatlicher Eingriffe müssen die Nachteile gegenüber gestellt werden, insbesondere die Verwaltungskosten und mögliche Ineffizienzen des öffentlichen Sektors. Ist geklärt, daß die öffentliche Hand tätig werden soll und liegen externe Effekte oder Skalenerträge von erheblichem Umfang vor, ist schließlich noch zu untersuchen, ob eine Koordinierung zwischen nationalen Regierungen nicht zur Behebung der Effizienzmängel ausreicht.

4. These: Bezüglich der Verteilungsgerechtigkeit sollte zwischen interpersoneller und interregionaler Umverteilung klar unterschieden werden.

Die konventionelle Schlußfolgerung der Literatur zum Fiskalföderalismus, daß interpersonelle Umverteilung Aufgabe der höchsten Regierungsebene sei, beruht weitgehend auf der Annahme großer Mobilität der Arbeitskräfte, die auf die EG nicht zutrifft. Es gibt deshalb kaum Gründe für die EG hier tätig zu werden. Auch ein allgemeiner Finanzausgleich ohne Zweckbindung ist für die nächsten Jahre aufgrund des Subsidiaritätsprinzips zurückzuweisen, da er zu

hohe Ansprüche an Gleichförmigkeit und Solidarität voraussetzt. Pauly 1973 und Tresch 1981 haben schon darauf hingewiesen, daß der Grad an Solidarität positiv mit räumlicher Nähe korreliert ist und daß die Präferenzen für interpersonelle Umverteilung in den Regionen einer Union nicht gleichförmig sind.

5. Zweckgebundene Zuweisungen spielen in bestehenden Bundesstaaten eine wesentliche Rolle und werden auch für die EG zumindest im nächsten Jahrzehnt das wichtigste Instrument interregionaler Transfers bleiben.

In der EG leisten die Strukturfonds einen erheblichen Ressourcentransfer von den reicheren an die ärmeren Mitgliedstaaten. Die weitere Aufstockung der Strukturfonds ist eine politische Entscheidung, die sich nach einer Beurteilung der Verteilung der Gesamtkosten und -nutzen der Integration, des Ausmaßes und der Auswirkungen von Wanderbewegungen, des Grades an Homogenität in Bezug auf Staatsangehörigkeit, Kultur und Sprache und der wirtschaftlichen Effizienz der Transfers richten sollte.

Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Transfers sollte versucht werden, die inhärenten Gefahren interregionaler Umverteilung auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Wesentliche Gefahren sind insbesondere Trägheitsmomente, die verhindern, daß die Mittel entsprechend veränderten Bedürfnissen verteilt werden, Subventionsabhängigkeit, die zu höheren Faktorpreisen führt und Produktionsfortschritte eher behindert als fördert, Subventionsmentalität, die oftmals besser organisierten Empfängern zugute kommt; unredliches Verhalten durch künstliche Schaffung von Subventionsvoraussetzungen und die Finanzierung unrentabler Projekte, die berühmten Kathedralen in der Wüste.

6. These: Bezüglich der Stabilisierung sollte unterschieden werden zwischen der unionsweiten Stabilisierung und der interregionalen Stabilisierung.

Die unionsweite Stabilisierung ist gemäß der Literatur des Fiskalföderalismus sowohl theoretisch als auch empirisch Aufgabe der höchsten Regierungsebene. Die dritte Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wird sich dagegen durch die historisch einmalige Besonderheit auszeichnen, daß neben einer einheitlichen Geldpolitik die Fiskalpolitik weitgehend dezentralisiert bleibt. Damit kommt der Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken ein hoher Stellenwert zu. Die Ausarbeitung wirksamer Regelungen für diese Koordinierung wird eine der Hauptaufgaben für die künftige Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion sein. Dabei ist schon jetzt klar, daß nur eine mittelfristige Orientierung gelingen kann, die insbesondere die Verantwortung der EG im Hinblick auf die EG Zahlungsbilanz widerspiegelt, ein "fine-tuning" aufgrund der inhärenten Erkennungs- und Entscheidungs-lags aber unmöglich sein wird. Gemäß den neueren Erkenntnissen der Makroökonomik könnte dies eher von Vorteil als von Nachteil für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Gemeinschaft sein.

Wie im empirischen Teil erwähnt, hat der Haushalt des Zentralstaates in bestehenden Bundesstaaten eine erhebliche regionale Stabilisierungswirkung. In der Literatur zur Wirtschafts- und Währungsunion ist die Ansicht verbreitet, daß die Gemeinschaft den Mitgliedstaaten helfen sollte, ernsthafte spezifische oder assymetrische Schocks aufzufangen. Auf diese Weise soll der Verlust des Wechselkurses als Anpassungsinstrument und die Aufgabe einer unabhängigen Geldpolitik kompensiert und eine länger anhaltende Verschlechterung der Wirtschaftslage verhindert werden. Neueste

Überlegungen und Simulation haben gezeigt, daß wirkungsvolle schockabsorbierende Mechanismen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten entwickelt werden könnten, die wenig kostspielig sind und Schocks in ähnlichem Maße wie beispielsweise in den USA abmildern würden.

Allerdings fehlte während der Verhandlungen zum Maastricht Vertrag dazu der politische Wille, so daß der Vertrag über die Europäische Union keine Rechtsgrundlage für solche Mechanismen bietet.

III. DAS DELORS-II-PAKET

Zur Zeit ist der Gemeinschaftshaushalt mit einem Anteil von 1,2% am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Gemeinschaft gegenüber Haushaltvolumen von durchschnittlich 50% des BIP in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr klein. Dennoch hat der **Gemeinschaftshaushalt als Motor und Hemmschuh** im Integrationsprozeß eine wichtige Rolle gespielt. So hat der Gemeinschaftshaushalt nicht nur die gemeinsame Durchführung von internen Politiken wie Regionalpolitik und Umweltpolitik sowie Hilfe für Drittstaaten erleichtert, sondern auch zur Stärkung des Europäischen Parlaments durch stärkere Befugnisse im Haushaltsverfahren als bei der Gesetzgebung beigetragen. Andererseits hat die Frage der Verteilungsgerechtigkeit erhebliche politische Energien absorbiert und die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik sicher zu wirtschaftlichen Ineffizienzen beigetragen.

So wurde die Frage der EG Finanzen immer wieder zu einem **Test der Glaubwürdigkeit** des Europäischen Integrationsprozesses. Erst durch das Fountainbleau Abkommen von 1984 zur zukünftigen Finanzierung der Gemeinschaft wurde die Grundlage für die Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft in den Jahren 1985 und 1986 gelegt. Die Verabschiedung des Delors-I-Pakets im Februar 1988 ebnete den Weg, um den Prozeß der Vollendung des Binnenmarktes irreversibel zu machen. In ähnlicher Weise wird die anstehende Erweiterung der Gemeinschaft um die EFTA-Länder und die Umsetzung des Maastricht-Vertrages von einem zufriedenstellenden Ergebnis der gegenwärtigen Verhandlungen zum Delors-II-Paket abhängen.

