

**“DIE FINANZIERUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN -  
TEN -  
PROBLEME UND REFORMPLÄNE ”**

**Gliederung**

	Seite
I. Einleitung	1
II. Grundlagen	2
1. Die Finanzverfassung der Europäischen Union	3
2. Haushaltsverfahren	4
3. Haushaltsstruktur	6
III. Bisherige Reformmaßnahmen	6
IV. Probleme des derzeitigen Finanzsystems und Reformvorschläge	7
1. Probleme des derzeitigen Finanzsystems	8
2. Reformvorschläge	9
V. Fazit	10
Literaturverzeichnis	11
Anhang: Tabellen	

## **I. Einleitung**

Das Thema dieser Arbeit ist die Finanzierung der Europäischen Union (EU) unter besonderer Berücksichtigung damit verbundener Probleme und der Reformvorschläge zu deren Lösung. Dabei wird der erste Pfeiler der Europäischen Union, die Europäischen Gemeinschaften (EG), im Vordergrund stehen, da die 1992 im „Vertrag über die Europäische Union“ in Maastricht neu geschaffenen Pfeiler „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) und die Innen- und Rechtspolitik bisher nur geringe Auswirkungen auf den Haushalt haben.<sup>1</sup> Während in der Literatur nicht immer eindeutig zwischen EU und EG unterschieden wird, soll hier mit der Bezeichnung Europäische Union immer tatsächlich die Gesamtkonstruktion der drei Pfeiler der europäischen Integration gemeint sein. Auf deren einzelne Pfeiler wird aber nicht gesondert eingegangen werden.

Das Thema dieser Arbeit ist im Kontext der geplanten und derzeit vielfach diskutierten Währungsunion zu sehen, die aufgrund der Konvergenzkriterien alle Mitgliedsstaaten der EU, die daran teilnehmen wollen, zum Sparen zwingt. Außerdem werden in wenigen Jahren Beitrittsverhandlungen mit einigen Staaten des östlichen Mitteleuropa beginnen. Darüber hinaus ist anzunehmen, daß auch die weiter voranschreitende europäische Integration nicht ohne Auswirkungen auf das Finanzsystem der EU bleiben kann.

Zum besseren Verständnis des Folgenden wird zunächst auf einige grundlegende Aspekte des Finanzsystems der Europäischen Union einzugehen sein. Dazu werden einige Ausführungen zur Finanzverfassung der Union, zum Haushaltsverfahren und zur Haushaltsstruktur gehören. Das folgende Kapitel wird einen knappen Überblick über die wichtigsten bisherigen Reformmaßnahmen geben. Eine vollständige und detaillierte Übersicht kann im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht geleistet werden. Im Anschluß daran wird es in dem zentralen Abschnitt um die derzeitigen Probleme des Finanzsystems und um Reformvorschläge gehen, die von verschiedenen Seiten in die Diskussion eingebracht werden.

Bei einer Beurteilung des Reformbedarfs der Finanzen der Europäischen Union gilt es, zu unterscheiden zwischen einer Lösung der aktuellen Probleme und den zukünftigen Herausforderungen, auf sich die Gemeinschaft schon jetzt vorbereiten

---

<sup>1</sup> Mario von Baratta (Hg.), Der Fischer Weltalmanach 1998, Frankfurt a.M. 1997, Sp. 953ff.; Frank Littwin, Die innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten aus der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union, DVBl. (1997), Nr. 2, S. 151ff.; Wilhelm Schönfelder u. Reinhard Silberberg, Der Vertrag von Amsterdam: Entstehung und erste Bewertung, in: Integration 20. Jg. (1997), S. 203ff.

muß. Dabei sollen neben den Positionen, die in der einschlägigen Literatur vertreten sind, zumindest auch die Haltung der Europäischen Kommission und die der deutschen Bundesregierung erörtert werden.

## **II. Grundlagen**

### **1. Die Finanzverfassung der Europäischen Union**

Dem traditionellen Prinzip internationaler Organisationen folgend finanzierten sich die Europäischen Gemeinschaften<sup>2</sup> gemäß Art. 200 a.F. EWGV (sowie: Art. 172 EAGV; Art. 172 EAGV; Art. 49 EGKSV mit Einschränkung bis 1970) zunächst über die Beiträge ihrer Mitgliedsstaaten.

Diese Art der Finanzierung wurde später schrittweise zugunsten eines sogenannten Eigenmittelsystems umgestellt. Die Umstellung wurde durch den Eigenmittelbeschluß des Europäischen Rates vom 21. April 1970 eingeleitet.<sup>3</sup> Die darin vorgesehenen drei Haupteinnahmequellen sind die Agrarabschöpfungen, Zölle, die im Handel mit Drittstaaten erworben werden und ein Anteil an der von den Mitgliedsstaaten erhobenen Mehrwertsteuer, der durch eine einheitliche und zwischen den Mitgliedsstaaten harmonisierte, steuerpflichtige Bemessungsgrundlage bestimmt wird.<sup>4</sup>

Im Vertrag von Maastricht über die Europäische Union wurde Art. 200 EGWV aufgehoben und gleichzeitig wurde Art. 201 EWGV neugefaßt, der seitdem die primäre Rechtsgrundlage des Eigenmittelrechts bildet.<sup>5</sup> Da der Eigenmittelbeschluß von 1970 auch aufgrund des langwierigen Ratifikationsverfahrens jedoch erst 1979 umgesetzt werden konnte, war das Einnahmepotential, des zunächst auf ein Prozent der Bemessungsgrundlage festgelegten Mehrwertsteueranteils, bereits zu 80 Prozent ausgeschöpft, so daß aufgrund des weiteren Ausgabenwachstums eine baldige Erhöhung der Mehrwertsteuerobergrenze erforderlich war. Als diese im Zuge der Erweiterung der EG auf zwölf Mitglieder ab dem 1. Januar 1986 auf 1,4 Prozent

---

<sup>2</sup> Baratta (Hg.), Sp. 953: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG/Gemeinsamer Markt) und Europäische Atomgemeinschaft (EAG/Euratom).

<sup>3</sup> Jürgen W. Hidién, Der Rechtscharakter der Mehrwertsteuer-Einnahmen der EU, in: Europarecht, 32. Jg. (1997), Heft 2, S. 96f.: „Beschluß des Rates über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften.“

<sup>4</sup> Bengt Beutler u.a. (Hg.), Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Auflage, Baden-Baden 1993, S. 172.

<sup>5</sup> Hidién, S. 97: die Vorschrift lautet: „Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert. Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel

angehoben wurde, erreichten die Ausgaben noch im gleichen Jahr wieder die Obergrenze.<sup>6</sup>

Diese Obergrenze der möglichen Einnahmen (und Ausgaben) wird als Eigenmittelplafonds bezeichnet, der in Form von Eigenmittelbeschlüssen für mehrere Jahre im voraus festgeschrieben wird.<sup>7</sup>

Um nicht in einem Haushaltsjahr Mittel zu blockieren, die erst im folgenden Jahr ausgezahlt werden, wird unterschieden zwischen ‘Verpflichtungsermächtigungen’, die den Rahmen bestimmen, in dem während des Haushaltsjahres Ausgabenverpflichtungen eingegangen werden dürfen und ‘Zahlungsermächtigungen’, die den tatsächlichen Betrag bestimmen, der im laufenden Haushaltsjahr ausgezahlt werden darf.<sup>8</sup>

Gemäß Art. 203 EGV fungieren Rat und Parlament als gemeinsame Haushaltsbehörde und sind für die Beschlußfassung über den Haushaltsplan zuständig.<sup>9</sup>

Als äußeres Kontrollorgan des Finanzgebarens hat seit 1977 der Europäische Rechnungshof einen zuvor bestehenden Kontrollausschuß ersetzt (Art. 188 B EGV).<sup>10</sup>

## 2. Haushaltsverfahren

Das Haushaltsverfahren im einzelnen ergibt sich aus der Haushaltsordnung (HO) vom 21. Dezember 1977 sowie aus weiteren Akten des abgeleiteten Rechts. Außerdem gelten zahlreiche Vereinbarungen zwischen den Organen, die in den Verträgen nicht oder nur unklar geregelt sind.<sup>11</sup>

Gemäß Art. 20 des Fusionsvertrages der drei Gemeinschaften wird der Haushaltsplan der EG als Gesamthaushaltsplan (GHP) erstellt. Bis zur Verwirklichung der Europäischen Währungsunion ist es noch erforderlich, für den europäischen Haushalt einen gemeinsamen Nenner zu definieren. Dementsprechend ist der Haushaltsplan gemäß Art. 207, Abs. 1 EGV in ‘Rechnungseinheiten’ aufzustellen. Nachdem diese anfangs anhand eines bestimmten Goldwertes definiert wurden, beruht die ‘Europäische Rechnungseinheit’ (ERE) seit 1978 auf einem Währungskorb, der

---

der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedsstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“

<sup>6</sup> Dieter Biehl u. Gero Pfennig, Einführung, in: dies., Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990, S. 17.

