



Generaldirektion Wissenschaft

**Abteilung für Haushaltsfragen, Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten,
Geschäftsordnung, Petitionen und vergleichendes Recht**

Arbeitsdokument

EIGENMITTELREFORM UND NETTOPOSITIONEN DES EU-HAUSHALTS

SERIE HAUSHALT-100

DE

DA DE EL EN ES FR IT NL PT FI SV

**Diese Veröffentlichung liegt in Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch vor.
Eine Zusammenfassung ist in allen anderen Amtssprachen erhältlich.**

**AUTOR: Prof. Dr. Klaus GRETSCHMANN
Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule, Aachen**

**Mitarbeit: Dipl.-Kfm. Stefan Flüchter
Dipl.-Kff. Heike Spaderna**

**Verantwortlich: Thomas BÖHNE
Direktion B - SCH 6/66
Tel. (00352)4300-22470
Fax (00352)4300-27718
E-mail : TBOEHNE @ EUROPARL.EU.INT**

**HERAUSGEBER: Europäisches Parlament
Generaldirektion Wissenschaft - Direktion B
Abteilung für Haushaltsfragen, Grundfreiheiten und innere
Angelegenheiten, Petitionen und vergleichendes Recht
L-2929 Luxemburg**

**Die in diesem Dokument vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt denen des
Europäischen Parlaments.**

**Verwendung des Textes sowie Übersetzung, außer zu kommerziellen Zwecken, sind unter
Angabe der Quelle sowie vorheriger Information des Herausgebers gestattet.**

Manuskript abgeschlossen im Oktober 1998.



Generaldirektion Wissenschaft

Abteilung für Haushaltsfragen, Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten, Geschäftsordnung, Petitionen
und vergleichendes Recht

Arbeitsdokument

EIGENMITTELREFORM UND NETTOPOSITIONEN DES EU-HAUSHALTS

SERIE HAUSHALT-100

10-1998

DE

DA DE EL EN ES FR IT NL PT FI SV

Abkürzungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

0. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

- 0.1 Die Ausgangsproblematik heute**
- 0.2 Anforderungen an ein rationales und leistungsfähiges EU-Einnahmen- und Finanzierungssystem**
- 0.3 Aufbau und Fragestellung der vorliegenden Studie**

1. BESTANDSAUFNAHME DER OFFENEN FRAGEN, PROBLEME UND LÖSUNGSANGEBOTE AUS FINANZWISSENSCHAFTLICHER UND EUROPAPOLITISCHER SICHT

- 1.1 Ausgangspunkt einer künftigen europäischen Finanzplanung: die Agenda 2000**
- 1.2 Reformkonsens oder Interessendivergenz: die Lastdebatte**
- 1.3 Bedeutung, Beschränkung und Leistungsfähigkeit der bisherigen Eigenmittelsäulen**

2. KRITISCHE AUSEINANDERSETZUNG MIT DEN BERECHNUNGEN DER NETTOPOSITIONEN

- 2.1 Systematische Bedenken I: Statistische Zuordnungsprobleme**
- 2.2 Systematische Bedenken II: Die begrenzte Aussagefähigkeit von Nettosalen hinsichtlich des Nutzens der EU-Mitgliedschaft**
- 2.3 Nettosalen und darüber hinaus**

3. BERECHNUNG DER NETTOPOSITIONEN UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER HANDELSGETRIEBENEN FISKALEFFEKTE

4. ANALYSE UND VERGLEICHENDE BEWERTUNG DER WICHTIGSTEN AUSGABESEITIGEN REFORM- UND KORREKTURANSÄTZE

- 4.1 Entwicklung der EU-Ausgaben**
- 4.2 Beschreibung und Bewertung möglicher Einsparungspotentiale**
- 4.3 Exkurs: Argumente für eine längerfristige Radikalisierung der**

Reformüberlegungen im Strukturfondsbereich

1. ANALYSE DES MODELLS DER DEUTSCHEN LÄNDERFINANZMINISTER UND DES KAPPUNGSMODELLS DES DEUTSCHEN BUNDESFINANZMINISTERIUMS

- 5.1 Darstellung der Modelle
- 5.2 Analyse und Evaluierung

2. ANALYSE EINNAHMESEITIGER REFORMVORSCHLÄGE

- 6.1 Der Status Quo
- 6.2 Ziele, Methoden, Beschränkungen
- 6.3 Neues Terrain I: Die Akzeptanzdimension
- 6.4 Die Entwicklung der Steuerquoten der Mitgliedstaaten als Ausgangspunkt der Diskussion um die politische Konsensfähigkeit
- 6.5 Qualitative und quantitative Bewertung der Reformvorschläge zu den Eigenmitteln
- 6.6 Neues Terrain II: Europäische Tobin-Steuer?

7. ERGEBNISSE, SCHLUßFOLGERUNGEN, EMPFEHLUNGEN

Anhang
Literaturverzeichnis
Zu den Verfassern

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
EG	Europäische Gemeinschaften
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EZB	Europäische Zentralbank
EU	Europäische Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
KKP	Kaufkraftparitäten
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
MWSt	Mehrwertsteuer
TEM	Traditionelle Eigenmittel
WTO	World Trade Organization

TABELLENVERZEICHNIS

- Tab. 1:** **Agenda 2000: Neuer Finanzrahmen 2000-2006**
- Tab. 2:** **Kostenschätzungen zur Erweiterung der EU um mittel- und osteuropäische Staaten**
- Tab. 3:** **Pro Kopf BSP in Marktpreisen korrigiert um Schattenwirtschaft**
- Tab. 4:** **Anteil der Mitgliedstaaten an den Eigenmittelsäulen und deren Korrelation mit dem BIP pro Kopf (Wohlstandsindikator)**
- Tab. 5:** **Nettopositionen der Mitgliedstaaten 1992-1997 (in Mio. ECU)**
- Tab. 6:** **Höhe und Struktur der Gesamteinnahmen für das Haushaltsjahr 1997**
- Tab. 7:** **Gliederung der EU-Einnahmen nach Mitgliedstaaten für das Gesamtjahr 1997**
- Tab. 8:** **Höhe und Struktur der Gesamtausgaben für das Haushaltsjahr 1997 im Vergleich zum Vorjahr**
- Tab. 9:** **Exporte der Beitrittsstaaten vor und nach EU-Beitritt**
- Tab. 10:** **Anteil der Intra-EU-Exporte an den weltweiten Exporten vor und nach EU-Beitritt**
- Tab. 11:** **Verhältnis von Gesamtexporten nach EU-Beitritt zu fiktiven Gesamtexporten ohne EU-Beitritt**
- Tab. 12:** **EU-mitgliedschaftsbedingte Zusatz(Minder-)exporte und (Minder-)Steuereinnahmen**

- Tab. 13: "Korrigierte" Nettopositionen**
- Tab. 14: Eigenmittelobergrenze und tatsächliche Entwicklung**
- Tab. 15: Die Ausgabenentwicklung des EU-Haushalts**
- Tab. 16: Auswirkungen einer teilweisen (75%) Erstattung der GAP-Direktbeihilfen (Jahr 2006 in Mio. Euro und BSP-Prozentsätzen in jeweiligen Preisen)**
- Tab. 17: Auswirkungen des Modells der Länderfinanzminister auf die Nettosalden (in Mio. ECU)**
- Tab. 18: Auswirkungen des Kappungsmodells d. BMF auf die Nettosalden (in MioECU)**
- Tab. 19: Präferenzierung einzelner Steuerarten**
- Tab. 20: Anteil der Steuern am BIP der EU (in % des BIP)**
- Tab. 21: Steuerstruktur und -quoten in den Mitgliedstaaten der EU (in % des BIP)**
- Tab. 22: Belastungsvergleich der Körperschaftsteuern der EU-15**
- Tab. 23: Umverteilung der Geldschöpfungsgewinne**
- Tab. 24: Belastungsvergleich der Tabak- und Alkoholsteuern der EU-15**
- Tab. 25: Belastungsvergleich der Zins- und Kapitalertragsteuern der EU-15**
- Tab. 26: Ranking der Mitgliedstaaten auf Basis der Anteile der MWSt-Bemessungsgrundlage am BIP**

- Tab. 27: Belastungsvergleich der CO₂-/Energiesteuer der EU-15**
- Tab. 28: Ranking der EU-Mitgliedstaaten auf Basis der Steuern auf Einkommen und Vermögen am BIP**
- Tab. 29: Belastungsvergleich der Kommunikations-/ und Transportsteuern der EU-15**
- Tab. 30: Rangordnung der möglichen Eigenmittelquellen: Ergebnisse von vier Studien**
- Tab. 31: Annualisierte ausländische Zinssätze, die unter Tobin-Tax nötig sind, um einem 4%-igen Zinsertrag in der Heimatwährung zu entsprechen**

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- Abb. 1: Ausgabenstruktur des EU-Haushalts 1998 (in Mrd. ECU)**
- Abb. 2: Struktur und Entwicklung der EU-Eigenmittel (in Mrd. ECU)**
- Abb. 3: Anteil der Steuern am BIP der EU 1980-1996 (in %)**
- Abb. 4: Zusammensetzung von Steuereinnahmen und BIP (1996)**
- Abb. 5: Steuerstruktur in den Mitgliedstaaten der EU 1996**

0. Einleitende Bemerkungen

0.1 Die Ausgangsproblematik heute

Die Diskussion um die Finanzen der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union ist ein "running topic" seit den Anfängen der europäischen Integration. Zum einen bedarf die Erledigung genuin europäischer Aufgaben entsprechender Finanzmittel, zum zweiten ist es ein Grundzug moderner Demokratie, daß Parlamente das Budgetbewilligungsrecht ausüben, zum dritten lassen sich über finanzielle "deals" (Kompensationszahlungen) nationale Interessenkonflikte lösen, zum vierten müssen häufig Integrationsverlierern Kompensationen gezahlt werden, zum fünften erfordern Vertiefung und Erweiterung zusätzliche Mittel.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, daß sich über die Jahre in der EU ein kompliziertes Geflecht von Aufgaben, Ausgaben, Einnahmen und Verteilungspositionen entwickelt hat, welche häufig als unbeabsichtigte Nebenwirkungen geplanter und internationaler Entscheidungen auf der Suche nach einer rationalen Finanzverfassung entstanden sind. "Deals" und nicht "ideals" haben die emergenten Finanzstrukturen der EU geprägt. Eine Mischung aus "Patchworks" und "Groundworks" ist das Ergebnis.

Auch wenn dieses - entgegen dem Votum der EU-Kommission¹ - schon bislang als keineswegs voll zufriedenstellend angesehen werden kann, so sind Reformen an der Wende zum nächsten Jahrtausend unverzichtbar geworden: Wir brauchen eine EU-Finanzverfassung - Eigenmittel- und Ausgabenreform - für das 21. Jahrhundert. Die Herausforderungen zählen Legion: Osterweiterung, GASP, innere Sicherheit, Wirtschafts- und Währungsunion² weltwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, Konvergenz- und Kohäsionsbedarf, makroökonomische Steuerungsnotwendigkeiten u.v.m. machen Ausgabenzuwächse unverzichtbar. Dementsprechend werden zusätzliche Eigenmittel benötigt. Sollte ein Konsens darüber nicht zustandekommen und sollten die Ausgaben- und Finanzierungsspielräume, die sich aus Wirtschaftswachstum bei Plafondierung der Angebotsseite ergeben, nicht ausreichen, so müssen durch Umstrukturierungen bei Ausgaben und Einnahmen Effizienzreserven aktiviert werden.

Gleichzeitig gilt es, angesichts der in vielen Mitgliedsländern sinkenden Popularität der europäischen Einigung, die Frage der angemessenen Höhe des EU-Haushalts einerseits und der Lastenverteilung bei der Finanzierung andererseits nicht zuletzt auch unter *Akzeptanzaspekten* (der Bürger Europas) zu diskutieren. Mögliche Frustrationskosten - wegen zu hoher Nettolasten bzw. zu geringer Nettonutzengewinne - gilt es zu minimieren, optimale, nicht nationale Umverteilungsstrukturen sind zu entwickeln.

Daß dieses - mit E. Blochs zu sprechen - das Einfache sein wird, das schwer zu machen ist, scheint angesichts der engen Verquickung von nationalen Finanzen und EU Finanzen in Zeiten von Finanzknappheit, Einsparungen und verringerten fiskalischen Spielräumen evident. Mit anderen Worten: jeder zusätzliche Mittelübertrag an die EU erzeugt Löcher in den nationalen Haushalten.

¹ Diese sieht in Europäische Kommission (1998) das bestehende Eigenmittelsystem als zufriedenstellend an. Ein sofortiger Revisionsbedarf besteht nicht. "Die (...) untersuchten Mängel des Systems (der Eigenmittel, KGR) rechtfertigen für sich allein *keine* sofortige Änderung des Eigenmittelbeschlusses."

² Siehe EU-Kommissionsreport von 1992: Stable Money: Sound finances.

Dies ist gleichbedeutend mit dem Verlust bzw. Entzug nationaler fiskalischer Dispositionsmasse. Damit wird die Frage der fiskalischen Äquivalenz von Aufgabenbereich und Finanzierungsmitteln auf und zwischen den fiskalischen Ebenen virulent. Diese ist bislang ungelöst!

0.2 Anforderungen an ein rationales und leistungsfähiges EU-Einnahmen- und Finanzierungssystem

Die grundsätzliche Frage, welche Finanzkonstitution einem Gebilde wie der EU angemessen ist, ist schwer - wenn nicht gar unmöglich - zu beantworten. Da die "fiscalité" der europäischen Integration zwischen supranationalen und intergouvernementalen Ansatz schwankt - verschiedentlich wird diese Nicht-Festlegung als *produktive Ambivalenz* bezeichnet, weil durch Interpretationstoleranzen Konflikte über das "richtige" Modell vermieden werden - sind auch Fragen wie die, welche Aufgaben die EU zu erfüllen hat - komplementär oder substitutiv zu den Mitgliedsstaaten - oder ob sie ein eigenes Steuerhoheits- und Steuererhebungsrecht erhalten soll, nicht klar zu beantworten.

In der Folge führt dies dazu, daß, statt rationale Systeme zu entwickeln und zu diskutieren, meist mit *konsequentialistischen Argumenten* - welche Auswirkungen haben einzelne Veränderungen am bestehenden System und sind diese aus der Sicht der jeweiligen Interessen akzeptabel - gearbeitet wird.

Gleichwohl soll an dieser Stelle, als Kontrastprogramm gewissermaßen und in aller gebotenen Kürze, nach einigen systematischen Problemen der gegenwärtigen EU Finanzverfassung gefragt werden (a) und (b) ein Satz von Kriterien für ein rationales Einnahmensystem vorgestellt werden.

a. Einige Zentralprobleme der EU Finanzverfassung

1. Die Aufgabenzuweisung ist unscharf, überlappend und naturwüchsig. Das Subsidiaritätsprinzip gleicht einer Leerformel.
2. Die Zuteilung von Finanzressourcen erfolgt nicht aufgabenbezogen, sondern unterliegt vielmehr der Finanzknappheit und dem allgemeinen Mißtrauen (kein Budgetbewilligungsrecht eines eigenständigen europäischen Parlaments). Es steht kein Kreditinstrumentarium zur

Verfügung, der Gebühren- und Beitragshaushalt ist beschränkt und die steuerfinanzierten Eigenressourcen werden gleichsam einäugig gebildet (nur MWSt.).

3. Das Korrespondenzprinzip wird verletzt, da die Aufkommensverantwortung und Ausgabenentscheidungen nicht verkoppelt sind. Eine Ausgabenkontrolle durch Wahlbürger- und Steuerzahler findet nicht statt. Eine Tendenz hin zu "excessive expenditure" ist das Resultat.
4. Die Zahlen und Empfängerposition sind ungleichgewichtig geworden und es dominiert ein nicht als gerecht empfundener Nord-Süd Ressourcentransfer.
5. Die Akzeptanz des EU Haushaltsmittel- und Finanzsystems sinkt deutlich.

Diesen Insuffizienzen gegenüber hat Henke (1997) die folgenden Anforderungen an ein rationales EU Eigenmittelsystem formuliert:

(b) *Rationale Kriterien für ein Einnahmensystem*

1. *Ökonomische Kriterien*

- a) • Berücksichtigung der nationalen Leistungsfähigkeit (Proportionalität)
- b) • Verwendbarkeit für die interregionale Umverteilung (Progressivität)
- c) • Verwendbarkeit für stabilitätspolitische Zwecke
- d) • Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen (grenzüberschreitende externe Effekte)

2. *Juristische Kriterien*

- a) • Eigenmittelsystem nach Art. 201 EG-Vertrag
- b) • Bündisches Prinzip des Einstehens füreinander auch in der EU?

3. *Integrationspolitische Kriterien*

- a) • Stärkung der (Einnahmen-)Autonomie der EU
- b) • Stärkung der innengemeinschaftlichen Solidarität
- c) • Konsensfähigkeit (politisch nicht kontrovers)

4. *Technische Kriterien*

- ausreichende und dauerhafte Ertragskraft (Umfang der entsprechenden Einnahmen)
- Erhebungsbilligkeit (einfache Erhebung)
- niedriger Harmonisierungsbedarf

- geringe Beeinträchtigung der nationalen Steuerflexibilität
- Merkhlichkeit/Fühlbarkeit
- Transparenz und Einfachheit (politische Offensichtlichkeit)

Diese liefern nur eine grobe Schablone, anhand welcher bestehende Finanzstrukturen wie auch Reformvorstellungen gemessen werden können.

0.3 Aufbau und Fragestellung der vorliegenden Studie

Nach einer Bestandsaufnahme der offenen Fragen, Probleme und Lösungsangebote aus finanzwissenschaftlicher und europapolitischer Sicht, die vor allem die Agenda 2000 der Europäischen Kommission und die Lastdebatte als Fundament weiterführender Reformansätze zum Ausgangspunkt nimmt (Kapitel 1), widmen wir uns in einem ersten inhaltlichen Schwerpunkt der kritischen Auseinandersetzung mit den Berechnungen der Nettopositionen der EU-Mitgliedstaaten. Hierbei unterscheiden wir zwischen systematischen Bedenken hinsichtlich statistischer Zuordnungsprobleme einerseits, wobei wir auf den Rotterdam-Effekt besonderes Augenmerk richten und grundsätzlichen Problemen der Aussagefähigkeit von Nettosalen hinsichtlich des *Nutzens* der EU-Mitgliedschaft andererseits (Kapitel 2).

Ein erstes Highlight der Studie ist die erstmalige Berechnung der Nettopositionen der EU-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der über die direkten Zahlungsströme hinausgehenden fiskalischen Effekte der EU-Mitgliedschaft aus Außenhandelsgewinnen (Kapitel 3). Bei diesem innovativen Ansatz entwickeln wir einen *Integrationsfaktor*, auf dessen Basis wir den auf die EU-Mitgliedschaft zurückzuführenden Zusatzexport und durch Multiplikation mit dem durchschnittlichen Steuersatz der jeweiligen EU-Staaten das zusätzliche Steueraufkommen berechnen. Im letzten Schritt wird diese integrationsbedingte Veränderung des nationalen Steueraufkommens in zwei alternative Nettozahlerberechnungen einbezogen.

Im 4. Kapitel nehmen wir eine Analyse und vergleichende Bewertung der wichtigsten ausgabe-seitigen Reform- und Korrekturansätze vor. Neben einer Beschreibung und Bewertung möglicher

Einsparungspotentiale gehen wir dabei in einem Exkurs auch auf die Argumente für eine längerfristige Radikalisierung der Reformüberlegungen im Strukturfondsbereich ein.

Nachfolgendes Kapitel 5 ist der umfassenden Analyse und Evaluierung des Kappungsmodells des Deutschen Finanzministeriums und des Modells der Deutschen Länderfinanzminister gewidmet. Beide Modelle werden auf Vorzüge und Schwachstellen hin detailliert analysiert.

Ein zweites Highlight ist die im 6. Kapitel vorgenommene Analyse der einnahmeseitigen Reformvorschläge, insbesondere unter Belastungsgesichtspunkten. Eine kurze Betrachtung des Status Quo und der theoretischen und empirischen Grundlagen - Ziele, Methoden, Beschränkungen, Akzeptanzdimension, Entwicklung der Steuerquoten - führt uns zum Kern des Kapitels: Eine *eigene quantitative* und *qualitative* Bewertung zu den Eigenmittelreformvorschlägen wird unterbreitet. Untersucht werden folgende potentielle Eigenmittelquellen: (a) Einkommensteuer(zuschlag), (b) Quellenbesteuerung auf Zinserträge, (c) Körperschaftsteuer, (d) MWSt.(Anteile), (e) Tabak- und Alkoholsteuern, (f) Zentralbankgewinne, (g) Umweltsteuern, (h) Besteuerung von Kommunikations- und Transportleistungen. Die von uns vorgenommene Analyse baut dabei auf der Arbeit von Begg (1997) auf - geht aber darüber hinaus, indem insbesondere solche Aspekte und Argumente betont werden, die in dieser Studie nicht, oder nur unzureichend angesprochen werden. Insbesondere zeichnet sich unsere Arbeit im Gegensatz zu den bisher vorliegenden Studien durch eine *explizite Beurteilung der Wirkungen der einzelnen Vorschläge auf die relative Belastungsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten aus*. Dies ist gerade deshalb Desiderat, weil eine politische und ökonomische Diskussion des Pro und Contra der einzelnen Vorschläge ohne die Analyse von Belastungsvergleichen und letztlich von Nettopositionsgewinnen- und -verlusten kaum möglich ist. Zum Abschluß dieses Kapitels diskutieren wir - vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und ökonomischen Entwicklungen - die Vor- und Nachteile der Einführung einer europäischen Tobin-Steuer.

Das letzte Kapitel unserer Studie faßt die wesentlichen Ergebnisse zusammen und zieht die sich daraus ergebenden Konklusionen und liefert einige vorsichtige Empfehlungen.

