

Das Wichtigste in Kürze

Die Jahre vor der Erweiterung der EU zu einer Gemeinschaft mit auf Dauer 25 und mehr Mitgliedstaaten bieten Reformchancen, die in diesem Ausmaß nach der Erweiterung nicht mehr gegeben sein werden. Von daher war es bedauerlich, daß die Debatte um die Agenda 2000 der Suche nach grundlegenden Reformen nur geringes Gewicht eingeräumt hat. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag die grundlegenden Konstruktionsfehler der EU-Finanzverfassung und bewertet anhand dieser Erkenntnisse die Einigung zur Agenda 2000 sowie weiterführende Reformoptionen.

Der Reformbedarf wird deutlich, wenn man die ökonomische Föderalismustheorie und das dort verankerte Korrespondenzprinzip heranzieht, um das Finanzsystem zu beurteilen. Diesem Prinzip zufolge sollte sich die zentrale Ebene in der EU auf die Bereitstellung öffentlicher Güter konzentrieren, die einen gesamteuropäischen Charakter haben. Die politisch gewollte Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten sollte über Mechanismen erfolgen, die eine effiziente Bereitstellung dieser Güter nicht behindern. Die fiskalische Realität in der EU vermengt hingegen Umverteilung und die Bereitstellung von öffentlichen Gütern mit der Folge substantieller Ineffizienzen: Politikbereiche wie die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturpolitik wurden ausgeweitet, um damit politisch gewünschte Umverteilungseffekte zu erzielen, obwohl es sich dabei kaum um Politikfelder mit europäischem Charakter handelt.

Stellt man auf diesen zentralen Konstruktionsfehler ab, dann ergibt sich eine negative Beurteilung der Agenda 2000: Zwar bleibt die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft gewahrt und die bescheidenen Reformen der Agrar- und Strukturpolitik ermöglichen vermutlich die Erweiterung um einige kleinere Bewerberstaaten. Der Konstruktionsfehler des Systems aber, die Dominanz von Umverteilungsaspekten in einem Budget, das europäische öffentliche Güter finanzieren sollte, bleibt bestehen.

Im weiteren Gang der Analyse werden verschiedene weiterführende Reformoptionen bewertet. Eine Machtausweitung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat bietet diesen Überlegungen zufolge nur wenig Chancen auf eine größere alloka-tive Effizienz im EU-Haushaltswesen. An einer Median-Abgeordneten-Überlegung wird gezeigt, daß im Hinblick auf die distributiven Auseinandersetzungen die Abgeordneten Frankreichs und – nach einer Erweiterung – Italiens einen maßgebliche Einfluß besitzen. Hier ist mit einer besonderen Beeinflussung etwa seitens landwirtschaftlicher Interessengruppen gegen Änderungen am Status quo zu rechnen.

Das Modell des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft wird ebenfalls überprüft. Danach sollen Länder mit einem gemessen am Bevölkerungsanteil überproportionalen Stimmenanteil im Rat auch entsprechend höhere Finanzierungsanteile übernehmen, um eine Budgetausweitung zu Lasten Dritter zu vermeiden. Außerdem wird eine höhere nationale Kofinanzierung für Politikbereiche empfohlen, die nicht durch grenzüberschreitende Wirkungen gekennzeichnet sind. Die Schwachstelle dieses Vorschlags liegt in der impliziten Negation von Umverteilungserfordernissen innerhalb der Gemeinschaft.

Der Vorschlag eines Kompensationsfonds vermeidet diesen Nachteil: Danach würde die politisch gewollte Umverteilung durch mikroökonomisch ungebundene Transfers abgewickelt. Dadurch könnte trotz allokativ gebotener Renationalisierung von Agrar- und Strukturpolitik das Ausmaß der Umverteilung aufrechterhalten werden, das zur Fortsetzung des Integrationsprozesses politisch notwendig ist.

Gelingt eine weitergehende Reform der Finanzverfassung nicht, dann wird die Osterweiterung erschwert. Es entstehen unnötige Kosten durch Fehlallokationen im EU-Budget. Schließlich ist zu erwarten, daß der Druck auf Eröffnung neuer Einnahmequellen in Form einer Verschuldungs- oder Steuerkompetenz der EU zunehmen wird.

Die Reformperspektive der EU- Finanzverfassung nach den Beschlüssen zur Agenda 2000

Friedrich Heinemann

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

August 1999

Abstract: A rational financial constitution of the EU should be able to fulfil redistributive objectives at minimum costs. The present financial system of the Community is not compatible with this requirement. After the decisions of the European Council in Berlin on the Agenda 2000 the fundamental flaw of the system remains: the dominance of distributive objectives over allocative decisions. On the basis of this diagnosis options for future reforms are analyzed. The hope that larger budgetary competences for the European Parliament will lead to more financial rationality proves to be weakly founded. The reform package suggested by the Scientific Council at the German Federal Ministry of Economics includes with co-financing and contributions depending on voting power sensible elements. Its shortcomings originate mainly from an implicit negation of any necessity to redistribute between member countries. In contrast to that the setup of a compensation fund is recommended that would be advisable for a cost-effective realization of politically defined redistributive objectives. The paper concludes with an outlook on the consequences of a continuing incapacity to reform the financial constitution: Eastern enlargement will be in danger and the pressure will increase to open new financial sources for the EU in form of a competence to issue debt and to impose taxes.