<sup>7</sup> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1997, Bonn 1996, S. 166.

<sup>8</sup> Beutler u.a. (Hg.), S. 171.

<sup>9</sup> Thomas Läufer, Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hg.), Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 5. Auflage, Bonn 1995, S. 235f.

<sup>10</sup> Beutler u.a. (Hg.), S. 182.

<sup>11</sup> Beutler u.a. (Hg.), S. 168.

sich aus den Währungen der Mitgliedsstaaten zusammensetzt. Die ERE, die seit 1979 als ECU bezeichnet wird, stellt lediglich einen einfachen Umrechnungskurs dar, da sie nach den Devisenkursen der einzelnen Währungen berechnet wird. Prinzipiell gilt für den Haushalt, daß er gemäß Art. 203, Ziff. 3 EGV vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres verabschiedet werden muß. Außerdem verfallen nach dem Prinzip der 'Jährlichkeit und der zeitlichen Spezialität', das sich aus Art. 199 und 202 EGV ergibt, nicht gebundene Mittel am Ende eines Haushaltsjahres.<sup>12</sup>

Die jährliche Haushaltsdiskussion beginnt mit einer gemeinsamen Tagung des Außen- und Finanzministerrates. Vor dem 1. Mai unterrichtet die Kommission die übrigen Organe über den Erhöhungssatz der nicht obligatorischen Ausgaben (Art. 203, Ziff. 9 EGV). Mit Haushaltsvoranschlägen der einzelnen Organe der EU beginnt das eigentliche Haushaltsverfahren.

Diese Voranschläge werden von der Kommission zu einem Vorentwurf des Haushaltsplanes zusammengefaßt und dem am Rat am 15. Juni eines jeden Jahres übermittelt. Bis zum 10. September prüft der Rat den Vorentwurf und beschließt ihn ggf. mit Abweichungen, bevor er ihn nun als „Entwurf des Haushaltsplanes“ an das Parlament weiterleitet. Bis Ende Oktober kann dieses dem Plan entweder zustimmen, ihn in Gänze ablehnen (Art. 203, Ziff. 8 EGV), oder Änderungen vornehmen. Faßt das Parlament innerhalb von 45 Tagen keinen Beschluß, so wird seine Zustimmung vermutet und der Haushaltsplan ist endgültig festgelegt. Erfolgt eine Ablehnung muß der Rat einen neuen Entwurf vorlegen.

Bei Änderungen wird gemäß Art. 203 unterschieden zwischen 'obligatorischen' Ausgaben und 'nicht-obligatorischen' Ausgaben, wobei für die Änderungen der ersten Kategorie nur die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist, während für eine Abänderung der nicht-obligatorischen Ausgaben die Mehrheit der Mitglieder verlangt wird.

Wenn der Rat den geänderten Haushalt innerhalb von 15 Tagen nicht ablehnt, so gilt der Haushalt als festgestellt, sofern die Änderungen keine Erhöhung der Gesamtausgaben bewirken. In diesem Fall bedarf es einer Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit.

Bei Änderungen des Rates an den Vorschlägen des Parlamentes kann dieses lediglich noch über die nicht-obligatorischen Ausgaben bestimmen. Mit einer Mehrheit von drei Fünftel der abgegebenen Stimmen, die außerdem eine Mehrheit der ver-

---

<sup>12</sup> Beutler u.a. (Hg.), S. 170f.

traglichen Mitgliederzahl des Europäischen Parlamentes repräsentieren muß, kann es innerhalb von 15 Tagen in letzter Instanz über diese Ausgaben bestimmen (Art. 203, Ziff. 6).<sup>13</sup>

### 3. Haushaltsstruktur

Den größten Anteil an den Einnahmen der EU (Vorentwurf 1997) bilden die Mehrwertsteuer-Eigenmittel mit 34,6 Mrd. ECU und der Anteil am Brutto sozialprodukt der Mitgliedstaaten mit 35 Mrd. ECU, die zusammen über 80 Prozent umfassen. Gegenüber dem Jahr 1996 ist damit eine deutliche Veränderung erkennbar, da die Mehrwertsteuer -Eigenmittel um über 5 Mrd. ECU zurückgegangen sind, während die Brutto sozialprodukt-Eigenmittel einen Anstieg von 8,3 Mrd. ECU aufwiesen.

An dritter und vierter Stelle der Einnahmen folgen die Zölle mit 12,8 Mrd. ECU und die Zuckerabgaben mit 2 Mrd. ECU.

Bei den Ausnahmen dominieren immer noch die Agrarausgaben mit 41,8 Mrd. ECU, was knapp 50 Prozent des Haushalts entspricht. Dieser Anteil ist jedoch seit einigen Jahren leicht rückläufig. Zunehmende Bedeutung haben dagegen die 'Strukturpolitischen Maßnahmen' gewonnen, deren Anteil 1997 auf 32 Prozent (27,3 Mrd. ECU) der Zahlungsermächtigungen ansteigen sollte. Weitere große Haushaltsposten sind die Rubriken „Interne Politikbereiche“ (Forschung und Entwicklung, Bildung und Jugend), „Externe Politikbereiche“ (Entwicklungshilfe, Hilfe für die Reformstaaten etc.) und die Verwaltungsausgaben mit je 4 bis 5 Mrd. ECU Zahlungsermächtigungen.<sup>14</sup> Da der Rat und das Europäische Parlament in den Haushaltsberatungen das Ziel eines „Nullwachstums“ verfolgten wurden im endgültigen Haushaltsplan 1997 die Ausgaben nach unten korrigiert. Ein Nullwachstum konnte zwar trotzdem nicht erreicht werden, aber immerhin gelang es den Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen auf 2,95 Prozent und den der Zahlungsermächtigungen auf 0,52 Prozent zu begrenzen.<sup>15</sup> So wurde insbesondere der Haushaltsansatz für die „Gemeinsame Agrarpolitik“ um 1 Mrd. ECU verringert. Damit sollte der Haushalt 1997 mit 1,22 Prozent unter der Eigenmittelobergrenze von 1,24 Prozent des EU-Brutto sozialprodukts bleiben.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Beutler u.a. (Hg.), S. 177f.

<sup>14</sup> BMF, Finanzbericht 1997, S. 167.

<sup>15</sup> Eckard Guth u. Dominique Discors, Haushaltspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, S. 124.

<sup>16</sup> Ebd., S. 123.

### III. Bisherige Reformmaßnahmen

Die Verzögerung bei der Erhöhung der Obergrenze der Mehrwertsteuer durch das langwierige Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten löste eine ständige Haushaltskrise der Gemeinschaft aus.<sup>17</sup> Außerdem verweigerte das Europäische Parlament den Haushaltsplänen von 1980 und 1985 seine Zustimmung, weil es seine Einflußmöglichkeiten beschränkt sah.

Darüber hinaus nahm die Kritik am Eigenmittelsystem selbst zu. Da es insgesamt vor allem aber die Mehrwertsteuer über die einseitige Belastung des privaten Verbrauchs dazu führe, daß wirtschaftlich schwächere Mitgliedsstaaten in bezug auf ihr niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich mehr leisten müßten als die wirtschaftlichen stärkeren Mitgliedsstaaten. Außerdem wurde Großbritannien trotz eines unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens nach der Deutschland zum zweit größten Nettozahler.<sup>18</sup> Deshalb wurde bereits 1976 bzw. 1980 auf Druck Großbritanniens beschlossen, daß ein Mitgliedsstaat bei unterdurchschnittlichem BIP und unterdurchschnittlicher Wachstumsrate Sonderzahlungen aus EG-Haushaltsmitteln beantragen konnte.

