

# Perspektiven einer zukünftigen EU-Finanzverfassung

Friedrich Heinemann

Der Ausgestaltung der Finanzverfassung kommt eine Schlüsselrolle für die Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Politikebene in den kommenden Jahrzehnten zu. So verschieden die Meinungsäußerungen zur Zukunft der Finanzverfassung Europas auch sind, so ist dann auch eine Gemeinsamkeit der meisten Beiträge, dass sie nicht einfach beim Status quo verbleiben wollen. Dabei werden aus den bisherigen Erfahrungen vor dem Hintergrund der anstehenden Herausforderung von gewünschter Erweiterung und Vertiefung ganz unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen.

## Reformbedarf?

Repräsentanten unter anderem der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes sehen vor allem auf der Einnahmeseite grundlegenden Korrekturbedarf. Sie lehnen die bisherige Abhängigkeit der Gemeinschaft von so genannten „Eigenmitteln“ ab, die faktisch Beiträge der Mitgliedstaaten darstellen, und fordern eine größere finanzielle Autonomie unter maßgeblicher Mitverantwortung des Europäischen Parlaments. Kommissionspräsident Prodi hat diese Sichtweise in einer Rede vor den Fraktionsvorsitzenden des Parlaments folgendermaßen formuliert: „Die Haushaltsbehörde, das heißt das Parlament und der Rat, muss die ihrer demokratischen Legitimität entsprechende Befugnis erhalten, nicht nur über die Ausgaben, sondern auch über die Einnahmen zu entscheiden. Das ist ein Vorrecht aller Parlamente – leider nur nicht dieses Hohen Hauses.“<sup>41</sup> Dieses Argumentationsmuster ist nicht untypisch: Durch Bildung von Analogien wird von Merkmalen nationaler Fiskalstrukturen darauf geschlossen, wie eine europäische Finanzverfassung aussehen sollte. Allerdings sind solche Analogieschlüsse nicht ohne weiteres von Überzeugungskraft. Zum einen unterscheidet sich die europäische Verfassung in so vielen Merkmalen grundlegend von nationalen Verfassungen, dass auch nicht einfach bestimmte fiskalische Verfassungsmerkmale isoliert von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen werden können. Zum anderen darf auch nicht übersehen werden, dass die nationalen Fiskalverfassungen oftmals selbst erheblichen Reformbedarf aufweisen. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Beitrags, zunächst die Stärken und Schwächen der heutigen EU-Finanzverfassung zu identifizieren. Auf dieser Basis werden dann Merkmale einer künftigen EU-Finanzverfassung bis hin zu konkreten Reformvorschlägen abgeleitet.

## Kriterien

Die Beurteilung der Reformfordernisse des gemeinschaftlichen Fiskalsystems hängt naturgemäß davon ab, welche Kriterien herangezogen werden. Auch diese Analyse kommt nicht umhin, mit einer Kriterienauswahl und Kriterienbewertung zu beginnen.

---

Dr. Friedrich Heinemann, Senior Researcher am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, und Vorstandsmitglied des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. (AEI).

*Finanzautonomie*

Ein Kriterium, das vorwiegend in Positionen von Kommission und Parlament auftaucht, wird hier als möglicher Kompass auf der Suche nach einem zukünftigen Fiskalsystem verworfen: das der Autonomie der Europäischen Union. Haushaltskommissarin Schreyer<sup>2</sup> etwa beklagt, dass die von den Gründungsvätern beabsichtigte Finanzautonomie der Gemeinschaft im Laufe der Zeit erodiert ist und die somit eingetretene Abhängigkeit der Europäischen Union von faktischen Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten in Zukunft zu überwinden ist. Die Finanzautonomie der europäischen Politikebene ist aber nicht als Selbstzweck sondern allenfalls als ein Mittel zur Erreichung bestimmter übergeordneter Ziele anzuerkennen. Diese übergeordneten Ziele sind beispielsweise eine ausreichende Einnahmehasis zur Finanzierung wichtiger Integrationsprojekte oder ein disziplinierter und sparsamer Umgang mit Steuermitteln. Der Zusammenhang zwischen solchen Oberzielen und dem Autonomiegrad der Europäischen Union ist hingegen keinesfalls eindeutig.

*Integrationskompatibilität*

Es klingt zunächst einmal wie ein wenig nützlicher Allgemeinplatz, eine Finanzverfassung zu fordern, die kompatibel mit der allgemeinpolitischen Integrationszielsetzung ist. Hier wird das Kriterium in folgender Hinsicht konkretisiert und verwendet:

Eine Finanzverfassung ist nach dem hier zu Grunde gelegten Verständnis nur dann integrationskompatibel, wenn sie nicht zur ständigen Quelle von lähmenden Konflikten zwischen EU-Institutionen oder Mitgliedstaaten wird und diese Konflikte die Entscheidungsfähigkeit im Integrationsprozess beeinträchtigen. Außerdem muss eine solche Verfassung der europäischen Politikebene einen ausreichenden finanziellen Spielraum zur Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben eröffnen. Umgekehrt darf auch nicht ein zu großzügig bemessener finanzieller Rahmen zu einer Aufgabenkonzentration führen, die integrationspolitisch zum jeweiligen Zeitpunkt nicht gewünscht ist oder das Subsidiaritätsprinzip fiskalisch untergraben könnte. Die budgetären Resultate dieser Verfassung müssen sich der grundlegenden Akzeptanz breiter Bevölkerungskreise erfreuen, andernfalls schädigt eine Finanzverfassung die demokratische Unterstützung des Integrationsprozesses.

Es wird unmittelbar deutlich, dass dieses Verständnis einer integrationskompatiblen Finanzverfassung nichts zu tun hat mit der einfachen Gleichung „mehr europäische Integration bedeutet mehr Geld für das Brüsseler Budget“.

*Solidarität*

Eine der Aufgaben, welche die Europäische Union sich selbst gestellt hat, ist die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 2 EG-Vertrag). Folgende Gesichtspunkte sind zu berücksichtigen:

Die praktizierte Umverteilung sollte von einem demokratischen Grundkonsens getragen sein. Wenn gegen den Willen von Bevölkerungsmehrheiten in den belasteten Staaten umverteilt wird, dann kommt es zum Konflikt mit dem Kriterium der Integrations-

kompatibilität: die Finanzverfassung würde zu einer Belastung des Integrationsprozesses auf allen anderen Gebieten werden.

Nach dem hier zu Grunde liegenden Verständnis darf fehlende Akzeptanz der Umverteilung nicht durch Intransparenz beantwortet werden. Eine Verschleierung der Umverteilung ist keine Lösung, die kompatibel mit dem Leitbild einer demokratischen, transparenten und bürgernahen Gemeinschaft wäre. Die Akzeptanz der Umverteilung hängt maßgeblich davon ab, ob Transfers ihr eigentliches Ziel der „Hilfe zur Selbsthilfe“ erreichen. Die Geschichte der Fiskalpolitik ist voller Beispiele, in denen umfangreiche Transfers, die eigentlich Anstöße zur Konvergenz geben sollten, am Ende zu einer dauerhaften Transferabhängigkeit der betreffenden Regionen geführt haben.<sup>3</sup>

Der Grundkonsens zur Solidarität wird auch dann untergraben, wenn das Solidaritätsziel missbraucht wird, um etwa besonders einflussreiche Interessengruppen zu begünstigen, ohne dass dies durch eine wirklich überzeugende integrationspolitische Zielsetzung legitimiert werden kann.