Keywords: Agenda 2000, European Union, eastern enlargement, Community budget

JEL-Classification: H 77, H 61, F 36

L 7, 1
Postfach 10 34 43
D-68034 Mannheim

Tel.: +621 / 1235 - 149
Fax: +621 / 1235 - 223
E-mail: heinemann@zew.de

I. Einleitung

In der EU werden heute für die künftige Verfassungsentwicklung langfristig bedeutende Entscheidungen getroffen. Die Jahre vor der Erweiterung zu einer Gemeinschaft mit auf Dauer 25 und mehr Mitgliedstaaten bieten Reformchancen, die in diesem Ausmaß nach der Erweiterung nicht mehr gegeben sein werden. Weil für Verfassungsänderungen stets die Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten gefordert sein wird, werden die Schwierigkeiten für grundlegende Korrekturen fehlerhafter Institutionen mit wachsender Mitgliederzahl zunehmen. Werden die heutigen Chancen zum institutionellen Wandel nicht genutzt, dann besteht daher die Gefahr, daß falsche Strukturen auf Dauer zementiert werden. Dies gilt insbesondere auch für die Finanzverfassung der Gemeinschaft.

In dieser kritischen Zeit ist ein Großteil der Diskussion um die Neuordnung des EU-Finanzsystems im Rahmen der Agenda 2000 durch einen bemerkenswert geringen Ehrgeiz hinsichtlich der Anforderungen an ein rationales EU-Finanzsystem geprägt. Die Diskussion erweckt den Eindruck, daß es völlig ausreicht, die Minimalbedingungen zu schaffen, die gerade eben noch einen Einstieg in die Osterweiterung erlauben und – im Bereich der Agrarpolitik – mit den Regeln der World Trade Organization (WTO) kompatibel sind. Auch die Länder, die wie Deutschland den Fokus auf die Korrektur von ihrer Ansicht nach ungerechten Umverteilungswirkungen gerichtet haben, haben über diese durchaus legitime Zielsetzung wenig Engagement für effizientere Strukturen an den Tag gelegt. Angesichts dessen, daß die heutigen Weichenstellungen für die fiskalische Gestalt der Gemeinschaft im kommenden Jahrhundert entscheidend sein werden, greift diese Debatte zu kurz. Sie verkennt, daß die heutige EU-Finanzverfassung Konstruktionsfehler aufweist, die mit in dieser Höhe nicht notwendigen ökonomischen Kosten und auf Dauer gravierenden politischen Akzeptanzproblemen der Integration verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel dieses Beitrags, Reformoptionen grundlegender Art für die Finanzverfassung der EU darzulegen. Zu diesem Zweck werden zunächst die Anforderungen an eine rationale EU-Finanzverfassung aus ökonomischer (und zumindest indirekt auch politischer) Perspektive beleuchtet. In dem so definierten Referenzrahmen werden dann die Entscheidungen des Gipfels von Berlin über die Agenda 2000 bewertet. Im Anschluß daran werden verschiedene Reformüberlegungen vorgestellt und beurteilt. Der Beitrag schließt mit Überlegungen zu den möglichen Folgen einer andauernden Unfähigkeit zur Reform der Finanzverfassung.

II. Ökonomische und politische Ziele des Reformprozesses

Die ökonomische Theorie des Föderalismus¹ bietet einen theoretisch fundierten Ausgangspunkt für die Ableitung von Anforderungen an die EU-Finanzverfassung aus ökonomischer Sicht. Die Botschaft dieser Theorie für die Verteilung von Kompetenzen auf unterschiedliche Ebenen eines föderalen Staats lautet im Kern folgendermaßen: Um die Unterschiedlichkeit von Präferenzen der Bürger bei der Bereitstellung öffentlicher Güter berücksichtigen zu können, ist der dezentralen Zuständigkeit prinzipiell der Vorzug zu geben („Dezentralisierungstheorem“, *Oates*, 1972). Auch die Vorteilhaftigkeit eines innovations- und leistungsfördernden Wettbewerbs zwischen Körperschaften unterstreicht den Anfangsverdacht für die dezentrale Kompetenz. Erst wenn massive territoriale Externalitäten vorliegen in dem Sinn, daß Körperschaften der gleichen föderalen Ebene gegenseitig von der jeweiligen Bereitstellung öffentlicher Güter profitieren, ist ein Argument für eine Zentralisierung dieser Zuständigkeit gegeben. Das „Korrespondenzprinzip“ kann als Richtschnur für die Aufteilung von Kompetenzen in einer Föderation dienen; danach sollte eine öffentliche Körperschaft für das öffentliche Gut zuständig sein, dessen Nutznießer identisch mit ihrer Bevölkerung sind. Das Korrespondenzprinzip kann als räumlicher Anwendungsfall des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz verstanden werden, wonach die Nutznießer eines öffentlichen Guts auch für dessen Finanzierung aufkommen sollten, um eine effiziente Bereitstellung zu gewährleisten.

Übersetzt für die Finanzverfassung der EU heißt dies: Die EU als oberste Ebene im europäischen Föderalsystem sollte sich auf die Bereitstellung öffentlicher Güter mit europäischem Charakter konzentrieren. Öffentliche Güter mit nationalem oder gar regionalem Wirkungskreis sollten demgegenüber nicht europäisiert werden. Bei der Finanzierung der europäischen öffentlichen Güter sollte das Äquivalenzprinzip zumindest annäherungsweise Anwendung finden. Jeder Mitgliedstaat sollte also dem Grenznutzen seiner Bürger entsprechend zur Finanzierung der europäischen öffentlichen Güter beitragen.