Da Großbritannien mit der daraus folgenden Verminderung seiner an die Gemeinschaft fließenden Mittel noch nicht zufrieden war, wurde zudem in den Beschlüssen vom 7. Mai 1985 und vom 24. Juni 1988 Großbritannien ein „Rabatt“ von 34 Prozent auf die abzuführende Mehrwertsteuer eingeführt.<sup>19</sup>

Da die Ausgaben ab 1984 de facto den Mehrwertsteuersatz überschritten, wurden die jährlichen Defizite durch Vorschußzahlungen der Mitgliedsstaaten ausgeglichen. Auch eine Anhebung des Höchstsatzes von 1 Prozent auf 1,4 Prozent im Jahr 1986 reichte nicht aus, um mit dem Ausgabenwachstum Schritt zu halten.<sup>20</sup> Schließlich legte die EG-Kommission 1987 das „Delors-I-Paket“ vor, das eine verbindliche Finanzplanung mit Begrenzung der Gesamt- und der Agrarausgaben, eine Verdoppelung der Strukturfonds-Ausgaben bis 1992 und die Einführung einer neuen Eigenmittelkategorie enthielt.<sup>21</sup> Die Kommission schlug darin vor, den Eigenmittelplafonds auf 1,4 Prozent des Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft zu erwei-

---

<sup>17</sup> Siehe Kap. I 1.

<sup>18</sup> Biehl u. Pfennig, Einführung, S. 18.

<sup>19</sup> Beutler u.a. (Hg.), S. 175.

<sup>20</sup> Hans-Jörg Timmann, Die jüngste Finanzreform (1988) und ihre Umsetzung, in: Dieter Biehl u. Gero Pfennig (Hg.), Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990, S. 25f.

<sup>21</sup> Biehl u. Pfennig, Einführung, S. 18.



tern, um ausreichende Einnahmen bis zum Jahre 1992 zu gewährleisten. Es sollte eine einheitliche Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage von einem Prozent festgelegt werden und außerdem sollte mit einem einheitlichen Abführungssatz auf die Differenz zwischen nationaler Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und nationalem Bruttosozialprodukt eine neue Einnahmequelle eingeführt werden.<sup>22</sup> Da Großbritannien nur einen verhältnismäßig kleinen Agrarsektor hat und diesem Land deshalb vergleichsweise geringe Gemeinschaftsmittel für den Agrarmarkt zufließen, sollte es eine weitere Ausgleichszahlung erhalten, die von den wirtschaftlich stärkeren Ländern aufgebracht werden sollte.<sup>23</sup>

Aber erst unter der deutschen Ratspräsidentschaft gelang es am 11./12. Februar 1988 einen Kompromiß zu erreichen.<sup>24</sup> Der Rat beschloß eine Begrenzung der Eigenmittel auf 1,2 Prozent des gesamten Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft für Zahlungsermächtigungen und auf 1,3 Prozent für Verpflichtungsermächtigungen. Eine genauere Ausgestaltung des Eigenmittelsystems blieb jedoch dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister vorbehalten, der am 24. Juni 1988 einen Beschluß faßte.

Die wichtigste Neuerung der Ratsbeschlüsse war aber die Schaffung einer vierten Einnahmequelle durch die Abführung eines bestimmten Anteils am nationalen Bruttosozialprodukt an die Gemeinschaft. Dieser Satz sollte jährlich, je nach Bedarf, im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt werden. Entgegen dem Vorschlag der Kommission sollte der Satz von 1,4 Prozent der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage beibehalten werden. Zugunsten der ärmeren Länder, die in Vergleich zu ihrem Bruttosozialprodukt einen relativ größeren Konsum aufweisen, sollte die Bemessungsgrundlage 55 Prozent des jeweiligen Bruttosozialprodukt nicht übersteigen.<sup>25</sup>

Die Brüsseler Beschlüsse wurden durch sechs Einzelverordnungen präzisiert, die Modifizierungen der Agrarausgaben, eine Erhöhung der Mittel für die Strukturfonds, eine Regelung des finanziellen Beitrags für ein Sonderprogramm zur industriellen Entwicklung Portugals und eine Ausgestaltung der Brüsseler Beschlüsse bezüglich der Haushaltsdisziplin enthielten.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Timmann, S. 29f.

<sup>23</sup> Timmann, S. 31.

<sup>24</sup> Timmann, S. 38.

<sup>25</sup> Timmann, S. 40.

<sup>26</sup> Timmann, S. 43f.

Da das Europäische Parlament in letzter Instanz über die nicht-obligatorischen Ausgaben (NOA) entscheidet, mußte der Europäische Rat zur Umsetzung seiner Beschlüsse eine Verständigung mit dem Europäischen Parlament suchen. Daraus ergab sich die Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) zwischen Parlament, Rat und Kommission, deren zentraler Bestandteil eine fünfjährige finanzielle Vorausschau von 1988-1992 war.<sup>27</sup>

Infolge der Reformen konnte erstmals seit Jahren ein Haushaltsplan (für 1989) ohne Konflikte verabschiedet werden.<sup>28</sup>

Am 12. Dezember 1992 beschloß der Europäische Rat auf einem Gipfel in Edinburgh das Delors-II-Paket, das aufbauend auf dem Delors-I-Paket die Finanzierung der EU bis 1999 sicherstellen sollte, da im Zuge der vollen Umsetzung des EU-Vertrages, der Ausbau der Strukturförderung, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Finanzreform erforderlich machten. Dafür erging u.a. ein Prüfungs- und Berichtsauftrag an die Europäische Kommission zur eventuellen Einführung einer fünften Einnahmequelle bis 1999.<sup>29</sup>

Durch die Agrarleitlinie wurde eine Höchstgrenze für die Agrarausgaben festgelegt.<sup>30</sup> Außerdem wurden die bisherigen Marktpreisstützungen durch ein neues System zurückgeführt und durch unmittelbare Preisausgleichszahlungen ergänzt.<sup>31</sup> Außerdem wurde beschlossen, den bis dahin dominierenden Anteil der Mehrwertsteueraufkommens an den Eigenmitteln der EU zugunsten einer stärkeren Inanspruchnahme der Bruttonettoprodukt-Eigenmittel zu verringern, so daß sich das bisherige Größenverhältnis bis 1999 genau umkehren wird.<sup>32</sup>

Nachdem der neueste Eigenmittelbeschluß vom 31. Oktober 1994 in Kraft getreten ist, der den Finanzrahmen bis 1999 abgesteckt hat und die grundlegenden Beschlüsse des Europäischen Rates von Edinburgh 1992 bis 1999 und darüber hinaus teilweise fort gelten, haben die Staats- und Regierungschefs in Madrid die Kommission aufgefordert, eine Analyse des Finanzierungssystems der EU durchzuführen, deren Ergebnisse nach der Regierungskonferenz 1996 vorgelegt werden soll-

---

<sup>27</sup> Timmann, S. 45f.

<sup>28</sup> Timmann, S. 49.

<sup>29</sup> Läufer, S. 232.

<sup>30</sup> BMF, Finanzbericht 1997, S. 167: Die maximale Steigerungsrate für Ausgaben für die Agrarmarktordnungen und die Preisausgleichszahlungen darf 74 % des erwarteten Zuwachses des BSP nicht überschreiten.