1. Bestandsaufnahme der offenen Fragen, Probleme und Lösungs-angebote aus finanzwissenschaftlicher und europapolitischer Sicht

Die aktuelle Diskussion um die künftige Finanzausstattung der EU wird im wesentlichen von zwei miteinander verflochtenen Aspekten bestimmt. Es handelt sich dabei zum einen um die Bestimmung der *Höhe der Finanzmittel*, die die Union in den bevorstehenden Jahren zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Aus heutiger Sicht wird das erforderliche Volumen an Finanzmitteln dabei vor allem durch die potentiellen Kosten der geplanten Osterweiterung bestimmt. Die Vergrößerung der EU um bis zu elf mittel- und osteuropäische Staaten ist vornehmlich davon beeinflusst, welche Volumina in den neuen Mitgliedsländern mittels der budgetären Politikbereiche der EU evoziert werden.

Zum anderen steht die *Verteilungsfrage*, d.h. die finanzielle Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, im Mittelpunkt der Diskussion. Die Seite der Nettozahler fordert finanzielle Entlastungen, die auf direkten Widerstand seitens der Nettoempfänger stoßen. Diese befürchten schon im Rahmen der geplanten Osterweiterung eine Reduzierung ihrer Nettozuflüsse und sprechen sich dementsprechend vehement gegen weitere Umverteilungen aus. Ein Konsens der divergierenden Interessen wird nur sehr schwer herbeizuführen sein (Walter, 1996).

Ende 1999 laufen die aktuellen Vereinbarungen über die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union aus. Anlaß genug, um sich schon im Vorfeld intensivst mit der Aufstellung *des künftigen Finanzrahmens 2000 bis 2006* unter Rückgriff auf die Aspekte der zukünftigen Höhe der Finanzmittel sowie der Verteilungsfrage zu beschäftigen. Die Vorstellungen der Europäischen Kommission zur künftigen Finanzierung der EU wurden kürzlich im Rahmen der "Agenda 2000" präsentiert (Europäische Kommission, 1997). Der Beschluß über den künftigen Finanzrahmen wird jedoch erst vom Europäischen Rat, nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie der Prämisse der einstimmigen Annahme seitens der Mitgliedstaaten getroffen werden. Die Diskussion findet vor zusätzlichen Kulissen statt:

- a. dem Bericht des Europäischen Rechnungshofes vom Juno 1998
- b. dem Bericht der Kommission zur Bewertung des Eigenmittelsystems vom Oktober 1998

- c. dem Bericht des Haushalts-Ausschusses des Europäischen Parlamentes zum System der Eigeneinnahmen (Haug, 1998)
- d. eine Vielzahl von Studien, Argumenten und Denkanstößen aus den Mitgliedstaaten, mit der Absicht einer jeweiligen Nettopositionsverbesserung

1.1 Der Ausgangspunkt einer künftigen europäischen Finanzplanung: die Agenda 2000

Nach der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 1988 bis 1992 und der Jahre 1993 bis 1999 hat die Europäische Kommission ihre Vorschläge über die mittelfristige Finanzplanung der Periode von 2000 bis 2006 in der Agenda 2000 im Zusammenhang mit den Kosten der Osterweiterung, der Reform der GAP und der Neuordnung der Strukturfonds vorgelegt.

Die Europäische Kommission rät in der Agenda 2000 zur Beibehaltung der, laut der aktuellen finanziellen Vorausschau validen, *Eigenmittellobergrenze*, d.h. einer Begrenzung der Einnahmen auf max. 1,27 Prozent des Bruttonettoprodukts und damit folglich auch einer Limitierung der Ausgaben¹. Diese Dimensionierung der finanziellen Mittel ist nach den Vorstellungen der Kommission ausreichend, um sowohl die ihr bisher übertragenen Aufgaben, als auch die geplante Osterweiterung angemessen zu finanzieren. Der von der Europäischen Kommission vorgestellte Finanzrahmen 2000 bis 2006 beruht auf den nachfolgend genannten Prämissen:

- a. Gültigkeit der Wirtschaftsprognosen vom Mai 1997.
- b. Richtigkeit des als implizit angenommenen BSP-Deflator (in ECU) nach 1998 von durchschnittlich 2% pro Jahr.
- c. Fortbestehen relativ geringer Zuwächse des Union-Haushalts, welche dafür sorgen, daß die Eigenmittellobergrenze nicht erreicht wird und somit Zuwachsspielräume bestehen.
- d. Jährliche Wachstumsraten von 2,5% des BSP (für die EU-15) bzw. 4% (für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten). Nur dann kann mit zusätzlichen finanziellen Mitteln in Höhe von 20 Mrd. DM gerechnet werden.
- e. Beitritt von fünf mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) und Zypern im Jahre 2002.
- f. Substantielle Reformen der Agrar- und Kohäsionspolitik können den Anstieg der Ausgaben in diesen Politikbereichen bei Eintritt der mittel- und osteuropäischen Länder einschränken.

¹ Nach wie vor besteht laut EG-Vertrag ein Kreditfinanzierungsverbot.

Tab. 1: Agenda 2000: Neuer Finanzrahmen 2000-2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
in Mrd. ECU, in Preisen von 1997								
Agrarleitlinie	43,3	44,1	45,0	46,1	47,0	48,0	49,0	50,0
Strukturpol. Mittel	36,1	35,2	36,0	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8
- Strukturfonds (EU-15)	31,4	31,3	21,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
- Kohäsionsfonds (EU-15)	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
- Neue Mitgliedstaaten	0,0	0,0	0,0	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
- Vorbereitungshilfen	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Interne Politikbereiche	6,1	6,1	6,4	7,3	7,5	7,7	7,9	8,1
Externe Politikbereiche	6,6	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
Verwaltung	4,5	4,5	4,6	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5
Reserven	1,2	1,0	1,0	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Mittel für Verpflichtungen	97,8	97,5	99,8	105,1	107,1	109,5	112,0	114,5
Mittel für Zahlungen	92,5	94,1	96,6	101,1	103,9	106,5	108,9	111,4
BSP	7.400	7.589	7.790	8.287	8.516	8.730	8.926	9.131
Mittel für Zahlungen (in % d. BSP)	1,25	1,24	1,24	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22
Eigenmittelobergrenze (in % d. BSP)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Quelle: Europäische Kommission, 1997: 104.

Der gesamte Ausgabenblock wird nach o.a. Tabelle bis 2006 im Vergleich zu 1999 gemessen an den Mitteln für Verpflichtungen um 17% auf 114,5 Mrd. ECU steigen. Im Gegensatz dazu geht die Kommission von wesentlich schneller ansteigenden Mitteln für Zahlungen, nämlich in Höhe von 20,5% (auf 111,4 Mrd. ECU) aus (Europäische Kommission, 1997).

Was die Entwicklungen der *einzelnen Ausgabekategorien* angeht, so ist bekanntlich folgendes anvisiert:

- a. *Agrarausgaben*: Auf Basis der vereinbarten Agrarleitlinie von 1988 sollen die Agrarausgaben der Union nur unterdurchschnittlich, d.h. schwächer als das europäische BSP anwachsen dürfen. Danach würde die Agrarleitlinie 2006 rund 15,5% über dem Jahr 1999 liegen. Dies entspräche damit eine Reduzierung auf ca. 66% des unterstellten BSP-Wachstums. Die

Kommission erwartet nach 2003 einen unterhalb der Agrarleitlinie liegenden Spielraum, was die divergierende Entwicklung der Obergrenze und der tatsächlichen Agrarausgaben erklärt (Europäische Kommission, 1997). Die Agrarausgaben der Beitrittskandidaten der MOEL werden aufgesplittet in Hilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt (jährlich ca. 0,5 bis 0,6 Mrd. ECU), zusätzlichen Marktordnungsausgaben (1,1 bis 1,4 Mrd. ECU) sowie Modernisierungshilfen (0,6 bis 2,5 Mrd. ECU) zur Ablösung der Vorbereitungshilfen, die im Zeitablauf reduziert werden und nur wenigen Staaten zugute kommen sollen.

Ausgleichszahlungen sind für die Beitrittskandidaten nicht vorgesehen.

- b. *Strukturpolitik:* Die strukturpolitischen Ausgaben sollen in der finanziellen Vorausschau bei 0,46% des gemeinsamen BSP gehalten werden, was eine Verstetigung der geltenden Vorausschau bedeutet. D.h., daß von 2000 bis 2006 ein Anstieg um 18,6% gegenüber 1999 kalkuliert wird. Damit stehen für die Zeitspanne bis 2006 kumulierte Mittel in Höhe von 275 Mrd. ECU zur Verfügung, aufgesplittet in 210 Mrd. ECU für strukturpolitische Ausgaben und 20 Mrd. für kohäsionspolitische Ausgaben. Diese Entwicklung entspricht einer Verringerung der Strukturfondsmittel um 13% im Vergleich zu 1999. Für die eintretenden MOEL stehen dabei 45 Mrd. ECU Vorbereitungshilfen zur Verfügung.
- c. *Interne Politikbereiche:* Die Entwicklung der Ausgaben für die internen Politikbereiche ist durch zwei unterschiedliche Motivationsstränge gekennzeichnet: Zum einen soll eine Konzentration der Mittel angestrebt werden, zum anderen müssen Prioritäten auf Programme mit wirtschaftspolitischen, beschäftigungspolitischen und technologiepolitischen Zielen gesetzt werden (Europäische Kommission, 1997). Damit steigen auf Basis des neuen Finanzrahmens die Ausgaben der internen Politikbereiche im Jahr 2006 um 29,5% im Vergleich zum Jahr 1999.
- d. *Externe Politikbereiche:* Für diese Bereiche hat die Kommission einen Anstieg der Ausgaben auf 7,6 Mrd. ECU (ca. 15,2%), also rund 1 Mrd. ECU zusätzliche Mittel, anvisiert.
- e. *Verwaltungsbereich:* Die künftig wohl ansteigenden Verwaltungskosten, die beispielsweise durch die Einstellung von Mitarbeitern aus den mittel- und osteuropäischen Ländern und die Beschäftigung von zusätzlichen Dolmetschern und Übersetzern entstehen werden, werden mit rund 22% veranschlagt (Europäische Kommission, 1997).

Man kann davon ausgehen, daß die Vorstellungen der Kommission hinsichtlich der Begrenzung der Eigenmittel auf 1,27% des gemeinsamen BSP sehr schwierig zu realisieren sein werden und

überhaupt nur dann möglich werden, wenn Agrar- und Strukturpolitikreformen bei den Mitgliedstaaten durchgesetzt werden können.

Im *direkten Vergleich der Agenda 2000* mit diversen anderen Analysen zu den Kosten der Osterweiterung zeigt sich, daß ein Großteil der Studien höhere Ausgaben durch die Osterweiterung zugrunde legt und damit davon ausgeht, daß der geplante Finanzrahmen seitens der Kommission nicht uneingeschränkt tragbar ist (Axt, 1997; Friedmann, 1996; Gretschnann, Heitzer-Suša, Buchegger 1998), wie nachfolgende Tabelle zeigt:

Tab. 2: Kostenschätzungen zur Erweiterung der EU um mittel- und osteurop. Staaten

Agrarpolitik in Mrd. ECU	Strukturpolitik in Mrd. ECU	Länderkreis	Quelle	Anmerkungen
6,6	45	4 Viségrad-Staaten ¹⁾	Guhl/Marty, 1996	(jährlich) bezogen auf 2000
6,7-7,9	33,0-34,2	4 Viségrad-Staaten, Slowenien	Weise, 1996	(jährlich) Zeitraum 2000-2010, Status-quo-Szenario (Nettobeitrittskosten entsprechen 30-37% des EU-Haushalts)
1,0-1,2	14,9-21,3			(jährlich) Zeitraum 2000-2010, Reform-Szenario "Kompromiß" (Nettobeitrittskosten entsprechen 10%-14% des EU-Haushalts)
9,0 (2000) 11,7 (2005) 12,2 (2010)		10 assoziierte Staaten ²⁾	Europäische Kommission, 1995	Status-quo-Szenario, bei geschätzten Agrarausgaben in Höhe von 42 Mrd. ECU (2010) für die EU-15
3,7 7,4	11,6 11,3	4 Viségrad-Staaten, Bulgarien, Rumänien	Centre for Economic Policy Research, 1992	Basisjahr 1989, Verdoppelung des Pro-Kopf-Einkommens gegenüber dem Basisjahr
5,6	10,0	4 Viségrad-Staaten, Bulgarien, Rumänien	Stehn, 1994	CEPR-Ansatz mit Wachstum und Strukturwandel
10	13	4 Viségrad-Staaten	Baldwin et al., 1997	vermindert um 4 Mrd. ECU Zahlungen an den EU-Haushalt (entspricht 19 Mrd. ECU "Nettokosten", das sind 19% des für 1999 vorgesehenen Haushalts ohne Erweiterung)
37 34 4-31 6-16 9-14 5-15 13-15 32-55 9-23		4 Viségrad-Staaten 10 assoziierte Staaten	Anderson/Tyers, 1995 Tyers, 1994 Brenton/Gros, 1993 Mahé, 1995 Tangermann/Josling, 1994 Slater/Atkinson, 1995 Tangermann, 1996 Brenton/Gros, 1993 Slater/Atkinson, 1995	zitiert nach Baldwin et al., 1997: 155.
	7,2 14,5 26,0 42,2	4 Viségrad-Staaten 10 assoziierte Staaten	Begg, 1992 Eser/Hallet, 1993 Courchene et al., 1993 Grabbe/Hughes	zitiert nach Axt, 1997: 16.

Zusammenstellung nach Busch, Berthold (1998).

¹⁾ Viségrad-Staaten: Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn. ²⁾ und ¹⁾ plus Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowenien.

Es wird deutlich, daß die Projektionen der Europäischen Kommission unter erheblicher Prämissenunsicherheit leiden und damit Finanzierungsrisiken beinhalten. Für den Fall, daß Reformen nicht durchgesetzt werden können, kann von Gesamtzusatzkosten in Höhe von mindestens 60 Mrd. ECU - für Landwirtschaft *und* Strukturpolitik - (Baldwin et al, 1997; Laffan, 1997) ausgegangen werden.

1.2 Reformkonsens oder Interessendivergenz: die Lastdebatte

Wie Konsens hinsichtlich der unterschiedlichen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten in bezug auf die finanziellen Herausforderungen weiterer Integration herbeigeführt werden kann, ist bisher noch ungeklärt (Berschens, 1997).

Die Forderungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten in bezug auf die künftige Entwicklung des EU-Haushalts divergieren nämlich beträchtlich. Generelle Unterschiede gibt es dabei insbesondere zwischen den sogenannten *Nettozahlern*, also denjenigen Mitgliedstaaten, die mehr in den Haushalt einbezahlen, als sie über die Rückflüsse zurückerhalten und den *Nettoempfängern*, Länder, die per Saldo Nettozuflüsse aufweisen. Die Verteilung der finanziellen Lasten empfinden die Nettozahler, insbesondere die Hauptbeitragszahler Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden, zunehmend als ungerecht. Die Existenz von Haushaltsungleichgewichten leugnet auch die EU-Kommission (1998) nicht. Mit ihrem jüngsten Bericht über die Finanzierung der Gemeinschaft hat die Kommission einen Korrekturbedarf anerkannt. Deutschland, die Niederlande, Schweden und Österreich hatten seit langem über hohe Belastungen, gemessen am relativen Wohlstandsniveau, geklagt. Im Falle der Bundesrepublik wurde dies besonders deutlich nach der Wiedervereinigung, die das Wohlstandsniveau des gesamten Landes im EU-Vergleich deutlich sinken ließ.

Obwohl Brüssel dem Druck Deutschlands und seiner Interessensverbündeten teilweise nachzugeben scheint, bleibt die Kommission gegenüber hohen Forderungen reserviert. Sie bekräftigt, daß die reine Berechnung der Nettosalden die Auswirkungen von Einnahmen und Ausgaben der EU ebensowenig voll berücksichtigen kann wie die wirtschaftlichen und politischen Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft. Auch enthält der EU-Vertrag die Verpflichtung, zur Angleichung der Lebensverhältnisse in der Gemeinschaft solidarisch beizutragen. Damit wird die Aufgabe der Umverteilung ausdrücklich betont. Relativiert werden die deutschen Entlastungsforderungen auch dadurch, daß nach den Berechnungen der Kommission mittelfristig der Anteil Deutschlands am Nettotransfer in der EU von zwei Dritteln auf 40% zurückgehen wird.

Brüssel ist dennoch auf eine moderate Position eingeschwenkt. Sie wurde von Abgeordneten des Europäischen Parlaments vorgezeichnet und findet auch die Sympathien der neuen deutschen

Bundesregierung. Danach sollen die direkten Beihilfen aus dem EU-Agrarhaushalt, die heute 60% der EU-Landwirtschaftsausgaben betragen, künftig zu einem Viertel von den Mitgliedstaaten selbst finanziert werden. Für die Bauern würde sich nichts ändern, da die Zahlungen weiter nach Maßgabe gemeinschaftlicher Beschlüsse fließen würden. Profitieren würden wohlhabende Staaten wie Deutschland mit einem relativ geringen Agraranteil, die aus dem EU-Haushalt wenig Rückflüsse bekommen.

Nun sind es gerade die Nettoempfänger, die bei einer Neuverteilung finanzielle Einbußen befürchten. Sie argumentieren, daß die Nettosalen aus verschiedenen Gründen, insbesondere der eingeschränkten Aussagefähigkeit des Nutzens der Nettosalen und der statistischen Zuordnungsfähigkeit, wenig aussagefähig seien (siehe Kapitel 2).

Ein auslösendes Moment für zahlreiche ausgabe- wie einnahmeseitigen Reformvorschläge des EU-Haushalts bilden die Kritik der finanziellen Vorausschau der Europäischen Kommission zugrunde gelegten Wachstumsraten, die angesichts der weltweiten Wirtschaftskrise (Rußland, Asien, Lateinamerika) vielfach für allzu optimistisch gehalten werden. Auch gegen die Festschreibung der 1999 erreichten finanziellen Obergrenze (1,27% Plafondierung) für einen Zeitraum von weiteren *sieben* Jahren werden, vor allem von Seiten der Nettoempfänger, zunehmend Stimmen laut. Vielfach wird die Möglichkeit erster Neuregelungen spätestens für die Zeit ab dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten gefordert.

Die Bundesrepublik ist einer der großen Nettozahler, die grundsätzlich die Festschreibung des Finanzrahmens auf dem im Jahr 1999 erreichten Niveau begrüßen. Das Festhalten am derzeit gültigen Eigenmittelsystem wird jedoch heftigst kritisiert. Die Implementierung des in der Agenda 2000 vorgeschlagenen Finanzrahmens würde der Bundesrepublik und anderen Nettozahlern nur eher unbedeutende Verbesserungen ihrer Nettopositionen bringen (Brok, 1994).

Die diversen momentan diskutierten Reformvorschläge nehmen eine beträchtliche Spannbreite ein. Die sehr komplex angelegten einnahmeseitigen Vorschläge reichen dabei von (1) einer generellen Neustrukturierung des EU-Haushalts über (2) die Einführung ergänzender Eigenmittel bis hin zu (3) der Implementierung einer EU-eigenen Einnahmequelle. Die rein ausgabeseitigen Reformbestrebungen zielen hauptsächlich auf eine strenge Begrenzung der Ausgaben und einer damit verbundenen Einschränkung der Aufgabenfelder der EU ab (Henke, 1997).

Die insbesondere von deutscher Seite diskutierten Modelle sind einerseits das vom Bundesministerium für Finanzen vorgeschlagene "*Kappungsmodell*" und andererseits der Vorschlag der *Länderfinanzminister*. Vom theoretischen Ansatz her handelt es sich dabei um Modelle, die beide auf die, nach Meinung der Nettozahler als ungerecht eingeschätzte, Reduzierung der Nettozahlerpositionen abzielen, also konsequentialistischer Natur sind. Der Grad der Entlastung variiert allerdings in den einzelnen Modellen. Während das Modell der Länderfinanzminister den Vorteil hat, das es gegenüber dem Modell des Finanzministeriums keine willkürlich zu setzende Kappungsgrenze aufweist, verfügt letzteres mit der Selbsthaltungsschwelle und dem Ausgleichsprozentsatz über zweierlei Determinanten der Einflußnahme (Arbeitsgruppe der EU-Referenten, 1997). Inwieweit beide Modelle unter Berücksichtigung der Mehrbelastung anderer Mitgliedstaaten politisch durchgesetzt werden können, bleibt zweifelhaft und soll an späterer Stelle noch eingehend geprüft werden (siehe Kap. 5).

Erörtert wird im Rahmen der Lastdebatte vor allem auch die Möglichkeit der Einführung ergänzender Einnahmequellen. Hierzu zählen ein Anteil der EU-weiten Einkommensteuern, Mehrwertsteuern oder Verbrauchssteuern auf Alkohol und Tabak etc. Je nach der in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten zugrunde liegenden Steuerstrukturen und je nach von uns in Kapitel 6.5 berechneten Belastungs- bzw. Entlastungswirkungen wird jedoch auch hier nur schwerlich politischer Konsens zu erreichen sein.

Auch die Möglichkeit der Einführung EU-eigener Steuereinnahmen wird vor dem Hintergrund der Aufstellung eines neuen EU-Haushalts angeregt diskutiert. Angedacht sind dabei die Varianten einer europäischen Quellen-, Körperschafts-, Umwelt- und Energie- sowie Körperschaftsteuer oder auch die alleinige Inanspruchnahme der Geldschöpfungsgewinne der europäischen Zentralbanken. Die Vor- und Nachteile der diversen ergänzenden und zusätzlichen Steuerarten sowie deren politische Durchsetzbarkeit werden ebenfalls ausführlich in Kap. 6 bearbeitet. Zudem schlagen wir die Prüfung einer Tobin-Steuer für Europa vor (Kapitel 6.6).

Die primär ausgabenseitigen Reformmaßnahmen orientieren sich wesentlich enger - trotz verschiedener Abweichungen - an den Vorstellungen der Europäischen Kommission im Rahmen der Agenda 2000 und beziehen sich einerseits auf die Reform der GAP, andererseits auf

Strukturfondsreformen. Dies leuchtet ein, decken diese beiden Bereiche doch ca. 3/4 der Gesamtausgaben des EU-Haushalts ab.