Es ist unstrittig, daß es bei der Operationalisierung derart theoretischer Konzepte in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten gibt, gleichwohl bieten sie einen Referenzrahmen für die Beurteilung einer föderalen Struktur. Betrachtet man die Kompetenzen der EU und die im EU-Budget dominierenden Ausgabenkategorien, dann zeigt sich, daß hier die fiskalische Wirklichkeit auch nicht entfernt in Übereinstimmung mit den Optimalitätskriterien der ökonomischen Föderalismustheorie steht. Es

¹ Die ökonomische Theorie des Föderalismus wurde begründet u.a. durch *Oates* (1972). Für eine ausführlichere Darstellung vgl. *Heinemann* (1995) und *Henke/Perschau* (1999).

dominieren mit der überragenden Bedeutung der Agrar- und Strukturpolitik im Haushalt Politikfelder, die nicht den Charakter eines europäischen öffentlichen Guts haben. Das budgetär wichtigste Politikfeld, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), stellt im wesentlichen nichts anderes als die Erhaltungssubventionierung einer Problembranche dar, die zudem durch ein protektionistisches Regime vom globalen Wettbewerb abgeschottet wird. Die Strukturpolitik ist geradezu durch eine regionale Wirksamkeit der Instrumente definiert und stellt somit eine dem Dezentralisierungstheorem widersprechende Zentralisierung dar.

Die Abweichung des Status quo des EU-Finanzsystems vom Idealfall der ökonomischen Föderalismustheorie ist plausibel zu erklären (*Folkers*, 1995): Das EU-Budget wird genutzt, um Verlierer der Integration für erlittene Nachteile zu kompensieren und auf diese Weise die Zustimmung zur weiteren Integration zu sichern. Es ist diese Kompensationsfunktion, die bislang für die Entwicklung des EU-Budgets in der politischen Realität maßgeblich war und nicht das Korrespondenzprinzip.

Es ist zwar eine strittige Frage, ob es in der EU überhaupt Länder gibt, die als Integrationsverlierer eingestuft werden können. Gerade die ärmeren Länder haben als attraktive Standorte im Binnenmarkt in den letzten Jahren in hohem Maße von der Mobilität der Faktoren profitieren können. Aber auch Zahlungen zur Umsetzung des im EU-Vertrag niedergelegten Solidaritätsziels können im weitesten Sinne unter dieser Kompensationsfunktion subsumiert werden. Ebenfalls lassen sich politisch offensichtlich notwendige Transfers wie etwa der „Preis der deutschen Einheit“ darunter fassen. Die Durchführung distributiver Maßnahmen unter einer solchen Kompensationszielsetzung ist aus ökonomischer Sicht nicht zu kritisieren. Gleichwohl ist zu fordern, daß die politisch gewollte Umverteilung zwischen den EU-Staaten zu minimalen Kosten geschieht. Dieses Ziel wird durch die Dominanz der Kompensationsfunktion im EU-Budget massiv verletzt. Hier liegt der zentrale Konstruktionsfehler der heutigen EU-Finanzverfassung: Distributive Ziele dominieren im EU-Haushalt allokativen Aspekte. Europäische Politikfelder werden nicht nach dem Kriterium fortentwickelt, inwieweit es sich dabei um europäische öffentliche Güter handelt, sondern nach dem Kriterium, ob über dieses Politikfeld die unter Kompensationsgesichtspunkten gewünschte Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten erzielt werden kann. Dieser Ansatz führt etwa bei der Strukturpolitik zur europäischen Zentralisierung von Politikfeldern, die dafür in keiner Weise geeignet sind. Ineffizienzen, Verschwendungen und – als Reaktion darauf - ständige Reformversuche sind die Folge, wobei diese Versuche angesichts der Systemimmanenz der Probleme letztlich erfolglos bleiben.

Ziel einer Reform der EU-Finanzverfassung sollte es sein, die Dominanz des Verteilungsziels im EU-Budget zu beenden und dieses auf die Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter zu konzentrieren. Gleichzeitig ist nach geeigneten Wegen

zu suchen, die politisch notwendige und gewollte Umverteilung über weniger effizienzschädliche Wege zu realisieren.

Diese Fundamentalkritik am bestehenden System basiert auf der Grundlage ökonomischer Theorie. Oftmals ist dies für die Politik ein Grund, derartige Kritik mit dem Verweis auf umfassendere politische Zielsetzungen zur Seite zu wischen. Ein derartiger Reflex könnte in diesem Fall allerdings selbst größere politische Probleme verursachen. Schon heute leidet die politische Akzeptanz der europäischen Politikebene an ihrer Belastung mit der Umverteilungsaufgabe und den daraus resultierenden Ineffizienzen. Dieser zentrale Konstruktionsfehler ist bereits ein politisches Problem und wird ohne Korrekturen in Zukunft zu einem steigenden Risiko für den Integrationsprozeß insgesamt. Damit kann die hier skizzierte ökonomische Zielsetzung des Reformprozesses auch als politische Zielsetzung unter dem gewertet werden, die Akzeptanz der Bevölkerung für die Integration zu erhalten.

III. Verbleibende Defizite nach den Entscheidungen von Berlin

Die Beurteilungen der im Juni 1999 auf dem EU-Gipfel in Berlin erzielten Einigung zur Reform des EU-Finanzsystems (*Europäischer Rat*, 1999) gehen weit auseinander. Die im Rahmen der Agenda 2000 verabschiedeten Zahlentableaus reichen bis zum Jahr 2006 und scheinen die langfristige Stabilität des nun erreichten Systems zu suggerieren. Auch wenn etwa die deutsche Regierung nicht gerade Begeisterung über die nur leichte Verbesserung der Nettobelastung geäußert hat, so zeigt sie sich doch zufrieden über die unter der eigenen Präsidentschaft an den Tag gelegte Entscheidungsfähigkeit. Kritiker äußern demgegenüber ihre Erwartung, daß das Paket schon nach wenigen Jahren zur Makulatur werden könnte. Die Reformen der Agrar- und Strukturpolitik reichten kaum aus, um die Osterweiterung ab 2002/2003 zu bewältigen. Außerdem sei nicht zu erwarten, daß in den anstehenden WTO-Verhandlungen das langsame EU-Reformtempo im Agrarbereich Akzeptanz finden könnte.²

Unabhängig von der Stichhaltigkeit dieser Einwände ergibt sich auf Basis der vorangegangenen Analyse folgende Kritik: Die Reformen der Agenda 2000 beschränken sich im wesentlichen auf systemimmanente Korrekturen, der wünschenswerte Systemwechsel bleibt aus und wird nicht einmal eingeleitet.