<sup>31</sup> Jürgen Stark, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: Integration 19. Jg. (1996), S. 161.

ten.<sup>33</sup> Diesem Auftrag kam die Europäische Kommission mit der „Agenda 2000“ nach.<sup>34</sup>

Im Eigenmittelbeschuß wurde eine schrittweise Steigerung des Eigenmittelfonds von 1,21 Prozent im Jahr 1995 bis auf 1,27 Prozent im Jahr 1999 und danach festgelegt.<sup>35</sup>

Am 29. März 1996 wurde in Turin von den Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Staaten die Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Vertrages über die Europäische Union eröffnet, die zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des „Maastrichter Vertrages“ die Verfahren und Zuständigkeiten der Europäischen Union einer Prüfung zu unterziehen sollte, Fragen zukünftiger Finanzreformen standen dort jedoch nicht auf der Tagesordnung.<sup>36</sup>

Das Ergebnis dieser Regierungskonferenz war der am 2. Oktober 1997 von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterzeichnete Vertrag von Amsterdam.<sup>37</sup>

Als wichtige Neuerung ist darin vorgesehen, daß es in Zukunft unter dem Stichwort „Flexibilität“ möglich sein wird, daß eine Gruppe von Mitgliedstaaten unter dem Dach der EU verstärkt zusammenarbeiten kann, auch wenn nicht alle Mitgliedstaaten bereit, sind daran teilzunehmen.<sup>38</sup> Das könne jedoch zu einer weiteren Verstärkung der Komplexität und Intransparenz der Finanzverfassung führen, da die Form der Finanzierung von Aufgaben, an der sich nur ein Teil der Mitgliedsstaaten beteiligen möchten, problematisch wäre.<sup>39</sup>

#### **IV. Probleme des derzeitigen Finanzsystems und Reformvorschläge**

##### **1. Probleme des derzeitigen Finanzsystems**

Eine grundlegende Kritik am bisherigen Finanzierungssystem der EU richtet sich gegen die mangelnde Transparenz auf der Einnahmenseite, die u.a. durch die Viel-

---

<sup>32</sup> Klaus-Dirk Henke, Die Finanzierung der EU, in: Wirtschaftsdienst 77 Jg. (1997), Heft 1, S. 45.

<sup>33</sup> Stark, S. 159.

<sup>34</sup> Siehe Kap. IV. 2.

<sup>35</sup> BMF, Finanzbericht 1997, S. 166.

<sup>36</sup> Otto Schmuck, Die Regierungskonferenz 1996/97: Reformbedarf, Rechtsgrundlagen, Tagesordnung, Erwartungen, in: Mathias Jopp (Hg.), Die Reform der Europäischen Union, Bonn 1996, S. 9.

<sup>37</sup> Wilhelm Schönfelder und Reinhard Silberberg, Auf dem Weg zum Ziel. Die Ergebnisse des Vertrags von Amsterdam, in: Internationale Politik 52. Jg. (1997), Nr. 11, S. 18.

<sup>38</sup> Ebd., S. 22.

<sup>39</sup> Kolja Rudzio, EU-Finzen und Strukturfonds vor der Reform, in: Integration 20 Jg. (1997), S. 183.

zahl der Eigenmittelbeschlüsse<sup>40</sup> aber auch bedingt durch die Korrekturmechanismen z.B. zugunsten des Vereinigten Königreichs verloren gegangen sei.<sup>41</sup>

Darüber hinausgehend wird das gesamte Haushaltsgebaren der Europäischen Union als reformbedürftig angesehen; so kritisiere der Europäische Rechnungshof regelmäßig die Abrechnung von Zuweisungen, die Ermittlung der Einnahmen, sowie die Aufstellung, Ausführung und die Kontrolle des Budgets.<sup>42</sup>

Außerdem zeige das Zusammenwirken der Haushaltsorgane große Probleme auf. So werde z.B. die Konsenssuche durch den halbjährlichen Wechsel der Ratspräsidentschaft beeinträchtigt. Außerdem führe die machtpolitisch wichtige Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben immer wieder zu Konflikten zwischen den Haushaltsorganen.<sup>43</sup>

Auch die deutsche Bundesregierung sieht die derzeitige Finanzordnung der EU nicht als optimal sondern vielmehr als ein Provisorium an und bemüht sich um ein transparenteres System.<sup>44</sup> Ein nur innerdeutsches Problem ist dagegen der Interessengegensatz zwischen dem Bund als Träger der Finanzlast der Strukturfonds und den Bundesländern als deren Nutznießern,<sup>45</sup> da die Zahlungen immer zu Lasten der Einnahmen des Bundes gingen, während die von der Gemeinschaft übernommenen Maßnahmen zumindest teilweise auch Aufgaben der Bundesländer waren.<sup>46</sup> Dieses Problem betrifft jedoch in ähnlicher Form auch die anderen Mitgliedsstaaten.<sup>47</sup>

Aus Sicht der Bundesrepublik stehe aber die Problematik der überproportional wachsenden Bruttoabführungen an die Gemeinschaft und die hohe Nettosition im Vergleich zu anderen Mitgliedsstaaten im Vordergrund. Da die Bruttoabführungen an den EU-Haushalt in den letzten Jahren im Gegensatz zum Bundeshaushalt ständig gestiegen sind, komme es auf nationaler Ebene zu einem Entzug finanzieller Dispositionsmasse, ohne daß die Gemeinschaftsausgaben nationale Ausgaben ersetzen würden. Während das Verhältnis der EU-Abführungen zum Bundeshaushalt 1971 noch 2,8 Prozent betrug stieg diese Relation im Jahr 1994 auf rund 9 Pro-

---

<sup>40</sup> Henke, S. 45.

<sup>41</sup> Stark, S. 162.

<sup>42</sup> Henke, S. 45.

<sup>43</sup> Rudzio, S. 183.

<sup>44</sup> Rudzio, S. 182.

<sup>45</sup> Rudzio, S. 186.

<sup>46</sup> Littwin, S. 152ff.

<sup>47</sup> Rolf Caesar, Neue Steuern für die Europäische Gemeinschaft? - Kriterien und Vorschläge, in: Biehl u. Pfennig (Hg.), Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990, S. 80f.

zent an. Dieser Anstieg könne den nationalen finanziellen Konsolidierungskurs gefährden.<sup>48</sup>

Die Kritik an der Höhe der Bruttoabführungen scheint jedoch überzogen zu, da der deutsche Finanzierungsbeitrag von 31 Prozent am Gemeinschaftshaushalt nur geringfügig über dem deutschen Anteil von 29 Prozent am Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft liegt.<sup>49</sup>

Neben den steigenden Bruttoabführungen erscheint Stark denn auch vor allem der Umfang und die Struktur der deutschen Nettoleistungen an den EU-Haushalt als nicht hinnehmbar, da Deutschland seit einigen Jahren 60 bis 70 Prozent des Nettoressourcentransfers des Gemeinschaftshaushalts trage. „Mit der Größenordnung unseres Nettozahlersaldos von über 10 Mrd. ECU pro Jahr und einer relativen Belastung von 0,6 % des Bruttosozialprodukts sehe ich das Prinzip einer fairen Lastenverteilung nicht mehr gewahrt.“<sup>50</sup> Dieses Ungleichgewicht sei jedoch auch für die anderen Mitgliedsstaaten problematisch, da dadurch die Gemeinschaft von einem Mitglied weitgehend finanziell abhängig sei und in Deutschland die Akzeptanz der weiteren europäischen Integration gefährdet werde.<sup>51</sup>

Die Nettozahlungen an die Union, also die Diskrepanz zwischen dem deutschen EU-Beitrag und dem was an Geldern nach Deutschland zurückfließt, werden auch von Walter als Tatsache anerkannt. Insbesondere durch den infolge der Vereinigung stark angestiegenen EU-Beitrag hat sich dieser Negativsaldo in letzten Jahren von ca. 10 Mrd. D-Mark auf 27 Mrd. D-Mark erhöht; obwohl gleichzeitig das deutsche Durchschnittseinkommen vereinigungsbedingt derart zurückgegangen ist, daß Deutschland in der Wohlstandsskala der EU heute nur noch auf dem sechsten Platz steht. Somit hat Deutschland pro Kopf netto achtmal so viel nach Brüssel zu überweisen wie das einkommensstärkere Frankreich und die noch wohlhabenderen Länder Dänemark und Luxemburg sind sogar Nettoempfänger; während dagegen Italien Nettozahler ist.<sup>52</sup>

Das zeigt zwar einerseits eine eklatante Benachteiligung der deutschen Steuerzahler im europäischen Kontext, andererseits sind die Deutschen aber offensichtlich nicht alleine von dieser Ungerechtigkeit betroffen.

---

<sup>48</sup> Stark, S. 159f.

<sup>49</sup> Rudzio, S. 184.

<sup>50</sup> Stark, S. 160.

<sup>51</sup> Schönfelder u. Silberberg, S. 23.