Vorläufig bleibt an dieser Stelle festzuhalten, daß ein künftiger Mechanismus - egal welchen Typus - die folgenden Anforderungen zu erfüllen hat: Er muß die EU mit einer adäquaten Finanzausstattung versehen, aber auch eine faire Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten gewährleisten. Denn die faire Aufteilung der Lasten ist in allen Mitgliedstaaten eine wichtige Voraussetzung für die *Akzeptanz der Union in der Bevölkerung*. Aus wohlverstandenen europäischen Interesse muß eine gerechtere Lastenverteilung bei der EU-Finanzierung herbeigeführt werden. Wenn die Festlegung des Finanzrahmens nicht entsprechend der Anforderungen gelingt, wird Europa Schaden nehmen. Unzureichende Mittel gefährden die großen Zukunftsprojekte wie die Osterweiterung. Eine übertrieben teure EU würde andererseits von den Bürgern abgelehnt werden.

1.3 Bedeutung, Beschränkung und Leistungsfähigkeit der bisherigen Eigenmittelsäulen

Was die Entwicklung der verschiedenen Eigenmittelsäulen angeht, so sind die traditionellen Eigenmittel im Aufkommensanteil aller Eigenmittel von 29% in 1988 auf ca. 16% in 1998 gefallen, die Mehrwertsteuer-Eigenmittel sind noch krasser zurückgegangen von nahe 70% in 1990 auf etwa 37% in 1999, während die BSP-basierten Eigenmittel von unter 3% in 1990 auf knapp 47% in 1998 angestiegen sind.

Dabei entspricht der Rückgang der traditionellen Eigenmittel einem wirtschafts- und handelspolitischen Positivum, nämlich einer deutlichen Liberalisierung des Welthandels, einer Senkung der Importschwellen der EU und einer Reduzierung der durchschnittlichen Außenzollsätze. Mit anderen Worten, da die EU eine erfolgreiche Liberalisierungspolitik betrieben hat, sind Bemessungsgrundlagen und Belastungssätze, mithin das Aufkommen aus Zöllen und Abschöpfungen zurückgegangen¹.

¹ Hier gelten die Zusammenhänge der Ausgabengleichung: $t * B = T$, mit t =Abgabensatz, B =Bemessungsgrundlage und T =Aufkommen. Folgerichtig gilt: $t \downarrow * B \downarrow = T \downarrow$.

Auch der Rückgang des Mehrwertsteuer-Anteils ist politisch erwünscht: Dieser Eigenmittelquelle werden seit jeher unerwünschte Verteilungswirkungen zugeschrieben. Behauptet oder meist unhinterfragt übernommen werden die Thesen, daß

- a. die Mehrwertsteuer eine Verbrauchssteuer ist und
- b. für Länder - wie für Industrie - gilt, daß $K = f(Y)$, der Konsum also abhängig vom Einkommen ist und unterproportional wächst (These von der abnehmenden Konsumquote).

Dementsprechend werden diejenigen Mitgliedstaaten mit relativ geringeren nationalen Sparquoten und höheren Konsumquoten über Gebühr belastet. Zudem scheint eine Gesetzmäßigkeit derart vorzuliegen, daß wirtschaftlich weniger entwickelte Staaten meist nicht auf Einkommens- und Unternehmensbesteuerung zurückgreifen (wo Hinterziehungsneigung hoch und Eintreibung schwierig sind), sondern auf die Mehrwertsteuer, die schwerer zu umgehen und - des Vorsteuerabzugs wegen "*self-policying*"- ist. Beide Effekte führen - so wird behauptet - zu einer *stark regressiven* Wirkung dieser Eigenmittelsäule.

Dieser Einwand wird häufig auch als 'Killerargument' gegen die vom Haushaltsausschuß des Parlaments präferierte zusätzliche Mehrwertsteuerkomponente vorgebracht. Freilich ergeben genauere Analysen, daß das Regressivitätsargument nicht überzeugen kann:

- a. Vergleichen wir auf der Ebene der Staaten die Einkommenshöhe (BIP) mit der nationalen Sparquote (siehe untere Tab. 3), so ergibt sich *kein* klarer Zusammenhang. Reiche Länder wie Schweden oder Dänemark haben niedrige Sparquoten, ärmere wie Griechenland oder Portugal höhere. Der Korrelationskoeffizient zwischen BIP/Kopf und nationaler Sparquote beträgt - 0,274 und ist damit nicht signifikant. Ein Blick auf die USA etwa zeigt, daß das reichste Land der Welt eine der niedrigsten Sparquoten aufweist. Mit anderen Worten, die gesamtwirtschaftliche Verbrauchsquote hängt offensichtlich von einer ganzen Reihe zusätzlicher Faktoren und nicht (nur) vom Wohlstandsniveau ab!
- b. Auch der Zusammenhang von Mehrwertsteuer-Basis - Einkommensteuer-Basis und Entwicklungsstand einzelner Volkswirtschaften ist schwach: Zwar ist *de facto* die Mehrwertsteuer-Basis in den ärmeren EU-Mitgliedsstaaten breiter als in den reicheren, doch ist dies abhängig von steuerpolitischen Entscheidungen zu Hause und nicht von ökonomischen Zwängen. Zudem ist ein *genereller* Trend von der Besteuerung von Einkommensentstehung

(direkte Steuern) zur Besteuerung von (konsumtiver) Einkommensverwendung (indirekte Steuern) in Europa zu beobachten mit dem Ziel, die Ersparnisse und mithin die Kapitalbildung zu fördern.

- c. Die Konzeptualisierung der Mehrwertsteuer als Verbrauchssteuer erfaßt nur eine, nämlich die Belastungsdimension einer Netto-Allphasensteuer. Die Mehrwertsteuer ist aber prozedural eine Steuer auf den Wirtschaftsverkehr (Umsatz) bzw. die Wertschöpfung. Insofern wäre sie, wenn alle volkswirtschaftliche Wertschöpfung in die Besteuerung einginge, *identisch* mit der BSP-Säule (Summe aller Wertschöpfung einer Volkswirtschaft).

Vor diesem Hintergrund ist es klar, daß die Regressionsthese nicht unumstritten geblieben ist. Weder ist die Inzidenz genau abgreifbar noch besteht ein klarer empirischer Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Konsumquote *eines Landes* (Folkers 1994; Teutemanns 1992).

Was schließlich den massiven Anstieg des BSP-Eigenmittelanteils angeht, so ist auch dies politisch gewollt:

Als Wohlstandsindikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften - ebenso wie als Konvergenzindikator - wird gewöhnlich das BIP (in der EU gemessen in ECU) herangezogen. Gemeinhin wird gefordert, das BIP in Kaufkraftparitäten pro Kopf der Bevölkerung zu messen und nicht in laufenden Preisen zu berechnen, da durch Ausschaltung der Preisniveaudifferenzen (unterschiedliche Inflationsraten) zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten eine bessere Wohlstandsvergleichbarkeit erreicht wird. Wird eine solche Korrektur nicht vorgenommen, so würden gleiche nominale Abfuhrbeträge der verschiedenen Staaten einem unterschiedlichen Kaufkraftverzicht entsprechen. Dies würde die Fairneß bzw. Gerechtigkeitsregel verletzen. Diese Position wird etwa im Papier des deutschen Länderfinanzreferats und des deutschen Bundesfinanzministeriums vertreten.

Demhingegen rechnen andere Studien mit dem BSP pro Kopf zu Marktpreisen (Europäische Kommission 1998; Busch 1998).

Die unterschiedliche Behandlung ist nicht zufällig, je nach den "richtigen" Indikatoren für die *Beitragskapazität* einzelner Länder, d.h. deren finanzielle Leistungsfähigkeit, ergeben sich unterschiedliche Ergebnisse. Die von außenwirtschaftlichen Transaktionen und Finanzströmen

bestimmten nominalen Wechselkurse *überzeichnen* in der Regel die Wohlstandsunterschiede zwischen den EU-Mitgliedern. Aber auch umgekehrt verzerrt der BIP-Kaufkraftparitäten-Indikator. So ist die Vergleichbarkeit von Warenkörben, welche zur Konstruktion eines Preisdeflators benötigt wird, etwa zwischen Portugal und Schweden wenig konsistent.

So *unterzeichnet* der KKP-Vergleich meist die Unterschiede in der Zahlungs- bzw. Beitragsfähigkeit (Walter 1996). Es verwundert daher nicht, daß insbes. die deutschen Berechnungen auf BIP/KKP beruhen, während die anderer Provenienz - etwa aus der Feder der Nettoempfänger - die Marktpreise zugrunde legen.

Bislang ist in dieser Auseinandersetzung unberücksichtigt geblieben, daß in einer WWU die Unterschiede verschwimmen und schließlich verschwinden werden: (a) Wechselkurse fallen bei Einführung einer einheitlichen Währung weg und (b) die jetzt schon stark konvergierten Inflationsraten der Mitgliedsländer werden in einer WWU durch eine einzige Inflationsrate ersetzt werden. Damit entfallen Wechselkurseffekte und Kaufkraftdivergenzen, Eigenmittelzahlungen erfolgen für alle Mitgliedstaaten in Euro und auf der Basis von einer einheitlichen Preissetzung für Europa.

Stärker ins Gewicht fallen bei Verwendung der BIP-Säule statische Erhebungsprobleme der jeweiligen Wertschöpfung. Insbesondere nicht deklarierte Einkommensbestandteile der sogenannten Schattenwirtschaft variieren enorm zwischen den Mitgliedsstaaten und können zu erheblichen Verzerrungen - Unterausweis der nationalen Wirtschaftsleistung - führen. Zwar arbeitet das Europäische Statistische Amt mittlerweile mit Korrekturverfahren; diese sind jedoch bislang kaum in der Lage, die BIP-Daten angemessen zu adjustieren. Unterstellen wir, daß die Schätzungen von Berger/Schneider für das Jahr 1994 die Größenordnung der Schattenwirtschaft in EU-Mitgliedsstaaten einigermaßen korrekt wiedergibt, so ergeben sich folgende Korrekturen (siehe Tab. 3):

Tab. 3: Pro Kopf BSP in Marktpreisen korrigiert um Schattenwirtschaft

Land	BIP/Kopf in Marktpreisen	Größe Schattenwirtschaft '94	Korrektur BIP/Kopf
Belgien	16878	21,4 %	20490
Dänemark	23843	17,6 %	28039
Deutschland	18134	13,1 %	20510
Finnland	22175	4,8 %	23239
Frankreich	18183	14,8 %	20874
Griechenland	7405	22,5 %	9071
Irland	15556	15,3 %	17936
Italien	16424	25,8 %	20661
Luxemburg	27740	3,0 %	28572
Niederlande	17255	13,6 %	19602
Österreich*	18136	6,8 %	19369
Portugal	6178	19,3 %	7370
Schweden	21587	18,3 %	25537
Spanien	11255	22,8 %	13821
UK	15039	12,4 %	16904

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Berger/Schneider (1998).

Vor diesem Hintergrund scheint es offensichtlich, daß auch die Qualität der BIP-Eigenmittelsäule als Indikator der Leistungsfähigkeit, Zahlungsfähigkeit oder Beitragskapazität nicht ohne Schwächen ist. Gleichwohl scheinen hier die vergleichsweise geringsten Schwierigkeiten in der politischen Akzeptanz als Wohlstandsindikator gegeben. Dies wird häufig auch mit Bezug auf die hohe Korrelation von - offiziellen - BIP/Kopf zu den Eigenmittelsäulen deutlich (siehe nachstehende Tabelle).

Tab. 4: Anteil der Mitgliedsstaaten an den Eigenmittelsäulen und deren mit dem BIP pro Kopf (Wohlstandsindikator)

Korrelation

	Anteil am EU-BSP	Anteil der Finanzierung am EU-Haushalt	davon tradit. Eigenmittel	davon MWSt- u. BSP-Beiträge
B	3,1	3,9	7,4	3,1
DK	1,9	2	2	2
D	26	28,2	24,2	29,1
G	1,5	1,6	1,2	1,7
E	7	7	5	8
F	17,2	17,5	10,9	19
Ir	1	1	2	1
I	14,2	11,5	7,9	12,4
L	0	0	0	0
NL	4,5	6,4	12	5,1
A	2,6	2,8	1,8	3
P	1,2	1,4	1,1	1,3
Fin	1,4	1,4	1	1,33
S	3	3	3	3
GB	16,1	11,9	21,5	9,3
Korrelation		0,979	0,894	0,966

Quelle: EU-Kommission (1998) und eigene Berechnungen.

Wie aus dem Vergleich der Eigenmittelanteile und dem jeweiligen BIP der Mitgliedsstaaten hervorgeht, besteht - wie zu erwarten - eine sehr hohe Korrelation beim Finanzierungsanteil, d.h. Finanzen und Leistungsfähigkeit sind berücksichtigt. Dies gilt für die traditionellen Eigenmittel in signifikant geringerem Maß als bei BSP/MWSt.-Säulen.

2. Kritische Auseinandersetzung mit den Berechnungen der Nettositionen

Nachfolgende Tabelle bietet als Bezugspunkt unserer weiteren Analyse einen Überblick über die Entwicklung der Nettosalden der einzelnen EU-Mitgliedstaaten in den Jahren 1992 bis 1997.

Tab. 5: Nettositionen der Mitgliedstaaten 1992-1997 (in Mio. ECU)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Belgien	1224.2	1333.1	1139.6	1718.2	1415.8	1079.5
Dänemark	295.4	356.9	236.6	345.1	247.8	68.6
Deutschland	-9561.6	-11659.7	-13465.7	-13198.3	-10528.3	-10943.5
Griechenland	3588.2	4094.7	3873.9	3528.5	4081.0	4371.8
Spanien	2708.1	3022.4	3171.6	7253.2	6114.3	5936.0
Frankreich	-1319.3	-1026.9	-2465.3	-1540.1	-137.6	-781.1
Irland	2119.8	2402.5	1767.9	1913.7	2316.1	2676.7
Italien	-231.7	-1142.8	-2366.0	-672.7	-1152.5	-61.3
Luxemburg	626.2	737.0	607.6	694.1	787.8	725.4
Niederlande	-818.6	-1263.9	-1762.9	-1921.2	-2331.8	-2276.2
Portugal	2124.4	2457.7	1844.9	2441.1	2849.7	2721.8
Großbritannien	-2256.1	-2959.3	-1074.0	-4639.1	-2106.1	-1798.8
Österreich				-860.5	-213.5	-723.6
Finnland				-133.9	88.0	56.1
Schweden				-897.7	-656.6	-1129.5

Quelle: Europäische Kommission (1998).

Die Übersicht verdeutlicht, daß Großbritannien, die Niederlande, Italien, Frankreich und Deutschland im betrachteten Zeitraum von 1992-1997 durchgängig eine Nettozahlerposition aufwiesen. Auch die im Zuge der Erweiterung der EU 1995 beigetretenen Staaten Österreich und Schweden sind Nettozahler. Während die anderen Nettozahlerstaaten sowohl hinsichtlich der absoluten Höhe als auch hinsichtlich der Pro-Kopf-Belastung nur in geringerem Maße belastet werden, tragen Deutschland und in zunehmendem Maße auch die Niederlande die finanzielle Hauptlast des EU-Haushaltes. Hierbei entfällt alleine auf Deutschland ein Anteil von etwa 62% (1997) an den gesamten Nettoszahungen. Unter den Nettoempfängerstaaten sind vor allem die Staaten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland hervorzuheben, da sie sowohl in absoluten Zahlen als auch bei der Pro-Kopf-Verteilung die stärksten Nettoempfängerstaaten darstellen.

Die Berechnung von Nettosalden geht von einer zahlenmäßig präzisen Einschätzbarkeit der Vor- bzw. Nachteilhaftigkeit der EU-Mitgliedschaft auf Basis einer Saldierung der länderspezifischen Ein-

und Auszahlungen aus. Gegen eine solche "Instrumentalisierung" der Nettozahlerberechnung lassen sich jedoch erhebliche Einwände anführen. So ist zum einen die Berechnung von Zahlungsströmen der Mitgliedsländer gegenüber der EU mit nicht zu vernachlässigenden *statistischen Zuordnungsproblemen* verbunden. Eine *exakte* Ermittlung der tatsächlichen Nettositionen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist von daher nicht möglich. Zum anderen greift eine Fixierung der Nutzen einer EU-Mitgliedschaft an der jeweiligen Nettozahlerposition zu kurz: So gehen die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Vorteile weit über die direkten pekuniären Effekte hinaus, zum anderen folgt eine Verknüpfung von Einnahmen und Ausgaben der EU mit dem Ziel, die einzelnen Nettositionen zu ermitteln, logisch dem *Äquivalenzprinzip*. Dies widerspricht jedoch den mit dem EU-Haushalt verbundenen *Kohäsions- bzw. Umverteilungszielen*. Nachfolgend wird auf einige Bedenken gegenüber der Aussagekraft von Nettosalen näher eingegangen.

2.1 Systematische Bedenken I: Statistische Zuordnungsprobleme

Eine Nettozahlerberechnung setzt voraus, daß die Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushaltes den einzelnen Ländern exakt zugeordnet werden können. Die vorausgesetzte Zahlungsinzidenz ist aber wegen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Haushaltes nicht uneingeschränkt gegeben.

Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Höhe und die Struktur der *Gesamteinnahmen* für das Haushaltsjahr 1997 im Vergleich zum Vorjahr.

Tab. 6: Höhe und Struktur der Gesamteinnahmen für das Haushaltsjahr 1997

Einnahmearten	Absolute Beträge (in Mio. ECU)		Anteil an den Gesamtausgaben (in %)	
	1997	1996	1997	1996
Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben	2015,5	1966,6	2,4	2,4
Zölle	12203,2	12865,1	14,8	15,7
MWSt-Eigenmittel	34471,1	35481,5	41,9	43,3
BSP-Eigenmittel	33063,8	21878,9	40,1	26,7
Sonstige Einnahmen	612,0	9751,3	0,8	11,9
Gesamt	82365,6	81943,4	100,0	100,0

Quelle: Europäisches Parlament, 1997, eigene Berechnungen. Anmerkung: Die Erhebungskosten für die Agrarabschöpfungen und die Zölle in Höhe von 10 % sind in obiger Berechnung bereits subtrahiert, da diese von den Mitgliedstaaten einbehalten werden. Die deutliche Erhöhung der BSP-Eigenmittel ist teilweise darauf zurückzuführen, daß in den Haushalt 1996 Überschüsse des Vorjahres in Höhe von 9,2 Mrd. ECU eingestellt wurden.

Diese sind in der Tabelle unter den "sonstigen Einnahmen" erfaßt. Für 1997 stand jedoch kein solcher Überschuß zur Verfügung, so daß die sonstigen Einnahmen erheblich zurückgingen und die Mitgliedstaaten im Vergleich zum Vorjahr höhere BSP-Eigenmittel zur Verfügung stellen mußten.

Im EU-Haushaltsplan werden sowohl die diversen Einnahmearten in ihrer jeweiligen Höhe als auch die Beiträge zum Korrekturmechanismus für Großbritannien exakt nach Ländern aufgeschlüsselt. Die nachfolgende Tabelle stellt die Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EU in aggregierter Form - basierend auf den vier übergeordneten Einnahmeblöcken - dar. Die Beträge des britischen Beitragsrabatts, die im Haushaltsplan gesondert ausgewiesen werden, sind bei den MWSt- bzw. BSP-Eigenmitteln bereits berücksichtigt.

Tab. 7: Gliederung der EU-Einnahmen nach Mitgliedstaaten für das Gesamtjahr 1997

	Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben	Zölle	MWSt-Eigenmittel	BSP-Eigenmittel	Finanzierung insgesamt	Anteil an der EU-Finanzierung in %
Belgien	129,2	930,0	1038,9	1048,1	3146,2	3,8
Dänemark	48,7	217,4	662,9	670,2	1599,2	2,0
Deutschland	454,2	2981,5	10982,2	9065,7	23483,6	28,7
Griechenland	26,1	125,1	574,3	484,8	1210,3	1,5
Spanien	171,0	474,3	2653,4	2332,6	5631,3	6,9
Frankreich	389,3	1288,8	6912,7	5932,8	14523,6	17,8
Irland	14,8	228,3	274,3	223,9	741,3	0,9
Italien	203,7	1131,8	4156,2	4678,8	10170,6	12,5
Luxemburg	0,2	16,9	90,5	71,3	179,0	0,2
Niederlande	151,4	1498,5	1759,3	1539,8	4948,9	6,1
Österreich	48,7	256,5	1050,0	874,1	2229,2	2,7
Portugal	45,5	110,2	513,8	419,5	1089,0	1,3
Finnland	29,1	193,5	516,3	483,2	1222,1	1,5
Schweden	58,1	329,4	931,0	907,5	2226,0	2,7
Großbritannien	245,5	2421,0	2355,3	4331,5	9353,3	11,4
EU	2015,5	12203,2	34471,1	33063,8	81753,6	100

Quelle: Europäisches Parlament, 1997, eigene Berechnungen.

Obwohl sich also auf der Einnahmenseite die Lastenverteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten hinreichend genau abbilden läßt, ergeben sich statistische Zuordnungsprobleme hinsichtlich der tatsächlichen Belastung durch die Abführung von Agrarabschöpfungen und Zölle an die EU. Diese werden unter dem sogenannten Rotterdam-Antwerpen-Effekt zusammengefaßt.

Der Rotterdam-Antwerpen-Effekt: Auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts gehen verzerrende Wirkungen von der Vereinnahmung der Agrarabschöpfungen und der Zölle aus, die unabhängig vom Bestimmungsland an den Außengrenzen der EU bei Einfuhren aus Drittländern erhoben werden. Sie werden als Abgabe zu Lasten des Landes verbucht, über dessen Grenze der Import stattfindet.

Staaten, die aufgrund ihrer geographischen Lage und ihrer Handelsorientierung als Drehscheibe für Waren aus Drittländern fungieren, erzielen so höhere Zölle, die sie an die EU abführen, als andere Länder. Diese Zölle werden ihnen bei den Nettoberechnungen als Zahlungen an den Gemeinschaftshaushalt zugerechnet, auch wenn die betreffenden Waren in andere EU-Länder

weitergeleitet und so die volkswirtschaftlichen Kosten im Land der Endverbraucher getragen werden (May, 1985). Diesen Effekt bezeichnet man als den *'First Round Gateway Effect'*. Wenn beispielsweise ein Agrarprodukt über Hamburg nach Deutschland importiert wird, resultieren hieraus deutsche Abschöpfungen zugunsten des EU-Haushalts, wird es über Rotterdam nach Deutschland eingeführt, führt dies entsprechend zu einer niederländischen Zahlung. Wird das Produkt innerhalb der EU direkt eingekauft, wird nichts abgeführt. In allen drei Fällen ist es aber letztlich der Konsument des Endverbraucherlandes, der einen über dem Weltmarktpreis liegenden Preis bezahlen muß. Das regionale Aufkommen und die regionale Belastung fallen also oftmals auseinander.