² Vgl. *Stehn* (1999).

In der GAP kommt es zwar zu langsamen Absenkungen der Garantiepreise. Durch eine offenbar überkompensierende Aufstockung der Einkommensbeihilfen, deren WTO-Kompatibilität strittig ist, steigt das Subventionsniveau real bis 2002 deutlich an, und auch 2006 wird das Ausgabenniveau über dem von 2000 liegen. Die Idee einer teilweisen nationalen Kofinanzierung der GAP wäre ein zukunftsweisendes Reformelement gewesen, das im größten Ausgabenblock des EU-Haushalts erstmalig den Raum für nationale Kosten-Nutzen-Überlegungen eröffnet hätte. Diese Reformidee ist am Widerstand des GAP-Nutznießers Frankreichs gescheitert. Dieses Ergebnis zeigt eindrucksvoll, wie kostspielig der in der EU-Finanzverfassung gewählte Weg zur Abwicklung der Kompensation ist. Es kommt zu Koalitionen zwischen Interessengruppen, die von einem spezifischen EU-Politikfeld profitieren (z.B. der Deutsche Bauernverband), und den Mitgliedstaaten, die dadurch Nettoempfänger werden (z.B. Frankreich). Diese Koalitionen bilden erfolgreich Reformblockaden. Steuerzahlern, Konsumenten und anderen Branchen werden hohe Kosten aufgebürdet. Der Umfang der für den Zeitraum 2000-2006 in Berlin bewilligten Mittel für die Landwirtschaft entspricht in der Größenordnung etwa einem Jahres-Sozialprodukt der Niederlande. Diese budgetären Kosten unterschätzen die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die sich vor allem auch aus den künstlich überhöhten Preisen für landwirtschaftliche Produkte ergeben. Hinzu kommen die negativen Folgen, die sich durch das ausgeprägt protektionistische Regime einer gesamtwirtschaftlich relativ unbedeutenden Branche für den gesamten Außenhandel der EU in Form von Handelskonflikten ergeben.

Die Berliner Reformen der Strukturpolitik haben ebenfalls durchweg den Charakter von administrativen Korrekturen innerhalb des Systems, ohne die Weichen in Richtung einer notwendigen Dezentralisierung zu stellen. Positiv ist zu bewerten, daß es innerhalb der Laufzeit der neuen Finanziellen Vorausschau zu einem realen Absinken der Strukturmittel in der 15-er-Gemeinschaft kommt. Allerdings relativiert sich dieses Bild stark vor dem Hintergrund der massiven Expansion dieses Politikfelds in der Finanzperiode 1993-1999 des Delors-II-Pakets. Budgetär ist damit einiger Spielraum für die Ausweitung der Strukturpolitik auf neue Mitgliedstaaten geschaffen. Systematisch ist hingegen keine zielgerichtete Vorbereitung der Strukturpolitik erfolgt. Die Osterweiterung wird zu einer wachsenden Heterogenität regionaler Entwicklungsunterschiede aber auch der Ursachen solcher Unterschiede führen. Um so wichtiger wäre es, das Dezentralisierungstheorem zu berücksichtigen und die europäische Ebene von der Verantwortung für die Ausrichtung regionalpolitischer Konzepte zu entbinden. Dies ist nicht einmal ansatzweise geschehen, so daß die Brüsseler Ebene in wenigen Jahren mit ihren notwendigerweise groben Rastern die Regionalpolitik von Estland bis Portugal maßgeblich definieren wird – zu Lasten regionaler Eigenverantwortlichkeit und der Möglichkeit für individuelle regionalpolitische Ansätze.

IV. Reformoptionen

1. Mehr Macht dem Parlament?

Es ist unstrittig, daß der Vertrag von Amsterdam alleine nicht ausreicht, die institutionellen Voraussetzungen für eine Erweiterung zu schaffen. Eine neue Regierungskonferenz soll daher bestehende Probleme der Organe und Entscheidungsverfahren beseitigen. Dieses könnte auch unter dem Gesichtspunkt der EU-Finanzverfassung einen Ansatzpunkt für Korrekturen bieten. Änderungen mit Relevanz für die Finanzverfassung sind hier am ehesten in bezug auf die Machtverteilung zwischen Rat und Parlament zu erwarten und zwar in Richtung einer wachsenden parlamentarischen Haushaltskompetenz - beispielsweise durch die Aufgabe der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben.

Autoren wie *Biehl* (1996) erwarten von einem stärkeren Einfluß des Parlaments eine Zunahme an budgetärer Vernunft, weil die direkt gewählten Parlamentarier stärker der demokratischen Kontrolle unterworfen seien. Auch habe die Trennung zwischen obligatorischen Ausgaben (Rat entscheidet) und nicht-obligatorischen Ausgaben (Parlament hat gleichberechtigtes Mitspracherecht) zu einem „Wettbewerb um Haushaltsanteile“ geführt. Dabei habe der Rat vor allem die Ausweitung der Landwirtschaftsinteressen forciert.