#### *Transparenz und Budgetdisziplin*

Die Forderung nach mehr Transparenz spielt zu Recht eine dominierende Rolle in den Vorschlägen aus den EU-Organen zur Zukunft der EU-Finanzverfassung. Es ist wünschenswert, dass die Bürger zumindest eine grobe Vorstellung davon haben, wie viel Geld die Europäische Union wofür ausgibt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Determinanten der Budgetdisziplin äußerst komplex sind und Transparenz allein keine ausreichende Garantie für einen verantwortungsvollen Umgang mit Steuergeldern ist. Eine Ursache für die Neigung demokratischer Parlamente zur exzessiven Ausgabenpolitik ist die so genannte „Common pool“-Problematik<sup>4</sup>: Die Finanzierung von Leistungen für bestimmte Gruppen oder Wahlkreise aus dem allgemeinen Steuertopf lässt diese Maßnahmen aus Sicht des einzelnen Abgeordneten immer sehr preiswert erscheinen. Ein durch eine gemeinschaftsweite Steuer finanziertes Programm zu Gunsten des eigenen Wahlkreises ist für den einzelnen Abgeordneten politisch attraktiv. Ohne eine Disziplinierung durch zusätzliche Restriktionen kann das daraus resultierende Verhalten aller Abgeordneten die Budgetdisziplin untergraben. Diese Problematik ist auch nicht durch Transparenz allein zu lösen, weil die Verlockungen zur Pflege des Wahlkreises auch mit vollständiger Klarheit ihrer Finanzierung bestehen bleiben.

Transparenz ist hilfreich, sie allein garantiert aber nicht einen disziplinierten Umgang mit Steuergeldern durch die Haushaltsbehörde. Optionen für eine künftige Finanzverfassung sind also daraufhin zu überprüfen, ob sie im umfassenden Sinn Budgetdisziplin gewährleisten.

#### *Steuerpolitische Ziele*

Die anstehenden Weichenstellungen für die Einnahmeseite des Brüsseler Budgets sollten in Übereinstimmung mit den Prinzipien einer effizienten Steuerpolitik für den Binnenmarkt stehen. Bekanntermaßen ist die Frage der notwendigen und wünschenswerten Harmonisie-

rung der nationalen Steuern umstritten. Im Kern geht es um die Frage, ob Steuerwettbewerb zwischen den EU-Staaten als nützlich oder schädlich zu beurteilen ist. Die These vom „schädlichen Steuerwettbewerb“ erfreut sich in der Politik zwar hoher Beliebtheit, ist empirisch aber nur schwach belegt.<sup>5</sup> In breiten Teilen der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird dann auch der Steuerwettbewerb in der Tradition von Brennan und Buchanan sehr viel positiver beurteilt.<sup>6</sup> Dieser Wettbewerb schützt demnach den Steuerzahler vor übermäßiger Besteuerung, die sich aus den Präferenzen von Bürokraten und Interessengruppen in einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne Abwanderungsoption ergeben würde. Durch die Möglichkeit zur Abwanderung oder auch durch den Verweis auf erfolgreicher wirtschaftende Nachbarstaaten können Wähler und Unternehmen die Politik zur Disziplin zwingen.

Zwischen den polaren Sichtweisen vom schädlichen und nützlichen Steuerwettbewerb wird hier im Hinblick auf die Beurteilung möglicher neuer EU-Eigenmittel eine mittlere Position eingenommen: Auf der einen Seite ist anzuerkennen, dass bestimmte steuerpolitische Ziele (beispielsweise Internalisierung von Umweltexternalitäten) durch rein nationale Lösungen in einem Binnenmarkt nicht sinnvoll zu verfolgen sind. Auf der anderen Seite wird die grundsätzlich nützliche Rolle des Standortwettbewerbs zur Disziplinierung der nationalen Politik bejaht. Das Problem vieler EU-Staaten ist heute nicht eine zu geringe Staatsquote sondern eine zu hohe Abgabenbelastung von Kapital und Arbeit. Wenn der Standortwettbewerb auf ein Absinken der Staatsquoten hinwirkt, ist dies zu begrüßen und ein Beitrag zu einer verbesserten Wachstumsperspektive für die europäischen Volkswirtschaften.

### Beurteilung des Status quo

In der nun folgenden Beurteilung des Status quo des europäischen Fiskalsystems wird zunächst herausgearbeitet, an welchen Stellen sich die europäischen Strukturen in besonderer Weise von typischen Strukturen nationaler Fiskalsysteme unterscheiden. Im Anschluss daran werden dann die Stärken und Schwächen des Status quo im Licht obiger Kriterien analysiert.

#### *Einnahmeseite*

Im Vergleich zu nationalstaatlichen Budgets sind auf der Einnahmeseite des EU-Budgets bemerkenswerte Unterschiede zu konstatieren. Der Terminus „Eigenmittel“ für die Einnahmequelle der Gemeinschaft ist dabei in gewisser Hinsicht irreführend. Zwar handelt es sich juristisch tatsächlich um Eigenmittel in dem Sinne, dass sie auf der Basis einer bindenden Vereinbarung der Gemeinschaft zur Verfügung stehen und diesbezüglich die Mitgliedstaaten in einer Zahlungspflicht stehen. Der Terminus „Eigenmittel“ suggeriert aber eben auch eine eigenständige Gestaltungsmöglichkeit der Einnahmeseite durch die Haushaltsorgane der Gemeinschaft, was jedoch nicht der Fall ist.

Im Unterschied zur europäischen Ebene umfasst das Budgetrecht auf der nationalen Ebene nicht nur die Entscheidung über Höhe und Struktur der Ausgaben, sondern beinhaltet auch umfassende Kompetenzen zur Finanzierung dieser Ausgaben. Typischerweise verfügt der Haushaltsgesetzgeber im Nationalstaat mit der Verschuldungs- und Steuerkompetenz über zwei wesentliche fiskalische Freiheitsgrade, die den EU-Haushaltsorganen nicht zur Verfügung stehen.