Zudem gilt es, den sogenannten *'Second Round Gateway Effect'* zu berücksichtigen: Hierunter versteht man den innergemeinschaftlichen Re-Export von aus Nicht-EU-Staaten stammenden Waren, die in dem als Drehscheibe fungierenden Land lediglich weiterverarbeitet werden. Auch in diesem Fall werden die einbehaltenen Zölle dem betreffenden Land als EU-Zahlungen angerechnet, obwohl die Belastung letztlich der Endverbraucher im Bestimmungsland tragen muß.

Da insbesondere den großen Häfen Rotterdam und Antwerpen eine erhebliche Bedeutung bei den EU-Importen zukommt, hat sich für den beschriebenen Effekt der Begriff der "Rotterdam-Antwerpen-Effekt" etabliert (Peffekoven, 1994). Eine Untersuchung des European Centre for Strategic Analysis (1997) beziffert diese Gateway-Effekte auf 31% des Gesamtwertes der Zolleinnahmen Belgiens und auf 27% des Gesamtwertes der niederländischen Zolleinnahmen.

Vor allem die Anteile Belgiens und der Niederlande an den Agrarabschöpfungen und Zöllen dürften demnach bei den Nettoberechnungen zu hoch ausgewiesen werden und entsprechen nicht den tatsächlichen Belastungen. Während der Beitrag Belgiens an der gesamten Finanzierung des EU-Haushaltes etwa 3,8% ausmacht, liegt der Anteil Belgiens an den gesamten Agrarabschöpfungen, Zuckerabgaben und Zöllen bei etwa 7,5%. Auch der Anteil der niederländischen Agrarabschöpfungen und Zölle am Gesamtbetrag dieser Einnahmeart ist mit 11,6 % fast doppelt so hoch wie der Anteil der Niederlande an der Finanzierung des EU-Budgets (6,1%) (siehe Tabelle 7). Ähnliches trifft, wenn auch nicht in so großem Ausmaß, auf Portugal, Großbritannien und Irland zu. Nach Abzug des "Rotterdam-Antwerpen-Effektes" würden Belgien, Frankreich und Großbritannien zu Nettoempfängern. Die Nettozahlerposition Deutschlands würde sich weiter erhöhen (Welter, 1997). Allerdings ist bei der Berechnung der Nettositionen die von den jeweiligen Mitgliedstaaten

einbehaltene Erhebungskostenpauschale in Höhe von 10% der eingenommenen Zölle und Agrarabgaben zu berücksichtigen.

Hinzu kommt allerdings noch die gegenläufige Wirkung des 'umgekehrten Gateway Effects'. Dieser beruht auf der Tatsache, daß Ausfuhrerstattungen im Agrarbereich häufig dort gezahlt werden, wo sich die Verschiffungsanlagen befinden (Niederlande, Belgien), aber nicht den Angehörigen dieser Länder, sondern jenen der Agrarproduzenten zufließen. Dieses Phänomen spiegelt Nettogewinnpositionen wider, wo diese nicht gegeben sind. Ob allerdings der Gateway Effect und der inverse Gateway Effect sich ausgleichen, muß bezweifelt werden, da die Bedeutung der Ausfuhrerstattungen schneller zurückgeht, als das Produkt von Einfuhrvolumen und durchschnittlichem EU-Zollsatz.

Glaukt man dem deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den "five wise men" (Sachverständigenrat 1994/95), so bewirkt der Rotterdam-Effekt, daß ca. 25% der Einnahmen des EU-Haushalts nur schwer zugerechnet werden können.

Da aber die Bedeutung der traditionellen Eigenmittel, auf welchen der Rotterdam-Effekt beruht, auch in Zukunft rückläufig sein wird und da es sich bei diesem um die einzigen wirklichen *Eigenmittel* handelt, ergeben sich daraus zweierlei Konsequenzen:

1. *Methodische*: Bei einem Finanzierungssaldenvergleich sollten die traditionellen Eigenmittel völlig außer Acht gelassen werden, da sie als zunehmend geringere "Durchlaufposten" die Mitgliedsländer nicht belasten. Gleichzeitig wird damit der Rotterdam-Effekt belanglos.
2. *Substanziell*: Da die Bedeutung der echten *Eigenmittel* zurückgeht, sollten diese durch neue echte Eigenmittel, also etwa eine gemeinsame EU-Steuer ergänzt werden, *um zumindest den Status-Quo-Anteil zu halten*. Damit wird eine Verschiebung im fiskalischen Machtgefüge verhindert.¹

¹ Allerdings wird eine derartige Gemeinschaftssteuer etwa im Papier der deutschen Länderfinanzreferenten (1997) oder auch bei Caesar (1996) und Walter (1996) abgelehnt. Dabei wird insbesondere auf verfassungsrechtliche Bedenken verwiesen.

Ähnlich wie die Einnahmen der EU sind auch ihre geplanten Ausgaben im Haushaltsplan nach Institutionen, Ausgabenbereichen und einzelnen Kapiteln festgehalten. Die Höhe und die Struktur der Ausgaben läßt sich so relativ exakt bestimmen. Folgende Tabelle stellt die Höhe und die Struktur der Gesamtausgaben für das Haushaltsjahr 1997 im Vergleich zum Vorjahr überblickartig dar.

Tab. 8: Höhe und Struktur der Gesamtausgaben für das Haushaltsjahr 1997 im Vergleich zum Vorjahr

Ausgabenbereiche	Beträge (in Mio. ECU)		Anteil an den Gesamtausgaben	
	1997	1996	1997	1996
EAGFL, Abt. Garantie	41233,0	41328,0	50,1	50,5
Struktur- und Kohäsionsfonds	26632,9	26008,6	32,3	31,7
Forschung & Entwicklung	3996,5	3952,5	4,9	4,8
Außenbereiche	4687,5	4652,1	5,7	5,7
Bildung und Kultur	736,1	823,4	0,9	1,0
Verwaltung	4283,6	4183,6	5,2	5,1
Sonstige Ausgaben	796,0	995,2	0,9	1,2
Gesamt	82365,6	81943,4	100,0	100,0

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997, eigene Berechnungen.

Auch auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts existieren jedoch Probleme bei der Zuordnung auf die einzelnen Mitgliedsländer, da die Beträge zwar nach den jeweiligen Verwendungszwecken, nicht jedoch nach den einzelnen Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt sind, wie dies auf der Einnahmeseite der Fall ist.

- a. *Agrarausgaben:* Einen wichtigen Einflußfaktor auf die Nettositionen stellen die agrarpolitischen Marktstützungsausgaben dar. Diese werden entsprechend dem geographischen Sitz der Interventionsstelle jeweils dem Land als Zufluß gutgeschrieben, in dem das Erzeugnis das Gebiet der EU verläßt. Interventionsstellen kaufen aber auch Agrarprodukte aus anderen Ländern. Die Zurechnung der Zahlung fällt also nicht zwingend dem Land zu, in dem auch der begünstigte Landwirt sitzt (Peffekoven, 1994).
- b. *Rückflüsse aus den Strukturfondsmitteln:* Unternehmen in Nettozahlerländern profitieren von den an die Nettoempfängerstaaten gezahlten Strukturfondsmitteln in Form von Aufträgen. Ein Teil der Mittel fließt daher wieder in die Nettozahlerstaaten zurück. Gegen dieses Argument ist jedoch einzuwenden, daß einem solchen Rückfluß der Strukturfondsmittel identifizierbare Lieferungen und Leistungen gegenüberstehen, für die sich der Auftraggeber in einem Wettbewerbsverfahren entschieden hat (siehe Beispiel Flughafen Athen). Hingegen werden die eingesetzten Strukturfondsmittel alternativen Verwendungszwecken - etwa in Nettozahlerländern - entzogen.

- c. *Forschung und Entwicklung*: Die trennscharfe Aufteilung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf die einzelnen Mitgliedstaaten läßt sich nur in einem begrenzten Umfang vornehmen.
- d. *Zahlungen an Drittländer*: Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß nicht alle Ausgaben der EU auf Aktivitäten in den Mitgliedsländern zurückzuführen sind, sondern oftmals auch in Drittländer fließen, wie dies z.B. bei der Entwicklungshilfe der Fall ist (Seidel, 1992). Die wirtschaftlichen bzw. politischen Vorteile solcher Zahlungen können kaum auf die einzelnen Mitgliedstaaten der EU umgerechnet werden.
- e. *Zuordnung der Verwaltungsaufgaben*: Die Verwaltungsausgaben, die sich in Personal- und Sachausgaben gliedern, machen mit über 5% des Gemeinschaftshaushalts (für 1997) einen nicht unerheblichen Teil aus, von dem verzerrende Wirkungen für die Nettopositionen ausgehen können: Umstritten ist nämlich die Frage, inwieweit diese Ausgaben in die Nettoberechnungen miteinbezogen werden sollten. Eine Möglichkeit ist, die Ausgaben vollständig den Mitgliedsländern zuzurechnen, in denen sie anfallen. Dies führt dazu, daß nahezu die gesamten EU-Verwaltungsausgaben Belgien und Luxemburg als Rückflüsse aus dem EU-Haushalt zugerechnet werden, da sich die Standorte der Gemeinschaftseinrichtungen fast ausschließlich auf diese beiden Länder konzentrieren. Dieser Ansatz ist zum Teil zu vertreten, da mit der Ansiedlung von Verwaltungen und ihrer Mitarbeiter vielfältige wirtschaftliche Vorteile für einen Staat bzw. für eine bestimmte Region verbunden sind. Zum einen ist mit den Sachausgaben und einer hohen Anzahl an Bediensteten ein gewisser Nachfrageeffekt verbunden und macht die Region attraktiver für Unternehmensansiedlungen. Zum anderen ergibt sich besonders für das Land des Verwaltungssitzes eine Entlastung des Arbeitsmarktes. Sicherlich birgt die geschilderte Vorgehensweise aber auch Probleme, da den Verwaltungsausgaben im Gegensatz zu vielen anderen EU-Leistungen Warenlieferungen bzw. Dienstleistungen gegenüberstehen, sie also nicht als reine Zuflüsse zu bewerten sind. Außerdem beschränkt sich die Beschäftigungswirkung der Ausgaben nicht allein auf die Länder des Verwaltungssitzes, sondern zum Teil auch auf die übrigen Mitgliedstaaten, da die Bediensteten aus vielen EU-Ländern stammen. Darüber hinaus wird ein Teil ihres Einkommens in ihrem jeweiligen Heimatland nachfragewirksam (Ott, 1987). Je nach Berechnungsmethode werden die Verwaltungsausgaben voll (Bundesministerium der Finanzen), anteilmäßig (die Europäische Kommission rechnet 50% der Verwaltungsaufwendungen Belgien und Luxemburg zu) oder gar nicht (Europäischer Rechnungshof) in die länderspezifische Aufteilung einbezogen.

- f. *Nichterfassung aller Ausgabenfelder:* Mehrere finanzwirksame Politikbereiche der EU (z.B. Funktionshaushalt der EGKS, der Europäische Entwicklungsfonds, die Europäische Investitionsbank und andere Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Union) werden nicht im EU-Haushalt erfaßt. Die nicht im gemeinschaftlichen Haushalt erfaßten Ausgabenbereiche sind in ihrem Volumen und ihrer Bedeutung in den letzten Jahren stark angestiegen. Selbst bei einer rein budgetären Betrachtung müßte man daher auch die Finanztätigkeiten außerhalb des EU-Haushaltes in die Berechnung aufnehmen. Für eine exakte Nettoberechnung müßte jedes Land auch diese finanziellen Transaktionen einbeziehen und mit dem Saldo verrechnen.

2.2 Systematische Bedenken II: Die begrenzte Aussagefähigkeit von Nettosalen hinsichtlich des Nutzens der EU-Mitgliedschaft

Neben den oben geschilderten statistischen Zuordnungsproblemen stellt sich die Frage, ob Nettoberechnungen grundsätzlich dem Anspruch gerecht werden können, Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft in ausreichender Weise zu dokumentieren. Die Befürworter dieses Konzepts vertreten den Standpunkt, daß der Finanztransfersaldo ein geeignetes Maß für die Lastenverteilung innerhalb der EU darstellt, während die Gegner der Nettozahlerdiskussion argumentieren, daß bei einer reinen Saldenbetrachtung, die nur unmittelbar über den EU-Haushalt fließende Zahlungen erfaßt, indirekte ökonomische und politische Effekte, die für ein Land aus der EU-Mitgliedschaft resultieren können, außer acht gelassen werden (Caesar, 1996b). Außerdem befürchten sie Gefahren für die künftige Entwicklung der europäischen Integration, wenn primär die Äquivalenzbetrachtung politisch Überhand nimmt. Peffekoven (1998) schlägt daher vor, die Diskussion um Nettopositionen ein für allemal zu beenden.

Insgesamt ist der Verwendung von Nettosalen zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit der EU-Mitgliedschaft in der Tat kritisch zu betrachten. Sie erweckt allzu leicht den Eindruck falscher Präzision bei der zahlenmäßigen Nutzenbestimmung. Obgleich jeder Ökonomie-Student im ersten Semester lernt, daß Nutzen allenfalls *ordinal* (größer/kleiner) aber nicht *kardinal* (geeichter Maßstab) meßbar ist. Freilich kann nicht geleugnet werden, daß Nettosalen als Proxies nützlich sein können, geben sie doch Richtungen an und lassen sie Ungleichgewichte erkennen. Nachfolgend sollen beispielhaft einige Argumente angeführt werden, die für eine unzureichende Aussagekraft einer reinen Nettosalenbetrachtung sprechen.

(1) Vorteile des Europäischen Binnenmarktes

Durch die Konzentration auf die Nettozahlerposition werden die wohlstandssteigernden Effekte des Europäischen Binnenmarktes für die Nettozahlerstaaten nicht erfaßt:

- a. *Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels*: Durch die Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und die Vereinheitlichung von Normen und

Rechtsvorschriften wurden die Voraussetzungen für den grenzüberschreitenden Handel zwischen den EU-Staaten im Rahmen der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktprogrammes erheblich verbessert. Von einer solchen Entwicklung profitiert vor allem die exportorientierte Industrie der (wirtschaftlich stärkeren) Nettozahlerstaaten.

- b. *Erhöhung der Absatzpotentiale:* Die durch den EU-Haushalt bedingte Umverteilung zugunsten wirtschaftlich weniger entwickelter europäischer Regionen führt in diesen Regionen zu einer Erhöhung der Kaufkraft. Zudem trug die europäische Integration zu einer erheblichen Stabilisierung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten bei. Hiervon können die exportorientierten Unternehmen aus den Nettozahlerstaaten profitieren, in dem neue Absatzpotentiale erschlossen werden.
- c. *Erhöhung der Beschäftigung:* Eine Erhöhung des Umsatzes der Exportindustrie als Folge einer Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels und einer Erhöhung der Absatzpotentiale innerhalb der EU kann in den Nettozahlerstaaten wohlfahrtssteigernde Effekte in Form einer Erhöhung bzw. Sicherung der Beschäftigung haben.
- d. *Erhöhung der Steuereinnahmen:* Sowohl von der Steigerung des Umsatzes bzw. Handelsvolumens als auch von einer eventuell hiermit verbundenen Zunahme der Beschäftigung ist eine Erhöhung der direkten und indirekten Steuereinnahmen in den Nettozahlerstaaten zu erwarten. Diese können wiederum wohlfahrtssteigernd eingesetzt werden. *Diesen Effekt erstmals zu quantifizieren, ist Kapitel 3 vorbehalten.*

(2) *Opportunitätskosten einer Nicht-EU-Mitgliedschaft*

- a. *Landwirtschaft und Strukturpolitik:* Bei einer Diskussion der Nettopositionen als Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse ist weiterhin zu bedenken, daß im Falle einer zugegeben - hypothetischen - Nichtmitgliedschaft in der EU Opportunitätskosten entstünden, die die nationalen Haushalte belasten würden. So wären z.B. hohe Subventionen auch bei rein nationaler Agrarpolitik kaum zu vermeiden. Ebenso müßten die auf nationalstaatlicher Ebene durchgeführten strukturpolitischen Maßnahmen intensiviert werden.
- b. *Politische Aspekte I:* Ein weiterer Punkt sind die politischen Aspekte, die mit der Existenz der Europäischen Union verbunden sind. Die wachsende europäische Integration, die durch eine

anhaltende Nettozahlerdiskussion und allzu eigennütziges Denken einzelner Staaten gefährdet werden könnte, trägt zur Friedenssicherung - auch im Hinblick auf die geplante Osterweiterung - und zur Stärkung der noch jungen Demokratie etwa Osteuropas bei.

- c. *Politische Aspekte II:* Durch eine fortschreitende Integration dürfte Europa zudem international ein höheres politisches Gewicht erhalten. Während die Verhandlungsposition der einzelnen EU-Mitgliedsländer beispielsweise gegenüber den USA relativ beschränkt bliebe, ist die EU als Ganzes in der Lage, als gleichberechtigter Verhandlungspartner aufzutreten. (Gretschmann, 1997a). Die Herausforderungen, vor denen die EU an der Jahrtausendwende steht - die Verwirklichung der WWU und die östliche EU-Erweiterung - können schließlich zum Anlaß genommen werden, innerhalb der Mitgliedstaaten bestehende Widerstände und Trägheit gegenüber notwendigen Reformen zu überwinden (Gretschmann, 1997b). Dabei ist sowohl an den öffentlichen Sektor (z.B. Erhöhung der Flexibilität, Konsolidierung der öffentlichen Haushalte) als auch an notwendige strukturelle Anpassungen der Privatwirtschaft zu denken. Der EU kommt also hinsichtlich der Umsetzung notwendiger Reformen in den Mitgliedstaaten eine "Katalysator"-Funktion zu.

2.3 Nettosalden und darüber hinaus

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, daß die Berechnung von Nettopositionen sowohl aufgrund statistischer Zuordnungsprobleme als auch aufgrund der Begrenzungen einer rein budgetären Betrachtung zu einer nur unzureichenden Würdigung der mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Nutzen und Vorteile führt. Wenngleich diese Schwierigkeiten wegen der Meß- und Indikatorproblematik von Nutzen insgesamt kaum zu bewältigen sind, wollen wir im nächsten Kapitel den Versuch wagen, die Handelsgewinne aus der Mitgliedschaft in budgetäre Konsequenzen zu übersetzen und quantifizierbar zu machen. Für die EU-Staaten hat die Mitgliedschaft in der Europäischen Union - bedingt durch die politische Stabilität und die Vorteile der wirtschaftlichen Integration bis zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes - in der Tat zu einer erheblichen Erhöhung des innergemeinschaftlichen Handelsvolumens geführt. Hiervon gingen auch - und vor allem für die Nettozahlerstaaten - wohlstandssteigernde Effekte aus.

3. Berechnung der Nettopositionen unter besonderer Berücksichtigung der handelsgetriebenen Fiskaleffekte

Im vorherigen Kapitel wurde die eingeschränkte Aussagefähigkeit der Bewertung der EU-Mitgliedschaft anhand einer ausschließlichen Betrachtung der saldierten Ein- und Auszahlungen gegenüber der EU diskutiert. Bei der nachfolgenden Berechnung der Nettopositionen der EU-Mitgliedstaaten sollen daher die über die direkten Zahlungsströme hinausgehenden fiskalischen Effekte der EU-Mitgliedschaft aus Außenhandelsgewinnen in den Vordergrund gestellt werden.

Häufig wird in der Literatur und der politischen Diskussion, wie oben bereits erwähnt, auf nicht-fiskalische Vorteile aus einer EU-Mitgliedschaft abgestellt. Dabei wird immer wieder betont, daß potentielle Handelsgewinne der Integration in eine fiskalische Betrachtung keinen Eingang finden können.

Insbesondere für den Fall Deutschland wird meist nur unzureichend präzise argumentiert, daß Sondervorteile auf der Exportseite nicht ins Gewicht fallen (Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997). Zwar führt die Entstehung des Europäischen Binnenmarktes zu wichtigen Erleichterungen der Handelsströme innerhalb der Europäischen Union. Deutschland sei auch in absoluten Zahlen ausgedrückt der größte Teilnehmer am EU-Binnenmarkt. Betrachte man jedoch zum Beispiel den Anteil des EU-Binnenhandels am gesamten Außenhandel oder an der Wirtschaftsleistung (BIP in Marktpreisen) der Bundesrepublik Deutschland, dann ergibt sich, daß andere Mitgliedstaaten sehr viel stärker auf den Binnenmarkt angewiesen sind. Demhingegen soll in dieser Studie - zum ersten Mal - und daher innovativ - versucht werden, für alle EU-Mitgliedstaaten die Außenhandelsnutzen aus der Mitgliedschaft über ihren Wertschöpfungsbeitrag, multipliziert mit der jeweiligen nationalen Steuerquote, in Budgeteffekte zu übersetzen.

Der von uns gewählte Ansatz zur Ermittlung der zusätzlichen fiskalischen Effekte der EU-Mitgliedschaft basiert auf folgender Argumentation (vgl. Kapitel 2): Es wird davon ausgegangen, daß der Beitritt eines Staates zur Europäischen Union zu einer wesentlichen Ausweitung der Außenhandelstätigkeiten mit den anderen EU-Staaten führt.

Daher kann erwartet werden, daß es im Zuge der EU-Mitgliedschaft sowohl zu einer absoluten Steigerung des Außenhandels als auch zu einer Erhöhung der relativen Bedeutung des Handels mit den anderen EU-Mitgliedstaaten gegenüber dem außereuropäischen Handel kommt. Dieser Zusatz-Export würde durch zusätzliche direkte und indirekte Steuereinnahmen aus der Außenhandelswertschöpfung zu einer Erhöhung des nationalen Steueraufkommens des neu beigetretenen Landes führen. Um die tatsächliche Nettoposition eines EU-Mitgliedstaates zu ermitteln, gilt es daher, diese fiskalischen Effekte der EU-Mitgliedschaft zum Saldo zwischen EU-Aus- und einzahlungen zu addieren.