Bei näherer Analyse sprechen allerdings eine Reihe von Argumenten gegen eine wachsende Rationalität der europäischen Budgetpolitik durch eine Machtausweitung des Parlaments.³ Gemäß politökonomischen Erkenntnissen haben die Europaparlamentarier ihrerseits ein Zentralisierungsinteresse, um ihren Einfluß zu mehren. Zwar werden sie direkt gewählt, allerdings ist die Öffentlichkeit für die Tätigkeit des Parlaments vorerst noch sehr gering und die demokratische Kontrolle daher weniger ausgeprägt als auf der Ebene der nationalen Parlamente. Hinzu kommt, daß die Politiker der europäischen Ebene nicht in dem Maße dem Disziplinierungsdruck des Standortwettbewerbs ausgesetzt sind wie dies der Fall für die nationalen Politiker ist, bei denen sich eine verfehlte Fiskalpolitik schnell in einer mangelnden Attraktivität ihres Standorts im Binnenmarkt niederschlagen kann.

Vor allen Dingen ist aber im Zusammenhang mit dem zentralen Defizit der EU-Finanzverfassung – der Belastung des EU-Budgets mit distributiven Aufgaben – durch einen verstärkten parlamentarischen Einfluß nicht mit einer Korrektur zu rechnen. Im Gegenteil steht zu befürchten, daß die spezifischen Interessen der Parlamentarier in Vereinigung mit den Interessen der nationalen und sektoralen Nutznießern der derzeit praktizierten Umverteilung das fehlerkonstruierte System

³ Vgl. auch *Folkers* (1995) und *Fuest* (1995).

verteidigen und sogar ausbauen werden. Dies wird an einer einfachen Anwendung des Medianwähler-Theorems auf die Entscheidungsfindung im Europäischen Parlament im Rahmen einer „Median-Abgeordneten“ Überlegung deutlich.

Dazu sei angenommen, das Parlament fälle mit absoluter Mehrheit budgetäre Entscheidungen über das Ausgabeniveau. Weiterhin sei angenommen, daß die Präferenzen der Abgeordneten hinsichtlich budgetärer Entscheidungen davon abhängen, inwieweit das Heimatland Nettoempfänger oder Nettozahler im EU-Finanzsystem ist – eine vermutlich nicht völlig unrealistische Annahme. Tab. 1 zeigt das Ergebnis dieser Überlegung. Die Länder sind dabei nach abnehmender Begünstigung – gemessen an der Nettoposition pro Kopf – angeordnet. Die absolute Mehrheit wird bei 313 Stimmen erreicht. Der entscheidende Median-Abgeordnete ist Franzose.

Einschneidende Reformen der EU-Finanzverfassung wären kaum zu erwarten, wenn dieses Parlament alleine mit absoluter Mehrheit über eine Neuausrichtung entscheiden könnte. Der französische Median-Abgeordnete ist tendenziell ein Anhänger des Status quo, weil das Land mit seinem Lebensstandard auf etwa deutschem Niveau nur eine geringfügige Nettolast trägt. Hinzu kommt aber vor allem, daß der Einfluß der landwirtschaftlichen Interessen in Frankreich besonders groß ist und der Median daher kaum eine Korrektur mit tragen würde, die mit einem Ausstieg aus der GAP-Subventionierung verbunden wäre. Die eindeutige Haltung französischer Politiker zur Idee der Agrar-Kofinanzierung im Rahmen der Agenda 2000 Verhandlungen belegt diese Sichtweise.

Tabelle1: Der Median-Abgeordnete im Europäischen Parlament (15er Gemeinschaft)

	Sitze im EP	Nettoposition in ECU/Kopf 1997	EP-Sitze kumuliert
Irland	15	720	15
Griechenland	25	412	40
Portugal	25	274	65
Spanien	64	150	129
Finnland	16	8	145
Dänemark	16	7	161
Italien	87	-3	248
Frankreich	87	-17	335
Großbritannien	86	-32	421
Österreich	21	-91	442
Belgien	25	-111	467
Luxemburg	6	-123	473
Schweden	22	-128	495
Deutschland	99	-135	594
Niederlande	31	-148	625

Quelle für Nettoposition: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1999).

Nach einer Osterweiterung wird sich der Median verschieben. Tab. 2 gibt darüber Auskunft. Dabei wird die 20er-Gemeinschaft nach einer Aufnahme Estlands, Polens, Ungarns, Tschechiens und Sloweniens (also die Länder, mit denen bereits 1998 Beitrittsverhandlungen begonnen haben) betrachtet. Ohne präzise Zahlen für die Nettoposition der Neumitglieder benennen zu können, ist offenkundig, daß diese eindeutig zu den Nettoempfängern zählen werden. Die Anzahl der Sitze im Parlament wurde auf der Basis von der heutigen Sitzausstattung von EU-Staaten mit vergleichbarer Bevölkerungsgröße vorgenommen. Die vom Amsterdamer Vertrag fixierte Obergrenze von 700 Sitzen wird bei dieser Berechnung verletzt. Eine proportionale Verringerung der Sitze pro Land würde aber nichts am Ergebnis verändern. In der 20er-Gemeinschaft würde die absolute Mehrheit bei 380 Stimmen erreicht. Statt eines französischen Abgeordneten hat nun ein italienischer Parlamentarier die Position des Medians inne. Aufgrund der Aufnahme kleiner armer Länder mit – gemessen an der Bevölkerung – überproportionaler Vertretung im Parlament wandert die Median-Position folgerichtig weiter in Richtung der Länder mit einer stärkeren Begünstigung durch das EU-Finanzsystem. Die Erfolgsaussichten land-

wirtschaftlicher Interessengruppen, Einschnitte bei der GAP zu verhindern, würden weiter zunehmen, wenn man bedenkt, daß der Agrarsektor in Italien noch eine höhere gesamtwirtschaftliche Bedeutung als in Frankreich besitzt.