<sup>52</sup> Gerd Walter, EU-Finanzierung auf dem Prüfstand - Reform statt Fundamentalattacke, in: Integration 19. Jg. (1996), S. 164.

Zwar kann seit dem Beschluß des Europäischen Rates von Fontainebleau (Juni 1984) jeder Mitgliedsstaat, der die Voraussetzungen erfüllt, wie Großbritannien einen Korrekturmechanismus in Anspruch nehmen, doch ist dieser Beschluß nie zugunsten Deutschlands angewandt worden, obwohl es seit Jahren die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt.<sup>53</sup>

Walters Ausführungen zufolge ist Deutschland aber ein „struktureller Nettozahler“, weil es mit rund 14 % im Verhältnis weniger aus dem Agrarfonds bekommt als andere. Aber auch weil der Löwenanteil der Strukturfonds in andere Länder geht - auch wenn die neuen Länder und Ost-Berlin inzwischen in der höchsten Förderungskategorie sind, was aber politisch so gewollt sei.<sup>54</sup>

Neben der Lösung schon bestehender Probleme wird sich eine Reform aber auch den neuen Herausforderungen durch die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (finanzielle Auswirkungen durch mögliche Kompetenzveränderungen zwischen EU und Mitgliedsstaaten) und durch die Aufnahme von Staaten aus Mittel- und Osteuropa (MOE-Staaten) stellen müssen. Das Ziel einer Reform müsse es, so Stark, also sein, die bestehenden Probleme zu lösen, die Zukunftsfähigkeit der Gemeinschaft zu sichern und mehr Gerechtigkeit in den Finanzbeziehungen herzustellen.<sup>55</sup>

Ähnlich meint Walter, eine Diskussion der Finanzen der Europäischen Union müsse von den Aufgaben ausgehen, die diese Union in Zukunft bewältigen soll. Er zählt dazu die Währungsunion, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, eine abgestimmte Konjunktur-, Wachstums-, Sozial-, und Beschäftigungspolitik, die Förderung des technologischen Wettbewerbs, die Milderung der bedrohlichen Verarmungs-, Migrations- und Radikalisierungsprozesse im Mittelmeerraum, und vor allem die Osterweiterung.<sup>56</sup> Alle diese Ziele sind mit erheblichen Mehrausgaben im Haushalt der EU verbunden.

Die volle Übertragung der unreformierten Agrarpolitik führe nach Darstellung Weises in den Beitrittsstaaten zu erheblichen und damit für die Bevölkerung untragbaren Preissteigerungen, da die Agrarpreise dort zur Zeit deutlich unter dem EU-Niveau liegen. Außerdem würden dadurch Produktionsüberschüsse verursacht wer-

---

<sup>53</sup> Stark, S. 162.

<sup>54</sup> Walter, S. 164.

<sup>55</sup> Stark, S. 160.

<sup>56</sup> Walter, S. 164.

den, die wiederum Exportsubventionen erforderlich machen würden, die jedoch den Bestimmungen des GATT widersprächen.<sup>57</sup>

So wird geschätzt, daß allein die Aufnahme der Visegrad-Staaten in Gemeinschaft die Zahl der Bauern in der Union verdoppeln und Zusatzverpflichtungen von 110 Mrd. DM hervorrufen würde. Nach dem Konzept von EU-Agrarkommissar Franz Fischler kostet die Aufnahme aller 10 Kandidaten Mittel- und Osteuropas im Jahre 2000 9 Milliarden und 10 Jahre später nur etwa 12 Mrd. ECU. Irgendwo dazwischen liegt die Rechnung Bernhard Friedmanns vom Europäischen Rechnungshof mit 60 Mrd. D-Mark Mehrkosten pro Jahr. Die niedrigeren Schätzungen gehen dabei jedoch implizit von schrittweiser Integration und Übergangsfristen aus.<sup>58</sup>

Neben der in einigen Jahren anstehenden Osterweiterung mache aber auch die Entwicklung der EU in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion und eine Politische Union eine Finanzreform erforderlich. Da die Vertiefung der Integration eine größere Finanzautonomie, d.h. neue Eigenmittel der EU, und eine Umstrukturierung des EU-Haushalts verlange, um die bisherige Dominanz der Agrarausgaben zugunsten gestaltender Politiken abzulösen.<sup>59</sup>

Allerdings wird das Finanzsystem trotz aller Kritik nicht gänzlich abgelehnt. Als positiv an der bisherigen Finanzordnung wird z.B. die erreichte Ausgabendisziplin gesehen, die sich u.a. darin zeige, daß die Eigenmittelobergrenze nicht ausgeschöpft werde. Grundlage dafür und für die bemerkenswerte Anpassungsfähigkeit der Finanzwirtschaft seien pragmatische Strukturelemente wie etwa die „Zwölfstel-Regelung“ bei einem Scheitern des Haushaltsverfahrens (Organe dürfen monatlich Mittel in Höhe eines des Haushaltsentwurfs ausgeben) oder auch die Kooperation von Parlament und Rat im Rahmen der finanziellen Vorausschau.<sup>60</sup>

## **2. Reformvorschläge**

Da die Hauptprobleme der zukünftigen EU-Finzen also die Frage der Osterweiterung und die einer gerechteren Lastenverteilung miteinander verbunden sind, müssen bei einer Lösung beide Komplexe mit einbezogen werden.

---

<sup>57</sup> Christian Weise, Der EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten: Ökonomische Chancen und Reformbedarf für die EU, in: Integration 20 Jg. (1997), S. 176.

<sup>58</sup> Walter, S. 167.

<sup>59</sup> Läufer, S. 237

<sup>60</sup> Rudzio, S. 183.

Da in den Mitgliedsstaaten das Ziel verfolgt werde, die hohen Steuer- und Abgabenbelastungen abzubauen, bedeutet dieses nach Meinung Starks für die zukünftige Finanzausstattung der EU, daß die neuen Aufgaben in den geltenden Grenzen der Finanzausstattung der Gemeinschaft von 1,27 % des Bruttosozialprodukt bewältigt werden müßten.<sup>61</sup> Mit dem zu erwartenden Wachstum des Bruttosozialprodukt wäre dann auch weiterhin ein Wachstum des EU-Haushalts verbunden, das über den geplanten Wachstumsraten des Bundeshaushalts liegen würde. Außerdem plädiert er für die Beibehaltung des Verbots der Kreditfinanzierung.<sup>62</sup>

Andere bringen dagegen eigene Steuerkompetenzen für die Europäische Union ins Gespräch<sup>63</sup>, die ihr finanzielle Autonomie gegenüber den Mitgliedsstaaten verschaffen würden. Damit könnte außerdem eine Ausweitung der Einnahmen verbunden sein. Die Kritik an diesen Vorschlägen scheint jedoch zu überwiegen. Grundsätzlich wird z.B. eingewandt, daß das im Grundgesetz verankerte Demokratieprinzip für das Budgetrecht der Europäischen Union verlange, daß die in Erwägung gezogene Kompetenz der EU zur Abgabenerhebung demokratischen Anforderungen genügen müßte, so daß wohl die ungenügende demokratische Legitimation gestärkt werden müßte.<sup>64</sup>

Gegen eigene Steuererhebungskompetenzen für die Europäische Union wendet Rudzio außerdem ein, daß der Zwang zu Einstimmigkeit bei der Bewilligung neuer Mittel und die feste Eigenmittelobergrenze aus politökonomischer Perspektive eine „wirksame Bremse gegen die Tendenz zum Leviathan-Staat“ sei.

Da eine Ausweitung des Finanzrahmens der EU durch eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze, durch die Möglichkeit der Kreditaufnahme oder durch die Schaffung eigener Steuerkompetenzen sowohl von wissenschaftlicher Seite als auch von politischen Experten eher skeptisch beurteilt werde, seien für die Bewältigung der neuen finanziellen Herausforderungen Reformen bei den größten Ausgabenblöcken des Haushalts, also der Agrar- und Strukturpolitik, erforderlich.<sup>65</sup> Ebenso lehnt auch Walter zum jetzigen Zeitpunkt „Denkspiele von einer Steuerhoheit der Union“ ab, da sie zur Zeit mehr Schaden als nützen würden.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Stark, S. 160.