Zur Berechnung der fiskalischen Effekte muß also zunächst die Außenhandelselastizität mit Bezug auf die EU-Mitgliedschaft für die einzelnen Länder berechnet werden. Dann ist es ein gangbarer Weg, die Situation einige Jahre vor dem EU-Beitritt zur bereits bestehenden Gemeinschaft mit der Situation nach dem Beitritt zu vergleichen. Für die 6 EU-Gründungsmitglieder Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande ist diese Vorgehensweise jedoch nicht ganz unproblematisch, da für den Gründungszeitraum keine hinreichende Datenbasis verfügbar ist. Bei der Analyse dieser Staaten beziehen wir uns daher statt dessen auf das Jahr 1968, das durch die Verwirklichung der Zollunion gekennzeichnet ist. Diese Auswahl bot sich an, da von der Umsetzung der Zollunion erhebliche handels erleichternde Wirkungen ausgingen. Des weiteren unterscheiden wir zwischen der ersten EU-Erweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark (1973), dem Beitritt Griechenlands (1981), der zweiten südlichen Erweiterung um die Staaten Spanien und Portugal (1986) sowie dem Beitritt der ehemaligen EFTA-Staaten Österreich, Schweden und Finnland im Jahre 1995. Grundlage der Betrachtung bilden dabei die Außenhandelswerte 3 Jahre vor und 7 Jahre nach dem Beitritt der EU. Zur Gewährleistung einer hinreichenden Unabhängigkeit der Ergebnisse von verzerrenden Sondereinflüssen erscheint eine Betrachtungsperiode von 10 Jahren angemessen. Lediglich bei der Analyse der der Gründungsmitglieder und der zuletzt beigetretenen EFTA-Staaten wird der Betrachtungszeitraum auf 6 Jahre (1965-1971) bzw. 5 Jahre (1992-1997) verkürzt. Während für die EFTA-Staaten eine Betrachtung der Auswirkungen 7 Jahre nach Beitritt aufgrund des erst 1995 erfolgten EU-Beitritts nicht möglich ist, ist die zur Betrachtung der Auswirkungen auf die Gründungsmitglieder vorgenommene Verkürzung der Zeitspanne sinnvoll, um die Berechnungen nicht durch die Effekte der ersten EU-Erweiterung im Jahre 1973 zu verzerren.

Die Vorgehensweise läßt sich wie folgt zusammenfassen: (1) Zunächst gilt es, die Höhe der innergemeinschaftlichen Exporte und der Gesamtexporte der Beitrittsstaaten vor und nach EU-Beitritt

zu ermitteln und anhand einer vergleichenden Darstellung der prozentualen Anteile der Intra-EU-Exporte an den gesamten Exporten die Veränderung ihrer relativen Gewichtung zu veranschaulichen. (2) Im zweiten Schritt schätzen wir die fiktive Höhe der Gesamtexporte der Beitrittsstaaten für den Fall, daß die Staaten nicht zur EU beigetreten wären. (3) Durch Division der tatsächlichen Exporte durch die von uns berechneten fiktiven Exporte bei einem Nicht-Beitritt läßt sich ein "Integrationsfaktor" berechnen, an dem abgelesen werden kann, ob der EU-Beitritt zu einer Erhöhung des gesamten Außenhandels der jeweiligen Beitrittsstaaten beigetragen hat. (4) Im nächsten Schritt wird auf Basis dieses Integrationsfaktors der auf die EU-Mitgliedschaft zurückzuführende Zusatzexport (bzw. Minderexport) berechnet. (5) Durch Multiplikation dieser Exportdifferenz mit dem jeweiligen durchschnittlichen Steuersatz der Beitrittsländer wird dann näherungsweise das zusätzliche bzw. verminderte Steueraufkommen der Beitrittsstaaten berechnet. (6) Im letzten Schritt wird diese integrationsbedingte Veränderung des nationalen Steueraufkommens der Beitrittsstaaten in zwei alternative Nettozahlerberechnungen einbezogen.

(1) *Intra-EU-Exporte und Gesamtexporte vor und nach EU-Beitritt*

Die folgende Tabelle zeigt die realen Exporte der einzelnen Beitrittsländer in die anderen EU-Staaten 3 Jahre vor und 7 Jahre nach Beitritt zur EU auf ECU-Basis zu Preisen des jeweiligen Beitrittsjahres. Der Entwicklung der innergemeinschaftlichen Exporte sind die Veränderungen der gesamten weltweiten Außenhandelsaktivitäten der Beitrittsstaaten im gleichen Zeitraum wiederum auf ECU-Basis in Preisen des jeweiligen Beitrittsjahres gegenübergestellt.

Tab. 9: Exporte der Beitrittsstaaten vor und nach EU-Beitritt

	Export in die EU ¹		Gesamtexport ¹	
	vor EU-Beitritt ²	nach EU-Beitritt ²	vor EU-Beitritt	nach EU-Beitritt
	1965	1971	1965	1971
Deutschland	6587	10945	18689	27308
Frankreich	4426	9116	10806	18437
Italien	3002	5412	7464	12116
Niederlande	3983	6617	7151	10394
Belgien / Luxemburg	4228	6723	6836	9805
	1970	1980	1970	1980
Großbritannien	4443	14403	20425	33710
Irland	143	2433	1240	3249
Dänemark	982	3350	4332	6630
	1978	1988	1978	1988
Griechenland	1689	2493	3324	3847
	1983	1993	1983	1993
Spanien	12092	23951	27535	38419
Portugal	3363	6171	6323	8193
	1992	1997	1992	1997
Österreich	26325	32982	39833	53068
Schweden	21245	36652	38056	66037
Finnland	10628	19398	19961	36552

¹ in Millionen ECU in Preisen des Beitrittsjahres

² bei Gründungsmitgliedern: 1968 (Beginn der Zollunion) als Bezugsjahr gewählt

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft

Berechnungsmethode: In ECU angegebene Werte wurden zu den jeweils gültigen Wechselkursen in die nationalen Währungen umgerechnet und mit Hilfe der Preisdeflatoren der nationalen Bruttonationalprodukte zu Marktpreisen auf das entsprechende Beitrittsjahr deflationiert.

Es wird deutlich, daß bei allen Beitrittsstaaten im betrachteten Zeitraum eine deutliche Ausweitung des Außenhandels zu beobachten ist. Sowohl der innergemeinschaftliche Export der Beitrittsstaaten als auch ihre weltweiten Außenhandelsaktivitäten haben im betrachteten Zeitraum beträchtlich zugenommen. Allerdings differieren die Zuwächse teilweise erheblich zwischen den einzelnen Staaten: Während beim Intra-EU-Handel vor allem Dänemark und Irland in der Zeit nach ihrem EU-Beitritt einen enormen Exportzuwachs erfuhren (+240% bzw. +1600%), erhöhten sich die Exporte Griechenlands in die anderen EU-Staaten nur moderat (+48%). Im Falle von Irland ist jedoch auf die besondere Situation des gleichzeitigen Beitritts Großbritanniens zur EU hinzuweisen: Da Irland einen großen Teil seines Außenhandels mit Großbritannien abwickelt, erklärt sich der enorme Zuwachs der Exporttätigkeit Irlands mit den anderen EU-Staaten zu einem erheblichen Teil damit, daß nunmehr auch der Handel mit Großbritannien als Intra-EU-Handel ausgewiesen wird. Ähnliche Bedenken, wenn auch nicht in einem solchen Ausmaß, können hinsichtlich des gleichzeitigen Beitritts Spaniens

und Portugals geäußert werden, da auch hier jeweils ein wichtiger Handelspartner beitrug. Die Ausweitung des EU-weiten Exports *dieser* Staaten kann daher nur teilweise auf die handelsleichternde Wirkung der EU-Mitgliedschaft zurückgeführt werden. Hinsichtlich der Entwicklung der Gesamtexporte weisen Schweden (+74%), Finnland (+83%) und wiederum Irland (+162%) die stärkste Steigerung auf. Erneut ist es Griechenland, das in seinem Exportwachstum hinter den anderen EU-Beitrittsstaaten zurückbleibt.

Zur Veranschaulichung der Veränderung der relativen Gewichtung der innereuropäischen Exporte gegenüber den weltweiten Exporten bietet sich eine vergleichende Darstellung der prozentualen Anteile der Intra-EU-Exporte an den gesamten Exporten der Beitrittsstaaten vor und nach dem EU-Beitritt an, wie sie in der nachfolgenden Tabelle vorgenommen wird.

Tab. 10: Anteil der Intra-EU-Exporte an den weltweiten Exporten vor und nach EU-Beitritt

	Anteil Export in die EU am Gesamtexport in %	
	vor EU-Beitritt ¹	nach EU-Beitritt ¹
	<i>1965</i>	<i>1971</i>
Deutschland	35.2	40.1
Frankreich	41	49.4
Italien	40.2	44.7
Niederlande	55.7	63.7
Belgien / Luxemburg	61.9	68.6
	<i>1970</i>	<i>1980</i>
Großbritannien	21.8	42.7
Irland	11.6	74.9
Dänemark	22.7	50.5
	<i>1978</i>	<i>1988</i>
Griechenland	50.8	64.8
	<i>1983</i>	<i>1993</i>
Spanien	43.9	62.3
Portugal	53.2	75.3
	<i>1992</i>	<i>1997</i>
Österreich	66.1	62.2
Schweden	55.8	55.5
Finnland	53.2	53.1

¹ bei Gründungsmitgliedern: 1968 (Beginn der Zollunion) als Bezugsjahr gewählt

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft

Es wird deutlich, daß bei allen Beitrittsstaaten bis auf die zuletzt beigetretenen EFTA-Länder im betrachteten Zeitraum eine signifikante Erhöhung der relativen Gewichtung des innergemeinschaftlichen Exports gegenüber dem weltweiten Export zu beobachten ist. Vor allem hat sich für die ersten Beitrittsstaaten Großbritannien, Irland und Dänemark der Anteil der EU-Exporte an den Gesamtexporten beträchtlich erhöht: Während sich die prozentualen Anteile im Falle von Dänemark und Großbritannien etwa verdoppelten, stieg der Prozentsatz für Irland auf das 6-fache, wobei auch hier wieder auf Sondereffekte im Zusammenhang mit dem gleichzeitigen Beitritt Irlands und Großbritanniens verwiesen werden muß. (Diese Effekte treffen im übrigen – wenn auch nur in geringerem Umfang – entsprechend auf Großbritannien zu.) Deutschland und Italien bleiben dagegen hinsichtlich des Bedeutungszuwachses des innergemeinschaftlichen Exportes hinter den anderen Beitrittsstaaten zurück. Der Anteil der innergemeinschaftlichen Exporte an den Gesamtexporten steigt lediglich für Deutschland von 35,2% auf 40,1% und für Italien von 40,2% auf 44,7%.

(2) Höhe der Gesamtexporte bei einem Nicht-Beitritt

Im nächsten Schritt stellen wir nun der tatsächlichen Entwicklung der Gesamtexporte eine Schätzung der fiktiven Höhe des Gesamtaußenhandels der Beitrittsstaaten gegenüber, wie sie sich ohne den Beitritt zur EU darstellen würde. Die fiktive Höhe der Exporte ohne einen EU-Beitritt wird hier wie folgt berechnet:

$$Ex_{\text{fiktiv}(t+7)} = (Ex_{\text{Ges}(t+7)} - Ex_{\text{EU}(t+7)}) / (1 - Ex_{\text{EU}(t-3)} / Ex_{\text{Ges}(t-3)})$$

Mit:	t	Beitrittsjahr
	$Ex_{\text{fiktiv}(t+7)}$	fiktiver Export ohne EU-Beitritt
	$Ex_{\text{Ges}(t-3)}$	Gesamtexport 3 Jahre vor EU-Beitritt
	$Ex_{\text{Ges}(t+7)}$	Gesamtexport 7 Jahre nach EU-Beitritt
	$Ex_{\text{EU}(t-3)}$	Export in die EU-Staaten 3 Jahre vor EU-Beitritt
	$Ex_{\text{EU}(t+7)}$	Export in die EU-Staaten 7 Jahre nach EU-Beitritt

Zunächst wird also der Export in die Staaten außerhalb der EU durch Subtraktion des Intra-EU-Exports von den Gesamtausfuhren berechnet. Danach wird der Anteil der Ausfuhren in Nicht-EU-Staaten am gesamten Export des Landes vor dem Beitritt zur EU ermittelt. Die Berechnung des Gesamtexportes, den das Land im Jahre 7 nach dem Beitritt aufweisen würde, wenn es nicht der Gemeinschaft beigetreten wäre, basiert auf der Annahme, daß es in einem solchen Fall nicht zu einer Verlagerung der Gewichte zwischen dem inner- und dem außergemeinschaftlichen Handel gekommen wäre. Es wird also von einer Konstanz des prozentualen Anteils der Ausfuhren in Nicht-EU-Staaten am Gesamtexport ausgegangen. Daher wird in einem letzten Schritt durch Division des außereuropäischen Exports (im Jahre $t+7$) durch den als konstant angenommenen Anteil des Exportes in Nicht-EU-Staaten der fiktive Gesamtexport des betreffenden Beitrittsstaates für den Fall, daß das Land 7 Jahre vorher nicht beigetreten wäre, ermittelt. Gegen diese Prämisse ist einzuwenden, daß die regionale Verschiebung der Exportstruktur sicherlich *nicht alleine* auf den Beitritt zur EU zurückgeführt werden kann. Da wir hier jedoch von einer dominierenden Wirkung des EU-Beitritts ausgehen, halten wir die getroffene Annahme für vertretbar.

Nachfolgende Tabelle stellt die mittels obiger Formel berechneten Gesamtexporte den tatsächlichen Gesamtexporten der Beitrittsstaaten 7 Jahre nach erfolgtem EU-Beitritt gegenüber.

Tab. 11: Verhältnis von Gesamtexporten nach EU-Beitritt zu fiktiven Gesamtexporten ohne EU-Beitritt

	Gesamtexport Nach EU-Beitritt ¹	Fikt. Gesamtexport ohne EU-Beitritt ¹	Integrationsfaktor
	<i>1965</i>	<i>1971</i>	
Deutschland	27308	25252	1,08
Frankreich	18437	15798	1,17
Italien	12116	11211	1,08
Niederlande	10394	8526	1,22
Belgien / Luxemburg	9805	8089	1,21
	<i>1980</i>	<i>1980</i>	
Großbritannien	33710	24689	1,37
Irland	3249	924	3,52
Dänemark	6630	4244	1,56
	<i>1988</i>	<i>1988</i>	
Griechenland	3847	2751	1,4
	<i>1993</i>	<i>1993</i>	
Spanien	38419	25790	1,49
Portugal	8193	4321	1,90
	<i>1997</i>	<i>1997</i>	
Österreich	53068	59250	0,9
Schweden	66037	66482	0,99
Finnland	36552	36654	1

¹in Millionen ECU in Preisen des Beitrittsjahres; bei Gründungsmitgliedern: 1968 (Beginn der Zollunion) als Bezugsjahr gewählt
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Eurostat, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft.

(3) Der "Integrationsfaktor"

In der vierten Spalte der vorstehenden Tabelle haben wir zusätzlich die Quotienten aus Gesamtexport nach EU-Beitritt und fiktivem Gesamtexport ohne EU-Beitritt aufgeführt. Dieser von uns als "Integrationsfaktor" bezeichnete Wert zeigt an, ob die Teilnahme an der EU zu einer Erhöhung (Wert >1) oder zu einer Verringerung (Wert <1) der Höhe der gesamten Ausfuhren eines Staates geführt hat. Wie die Tabelle verdeutlicht, hat die Mitgliedschaft in der EU bei allen Staaten außer den zuletzt beigetretenen ehemaligen EFTA-Staaten Österreich, Schweden und Finnland zu einer teilweise erheblichen Ausweitung der Gesamtexporte geführt. Besonders hoch ist der entsprechende Wert für Portugal (1,90) und Irland (3,52), wobei bei diesen beiden Staaten erneut auf die bereits geschilderten methodischen Probleme aufgrund des gleichzeitigen Beitritts eines wichtigen Handelspartners zur Gemeinschaft, der durch die nunmehrige Erfassung der Exporte in diese Staaten als Intra-EU-Handel die exportfördernden Wirkungen der EU-Mitgliedschaft überzeichnet, hingewiesen werden muß. Während für Finnland der von uns berechnete Integrationsfaktor den Wert 1 annimmt und von daher keine Veränderung signalisiert, sind die Werte für Österreich (0,9) und Schweden (0,99) sogar kleiner als 1. Erstaunlicherweise hat bei diesen beiden Staaten in der betrachteten Periode der Anteil des innergemeinschaftlichen Handels am gesamten Außenhandel abgenommen.

(4) Auf die EU-Mitgliedschaft zurückzuführende Zusatz- (bzw. Minder-) exporte

Mit Hilfe der Werte des "Integrationsfaktors" läßt sich der Anteil des heutigen Exportvolumens, das auf die Mitgliedschaft in der EU zurückgeführt werden kann, berechnen. Dieser Berechnung liegt folgende Formel zugrunde:

$$\text{Zusatzexport} = \text{Gesamtexport} - \text{Gesamtexport} / \text{Integrationsfaktor}$$

Wir subtrahieren also vom aktuellen Gesamtexport der betrachteten Mitgliedstaaten den Quotienten aus aktuellem Gesamtexport und Integrationsfaktor. Je höher der Integrationsfaktor, desto höher ist somit der Zusatzexport, der sich aus der EU-Mitgliedschaft ergibt. Diese Berechnung basiert auf der Annahme, daß der für die Zeit des EU-Beitritts berechnete "Integrationsfaktor" *zeitunabhängig* ist, das heißt auf die heutigen Exporte übertragen werden kann. Folgende Tabelle stellt die berechneten Zusatzexporte für die betrachteten Beitrittsstaaten dar:

Tab. 12: EU-Mitgliedschaftsbedingte Zusatz(Minder-)exporte und (Minder-)Steuereinnahmen

	Integrations- Faktor	Zusatz- Export (1996) ¹	Ø-Steuerquote in %	Veränderung des Steu- eraufkommens (1996) ¹
Deutschland	1.08	30607	23.3	7131
Frankreich	1.17	34915	26.0	9078
Italien	1.08	14718	28.7	4224
Niederlande	1.22	28914	27.1	7836
Belgien / Luxemburg	1.21	24109	31.6	7618
Großbritannien	1.37	55058	29.6	16297
Irland	3.52	27248	29.7	8093
Dänemark	1.56	14536	50.4	7326
Griechenland	1.40	2259 ²	22.1	499 ²
Spanien	1.49	27895	22.4	6248
Portugal	1.90	8251 ³	24.7	2038 ³
Österreich	0.90	-5095	29.7	-1513
Schweden	0.99	-676	39.9	-270
Finnland	1	0	34.6	0

Anmerkung: ¹in Millionen ECU in Preisen von 1996; ²Zahlen von 1994; ³Zahlen von 1995.

Es wird deutlich, daß alle Staaten bis auf die ehemaligen EFTA-Staaten zusätzliche Exporte durch die Mitgliedschaft in der EU aufweisen. Als Konsequenz des niedrigen Wertes des Integrationsfaktors für die zuletzt beigetretenen Staaten weisen diese keinen (wie im Fall von Finnland) bzw. einen negativen Zusatzexport auf.

(5) *EU-mitgliedschaftsbedingte Veränderung des nationalen Steueraufkommens*

Nachdem die zusätzlichen Exporte quantifiziert worden sind, läßt sich auf Basis einer Multiplikation mit den durchschnittlichen Steuersätzen der einzelnen Beitrittsstaaten (siehe Spalte 4) der vorstehenden Tabelle das auf die EU-Mitgliedschaft zurückzuführende zusätzliche Steueraufkommen abschätzen (Spalte 5). Bei diesen Werten kann es sich aufgrund der Betrachtung von Durchschnittswerten freilich nur um eine mehr oder minder präzise Näherung handeln.

(6) Die "korrigierten" Nettopositionen

In einem letzten Schritt gilt es, das von uns ermittelte Aufkommen aus Außenhandelseffekten mit den bestehenden Zahlungsströmen der Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt zu verrechnen. Hieraus ergibt sich der letztendliche Nettointegrationsgewinn. Nachfolgende Tabelle weist die Nettoposition der Mitgliedstaaten für das Jahr 1996 auf Basis der Nettozahlerberechnung der Europäischen Kommission (1998) und von Busch (1998) aus.

Tab. 13: "Korrigierte" Nettopositionen

	Nettoposition 1996 (Europäische Kommission)	Nettoposition 1996 (Busch)	Veränderung des Steueraufkommens (1996) ¹	"korrigierte" Nettoposition 1996 (EU-Kommission)	"korrigierte" Nettoposition 1996 (Busch)
Deutschland	-10528	-10895	7131	-3397	-3764
Frankreich	-138	-460	9078	8940	8618
Italien	-1153	-1402	4224	3071	2822
Niederlande	-2332	-2447	7836	5504	5389
Belgien/Luxemburg	2204	-825	7618	9822	6793
Großbritannien	-2106	-2276	16297	14191	14021
Irland	2316	2260	8093	10409	10353
Dänemark	248	193	7326	7574	7519
Griechenland	4081	3933	499	4580	4432
Spanien	6114	5972	6248	12362	12220
Portugal	2850	2774	2038	4888	4812
Österreich	-214	-272	-1513	-1727	-1785
Schweden	-657	-753	-270	-927	-1023
Finnland	88	27	0	88	27

Quelle: Busch, 1998, eigene Berechnungen.

Eine Einbeziehung der über die direkten EU-Zahlungsströme hinausgehenden fiskalischen Effekte der EU-Mitgliedschaft in die Nettopositionsberechnung führt auf Basis des von uns vorgestellten Ansatzes bei allen beigetretenen Staaten mit Ausnahme der zuletzt beigetretenen ehemaligen EFTA-Staaten zu einer teilweise deutlichen Verbesserung der Nettopositionen. In absoluten Beträgen sind die Verbesserungen Großbritanniens dabei am größten: Großbritannien wird vom größten Nettozahler zum größten Nettoempfänger der betrachteten Staaten. Bei einer Pro-Kopf-Betrachtung zählen vor allem Irland und Dänemark zu den Gewinnern.