III.1. Die Kommissionsvorschläge

Die Kommissionsvorschläge wurden im Februar und März 1992 in den Dokumenten KOM(92)2000 und 2001 vorgelegt. Sie enthalten Vorschläge für die Entwicklung der Gemeinschaftsausgaben und Gemeinschaftseinnahmen über die Jahre 1993 bis 1997 und über eine institutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission, die wie im Delors-I-Paket die reibungslose jährliche Haushaltsaufstellung erleichtern soll.

Bezüglich der **eigenen Einnahmen** schlug die Kommission vor, die Obergrenze von 1,2% im Jahre 1992 auf 1,37% im Jahre 1997 zu erhöhen. Gleichzeitig soll die Struktur der eigenen Einnahmen so angepaßt werden, daß der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten besser Rechnung getragen wird, und daß für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressive Elemente im derzeitigen System der Eigenmittel korrigiert werden. Eine solche Anpassung des Eigenmittelsystems ist im Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt des Maastricht-Vertrages vorgesehen. Konkret hat die Kommission vorgeschlagen, die gegenwärtige Mehrwertsteuerobergrenze von 1,4% auf 1,0% zu verringern; damit wird die BSP-Einnahme als Finanzierungsquelle der Gemeinschaft erheblich gestärkt. Außerdem soll die Obergrenze der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage von

55% des BSP auf 50% gesenkt werden. Damit würde die regressive Auswirkung der Mehrwertsteuereinnahme für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten verringert.

Auf der **Ausgabenseite** empfiehlt die Kommission die **Agrarleitlinie** im Grundsatz beizubehalten, d.h. die Steigerung der Agrarausgaben weiterhin auf 74% des BSP zu begrenzen. Damit würde der Anteil der Agrarausgaben am Gesamthaushalt von derzeit 56% auf 48% im Jahre 1997 zurückgehen. Dagegen sollen die strukturpolitischen Maßnahmen erheblich aufgestockt werden. Gemäß den Vereinbarungen in Maastricht soll von 1993 der neue **Kohäsionsfonds** Mittel für Griechenland, Portugal, Spanien und Irland bereitstellen. Einschließlich der Erhöhung der Strukturfondsmittel wird damit für diese Ziel-1 Gebiete eine weitere Verdoppelung der Gemeinschaftshilfe angestrebt. Insgesamt würden die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen von 18,6 Mill. ECU im Jahre 1992 auf 29,3 Mill. ECU für 1997 erhöht.

Die höchsten Wachstumsraten sind vorgesehen für Maßnahmen im Außenbereich, insbesondere die Wirtschaftshilfe für Mittel- und Osteuropa und die Entwicklungshilfe, die insgesamt von 3,6 Milliarden ECU 1992 auf 6,3 Milliarden ECU 1997 ansteigen sollen. Auch für die sogenannten anderen internen Politikbereiche ist ein erhebliches Wachstum vorgesehen, von etwa 4 Milliarden auf etwa 6,9 Milliarden für 1997. Diese betreffen insbesondere die gemeinsame Forschungs- und Entwicklungspolitik und die Stärkung des Binnenmarktes durch die Schaffung europaweiter Infrastrukturnetzwerke.

Bezüglich der institutionellen Vereinbarung schlug die Kommission vor, die Grundprinzipien der gegenwärtigen Vereinbarung beizubehalten. Es sollte aber eine größere Flexibilität ermöglicht werden durch die Schaffung von Reserven und die Möglichkeit, geringfügige Ausgabenumschichtungen ohne Abänderung der Vereinbarung vorzunehmen. Schließlich betonte die Kommission, daß jede haushaltswirksame Maßnahme der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Kosten-Nutzen Aspekte und des Subsidiaritätsprinzips genau zu begründen ist.

III.2. Subsidiaritätsprüfung der Vorschläge

Unterzieht man das Delors-II-Paket selbst einer Subsidiaritätsprüfung, so zeigt sich, daß wesentliche Elemente einer ernsthaften ökonomischen Analyse auf der Grundlage der sechs Thesen des zweiten Kapitels standhalten. Auf der Einnahmenseite ist das bisherige System besonders durch die **Regressivität** der Mehrwertsteuereinnahmen gekennzeichnet. Durch die Verringerung des Gewichtes der Mehrwertsteuer von 1,4% auf 1,0% der Bemessungsgrundlage und der Mehrwertsteuerkappung von 55% auf 50% wird sicher ein Schritt in die richtige Richtung gemacht. Unter einem Verteilungsgesichtspunkt wäre es allerdings konsequenter, ganz auf den Mehrwertsteuerschlüssel zu verzichten und ihn durch den BSP Schlüssel zu ersetzen. Dies würde aber den eigenen Einnahmekarakter der Gemeinschaftsfinanzen weiter schwächen und wäre sicherlich politisch noch schwieriger durchzusetzen, da der gegenwärtige Kommissionsvorschlag schon auf erheblichen Widerstand durch Italien und Belgien stößt.

Für eine neue Einnahmequelle der EG ist die Zeit nicht reif. Aus der Theorie und Praxis des Fiskalföderalismus lassen sich zwei besonders geeignete Kandidaten für **zukünftige Eigeneinnahmen** der EG herleiten: die Gewinne der künftigen Europäischen Zentralbank und Umweltsteuern besonders auf CO₂. Zentralbankgewinne fallen erst an, wenn eine einheitliche europäische

Währung eingeführt ist. Mit der Umweltbesteuerung tun sich die meisten Mitgliedstaaten noch sehr schwer. Wenn der diesbezügliche Kommissionsvorschlag überhaupt eine Chance der Realisierung hat, dann ohne die weitere strittige Frage, ob und wie entsprechende Einnahmen nach Brüssel abzuführen wären.

Auf der Ausgabenseite ist es nicht nur aus politischer sondern auch aus ökonomischer Sicht richtig, die Drittländerhilfe erheblich aufzustocken und auf EG-Ebene zu bündeln; dies gilt sowohl für die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Länder als auch für die traditionellere Entwicklungshilfe.

Für die Effizienz des Europäischen Binnenmarktes scheinen vier haushaltswirksame Politikbereiche neben der gemeinsamen Wettbewerbs- und Handelspolitik besonders erfolgversprechend: Forschung und Entwicklung, europaweite Infrastrukturen, grenzüberschreitende Ausbildung und grenzüberschreitende Umweltmaßnahmen. **Forschung und technische Entwicklung sowie grenzüberschreitende Ausbildung** spielen eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Eine wachsende Beteiligung der Gemeinschaft sollte die Zersplitterung der einzelstaatlichen Bemühungen überwinden, die Kohärenz der langfristigen Ziele verbessern und positive Skalenerträge nutzen.