<sup>62</sup> Stark, S. 161.

<sup>63</sup> Henke, S. 47.

<sup>64</sup> Rudzio, S. 181.

<sup>65</sup> Rudzio, S. 188.

<sup>66</sup> Walter, S. 166.



Er meint damit wohl, daß bestehende Vorbehalte gegen eine weitere Integration bzw. einer zu weitgehenden Kompetenzübertragung an die EU verstärkt werden könnten. Außerdem ist er der Meinung, dieses Thema einer supranationalen Steuererhebung gehöre ohnehin erst nach einer relativen wirtschaftlichen Konvergenz auf die Tagesordnung.<sup>67</sup> Andernfalls würden zumindest umfangreiche Harmonisierungsbemühungen erforderlich werden, um nicht wieder einen zusätzlichen Ausgleichsbedarf der EU-Mitglieder untereinander hervorzurufen.<sup>68</sup>

Dagegen würde beim sogenannten 'Biehl-Modell' die EU keine eigene Kompetenz zur Steuererhebung erhalten, statt dessen würde der jeweilige unter den Mitgliedsstaaten vereinbarte Finanzbeitrag als Zuschlag im Rahmen des nationalen Einkommenssteuersystems erhoben.<sup>69</sup> Aber auch dieses Modell wäre wohl der Sympathie der Steuerzahler für die europäische Integration nicht unbedingt zuträglich, da so ganz offensichtlich würde, daß der Beitrag des einzelnen zur Finanzierung der EU nicht so geringfügig ist. Außerdem weist dieses Modell verteilungspolitisch eine deutliche Schiefelage auf, da eben nur der Teil der Bevölkerung herangezogen würde, der überhaupt Einkommenssteuern zu zahlen hat.

Da also eine Ausweitung des Finanzrahmens der EU nicht zu erwarten ist, muß eine Reform der EU-Finzen bei den größten Ausgabenblöcken ansetzen. Das gilt neben der Agrarpolitik insbesondere für die Strukturfonds, die ansonsten nach der geplanten Osterweiterung erheblich ausgeweitet werden müßten. Deshalb sei eine Konzentration der Mittel und eine Reduzierung der unterschiedlichen Zielkategorien und Gemeinschaftsinitiativen erforderlich.<sup>70</sup> Die Transfers aus den Strukturfonds an die neuen Mitgliedstaaten, die sich am Pro-Kopf-Einkommen der Empfänger orientieren, würden nach Weises Berechnung bei voller Übertragung der bisherigen Regelungen ca. 33 Mrd. ECU pro Jahr betragen, was den für 1999 für die gesamte Europäische Union geplanten Strukturfondsmitteln und 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Empfängerländer entspräche. Da ein solcher Betrag weder zu finanzieren, noch sinnvoll einzusetzen sei, sollte die Höhe des Transfers auf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt werden. Danach würden die Transfers im Jahr 2000 bei 15 Mrd. ECU liegen und auf ca. 20 Mrd. ECU im Jahr 2010 ansteigen. Aber auch innerhalb der Union sei es nötig, durch Reduzierung der Fördergebiete und eine Verlagerung von Aufgaben auf die Mitgliedsstaaten, die Trans-

---

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> Caesar, S. 78f.

<sup>69</sup> Rudzio, S. 188.

fers „regional und funktional zu konzentrieren. So ließe sich der gesamte Mittelbedarf für die Strukturpolitik bei 30 Mrd. ECU stabilisieren, statt bis 2010 auf 38 Mrd. ECU zu steigen.<sup>71</sup>

Die Strukturpolitik steht ohnehin vor 1999 zur Überprüfung an, da die Finanzausstattung und die Verteilung der Struktur- und Kohäsionsfonds<sup>72</sup> einvernehmlich neu ausgehandelt werden müssen. Ähnlich wie Weise meint auch Stark, eine Reform sollte dazu führen, daß statt wie bisher über 50 % der Bevölkerung der EU in förderwürdigen Regionen leben, die Mittel nur noch auf die bedürftigsten Regionen zu konzentrieren werden würden. Außerdem sollte durch eine Herabsetzung der Förder- und Beteiligungssätze eine von 75 % (85 % beim Kohäsionsfonds) auf 50 % und eine Einschränkung der zulässigen Fördertatbestände zu einer effizienteren Mittelverwendung beigetragen werden.<sup>73</sup>

Eine allgemeine Verbesserung des Regel- und Kontrollwerks der Strukturfonds könnte zudem die Betrugsanfälligkeit verringern. Diese gesamten Maßnahmen setzen jedoch die Bereitschaft voraus, auf der einen Seite Förderleistungen in den alten Mitgliedsstaaten abzubauen, andererseits aber auch nicht die bisherigen Regelungen und Hilfeleistungen unverändert auf die Beitrittsstaaten zu übertragen.<sup>74</sup>

Die Frage der Strukturfonds ist mit der zukünftigen Gestaltung der Europäischen Union verknüpft, da sie einerseits mittlerweile einen großen Anteil am Gemeinschaftshaushalt umfassen und sie sich andererseits als Teil eines Finanzausgleichs zwischen den Mitgliedsstaaten betrachten läßt.<sup>75</sup> Außerdem sei es bis heute „acquis communautaire“, die vorgefundenen Disparitäten an Wohlstand und Wirtschaftskraft mittels Strukturhilfen zu überwinden.<sup>76</sup> Wenn das auch weiterhin gelten soll, dürften aber allzu große Einschnitte in der Strukturpolitik schwer fallen.

Von anderer Seite wird vorgeschlagen, in der zukünftigen Finanzverfassung die bestehenden Verteilungseffekte vor allem der Strukturfonds durch Finanztransfers in Form eines ungebundenen Finanzausgleichs zu ergänzen oder zu ersetzen.<sup>77</sup> Ausgleichszahlungen innerhalb eines solchen System wären jedoch wesentlich ungebundener als z.B. der deutsche Finanzausgleich, da die Aufgaben der Länder be-

---

<sup>70</sup> Rudzio, S. 185.

<sup>71</sup> Weise, S. 177f.

<sup>72</sup> BMF, Finanzbericht 1997: Maßnahmen in den Bereichen Umweltschutz und transeuropäische Verkehrsinfrastrukturnetze in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland, S. 168.

<sup>73</sup> Stark, S. 161.

<sup>74</sup> Stark, S. 162.

<sup>75</sup> Rudzio, S. 180.

<sup>76</sup> Walter, S. 166.

grenzt sind. Die Staaten der europäischen Union wären in der Mittelverwendung jedoch völlig frei, so daß diese Transfers möglicherweise nur zur Finanzierung unwirtschaftlichen Verhaltens oder zu rein konsumtiven Zwecken genutzt werden würden, ohne die Ursachen der Transferleistungen zu tangieren.<sup>78</sup>

In der Agrarpolitik kann auf die bisherigen Reformen, Delors I-II und die Mc Sharry-Reform, aufgebaut werden. Die Reformen müßten aber nach Ansicht Starks so weiterentwickelt werden, daß die Agrarmarktausgaben auch nach Beitritt der MOE-Staaten innerhalb der geltenden Kriterien der Agrarleitlinie finanziert werden könnten. Da das niedrige Preisniveau in den Beitrittsstaaten nach Einschätzung der Kommission unter bestimmten Voraussetzungen gar keine Ausgleichszahlungen erforderlich machen wird und die bereits eingeleiteten Reformen sowie neue Reformansätze einen finanziellen Spielraum schaffen werden, könne eine Ausweitung der Agrarausgaben verhindert werden.<sup>79</sup>

In der Agenda 2000 schätzt die Kommission die Kosten für die Beitrittsvorbereitung und die Aufnahme neuer Mitglieder für die Zeit von 2000 bis 2006 auf ca. 150 Milliarden D-Mark. Aufgrund der prognostizierten Wachstumsprognosen der Wirtschaft könne deshalb die in Edinburgh vereinbarte Obergrenze von 1,27 Prozent des BSP beibehalten werden. Um das Erreichen zu können schlägt die Kommission u.a. Reformen der Agrarpolitik vor. Diese zielen insbesondere auf eine Senkung von Interventions- und Stützpreisen und deren Ausgleich durch direkte Einkommensbeihilfen.

