

Rolf Caesar

## Die Finanzwirtschaft der EU – »Historisches Relikt« oder solide Zukunftsbasis?

### I. Einführung

»As it stands today, the EU budget is a historical relic. Expenditures, revenues and procedures are all inconsistent with the present and future state of EU integration.«<sup>1</sup> Diese vielzitierte Passage aus dem Bericht einer unabhängigen Expertengruppe aus dem Jahr 2003 spiegelt eine weit verbreitete Ansicht wider, derzufolge das gesamte Budget der Europäischen Union überholt sei und grundlegend reformiert werden müsse. Andere – wie vor allem die Europäische Kommission – gestehen zwar einen partiellen Umstrukturierungsbedarf auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts zu, betonen aber vor allem die Notwendigkeit einer kräftigen Aufstockung der Finanzmittel, möglichst begleitet von der Einführung einer eigenen Steuerhoheit der Gemeinschaft. In der folgenden Abhandlung werden einige Aspekte dieser Problematik aus ökonomischer Sicht diskutiert. Zunächst erfolgt eine Beurteilung des Aufgabenspektrums und der Ausgabenstruktur der EU anhand von Maßstäben, welche die Finanzwissenschaft für die Zuweisung von Staatsaufgaben in föderativen Systemen entwickelt hat (Abschn. II); dabei werden neben wohlfahrtsökonomischen Kriterien auch Aspekte der »Neuen Politischen Ökonomie« heranzuziehen sein. Einen weiteren Schwerpunkt dieser Abhandlung bildet das Finanzierungssystem der Gemeinschaft (Abschn. III); im Mittelpunkt steht hier die Frage, ob eine eigene Steuerkompetenz der Gemeinschaft wünschenswert sein könnte. Abschließend werden einige wirtschaftspolitische Folgerungen gezogen (Abschn. IV).

### II. Aufgaben und Ausgaben der EU: Eine ökonomische Beurteilung

#### 1. EU-Haushalt und Finanzielle Vorausschau 2007-2013

Die Ausgabenseite des EU-Budgets ist ein Spiegel der Aufgaben, die der Gemeinschaft im Laufe von fünf Jahrzehnten stufenweise zugewachsen sind. Wie noch dargestellt wird (s. II.3.), haben dabei Kriterien der ökonomischen Zweckmäßigkeit bzw. Effizienz so gut wie keine Rolle gespielt.<sup>2</sup> Vielmehr ist die permanente Aus-

1 André Sapir et al., *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels, July 2003, S. 162.

weitung des Aufgabenspektrums der EU primär als Ausdruck politischer Tauschgeschäfte zu sehen, die eine Umverteilungs- bzw. »Kompensationsfunktion«<sup>3</sup> im historischen Verlauf des Integrationsprozesses erfüllen.

Tatsächlich dient das Budget der EU zum weitaus größten Teil Umverteilungszwecken, wobei freilich unterschiedliche Zielgruppen begünstigt werden. So entfällt noch immer knapp die Hälfte (2004: 43,6 v.H.) der *EU-Ausgaben* auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), d.h. auf Subventionen zugunsten des Agrarsektors. Davon profitieren allerdings nicht nur agrarisch geprägte Mitgliedstaaten mit relativ niedrigem Entwicklungs- bzw. Einkommensniveau, sondern auch vergleichsweise wohlhabende Agrarländer wie vor allem Frankreich, der Hauptnutznießer der GAP. Die gemeinschaftliche Strukturpolitik, auf die 2004 34,2 v.H. der EU-Ausgaben entfielen, steht ebenfalls primär im Dienst der – interregionalen und zwischenstaatlichen – Umverteilung. Zwar finden sich speziell zur Rechtfertigung der EU-Regionalpolitik zuweilen auch alloкатive Argumente, dass nämlich durch diese Politik eine effizientere Allokation der Ressourcen innerhalb der EU gefördert werden könne; das Urteil einschlägiger wissenschaftlicher Studien über die EU-Strukturfonds fällt allerdings unter Effizienzaspekten regelmäßig negativ aus.<sup>4</sup> Wie stark bei der EU-Strukturpolitik in der politischen Realität distributive Ziele dominieren, wird nicht zuletzt durch die heftigen Verteilungskämpfe um die Strukturfondsmittel unterstrichen, die sich jüngst im Rahmen der Auseinandersetzungen über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 abgespielt haben.

Gut sieben Prozent der EU-Ausgaben entfielen 2004 auf eine Vielzahl von »Internen Politikbereichen« (Binnenmarkt, Forschung und Technologie, Energie und Verkehr, Industrie, Beschäftigung und Soziales, Umweltschutz, Bildung und Kultur, Gesundheit und Verbraucherschutz). Knapp fünf Prozent v.H. betrafen »Externe Politikbereiche« (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, humanitäre Hilfe, entwicklungspolitische Maßnahmen, soweit diese auf den EU-Haushalt entfallen). Die Ausgaben für Verwaltung machen schließlich rund 6 v.H. aus. Vgl. dazu Übersicht 1.

- 2 Vgl. im einzelnen Rolf Caesar, »Eine neue Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten?« in: Engelbert Theurl; Erich Thöni (Hg.), *Zukunftsperspektiven öffentlicher Aufgaben*, Wien, Köln, Weimar 2002, S. 34 ff.
- 3 Vgl. Cay Folkers, »Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?« in: Helmut Karl (Hg.), *Regionalentwicklung im Prozess der Europäische Integration*, Bonn 1995, S. 87 ff.
- 4 Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2004/05*, Berlin 2004, S. 114; Christian P. Schindler, *Die Regionalpolitik der Europäischen Union*, Köln 2005 (jeweils mit weiteren Quellenhinweisen). Vgl. auch die kritischen Anmerkungen zur Effizienz der EU-Strukturfonds in dem bereits zitierten Sapir-Bericht (Sapir et al., aaO. (FN 1), S. 59).

Übersicht 1: Ausgaben und Einnahmen des EU-Gesamthaushalts (Mrd. Euro, sofern nicht als Prozentwert ausgewiesen)

| Position                                | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004  | 2005 <sup>1)</sup> | 2006 <sup>2)</sup> | 2006 <sup>2)</sup> |
|---|------|------|------|------|------|-------|--------------------|--------------------|--------------------|
|   |      |      |      |      |      |       |                    | Mrd.€              | %                  |
| <b>Ausgaben</b>                         |      |      |      |      |      |       |                    |                    |                    |
| Agrarpolitik                            | 39,8 | 40,5 | 41,5 | 43,5 | 44,4 | 43,6  | 49,1               | 51,2               | 58,6               |
| Strukturpolitik                         | 26,7 | 27,6 | 22,5 | 23,5 | 28,5 | 34,2  | 32,4               | 35,5               | 39,5               |
| Interne Politikbereiche                 | 4,5  | 5,4  | 5,3  | 6,6  | 5,7  | 7,3   | 7,9                | 8,3                | 9,2                |
| Externe Politikbereiche                 | 4,6  | 3,8  | 4,2  | 4,4  | 4,3  | 4,6   | 5,5                | 5,3                | 5,9                |
| Reserven                                | 0,3  | 0,2  | 0,2  | 0,2  | 0,1  | -     | 0,4                | 0,5                | 0,5                |
| Heranführungshilfe <sup>3)</sup>        | -    | 1,2  | 1,4  | 1,8  | 2,2  | 4,5   | 4,6                | 4,1                | 4,6                |
| Verwaltung                              | 4,5  | 4,6  | 4,9  | 5,2  | 5,3  | 5,9   | 6,3                | 6,6                | 7,4                |
| Insgesamt                               | 80,3 | 83,3 | 80,0 | 85,1 | 90,6 | 100,1 | 106,2              | 111,4              | 100,0              |
| Veränderung geg. Vorj. in %             | -0,5 | 3,8  | -4,0 | 6,4  | 6,4  | 10,6  | 6,1                | 4,9                |                    |
| Nachrichtlich: in % des BNE             | 1,00 | 0,98 | 0,91 | 0,93 | 0,98 | 0,98  | 1,00               | 1,01               |                    |
| <b>Einnahmen</b>                        |      |      |      |      |      |       |                    |                    |                    |
| Traditionelle Eigenmittel <sup>4)</sup> | 13,9 | 15,3 | 14,6 | 9,2  | 10,9 | 11,9  | 12,4               | 14,2               | 15,9               |
| MwSt-Eigenmittel                        | 31,3 | 35,2 | 31,3 | 22,4 | 21,3 | 13,4  | 15,3               | 15,9               | 17,9               |
| BNE-Eigenmittel                         | 37,5 | 37,6 | 34,9 | 45,9 | 51,2 | 66,7  | 77,6               | 81,2               | 91,4               |
| Sonstige Einnahmen <sup>5)</sup>        | 4,2  | 4,7  | 13,5 | 17,9 | 10,1 | 8,3   | 1,0                | 1,3                | 1,5                |
| Insgesamt                               | 86,9 | 92,7 | 94,3 | 95,4 | 93,5 | 103,5 | 106,3              | 112,6              | 100,0              |
| Veränderung geg. Vorj. in %             | 2,8  | 6,7  | 1,7  | 1,2  | -2,1 | 10,7  | 2,7                | 5,9                |                    |
| <b>Saldo des Haushaltsjahres</b>        | 6,6  | 9,4  | 14,3 | 10,3 | 2,9  | 3,4   | 0,1                | 1,1                |                    |