*Die Bestimmung der Ausgabeseite*

Die Haushaltsbehörde, die über die Ausgaben entscheidet, besteht aus Rat und Parlament. Wichtig ist dabei die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben. Das Parlament entscheidet in letzter Instanz über die nicht-obligatorischen Ausgaben, der Rat über die obligatorischen Ausgaben.<sup>7</sup> Die Haushaltsbehörde hat sich dabei den Spielraum zur Gestaltung der Ausgabeseite im jährlichen Haushaltsverfahren selbst durch das Instrument der Finanziellen Vorausschau begrenzt: Seit 1988 orientieren sich Kommission, Rat und Parlament im jährlichen Budgetprozess an einem jeweils für mehrere Jahre festgelegten Finanzrahmen, auf den sich diese Akteure in einer interinstitutionellen Vereinbarung verbindlich verpflichtet haben. Die Vorgaben der finanziellen Vorausschau bestimmen auch die Gewichte der einzelnen Ausgabekategorien: Nach wie vor ist danach bei einem Haushaltsvolumen von 98,6 Milliarden Euro für 2002 (Verpflichtungsermächtigungen) die Agrarpolitik mit einem Anteil von 45,2 Prozent der quantitativ bedeutsamste Politikbereich. Es folgt mit 34,5 Prozent die Strukturpolitik. Auf die Internen Politikbereiche (darunter ist die Forschungsförderung die größte Position) entfallen 6,5 Prozent, auf die Externen Politikbereiche 8,5 Prozent. Neben einer Reserveposition (0,2 Prozent) schlagen schließlich die Verwaltungsausgaben für die EU-Organen mit 5,2 Prozent zu Buche.<sup>8</sup>

Schon der Blick auf diese wenigen Zahlen macht deutlich, dass sich auch die Ausgabeseite des Brüsseler Budgets grundlegend von derjenigen typischer nationaler Haushalte unterscheidet. Die gemessen am Finanzvolumen wichtigste fiskalische Aufgabe der Europäischen Union ist nach wie vor die Subventionierung des landwirtschaftlichen Sektors. Damit dominiert hier ein Ausgabentypus, der auf nationaler Ebene – nicht zuletzt aufgrund des gemeinschaftlichen Beihilfeverbots – nur noch eine sehr geringe Bedeutung in den öffentlichen Haushalten hat. Es existiert eine bemerkenswerte systematische Inkonsistenz: Die Europäische Union, die sich in der Binnenmarktpolitik einem marktwirtschaftlichen Ansatz mit Beihilfeverbot und Wettbewerbskontrolle verschrieben hat, ist in ihrer budgetären Realität zuallererst ein Zweckverband zur Subventionierung einer einzelnen Branche mit rückläufiger gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.

Ein weiteres auffälliges Merkmal des europäischen Budgets ist, dass mit der Agrar- und Strukturpolitik der ganz überwiegende Anteil des Haushalts der Realisierung von Umverteilungseffekten zwischen den Mitgliedstaaten dient und die Finanzierung eigentlicher europäischer Politikfelder (Interne Politiken und Außenpolitik) nur eine relativ unbedeutende Rolle spielt. Folkers charakterisiert diese Ausgabestruktur treffend mit dem Bild eines Sportclubs, „der 10% seiner Beitragseinnahmen für die gemeinsamen sportlichen Aktivitäten aufwendet und die übrigen 90% an die Mitglieder mit der Maßgabe ausschüttet, sie für eigene Zwecke wie Wohnungssanierung, Gesundheitsvorsorge usw. zu verwenden“.<sup>9</sup>

*Ein Finanzsystem sui generis*

Die hier beschriebenen Merkmale des Status quo der EU-Finanzverfassung machen deutlich, dass partielle Analogieschlüsse zwischen den nationalen Fiskalsystemen und dem europäischen Fiskalsystem nicht angebracht sind: Man kann nicht einfach deshalb, weil der nationale Haushaltsgesetzgeber über eine Steuerkompetenz verfügt, diese auch für den europäischen Haushaltsgesetzgeber reklamieren, ohne die besondere Ausgabestruktur des

europäischen Budgets zur Kenntnis zu nehmen. Eine Steuerkompetenz eines Parlaments ist natürlich völlig anders zu beurteilen, wenn dieses Parlament im Wesentlichen über Transfers und Subventionen mit massiven regionalen Umverteilungswirkungen zu entscheiden hat, als wenn es vorrangig um die Finanzierung gesamtstaatlicher öffentlicher Güter geht. Das heutige Eigenmittelsystem der Europäischen Union ohne Steuer- und Defizitkompetenz ist ja möglicherweise deshalb angemessen, weil ein Transfer- und Subventionsbudget anders zu finanzieren ist als ein nationaler Haushalt, in dem diese Posten nur eine untergeordnete Rolle aufweisen. Damit ist ein wichtiger Zwischenbefund für die anschließende Reformdiskussion gewonnen: Ausgewogene Reformkonzeptionen sollten nicht einseitig nur die Einnahme- oder nur die Ausgabeseite im Blick haben, sondern beide Seiten des Budgets und mögliche Wechselwirkungen zwischen Reformen dieser beiden Seiten berücksichtigen.

Im Folgenden soll nun der Status quo des EU-Finanzsystems im Lichte der oben entwickelten Liste von als relevant erachteten Kriterien überprüft werden.

### *Integrationskompatibilität*

Betrachtet man zunächst die Frage, ob das gegenwärtige Finanzsystem eine Quelle lähmender Konflikte darstellt und somit zur dauerhaften Belastung des Integrationsprozesses führt, so fällt die Antwort zufrieden stellend aus: Die Etablierung eines für die Akteure verbindlichen mittelfristigen Finanzrahmens hat sich seit 1988 als erfolgreich erwiesen, zuvor regelmäßig auftretende Krisen im jährlichen Haushaltsprozess zu vermeiden.

Intensiv werden die Auseinandersetzungen um das Budget im heutigen System immer dann ausgetragen, wenn es um die Setzung neuer längerfristiger Rahmendaten geht, wie zuletzt in den Verhandlungen um die Agenda 2000 oder aktuell in den ersten Vorverhandlungen über die neue ab 2007 geltende Vorausschau. Nach allen seit 1988 gesammelten Erfahrungen ist durch die geringere Frequenz dieser konfliktträchtigen Verhandlungen aber ein gangbarer und konstruktiver Weg zur Kanalisation der Interessengegensätze gefunden, die sich somit nicht weiter schädlich auf das Tagesgeschäft der Europäischen Union auswirken.

Integrationspolitisch ist es weiterhin von Bedeutung, dass der finanzielle Spielraum der Gemeinschaft einerseits großzügig genug ist, um die zugewiesenen Aufgaben bewältigen zu können, und andererseits restriktiv genug ist, um Verschwendung und Zentralisierungsgefahren einzudämmen. Natürlich ist eine objektive Beurteilung, inwieweit diese Gratwanderung in den letzten Jahren gelungen ist, schwierig. Es dürfte aber schwerlich zu argumentieren sein, dass wichtige integrationspolitische Anliegen an der Verfügbarkeit der finanziellen Ressourcen gescheitert sind: Während 1960 die Gemeinschaftsausgaben noch bei knapp 60 Millionen ECU lagen, ist dieser Wert 1970 auf 3,6 Milliarden ECU, 1980 auf 16,5 Milliarden ECU, 1990 auf 45,6 Milliarden ECU<sup>10</sup> und bis 2002 gemäß Haushaltsplan auf 95,7 Milliarden Euro angestiegen.<sup>11</sup> Die geradezu explosive relative Haushaltsexpansion der Sechzigerjahre hat sich zwar mit steigendem absoluten Volumen des Haushalts deutlich abgemildert. Immer noch werden aber durchaus stattliche jährliche Zuwachsraten erzielt, im Durchschnitt der Neunzigerjahre lagen diese bei gut sieben Prozent.