Ebenso wie Stark spricht sich die Kommission zudem für eine Konzentration der Strukturfonds aus. Der Anteil der förderwürdigen Gebiete solle gesenkt werden und die Gesamtübertragungen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds nicht über vier Prozent des BIP eines Mitgliedstaates liegen.<sup>80</sup>

Während Weidenfeld meint, die Agenda der Kommission sei zu „halbherzig“ und könne deshalb die Effizienz- und Kostenprobleme der Union nur unwesentlich verringern<sup>81</sup>, schätzen andere selbst die Chancen für eine Umsetzung dieser nicht so weitreichenden Vorschläge als sehr gering ein, da diese den Verteilungsinteressen aller bisherigen Mitgliedsstaaten zuwiderlaufen würden. Weil alle für die Finanzie-

---

<sup>77</sup> Rudzio, S. 183.

<sup>78</sup> Rudzio, S. 184.

<sup>79</sup> Stark, S. 161.

<sup>80</sup> Josef Janning und Claus Giering, Mythos der Erweiterungsfähigkeit. Die EU vor ihrer ersten Osterweiterung, in: Internationale Politik, 52. Jg. (1997), Nr. 11, S. 33f.

<sup>81</sup> Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1995/96, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, S. 21.

rung der Agrar- und Strukturpolitik in den Beitrittsstaaten zahlen müßten; entweder durch Verzicht auf bisherige Leistungen oder durch eine weitere Erhöhung der Nettozahlungen an die Union.<sup>82</sup>

Weitergehende Reformvorschläge als die Kommission macht auch Weise, der auch für eine Senkung der Agrarpreise plädiert, die auf alle Marktordnungen ausgedehnt werden sollte, nachdem sie 1992 zuerst nur für Getreide und Rindfleisch eingeführt worden war. Dann müßte die Gemeinsame Agrarpolitik nicht mehr voll auf die Neu-Mitglieder übertragen werden, da deren Landwirte, die bisher keine Subventionen erhalten haben, dann auch nicht für deren Abbau entschädigt werden müßten.

Ebenso sei die Zielvorgabe der „Annäherung der landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen an das gesamtwirtschaftliche Pro-Kopf-Einkommen in der EU“ auf die Landwirte in den neuen Mitgliedsstaaten nicht anwendbar. Außerdem könne ein großer Teil von Subventionszahlungen (auch in den alten Mitgliedstaaten) eingespart werden, wenn bei den Einkommensbeihilfen für Landwirte auf produktionsneutrale Maßstäbe umgestellt würde.

Durch eine an diesen Grundsätzen ausgerichtete Reform könne die EU ihre agrarpolitischen Ausgaben im Jahr 2010 auf nur noch ca. 7 Mrd. ECU (davon 1 Mrd. für neuen Mitglieder) begrenzen. Weise meint zudem, diese Maßnahmen seien wegen der Haushaltszwänge und den GATT/WTO-Verhandlungen auch ohne Osterweiterung unumgänglich.<sup>83</sup>

Nur halbherzige Reformen oder gar ein Scheitern von Reformen wäre aber auch nicht im Interesse Deutschlands, des größten Nettozahlers der Gemeinschaft, da so nur die bisherigen Ungleichgewichte fortgeschrieben würden. Das Bundesfinanzministerium hat deshalb vorgeschlagen, einen Schutzmechanismus zu schaffen, der ähnlich dem Großbritannien eingeräumten Rabatt, eine übermäßige Nettobelastung vermeiden solle.<sup>84</sup> Ein reformierter Korrekturmechanismus sollte deshalb tatsächlich für alle EU-Mitglieder offen sein, gezielt und wirksam eine übermäßige Nettobelastung verhindern und vom Umfang her finanzierbar sein.

Das bedeutet, daß nicht generell jede Nettobelastung auszugleichen wäre, sondern daß dem Prinzip einer Solidargemeinschaft entsprechend eine „Zumutbarkeits-

---

<sup>82</sup> Janning u. Giering, S. 34f.

<sup>83</sup> Weise, S. 177.

<sup>84</sup> Rudzio, S. 185.

schwelle“ politisch festgelegt werden müßte, bei der Elemente des relativen Wohlstands der Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen wären.<sup>85</sup>

Das würde jedoch trotz allem bedeuten, daß die dadurch auf deutscher Seite eingesparten Mittel von anderen Mitgliedsstaaten aufgebracht werden müßten, was wegen des Prinzips der Einstimmigkeit wohl kaum durchzusetzen wäre. Da die Verhandlungsposition der Bundesregierung in dieser Angelegenheit relativ schwach sei, wäre es aus deutscher Sicht sinnvoller, für die EU-Finanzierung enge Grenzen durchzusetzen und sich einer Zuweisung von Kompetenzen zur Steuererhebung oder Kreditaufnahme für die Europäische Union zu widersetzen.<sup>86</sup>

Bundesregierung bemüht sich denn auch vor allem um eine Beibehaltung des derzeitigen Eigenmittelpfands von 1,27 Prozent des Gemeinschafts-Bruttosozialprodukts und strebt auch für die Zukunft den Verzicht auf eine Kreditfinanzierung an. Überdies plädiert sie dafür, die Beitragsleistungen der Mitgliedsstaaten am Bruttosozialprodukt zu bemessen.<sup>87</sup>

Andererseits sollte, so Rudzio, bei der Diskussion der Netto-Zahlerposition Deutschlands nicht der politische Nutzen der Integration für Deutschland übersehen werden.<sup>88</sup> Deshalb meint Walter, müsse aus deutscher Sicht zunächst einmal politisch entschieden werden, was die EU leisten soll und was Deutschland bereit ist, dafür zu bezahlen. Tatsächlich würde jedoch von deutscher Seite mehr Leistung für weniger Geld verlangt. So setzt sich Deutschland zwar für die Osterweiterung und die ebenfalls kostenträchtige GASP ein, möchte jedoch gleichzeitig seine Leistungen an die EU zurückführen. Den erheblichen Ausgabensteigerungen, die die Einbeziehung der MOE-Staaten in die heutige Regional- und Agrarpolitik verursachen würden, könnte zwar durch eine Reduzierung der Leistungen dieser Politiken für alle entgegen getreten werden, das aber würde die Chancen für eine Zustimmung zur Osterweiterung in den südlichen Mitgliedsstaaten mindern, ohne die es keine Erweiterung geben wird.<sup>89</sup>

Da die Osterweiterung, die aus ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen im vitalen deutschen Eigeninteresse steht, große finanzielle und wettbewerbliche Nachteile für die Kohäsionsländer und andere Mitgliedsstaaten mit sich bringen werde, sei es deshalb aussichtslos, die notwendige Einstimmigkeit bei der Aufnah-

---

<sup>85</sup> Stark, S. 163.

<sup>86</sup> Rudzio, S. 185.

<sup>87</sup> Rudzio, S. 182.

<sup>88</sup> Rudzio, S. 185.

<sup>89</sup> Walter, S. 164.

me der neuen Mitglieder zu erwarten, wenn Deutschland gleichzeitig eine Umverteilung der Finanzlasten zu seinen Gunsten fordern würde.<sup>90</sup> Außerdem sei Deutschland auch als „Wortführer einer straffen und verantwortungsvollen Haushaltsführung in Europa“ u.a. aufgrund eigener Haushaltsprobleme nicht sehr glaubwürdig.<sup>91</sup>

## V. Fazit

Wie gezeigt worden ist, sind Reformen des Finanzsystems der Europäischen Union unbedingt erforderlich. Sie sind wohl auch, wenn es vorläufig nicht zu einer Osterweiterung kommen sollte, nicht zu umgehen, da die allgemeinen Sparzwänge aber auch die zu erwartenden Bestimmungen des GATT Einschnitte bei den Agrarsubventionen nahelegen werden. Im Zuge der Osterweiterung muß jedoch wohl das System der Strukturhilfen reorganisiert werden, da der ansonsten bevorstehende Ausgabenanstieg durch die Haushaltsvorgaben nicht gedeckt werden könnte. Außerdem ist nicht zu erkennen, daß die bisherigen Mitgliedsstaaten bereit sein würden, ihre Bruttotransfers an die EU merklich zu erhöhen.