*Erläuterungen zu Übersicht 1:*

- 1) Haushaltsplan (Mittel für Zahlungen) für EU-25.
- 2) Haushaltsentwurf (Stand nach der ersten Lesung im Rat im Juli 2005).
- 3) Einschl. Ausgleichszahlungen für neue Mitgliedstaaten.
- 4) Netto, d.h. abzüglich der den Mitgliedstaaten verbleibenden Erstattung für Erhebungskosten. Zum Haushaltsjahr 2002 wurde der pauschale Erhebungskostenanteil der Mitgliedstaaten von 10 % auf 25 % des Aufkommens angehoben.
- 5) Einschl. verfügbarer Überschüsse aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr.

(Quelle: Europäische Kommission, zit. nach: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2005, S. 19)

2004 belief sich das Gesamtvolumen des EU-Haushalts auf 100,1 Mrd. € bzw. 0,98 v.H. des EU-BNE. Für das Jahr 2005 sah die Haushaltsplanung eine Steigerung der Ausgaben auf 106,2 Mrd. € (= 1,00 v.H. des EU-BNE<sup>5</sup>) vor, für 2006 einen Anstieg auf 111,4 Mrd. € (= 1,01 v.H. des EU-BNE). Damit wird die seit 1999 geltende zulässige Obergrenze von 1,24 % des EU-BNE zwar weiterhin deutlich unterschritten. Gleichwohl liegen die Wachstumsraten des EU-Haushalts seit vielen Jahren deutlich über den Zuwachsraten der Haushalte der Mitgliedsstaaten – eine Entwicklung, die sich in der nächsten Finanzplanungsperiode 2007-2013 fortsetzen wird.

Nach monatelangem Ringen erzielte der Europäische Rat im Dezember 2005 in Brüssel für die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 eine vorläufige Einigung. Danach sollten sich die VE für den Gesamtzeitraum 2007-2013 auf 862,4 Mrd. € bzw. 1,045 v.H. des EU-BNE belaufen, – mit von 119,0 Mrd. € (2007) auf 126,6 Mrd. € (2013) steigenden jährlichen Beträgen. Für die ZE war ein Gesamtvolumen von 819,4 Mrd. € vorgesehen, die 0,99 v.H. des EU-BNE entsprechen würden. Bis zur Eigenmittel-Obergrenze von 1,24 v.H. verbliebe demzufolge ein Spielraum von durchschnittlich 0,25 Prozentpunkten, wobei dieser von 0,18 Prozentpunkten (2007) auf 0,30 Prozentpunkte (2013) stieg. Alle diese Werte waren allerdings in konstanten Preisen (Preise von 2004) ausgedrückt; die tatsächlichen Ausgaben würden also wegen der zu erwartenden Inflationsrate von (legt man die Definition der EZB von Preisstabilität zugrunde) jährlich mindestens zwei Prozent in laufenden Preisen noch deutlich höher liegen.

Die Weigerung des Europäischen Parlaments, das Paket von Brüssel unverändert zu akzeptieren, es vielmehr erheblich aufzustocken, führte schließlich nach mehrmonatigen Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament, Ministerrat und Kommission im April 2006 zu einem Kompromiss, durch den der Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen nochmals um 2,0 Mrd. € auf 864,4 Mrd. € angehoben wurde. Außerdem wurden im Umfang von rd. 2 Mrd. € weitere Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben und eine Auslagerung der sogenannten Notreserve beschlossen; insgesamt wurden damit für operative Programme (vor allem für die Ausgabenbereiche Wettbewerbsfähigkeit und Außenpolitik) zusätzlich 4 Mrd. € einsetzbar.

5 BNE = Bruttonationaleinkommen.

Vergleicht man die Beschlüsse von Brüssel bzw. den nur wenig davon abweichenden Finanzkompromiss vom April 2006 mit den Vorschlägen der Kommission von 2004 bei den einzelnen Ausgabenrubriken, so sind wegen der 2002 erfolgten Vorfrierung der Agrarausgaben so gut wie keine Kürzungen bei den Direktzahlungen für die Landwirtschaft erfolgt (minus 3 v.H.).<sup>6</sup> Die stärksten Kürzungen gegenüber den ursprünglich geplanten Ansätzen betreffen die Ausgabenfelder Wettbewerbsfähigkeit (»Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung«, minus 35 v.H.), Innenpolitik (»Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht«, minus 30 v.H.) und Außenpolitik (»Die EU als globaler Partner«, minus 20 v.H.); vgl. im Einzelnen Übersicht 2 auf Seite 338.

Hieraus wird deutlich, dass der Haushaltskompromiss von Brüssel zum größten Teil zu Lasten derjenigen Ausgabenfelder gegangen ist, in denen die Kommission zentrale künftige Aufgaben der Union sah<sup>7</sup> – und die sie nicht zuletzt deshalb mit wohlklingenden neuen Bezeichnungen versehen hatte.<sup>8</sup> Insgesamt ist damit die Umverteilungslastigkeit des EU-Budgets im Vergleich zum Entwurf der Kommission noch deutlich größer geworden. Von einer zukunftsweisenden Umstrukturierung des EU-Haushalts kann sicher nicht gesprochen werden.<sup>9</sup> Das Budget der Union bleibt bis 2013 nahezu ausschließlich an Umverteilungszielen und nicht an Aspekten der ökonomischen Effizienz orientiert. Hierauf wird in den beiden folgenden Abschnitten näher eingegangen.

- 6 Die Verringerung des Ansatzes erklärt sich lediglich daraus, dass ein für den geplanten Beitritt von Bulgarien und Rumänien vorgesehener Betrag von rd. 8 Mrd. € nun vom Ansatz im Kommissionsentwurf abgezogen wurde.
- 7 So auch Peter Becker: Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007, in: *Integration* 29 (2006), S. 111.
- 8 Tatsächlich verbergen sich hinter den neuen Überschriften größtenteils die alten, »traditionellen« Ausgabekategorien. So stecken hinter der neuen ersten Rubrik »Nachhaltiges Wachstum« überwiegend die bisherigen Ausgaben für die Strukturpolitik, und die neue Rubrik »Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen« enthält zu mehr als drei Vierteln die Subventionen für die Landwirtschaft. Insofern erscheint auch für die Rubriken in der Finanziellen Vorausschau die Charakterisierung als »alter Wein in neuen Schläuchen« durchaus treffend; vgl. in diesem Sinne speziell für die EU-Strukturpolitik z.B. Hans-Jürgen Axt: Alter Wein in neuen Schläuchen. Warum die Kommission nicht vom Ziel des Regionalausgleichs in der Strukturpolitik abgeht, in: Ines Hartwig; Wolfgang Petzold (Hg.), *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau*, Baden-Baden 2005, S. 11 ff.
- 9 Vgl. ähnlich Konrad Lammers, »The EU Budget – a Promising Result?« in: *Intereconomics* 41 (2006), No. 1, S. 2 f.