Im Licht des Kriteriums der Integrationskompatibilität dürfte der Aspekt der allgemeinen Akzeptanz des Systems besonders kritisch ausfallen. In den Nettozahlerstaaten ist das EU-

Finanzsystem heute nicht von einem breiten Konsens der Bürger getragen. Auch wenn Eurobarometer die Frage „Meinen Sie, dass die finanzielle Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten fair geregelt ist?“ leider nicht stellt (warum eigentlich nicht?), sollte man sich über die Antwort der Bürger in den Nettoszahlerstaaten auf diese Frage keine Illusionen machen: Die finanzielle Belastung durch EU-Beitragszahlungen wird in den Geberländern von einem großen, wenn nicht sogar überwiegenden Anteil der Bevölkerung als unfair empfunden. Die über Agrar- und Strukturpolitik verlaufende Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten kann sich somit nicht auf einen Grundkonsens der EU-Bürger berufen – ein Umstand, der eine ständige Quelle der Unzufriedenheit vieler Bürger mit der Europäischen Union ist und damit eine Belastung des Integrationsprozesses darstellt.

### *Solidarität*

Das erste Problem der heutigen Finanzverfassung im Hinblick auf das Solidaritätsziel wurde bereits genannt: Der Ressourcentransfer zwischen den Mitgliedstaaten kann sich nicht auf einen weitgehenden Grundkonsens der Bürger berufen. Im Hinblick auf die Abwicklung dieses Ressourcentransfers bestehen aber weitere Probleme:

Die Umverteilung ist durch ihre Abwicklung über Agrar- und Strukturpolitik nicht sonderlich transparent gestaltet. Inwieweit die über das EU-Budget praktizierte Solidarität zwischen ärmeren und wohlhabenderen Staaten als Hilfe zur Selbsthilfe wirkt oder aber Gefahren dauerhafter Transferabhängigkeit mit sich bringt, ist umstritten. Immerhin existiert mit Irland nun ein erfolgreicher Beispielfall, in dem ein Land nach Jahren großzügiger finanzieller Hilfen aus dem EU-Haushalt zu Wohlstand gekommen ist. Ob die EU-Transfers allerdings ursächlich für diesen Erfolg waren, ist schwer zu beweisen, zumal gleich großzügige Transfers in den Fällen Portugals, Griechenlands und Spaniens nicht zu einem ähnlich eindrucksvollen Erfolg geführt haben.

Eindeutig negativ bei der heute praktizierten institutionellen Abwicklung der europäischen Solidarität ist das anhaltend starke Gewicht der landwirtschaftlichen Subventionen zu beurteilen. Die Größe des landwirtschaftlichen Sektors in einem Mitgliedstaat ist ein sehr ungenauer Indikator der Bedürftigkeit eines Landes. Die ansonsten kaum rational begründbare massive Begünstigung einer kleinen Bevölkerungsgruppe ist verständlich, wenn man die Theorie der Interessengruppen heranzieht:<sup>12</sup> Eine gut organisierte und politisch einflussreiche Interessengruppe wie die der Landwirte kann eher eine Begünstigung durch Subventionen oder schützende Regulierung erhalten als schlecht organisierte Gruppierungen wie die der Steuerzahler.

Insgesamt sind also in Bezug auf die heutige Abwicklung des Solidaritätsziels im EU-Finanzsystem Defizite zu konstatieren. Von einem vom Grundkonsens getragenen und effizienten Umverteilungssystem ohne ungebührlichen Einfluss bestimmter Lobbies kann nicht die Rede sein.

### *Transparenz*

Es wurde bereits erwähnt, dass die Transparenz des EU-Finanzsystems im Hinblick auf die Umverteilungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten nur eingeschränkt gegeben ist. Transpa-

renzprobleme stellen sich aber noch in einer sehr viel grundsätzlicheren Hinsicht: Die Bürger Europas werden im heutigen System weitgehend im Unklaren darüber gelassen, welche Kosten sie individuell durch die Tätigkeit der europäischen Politikebene zu tragen haben. Dies gilt in verschiedener Hinsicht: Die Finanzierung im Eigenmittelsystem erfolgt im Wesentlichen durch Abführungen aus den nationalen Steuereinnahmen. Der nationale Steuerzahler erfährt nicht, welche Anteile seiner Steuerlast europäisch verursacht werden. Noch größer ist die Intransparenz im Hinblick auf die nicht-budgetären Kosten der europäischen Politik: So verursacht das protektionistische und planwirtschaftlich konstruierte System der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ja nicht nur direkte budgetäre Kosten in Form der vom Steuerzahler zu finanzierenden Subventionszahlungen sondern auch Kosten in Form von unnötig hohen Lebensmittelpreisen. Die so unmittelbar durch ein EU-Politikfeld verursachten Belastungen des europäischen Konsumenten sind in hohem Maße intransparent – ein Umstand, der es der Politik erleichtert, eine politisch wichtige Interessengruppe auf Kosten der Allgemeinheit zu privilegieren.

Des Weiteren ist auch kaum messbar, welche administrativen Kosten die europäische Politik insgesamt verursacht: Die nationalen Verwaltungen sind heute zu einem guten Teil damit beschäftigt, europäisch gesetztes Recht zu administrieren. Es ist ein beliebtes Argumentationsmuster, die Sparsamkeit der europäischen Politikebene durch Vergleiche zwischen dem Personal der Europäischen Union und dem Personal einer mittleren Großstadt zu belegen. Diese Vorgehensweise entbehrt aber durch die grobe Unterschätzung der EU-verursachten Bürokratiekosten jeglicher seriöser Grundlage.

Diese Überlegungen zeigen, dass die Kosten-Intransparenz der europäischen Politikebene vielfältige Ursachen hat. Diese weite Perspektive macht auch bereits deutlich, dass das Argument, eine EU-Steuer könne das Transparenzproblem überwinden, nur bedingt korrekt ist. Der Gewinn an Transparenz wäre zwar ohne Zweifel im Hinblick auf die direkten budgetären Kosten der gemeinschaftlichen Tätigkeit gegeben, diese Kosten stellen aber nur einen Teilaspekt der Gesamtkostenbelastung dar.