Die Gemeinschaft sollte auch dafür zuständig sein, über eine Kombination von Koordinierungsbemühungen und eigenen finanziellen Maßnahmen dafür zu sorgen, daß dem Binnenmarkt **europaweite Infrastrukturen** zur Verfügung stehen, die den höchsten innerhalb der Mitgliedsländer erreichten Niveau entsprechen. Eine preiswertere und schnellere Zirkulation von Waren, Dienstleistungen, Information würde durch eine Verbesserung der Straßen-, Schienen-, Telekommunikations- und Energieverteilungsnetze ermöglicht. Schließlich gewinnt auch die gemeinschaftliche **Umweltpolitik** im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt aus zwei Gründen weiter an Bedeutung. Zum einen kann die Umweltpolitik von den Mitgliedsländer als Mittel mißbraucht werden, um die Märkte in Europe erneut voneinander abzugrenzen. Zum anderen gehören allokativer Effizienz im wirtschaftlichen Sinne und ökologische Effizienz immer mehr zusammen. Allerdings kann im Umweltbereich die finanzielle Dimension der Gemeinschaftsmaßnahmen sicher geringer ausfallen, als in den anderen Bereichen.

Die Finanzausstattung der **Strukturfonds und des Kohäsionsfonds** ist weitgehend eine politische Entscheidung; ökonomische Analyse kann hier nur auf die Notwendigkeit hinweisen, die Instrumente für die Umverteilung so wirksam wie möglich zu gestalten. Dabei kommt es in erster Linie darauf an, daß die finanzierten Programme und Projekte wirtschaftlich rentabel sind. Darüber hinaus muß sichergestellt werden, daß die EG Mittel auch wirklich produktiv verwendet werden und nationale Investitionsausgaben nicht zurückgeschraubt werden, so daß unterm Strich nur der staatliche und private Konsum angeheizt wird.

Auch mit dem Delors-II-Paket wird der Gemeinschaftshaushalt weder zur europaweiten noch zur regionalen Stabilisierung einen signifikanten Beitrag leisten können. Für Stufe I und II der Wirtschafts- und Währungsunion dürfte dies kein größeres Problem aufwerfen, da Mitgliedstaaten nach wie vor die Möglichkeit haben, Wechselkursänderungen vorzunehmen, wenn sie von gravierenden ökonomischen Schocks betroffen werden.

III.3 Der gegenwärtige Stand der Verhandlungen

Während der portugiesischen Präsidentschaft in den ersten sechs Monaten dieses Jahres hat eine erste Lesung der Kommissionsvorschläge im Rat stattgefunden. Die Zwischenergebnisse dieser ersten Lesung sind in den Schlußfolgerungen des **Europäischen Rats von Lissabon** im Juni 1992 festgehalten. Bezüglich der Ausgaben wird die Agrarleitlinie bestätigt. Für die strukturpolitischen Maßnahmen soll der Kohäsionsfonds 1993 tätig werden, und, in Verbindung mit dem Strukturfonds, für die jeweiligen Regionen in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland einen "angemessenen Zuwachs zur Folge haben". Außerdem hat der Europäische Rat sich damit einverstanden erklärt, daß die neuen deutschen Bundesländer sowie Ost-Berlin durch die Strukturfonds in gleicher Weise behandelt werden, wie die bisherigen Ziel-I Regionen.

Für Maßnahmen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Außenpolitik hat der Europäische Rat beschlossen, die Mittel beträchtlich aufzustocken. Bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen wird die Notwendigkeit einer verstärkten Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen an Gemeinschaftsprogrammen betont. Auf der Einnahmenseite bestätigt der Europäische Rat, daß die Regressivität des eigenen Einnahmensystems korrigiert werden soll und diese Korrektur insbesondere Spanien, Portugal, Griechenland und Irland zugute kommen sollte.

Das Europäische Parlament hat die Kommissionsvorschläge weitgehend gutgeheißen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit es bereit sein wird, die abzusehenden Kürzungen in einer interinstitutionellen Vereinbarung mitzutragen.

Während der britischen Präsidentschaft sind die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten über das Delors-II-Paket weiter vorangetrieben worden. Die Diskussionen zwischen den Wirtschafts- und Finanzministern und den Außenministern erfolgt jetzt auf der Grundlage eines Entwurfs für die Schlußfolgerungen des **Gipfels in Edinburgh im Dezember** dieses Jahres. Wie üblich bei solchen Verhandlungen bleiben sehr viele Frage bis zur letzten Minute umstritten, doch läßt sich schon jetzt absehen, wie das Endergebnis in etwa aussehen wird.

Dementsprechend hat die Kommission einen neuen **Kompromißvorschlag** unterbreitet, der weitgehend dem entspricht, was Präsident Delors schon auf dem Gipfel in Lissabon als möglichen Kompromiß anvisiert hatte. Statt 1,37% für 1997 schlägt die Kommission jetzt als Kompromiß eine Obergrenze für die eigenen Einnahmen von 1,32% für 1999 vor. Für 1993 und 1994 soll der bisherige Satz von 1,2% unverändert beibehalten werden, so daß die notwendige Ratifizierung der neuen Einnahme Entscheidung durch die nationalen Parlamente erst 1994 erfolgen müßte.

Auf der **Einnahmenseite** dürfte der ursprüngliche Vorschlag der Kommission kompromißfähig sein, wenn die Änderung nicht gleich im ersten Jahr der eigenen Einnahmenentscheidung wirksam wird, sondern progressiv eingeführt wird. Aus politischen Gründen halte ich es für unwahrscheinlich, daß an dem gegenwärtigen System der Rückerstattung für das Vereinigte Königreich substantiell etwas geändert wird. Doch dies dürfte auch diesmal wieder eine der umstrittensten Fragen sein, die wahrscheinlich erst auf dem Gipfel selbst gelöst werden wird.

Gegenüber den ursprünglichen Ansätzen der Kommission für die **Ausgaben** wird im Kompromiß für 1997 eine Verringerung von etwa 10% vorgesehen. Von der **Kürzung** sind die Ausgaben für Forschung und europaweite Infrastrukturen (mit einem um etwa 25% verringerten Ansatz) und die Hilfe für Drittländer (Abschlag von 15%) besonders betroffen.

Auf dieser neuen Grundlage sollte es möglich sein, in Edinburgh das Delors-II-Paket in seinen Grundzügen zu **verabschieden**, auch wenn ein solcher positiver Ausgang der Verhandlungen durchaus noch nicht sichergestellt ist. Da für 1993 und 1994 eine Erhöhung der Eigenmittel nicht mehr anvisiert wird, würde die EG nicht automatisch in eine Finanzkrise gestürzt, wenn sich die Regierungschefs in Edinburgh nicht einigen; dennoch hielte ich eine Nichteinigung aber für eine weitere schwere Bürde in der gegenwärtig so schwierigen Phase der europäischen Einigungsbemühungen.