## Übersicht 2: Ausgaben für ausgewählte EU-Programme 2007 bis 2013 im Vergleich

| Politikbereich                     | Vorschlag der Europäischen Kommission<br><br>(Mrd. Euro) | (2) Beschlüsse des Europäischen Rates vom 16.12.2005<br><br>(Mrd. Euro) | (3) Politische Einigung vom 05.04.2006<br><br>(Mrd. Euro) | Kürzung (3) gegenüber (1)<br><br>(in %) |
|------------------------------------|--|---|---|---|
| <b>Wettbewerbsfähigkeit:</b>       | 114,7  | 72,0  | 74,1  | 35                                      |
| Forschung                          | 68,0   | 49,5  | 49,8  | 27                                      |
| Transeuropäische Netze             | 18,1   | 8,4   | 8,9   | 54                                      |
| Lebenslanges Lernen                | 12,0   | 5,6   | 6,4   | 47                                      |
| Innovationsförderung für Industrie | 3,7  | 1,7   | 1,7   | 54                                      |
| Galileo                            | 0,9  | 0,4   | 0,4   | 56                                      |
| <b>Agrarpolitik:</b>               | 400,3  | 371,2   | 371,2   | 7                                       |
| Direktzahlungen                    | 301,0  | 293,1   | 293,1   | 3                                       |
| Ländliche Entwicklung              | 88,8   | 69,8  | 69,8  | 21                                      |
| <b>Innenpolitik</b>                | 14,7   | 10,3  | 10,3  | 30                                      |
| <b>Außenpolitik:</b>               | 62,8   | 50,0  | 51,0  | 20                                      |
| Entwicklungshilfe                  | 17,1   | 13,6  | 13,6  | 20                                      |
| Nachbarschaftspolitik              | 13,1   | 10,5  | 10,7  | 20                                      |
| Vorbereitungshilfe                 | 12,9   | 10,3  | 10,3  | 20                                      |
| <b>Verwaltung</b>                  | 57,7   | 50,3  | 50,3  | 13                                      |

(Quelle: Schätzungen des Europäischen Parlaments, zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.04.2006)

## 2. Beurteilungskriterien für eine europäische Finanzverfassung

Jede Finanzverfassung ist zwangsläufig ein »Spiegel der Staatsverfassung«<sup>10</sup>. Infolgedessen ist die Frage nach der ›richtigen‹ Finanzverfassung der EU nicht davon zu trennen, welches politische (Selbst-)Verständnis für die Europäische Union zugrunde gelegt wird. Eine Antwort wird demnach zweifellos unterschiedlich ausfallen, wenn man etwa von der Zielvorstellung eines europäischen Bundesstaates ausgeht oder aber lediglich das Konzept eines lockeren Staatenbundes mit eng begrenzten Funktionen unterstellt. Da – trotz des im Maastrichter Vertrag deklarierten Fernziels einer »Politischen Union« – keinerlei Konsens über die künftige politische Struktur Europas besteht,<sup>11</sup> sei darüber hier nicht weiter spekuliert. Aus ökonomischer Perspektive lassen sich immerhin einige allgemeine Anforderungen an eine zweckmäßige Finanzverfassung für die EU formulieren. Dabei ist allerdings das zugrunde gelegte Staatsbild von entscheidender Bedeutung.<sup>12</sup>

Geht man vom Staatsbild der Wohlfahrtsökonomik aus, so verfolgen die politischen (und bürokratischen) Akteure lediglich das Ziel der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung, dagegen keine eigennützigen Ziele. Dieses optimistische Bild eines »Wohlwollenden Diktators« liegt den normativen Empfehlungen der Theorie des Fiskalföderalismus zugrunde, die rationale Kriterien für einen zweckmäßigen Staatsaufbau und eine entsprechende Durchführung staatlichen Handelns zu entwickeln versucht hat. Ausschlaggebendes Beurteilungskriterium ist die »allokative Effizienz«. Für eine EU-Finanzverfassung wäre danach die Frage zu beantworten, welche »öffentlichen Aufgaben« – deren Katalog man z.B. auf der Basis der Theorie der öffentlichen Güter und unter Zugrundelegung der von R.A. Musgrave<sup>13</sup> entwickelten ›Triade‹ (Allokation, Distribution, Stabilisierung) bestimmen könnte – zweckmäßigerweise auf die europäische Ebene zu übertragen wären bzw. welche effizienter auf der nationalstaatlichen (oder sogar subnationalen) Ebene erfüllt würden. Das in Art. 5 EGV verankerte Subsidiaritätsprinzip scheint in seinem Wortlaut diesem Kerngedanken der ökonomischen Föderalismustheorie zu entsprechen, doch entbehrt Art. 3b EGV jeglicher Konkretisierung und stellt damit letztlich nur eine leerformelhafte Absichtserklärung ohne echte Bindungswirkung dar. Zudem wird das Subsidiaritätsprinzip in der politischen Realität keineswegs einheitlich, sondern vielmehr geradezu gegensätzlich interpretiert. Während manche darin primär eine Vorschrift zur Beschränkung von EU-Kompetenzen sehen, interpretieren Befürworter erweiterter EU-Kompetenzen das Subsidiaritätsprinzip als willkommenes Einfallstor für eine Ausdehnung des Aufgabenbereichs der europäischen Ebene.

10 Günter Schmolders, *Finanzpolitik*, 3. Aufl., Berlin u.a. 1970, S. 16

11 Für einen Diskussionsüberblick vgl. etwa Wolfgang Wessels, »Die Europapolitik in der politikwissenschaftlichen Debatte« in: Werner Weidenfeld; Wolfgang Wessels (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Bonn 2000, S. 25 ff.

12 Vgl. Rolf Caesar, »Zur Reform des Einnahmesystems der Europäischen Union« in: Werner Zohlnhöfer (Hg.), *Europa auf dem Wege zur Politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration nach »Maastricht«*, Berlin 1996, S. 150 f.

13 Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York u.a. 1959.

Leitlinie für die Zuweisung finanzpolitischer Kompetenzen an die »richtige« Staatsebene ist aus fiskalföderalistischer Sicht das Prinzip der »fiskalischen Äquivalenz«<sup>14</sup> (bzw. »Korrespondenzprinzip«), demzufolge die Bereitstellungskompetenzen (d.h. die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen) für bestimmte öffentliche Aufgaben auf derjenigen gebietskörperschaftlichen Ebene angesiedelt werden sollen, auf der Entscheider, Nutzer und Kostenträger zusammenfallen. Nach dem »Dezentralisierungstheorem«<sup>15</sup> hat prinzipiell eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter Vorrang, da auf diese Weise die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger optimal berücksichtigt werden können. Wesentlich ist hierbei die Unterstellung von Informationsvorsprüngen der dezentralen Ebene. Auch die vermuteten positiven Wirkungen eines innovations- und leistungsfördernden fiskalischen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften sprechen für eine dezentrale Verantwortung. Eine Zentralisierung von Bereitstellungskompetenzen sollte erst dann erwogen werden, wenn erhebliche räumliche Externalitäten vorliegen. Als zusätzliches Argument für eine Zentralisierung kommen Skaleneffekte im Konsum in Frage. Diese ökonomischen Kriterien der Wohlfahrtstheorie sind im Grundsatz auf alle föderativen Systeme und im EU-Fall auch auf unterschiedliche Integrationskonzepte anwendbar. Im konkreten Einzelfall allerdings werden die Schlussfolgerungen darüber, ob eine öffentliche Aufgabe der EU übertragen oder weiterhin auf nationaler Ebene erfüllt werden sollte, teilweise auch von der angestrebten Integrationsstufe mit bestimmt. Die Finanzverfassung der EU kann daher als eine »Wandelverfassung«<sup>16</sup> charakterisiert werden, die auch Regeln für die institutionelle Fortentwicklung im Zuge einer voranschreitenden Integration enthalten sollte. Besonders deutlich wird dies etwa bei der Frage einer möglichen Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik oder auch der (personellen) Umverteilungspolitik, worauf noch einzugehen sein wird.

Grundlegend andere Anforderungen an eine Finanzverfassung ergeben sich, wenn das Staatsbild der Neuen Politischen Ökonomie zugrunde gelegt wird. Den politischen Akteuren wird hier keine Orientierung am Ziel der gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung, sondern vielmehr ein Streben nach Eigennutzmaximierung als dominante Handlungsmaxime unterstellt. Danach sind Politiker primär an der Maximierung der Wählerstimmen, Bürokraten an der Maximierung ihres Budgets und Interessengruppen an der Erlangung funktionsloser Einkommen über den politischen Prozess (rent seeking) interessiert. Aus dieser Perspektive ist es die Hauptaufgabe einer Finanzverfassung, die Rechte der Bürger/Steuerzahler durch »konstitutionelle« Restriktionen vor staatlicher Willkür und Ausbeutung zu schützen. Effizienz wird hier nicht als allokativer Effizienz (wie in der wohlfahrtsökonomischen Perspektive), sondern als »konstitutionelle Effizienz« verstanden, d.h. im Sinne möglichst wirksamer Beschränkungen für die politischen Akteure, um diese

14 Mancur Olson, »The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government« in: *American Economic Review* 59 (1969), S. 479 ff.

15 Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972, S. 54 ff.