### *Budgetdisziplin*

Bei allen Zweifeln an der Effizienz der Mittelverwendung auf europäischer Ebene gibt es im heutigen System auch Anzeichen, dass der Status quo durch ein Mindestmaß an Budgetdisziplin gekennzeichnet ist. So ist es in den letzten Jahren auffällig, dass die in der finanziellen Vorausschau gesetzten Obergrenzen des Budgets im Haushaltsprozess regelmäßig deutlich unterschritten worden sind. Bei der Ursachenforschung für diesen Erfolg sind zwei in Kombination wirkende Faktoren zu nennen: die starke Stellung des Rats im EU-Haushaltsverfahren und das heutige Eigenmittelsystem. Das Eigenmittelsystem schafft in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung eine unmittelbare Beziehung zwischen EU-Haushalt und nationalen Haushalten. Gelingt es den Mitgliedstaaten, durch ihren Einfluss im Rat eine Absenkung des EU-Haushalts durchzusetzen, dann schlägt sich das in den nationalen Haushalten unmittelbar entlastend in Form von geringeren Abführungen oder Rücküberweisungen nieder. Die Ratsvertreter, die in ihren Heimatländern unter starkem fiskalischen Druck stehen, haben somit einen Anreiz, diesen Druck auf der europäischen Ebene weiterzugeben, um national mehr Budgetspielraum zu gewinnen. Auch werden die Eigenmittelbeiträge in vielen Mitgliedstaaten in den innerstaatlichen Haushaltsplänen ausgewiesen und

es können sich die nationalen Parlamente jährlich zu diesen Abführungen äußern.<sup>13</sup> Diese Restriktionen werden von Seiten der Europäischen Kommission zwar aus gut nachvollziehbaren Motiven als ungebührliche Einflussnahme beklagt – unter dem Gesichtspunkt der Budgetdisziplin und der Interessen des europäischen Steuerzahlers sind derartige zusätzliche Kontrollen aber begrüßenswert.

### *Steuerpolitische Ziele*

Eine weitgehende Harmonisierung nationaler Steuersysteme steht in der Gemeinschaft nicht auf der Tagesordnung der Integrationspolitik der kommenden Jahre. Auf einzelnen eng umgrenzten Gebieten (beispielsweise Unternehmenssteuern, Zinsbesteuerung) werden politisch und ökonomisch gut begründete Versuche unternommen, wettbewerbsverzerrende Steuerpraktiken zu überwinden. Im Grundsatz bleibt damit aber das Prinzip einer weitgehenden nationalen Steuersouveränität unumstritten – eine Grundentscheidung, die gerade auch im Hinblick auf das zuvor beleuchtete Kriterium der Budgetdisziplin sinnvoll ist. Der Wettbewerb der EU-Mitgliedstaaten um mobile Steuerzahler setzt keine unwesentlichen Anreize zur Disziplinierung der Haushaltspolitiker.

Das europäische Fiskalsystem ist vom Disziplinierungsdruck des Steuerwettbewerbs durch die Eigenarten des Eigenmittelsystems weitgehend verschont. Dieser Umstand dürfte auch eine Erklärung dafür sein, dass die Subventionslastigkeit des EU-Budgets so lange Bestand haben konnte. Unterliegt ein öffentlicher Haushalt dem Steuer- und Standortwettbewerb, dann stellt ein überragendes Gewicht sektoraler Erhaltungssubventionen sicherlich kein stabiles Gleichgewicht dar.

Bezogen auf das europäische Budget würde aber auch kein Übergang zur Steuerfinanzierung die nützlichen Mechanismen des Steuerwettbewerbs aktivieren können. Eine europäisch gesetzte Steuer wäre definitionsgemäß in der gesamten Europäischen Union einheitlich, niemand könnte dieser Steuer durch Verlagerung von Wohnsitz oder Betriebsstätte in einen anderen Mitgliedstaat ausweichen. Eine Steuerfinanzierung der Europäischen Union würde im Vergleich zum heutigen System der EU-Finanzierung aus dem nationalen Steueraufkommen eher mit geringeren Restriktionen des Standort- und Steuerwettbewerbs konfrontiert sein und daher die Fiskaldisziplin des europäischen Mehrebenensystems in der Tendenz verringern.

### *Gesamtbeurteilung vor dem Hintergrund der Erweiterung*

Es ist deutlich geworden, dass sich das EU-Finanzsystem erheblich von typischen nationalen Systemen unterscheidet – und zwar auf beiden Seiten des Budgets. Die Besonderheiten auf beiden Seiten des Budgets entbehren dabei nicht einer gewissen logischen Konsistenz: Die geringe Autonomie auf der Einnahmeseite kann als folgerichtiges Merkmal der Schwerpunktsetzung auf der Ausgabeseite angesehen werden: Weil die Mitgliedstaaten über das EU-Budget in erster Linie die Pflege wichtiger nationaler Interessengruppen – der Landwirte – und die Abwicklung politisch gewollter zwischenstaatlicher Umverteilung betreiben, haben sie sich folgerichtig auch eine maßgebliche Position bei der Bestimmung des Budgetvolumens und seiner Finanzierung gesichert. Auch ist die Einstimmigkeit, mit der neue

Eigenmittelbeschlüsse zu verabschieden sind, durchaus folgerichtig angesichts des Umverteilungscharakters der europäischen Politikfelder: Die Einstimmigkeit ist für die Geberländer eine wichtige (und durchaus legitime) Garantie dafür, dass es nicht zur ungebührlichen Ausbeutung von überstimmten Minderheiten durch eine Ausweitung der umverteilungsinintensiven Politiken kommt.

Damit ist für die nun folgende Reformdiskussion zu den Optionen einer künftigen EU-Finanzverfassung eine wichtige Einsicht gewonnen: Tief greifende Änderungen am Eigennittelsystem sind mit Vorsicht zu betrachten, solange die Ausgabeseite des Budgets derartig von Agrar- und Strukturpolitiken dominiert bleibt.

Die Erfahrungen im Erweiterungsprozess und in den Beitrittsverhandlungen haben eindrucksvoll belegt, dass isolierte „Reparaturmaßnahmen“ auf der Einnahmeseite des EU-Haushalts kaum geeignet wären, die Ineffizienzen im heutigen System zu verringern. Zwar würde die Beseitigung von Restriktionen auf der Einnahmeseite, etwa in Form der autonomen Erhebung einer ergiebigen europaweiten Steuer, die unmittelbare budgetäre Brisanz dieser Probleme kurzfristig lösen können. Auf Dauer würden die Schwierigkeiten durch eine solche Scheinlösung aber verschärft, weil der Reformdruck zur Umgestaltung des EU-Budgets verloren ginge. In gewisser Weise würden ja die Probleme einfach nur finanziert und nicht gelöst. Gerade auch vor dem Hintergrund der Erweiterung sind daher einseitig an der Einnahmeseite ansetzende Reformvorschläge kritisch zu betrachten.

## Beurteilung gängiger Reformoptionen

### *Kernforderungen der Reformdebatte*

Bei allen Variationen, die zur Frage der künftigen EU-Finanzverfassung in letzter Zeit zu Tage getreten sind, waren die beiden folgenden Elemente einer reformierten Finanzverfassung häufig zu hören:<sup>14</sup>

- die Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren und Mitentscheidungsverfahren für alle Haushaltsfragen;
- eine europäische Steuer, die die bisherigen Eigenmittel ersetzen oder ergänzen soll.

In Bezug auf die Idee einer europäischen Steuer wird eine Beurteilung allerdings dadurch erschwert, dass viele Detailfragen offen bleiben. Dies betrifft insbesondere folgende Fragestellungen:

*Erstens:* Mit welchem Entscheidungsverfahren soll über eine europäische Steuer entschieden werden?

Es ist zwar eindeutig, dass nach dem Willen der Befürworter das Parlament hier ein erhebliches Mitspracherecht erhalten soll. Zu spezifizieren wäre aber vor allem, welchen Einfluss der Rat behielte. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob ein Steuerbeschluss auch ohne Einstimmigkeit im Rat möglich werden soll.