Vorstehende Tabelle verdeutlicht, daß die Ergebnisse auf Basis der Nettozahlerberechnung von Busch (1998) und der Saldenberechnung der Europäischen Kommission (1998) tendenziell übereinstimmen. Nach den Berechnungen der EU-Kommission werden allerdings die Nettoempfängerpositionen leicht höher und die Belastungen der Nettozahlerstaaten etwas niedriger ausgewiesen. Dies hängt damit zusammen, daß bei der Berechnung von Busch - im Gegensatz zum Ansatz der Kommission - die nicht auf einzelne Mitgliedstaaten direkt zurechenbaren Ausgaben unberücksichtigt blieben. Lediglich im Fall von Belgien und Luxemburg sind erhebliche Abweichungen zwischen den beiden Nettozahlerberechnungen zu konstatieren: Sie sind vor allem auf die in diesen Staaten anfallenden Verwaltungsaufwendungen der EU zurückzuführen, die vorwiegend diesen Mitgliedstaaten zugute kommen, in die Berechnung von Busch (1998) aber nicht einbezogen wurden.

Die Untersuchungsergebnisse müssen jedoch an einigen Punkten relativiert werden:

- a. Die negativen Ergebnisse für Österreich und Schweden signalisieren zwar ein im Vergleich zu den anderen EU-Staaten schlechteres Abschneiden, zeichnen das Bild jedoch dunkler als tatsächlich ist: So muß auf den enormen Exportboom Österreichs und Schwedens in Nicht-EU-Staaten in den 90er Jahren verwiesen werden (siehe Tab. 9). Während die Intra-EU-Exporte der beiden Staaten zwar auch deutlich zunahmen, konnten sie dennoch nicht mit der Gesamtexportentwicklung mithalten. Daher nahm der Anteil des EU-Handels am weltweiten Handel Österreichs und Schwedens im betrachteten Zeitraum ab. Das enorme außergemeinschaftliche Exportwachstum überragte somit im untersuchten Zeitraum das ebenfalls absolut steigende EU-interne Exportvolumen dieser beiden Staaten. Da der von uns verwendete Korrekturfaktor der Nettozahlerpositionen letztlich auf der Entwicklung der relativen Gewichtung der Intra-EU-Exporte gegenüber den weltweiten Exporten basiert, werden negative Korrekturbeträge ausgewiesen. Bei einer ebenfalls 10-jährigen Betrachtung (1992-2002) – wie bei den anderen EU-Erweiterungen – könnte sich durch die Einführung der WWU, an der zumindest Österreich von Anfang an teilnehmen wird, die Situation in einigen Jahren bereits zugunsten des innergemeinschaftlichen Handels umkehren.

- b. Die von uns getroffenen Annahmen können sicherlich hinterfragt werden: So basiert unsere Argumentation beispielsweise auf der Annahme, daß der Beitritt zur EU einen erheblichen Einfluß auf die regionale Verschiebung der Exportstruktur der Beitrittsstaaten ausübt (*trade creation and trade diversion*). Andere Einflußgrößen werden bei dieser Untersuchung ausgeblendet. Zudem ist auf die geschilderten Probleme hinzuweisen, die auftreten, wenn gleichzeitig mit einem Staat dessen wichtigster Handelspartner mit in die Gemeinschaft eintritt (Beispiel: Irland). Des weiteren ist die Annahme der Übertragbarkeit des Integrationsfaktors auf die heutigen Exporte sicherlich nicht völlig unproblematisch. Schließlich kann die Verwendung von Durchschnittssteuern die zusätzlichen bzw. geringeren Steuereinnahmen lediglich näherungsweise bestimmen.

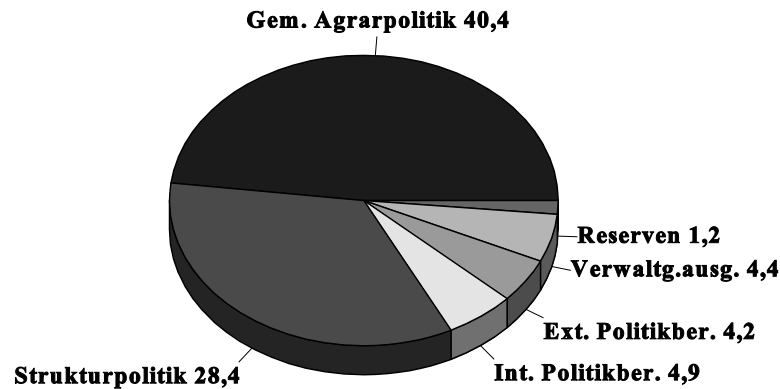
Zusammenfassend ist festzuhalten, daß unsere Analyse gezeigt hat, daß in den bestehenden Nettozahlerberechnungen durch eine Vernachlässigung der zusätzlichen fiskalischen Effekte der EU die Nettobelastungen tendenziell zu hoch und die Nettoempfänge tendenziell zu niedrig ausgewiesen werden.

4. Analyse und vergleichende Bewertung der wichtigsten Reform- und Korrekturvorschläge

4.1 Entwicklung der EU-Ausgaben

Der Haushaltsplan für das Jahr 1998 sieht Zahlungen in einer Gesamthöhe von 83,5 Mrd. ECU vor. Auch heute konzentriert sich, wie bereits in Kap. 1 erwähnt, noch ein Großteil der Ausgaben des EU-Haushalts auf zwei Bereiche, nämlich zum einen auf die Gemeinsame Agrarpolitik und zum anderen auf die europäische Strukturpolitik, wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht (Hutter; Zendron, 1997; Levermann, 1995).

Abb. 1: Ausgabenstruktur des EU-Haushalts 1998 (in Mrd. ECU)



Quelle: in Anlehnung an: Bundesfinanzministerium 1997: 14f.

Betrachtet man die Haushaltsperiode von 1988 bis 1996 zeigt sich, daß die gesamten Ausgaben der EU um 86%, d.h. mit einer jährlichen Wachstumsrate von 8,1%, angestiegen sind. Damit liegt das durchschnittliche jährliche Wachstum des EU-Haushalts über der Expansionsrate des gemeinsamen nominalen Sozialprodukts der EU-15, das mit rund 5,4% veranschlagt wird. Anzumerken bleibt

jedoch, daß der Etat signifikant - mit Ausnahme des Jahres 1993 - jeweils unter der maximal zulässigen Höchstgrenze geblieben ist.

Tab. 14: Eigenmittelobergrenze und tatsächliche Entwicklung

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Eigenmittelobergrenze^{a)} in % des BSP	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20	1,20	1,20	1,21	1,22
Rechnerische Obergrenze^{b)} in Mrd. ECU	46,8	51,8	56,1	61,8	65,2	65,8	68,8	77,3	81,9
Tatsächliche Zahlungen in Mrd. ECU	41,3	41,1	43,3	53,8	58,6	64,2	60,3	66,9	76,8
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	16,9	-0,4	5,3	24,2	8,9	9,6	-6,1	11,0	14,8

a) Eigenmittelobergrenze in % des BSP gemäß finanzieller Vorausschau

b) Rechnerische Obergrenze: ermittelt aus dem Prozentsatz der Eigenmittel-Obergrenze und dem BSP für die 12er bzw. 15er Gemeinschaft

Quelle: Europäische Kommission (1997): 103.

Die relativ hohen Wachstumsraten des EU-Haushalts legen es nahe, nicht nur über Reformmaßnahmen auf der Einnahmenseite, sondern auch über spezifische - an bestimmten Ausgabenpolitiken orientierte - Reformen auf der Ausgabenseite nachzudenken.

Tab. 15: Die Ausgabenentwicklung des EU-Haushalts

	1988	1990	1993	1996	1988-1996	1988-1996
	in Mio. ECU				jahresdurchschnittl. Veränderung s-rate in %	Verändg.rate über d. Zeitraum von 1988-1996 in %
Agrargarantie	26.389,6	24.979,5	34.423,3	39.080,9	5,0	48,1
Strukturmaßnahmen und Fischerei	7.101,8	10.368,1	20.337,6	24.614,5	16,8	246,6
Sozialmaßnahmen	202,5	334,3	531,3	694,6	16,7	243,0
Energie, Euratom, Umwelt, Binnenmarkt	233,5	309,3	560,6	723,0	15,2	209,6
Forschung und technolog. Entwickl.	963,0	1.429,4	2.273,2	2.939,0	15,0	205,2
Zusammenarbeit mit Drittländern	1.041,3	1.225,1	2.785,2	3.804,8	17,4	265,4
Verwaltung	1.899,9	2.298,1	3.296,4	3.962,5	9,6	108,6
Rückzahlungen, Reserven, Garantien	3.447,4	2.381,0	0,0	936,4	-15,0	-72,8
Ausgaben insgesamt	41.278,9	43.324,8	64.207,6	76.755,7	8,1	85,9

Quelle: Busch, Berthold (1998): 23, eigene Berechnungen.

4.2 Beschreibung und Bewertung möglicher Einsparungspotentiale

Das Festhalten der Europäischen Kommission im Rahmen der Agenda 2000 an den derzeitigen Finanzierungsmodi der Union, hat - nicht zuletzt wegen der geplanten Osterweiterung um bis zu elf Staaten, aber auch wegen der seitens der Nettozahler als ungerecht empfundenen Lastenverteilung - zur Hochkonjunktur verschiedenartigster Reformkonzepte geführt. Elementare Reformmodelle wurden z.B. von Deutschland präsentiert, deren prioritäres Ziel vor allem eine gleichmäßigere Belastung aller EU-Mitgliedstaaten ist.

So stützt sich das sog. *Kappungsmodell des Bundesfinanzministeriums* auf das Motiv, die Nettozahlungen der Staaten auf einen spezifizierten Prozentsatz des BSP zu begrenzen. Darüber hinausgehend geleistete Beträge werden nach diesem Modell zu einem politisch festzulegenden, reduzierten Prozentsatz zurückerstattet. Über diesen Rückerstattungsmodus soll eine zurückhaltende Ausgabenpolitik der Mitglieder auf Unionsebene gewährleistet werden. Damit handelt es sich im

Prinzip um eine Korrekturmaßnahme im Sinne einer Verallgemeinerung des Briten-Rabatts, auf den im Verlauf dieses Kapitels noch näher eingegangen werden wird.

Ein weiterer Reformvorschlag wurde von den *deutschen Länderfinanzministern* unterbreitet. Dieser Ansatz setzt im Gegensatz zum vorangegangenen bei einer Korrektur der Bruttobeiträge an. Die Einzahlungen sollen proportional zum BIP und die Rückflüsse umgekehrt proportional zum BIP erfolgen, jeweils gemessen in Kaufkraftparitäten. Damit würden sich die Zahlungen der Mitgliedstaaten nicht mehr wie bisher an den jeweiligen Nominaleinkommen - die durch Devisenkursveränderungen zusätzlich verzerrt sein können - sondern vielmehr an den jeweiligen Realeinkommen orientieren. Die Konsequenz wären erhebliche Nettopositionsveränderungen (zum Kappungsmodell und Modell der Länderfinanzminister siehe insbesondere Kapitel 5).

Das sog. *Seiters-Modell* zielt schließlich darauf ab, die gesamten Nettozahlungen in einen zweiten Haushalt einzustellen, an dessen Finanzierung sich die Mitgliedstaaten gemäß ihrem Anteil am BSP der EU beteiligen. Hierdurch soll eine nachträgliche Umverteilung in Richtung einer stärkeren Orientierung der Lastenverteilung an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewirkt werden.

Allen hier lediglich überblickartig dargestellten Modellvorschlägen ist ein konsequentialistischer, nicht rationaler Ansatz, nämlich die nachträgliche Korrektur der Nettobelastungen, unter besonderer Berücksichtigung der Nettozahlerposition, gemein. Charakteristisch ist des weiteren, daß eine Beseitigung der eigentlichen Ursachen der ungleichmäßigen Lastenverteilung in keinem der genannten Reformansätze stattfindet.

Seitens der Mitgliedstaaten besteht eine gar erhebliche Bandbreite unterschiedlichster ausgabenseitiger Reformimpulse. Einen Querschnitt der momentan diskutierten klassischen Überlegungen stellen die nachfolgenden, nach Politikbereichen unterteilten, Abschnitte dar:

- a. *Reform der Agrarpolitik*: Es wird vielfach angeregt diskutiert, ob die europäische Agrarpolitik auf den Prinzipien Subsidiarität, Marktwirtschaft und Deregulierung beruhen sollte. Bisher unbeachtet blieb - im Rahmen der Garantie von Mindestpreisen für viele landwirtschaftliche Produkte und der Sicherung eines angemessenen Einkommens für Landwirte - jedoch die durch

Ausschaltung einer marktwirtschaftlichen Preisbildung gemäß Angebot und Nachfrage verursachte Fehllenkung von finanziellen volkswirtschaftlichen Ressourcen. Als Konsequenz übersteigt heutzutage die Produktion vielerlei landwirtschaftlicher Erzeugnisse die Nachfrage, so daß Überschußproduktionen in diesem Bereich keine Seltenheit sind. Das Aufkaufen dieser Überschüsse durch die EU, die Lagerung, die Förderung des Exports ins Ausland und des Absatzes innerhalb der EU verursachen erhebliche Kosten, die durch einen relativ großen bürokratischen Aufwand noch um ein weiteres erhöht werden.

Auch wird häufig moniert, daß ein Großteil der EU-Aufwendungen gar nicht erst bei der Zielgruppe, nämlich den Landwirten, ankommt, vielmehr versickert er beispielsweise bei Exporteuren und Verarbeitern landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Auch große, leistungsfähige Betriebe - der Subventionsvorteil steigt mit der Produktionsmenge -, die keineswegs der Förderung bedürfen, werden so oft ungerechtfertigterweise unterstützt.

Eine weitreichende Reform auf Basis der Prinzipien Subsidiarität, Marktwirtschaft und Deregulierung erscheint dem Gros der Diskussionspartner somit unumgänglich. Ziel müßte es hiernach sein, alle landwirtschaftlichen Produktionsbereiche mittel- bis langfristig einer marktwirtschaftlichen Steuerung zu unterwerfen. Ein Außenschutz wird zunächst auch weiterhin für nötig befunden, damit die Preise nicht abrupt auf das Weltmarktpreisniveau absinken. Ziel der Befürworter dieser Reformbestrebungen ist es, die EU-Preise auf ein Preisniveau zurückzuführen, bei dem Angebot und Nachfrage auf dem geschützten europäischen Markt zum Ausgleich geführt werden könnten. Langfristig gesehen sollte allerdings eine allmähliche und schrittweise Ausrichtung an den Erfordernissen einer liberalisierten Welthandelspolitik - unter flankierenden Maßnahmen im Sinne direkter Einkommensbeihilfen für einkommensschwache Landwirte - erfolgen.

Andere Reformansätze sind auf die Kofinanzierung der Agrarausgaben durch die Mitgliedstaaten ausgerichtet, um für eine gerechtere Verteilung der Haushaltslasten zu sorgen. Danach sollen 25% der Direktbeihilfen der landwirtschaftlichen Ausgaben des Union-Haushalts von den in Anspruch nehmenden Mitgliedstaaten getragen werden - ein Prinzip der Kofinanzierung, das sich auch schon die Strukturpolitik zu eigen gemacht hat (Europäische Kommission, 1998). Die Verfechter der Kofinanzierung sehen weitere Vorteile in einer verbesserten Haushaltsdisziplin, agrarpolitischen Reformdruck sowie der weitestgehenden Aufrechterhaltung der Position der ärmeren Mitgliedstaaten. Nicht zuletzt würde dieser

Modellvorschlag nicht der Einstimmigkeit, sondern vielmehr dem Beschlußprinzip der qualifizierten Mehrheit unterliegen.

- a) Die Grundidee dieses Reformvorschlages ist interessant: Zum einen soll die Agrarförderung einem ähnlichen Systemcharakteristikum wie die Strukturförderung (Additivität und Ko-Finanzierung) unterworfen werden; zum anderen kann damit eine Belastungsumschichtung zugunsten der Nettobeitragszahler erreicht werden - ein "Zwei Fliegen -mit einer Klappe"-Modell also.

Tab. 16: Auswirkungen einer teilweisen (75%) Erstattung* der GAP-Direktbeihilfen (Jahr 2006 in Millionen Euro und BSP-Prozentsätzen in jeweiligen Preisen)

	Änderungen des Haushaltsgleichgewichts (vor GB-Ausgleich)		Änderung des Haushaltsgleichgewichts (nach GB-Ausgleich)	
	Mio. Euro	BSP-Prozentsatz	Mio. Euro	BSP-Prozentsatz
Belgien	110,7	0,03	121,9	0,04
Dänemark	-100,6	-0,05	-93,2	-0,04
Deutschland	678,2	0,03	733,5	0,03
Griechenland	-451,7	-0,30	-446,3	-0,29
Spanien	-528,2	-0,07	-503,4	-0,07
Frankreich	-648,5	-0,04	-585,2	-0,03
Irland	-195,8	-0,23	-192,8	-0,22
Italien	134,5	0,01	186,6	0,01
Luxemburg	11,6	0,05	12,4	0,05
Niederlande	168,8	0,03	185,7	0,04
Österreich	43,8	0,02	53,2	0,02
Portugal	23,9	-0,02	-19,2	-0,01
Finnland	22,8	0,01	28,1	0,02
Schweden	62,3	0,02	72,6	0,02
Großbritannien	429,6	0,03	164,1	0,01
Neue 6	286,4	0,07	300,0	0,08
Gesamt	0		0	

Quelle: Europäische Kommission (1998)

* Ein Erstattungssatz von 75% der GAP-Direktbeihilfen entspricht einer Kürzung der Agrarausgaben aus dem EU-Haushalt von rund 9,145 Millionen Euro oder 17% der gesamten GAP-Zahlungen im Jahre 2006.

Der Entlastungseffekt für die Bundesrepublik fiel allerdings mit rund 1,4 Mrd. DM weit geringer aus als die rund 8 Milliarden DM, die der scheidende Bundesfinanzminister Theo Waigel gefordert hatte. EU-Kommission und EU-Parlament machen zudem einen Verfahrensvorteil geltend. Das Ko-Finanzierungsmodell könne im Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen und somit schnell umgesetzt werden. Dagegen muß eine Änderung des EU-Beitragssystems einstimmig entschieden und durch alle EU-Staaten ratifiziert werden. Dies gilt auch für den Großbritannien 1984 eingeräumten Rabatt. Fraglich ist aber, ob der Vorschlag das Konfliktpotential zwischen den Mitgliedstaaten verringern kann. Das nun von Brüssel indirekt befürwortete Ko-Finanzierungsmodell kommt einerseits den deutschen oder niederländischen Forderungen im Entlastungsumfang zu wenig entgegen. Andererseits müßten Frankreich und Dänemark, aber auch Spanien und Griechenland mehr nach Brüssel zahlen. Sowohl Frankreich als auch Spanien haben daher bereits massive Vorbehalte signalisiert.

- a. *Reform der Strukturpolitik:* Ebenso wie für die Agrarpolitik wird auch hier die Gültigkeit des Prinzips der Subsidiarität als Maßstab der konkreten Ausgestaltung der Strukturhilfen diskutiert (Peffekoven, 1994). Eine mögliche Variante könnte die Unterstützung in Form von Globalzuweisungen an diejenigen Mitgliedstaaten sein, in denen die Hauptprobleme liegen, wobei die Höhe der Unterstützung sich nach dem Schweregrad der regionalen Probleme richten sollte. Auch könnte die Finanzkraft der Empfängerländer bzw. ihrer finanziellen Fähigkeiten, regionale Probleme selbst zu lösen, berücksichtigt werden (Karl-Bräuer-Institut, 1992). Auch damit würde dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen. Die Empfängerländer hätten die Mittel dann zugunsten der betroffenen Regionen zu verwenden und/oder an diese Regionen weiterzuleiten. So würde es, laut Ansicht der Befürworter, ermöglicht, daß jeweils vor Ort zu den Problemen die angemessenen Maßnahmen ausgewählt würden, ohne daß es wie bisher eines aufwendigen bürokratischen Abstimmungsprozesses zwischen den Mitgliedstaaten und der EG bis ins Detail bedürfte. Diese Rahmenregelungen müßten allerdings durch flankierende Kontrollinstanzen ergänzt werden.
- b. *Interne Politikbereiche, insbes. der Förderung von Forschung und Entwicklung:* Es wird dringlichst eine strenge Begrenzung der Förderung von Forschung und Entwicklung auf den vorwettbewerblichen Bereich gefordert. Der eher marktnahe Bereich der unternehmerischen Eigeninitiative sollte im Gegensatz dazu der Privatwirtschaft überlassen werden. Dabei wäre die Förderung der EU auf solche Bereiche zu begrenzen, die von überragender gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind.

Um auf eine zweckmäßige Begrenzung der Forschungs- und Technologieförderung hinzuwirken, erscheint es den Akteuren wichtig, von der EU-Kommission eine periodische, umfassende Offenlegung und eingehende Begründung der Ziele und Maßnahmen ihres Förderengagements zu verlangen. Freilich scheinen uns die in diversen Bereichen vorhandenen Einsparpotentiale sehr begrenzt. Auch wären Kürzungen gerade hier dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas nicht zuträglich.

- c. *Reduzierung des bürokratischen Aufwandes:* Als Ziel von Reformmaßnahmen in diesem Bereich wird eine Reduzierung des Personals sowie Rationalisierungsmaßnahmen im Bereich der Verwaltung gefordert. Dabei wäre beispielsweise an ein pragmatisches Vorgehen und an

Schwerpunktsetzungen beim Sprachendienst, an die Reduzierung der Anzahl der Kommissionsmitglieder und an die Verminderung der Anzahl der Generaldirektionen zu denken. Eine Verpflichtung zu umfassender Offenlegung und Begründung der Personalpolitik dürfte auch hier den Zwang zu Einsparungen verstärken. Auch hier ist jedoch der fiskalische Effekt begrenzt.