IV. ABBAU NATIONALER HAUSHALTSDEFIZITE

Der Abbau nationaler Haushaltsdefizite ist das **Kernstück der Konvergenzbemühungen** und **Konvergenzerfordernisse** auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion. Der Vertrag über die Europäische Union verlangt vor dem Übergang in die III. Stufe, daß ein hoher Grad an dauerhafter Konvergenz erreicht ist. Als Maßstab für die Prüfung werden vier Kriterien herangezogen:

- Erreichung eines hohen Grads an Preisstabilität,
- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit,
- Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems seit mindestens 2 Jahren,
- Dauerhaftigkeit der von den Mitgliedstaat erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt.

Die Vermeidung von übermäßigen Haushaltsdefiziten ist somit eine notwendige Bedingung für die Teilnahme an der dritten Stufe. Aber auch schon in der zweiten Stufe gibt es eine politische Verpflichtung zum Handeln; gemäß dem Vertrag "sind die Mitgliedstaaten bemüht, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden". Schließlich soll auch vor dem Übergang zur zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eine Bewertung der Fortschritte bei der Konvergenz insbesondere hinsichtlich der Preisstabilität und der Haushaltsdisziplin erfolgen.

IV.1. Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite

Durch den Maastricht Vertrag wird die nationale Haushaltspolitik einer **gemeinschaftlichen Disziplin** unterworfen, die Höhe und Finanzierung von Defiziten betrifft. Disziplin bezüglich der Finanzierung von Defiziten gilt von Beginn der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion an. Bei der Finanzierung darf es keine Bevorzugung durch Finanzinstitute oder Zentralbanken geben. Gemäß Artikel 104 sind Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten für die öffentliche Hand ebenso verboten, wie der

unmittelbare Erwerb von entsprechenden Schuldtiteln. Außerdem sind durch Artikel 104a Maßnahmen verboten, die nicht aus aufsichtsrechtlichen Gründen getroffen werden und einen bevorrechtigten Zugang der öffentlichen Hand zu den Finanzinstituten schaffen.

Vom Beginn der dritten Stufe an sind übermäßige öffentliche Defizite rechtsverbindlich zu vermeiden. Zur Überprüfung dieser Vorschrift sieht der Vertrag vor: Kriterien mit quantifizierten Referenzwerten; ein Verfahren zur Feststellung ob ein übermäßiges Defizit vorliegt; Empfehlungen an den Mitgliedstaat in die übermäßigen Defizite innerhalb einer bestimmten Frist beseitigen; und Sanktionen wie beispielsweise Geldbußen.

Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird insbesondere an Hand von **zwei Kriterien** geprüft, nämlich daran, ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt 3% nicht übersteigt; und ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt 60% nicht überschreitet.

Die **3%** des BIP für das Defizit und die **60%** für die Verschuldung sind Referenzwerte, deren Überschreitung nicht automatisch bedeutet, daß ein übermäßiges Defizit vorliegt. Für das Defizit wird zusätzlich geprüft, ob es im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe von 3% erreicht hat; und ob die 3% nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten werden und das Defizit in der Nähe der 3% bleibt. Aus den Verhandlungen über die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion, die zu den Ergebnissen von Maastricht führten, muß man schließen, daß der Wert von 3% des BIP sehr strikt anzuwenden sein wird. Insbesondere wurden 3% eindeutig dem Alternativvorschlag von 4% vorgezogen, so daß nach meiner Auffassung 4% nicht mehr als in der Nähe des Referenzwertes liegend betrachtet werden könnte.

Für die 60% des öffentlichen Schuldenstandes ist dagegen nicht so sehr die Einhaltung dieses Wertes an sich entscheidend, sondern die Dynamik der Entwicklung; der Mitgliedstaat muß nachweisen, daß die Verschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert von 60% nähert.

Das **Verfahren zur Feststellung**, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, beginnt damit, daß geprüft wird, ob ein Mitgliedstaat die Kriterien erfüllt. Wird ein Kriterium nicht erfüllt, so erstellt die Kommission einen Bericht, in dem auch andere Faktoren, wie das Verhältnis von Defizit zu öffentlichen Investitionsausgaben berücksichtigt werden. Wenn die Kommission ungeachtet der Erfüllung der Kriterien, die Gefahr eines übermäßigen Defizits in einem Mitgliedstaat sieht, kann sie in ähnlicher Weise einen Bericht erstellen. Der Kommissionsbericht wird von Experten der Mitgliedstaaten diskutiert, die dazu Stellung nehmen. Schließlich entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission, nach Prüfung der wirtschaftlichen Gesamtlage, ob ein übermäßiges Defizit besteht.

Daran anschließend wird dem Mitgliedstaat eine Frist gesetzt, binnen derer das übermäßige Defizit zu beseitigen ist. Stellt der Rat fest, daß innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen von dem betroffenen Mitgliedstaat getroffen worden sind, so kann er zunächst seine **Empfehlungen zum Abbau des Defizits veröffentlichen** und bei weiterer kontinuierlicher Untätigkeit des Mitgliedstaats, vier Arten von **Sanktionen** ergreifen. Es kann von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangt werden, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom

Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen; die Europäische Investitionsbank kann ersucht werden, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen; es können Geldbußen verhängt werden; und es kann vom Mitgliedstaat verlangt werden, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist.

IV.2. Öffentliche Finanzen und Konvergenzprogramme

Der gegenwärtige **Grad an Konvergenz** bezüglich der öffentlichen Finanzen in der EG ist **unbefriedigend**. Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Haushaltsdefizits für die Jahre 1989 bis 1993; die Zahlen für 1992 und 1993 sind die letzten Kommissionsschätzungen vom Oktober dieses Jahres. Außerdem werden in der Tabelle Schätzwerte für die öffentliche Schuld in % des BIP für 1992 und deren Veränderung gegenüber von 1991 gegeben.

Im Durchschnitt der Gemeinschaft sind die nationalen Haushaltsdefizite von 2,8% im Jahre 1989 auf 5,5% im Jahre 1993 kontinuierlich angestiegen. Der voraussichtliche Anstieg im Jahre 1992 und 1993 ist sicher teilweise auf die schlechte Wirtschaftslage in der Gemeinschaft zurückzuführen; außerdem müssen auch die Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung in Betracht gezogen werden zur Beurteilung der Lage. Doch auch unter Berücksichtigung dieser Faktoren scheint die Feststellung unumgänglich, daß Stufe I der Wirtschafts- und Währungsunion für die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten keine Konvergenzfortschritte erbracht hat, sondern im Gegenteil, der Eintritt in die zweite Stufe mit einer wesentlich schwereren Hypothek belastet ist, als dies zu Beginn der ersten Stufe der Fall war.