*Zweitens:* Soll an der Einrichtung der einstimmig zu verabschiedenden finanziellen Vorausschau festgehalten werden?

Diese Institution gehört heute zur de facto Fiskalverfassung der Europäischen Union und erfüllt, wie in den vorhergehenden Abschnitten analysiert, als konfliktkanalisierendes Instrument eine wichtige Funktion unter anderem dadurch, dass für einen mehrjährigen Zeitraum verbindliche Budgetobergrenzen gesetzt werden. Eine EU-Steuerkompetenz unter Wegfall dieser Restriktionen würde größere Risiken einer übermäßigen Budgetexpansion mit sich bringen, als wenn es bei der verbindlichen finanziellen Vorausschau bliebe. Im Machtgefüge der EU-Organen sichert diese finanzielle Vorausschau dem Rat erheblichen Einfluss, weil die Verabschiedung Einstimmigkeit der Regierungen voraussetzt, insofern ist diese Frage eng mit der vorherigen verknüpft.

Und *drittens:* Welche Steuerart soll konkret in die Kompetenz der europäischen Politik-ebene überführt werden?

Die Kommission hat hier im Eigenmittelbericht von 1998 zwar bereits recht umfangreiche Analysen über die Vor- und Nachteile einzelner Steuerarten vorgelegt,<sup>15</sup> ein eindeutiger Favorit hat sich aber noch nicht herauskristallisiert.

#### *Einseitiger Fokus auf Einnahmeseite*

Nach der vorausgegangenen Status-quo-Analyse zu den Problemen der EU-Finanzverfassung fällt ein zentrales Defizit dieser Reformdiskussion unmittelbar ins Auge: Den meisten Diskussionsbeiträgen liegt keine integrierte Konzeption zur Umgestaltung von Einnahme- und Ausgabeseite zugrunde. Stattdessen zielen die Vorschläge zumeist auf ein neues steuerbasiertes Einnahmesystem, ohne dass dabei die Konsequenzen einer solchen Innovation auf der Ausgabeseite durchdacht werden.

Diese Einseitigkeiten schwächen die Überzeugungskraft der Befürworter einer EU-Steuer. So wird von diesen immer wieder versichert, dass es bei den Reformen auf der Einnahmeseite lediglich um eine Umgestaltung der Finanzierungsquellen gehe und nicht darum, der Europäischen Union zusätzliche finanzielle Ressourcen zu erschließen: „(...) what we can rule out vigorously right now is the creation of additional sources of income.“<sup>16</sup> Diese Einschätzung erscheint wenig überzeugend. Zum einen sollte der realistische Beobachter fiskalpolitischer Logik hier die Frage stellen, wozu sich eigentlich Parlament und Kommission für eine Steuerkompetenz engagieren, wenn sie damit nicht die Hoffnung auf größere Ausgabenspielräume verbinden. Zum anderen zeigt sich beim Blick auf die fiskalischen Schwierigkeiten der Erweiterung und dem mit dem Beitritt der Osteuropäer wachsenden Druck in der Agrar- und Strukturpolitik die geringe Glaubwürdigkeit dieser Sichtweise. In dieser Situation macht es sehr wohl einen Unterschied im Hinblick auf das zu erwartende Budgetvolumen, ob die Europäische Union über eine selbst kontrollierte und ergiebige Steuerquelle verfügt, oder ob sie für eine Budgetexpansion eine einstimmige Position aller Mitgliedstaaten über eine Erhöhung der nationalen Finanzierungsbeiträge benötigt. Je geringer die finanziellen Restriktionen auf der Einnahmeseite, desto höher werden im politischen Gleichgewicht auch die Budgetvolumina ausfallen, die der europäische Steuerzahler zu tragen hat.

*Der Irrtum vom Ende der Nettozahlerdebatte*

Ein weiterer Fehlschluss als Folge der Vernachlässigung der Ausgabe Seite betrifft die Relevanz der Nettozahlerdebatte nach der Einführung einer EU-Steuer. Die Befürworter argumentieren hier folgendermaßen: „Replacing national contributions by genuine EU resources would reduce the ‚I want my money back‘ type of reactions, and would thereby help to defuse the issue of net balances.“<sup>17</sup> Die Nettozahlerdebatte würde dieser Auffassung zufolge besonders dann entschärft werden können, wenn eine Steuer gefunden werden kann, die keinen leicht zu identifizierenden nationalen Ursprung hat. Diese Einschätzung basiert auf einer Fehldiagnose: Die Nettozahlerdebatte bleibt so lange relevant, so lange auf der Ausgabe Seite des EU-Budget die Politikfelder dominieren, die so klar erkennbar bestimmte Staaten und Regionen begünstigen.<sup>18</sup> Anders läge der Fall erst, wenn das Budget in erster Linie europäische öffentliche Güter finanzieren würde, bei denen eine Begünstigung einzelner Länder nicht erkennbar ist.

*Mehr Budgetdisziplin durch eine EU-Steuer?*

Betrachtet man die bisherigen Überlegungen, so ist es zweifelhaft, ob eine EU-Steuer ohne weiteres mit einer größeren budgetpolitischen Disziplin auf europäischer Ebene einhergehen würde. Unabhängig davon, wie im Einzelnen die Machtbalance Rat-Parlament bei der Bestimmung einer EU-Steuer ausfallen würde, sind zunächst folgende gegensätzliche Effekte festzuhalten:

Eine positive Wirkung geht von einer EU-Steuer insofern aus, als sie aus Sicht der Steuerzahler die Kostentransparenz erhöht, dies wirkt tendenziell disziplinierend. Negativ auswirken würde sich eine Substitution von BSP- und Mehrwertsteuer-Eigenmitteln durch eine direkt beim Steuerzahler erhobene Belastung, da sie die enge Verbindung zwischen EU-Ausgabevolumen und nationalen Haushalten kappen würde. Europäische Einsparungen würden sich nicht mehr unmittelbar in Form von Rücküberweisungen an die nationalen Haushalte niederschlagen. Damit würden die bisher in hohem Maße wirksamen Anreize der nationalen Regierungen verschwinden, ihren Einfluss im Rat für eine sparsame Haushaltsführung auf EU-Ebene einzusetzen. Dies würde die europäische Budgetdisziplin verringern. Aus diesem Grunde ist auch selbst dann mit einer geringeren Ausgabendisziplin nach Einführung einer EU-Steuer zu rechnen, wenn der Rat eine starke Stellung bei Festlegung der Höhe der Besteuerung behält. Durch die Etablierung einer EU-Steuer verliert dieses Organ sein heutiges Eigeninteresse, zur Entlastung der nationalen Haushalte auf der Brüsseler Ebene auf eine sparsame Haushaltspolitik hinzuwirken. Ein weiterer negativer Effekt liegt darin, dass eine EU-Steuer nicht in dem Maße dem Disziplinierungsdruck des Steuer- und Standortwettbewerbs unterliegen würde, wie dies für nationale Steuern der Fall ist. Mobile Steuerzahler können einer als zu hoch empfundenen nationalen Steuer innerhalb des Binnenmarkts mit relativ geringen Mobilitätskosten ausweichen. Für eine einheitliche europäische Steuer wären innerhalb der gesamten Europäischen Union keine Ausweichmöglichkeiten gegeben.