16 Hans Peter Ipsen, »Europäische Verfassung – Nationale Verfassung«, in *Europarecht* 22 (1975), S. 201.

(als politische »Agenten«) zu einem Handeln im Sinne der Bürger/Steuerzahler (als »Prinzipale«) zu zwingen. Eine Finanzverfassung, die an diesen Gedanken ausgerichtet ist, hat einerseits die Spielräume auf der Einnahmenseite zu minimieren, d.h. vor allem durch Setzung enger Grenzen für eventuelle steuerliche Diskriminierungen und scharfe Restriktionen für die öffentliche Verschuldung. Andererseits sind auf der Ausgabenseite des Budgets dauerhafte Vorkehrungen gegen eine Ausweitung der Staatstätigkeit im Allgemeinen und gegen interessenbezogene Ausgaben im Besonderen zu treffen. Alle diese politökonomischen Kriterien gelten im Grundsatz für jedes politische Gemeinwesen und damit auch für die EU auf jeder denkbaren Integrationsstufe. Sie gewinnen freilich in dem Maße an konkreter Bedeutung, wie der europäischen Ebene zusätzliche Aufgaben übertragen werden und damit ein wachsender Finanzbedarf einhergeht.

### 3. Änderungen in der Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten?

Greift man auf die o.g. von der Theorie des Fiskalföderalismus entwickelten Kriterien an, so erscheint bereits der derzeitige Aufgabenkatalog der Gemeinschaft nur zum geringen Teil ökonomisch zu rechtfertigen.<sup>17</sup> In einem Gemeinsamen Markt – bzw. in neuerer Terminologie: im Einheitlichen Binnenmarkt – sind zwar alle Politikfelder, die zum reibungslosen Funktionieren dieses Marktes notwendig sind, als Kompetenzbereiche der zentralen Ebene (d.h. also der EU) zuzuordnen. Neben der Außenwirtschaftspolitik zählt dazu auch die Wettbewerbspolitik einschließlich der Subventionskontrolle. Dagegen gibt es weder für eine EU-Agrarpolitik noch für die regionale Strukturpolitik der EU stichhaltige ökonomische Argumente. Ein europäischer »Mehrwert«<sup>18</sup> bzw. »Zusatznutzen«<sup>19</sup>, wie er von der Europäischen Kommission bei einer Wahrnehmung von Aufgaben auf der europäischen Ebene gern unterstellt wird, ist in diesen Bereichen jedenfalls nicht erkennbar.<sup>20</sup> Die hier beste-

17 Siehe zum Folgenden Rolf Caesar, »Leitlinien für eine europäische Finanzverfassung« in: Wolf Schäfer (Hg.), *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*, Berlin 2004, S. 155 ff.

18 Vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 10.02.2004, KOM(2004) 101 endg., S. 5: »Gemeinsames Handeln aller Behörden auf europäischer und nationaler Ebene ist notwendig, um den Mehrwert auf jeder Ebene zu optimieren ... Der Mehrwert, den die Union bietet, liegt im transnationalen und EU-weiten Handeln.«

19 Vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Finanzielle Vorausschau 2007-2013*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 14.07.2004, KOM(2004) 487 endg., S. 6.

20 Vgl. ähnlich Friedrich Heinemann, »Der EU-Haushalt bis 2013: Steigende Last, geringer Mehrwert« in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.): *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 104, S. 61 f., sowie derselbe, *EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert*, hrsg. von der Bertelsmann-Stiftung, o.O. 2005, S. 37 ff.

henden EU-Kompetenzen wären aus ökonomischer Perspektive sinnvoller an die nationale (oder sogar subnationale) Ebene zurück zu verweisen und sind eher integrationsgeschichtlich – als Kompensationsinstrumente zur ›Entschädigung‹ von Integrationsverlierern bzw. als Mittel zur Erzielung von Integrationsfortschritten – zu erklären.<sup>21</sup> Eine ›Renationalisierung‹ wäre auch bei großen Teilen der EU-Bildungspolitik, in der allenfalls die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen als Flankierung des Binnenmarktes einzustufen ist, bei der EU-Forschungspolitik und bei der EU-Sozialpolitik sinnvoll.<sup>22</sup>

Darüber hinaus erscheinen verschiedentlich erhobene Vorschläge für Kompetenzerweiterungen der Gemeinschaft in anderen Politikbereichen, in denen die EU bereits in gewissem Umfang Verantwortung an sich gezogen hat, ökonomisch fragwürdig. Das gilt vor allem für die Umweltpolitik, wo nur wenige Probleme eine Lösung auf EU-Ebene nahe legen, vielmehr entweder Ansätze auf internationaler oder gar weltwirtschaftlicher Ebene (z.B. Klimaschutz) oder auf enger begrenzter zwischenstaatlicher Ebene (bei nur wenigen betroffenen Ländern, wie z.B. beim Gewässerschutz). Andere Aufgabenbereiche gelten zwar aus ökonomischer Sicht als typische vom Zentralstaat bereitzustellende öffentliche Güter und kommen insofern als neue Kompetenzbereiche für eine EU als weiter entwickelte »Politische Union« in Frage – so vor allem die Außen- und Sicherheitspolitik sowie Teilbereiche der Innen- und Rechtspolitik. Eine umfassende Vergemeinschaftung dieser – im Maastrichter Kontext unter den Überschriften »Zweite« bzw. »Dritte Säule« diskutierten – Politikbereiche dürfte freilich in absehbarer Zeit angesichts massiver politischer Widerstände verschiedener EU-Mitgliedstaaten scheitern und damit ebenfalls in einer neuen EU-Finanzverfassung kaum als EG-Kompetenz in Betracht kommen.

Ähnliches trifft auf die Frage zu, ob der EU die Aufgabe einer interpersonellen Umverteilungspolitik zugewiesen werden sollte. Aus fiskalföderalistischer Sicht lautet die Antwort regelmäßig, dass eine effiziente interpersonelle Umverteilungsfunktion am effizientesten von der zentralen Staatsebene wahrzunehmen ist. Voraussetzung ist allerdings, dass in dem betreffenden Gemeinwesen eine ›Umverteilungssolidarität‹ besteht, d.h. die Umverteilungsaufgabe als gesamtgesellschaftliches Problem dieses Gemeinwesens bejaht wird. Für den Fall der EU dürfte diese Voraussetzung nicht nur beim gegenwärtigen Integrationsstand, sondern auch für die absehbare Zukunft kaum gegeben sein. Auf längere Sicht freilich könnte man durchaus erwarten, dass sich in einer EU als »Politischer Union« auch eine europäische ›Umverteilungssolidarität‹ herausbilden könnte, die dann eine entsprechende verteilungspolitische Kompetenz der Union begründen würde. Lediglich am Rande erwähnt sei, dass auch die häufig erhobene Forderung, der EU auch eine weiterrei-

21 Siehe dazu im einzelnen Rolf Caesar, »Die deutsche Nettozahlerposition – eine Koalition zu Lasten Dritter?«, in: Rolf Caesar (Hg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997, S. 161 ff.

22 Vgl. dazu auch Manfred Teutemann, *Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration, Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik*, Berlin 1992.

chende stabilisierungspolitische Aufgabe (über die bereits vergemeinschaftete Geldpolitik hinaus) zuzuweisen, ökonomisch auf erhebliche Bedenken stößt.<sup>23</sup>

Eine restriktive Interpretation des künftigen Aufgabenkatalogs der Gemeinschaft wird zusätzlich durch politökonomische Überlegungen gestützt. Hierbei sind es insbesondere die Eigeninteressen der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofes, die eine Zentralisierungstendenz begünstigen.<sup>24</sup> Dass das Subsidiaritätsprinzip eine wirksame juristische Schranke hiergegen bilden kann, erscheint höchst fraglich. Zu denken wäre deshalb an zusätzliche verfahrensmäßige Restriktionen, wie sie etwa die European Constitutional Group unterbreitet hat.<sup>25</sup> So sollte zum einen die Besitzstandsklausel des *Acquis Communautaire* beseitigt werden, um der »Einbahnstraßen-Interpretation«<sup>26</sup> im europapolitischen Denken vorzubeugen. Noch größere Wirkung hätte vermutlich ein zweiter Vorschlag der European Constitutional Group. Danach sollten der europäischen Ebene sämtliche Kompetenzen nicht mehr unbefristet (und damit wegen des Einstimmigkeitserfordernisses de facto irreversibel) übertragen werden, sondern nur noch in befristeter Form als »Sunset«-Kompetenzen. Die Zuständigkeiten der EU müssten dann in bestimmten Zeitabständen durch die Mitgliedstaaten erneuert werden, was die europäischen Instanzen unter ständigen Bewährungsdruck setzen würde, weil bei unbefriedigender Wahrnehmung von Befugnissen die EU-Zuständigkeit verloren ginge.