Für alle Mitgliedsländer bis auf Luxemburg gibt es Grund zur Sorge, doch ist die Schwere des Problems je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Wenn die Kommissionsvorausschätzungen sich bestätigen, bleibt Griechenland zwar ein weiter Weg bis zur Erfüllung der Konvergenzkriterien, aber der Abbau des Defizits von 19% im Jahre 1990 auf 9% im Jahre 1993 muß als ein großer Erfolg gewertet werden. In Italien dagegen bleibt das Defizit in der Größenordnung von 10% des BIP trotz verschiedener Anläufe und der erheblichen Anstrengungen der gegenwärtigen Regierung. Im Vereinigten Königreich reißt die Rezession ein tiefes Loch in die Staatskasse, doch bleibt die Verschuldung weiterhin eine der niedrigsten in der Gemeinschaft, so daß im Aufschwung der Trend umkehrbar erscheint. Portugal, Belgien und die Niederlande scheinen auf dem guten Weg zu sein, auch wenn die Fortschritte beim Abbau der Defizite langsam sind; für Belgien ist die höchste Verschuldung der EG natürlich eine besondere Bürde. Rein numerisch scheinen die Anstrengungen, die Spanien und Deutschland machen müssen um innerhalb der 3% Grenze zu bleiben, relativ bescheiden, doch sind die Spielräume in beiden Ländern sehr eng aufgrund der notwendigen hohen Investitionsanstrengungen. Für Irland, Dänemark und Frankreich dürften die Konvergenzkriterien ohne große politische Anstrengungen erfüllbar sein, wenn sich die wirtschaftliche Lage wieder verbessert.

Gemäß Artikel 109e des Vertrags über die Europäische Union sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, so weit erforderlich, mehrjährige Programme festzulegen, auf deren Grundlage die für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion notwendige dauerhafte Konvergenz gewährleistet werden soll. Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben bereits solche **Konvergenzprogramme** vorgelegt. Dies gilt für Belgien, Deutschland, Spanien, Irland, Italien, die Niederlande und Portugal. Die Konvergenzprogramme werden von der Kommission analysiert und im Rat

diskutiert. Die politische Verantwortung und die Durchführung bleiben aber in der uneingeschränkten Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

In den Konvergenzprogrammen ist ein Abbau der Haushaltsdefizite geplant; Tabelle 6 gibt die entsprechenden Daten. Die Konvergenzprogramme zielen darauf ab, bis 1996 das Defizit auf höchstens 3% reduziert zu haben. Außer für Italien sind die geplanten Werte für 1993 den letzten Vorausschätzungen durchaus ähnlich. Für Italien hat die Währungskrise mit der Abwertung der Lira die Planung zunichte gemacht. Bei der hohen Verschuldung schlagen sich die erhöhten Zinsen unmittelbar und erheblich auf der Aufgabenseite nieder. Außerdem haben sich die Wirtschaftsaussichten seit der Diskussion des italienischen Konvergenzprogrammes erheblich verschlechtert, womit ein signifikanter Verlust an Einnahmen einhergeht.

Die Anstrengungen, die in der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion auf die Mitgliedstaaten zukommen sind sehr schwerwiegend. Die Frage stellt sich somit, ob ein erfolgreicher Abbau der Defizite möglich sein wird. Die wirtschaftliche Entwicklung ist sicher ein wichtiger Faktor und ohne ein zufriedenstellendes Wirtschaftswachstum in den Jahren 1994 und 1995 wird die Aufgabe sicher noch wesentlich schwerer, doch zeigt die Erfahrung, wie auch die detaillierte ökonomische Analyse, daß ungenutzte Handlungsspielräume durchaus vorhanden sind.

IV.3. Handlungsspielräume

In der Vergangenheit ist es **Dänemark** und **Irland** gelungen, ihre Haushaltsdefizite abzubauen ohne wesentliche Wachstumsverluste hinnehmen zu müssen; Tabelle 7 gibt entsprechende Daten zur Haushaltskonsolidierung und zum Wirtschaftswachstum. Dänemark ist es in den Jahren 1982 bis 1985 gelungen, das Haushaltsdefizit von 9,1% auf 2,0% zu verringern. Gleichzeitig ist die Wirtschaft so schnell gewachsen, wie dies in vier aufeinanderfolgenden Jahren seit 1970 nicht mehr der Fall war. Vielleicht noch überraschender ist die Entwicklung in Irland, das in den Jahren 1986 bis 1989 ihr Defizit um nahezu 10 Prozentpunkte des BIP von 11,6 auf 2,2% verringern konnte und gleichzeitig von einer Rezession im Jahre 1986 zu einem Boom im Jahre 1989 kamen.

Wenn sich die Kommissionsvorausschätzungen für 1992 und 1993 bestätigen (und diese sind pessimistischer als die nationalen Vorausschätzungen) gelänge es auch Griechenland innerhalb von vier Jahren das Haushaltsdefizit um etwa 10 Prozentpunkte des BIP abzubauen. Auch wenn die absoluten Zahlen für das Wirtschaftswachstum in Griechenland sehr bescheiden ausfallen, ist der Vergleich mit dem Gemeinschaftsdurchschnitt ermutigend. Während 1990 Griechenland mit einem Defizit von nahezu 20% des BIP ein um etwa 3% schwächeres Wachstum als der Gemeinschaftsdurchschnitt hatte, ist es wahrscheinlich, daß Griechenland in den drei folgenden Jahren das durchschnittliche Wirtschaftswachstum der Gemeinschaft um durchschnittlich einen halben Prozentpunkt übertrifft.

Bei ausreichendem politischen Willen können also Haushaltsdefizite in kurzer Zeit um etwa 2 Prozentpunkte des BIP pro Jahr verringert werden. Außerdem zeigt die Erfahrung, wenn die öffentlichen Finanzen einmal in dieser Weise konsolidiert sind, wird auch in der weiteren Entwicklung großer Wert auf Haushaltsdisziplin gelegt; die politischen Befürworter einer laxen Haushaltsführung scheinen dann erheblich an Einfluß verloren zu haben.

Ist der politische Wille zum Abbau von Haushaltsdefiziten vorhanden, stellen sich für die einzelnen Regierungen zwei Fragen:

- welche Ausgabenkategorien können reduziert werden und/oder durch welche Einnahmearten können größere Mittel aufgebracht werden ?

- wie kann bei der Aufstellung und Durchführung des Haushalts sichergestellt werden, daß die politischen Absichten umgesetzt werden können; dies ist die Frage nach der Verbesserung der nationalen Haushaltsverfahren.