**Reformalternativen**

Die Ablehnung einer EU-Steuerkompetenz zum gegenwärtigen Zeitpunkt bedeutet nicht, dass nicht einzelne Elemente dieser Reformideen schon jetzt oder unter ganz bestimmten Voraussetzungen in der Zukunft sinnvoll werden könnten.

*Vereinheitlichung des Haushaltsverfahrens und deklaratorische Europasteuer*

Wie bereits deutlich gemacht, gibt es kaum überzeugende Argumente gegen eine Vereinheitlichung des Haushaltsverfahrens im Hinblick auf obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben. Ein größeres Mitspracherecht des Europäischen Parlaments etwa in der Agrarpolitik wäre von Vorteil, um den Wettlauf um Budgetanteile zwischen Rat und Parlament zu beenden. Nachteile für die Budgetdisziplin sind nicht zu erwarten, weil diese Zerteilung im heutigen System keinen erkennbaren Beitrag zur Disziplin leistet.

Aber auch auf der Einnahmeseite könnte kurzfristig eine wesentliche Verbesserung erzielt werden. Es existiert ein verblüffend nahe liegender Weg, die Vorteile der diskutierten Europasteuer schnell zu realisieren, ohne deren Nachteile in Kauf zu nehmen. Der einzig wirklich überzeugende Vorteil der Europasteuer liegt wie ausführlich untersucht in der höheren Kostentransparenz aus Sicht der Bürger. Diese Transparenz ließe sich durch eine „deklaratorische Europasteuer“ herstellen.<sup>19</sup>

Mit der „deklaratorischen Europasteuer“ ist folgendes gemeint: Das heutige Eigenmittelsystem bleibt prinzipiell unverändert, das heißt es bleibt bei einer Finanzierung des EU-Budgets durch Abführungen von finanziellen Ressourcen aus den national erhobenen Steuern im Rahmen des derzeitigen Eigenmittelsystems. Die Mitgliedstaaten würden nun aber dem Steuerzahler gegenüber einen Teil der nationalen Steuerbelastung als europäisch verursacht deklarieren. Der einzelne Bürger würde auf diese Weise in die Lage versetzt, unmittelbar an seiner Steuerbelastung zu erkennen, was ihn als individuellen Steuerzahler die Gemeinschaft kostet. Die Nachteile einer echten von den EU-Institutionen autonom gesetzten Europasteuer, vor allem das Risiko einer nachlassenden Ausgabedisziplin und einer unkontrollierten Expansion des EU-Budgets, würden gänzlich vermieden, da mit der deklaratorischen Europasteuer keine der heutigen Restriktionen wegfallen würde.

*Eine integrierte Langfrist-Reform*

Die Merkmale der heutigen Eigenmittelseite haben ihre logische Ursache in der besonderen Ausgabestruktur des EU-Haushalts. Entgegen der Stoßrichtung der derzeit in der Debatte um den Konvent dominierenden Reformideen sollte eine Umgestaltung der EU-Finanzverfassung daher auf der Ausgabenseite beginnen. Erst wenn hier eine umfangreiche Umstrukturierung fort von einem Subventions- und Transferbudget gelungen ist, kann die Beurteilung einer echten Europasteuer günstiger ausfallen, als dies heute der Fall ist.

Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft zur Neuordnung des EU-Finanzsystems<sup>20</sup> zielt auf eine solche Umgestaltung ab. Zu diesem Zwecke sollten Agrar- und Strukturpolitik in Gänze auf den Prüfstand kommen. Nach der Auffassung des Beirats ist eine partielle Renationalisierung dieser Felder zu prüfen, wobei eine Erweiterung des Beihilferechts genügen würde, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. In der Tendenz läuft diese Reformrichtung auf eine ersatzlose Streichung der Umverteilungspolitiken hinaus. Dieser Ansatz wäre zwar geeignet, den EU-Haushalt von seiner Transferlastigkeit zu befreien. Kritisch zu betrachten ist allerdings die Tatsache, dass hier die Kompensationsfunktion<sup>21</sup> der EU-Finanzverfassung einfach ignoriert wird: Die heute über das EU-Budget betriebene Umverteilung soll die gemeinschaftsweite Akzeptanz

der Integration durch Kompensation der Integrationsverlierer sicherstellen. Dies ist ein legitimes Anliegen und die ersatzlose Beseitigung der Umverteilungspolitiken von daher problematisch.

Der Vorschlag von Heinemann<sup>22</sup> zur Errichtung eines „Kompensationsfonds“ zeigt einen Weg auf, den EU-Haushalt von seiner Umverteilungshürde zu befreien und gleichzeitig einen kostengünstigen und transparenten Weg für Kompensationszahlungen zu eröffnen.<sup>23</sup> Ähnlich wie im Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft wäre zunächst die Elimination der Agrar- und Strukturpolitik als europäische Politikfelder zu vereinbaren. Im Unterschied zum Beiratsvorschlag würde aber nun im Rahmen des Kompensationsfonds ein Weg zur Beibehaltung der gewünschten Solidarität eröffnet. Im Rahmen dieses Fonds würden die durch die Mitgliedstaaten einstimmig vereinbarten direkten Transfers zwischen Geber- und Nehmerländern abgewickelt. Diese Transfers ersetzen auf eine kostengünstige und in hohem Maße transparente Weise die bislang über Agrar- und Strukturpolitik realisierte Umverteilung. Mit diesen Zahlungen wären keinerlei Vorgaben über die mikroökonomische Verwendung der Mittel mehr verbunden. Die gesamte mit der Koordination und Verwaltung der EU-Strukturfonds betraute Verwaltungskapazität wäre damit disponibel. Den begünstigten Staaten steht es frei, die empfangenen Mittel für bestimmte Infrastrukturprojekte oder aber auch für eine Senkung der allgemeinen Abgabenbelastung zu verwenden: Für manche Länder ist letzteres heute sicherlich ökonomisch ein chancenreicherer Ansatz als die Definition immer neuer regionaler Infrastrukturprojekte. Das mit dem Kompensationsfonds verbundene Umverteilungssystem wäre deutlich weniger verschwundungsanfällig: Die hohe Transparenz des Systems übt Druck auf eine effiziente Mittelverwendung in den Nehmerländern aus, weil die Fortdauer der Transfers nur mit Zustimmung der Geberländer gesichert ist. Die ständige Drohung, dass die Geberländer bei nicht wachstumsfördernder Verwendung ihre Zustimmung zu weiteren Zahlungen zurückziehen, wäre ein überzeugendes Mittel gegen die Gefahr einer Transferabhängigkeit.