### III. Die Finanzierung der EU – ein Anachronismus?

Die *Finanzierung des EU-Haushalts* erfolgt seit mehr als drei Jahrzehnten aus sogenannten »Eigenen Einnahmen«. Hierzu zählen neben den »traditionellen Eigenmitteln« (d.h. Zöllen und Agrarabgaben) vor allem die »Mehrwertsteuer-Eigenmittel« sowie die »BSP-Eigenmittel« (seit 2002 als »BNE-Eigenmittel« bezeichnet). Durch verschiedene Richtlinien des Ministerrats wurden ab 1970 zunächst die MWSt-Eigenmittel zur hauptsächlichen Finanzierungsquelle ausgebaut. Seit den Beschlüssen von 1999 zur »Agenda 2000« haben die BNE-Eigenmittel die dominierende Rolle bei der Finanzierung der Gemeinschaft übernommen. 2004 beliefen sich die Anteile der Zölle/Agrarabgaben bzw. der MWSt-Eigenmittel an den gesamten EU-Einnahmen auf lediglich 11,9 bzw. 13,4 v.H. Demgegenüber trugen die BNE-Eigenmittel 2004 66,7 v.H. zur EU-Finanzierung bei, und ihre Bedeutung wird in den Jahren 2005/2006 weiter auf über 70 v.H. zunehmen.

23 Vgl. Rolf Caesar, »Haushalts- und Steuerpolitik in der EU« in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 222 (2002), S.143 f.

24 Vgl. dazu vor allem Roland Vaubel, *Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen*, München 2001.

25 European Constitutional Group, *A European Constitutional Settlement*, London 1993.

26 Friedrich Heinemann, *Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht. Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse*, Baden-Baden 1997, S. 188.

Im Zentrum der traditionellen Kritik am Finanzierungssystem der Gemeinschaft steht seit jeher die These, dass die *unzureichende Einnahmeautonomie* der europäischen Ebene sowohl politisch unerwünscht sei als auch eine ökonomisch effiziente Haushaltsführung behindere. Aus dieser Perspektive könnte es durchaus nahe liegen, eine erweiterte Einnahmekompetenz der Union und insbesondere eine eigene EU-Steuerhoheit zu befürworten. Entsprechende Vorstöße sind vor allem von Seiten des Europäischen Parlaments, aber auch von Vertretern der Kommission immer wieder unternommen worden.<sup>27</sup> Das aktuellste Beispiel sind einschlägige Äußerungen des amtierenden Präsidenten der Europäischen Kommission, *José Manuel Barroso*, im Gefolge der Brüsseler Beschlüsse vom Dezember 2005 – unterstützt von einigen führenden Politikern der Mitgliedstaaten wie dem österreichischen Bundeskanzler *Wolfgang Schüssel* und dem belgischen Premierminister *Guy Verhofstadt*<sup>28</sup> (sowie – freilich eher widersprüchlich – auch von dem bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber)<sup>29</sup>. Vereinzelt haben sich auch deutsche Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaftler<sup>30</sup> positiv zu einer EU-Steuer geäußert,<sup>31</sup> wobei im Einzelnen drei Varianten für eine EU-Besteuerung diskutiert werden: Ein europäisches Steuerverbundsystem, ein europäischer Steuerzuschlag auf mitglied-

- 27 So hat vor allem die frühere deutsche EU-Haushaltskommissarin Michaela Schreyer wiederholt eine eigene EU-Steuer gefordert. Vgl. etwa Michaela Schreyer, „The Own Resources System Needs Rethinking“ in: *Intereconomics* 36 (2001), S. 223–225. Vorgeschlagen werden dabei vor allem eine EU-Energiesteuer, eine EU-Körperschaftssteuer und eine modulierte EU-Mehrwertsteuer, so z.B. im »Eigenmittelbericht 2004« der EU-Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems*, Brüssel, den 06.09.2004, KOM(2004) 505 endgültig/2, Bd. I). Zu weiteren Vorschlägen vgl. auch die Überblicke bei: Dietrich Dickertmann; S. Ronnecker, »Ansatzpunkte für eine Neuordnung der EU-Finanzen« in: U. Kirchhof/G. Trilling (Hg.): *Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel*, Regensburg 2003, S. 256 ff.; M. Euler, Ansatzpunkte für eine Reform des Finanzierungssystems der Europäischen Union, Frankfurt/M. u.a. 2005, S. 235 ff.; Becker, *Der EU-Finanzrahmen 2007–2013, Auf dem Weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosalddenpolitik?*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 36, Berlin 2005, S. 19 ff.
- 28 O.V., »Barroso fordert nach Streit um EU-Haushalt ‚völlig neues Verfahren‘« in: *Handelsblatt* v. 20.12.2005. Vgl. auch O.V., »Europaparlament macht Front gegen Haushalt. Blair schließt EU-Steuer nicht mehr aus«, in: *Handelsblatt* vom 21.12.2005.
- 29 So soll Stoiber sich bei einem Treffen der Europäischen Volkspartei im Dezember 2005 »ausdrücklich für eine EU-Steuer ausgesprochen« haben (zit. nach O.V.: Barroso fordert nach Streit um EU-Haushalt ‚völlig neues Verfahren‘, a.a.O.). Drei Monate später stellte der bayrische Ministerpräsident dann allerdings das genaue Gegenteil fest: »Ich bin ein strikter Gegner einer solchen Steuer« (zit. nach O.V.: »Die Türkei ist nicht integrierbar«, Interview mit Edmund Stoiber, in: *Handelsblatt* vom 20.03.2006).
- 30 So etwa Dieter Biehl, »Die EG-Finanzverfassung« in: Rudolf Wildenmann (Hg.), *Staatswerdung Europas?*, Baden-Baden 1991, S. 355 ff.; J. Wieland, »Erweitern und Teilen – Die künftige Finanzordnung der Europäischen Union« in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 35 (2002), S. 503 ff.; Becker, aaO. (FN 27), S. 22.
- 31 In die gleiche Richtung zielen auch Vorschläge verschiedener Studiengruppen mit wissenschaftlicher Beteiligung, die freilich von der EU beauftragt wurden. Vgl. etwa S. Goulard/M. Nava, *A More Democratic System for Financing the EU Budget*, mimeo, o.O. 2002, oder Sapir et al., aaO. (FN 1), S. 165.

staatliche Steuern sowie schließlich ein eigenes europäisches Steuersystem mit einer Zuweisung der Steuergesetzgebungs- und Steuerertragsrechts an die EU-Ebene bei Verbleib der Verwaltungshoheit auf nationaler Ebene.<sup>32</sup> Die Mehrzahl der deutschen Ökonomen lehnt allerdings eine EU-Steuer – ungeachtet der Ausgestaltung im Detail – beim gegenwärtigen Integrationsstand ab.

Die theoretische Basis der Forderungen nach einer eigenen EU-Steuer bildet das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Nutzern, Entscheidern und Kostenträgern von Kollektivgütern verlangt. Hierzu wird das derzeitige Finanzierungssystem der EU mit seiner *de-facto*-Beitragsfinanzierung als im Widerspruch stehend interpretiert, da die Entscheidungen über die Ausgabenseite (durch den Ministerrat und das EP) getrennt stattfinden von den grundsätzlichen Finanzierungsentscheidungen (in Form der Eigenmittel-Begrenzungen). Daraus ergäben sich Anreize für eine ineffiziente Ausweitung des EU-Budgets, da die für die Ausgaben zuständigen Politiker zwar die politischen Nutzen von Ausgabenprogrammen, nicht aber die politischen Kosten der Steuern in ihr Kalkül einbeziehen würden. Eine eigene Steuerkompetenz der EU könne dazu beitragen, solche Ineffizienzen zu verringern, da damit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besser Rechnung getragen würde (*»benefit pricing argument«*<sup>33</sup>). Allerdings lässt sich eine EU-Steuer äquivalenztheoretisch überzeugend nur begründen, wenn sie zur Finanzierung EU-weiter öffentlicher Güter herangezogen würde und eine entsprechende EU-weite Streuung der Bemessungsgrundlagen vorläge, um so alle Bürger als Kostenträger der steuerfinanzierten EU-Leistungen zu verpflichten. Es wurde jedoch bereits ausgeführt, dass die Bereitstellung EU-weiter öffentlicher Güter durch die Gemeinschaft weder gegenwärtig noch auf längere Sicht den Kernbereich der Aktivitäten der Union bilden dürfe. Außerdem verlangt das Äquivalenzprinzip nicht zwingend eine Steuerlösung, da die notwendigen Erträge zur Finanzierung von EU-Aufgaben auch über eine Beitragsfinanzierung durch die Mitgliedsländer erfolgen könnte, wenn die an die Union übertragenen Ertragsanteile explizit als EU-bedingt kenntlich gemacht würden. Eine Beitragsfinanzierung wäre insofern der Steuerlösung keineswegs unterlegen. Zudem erscheint bei realistischer Betrachtung höchst zweifelhaft, ob eine EU-Steuer dazu beitragen würde, die Budgetdisziplin auf der Ausgabenseite zu verstärken.<sup>34</sup> Das gilt vor allem für das Europäische Parlament, das sich in der Vergangenheit regelmäßig eher für eine Ausweitung als für eine kritische Überprüfung zusätzlicher Ausgaben stark gemacht hat.