Insgesamt zeigt sich, daß eine indirekte Reformstrategie, die darauf setzt, daß ein größerer Einfluß des Parlaments auch im Finanzsystem mehr Rationalität bringen wird, wenig Erfolg verspricht. Bevor die europäische Budgetpolitik nicht von der Bürde der Umverteilungsauseinandersetzungen befreit ist, wird auch die Verlagerung dieser Auseinandersetzungen in das Parlament keinen Fortschritt bewirken.

Tabelle1: Der Median-Abgeordnete im Europäischen Parlament (20er-Gemeinschaft)

	Sitze im EP	Nettoposition in ECU/Kopf 1997	EP-Sitze kumuliert
Estland	10	-	10
Polen	64	-	74
Ungarn	9	-	83
Tschechien	25	-	108
Slowenien	25	-	133
Irland	15	720	148
Griechenland	25	412	173
Portugal	25	274	198
Spanien	64	150	262
Finnland	16	8	278
Dänemark	16	7	294
Italien	87	-3	381
Frankreich	87	-17	468
Großbritannien	86	-32	554
Österreich	21	-91	575
Belgien	25	-111	600
Luxemburg	6	-123	606
Schweden	22	-128	628
Deutschland	99	-135	727
Niederlande	31	-148	758

2. Modell des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat einen Vorschlag zur Neuordnung des EU-Finanzsystems vorgelegt (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1999)⁴, der sich dadurch auszeichnet, daß hier ein Systemwechsel und nicht nur systemimmanente Korrekturen empfohlen werden. Zentrale Elemente dieser Reformkonzeption betreffen eine Ausweitung der nationalen Finanzierungsquoten bei EU-Programmen und eine neue Beitragsformel, die auch das Stimmengewicht eines Landes im Rat berücksichtigt.

Die Ausweitung der Kofinanzierungsquoten soll dem Ziel dienen, bei Politikbereichen, die nicht den Charakter eines europäischen öffentlichen Guts haben, Anreize zur verstärkten nationalen Kosten-Nutzen-Betrachtung zu setzen. Angesichts bislang geringer nationaler Beteiligungssätze werden derzeit auch solche Projekte finanziert, die weder aus Sicht des jeweiligen Landes lohnend noch durch ausgeprägte gemeinschaftsweise positive Externalitäten gekennzeichnet sind. Der Beirat kann sich dabei Kofinanzierungsätze bis zu 100%, bzw. auch die vollständige Renationalisierung von Politikbereichen vorstellen. Dabei muß allerdings ein entsprechend fortentwickeltes Instrumentarium der Beihilfekontrolle sicherstellen, daß es hier nicht zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt kommt.

Das heutige Beitragssystem der EU ist dadurch gekennzeichnet, daß kleine Länder mit geringen Beitragsanteilen im Ministerrat ein – gemessen an Bevölkerung und Beiträgen – überproportionales Stimmengewicht besitzen. Dies begünstigt, der Auffassung des Beirats nach, eine exzessive Ausgabenexpansion, weil Länder mit einer Bevölkerungsminderheit im Rat in der Lage sind, neue Ausgabenprogramme zu beschließen und gleichzeitig deren Kosten auf in der Abstimmung unterlegene Länder abzuwälzen.⁵ Um diesen Fehlanreiz zu einer ineffizienten Budgetausweitung abzustellen, schlägt der Beirat vor, die Beiträge zur Finanzierung des EU-Budgets nicht nur nach dem Kriterium des BSP-Anteils, sondern auch nach dem Kriterium des Stimmenanteils im Rat zu berechnen. Für kleine Länder mit hohen Stimmgewichten ergibt sich dann eine mit dem BSP progressiv ansteigende Beitragsbelastung. Diese Konstruktion soll den Fehlanreiz zur Budgetexpansion, der mit der Ausgestaltung der Stimmgewichte heute verbunden ist, neutralisieren.

Die Analyse des Beirats zeigt überzeugend, daß Defizite der demokratischen Institutionen – hier geht es um die Verletzung des Prinzips „one man one vote“ bei der Wahl zum Europaparlament – sich auch nachteilig auf die Rationalität der fiskalischen Entscheidungen in diesen Institutionen auswirken. Die Reformkonzeption des Beirats ist dahingehend positiv zu bewerten, daß sie geeignet ist, dem Äquivalenz-

⁴ Vgl. auch die Zusammenfassung der wichtigsten Inhalte des Gutachtens in *Neumann* (1999).

⁵ Vgl. dazu auch *Rolle* (1999).

prinzip auch in der europäischen Budgetpolitik zu einer stärkeren Beachtung zu verhelfen.

Allerdings weist die Reformkonzeption ein Defizit aus, daß eine Umsetzung wesentlich erschwert: Die hinsichtlich ihrer Effizienzschädlichkeit unnötig kostspielige Umverteilung über die europäischen Politikfelder wird zwar legitimerweise beendet, es fehlt aber ein alternatives Instrumentarium zur Abwicklung dieser Umverteilung. Der Beirat geht implizit davon aus, daß diese Umverteilung keine Notwendigkeit darstellt. Diese Annahme ist unrealistisch. Wie eingangs dargelegt, gibt es eine aus verschiedenen Begründungen herrührende Notwendigkeit von Kompensationsleistungen zwischen den EU-Staaten. Eine aussichtsreiche Reform sollte diese Notwendigkeit berücksichtigen und Wege aufzeigen, diese Kompensation zu geringen Kosten zu bewerkstelligen. Die Negation dieser Kompensationserfordernisse, wie sie den Reformvorstellungen des Beirats zugrunde liegt, ist keine Lösung.