Das nach dieser Umgestaltung verbleibende EU-Budget wäre von der Überlagerung der Ausgabeentscheidungen durch Umverteilungsgesichtspunkte befreit. Der Nettoszahlerdebatte wäre damit in Bezug auf dieses Kernbudget endgültig die Grundlage entzogen. Damit würde sich eine gänzlich neue Lage für die Beurteilung einer neuen Einnahmestaltung ergeben. Eine Finanzierung dieses Budgets durch eine von der EU-Haushaltsbehörde autonom gesetzte Steuer wäre nun im Hinblick auf die zu erwartende Budgetdisziplin weniger problematisch einzuschätzen als dies im heutigen System der Fall ist. Aus diesem Grunde wäre nach einer solch durchgreifenden Umgestaltung der Ausgabeseite dann der Weg frei für eine Umgestaltung der Einnahmeseite nach folgendem Muster: Die Finanzierung des Kompensationsfonds erfolgt weiterhin durch Beitragszahlungen der Geberländer. Die Einigung auf die Höhe und Lastenteilung der durch den Kompensationsfonds abzuwickelnden Transfers erfolgt einstimmig durch die Mitgliedstaaten. Das von der Umverteilung befreite Kernbudget kann dann auf gänzlich neuem Wege – also etwa über eine von den EU-Haushaltsorganen Rat und Parlament zu beschließenden EU-Steuer – abgedeckt werden.

*Konsequenzen für den Konvent und die Regierungskonferenz 2004*

Vergleicht man die zuvor skizzierten Bedingungen, die vor Einführung einer EU-Steuer im Hinblick auf das EU-Budget erfüllt sein müssten, mit der Realität des heutigen Budgets, so

muss das abschließende Urteil im Hinblick auf den Konvent und die Regierungskonferenz 2004 lauten: Die Zeit ist im gegenwärtigen Stadium der europäischen Verfassungswerdung noch lange nicht reif für ein neues Eigenmittelsystem mit einem größeren Maß an finanzpolitischer Autonomie der Gemeinschaft. Zwar hat es immer wieder Versuche gegeben, die Verteilungswirkungen der Ausgabeseite zu begrenzen. Beispielhaft ist hier die Verhandlung zur Agenda 2000 Anfang 1999 zu nennen, als ernsthaft über eine Kofinanzierung der Agrarpolitik diskutiert wurde. All diese Vorstöße, welche das EU-Budget zumindest partiell von seiner Umverteilungsbürde entlastet hätten, sind aber bislang am Widerstand der vom heutigen System begünstigten Interessengruppen und Staaten gescheitert.

Solange die europäische Finanzpolitik im Tagesgeschäft aber derart beharrlich an der Funktion des EU-Haushalts zur Pflege von Interessengruppen und zur Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten festhält, solange muss die Einführung einer echten europäischen Steuer zur Finanzierung dieses Haushalts insgesamt als inkonsistente und schädliche Weichenstellung beurteilt werden.

Für die Konventsdebatte heißt die Schlussfolgerung: Eine Vereinheitlichung des Haushaltsverfahrens zur Überwindung der Trennung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben und die formelle Aufnahme der finanziellen Vorausschau sind sinnvolle Elemente der auf der Regierungskonferenz 2004 zu beschließenden neuen Finanzverfassung. Beim Eigenmittelsystem sind hingegen – bis auf die sekundärrechtlich zu regelnde deklaratorische EU-Steuer – grundlegende Änderungen bis auf weiteres abzulehnen.

#### Anmerkungen

*Der Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Siehe auch: [www.iep-berlin.de/forschung/verfassung](http://www.iep-berlin.de/forschung/verfassung).*

1. Prodi, Romano: Die Grundlagen des Projekts Europa“, Rede anlässlich der Konferenz der Fraktionsvorsitzenden des Europäischen Parlaments am 22. Mai 2002, Brüssel.
2. Vgl. Schreyer, Michael: Does the EU Need a Tax of Its Own?, in: *Intereconomics*, September/October 2001, S. 223-225.
3. Jüngstes Beispiel dieses sogenannten „Mezzogiorno-Phänomens“ ist die historisch fast schon einmalig zu nennende Transferabhängigkeit der neuen deutschen Bundesländer, vgl. Sinn, Hans-Werner: Die rote Laterne, ifo Schnelldienst, 23/2002.
4. Vgl. Hagen, Jürgen von: Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline, ZEI Policy Papers, B98-01, Bonn 1998.
5. Vgl. für einen kritischen Überblick Radaelli, Claudio M.: Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions, in: *Journal of Common Market Studies*, 37(4) 1999, S. 661-682; sowie Bach, Stefan/Seidel, Bernhard/Teichmann, Dieter: Entwicklung der Steuersysteme im internationalen Vergleich, DIW Wochenbericht, Nr. 40/2002, S. 657-668; oder auch Caesar, Rolf: Haushalts- und Steuerpolitik in der EU, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 222/1 2002, S. 132-150.
6. Vgl. Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M.: *The Power to Tax*, Cambridge 1980.
7. Zu den Details des Haushaltsverfahrens vgl. Europäische Kommission: *Haushaltsvademecum – Ausgabe 2000*, Brüssel 2000.
8. Kommission: *Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2002, Übersicht in Zahlen*, Brüssel 2002.
9. Folkers, Cay: *Politische Ökonomie und Reform des europäischen Haushalts- und Fi-*

- nanzsystems, S. 234, in: Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive, S. 229-263, Marburg 2002.
10. Für alle Angaben vgl. Europäische Kommission: Haushaltsvadecum 2000.
  11. Vgl. Europäische Kommission, Gesamthaushaltsplan 2002.
  12. Vgl. Olson, Mancur Jr.: The Logic of Collective Action, Cambridge 1965.
  13. Vgl. Emmerling, Thea/Ackere, Sabine van: Kompetenzordnung und Finanzverfassung in Europa, CAP Working Paper, Oktober 2002, München.
  14. Vgl. z.B. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Ein Projekt für die Europäische Union, Brüssel, 22.5.2002, KOM (2002) 247 endgültig.
  15. Vgl. European Commission: Financing the European Union, Commission Report on the Operation of the Own Resources System, COM (1998) 560 final.
  16. Vgl. Schreyer: Does the EU Need a Tax?, S. 224.
  17. Goulard, Sylvie/Nava, Mario: A More Democratic System for Financing the EU Budget: A Challenge for the European Convention, mimeo, 2002, S. 14.
  18. Vgl. Caesar, Rolf: An EU Tax? – Not a Good Idea, in: Intereconomics (36) 2001, S. 231-233.
  19. Vgl. dazu Caesar: An EU Tax? sowie Schick, Gerhard/Märkt, Jörg: Braucht die EU eine eigene Steuer?, Deutsche Steuer-Zeitung, 90 (1/2) 2002, S. 27-35.
  20. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1999, sowie auch Neumann, Manfred J. M.: Grundlegende Reform des Finanzierungssystems der EU, Wirtschaftsdienst, 1999/II, S. 71-75.
  21. Vgl. Folkers, Cay: Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?, in: Karl, Helmut (Hrsg.): Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration, Bonn 1995, S. 87-108.
  22. Vgl. Heinemann, Friedrich: EU-Finanzreform 1999: Eine Synopse der politischen und wirtschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh 1998.
  23. Eine kritische Bewertung dieses Vorschlags findet sich bei Folkers: Politische Ökonomie und Reform des europäischen Haushalts- und Finanzsystems.