32 Vgl. Guido Raddatz; Gerhard Schick, *Braucht Europa eine Steuer? Zur Reform der EU-Finanzverfassung*, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 77, Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Berlin 2003.

33 Paul B. Spahn, *The Community Budget for an Economic and Monetary Union*, Basingstoke u.a. 1993, S. 15 ff.

34 Auch die Deutsche Bundesbank hat bereits 1999 Überlegungen zu einer autonom gestaltbaren steuerlichen EU-Finanzierungsquelle als »fiskalische Fehlentwicklung auf der europäischen Ebene« bezeichnet (Deutsche Bundesbank, »Neuere Tendenzen in den Finanzbeziehungen Deutschlands zur Europäischen Union« in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Juli 1999, S. 73).

Zudem gerieten die wiederholten Budgetstreitigkeiten zwischen Rat und Parlament zu einer Art Stellvertreterkrieg über die Kompetenzverteilung im Allgemeinen.

Auch andere wohlfahrtstheoretische Argumente vermögen eine EU-Steuer kaum zu begründen.<sup>35</sup> Das *instrumental approach argument* fordert den Einsatz von Steuern zur Erreichung allokatons-, distributions- oder stabilisierungspolitischer Ziele. Dem *tax competition argument* zufolge soll eine Besteuerungskompetenz der EU dazu beitragen, unerwünschte Effekte eines Steuerwettbewerbs zu verhindern; dabei geht es vor allem um die angebliche Gefahr eines *race to the bottom* bei der Besteuerung mobiler Faktoren und einer daraus resultierenden Unterversorgung mit Kollektivgütern. Bei näherer Prüfung können jedoch beide Argumente im Fall der EU zumindest in ihrer gegenwärtigen Form nicht überzeugen.<sup>36</sup> Stichhaltiger erscheint das *regional arbitrariness argument*, dem zufolge eine spezifische interregionale Verteilung der Bemessungsgrundlagen es nahe legen kann, Steuerkompetenzen einer höheren föderativen Ebene zuzuweisen. Das gilt vornehmlich für Zölle, deren regionales Aufkommen in einem gemeinsamen Markt überwiegend von Zufallsfaktoren bestimmt wird. Soweit daher die Berechtigung von Zöllen überhaupt akzeptiert wird und sie nicht bereits als Ausdruck gruppenbezogener Interessenpolitik abgelehnt werden, ist es folgerichtig, die Ertrags- und Entscheidungskompetenz hierfür der zentralen Ebene zuzuweisen. Die derzeitige Kompetenzverteilung in der EU, die diese Hoheiten der Gemeinschaft zuordnet, ist insoweit durchaus angemessen. Eine Ausweitung auf andere Steuern lässt sich damit jedoch nicht begründen.

Neben den wohlfahrtswirtschaftlichen Argumenten für eine eigene EU-Steuerkompetenz werden von Vertretern der europäischen Institutionen zusätzliche Begründungen angeführt, die eher *politischen Charakter* tragen. So hat die frühere EU-Haushaltskommissarin Michaela Schreyer argumentiert, eine EU-Steuer werde zu mehr Transparenz für die Bürger beitragen und darüber hinaus die Diskussion um die sog. »Nettopositionen« entschärfen.<sup>37</sup> Was die angebliche *Erhöhung der Transparenz* betrifft, ist es zwar zweifellos zutreffend, dass das gegenwärtige Finanzierungssystem der EU gleichermaßen kompliziert wie intransparent für die europäischen Bürger ist. Um hier Verbesserungen zu erreichen, ist es jedoch keineswegs nötig, der EU eine eigene Steuerkompetenz zuzuweisen. Die Unübersichtlichkeit der EU-Einnahmenstruktur könnte unschwer auch durch eine Verringerung der Finanzierungsquellen – ohne Einführung einer EU-Steuer – erreicht werden. Dazu wäre lediglich die (bereits oft vorgeschlagene) Umstellung auf ausschließlich BNE-orientierte Finanzzuweisungen als einzige Einnahmequelle (neben den Zöllen) notwendig. Auch wäre es leicht möglich, die EU-bedingte Finanzierungslast für den Bürger fühlbar zu machen, wenn der jeweilige nationale Finanzbeitrag in Form eines Zuschlags zu nationalen Steuern umgelegt würde. Insgesamt besteht sicherlich

35 Siehe hierzu im Einzelnen Caesar, Zur Reform des Einnahmesystems der Europäischen Union, aaO. (FN 12), S. 153 ff.

36 Vgl. Caesar, Leitlinien für eine europäische Finanzverfassung, aaO. (FN 17), S. 163 f.

37 Schreyer, aaO. (FN 27); Goulard; Nava, aaO. (FN 31), S. 14. Vgl. auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eignungsmittelsystems, aaO. (FN 27).

ein Bedarf an mehr Transparenz über das Budget der Union, doch hat die Frage einer EU-Steuer damit nichts zu tun.

Die These, dass eine EU-Steuer die *Debatte um die Nettopositionen* beenden könnte, erscheint ebenfalls wenig stichhaltig. Im gegenwärtigen EU-Budget resultieren die Umverteilungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten in erster Linie aus der Ausgabenstruktur, kaum dagegen aus der Einnahmenstruktur. Eine Änderung auf der Einnahmenseite würde deshalb für sich genommen die Nettopositionen nicht entscheidend verändern, sondern allenfalls die Transparenz über die Inzidenz der EU-Finanzierung verringern.<sup>38</sup> Auch die politische Diskussion über die Nettopositionen würde dadurch nicht entschärft. Eine Beendigung der Debatte um die Nettopositionen kann daher nur durch eine fundamentale Reorientierung der EU-Aufgaben und speziell durch eine (ausgabensparende) Reform der beiden Hauptausgabenblöcke GAP und EU-Strukturpolitik erreicht werden.

Aus *politökonomischer Sicht* entpuppen sich die beiden angeblichen politischen Vorzüge einer EU-Steuer als leicht durchschaubarer Versuch, der EU-Ebene erhöhte Einnahmespielräume zu verschaffen. Gerade diese Perspektive spricht jedoch dafür, der EU kein eigenes Besteuerungsrecht zuzugestehen. Dieses liefe nämlich auf eine wesentliche Lockerung der Budgetrestriktion für die verantwortlichen EU-Akteure – Kommission, Rat, Europäisches Parlament – hinaus. Eine Substitution von BSP/BNE-Eigenmitteln und MWSt-Eigenmitteln durch eine direkt beim Steuerzahler erhobene Belastung würde zudem bei den nationalen Regierungen die Anreize zu einer sparsamen EU-Haushaltsführung vermindern, da die bei einer Beitragsfinanzierung gegebene enge Verbindung zwischen EU-Ausgabenvolumen und nationalen Haushalten gekappt würde. Europäische Einsparungen würden dann nicht mehr wie bisher unmittelbar zu Rücküberweisungen an die nationalen Haushalte führen. Damit würde die europäische Budgetdisziplin vermindert.<sup>39</sup> Demgegenüber wirkt eine Finanzierung der Gemeinschaft durch Finanzzuweisungen der Ausbeutungsgefahr der Bürger durch einen EU-Leviathan und der Möglichkeit der Entstehung eines institutionalisierten »Steuerkartells«<sup>40</sup> entgegen. Die wohlfahrtsö-

38 Von politikwissenschaftlicher Seite wird allerdings zuweilen gerade diese verminderte Transparenz als Vorzug einer EU-Steuer angeführt. Vgl. z.B. Becker, aaO. (FN 7), S. 14: »Das größte Manko des bestehenden Finanzierungssystems ist allerdings die im System angelegte Möglichkeit, die Finanzierungslasten dem einzelnen EU-Mitgliedstaaten eindeutig zuzuordnen.« Eine solche Argumentation läuft letztlich auf das Argument hinaus, dass ein hinsichtlich seiner räumlichen Inzidenz intransparentes Finanzierungssystem (nämlich über eine EU-Steuer) besser sei als ein transparentes System (d.h. über Finanzbeiträge), dass demnach eine bewusste Intransparenz des System vorzuziehen sei, um ggfs. politische Konflikte zu vermeiden. Demgegenüber wird in der Finanzwissenschaft üblicherweise die umgekehrte These vertreten, wonach zu den fundamentalen Anforderungen an ein modernes Steuer- bzw. Finanzierungssystem für die öffentlichen Haushalte gerade auch die Forderung nach Transparenz gehört; vgl. etwa Joseph Stiglitz; B. Schönfelder, *Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., München, Wien 1989, S. 416 f.