Zu beiden Fragen hat die DG II Experten gebeten, eine detaillierte ökonomische Analyse vorzunehmen. De Kam und andere sind der Frage nach den Möglichkeiten von Ausgabekürzungen und Einnahmeerhöhungen in fünf Mitgliedstaaten Belgien, Dänemark, Irland, Italien und den Niederlanden nachgegangen. Eine Synopsis ihrer Ergebnisse ist in Tabelle 8 zusammengefaßt.

Danach hat Italien sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite erhebliche Spielräume, um das Haushaltsdefizit zu verringern. Auf der Einnahmenseite wäre es möglich, die Sozialversicherungsabgaben und die Vermögenssteuer erheblich zu erhöhen. Auf der Ausgabenseite bieten sich Verkürzungen besonders die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben für Erziehung und die Subventionen an.

Die anderen untersuchten Mitgliedstaaten haben auf der Einnahmenseite ein wesentlich geringere Flexibilität. In Dänemark und Holland repräsentieren die Einnahmen schon mehr als 50% des Bruttoinlandsprodukts; wenn überhaupt ließe sich höchstens die Vermögenssteuer etwas erhöhen. Für Belgien und Irland käme ebenfalls eine Erhöhung der Vermögenssteuer in Frage; darüber hinaus könnten diese Staaten auch die Körperschaftssteuer erhöhen, auch wenn dies aufgrund ihrer Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen sicher nicht unproblematisch wäre. Auf der Ausgabenseite sind die Spielräume etwas größer, alle Länder könnten ihre Verteidigungsausgaben weiter reduzieren. Darüber hinaus scheint das Wohlfahrts- und Sozialversicherungssystem in Dänemark und Holland besonders großzügig und die Subventionierung der Wirtschaft teilweise übertrieben.

Zur Nutzung der vorhandenen Flexibilität auf der Einnahmen- und Ausgabenseite sollten die **Haushaltsverfahren** der Mitgliedstaaten soweit erforderlich verbessert werden. Auf der Grundlage von empirischen Untersuchungen der GD II über nationale Haushaltsverfahren hat von Hagen in einem gerade erschienenen Artikel die Frage untersucht, wie wichtig die Haushaltsverfahren für die Haushaltsdisziplin sind. Mit einer Reihe von ökonometrischen Tests kommt er zu der Aussage, daß drei Charakteristika der Haushaltsverfahren für die Haushaltsdisziplin besonders bedeutend sind.

Dem Regierungschef oder dem Finanzminister sollte eine Position von strategischer Dominanz über die Ressortminister eingeräumt werden, Abänderungen des Parlaments, die zu Ausgabenerhöhungen führen, sollten im Haushaltsverfahren durch die Notwendigkeit begrenzt werden, simultan entsprechende Steuererhöhungen zu beschließen; und in der Durchführung des Haushalts sollte es möglichst wenig Flexibilität für Übertragungen zwischen verschiedenen Ausgabekategorien und für den Transfer von Ausgabenermächtigungen von einem Jahr auf ein anderes geben.

Diese Ergebnisse legen es nahe, daß die Mitgliedstaaten ihre eigenen Gesetze und institutionellen Arrangements in Bezug auf Haushaltsaufstellung und -durchführung überdenken und in geeigneter Weise verbessern. Da aus der

vergleichenden Analyse der Verfahren in allen Mitgliedstaaten sicher eher geeignete Erkenntnisse gewonnen werden können, als wenn die Mitgliedstaaten auf sich selbst gestellt solche Verbesserungen ausarbeiten müssten, arbeiten wir gegenwärtig mit einem Juristen und einem Wirtschaftswissenschaftler zusammen, um konkrete Ideen zur Verbesserung der Verfahren in den Mitgliedstaaten zu entwickeln.

Wenn die Mitgliedstaaten von der Wichtigkeit der Verbesserung der Haushaltsverfahren überzeugt werden können, ließe sich in der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eine **kohärente Reform der nationalen Gesetzgebung** in dezentraler Weise durchführen. Diese würde in völliger Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip die gemeinschaftliche Disziplin bezüglich der Vermeidung übermäßiger Defizite ergänzen und die **Solidität der europäischen Finanzverfassung** entscheidend **verstärken**.

V. AUSBLICK

Auf dem Gipfel von Edinburgh werden mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Delors-II-Paket gleich zwei wichtige Fragen der europäischen Finanzverfassung verhandelt. Nach dem Ergebnis von Maastricht im Dezember des letzten Jahres könnten damit wiederum wichtige Weichenstellungen für die weitere europäische Integration vorgenommen werden.

Bezüglich der **Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips** sollte es möglich sein, Verfahren und Kriterien zu entwickeln, durch die die Konzentration der Gemeinschaft auf wichtige Aufgabenbereiche gefördert und die Gefahr ausufernder Zentralisierung eingedämmt wird. Doch sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß der europäische Integrationsprozeß wesentlich durch den politischen Willen und dem gemeinsamen Interesse an der Zusammenarbeit gespeist wird. Durch Kriterien und Verfahren können substantielle Konflikte in gewisse Bahnen gelenkt, aber nicht ausgeräumt werden.

Dies zeigt sich deutlich an den Konflikten, die die Verhandlungen zum **Delors-II-Paket** beherrschen. Auch wenn das Paket einer ernsthaften ökonomischen Subsidiaritätsprüfung standhält, werden damit die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten kaum erleichtert, insbesondere die Verteilungsgerechtigkeit des Gemeinschaftshaushaltes ist eine eminent politische Frage, die an die Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten im Interesse der weiteren Integration hohe Anforderungen stellt.

Mit einem positiven Abschluß der Verhandlungen zum Delors-II-Paket in Edinburgh würde ein deutliches Signal für die Entschlossenheit gesetzt, trotz der gegenwärtig kritischen politischen und wirtschaftlichen Lage auf dem durch Maastricht vorgezeichneten Weg voranzuschreiten. Darüber hinaus würde der Weg für Beitrittsverhandlungen mit den beitragswilligen EFTA-Staaten geebnet.

Zur einheitlichen europäischen Währung führt kein Weg an einer **Gesundung der öffentlichen Finanzen** vorbei. Anstrengungen werden notwendig sein für fast alle Mitgliedstaaten. Wenn sich die Wirtschaftslage verbessert, sind Handlungsspielräume zum mittelfristigen Abbau der Haushaltsdefizite vorhanden. Die positiven Erfahrungen mit der Haushaltskonsolidierung in Dänemark und Irland legen nahe, daß eine Gesundung der Staatsfinanzen unter günstigen Bedingungen nicht mit Wachstumseinbußen einhergehen muß.