- d. *Stärkere Haushaltsdisziplin und effizientere Finanzkontrolle:* Zur Ausgabenbegrenzung werden einerseits strengere Regeln der Haushaltsdisziplin und zum anderen eine effizientere Finanzkontrolle - ergänzt durch einen stärkeren Rückgriff auf das Prinzip der Wirtschaftlichkeit - durch das Parlament, den Rechnungshof und die breite Öffentlichkeit gefordert. Insbesondere angesichts der wiederkehrenden Finanzskandale vom Tourismus bis zu humanitärer Hilfe ist hier Handlungsbedarf gegeben. Darüber hinaus wäre eine möglichst klare und umfassende Information über die EU-Finzen anzustreben. So wird davon gesprochen im Haushalt der EU alle Finanzaktivitäten auf dieser Ebene auszuweisen; d.h. der Europäische Entwicklungsfonds, die Anleihe- und Darlehensaktivitäten und der EGKS-Funktionshaushalt wären in den Gesamthaushalt einzubeziehen. Dies wird vielfach ebenfalls als eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle der gesamten EG-Finzen angesehen (Altmaier, P. et al, 1996).
- e. *Abbau unberechtigter Sonderbehandlungen einzelner Mitgliedsländer:* Eine weitere potentielle ausgabenseitige Einsparquelle würde im völligen Verzicht auf den Sonderstatus einzelner Mitgliedstaaten, wie z.B. den sogenannten Beitragsrabatt für Großbritannien, bestehen.

Der Britenrabatt wurde bekanntlich eingeräumt, weil Großbritannien im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten einen relativ geringen Agraranteil sowie einen hohen Importanteil landwirtschaftlicher Produkte aus Ländern, die nicht der Union angehörten, aufwies, der zu sehr hohen, abzuführenden Zöllen und Agrarabgaben an den Unions-Haushalt geführt hat. Die durch die geringe Agrarproduktion verursachten niedrigen Rückflüsse an Großbritannien über die gemeinsame Agrarpolitik einerseits und die relativ hohen, an den Gemeinschaftshaushalt abzuführenden Mehrwertsteuereigenmittel haben zu einem sehr ungünstigen Verhältnis von Ab- und Rückflüssen der Briten an den EU-Haushalt geführt. Wie ungünstig sich die Situation Großbritanniens dargestellt hat, zeigt nachfolgendes Zahlenbeispiel: Von 1981 bis 84 führten die Briten 1,38 bis 1,95 Mrd. ECU netto an die Gemeinschaft ab, das britische Pro-Kopf-

Einkommen (BIP) lag jedoch in dieser Periode unterhalb des Gemeinschaftsdurchschnitts (Arbeitsgruppe der EU-Referenten, 1997).

Erst in den Jahren von 1980 bis 1983 erhielt Großbritannien Ad-hoc-Ausgleichszahlungen. Auf der Basis eines allgemeinen Ausgleichsmechanismus von 1984 wurde ein über die Einnahmeseite abzuwickelnder Korrekturmechanismus entwickelt. Ansatzpunkt bildeten die Mehrwertsteuereigenmittel. Hierzu wurde der prozentuale Beitrag Großbritanniens an den Mehrwertsteuereigenmitteln um den Anteil Großbritanniens an den zurechenbaren prozentualen Rückflüssen aus dem EG-Haushalt gemindert. Der prozentuale Unterschiedsbetrag wurde auf die zurechenbaren Gesamtausgaben bezogen, so daß man einen absoluten Betrag, den fiktiven Nettosaldo Großbritanniens erhielt. Der Nettosaldo dient als Grundlage der britischen Rückerstattungen, indem die von Großbritannien zu zahlenden Mehrwertsteuereigenmittel im Folgejahr entsprechend gekürzt werden (Peffekoven, 1994). Der Briten-Rabatt wird auf Kosten der übrigen Mitgliedstaaten finanziert. Wobei jedoch anzumerken gilt, daß der auf die Bundesrepublik Deutschland entfallende Betrag um ein Drittel gekürzt wurde und in Analogie des britischen Rabatts auf die übrigen EU-Mitgliedstaaten verteilt wird (Handelsblatt, 1998).

Die Reform des Eigenmittelsystem machte jedoch eine Modulation des britischen Rabatts erforderlich, wobei die Verstetigung des Rabattumfangs als Ziel gesetzt wurde. Die Berechnung des Rabattbetrages wurde modifiziert, indem ein Vergleich des alten britischen Rabatts mit den finanziellen Erleichterungen nach dem neuen System vorgenommen wurde. Auch im neuen System wird der britische Rabatt über den Ausgleich der Mehrwertsteuereigenmittelanteile der übrigen Mitgliedstaaten finanziert. Der Korrekturbetrag beruht aber nicht mehr auf den Anteilen der Mitgliedstaaten an der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage, sondern auf dem Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft.

Freilich muß heute nachdrücklich für einen Abbau des Rabatts plädiert werden:

- Der Rabatt, obwohl allen Mitgliedstaaten prinzipiell offenstehend, ist eine "lex britannica" geblieben. Diese Sonderregelung paßt nicht mehr in die politische Landschaft Europas.

- Haushaltsungleichgewichte weisen heute mehrere Staaten auf. Diese müssen nach einem *einheitlichen System* beseitigt werden, eine Systematik, die der Britenrabatt wegen seiner Komplexität nicht bieten kann.
- Die Agraranteile des EU-Haushalts sind von ca. 70% auf heute ca. 50% geschrumpft. Damit ist die Grundlage des Britenrabats zumindest ausgedünnt.
- Will man nicht einen Abbau des Rabatts über Nacht, so bietet sich ein Phasing-Out an, welches in einem ersten Schritt an der Veränderung des Agrarhaushaltsanteils bemessen werden kann. Da der Agrarausgabenanteil um ca. 30% zurückgegangen ist, wäre unser Vorschlag, den Rabatt in einem ersten Schritt um ebenfalls 30% zu kürzen. Ähnlich müßte bei der Veränderung der Mehrwertsteuer verfahren werden.

Die Meinungen zu den in den einzelnen Politikbereichen angestrebten Einsparungen sind klarerweise von ganz eigenen *Kosten-Nutzen-Kalkülen* der jeweils betroffenen Mitgliedstaaten bestimmt. In bezug auf den Britenrabatt herrscht jedoch weitestgehender Konsens zwischen den einzelnen Mitgliedsländern darüber, daß die für die Einräumung des Sonderrabatts verantwortlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, so daß London bei der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts heute wieder seinen vollen Anteil tragen könnte.

4.3 Exkurs: Argumente für eine längerfristige Radikalisierung der Reformüberlegungen im Strukturfondsbereich¹

Die EU setzt bislang bei ihren regional- und strukturpolitischen Anstrengungen einzig auf ein vertikal orientiertes Modell, bei dem über das Brüsseler Budget in wachsendem Maße interregionale Umverteilung realisiert wird. Dies verdeutlicht auch die Schwerpunktsetzung der EU-Finanzplanung für den Zeitraum 1993-1999: Der eindeutige Wachstumsschwerpunkt liegt auf strukturpolitischem Gebiet. Während bei den betreffenden Ausgaben eine reale Erhöhung von 40% realisiert wird, erfolgt gleichzeitig auf der Eigenmittelseite eine stärkere Orientierung der Zahlungen am jeweiligen nationalen BSP. Dadurch werden vornehmlich jene Länder belastet, die bisher - gemessen an ihrem BSP-Anteil - unterproportional zu den Eigenmitteln beigetragen haben. Dadurch, daß auf der Ausgabenseite in steigendem Maße ärmere Regionen und Mitgliedsstaaten begünstigt werden und auf der Einnahmenseite eine konsequentere Orientierung der Eigenmittelzahlungen am nationalen

¹ Vgl. dazu auch Gretschmann, K.; Heitzer-Suša, E.; Buchegger, R. (1998).

Einkommen erfolgt, ergeben sich insgesamt über den EU-Haushalt stärker einkommensabhängig interregional umverteilende Effekte. Vertikal organisierte Regional- und Strukturpolitik wird dadurch forciert. Dies führt dazu, daß in den begünstigten Ländern die EU-Ebene regionalpolitisch dominiert.

Die EU-Regional- und Strukturpolitik zur Einebnung regionaler Einkommensunterschiede läuft stets Gefahr, das eigentliche Ziel zu verfehlen und eine *'transfer-seeking-mentality'* sowie eine *'transfer-dependency'* hervorzurufen. Transfers mindern den akuten Zwang, regionale Schwachstellen zu beseitigen und notwendige Anpassungen vorzunehmen. Sie helfen vielmehr, Ungleichgewichte zu finanzieren und zu verfestigen. Sie erlauben den begünstigten Regionen ein höheres Konsum- und Lohnniveau, als dies ihr regionales Sozialprodukt und ihre regionale Produktivität alleine rechtfertigen würden. Außerdem neigt die Finanzierung durch öffentliche Transfers dazu, eine persistente und gegebenenfalls sogar zunehmende Abhängigkeit der begünstigten Regionen herbeizuführen. Makroökonomisch spiegelt sich dies in einer permanent defizitären Leistungsbilanz wider, die auf der Finanzierungsseite den Transfers entspricht.

Im Rahmen der Strukturfonds sind keine geeigneten Verfahren für ein wirkungsvolles Eingreifen bei unerwarteten wirtschaftlichen Störungen vorgesehen, die sich auf bestimmte Regionen oder Sektoren nachteilig auswirken oder während einer Rezession zu einem generellen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit führen. Für sektorale Krisen, die einen erheblichen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung auf regionaler Ebene nach sich ziehen können, sind in der EU-Politik keine Ausgleichszahlungen vorgesehen, mit denen die Nachfrage stabilisiert und Arbeitsplätze erhalten werden könnten. Regionen, die einmal von einer solchen Krise betroffen waren, können nur schwerlich ihre Wirtschaftstätigkeit wieder auf das frühere Niveau anheben. Die Auswirkungen derartiger Krisen können damit evtl. positive Ergebnisse langfristiger Förderung im Rahmen von EU-Strukturprogrammen wieder zunichte machen. EU-Strukturmaßnahmen müssen folglich auf die Wirtschaftspolitik des betreffenden Mitgliedsstaates sowie auf die in anderen Mitgliedsstaaten durchgeführten wirtschaftspolitischen Maßnahmen abgestimmt werden.

Das im Rahmen der EU-Regional- und Strukturpolitik verfolgte Umverteilungsziel würde sich sehr viel effizienter erreichen lassen, wenn reiche Regionen in gewissem Umfang

Finanzmittel für ärmere Regionen der Gemeinschaft aufbringen und diesen frei, d.h. zweckungebunden, zur Verfügung stellen. Die existierenden Strukturfonds stellen keinen Ersatz für einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den EU-Staaten dar. Es kann daher durchaus erwogen werden, daß sich längerfristig die EU aus der aktiven Regional- und Strukturpolitik (und der Gewährung von zweckungebundenen Zuschüssen) zurückzieht, statt des gegenwärtigen aktiven, vertikalen, politikfeldbezogenen Finanzausgleichs mit horizontalem Effekt ein ungebundener horizontaler Finanzausgleich als Substitut eingerichtet wird und die Gemeinschaft sich auf die ausschließlich wettbewerbspolitisch ausgerichtete Beihilfenaufsicht (passive Regionalpolitik) als Aufgabe beschränkt. Zwischen Regionen respektive Mitgliedstaaten würde damit ein Transfersystem installiert, das die zentrale Ebene nicht mehr als Umverteilungsinstanz einbezieht. Erwünschte interregionale Umverteilungseffekte werden durch direkte Transfers von den Zahler- in die Empfängerregionen (via Mitgliedsstaaten) realisiert. Die regionalpolitische Kompetenz verbleibt auf der unteren föderalen Ebene.

Durch Verzicht auf aktive Regional- und Strukturpolitik und Etablierung eines horizontalen Ausgleichsmechanismus würde auch die Politikverflechtung und die damit verbundene Unitarisierungstendenz gemindert, die mit der Forderung nach einer strikten Trennung der Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen nach Funktionen und Politikfeldern nicht vereinbar ist. Die unsystematische Aufgabenzuordnung würde damit überwunden und das ineffiziente System von 7 Zielen und 3 zentralen Fonds, die kreuz und quer miteinander verwoben sind, hinfällig. Ein horizontaler Finanzausgleich könnte einen effizienten Wettbewerbsprozeß der Mitgliedsländer um Standortentscheidungen von Unternehmen und Arbeitnehmern initiieren, was ein erster Schritt zu einem dynamischen System konkurrierender Regionen und eine ordnungspolitische Neuorientierung der EU darstellen würde. Ein ungebundener horizontaler (allerdings zeitlich und quantitativ begrenzter) Finanzausgleich könnte als Zeichen für eine gleichberechtigte Mitgliedschaft aller Länder gesehen werden, als Ersatz für die vielfältigen Aktivitäten der EU im Bereich der Strukturpolitik, die ökonomisch nicht begründbar sind und die deshalb zu einer Vielzahl von Fehlallokationen, Inkonsistenzen und Verschwendung führen.

Der horizontale Finanzausgleich ist mit dem Subsidiaritätsprinzip kompatibel. Demgegenüber ist der maßgebliche Einfluß der EU-Ebene in der Regionalpolitik, der mit

dem praktizierten vertikalen strukturpolitischen Modell einhergeht, nur dann mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, wenn es überzeugende Argumente gegen eine eigenverantwortliche Regionalpolitik der Mitgliedsstaaten und Regionen gibt. Zur Beantwortung dieser Frage ist es hilfreich, zwischen distributiven und allokativen Aspekten zu unterscheiden: Offenkundig wird eine unterentwickelte Region, die sich in einer Abwärtsspirale befindet, aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen aus eigenen Kräften kaum zu einer aussichtsreichen Wachstumspolitik in der Lage sein. Wenn es alleine darum geht, die finanzielle Ausgangslage einer derartigen Region zu verbessern, um sie dann eine eigenverantwortliche Entwicklungspolitik betreiben zu lassen, dann kann diesem Anliegen voll und ganz durch Transfers im horizontalen strukturpolitischen Modell Genüge getan werden, ohne daß diese eine regionalpolitische Zuständigkeit der zentralen Ebene nötig machen würde. Dem regionalpolitischen Grundanliegen - der Förderung unterentwickelter Regionen - kann daher durch eine dezentrale Politikkompetenz aussichtsreich Rechnung getragen werden, wenn die Region durch horizontal fließende Transfers in die Lage versetzt wird, die Abwärtsspirale regionaler Depression zu durchbrechen. Der Einwand, daß ein solcher Finanzausgleich am wenig ausgeprägten Solidaritätsgefühl auf europäischer Ebene scheitern müsse, kann nicht überzeugen: Zum einen würde dieser Einwand gleichermaßen für Umverteilungssysteme über das EU-Budget und solche horizontaler Art gelten.¹ Zum anderen legt der Kompensationsgedanke - die Integrationsverlierer sollen entschädigt werden, damit die Integration zum Wohl aller weitergehen kann - nahe, daß eine gewisse Umverteilung sehr wohl auch von der Zustimmung der Nettozahlerregionen getragen wird. Die Zustimmung der Nettozahlerregionen ist gleichsam ein Test, ob nicht das Kompensationsargument überbeansprucht wird.

Dezentrale Zuständigkeiten empfehlen sich besonders bei unterschiedlichen regionalen Präferenzen und Ausgangslagen. Diese Divergenz ist im Fall der EU mit ihren verschiedenen Sprach- und

¹ Es sei denn, regionale Umverteilung über das EU-Budget würde wegen der geringeren Transparenz die Umverteilungseffekte vor den Wählern in den Nettozahler-Regionen verschleiern und wäre deshalb leichter politisch durchsetzbar. Es kann aber kaum ein legitimes Ziel der EU-Regional- und Strukturpolitik sein, eine intransparente Umverteilungspolitik zu betreiben, die nicht vom überwiegenden Konsens der Europäer getragen wird.

Kulturräumen im Vergleich zu nationalstaatlichen Föderationen in hohem Maße gegeben und wächst mit den Erweiterungen. Diese Heterogenität erscheint gerade für den Bereich der Regionalpolitik relevant. Die Konkretisierung der spezifischen Zielsetzungen regionalpolitischer Bemühungen wird entsprechend den regionalen Präferenzen unterschiedlich ausfallen. Abgesehen von regional unterschiedlichen Zielsetzungen besteht aber das größte Problem einer EU-Regionalpolitik darin, die den spezifischen Defiziten unterentwickelter Regionen adäquaten Ansatzpunkte zu finden. Regionale Defizite können sehr verschiedener Natur sein. Diese werden oftmals in ungenügender Ausstattung mit wichtiger Infrastruktur oder in mangelnder Verfügbarkeit innovativer Technologien und geringem Humankapital gesehen. Andererseits können Ursachen auch in ordnungspolitischen Mängeln begründet liegen, wie etwa ungenügendem regionalen Wettbewerb. Es ist kaum anzunehmen, daß für alle europäischen Problemregionen eine einheitliche Diagnose zutrifft: Die Wettbewerbsposition von Regionen läßt sich durch eine Fülle von Parametern verbessern, und es ist *a-priori* völlig offen, welche Maßnahmen am besten geeignet sind. Es ist schwer vorstellbar, daß es der zentralen Ebene, die am weitesten von den regionalen Problemen entfernt ist, besser als nationalen oder regionalen Körperschaften gelingen wird, spezifische Schwachstellen der jeweiligen Region aufzudecken.

Mit einer dezentralen Kompetenz, die durch einen horizontalen Finanzausgleich begleitet wird, würden die Koordinationskosten zwischen Zentrum und Regionen entfallen können. Horizontale Transfers würden für eine tendenzielle Angleichung regionaler Startchancen sorgen. Im Unterschied zur jetzigen Situation läge die Entwicklungsstrategie ungeteilt in der dezentralen Verantwortung. Es ist nicht nur zu erwarten, daß mit einer solchen Konstruktion die spezifischen regionalen Probleme mit einer größeren Treffgenauigkeit angegangen werden können. Außerdem käme der innovative Suchprozeß des regionalen Wettbewerbs voll zum Tragen. Ohne großen europaweiten Koordinierungsaufwand könnte eine einzelne Region neue Ansatzpunkte in der Wachstumsstrategie testen. Im Erfolgsfall würden andere Regionen dem Beispiel schnell folgen. Im Falle eines Mißerfolgs wären - anders als bei einer europaweiten Neuausrichtung der Regionalpolitik - die negativen Folgen auf die Pionierregion begrenzt. Ein flexibler *'trial-and-error-process'* wäre möglich und könnte helfen, die dynamische Effizienz der europäischen Regionalpolitik zu verbessern. Eine ungeteilte regionalpolitische Kompetenz, die mit dem horizontalen Strukturmodell einhergeht, schafft dementsprechend deutlich bessere Bedingungen für einen disziplinierten

und effizienten Einsatz der empfangenen Finanzmittel: Die Verantwortung für den Erfolg oder Mißerfolg regionalpolitischer Bemühungen ist eindeutig der unteren föderalen Ebene zugeordnet, so daß eine Leistungskontrolle der Verantwortlichen durch die Wähler und die Zahlerregion leichter möglich wird.

Ein horizontaler Finanzausgleich anstelle der vertikal realisierten Umverteilung hat weiterhin den Vorzug, daß institutionell zwischen der Distributionsfunktion (Finanzausgleich zur Hilfe armer Regionen) und der Allokationsfunktion (Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter durch die EU-Ebene) unterschieden werden kann. Gegenwärtig kommt es auf der EU-Ebene zu einer Vermischung der beiden Funktionen, die die Gefahr von Fehlallokationen in sich birgt. Zentrale Politikbereiche werden um ihrer Umverteilungseffekte willen ausgebreitet, ohne daß es eine besondere allokativen Rechtfertigung dafür gäbe. So wurde die Einrichtung des Kohäsionsfonds vor allem unter dem Aspekt der Hilfe für einkommensschwache Länder betrieben, die Ausgaben werden aber andererseits zur Finanzierung "transeuropäischer Netze" in diesen Ländern verwendet, also für europäische Infrastruktur. Zur Abwägung von europäischen Kosten und Nutzen solcher Infrastruktur tritt die wohlwollende Berücksichtigung der Verteilungseffekte, so daß eine ineffiziente, wahrscheinlich übermäßige Bereitstellung dieser öffentlichen Güter zu erwarten ist. Mit einer klaren Trennung von Distributions- und Allokationsfunktion ließe sich für ein gegebenes interregionales Verteilungsziel ein *'excess burden'* eher vermeiden.

Die Realisierung eines horizontalen Finanzausgleichs als Regional- und Strukturpolitiksubstitut würde das Ende der bisherigen Integrationsstrategie (Erkaufen weiterer Vertiefung durch *'sidepayments'*) bedeuten, es würde auch den Konsens über ein neues Integrationskonzept und ein neues Föderalismusideal für die europäische Ebene erfordern. Beides steht offensichtlich gegenwärtig (noch) nicht auf der Tagesordnung der europäischen Politik. Freilich, der Problemdruck wird weiter steigen, und wir halten es deshalb für nicht ausgeschlossen, ja eigentlich für unverzichtbar, daß längerfristige und grundsätzlichere Überlegungen darüber angestellt werden, wie die Zukunft zu bewältigen ist.

Im nachfolgenden Kapitel sollen konkrete ausgabenseitige Reformmodelle, nämlich im einzelnen das Kappungsmodell des Deutschen Bundesfinanzministers und des Modells der Deutschen Länderfinanzminister analysiert werden.