39 Friedrich Heinemann, »Perspektiven einer künftigen EU-Finanzverfassung« in: *Integration* 26 (2003), S. 239.

40 James M. Buchanan; D. R. Lee, »On a Fiscal Constitution for the European Union« in: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*. 5 (1995), S. 219 ff.

konomisch begründete Skepsis gegenüber einer EU-Steuerhoheit wird damit durch die politökonomischen Argumente zusätzlich gestützt. Das gilt natürlich um so mehr, je mehr der Gemeinschaft neue Aufgabenkompetenzen zuerkannt würden, die entsprechende zusätzliche Ausgabenbedarfe nach sich ziehen würden. Insgesamt würde sich – trotz aller wohlklingenden Beteuerungen, dass die Einführung einer EU-Steuer »natürlich« aufkommensneutral geschehen müsse – die Belastung für den europäischen Steuerzahler voraussichtlich erhöhen.<sup>41</sup>

Das derzeit geltende System der *Beitragsfinanzierung* scheint somit nicht nur kurzfristig, sondern durchaus auch auf mittlere Sicht angemessen<sup>42</sup> und sollte in einer reformierten EU-Finanzverfassung ausdrücklich verankert werden.<sup>43</sup> Auch sollte jedem Versuch, die Obergrenze für die »eigenen Einnahmen« – d.h. zugleich für das Gesamtvolumen des EU-Budgets – aufzuweichen, energischer Widerstand entgegen gesetzt werden. Das gilt insbesondere angesichts der 2004 erfolgten Osterweiterung, die die finanziellen Probleme der Union massiv verschärfen wird. Zwar sind Berechnungen verschiedener Reformszenarien letztlich zu dem Ergebnis gekommen, dass die volle Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer in das derzeitige EU-Transfersystem auch im Rahmen der geltenden Eigenmittel-Obergrenze bis 2013 finanzierbar sei.<sup>44</sup> Auch hat die Europäische Kommission im Juni 2004 zwar betont, dass sie keine Änderung der Obergrenze vorschlage, jedoch gleichzeitig hervorgehoben, dass es ihrer Ansicht nach notwendig sei, eine beträchtliche »Steigerung der unterhalb dieser Obergrenze genutzten Ressourcen«<sup>45</sup> vorzunehmen. Bereits jetzt ist jedoch unverkennbar, dass sich infolge der Osterweiterung massive Verteilungskonflikte ergeben werden, und zwar nicht nur zwischen den bisherigen und den neuen EU-Mitgliedern, sondern auch innerhalb der Gruppe der Haupt-Netto-

41 Ähnlich Charles B. Blankart; C. Kirchner, *The Deadlock of the EU Budget*, CESifo Working Papers No. 989, München 2003, S. 30.

42 So auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft*, Gutachten vom 18./19. Dezember 1998, BMWA-Studienreihe 455, Berlin 1998.

43 Allerdings lässt sich hinsichtlich der Zusammensetzung und Bemessungsgrundlage(n) für die nationalen Finanzbeiträge durchaus kritisch diskutieren. So wäre es – wie bereits erwähnt – eventuell zweckmäßig, die beiden Beitragskomponenten »Mehrwertsteuer-Eigenmittel« und »BSP-Eigenmittel« zusammenzufassen und im Grundsatz an den BSP-Anteilen zu orientieren. Demgegenüber hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium eine reine Erhebung der Beiträge nach dem BSP-Anteil abgelehnt und vorgeschlagen, zusätzlich die Entscheidungsmacht (d.h. die Stimmengewichte) im Ministerrat zu berücksichtigen. Dies würde sich »bremsend auf die Wünsche einiger Mitgliedstaaten nach verstärkter Umverteilung auswirken« (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, aaO. (FN 42), S. 22. Konkret empfiehlt der Beirat einen kombinierten Tarif, bei dem die gesamten Beitragsleistungen zu 80 Prozent durch die Anteile am BSP der Gemeinschaft und zu 20 Prozent durch die Stimmenanteile im Rat bestimmt würden. Außerdem sollte nach Meinung des Beirats durchgängig eine Selbstbeteiligung der Empfängerländer von EU-Transfers (»Kofinanzierung«) eingeführt werden, d.h. vor allem auch in der Gemeinsamen Agrarpolitik (ebenda, S. 25 ff.).

44 Christian Weise, »Die EU vor der Osterweiterung« in: *DIW-Wochenbericht* Nr. 69/2002, S. 832 ff.

45 Europäische Kommission, *Finanzielle Vorausschau 2007-2013*, aaO. (FN 19), S. 3.

Empfänger der früheren EU-15.<sup>46</sup> Auf längere Sicht besteht daher eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament auf eine Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze drängen werden, um die durch die Erweiterung verursachten Konflikte über zusätzliche Ausgaben ›lösen‹ – bzw. finanzieren – zu können. Das derzeitige EU-Finanzierungssystem durch Finanzzuweisungen erscheint aus dieser Perspektive keineswegs als ein »Anachronismus«, sondern vielmehr als eine sehr hilfreiche Barriere gegen die allfällige Gefahr einer Ausbeutung des europäischen Steuerzahlers durch die politischen Akteure.<sup>47</sup>

Darüber hinaus sollte das implizite *Verschuldungsverbot* für konsumtive Zwecke explizit festgeschrieben werden. Wendet man den oben für die Zuweisung von Besteuerungskompetenzen entwickelten Katalog wohlfahrtsökonomischer Kriterien auf die Frage einer EU-Verschuldung an, so lassen sich keine überzeugenden Argumente für eine erweiterte Verschuldungskompetenz der Union ableiten.<sup>48</sup> Darüber hinaus muss gerade im Hinblick auf eine mögliche EU-Verschuldung an grundsätzliche Einwendungen politökonomischer Art erinnert werden (Lockerung der kurzfristigen Budgetrestriktion des Staates, »deficit bias« der Finanzpolitik).<sup>49</sup> Diese grundsätzlichen Bedenken gegen die Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument gelten im Fall der Union noch vermehrt. So fehlt aufgrund der speziellen Willensbildungsprozesse bei EU-Entscheidungen – insbesondere in Haushaltsfragen – ein wirksamer Sanktionsmechanismus, der die verantwortlichen politischen Akteure auf der EU-Ebene zwingen könnte, die abweichenden Präferenzen der Bürger im Hinblick auf eine stärkere (EU-)Verschuldung hinreichend zu berücksichtigen. Aus politökonomischer Sicht sollte daher eventuellen Bestrebungen zur Einführung eines eigenen Verschuldungsrechts der Union mit besonderer Skepsis begegnet werden.

#### IV. Schlussfolgerungen

Insgesamt geben die Beschlüsse des Europäischen Rates vom Dezember 2005 keinen Anlass zu der Hoffnung, dass in der künftigen EU-Finanzwirtschaft ökonomischen Effizienzüberlegungen höheres Gewicht zukommen könnte und dafür die traditionell dominierenden Umverteilungsziele zurücktreten könnten. Auch in der

46 Siehe im einzelnen Rolf Caesar, »Der Haushalt der Europäischen Union – auf dem Weg zu neuen Verteilungskonflikten?« in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2 (2004), S. 411 ff.

47 »The safest way to avoid centralization is to withhold the power to tax and to issue debt from the central government« (Roland Vaubel, »The Political Economy of Centralization and the European Community« in: *Public Choice* 81 (1994), S. 179).

48 Siehe im einzelnen Caesar, Zur Reform des Einnahmesystems der Europäischen Union, aaO. (FN 12), S. 159 ff.; vgl. auch Friedrich Heinemann, »Europäische Finanzverfassung: Zwischen Umverteilung und Effizienz« in: Renate Ohr; Theresia Theurl (Hg.), *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik*, München 2001, S. 232 ff.

49 Vgl. grundlegend James M. Buchanan; Robert E. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York u.a. 1977.

nächsten Periode der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 wird eine einseitig – nämlich allein im Sinne vom Streben nach zwischenstaatlichen Transfers verstandene – »europäische Solidarität« den Vorrang vor einer Steigerung der Haushaltseffizienz behalten. So wird das EU-Budget vor allem durch die Gemeinsame Agrarpolitik mit ihren fatalen weltwirtschaftlichen Effekten zu Lasten der Entwicklungsländer und ihren zum Teil perversen Verteilungswirkungen sowie durch die gemeinschaftliche Strukturpolitik mit ihren vielfältigen Mängeln und verfehlten Anreizwirkungen geprägt bleiben. Insofern ist es in der Tat berechtigt, die Ausgabenseite des EU-Budgets weiterhin als ein »historisches Relikt« zu betrachten.