Die Lösung der drei behandelten Probleme der europäischen Finanzverfassung ist eine unabdingbare **Voraussetzung für die Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft.**

Tabelle 1

Grad der Zentralisierung der Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen *

		Australien (1988)	Kanada (1988)	Deutschland (1987)	Schweiz (1984)	USA (1987)
(1)	Ausgaben (a) des Zentralstaates	19,5	19,0	28,7	18,5	21,5
(2)	Spezielle Ausgaben (b) des Zentralstaates	12,7	14,2	19,3	13,9	15,8
(3)	(1) - (2)	6,8	4,8	9,4	4,6	5,7
(4)	Gesamte Staats- ausgaben	36,8	45,4	47,4	38,1	36,4
(5)	(1) : (4)	53%	42%	61%	49%	59%
(6)	Einnahmen (c) des Zentral- staates	84%	55%	76%	73%	78%

- (a) abzüglich allgemeiner Zuweisungen an nachgeordnete staatliche Ebenen
- (b) für Verteidigung und öffentliche Ordnung, soziale Sicherheit und Wohlfahrt und Schuldzinsen.
- (c) Steuern und Sozialversicherungsabgaben

* Zeilen (1) - (4) in % des BIP

Quelle: DG II Berechnungen aus IWF Daten in "Government Finance Statistics"

Tabelle 2

Finanzpolitische Autonomie und Finanzausgleich in bestehenden Bundesstaaten

	Rangfolge der finanzpolitischen Autonomie	Rangfolge des interregionalen Einkommensausgleichs
Schweiz	1	5
USA	3	4
Kanada	2	3
Deutschland	4	2
Australien	5	1

Quelle: Kommission der EG: Eine Markt - Eine Währung. Europäische Wirtschaft Nr. 44, Oktober 1990, Tabelle 6.4, S. 168.

"1" bezieht sich auf den höchsten, "5" auf den niedrigsten Rang.

Anmerkung: Finanzpolitische Autonomie wird hier definiert als Autonomie in dreierlei Hinsicht: Einnahmequellen, Ausgabekompetenzen und Grad an Unabhängigkeit in bezug auf Verschuldung und Höhe des Haushaltsdefizits. Die Autonomie auf der Einnahmenseite wurde bewertet, indem man den prozentualen Anteil der ausschließlichen und konkurrierenden Steuern sowie nicht fiskalischen Einkünfte an den Gesamteinnahmen der Regionen betrachtete. Der Grad an Autonomie auf der Ausgabenseite wurde auf der Grundlage des Anteils der Ausgaben der Gliedstaaten und Kommunen an den Gesamtausgaben des Staates betrachtet (ohne Sozialversicherungsausgaben). Diese drei Kriterien zusammen ergeben eine recht klare Rangfolge der finanzpolitischen Autonomie.

Die Daten über den interregionalen Einkommensausgleich wurden aus dem MacDougall-Bericht abgeleitet und beziehen sich auf die durchschnittliche Verringerung der Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen den einzelnen Regionen.

Tabelle 3

Schätzungen des Grads der interregionalen Einkommensumverteilung und regionale Stabilisierung über die zentralen öffentlichen Finanzen in ausgewählten Bundes- und Einheitsstaaten

	Interregionale Umverteilung	Regionale Stabilisierung
USA	35-44% (Sachs and Sala-i-Martin, 1990) 25% (MacDougall, 1977)	10% (Von Hagen, 1991) (1) 28% (Bayoumi and Masson, 1991) 20% (Goodhart and Smith, 1992) 17% (Pisani-Ferry et al., 1992)
Kanada	30% (MacDougall)	17% (Bayoumi and Masson) 24% (Goodhart and Smith)
Deutschland	35% (MacDougall)	33-42% (Pisani-Ferry et al.)
Australien	50% (MacDougall)	--
Schweiz	15% (2) (MacDougall)	--
Frankreich	53% (MacDougall)	37% (Pisani-Ferry)
VK	34% (MacDougall)	34% (Goodhart and Smith)

(1)
(2)

nur Steuerseite
unvollständige Daten

Interregionale Umverteilung ist definiert als der Grad der Verringerung der regionalen Einkommensunterschiede durch die zentralen öffentlichen Finanzen.

Unter regionaler Stabilisierung versteht man das Ausmaß, in dem das verfügbare Regionaleinkommen nicht durch Veränderungen der lokalen realen Wirtschaftsleistung beeinflusst wird, d.h. wenn Veränderungen der realen Wirtschaftsleistung das Regionaleinkommen überhaupt nicht beeinflussen würden, läge die Stabilisierung bei 100 %.

Tabelle 4

Der Umverteilungseffekt der öffentlichen Finanzen in Föderationen

	Umverteilungskraft in %	in % des BIP
Bundessteuern und Sozialversicherungseinnahmen	4	15,0
Direkte öffentliche Ausgaben des Bundes (Verteidigung, Sozialversicherung usw.)	12	14,5
Zweckgebundene Zuweisungen des Bundes an die Gliedstaaten	7	2,5
Allgemeine Zuweisung des Bundes an die Gliedstaaten	12	1,2
INGESAMT	35	---

Quelle: MacDougall Bericht (1977)

Anmerkung: Auf der Grundlage von Daten für Deutschland, Australien, Kanada, die Schweiz und die USA zu Beginn der 70er Jahre. "Umverteilungskraft" wird definiert als der Grad (in Prozent), in dem die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Gliedstaaten durch öffentliche Finanzströme zwischen den Gliedstaaten ausgeglichen werden. Die Ziffern der Spalte "in % des BIP" geben die Ausgaben jeder Kategorie für den ungewichteten Durchschnitt der fünf Föderationen an.

Tabelle 5

Öffentliche Finanzen in der EG (in % des BIP)

	Haushaltsdefizit *					Öffentliche Schuld	
	1989	1990	1991	1992 (a)	1993 (a)	1992	Veränderung gegen 1991
B	-6,5	-5,3	-6,4	-6,3	-5,5	130,6	0,9
DK	0,5	-1,4	-2,0	-2,6	-2,1	72,7	1,0
D	0,1	-2,0	-3,2	-3,3	-3,8	44,3	2,3
GR	-17,7	-19,4	-16,0	-13,4	-9,1	104,0	0,7
E	-2,8	-4,0	-4,9	-4,8	-4,3	46,6	1,0
F	-1,1	-1,4	-1,8	-2,8	-3,2	49,1	0,7
IRL	-1,8	-2,6	-2,0	-2,2	-3,4	96,4	-3,4
I	-9,9	-11,0	-10,2	-10,5	-10,3	105,4	3,7
L	5,5	5,6	2,1	2,1	2,2	5,3	-1,0
NL	-5,2	-5,3	-2,5	-3,5	-3,5	80,6	0,9
P	-3,4	-5,5	-6,4	-5,5	-4,6	66,7	-1,8
UK	1,2	0,4	-1,2	-5,8	-7,0	43,7	3,8
EG	-2,8	-4,0	-4,6	-5,3	-5,5	62,3	2,0

* Nettokreditbedarf des Gesamtstaats

(a) Kommissionsschätzung von Oktober 1992

Tabelle 6

**Der geplante Abbau der Haushaltsdefizite in den nationalen
Konvergenzprogrammen (in % des BIP)**

	1993	1994	1995	1996
B	-5.2	-4.5	-3.8	-3.0
D*	-4.3	-3.5	-3.0	--
E	-3.5	-2.7	-1.8	-1.0
I	-6.7	-5.5	+0.6	--
NL	-3.3	-2.9	--	--
PO	Durchschnitt von -3.0 für 1993 - 95			

(*) Kommissionsberechnungen auf der Grundlage des deutschen Programms,
das eine abweichende Definition benutzt.