3. Der Kompensationsfonds

Der Vorschlag, das EU-Finanzsystem durch die Etablierung eines Kompensationsfonds zu reformieren (*Heinemann, 1998*), basiert auf der Anerkennung grundlegender Kompensationsnotwendigkeiten. Das Ausmaß notwendiger Umverteilung ist dabei nicht wissenschaftlich ermittelbar, sondern muß auf der politischen Ebene verhandelt werden. Es kommt dann aber darauf an, die so identifizierten Umverteilungserfordernisse zu befriedigen und gleichzeitig negative Folgen für die allokativen Funktion der europäischen Ebene zu minimieren.

Dazu bietet sich folgendes Reformpaket an: Ähnlich der im vorhergehenden Teil beschriebenen Konzeption werden die heute als primäre Umverteilungsinstrumente dienenden, aber allokativ nicht auf EU-Ebene gehörende Politikbereiche der Agrar- und Strukturpolitik renationalisiert. Das EU-Budget wird auf die Finanzierung europäischer öffentlicher Güter konzentriert. Dieses verbleibende Kernbudget ist nach dem Äquivalenzprinzip zu finanzieren. Weil der Nutzen eines europäischen öffentlichen Gutes, wie etwa der Setzung und Überwachung von Regeln für einen funktionierenden Binnenmarkt, nicht objektiv gemessen werden kann, bietet sich eine BSP-bezogene Finanzierung dieses Kernbudgets an. Um den Bürgern die Kosten der EU-Aktivitäten transparent zu machen, könnten diese als EU-verursacht etwa im Einkommensteuerbescheid ausgewiesen werden.⁶

Die politisch gewollte Umverteilung wird dann über einen Kompensationsfonds abgewickelt, aus dem die zu unterstützenden Länder mikroökonomisch ungebundene Transfers von den zu belastenden Staaten erhalten. Die Brüsseler Ebene wird also

⁶ Vgl. zu diesem Vorschlag *Caesar (1996)*.

völlig von der Administration der Mittelverwendung in den Mitgliedstaaten befreit. Mit der Errichtung des Kompensationsfonds erhalten die Mitgliedstaaten die volle Autonomie über ihre Regionalpolitik zurück. Es steht den begünstigten Staaten frei, die empfangenen Mittel für bestimmte Infrastrukturprojekte in benachteiligten Regionen oder beispielsweise auch einfach zur Senkung der allgemeinen Besteuerung zu verwenden.

Anstatt der föderalismustheoretisch fragwürdigen Vorgabe über die mikroökonomische Verwendung im alten System sollten die Leistungen des Kompensationsfonds an makroökonomische und allgemeine wirtschaftspolitische Konditionen geknüpft werden. Durch diese Bedingungen können die Geberländer sicherstellen, daß die begünstigten Länder eine stabilitäts- und wachstumsfreundliche Fiskalpolitik betreiben. Die Bedingungen können beispielsweise auf Verschuldungskennzahlen (ein naheliegender Anknüpfungspunkt ist die Vermeidung eines übermäßigen Defizits in der Definition des Art. 104 EGV) abstellen. Außerdem kämen Investitionskennzahlen (beispielsweise Anteil der Investitionen am Haushalt) oder Auflagen ordnungspolitischer Art, die etwa Deregulierungsmaßnahmen auf Güter- und Arbeitsmärkten oder die Privatisierung betreffen, in Betracht.

Der Kompensationsfonds würde ein ungleich niedrigeres Volumen als die dadurch ersetzten Struktur- und Agrarfonds aufweisen, weil nur noch gezielt die Staaten Zahlungen erhalten würden, die als transferbedürftig identifiziert werden. Die heutigen Netto-Umverteilungswirkungen, die durch die Zahlungen in das System von allen und Leistungen aus den Strukturfonds an alle EU-Staaten zustande kommen, können im neuen System durch geringere Zahlungsvolumina reproduziert werden.

Die Verständigung auf die Frage, welche Staaten in welchem Ausmaß Zahler und Empfänger sein sollen, kann im gleichen institutionellen Rahmen erfolgen, in dem bislang bereits die mehrjährige Finanzplanung der EU erfolgt. Einer einstimmigen Entscheidung im Europäischen Rat über Begünstigung, Belastung und Konditionen im Rahmen des Kompensationsfonds und über den Ausgaberahmen der sonstigen Politiken folgt eine interinstitutionelle Vereinbarung, die diese Einigung als maßgebliche Orientierung für einen mehrjährigen Zeitraum festschreibt.

Der Kompensationsfonds bietet einen Ausweg aus den immanenten Schwächen des jetzigen Systems, erlaubt aber gleichzeitig den Fortbestand der integrationsnotwendigen Umverteilung. Für das EU-Budget bietet sich durch diese gezielte und transparente Abwicklung der Transfers die Chance, daß die eigentliche Aufgabe eines zentralen europäischen Budgets wieder in den Vordergrund tritt, nämlich die effiziente Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter. Dies wäre auch ein Beitrag zur fortdauernden politischen Akzeptanz der europäischen Integration in der Bevölkerung. Europa würde nicht mehr mit ineffizienten Politiken assoziiert, die nur um ihrer Verteilungswirkungen aufrechterhalten werden.