Die eingeleiteten Änderungen in der GAP (Abbau der produktionsabhängigen Subventionen zugunsten direkter Einkommenstransfers) gehen zwar prinzipiell in die richtige Richtung. Weitere, sehr viel tiefer greifende Reformen wären aber notwendig.<sup>50</sup> So müsste sich der EU-Agrarmarkt wesentlich stärker dem internationalen Wettbewerb öffnen. Das sollte mit der Einführung einer Kofinanzierung der Agrarausgaben durch die jeweiligen Mitgliedstaaten verbunden werden.<sup>51</sup> Dadurch ergäben sich nicht nur Spielräume für sinnvollere EU-Aufgaben im EU-Budget, sondern es würden auch die von der Agrarpolitik unterproportional begünstigte Nettozahlerländer wie die Bundesrepublik entlastet.

In der gemeinschaftlichen Strukturpolitik müsste die Transparenz und Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes beträchtlich erhöht werden. Insbesondere wäre zur Unterstützung des Aufholprozesses in den wirtschaftlich schwächeren Ländern die Stärkung der investiven Ausgaben von zentraler Bedeutung. Allerdings würden die bereits in der Vergangenheit offenkundig gewordenen Effizienzmängel der Strukturfonds im Grundsatz bestehen bleiben, so vor allem die Risiken massiver Mitnahmeeffekte und der Förderung letztlich unwirtschaftlicher Strukturen. Die Zielgenauigkeit der EU-Strukturpolitik könnte deutlich verbessert werden, wenn die Förderung viel stärker auf insgesamt unterdurchschnittlich wirtschaftsstarke Mitgliedstaaten konzentriert würde und dafür bei den übrigen Ländern der wenig sinnvolle »Umweg« über den EU-Haushalt entfiel.<sup>52</sup> Im Gegenzug müssten die nationalen Zahlungen an den EU-Haushalt reduziert werden. Durch eine solche verstärkte Konzentration der Strukturfondsmittel in der gesamten EU würden z.B. in Deutschland zwar die ostdeutschen Regionen getroffen, doch stünden dem geringere Zahlungen des Bundes an das EU-Budget gegenüber. Solche Verschiebungen der innerstaatlichen Be- und Entlastungen müssten durch entsprechende Korrekturen im bundesstaatlichen Finanzausgleich kompensiert werden.

50 Vgl. Deutsche Bundesbank, »Die Finanzbeziehung Deutschlands zum EU-Haushalt« in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Oktober 2005, S. 31 f.

51 Den Einstieg in eine Kofinanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik hat auch das Europäische Parlament im Jahr 2005 in einer Entschließung zu den Finanzverhandlungen vorgeschlagen; vgl. Europäisches Parlament, *Entschließung des Europäischen Parlaments zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013* (Berichtersteller: Reimer Böge), P6\_TA-PROV(2005)0224.

52 Vgl. Deutsche Bundesbank, *Die Finanzbeziehung Deutschlands zum EU-Haushalt*, aaO. (FN 50), S. 32.

In den Beschlüssen von Brüssel ist allerdings sowohl bei der GAP als auch bei den Strukturfonds wieder einmal das Bestreben deutlich geworden, die überkommenen Besitzstände nicht nachhaltig anzutasten. Wie schon oft in der Vergangenheit sind damit die Probleme auf der Ausgabenseite des EU-Budgets vertagt worden, statt ernsthaft nach Lösungen zu suchen. Die Schaffung einer »soliden Zukunftsbasis« für die europäische Integration, wie im Thema dieser Abhandlung als Frage formuliert, steht daher auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts sicherlich noch aus. Der Finanzkompromiss des Europäischen Rates vom 15. Dezember 2005 enthält zwar eine spezielle Überprüfungsklausel, derzufolge die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2009 eine umfassende »Neubewertung des Finanzrahmens« durchführen wollen; diese Neubewertung soll sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite des EU-Haushalts einschließen, wobei die Gemeinsame Agrarpolitik explizit genannt wird. Da die Revisionsklausel allerdings höchst unbestimmt ist und der neue Finanzrahmen bis 2013 festgeschrieben wurde, dürfte die Hoffnung auf einen ernsthaften Reformdiskurs über die Ausgabenstruktur der EU im Rahmen der Revisionsklausel eher unwahrscheinlich sein; plausibler ist die weitere Verschiebung einer solchen grundlegenden Debatte auf die Verhandlungen für den nachfolgenden Finanzrahmen 2014-2020, die dann im Jahr 2011 beginnen werden.<sup>53</sup>

Um so wichtiger ist es daher, keine zusätzlichen Spielräume auf der Einnahmenseite entstehen zu lassen, weder durch Erhöhung der Eigenmittel-Obergrenze in der nächsten Finanzplanungsperiode ab 2014 noch durch Schaffung einer eigenen Besteuerungskompetenz der EU oder gar durch ein eigenes Verschuldungsrecht zu konsumtiven Zwecken. Das derzeitige Finanzierungssystem der EU erscheint insofern keineswegs als ein überholtes »historisches Relikt«, sondern als eine sehr wirksame Bremse. Erfahrungsgemäß sind enge und klare fiskalische Beschränkungen das wirksamste Mittel, um die Gefahr eines »EU-Leviathans« in Grenzen zu halten. Diese ebenso einfache wie wichtige Erkenntnis sollte bei allen Überlegungen zur künftigen Finanzpolitik der EU bedacht werden.

*JEL Keywords:* Fiscal Policy (E62), Economic Integration (F15), Financial Aspects of Economic Integration (F36), International Fiscal Issues (H87)

### *Zusammenfassung*

Unter Ökonomen ist die Ansicht weit verbreitet, dass das Budget der Europäischen Union grundlegender Reformen bedarf. Andere, wie beispielsweise die Europäische Kommission, gestehen zwar einen gewissen Umstrukturierungsbedarf auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts zu, betonen aber vor allem die Notwendigkeit einer kräftigen Aufstockung der Finanzmittel, möglichst begleitet von der Einführung einer eigenen Steuerhoheit der Gemeinschaft. In der vorliegenden Abhandlung werden einige Aspekte dieser Problematik aus ökonomischer Sicht diskutiert. Zunächst erfolgt eine Beurteilung des Aufgabenspektrums und der Ausgabenstruktur der EU anhand von Maßstäben, welche die Finanzwissenschaft für die Zuweisung

53 Vgl. Becker, aaO. (FN 7), S. 119.

von Staatsaufgaben in föderativen Systemen entwickelt hat. Die Antworten hängen allerdings entscheidend von dem zugrunde gelegten Staatsbild ab. Während aus der Perspektive der Wohlfahrtsökonomik eine möglichst effiziente Zuordnung nach fiskalföderalistischen Maßstäben anzustreben ist, steht aus politökonomischer Sicht der Schutz der Bürger/Steuerzahler vor staatlicher Willkür und Ausbeutung durch wirksame Beschränkungen für die politischen Akteure im Vordergrund. An diesen Kriterien gemessen, sollten die meisten gegenwärtigen EU-Aufgaben auf die nationale Ebene zurück verlagert werden. In Bezug auf die Finanzierung der EU sind die in jüngster Zeit sich mehrenden Forderungen nach einer eigener Steuerkompetenz für die Europäische Union abzulehnen. So vermögen die wohlfahrtsökonomischen Argumente für eine EU-Steuer bei näherer Prüfung nicht zu überzeugen. Demgegenüber sprechen politökonomische Aspekte eindeutig gegen eine Steuerhoheit der Gemeinschaft. Deshalb erscheint die Beibehaltung des derzeit geltenden Systems der Beitragsfinanzierung nicht nur kurzfristig, sondern auch auf mittlere Sicht für die EU angemessen.

### *Summary*

In economic literature, the opinion dominates that the budget of the European Union should be reformed fundamentally. Others, like the European Commission, though admitting a certain need for restructuring the expenditure side of the EU budget, particularly emphasize the necessity of a considerable increase in the financial means and, if possible, of an EU tax. In this paper, some of these problems are dealt with from an economic point of view. Firstly, the paper discusses the range of EU competences and the structure of EU expenditures by using some criteria developed by the theory of public finance. However, the standards for a fiscal constitution heavily depend on the respective understanding of the state. From the perspective of welfare economics, an efficient allocation of functions should be achieved in accordance with the criteria of fiscal federalism. In contrast, from a political economy point of view, the primary purpose of a fiscal constitution should be to offer citizens/taxpayers protection from arbitrariness and exploitation by the government. Measured by these standards, the majority of present EU activities should be retransferred to the national level. Secondly, with respect to EU financing, the claims for an own EU tax competence should be rejected. Those arguments in favour of an EU tax which have been developed by welfare theory are not regarded as convincing. From a political economy point of view, however, there is every reason to refuse an own tax competence to the European Union. Therefore it seems appropriate to maintain the present system of fiscal contributions to the EU not only in the short but also in the medium run.