Es fehlt offensichtlich auch nicht an mehr oder weniger weitreichenden Vorschlägen, aber die Umsetzung von wirksamen Reformmaßnahmen scheint fraglich zu sein. Zwar würde die politische Vernunft gebieten, möglichst weitreichende Reformmaßnahmen zu beschließen, um die Effizienz der EU-Politiken zu steigern und um Freiräume für die Finanzierung von Hilfen an Drittländer und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu schaffen; letztlich also um die EU zukunftsfähig zu machen, aber dem steht wohl der nationale Egoismus vieler Mitgliedsländer entgegen. Da Reformen, die Einsparungen bewirken sollen, vor allem den Nettozahler-Ländern nutzen würden, aber den Empfängerländern finanzielle Mittel entziehen würden, ist kaum mit einer Zustimmung dieser Staaten zu substantiellen Reformen zu rechnen. Das bedeutet für die geplante Osterweiterung, daß die dafür erforderlichen Mehrausgaben wohl nicht durch Einsparungen in den bisherigen Mitgliedstaaten zu decken sind. Da insbesondere Deutschland die Osterweiterung aber auch für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik forciert, ist nicht zu erwarten, daß die europäischen Partnerstaaten die Deutschen dabei aus der Verantwortung lassen werden. Wenn Deutschland an einer zügigen Aufnahme der MOE-Staaten interessiert ist, wird es wohl auch einen erheblichen Teil der damit verbun-

---

<sup>90</sup> Walter, S. 168.

denen Mehrausgaben tragen müssen. Eine Änderung der ungerechten Lastenverteilung wird also vorläufig wohl kaum geben.

Walter meint zudem, daß auch das Interesse der MOE-Staaten an einem raschen EU-Beitritt sehr groß sei und diese den Vorstellungen der bisherigen EU-Mitglieder deshalb wohl werden entgegen kommen müssen. Deshalb werde wahrscheinlich am Ende eine Sondervereinbarung stehen, die verhindern soll, daß die allgemeinen Regeln der Strukturfonds geändert werden müssen und daß es zu einer durchgreifenden Reform der Agrarpolitik kommt.<sup>92</sup>

Die Aussichten für wirklich durchgreifende Reformen am Finanzierungssystem der EU sind also zumindest in den nächsten Jahren sehr skeptisch zu beurteilen. Dafür wäre ein Ausmaß an politischer Entschlußkraft und Einsichtigkeit erforderlich, das auch Weise derzeit nicht erkennen vermag.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Walter, S. 166.

<sup>92</sup> Walter, S. 167.

<sup>93</sup> Weise, S. 179.

**Literaturverzeichnis**

- von Baratta, Mario (Hg.):** Der Fischer Weltalmanach 1998, Frankfurt a.M. 1997.
- Beutler, Bengt u.a. (Hg.):** Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Auflage, Baden-Baden 1993.
- Biehl, Dieter u. Gero Pfennig:** Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990.
- Dies.:** Einführung, in: dies., Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990, S. 17-24.
- Bundesministerium der Finanzen:** Finanzbericht 1997, Bonn 1996.
- Caesar, Rolf:** Neue Steuern für die Europäische Gemeinschaft? - Kriterien und Vorschläge, in: Dieter Biehl u. Gero Pfennig (Hg.), Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990, S. 57-105.
- Guth, Eckard u. Dominique Discors:** Haushaltspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, S. 119-126.
- Henke, Klaus-Dirk:** Die Finanzierung der EU, in: Wirtschaftsdienst 77. Jg. (1997), Heft 1, S. 45-49.
- Hidien, Jürgen W.:** Der Rechtscharakter der Mehrwertsteuer-Einnahmen der EU, in: Europarecht, 32. Jg. (1997), Heft 2, S. 95-106.
- Janning, Josef u. Claus Giering:** Mythos der Erweiterungsfähigkeit. Die EU vor ihrer ersten Osterweiterung, in: Internationale Politik, 52. Jg. (1997), Nr. 11, S. 31-38.
- Läufer, Thomas:** Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hg.), Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 5. Auflage, Bonn 1995, S. 230-237.
- Littwin, Frank:** Die innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten aus der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union, in: DVBl. 1997, S. 151-157.
- Rudzio, Kolja:** EU-Finanz und Strukturfonds vor der Reform, in: Integration 20 Jg. (1997), S. 180-188.
- Schmuck, Otto:** Die Regierungskonferenz 1996/97: Reformbedarf, Rechtsgrundlagen, Tagesordnung, Erwartungen, in: Mathias Jopp (Hg.), Die Reform der Europäischen Union, Bonn 1996, S. 9-21.
- Schönfelder, Wilhelm u. Reinhard Silberberg:** Auf dem Weg zum Ziel. Die Ergebnisse des Vertrags von Amsterdam, in: Internationale Politik 52. Jg. (1997), Nr. 11, S. 18-30.
- Dies.:** Der Vertrag von Amsterdam: Entstehung und erste Bewertung, in: Integration 20. Jg. (1997), S. 203-210.
- Stark, Jürgen:** Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: Integration 19 Jg. (1996), S. 159-163.
- Timmann, Hans-Jörg:** Die jüngste Finanzreform (1988) und ihre Umsetzung, in: Dieter Biehl u. Gero Pfennig (Hg.), Zur Reform der EG-Finanzverfassung, Bonn 1990, S. 25-55.
- Walter, Gerd:** EU-Finanzierung auf dem Prüfstand - Reform statt Fundamentalattache, in: Integration 19. Jg. (1996), S. 164-168.
- Weidenfeld, Werner:** Die Bilanz der Europäischen Integration 1995/96, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, S. 13-26.
- Ders. u. Wolfgang Wessels (Hg.):** Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 5. Auflage, Bonn 1995.
- Weise, Christian:** Der EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten: Ökonomische Chancen und Reformbedarf für die EU, in: Integration 20 Jg. (1997), S. 175-179.



## Anhang

### Relation der deutschen EU-Abführungen zu den Ausgaben des Bundeshaushalts

1971: 2,8 %                      1994: 9 %

(Quelle: Jürgen Stark, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: Integration 19. Jg. (1996), S. 160.)

### mögliche Steigerung EU-Agrarausgaben durch die Osterweiterung

Europäischer Rechnungshof: 60 Mrd. DM pro Jahr

EU-Agrarkommissar Fischler: im Jahr 2000 ca. 18 Mrd. DM, im Jahr 2010: ca. 24 Mrd. DM (bei Aufnahme aller 10 Beitrittskandidaten)

Bayer. Ministerpräsident Stoiber: 110 Mrd. DM pro Jahr (nur bei Aufnahme der vier Visegrád-Staaten)

(Quelle: Gerd Walter, EU-Finanzierung auf dem Prüfstand - Reform statt Fundamentalattacke, in: Integration 19. Jg. (1996), S. 164ff.)

	Negativsaldo (Differenz zwischen Abführungen an den EU-Haushalt und dem, was in das jeweilige Land zurückfließt)	Anteil am Nettotransfer	BSP / BSP
Deutschland	26 Mrd. DM	60 - 70 %	2250 Mrd.
Großbritannien	6 Mrd. DM	ca. 14 %	1100 Mrd.
Italien	3 Mrd. DM	ca. 7 %	1100 Mrd.
Frankreich	2 Mrd. DM	ca. 5 %	1450 Mrd.

(Quelle: Kolja Rudzio, EU-Finanzien und Strukturfonds vor der Reform, in: Integration 20. Jg. (1997), S. 184 u. Fischer Weltalmanach '98.)

### EU-Haushalt (Soll 1997)

#### Einnahmen (in ECU):

Agrarabschöpfungen	und 2,0 Mrd.
Zuckerabgaben	
Zölle	12,2 Mrd.
Mehrwertsteuer-Eigenmittel	34,6 Mrd.
BSP-Eigenmittel	35,0 Mrd.
sonstige Einnahmen	0,6 Mrd.

#### Ausgaben Zahlungsermächtigungen (in ECU):

Gemeinsame Agrarpolitik	41,8
Strukturpolitische Maßnahmen	27,3
Interne Politikbereiche	5,2
Externe Politikbereiche	4,5
sonstiges	5,6

(Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Finanzbericht 1997)