Tabelle 7

Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftswachstum in Dänemark, Irland und Griechenland

	DK 1982-85	IRL 1986-89	GR 1990-93
Entwicklung des Defizits			
Jahr 1	-9.1	-11.6	-19.6
Jahr 2	-7.2	-9.3	-16.0
Jahr 3	-4.1	-5.1	-13.4
Jahr 4	-2.0	-2.2	-9.1
Änderungen des realen BIP			
Jahr 1	3.0	0.5	-0.1
Jahr 2	2.5	4.6	1.8
Jahr 3	4.4	4.5	1.5
Jahr 4	4.3	6.4	1.8

Tabelle 8

Mögliche Einnahmenerhöhungen und Ausgabenkürzungen in Belgien, Dänemark, Irland und den Niederlanden.

	B	DK	IRL	I	NL
Einnahmen					
- Laufende Einnahmen (in % des BIP)	44.3	55.3	40.4	44.4	52.5
- Index der Möglichkeit, Einnahmen zu erhöhen (1)	+0.4	-0.7	+0.1	+1.7	-0.3
- Einnahmekategorien, in denen Erhöhungen möglich sind	Besteuerung von Unternehmensgewinnen Verbrauchssteuer Einkommensteuer	Vermögenssteuer	Besteuerung von Unternehmensgewinnen Mehrwertsteuer	Besteuerung von Unternehmensgewinnen Mehrwert- und Verbrauchssteuer Einkommensteuer	Einkommensteuer Vermögenssteuer
Einnahmekategorien in denen Erhöhungen besonders gut möglich sind	Vermögenssteuer	---	Vermögenssteuer	Sozialversicherungsbeiträge (2) Vermögenssteuer	
Ausgaben					
- Laufende Ausgaben ohne Zinszahlungen (in % des BIP)	39.7	49.5	36.3	43.2	50.4
- Zinszahlungen (in % des BIP)	10.9	7.3	8.3	10.6	6.2
- Index der Möglichkeit, Ausgaben zu kürzen (3)	+0.7	+1.1	+0.2	+1.1	+0.6

	B	DK	IRL	I	NL
- Ausgabenkategorien in denen Kürzungen möglich sind	Allgemeine öffentliche Leistungen Verteidigung Bildung Gesundheitswesen Soziale Sicherung Erwerbswirtschaftliche Aktivitäten	Allgemeine öffentliche Leistungen Verteidigung Bildung Wohnungsbau und kommunale Einrichtungen Erholungs-, kulturelle und religiöse Einrichtungen Erwerbswirtschaftliche Aktivitäten	Allgemeine öffentliche Leistungen Verteidigung Öffentliche Sicherheit und Ordnung Bildung Gesundheitswesen	Allgemeine öffentliche Leistungen Öffentliche Sicherheit und Ordnung Gesundheitswesen Soziale Sicherung Wohnungsbau und kommunale Einrichtungen Erholungs-, kulturelle und religiöse Einrichtungen	Verteidigung Wohnungsbau und kommunale Einrichtungen
- Ausgabekategorien, in denen Kürzungen besonders gut möglich sind	---	Soziale Sicherung	---	Verteidigung Bildung Erwerbswirtschaftliche Aktivitäten	Soziale Sicherung

(1) Hierbei handelt es sich um einen gewichtigen Index, d.h. die Plus- bzw. Minuszeichen, die vergeben wurden, um Potentiale für Einnahmeerhöhungen zu bewerten, wurden mit den Anteilen der funktionalen Ausgabenkategorien an den gesamten Ausgaben des jeweiligen Staates gewichtet. Da maximal zwei Plus- bzw. Minuszeichen vergeben wurden, bewegt sich der errechnete Index zwischen +2 und -2.

(2) Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern

(3) Dieser Index wurde analog zu dem auf der Einnahmenseite berechnet.

Quelle: De Haan, Sterks, de Kam: "Reeds in the Wind. Budget flexibility of EC Member States in the run-up of EMU". Expertenbeitrag für DG II. Groningen, 22.10.1992.

LITERATURVERZEICHNIS

Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion (1989), Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.

Bayoumi, T. und P. Mason (1991), Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe, IMF Working Paper.

Goodhart, C. und S. Smith (1992), "Stabilisation", in "The Economics of Community Public Finance", European Economy, special edition, erscheint demnächst.

Hagen, J. von (1992), Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities, "Economic Paper" Nr. 96 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

Kam, C.A. de, J. de Haan und C.G.M. Sterks (1992), Reeds in the wind? Budget flexibility of EC Member States in the run-up to Economic and Monetary Union, unveröffentlichtes Manuskript.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1976), Die Europäische Union, Bericht von Leo Tindemans an den Europäischen Rat, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 1/76.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1977), Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration ("Mac-Dougall-Bericht"), Band I, Brüssel, Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990), Ein Markt, eine Währung: Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion - eine Bewertung, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 44.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), Die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft in der Zeit bis 1997, Brüssel, KOM(92)2001.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), Von der einheitlichen europäischen Akte zu der Zeit nach Maastricht, Brüssel, KOM(92)2000.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), Interne Anweisung zur Subsidiarität (SEC(92)1935), Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), Das Subsidiaritätsprinzip, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, (SEC(92)1990), Brüssel.

Padoa-Schioppa, T. et al. (1987), Efficiency, stability and equity: a strategy for the evolution of the Economic System of the European Community, Oxford.

Pauly, M. (1973), Income redistribution as a public good, in: Journal of Public Economics, 2.

Pisani-Ferry, J., A. Italianer und R. Lescure (1992), Stabilization properties of budgetary systems: a simulation analysis, in: European Economy, special issue, erscheint demnächst.

Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1970), Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft ("Werner-Bericht"), Luxemburg.

Sachs, J. und X. Sala-i-Martin (1990), Federal fiscal policy and optimum currency areas, mimeo, Harvard University.

Tresch, R. (1981), Public finance: A normative theory, Business Publications, Texas.

Vertrag über die Europäische Union (EUV).