Die neue Finanzkonzeption ist auch ohne Osterweiterung notwendig, würde aber gleichzeitig die fiskalischen Hindernisse für diese aus dem Weg räumen. Die Teilnahme der Neumitglieder an den zentralen und integrationspolitisch unabdingbaren Politikbereichen des Kernbudgets bereitet kaum finanzielle Probleme. Die GAP stellt nach der Renationalisierung und konsequenten marktwirtschaftlichen Reformen keine Erweiterungshürde mehr dar. Die Neuverhandlung der Zahlungen im Rahmen des Kompensationsfonds ist zwar politisch brisant, kann aber von der eigentlichen Integrationsaufgabe - einer Teilnahme an den internen und externen Politiken der Gemeinschaft - losgelöst verhandelt werden. Ein EU-Beitritt kann nach dem Modell der NATO-Erweiterung erfolgen: Eine Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten ist für West und Ost vorteilhaft, weil die Finanzierung europäischer öffentlicher Güter auf noch mehr Schultern verteilt werden kann. Der Einbezug in ein Umverteilungssystem mit allen Konflikten mit den bisherigen Nutznießern ist mit dieser Erweiterung nicht notwendigerweise verbunden. Eine volle Übernahme des Acquis durch die Bewerberstaaten könnte unabhängig von der Frage erfolgen, ob und in welcher Höhe diese Staaten in den Genuß von Kompensationszahlungen kommen können.

V. Folgen andauernder Reformunfähigkeit

Die skizzierten weitgehenden Reformideen erscheinen vor dem Hintergrund der tatsächlichen Veränderungen ehrgeizig. Was sind die Folgen, wenn es nicht zu einer grundlegenden Reform der EU-Finanzverfassung gemäß der hier vorgestellten Konzeption kommt?

Zunächst einmal wird die Osterweiterung erschwert. Zwar erscheint der politische Wille, diese Erweiterung zu realisieren, nach wie vor groß. Ob dieser Wille Bestand haben wird, wenn mit fortschreitenden Beitrittsverhandlungen auch die fiskalischen Konsequenzen im heutigen System konkret an den Tag treten, ist aber durchaus eine offene Frage. In jedem Fall wird Reformunfähigkeit dazu zwingen, die Erweiterung – zumindest um große Bewerberstaaten wie Polen - hinauszuzögern oder zumindest durch lange Übergangsfristen etwa im Bereich der Agrarpolitik zu einer für längere Zeit qualitativ unvollständigen Erweiterung zu machen.

Reformunfähigkeit heute hat vermutlich auch sehr langfristige Wirkungen. Kommt es nicht zu grundlegenden Reformen der EU-Finanzverfassung vor der Erweiterung, dann sind diese Reformen nach der Erweiterung erst recht nicht mehr zu erwarten. Die Interessenlage der Mitgliedstaaten wird sich dann noch diffuser darstellen als heute, so daß das Einstimmigkeitserfordernis bei Verfassungsänderungen Reformen

noch weiter erschweren wird. Dies würde bedeuten, daß die grundlegenden Konstruktionsfehler des Status quo praktisch für absehbare Zeit festgeschrieben werden. Das EU-Budget wird dann auch im 21. Jahrhundert vorrangig ein Umverteilungsinstrument bleiben. Diese Weichenstellung kann zu einem ernsthaften Integrationsproblem werden, in jedem Fall werden durch die Fortdauer übermäßiger Zentralisierung und daraus resultierende Fehlallokationen Kosten in unnötiger Höhe entstehen.

Es ist zu vermuten, daß ohne Reformen auch der Druck auf die Eröffnung neuer Einnahmequellen für das EU-Budget zunehmen wird. Eine allgemeine Verschuldungskompetenz oder eine von den EU-Organen autonom kontrollierte Steuer könnte das Ventil für den Umverteilungs- und Kostendruck des nicht reformierten Systems werden. Dies hätte mit einem zu erwartenden schnellen Anstieg europäischer Schulden und Steuerbelastung Folgen, die im Gegensatz zur wirtschaftspolitischen Zielsetzung stehen, die öffentliche Verschuldung und die Staatsquote in der EU zurückzuführen.

Literaturverzeichnis

- BIEHL, DIETER (1996): Braucht die Europäische Union eine eigene Steuerhoheit? Ein Plädoyer für eine Reform der Finanzverfassung der Gemeinschaft, in: Wolfgang Gick (Hrsg.): Die zukünftige Ausgestaltung der Regionalpolitik in der EU, Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung, 71, München, S. 29-54.
- CAESAR, ROLF (1996): Zur Reform des Einnahmesystems der Europäischen Union, in: Gerhard Aschinger und Werner Zohlnhöfer, Europa auf dem Wege zur politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor „Maastricht II“, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 24, Berlin, S. 145-173.
- EUROPÄISCHER RAT (1999): Sondertagung am 24. und 25. März in Berlin, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: EU-Nachrichten, Dokumentation, Nr. 1 vom 30. März 1999, Bonn.
- FOLKERS, CAY (1995): Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?, in: Helmut Karl (Hrsg.): Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration, Bonn, S. 87-108.
- FUEST, CLEMENS (1995): Eine Fiskalverfassung für die Europäische Union, Köln.
- HEINEMANN, FRIEDRICH (1995): Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht, Eine finanzwissenschaftliche Soll-Ist-Analyse, Schriftenreihe des ZEW, Band 5, Baden-Baden.

- HEINEMANN, FRIEDRICH (1998): EU-Finanzreform 1999 – Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh.
- HENKE, KLAUS-DIRK UND OLIVER D. PERSCHAU (1999): Zum Föderalismus im zusammenwachsenden Europa: Aspekte einer europäischen Sozial- und Finanzverfassung, Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Diskussionspapiere zu Staat und Wirtschaft 3/1999, Berlin.
- NEUMANN, MANFRED J.M. (1999): Reform der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 71-75. (1999)
- OATES, WALLACE E. (1972): Fiscal Federalism, New York.
- ROLLE, CARSTEN (1999): EU-Nettozahlungen – Beuten kleine Länder große aus?, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 181-184.
- STEHN, JÜRGEN (1999): Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung, Kieler Diskussionsbeiträge 336, Kiel.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (1999): Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, Bonn.