5. Analyse des Modells der deutschen Länderfinanzminister und des Kappungsmodells des deutschen Bundesfinanzministeriums

5.1 Darstellung der Modelle

(I) *Das Modell der Länderfinanzminister*

Nach Ansicht der Finanzminister der deutschen Bundesländer wird Deutschland - gemessen an seinem Wohlstand - sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts benachteiligt. Auf diesen Annahmen basiert der Vorschlag der Länderfinanzminister zur Reform der EU-Finzen. Er beinhaltet folgende wesentlichen Forderungen (Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997):

1. Die bisherigen Einnahmen der EU aus der Mehrwertsteuer- und der BSP-Eigenmittelquelle werden durch eine neue dritte Eigenmittelquelle mit wohlstandsbezogener Bemessungsgrundlage ersetzt. Das Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftparitäten (KKP) dient als Maßstab für die Bemessung.
2. Für die Rückflußseite wird ein Korrekturlement eingeführt. Es hat die Funktion, die Gesamtsumme der Rückflüsse nach Maßgabe der wohlstandsadäquaten Rückflüsse zu korrigieren. Wohlstandsadäquat sind die Rückflüsse nach Ansicht der Länderfinanzminister, wenn sie sich im Sinne des Kohäsionsprinzips umgekehrt proportional zum jeweiligen wirtschaftlichen Wohlstand (BIP/KKP) verhalten. Je Einwohner erhalten wohlhabendere Mitgliedstaaten danach geringere Rückflüsse als weniger wohlhabendere.

ad (1): Der Vorschlag der Länderfinanzminister sieht als geeigneten Indikator für den volkswirtschaftlichen Wohlstand eines Mitgliedslandes und damit als Verteilungsschlüssel für die EU-Beitragszahlungen das Bruttosozialprodukt gemessen in Kaufkraftparitäten vor (Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997). Um den sogenannten Rotterdam-Antwerpen-Effekt auszuschalten (siehe Kapitel 2), soll dieser Schlüssel nicht auf die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Agrarabschöpfungen) angewendet werden. Damit

werden diese Zahlungen nicht als EU-Beitragszahlungen der abschöpfenden Staaten angesehen und bleiben bei der Verteilung der Beitragslasten unberücksichtigt. Aufgrund der Verwendung von Kaufkraftparitäten werden - im Gegensatz zu einer Berechnung auf Basis der nominalen Wechselkurse - die Preisniveauunterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt. Diese Umrechnung bewirkt, daß zwei Mitgliedstaaten mit einem identischen Pro-Kopf-Einkommen (gemessen in ECU), aber divergierendem Preisniveau im Inland einen unterschiedlichen prozentualen Anteil am BIP aller Mitgliedstaaten aufweisen und diese daher nach dem gewählten Maßstab pro Kopf auch unterschiedliche Zahlungen zu leisten haben. Würde diese Umrechnung nicht vorgenommen, führten diese beiden Staaten je Einwohner zwar nominal die gleiche Summe in ECU ab, die nach der Abführung im Inland verbleibende Kaufkraft wäre aber unterschiedlich und somit wäre nach Ansicht der Länderfinanzminister keine gerechte Belastung oder Entlastung gegeben. Ein Mitgliedstaat wird bei Anwendung dieses Vergleichsmaßstabs durch seine Mittelabführung "wohlstandsadäquat" - das heißt entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit - belastet, wenn sein prozentualer Anteil an den Zahlungen seinem Anteil am BIP/KKP aller Mitgliedstaaten entspricht (Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997).

ad (2): Auf der Rückflußseite des EU-Haushalts soll als Verteilungsschlüssel ebenfalls die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten zugrunde gelegt werden (Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997). Dies ist nach Ansicht der Länderfinanzminister durch eine umgekehrt proportionale Anwendung des BIP-Maßstabs in Kaufkraftparitäten zu erreichen. Im Ergebnis führt dies dazu, daß ein Mitgliedstaat mit einem im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinschaft, doppelt so hohen BIP/Einwohner (in Kaufkraftparitäten) doppelt so hohe Zahlungen zu leisten hätte und nur halb so hohe Rückflüsse erhielte wie der Durchschnitt. Umgekehrt hätte ein Mitgliedstaat mit dem halben durchschnittlichen BIP/KKP je Einwohner nur halb so hohe Zahlungen zu leisten wie der Durchschnitt und erhielte doppelt so hohe Rückflüsse. Der Verteilungsschlüssel muß nach Ansicht der Länderfinanzminister auf alle Rückflüsse angewandt werden. Eine Beschränkung der Anwendung des Wohlstandskriteriums nur auf die strukturpolitischen Ausgabenbereiche mit der Begründung, nur diese zielten auf eine Annäherung der Lebensverhältnisse innerhalb der EU ab, wird hier abgelehnt. Nach Meinung der Länderfinanzminister dürfen auch die Zahlungen aus dem EAGFL

(Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) (Abteilung Garantie), die gegenwärtig etwa die Hälfte der Gesamtrückflüsse ausmachen, nicht von der Anwendung des Wohlstandskriteriums ausgeschlossen werden, da sie ebenfalls die Wirtschaftskraft der betreffenden EU-Staaten stärken.

Das Konzept der Länderfinanzminister sieht vor, daß die Rückflüsse (basierend auf einer Schätzung des voraussichtlichen BIP zu Kaufkraftparitäten und der voraussichtlichen wohlstandsadäquaten Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten) im Haushaltsverfahren zunächst nach den jeweiligen sachpolitischen Erfordernissen gestaltet werden. Auf Basis der tatsächlichen Ein- und Auszahlungen der einzelnen Mitgliedstaaten sollen dann am Ende des Haushaltsjahres die Differenzen zu den wohlstandsadäquaten Zahlungen berechnet werden. Diese sollen als Korrekturbeträge in den EU-Haushaltsplan des folgenden Jahres eingestellt werden (Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997).

Für das Jahr 1995 ermitteln die Autoren des Papiers unter Berücksichtigung der gesamten Ein- und Auszahlungen eine Benachteiligung der Bundesrepublik Deutschland in Höhe von 8,8 Mrd. ECU im Vergleich zu der wohlstandsadäquaten Belastung entsprechend dem hier vertretenen Konzept. Davon entfallen 4,8 Mrd. ECU auf die Einnahmenseite und rund 4 Mrd. ECU auf die Ausgabenseite des Unionshaushaltes (Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997).

Vergleicht man die wohlstandsadäquate Verteilung auf Basis des Konzeptes der Länderfinanzminister mit der bestehenden Verteilungsstruktur der Europäischen Union, so wird deutlich, daß nach dem bisherigen System neben der Bundesrepublik Deutschland auch Großbritannien, Schweden, Österreich, die Niederlande und Finnland benachteiligt werden. Die übrigen Mitgliedstaaten profitieren dagegen - gemessen am Maßstab der Länderfinanzminister - von der gegenwärtigen Haushaltsstruktur. Der größte Gewinner ist Spanien mit einem "Überschuß" in Höhe von 4,2 Mrd. ECU für das Jahr 1995 (Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts, 1997). Durch den Vorschlag für eine Neuordnung der EU-Finzen würden diejenigen Mitgliedstaaten entlastet, die

heute, gemessen am Wohlstandsmaßstab, benachteiligt werden; die übrigen Mitgliedstaaten würden belastet.

Nachfolgend wird auf Basis der vom Europäischen Rechnungshof veröffentlichten Zahlen für das Jahr 1996 eine Gegenüberstellung der Nettozahlungen auf Basis des gegenwärtigen Systems und unter Anwendung des Konzeptes der Länderfinanzminister vorgenommen:

Tab. 17: Auswirkungen des Modells der Länderfinanzminister auf die Nettosalde (in Mio. ECU)

	Zahlungen 1996	Rückflüsse 1996	Differenz	Differenz nach Länderfinanz- minister	Differenz zur tatsächlichen Nettoposition*
Belgien	-2743,0	1996,8	-746,2	-1182	+435,8
Dänemark	-1359,9	1553,3	193,4	-373	+566,4
Deutschland	-20766,9	9872,0	-10894,9	-4247	-6647,9
Finnland	-961,3	988,4	27,1	-4	+31,1
Frankreich	-12410,9	11951,1	-469,8	-1427	+957,2
Griechenland	-1107,1	5039,8	3932,7	1545	+2387,7
Irland	-710,2	2970,5	2260,3	-116	+2376,3
Italien	-8935,2	7532,9	-1402,3	-94	-1308,3
Luxemburg	-163,2	83,9	-79,3	-76	-3,3
Niederlande	-4435,7	1988,9	-2446,8	-1683	-763,8
Österreich	-1872,6	1600,4	-272,2	-363	+90,8
Portugal	-906,1	3680,4	2774,3	1242	+1532,3
Schweden	-1957,4	1204,9	-752,5	-224	-528,5
Spanien	-4538,9	10511,1	5972,2	3583	+2389,2
Vereinigtes Königreich	-8227,1	5951,1	-2276,0	-750	-1526,0

Quelle: Busch (1998): 36; eigene Berechnungen; * - = Entlastung; + = Belastung

Anmerkung: Da bei der Berechnung die nicht trennscharf auf einzelne Mitgliedstaaten zurechenbaren Ausgaben - wie zum Beispiel die Verwaltungsausgaben - unberücksichtigt blieben, ergibt die Summe der ermittelten Nettosalde nicht den Wert 0.

Gemessen an der relativen Wohlstandsposition gemäß der Länderfinanzminister hat Deutschland 1996 knapp 3,4 Mrd. ECU zuviel gezahlt. Diesen Zahlungen stehen um ca. 3,2 Mrd. ECU zu niedrige Rückflüsse gegenüber. Deutschland erfährt damit die mit Abstand größte Entlastung. Am stärksten belastet werden nach diesem Konzept Irland, Griechenland, Portugal und Spanien, die die größten Nettoempfängerstaaten bilden. Zu beachten ist allerdings, daß bei dieser Modellrechnung abweichend vom Vorschlag der Länderfinanzminister die Verwaltungsausgaben herausgerechnet wurden.

(II) *Das Kappungsmodell des Bundesfinanzministeriums*

Das Bundesministerium der Finanzen hat ein eigenes Konzept zur Korrektur der Lastenverteilung der EU-Finanzierung entwickelt. Kern des Vorschlages bildet ein Korrekturmechanismus, der die Nettozahlerstaaten vor übermäßiger Belastung bewahren soll. Der Mechanismus soll nicht auf einzelne Staaten begrenzt werden, sondern grundsätzlich für alle Mitgliedstaaten gelten (Stark, 1996).

Das Modell sieht folgende Vorgehensweise vor: Als ersten Schritt gilt es, den Differenzbetrag zwischen der Nettobelastung eines Landes und einer politisch definierten Selbstbehaltsschwelle (ausgedrückt in Prozent des Bruttosozialproduktes) zu berechnen. Die Höhe dieser Schwelle ist noch unbestimmt, sie soll aber im Rahmen von 0,3% bis 0,4% des BIP liegen. In einem zweiten Schritt soll dann der darüber hinaus gehende Differenzbetrag nicht ganz, sondern nur zu einem bestimmten Prozentsatz (ausgegangen wird von einer Spanne zwischen 50% bis 66%) zurückerstattet werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß sich die einzelnen Mitgliedstaaten auch weiterhin um eine sparsame EU-Ausgabenpolitik bemühen. Formal läßt sich das Kappungsmodell wie folgt darstellen (Busch, 1998):

$$\text{Korrekturbetrag} = (\text{Nettoleistung} - \text{Selbstbehalt}) * \text{Ausgleichsprozentsatz}$$

Es ist laut BMF-Kappungsmodell vorgesehen, den errechneten Korrekturbetrag durch die restlichen EU-Staaten auf Basis ihres Anteils am gemeinschaftlichen Bruttosozialprodukt finanzieren zu lassen. Dies hat zur Folge, daß Nettozahlerstaaten, die auf der einen Seite durch dieses Modell eine Entlastung erfahren, sich auf der anderen Seite ihrerseits an der Entlastung der anderen über der Selbstbehaltsschwelle liegenden Nettozahlerstaaten beteiligen müssen. Legt man die Nettozahlerberechnung des Bundesministeriums der Finanzen für das Jahr 1996 und eine Selbstbehaltsschwelle in Höhe von 0,3 % des Bruttosozialproduktes sowie einen Ausgleichsprozentsatz von 66% zugrunde, führt die Anwendung dieses Modells vor allem zu einer Entlastung der Niederlande und Deutschlands (siehe Tab. 18).

Tab. 18: Auswirkungen des Kappungsmodells des BMF auf die Nettosalde (in Mio. ECU)

	Differenz zur tatsächlichen Nettoposition 1996 (BMF-Modell)	Differenz zur tatsächlichen Nettoposition 1996 (Länderfinanzminister)
	nach GB-Ausgleich bei 0,3%-Variante*	
Belgien	+95	+435,8
Dänemark	+38	+566,4
Deutschland	-2956	-6647,9
Finnland	+78	+31,1
Frankreich	+564	+957,2
Griechenland	+84	+2387,7
Irland	+20	+2376,3
Italien	+457	-1308,3
Luxemburg	-4	-3,3
Niederlande	-742	-763,8
Österreich	+130	+90,8
Portugal	+1	+1532,3
Schweden	+82	-528,5
Spanien	+284	+2389,2
Großbritannien	+1970	-1526,0

Quelle: Busch (1998): 38; eigene Berechnungen; * - = Entlastung; + = Belastung

Frankreich, Italien und Großbritannien müßten bei Anwendung des BMF-Modells die Hauptlast der Korrektur der EU-Finanzierung tragen. Im Fall Großbritannien ist jedoch folgendes zu beachten: Obwohl der Korrekturmechanismus des BMF-Modells auch für Großbritannien greifen würde, wäre die Verbesserung der Nettozahlerposition geringer als der Rabatt, der Großbritannien gegenwärtig auf seine Beitragszahlungen gewährt wird. Im Vergleich zum bestehenden Mechanismus ergäbe sich für das Vereinigte Königreich daher eine Verschlechterung seiner Nettozahlerposition. Insgesamt verdeutlicht der Vergleich mit den Nettopositionsveränderungen bei Anwendung des Länderfinanzministermodells, daß die Entlastung der Nettozahlerstaaten und die zusätzliche Belastung der Nettoempfängerstaaten bei einer Realisation des BMF-Modells wesentlich geringer wäre.

5.2 Analyse und Evaluierung

- a. Beide Ansätze basieren auf einem allgemeinen Ausgleichsmechanismus, der über den derzeitigen Großbritannien-Rabatt hinausgeht. Obwohl dieser zwar grundsätzlich ebenfalls für andere Mitgliedstaaten offensteht, ist er bislang nur zugunsten von Großbritannien angewendet worden. (Der auf Deutschland entfallende Mehrbetrag zur Finanzierung des britischen Rabattes wurde jedoch um 1/3 gekürzt und auf die restlichen Mitgliedsländer entsprechend umgelegt.) Die Forderung nach einer Abschaffung des einseitigen Korrekturmechanismus ist aus Gründen der Gleichbehandlung der Nettozahlerstaaten daher ausdrücklich zu begrüßen.
- b. Kern des BMF-Modell ist die Einführung einer politisch festzusetzenden Selbstbehaltsschwelle, nach deren Überschreiten die Zahlungen anteilig zurückerstattet werden sollen. Der Vorschlag der Länderfinanzminister verzichtet dagegen auf eine solche Festsetzung, weil er die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben an einem Wohlstandsmaß (BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten) ausrichtet. Die Forderung des Bundesfinanzministeriums nach einem expliziten Limit für die nationale Nettozahlerposition bzw. einen allgemeinen "Korrekturmechanismus" analog dem britischen Beitragsrabatt ist aus folgenden Gründen wenig überzeugend: Zum einen fehlt für die Festsetzung einer fixen Obergrenze die wissenschaftliche Grundlage. Zum anderen macht es keinen Sinn, eine mehr oder minder ausgeglichene EU-Nettoposition als Ziel zu postulieren, so lange sich die Ausgaben der Gemeinschaft vor allem auf zwei Politikbereiche (Agrarpolitik, Strukturpolitik) konzentrieren, bei denen eine unterschiedliche Verteilung auf die Mitgliedsländer politisch gewollt ist. Die Idee einer spezifischen Limitierung nationaler Nettopositionen kann von daher als Ausdruck eines reinen Äquivalenzdenkens interpretiert werden (Caesar, 1997).
- c. Der Ansatz der Länderfinanzminister, die Verteilung der Rückflüsse aus dem EU-Haushalt umgekehrt proportional zum relativen Wohlstand der EU-Staaten vorzunehmen, ist kritisch zu hinterfragen: Vertretbar erscheint eine solche Vorgehensweise für den Bereich der strukturpolitischen Ausgaben, da diese das im EG-Vertrag ausdrücklich festgehaltene Ziel haben, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Regionen und Ländern der EU zu fördern. Die Agrarausgaben sind jedoch differenziert zu betrachten, da sie in erster Linie nicht dem Ziel dienen, die Kohäsion innerhalb der Europäischen Union zu fördern, sondern die Einkommen im Agrarsektor zu stützen. Obwohl mit einer solchen Förderung immer auch eine interregionale Umverteilung verbunden ist, sind diese Verteilungswirkungen lediglich als ein Nebeneffekt und nicht als ein eigenständiges Ziel der EU-Agrarpolitik zu betrachten. Das Ziel der Solidarität und Umverteilung zwischen den Staaten und

Regionen der Europäischen Union sollte nicht über den Umweg der Agrarpolitik verfolgt werden (Busch, 1998).

- d. Gegen die im Modell der Länderfinanzminister erfolgte Verwendung von Kaufkraftparitäten spricht die eingeschränkte Verlässlichkeit ihrer Berechnung. Obwohl die Verlässlichkeit der Kaufkraftparitäten bei Industrieländern wesentlich höher als bei Entwicklungsländern ist (Strack et al, 1997), muß auf die Schwierigkeit hingewiesen werden, einen Warenkorb zusammenzustellen, der in allen Ländern der EU anwendbar ist (Walter, 1996).
- e. Gegen die Verwendung der Kaufkraftparitäten können jedoch auch grundsätzlichere Bedenken angeführt werden. So kann argumentiert werden, daß das jetzige EU-Einnahmesystem sicherstellt, daß jedes Land auf denselben Prozentsatz der Kaufkraft seines Bruttosozialproduktes verzichtet - genauso, wie im deutschen Mehrwertsteuersystem jeweils der gleiche Prozentsatz in Kaufkraft an den Fiskus abgeführt wird (Deffaa, 1997). Implizit ist durch die Anwendung des Kaufkraftansatzes also eine Änderung der Lastenverteilung beabsichtigt. Hintergrund dieser Absicht ist die Tatsache, daß sich die in Kaufkraftparitäten ausgedrückten Wechselkurse häufig von dem nominalen Wechselkurs, der sich auf den Devisenmärkten bildet, unterscheiden. So lag beispielsweise der Wechselkurs der D-Mark gegenüber dem ECU 1996 im Jahresdurchschnitt bei 1,91 DM je ECU. Bei einer Verwendung von Kaufkraftparitäten als Vergleichsmaßstab ergab sich dagegen ein Austauschverhältnis von 2,173 DM je ECU. Somit war die DM gegenüber dem ECU auf Basis des nominalen Wechselkurses im Vergleich zum Austauschverhältnis in Kaufkraftparitäten um knapp 14% überbewertet. Zwischen dem ECU und der Griechischen Drachme ergab sich dagegen ein umgekehrtes Bild: Während der nominale ECU-Wechselkurs bei 305,5 Drachmen lag, betrug der Wechselkurs auf der Basis von Kaufkraftparitäten 235,1 Drachmen. Gegenüber dem ECU war die Drachme somit um 23% unterbewertet (Busch, 1998). Durch die Einführung der Kaufkraftparitäten als Wohlstandsindikator versuchen die deutschen Finanzminister also, die aufgrund der latenten Überbewertung der D-Mark aus Sicht der Minister zu hohen deutschen Beitragslasten (Mehrwertsteuer- und BSP-Mittel) zu korrigieren.
- f. Hinsichtlich der Verminderung des deutschen Nettosaldo hat das Modell der Länderfinanzminister die größte Wirkung. Für das Jahr 1996 wäre der deutsche Nettosaldo auf knapp 40 % seines tatsächlichen Wertes gefallen. Die Anwendung des BMF-Kappungsmodells hätte dazu geführt, daß Deutschlands Nettosaldo auf 73% gesunken wäre. Beide Modelle sehen vor, daß diese erhebliche Reduzierung der deutschen Nettozahlerposition durch eine zusätzliche Belastung der anderen EU-Mitgliedstaaten ausgeglichen wird. Vor dem Hintergrund der Erfordernis eines einstimmigen Beschlusses des Europäischen Rates dürften die beiden Modelle aus diesem Grund politisch kaum durchsetzbar sein. Ihre Realisierungswahrscheinlichkeit ist daher als sehr gering einzuschätzen.
- g. Grundproblem der beiden Ansätze ist ihre einseitige Orientierung am Nettosaldo. Kapitel 2 hat die beschränkte Aussagefähigkeit einer Nettosaldenbetrachtung verdeutlicht: Zum einen ist eine exakte

Zuordnung der Zahlungsströme sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des EU-Haushaltes auf die einzelnen Mitgliedstaaten nur bedingt möglich. Zum anderen greift eine einseitige Orientierung an den Nettopositionen zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit der EU-Mitgliedschaft zu kurz: Sowohl die politischen Vorteile der EU-Mitgliedschaft als auch die wohlstandssteigernden Effekte der Teilnahme am Europäischen Binnenmarkt bleiben bei einer Fixierung auf die Ein- und Auszahlung gegenüber dem EU-Haushalt unberücksichtigt.

- h. Angesichts der Herausforderungen, vor denen die EU mit der Verwirklichung der WWU und der Erweiterung zu Beginn des nächsten Jahrtausends steht, würde sich eine Anwendung sowohl des Kappungsmodells als auch des Länderfinanzministermodells als unflexibel erweisen: Ohne Einbeziehung einer Reform der Politiken, die zu der bestehenden Verteilung der Einnahmen und Ausgaben geführt hat, würde eine pauschale Begrenzung der Belastung der Nettozahlerstaaten ein Aufrechterhalten der Tätigkeitsbereiche der EU erschweren. Struktur- und agrarpolitische Ziele könnten nur noch in einem unzureichenden Maße verfolgt werden.

6. Analyse einnahmeseitiger Reformvorschläge

6.1 Der Status Quo

Das Finanzierungssystem der EU ist seit 1970 ein Eigenmittelsystem, zu dem gemäß der aktuellen Rechtsgrundlage, der Verordnung des Rates vom 31. Oktober 1994¹, bekanntlich die folgenden Einnahmearten zählen (Bladen-Hovell et al, 1994; Böker, 1994; Europäisches Parlament, 1997):

1. *Agrarabschöpfungen, Zölle und Zuckerabgaben:* Agrarabschöpfungen und Zölle werden als traditionelle Eigenmittel angesehen. Diese Eigenmittel werden bei Importen aus anderen Staaten an den Außengrenzen der EU erhoben. Die Union besitzt die Kompetenz für die Festsetzung und die Höhe der Zölle, demzufolge stehen ihr auch die Einnahmen zu (Ertrags- und Gestaltungskompetenz). Zudem setzt die EU im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik auch die dem Außenschutz dienenden Abschöpfungen für die Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse fest. Des weiteren werden die von den Herstellern zu entrichtenden Abgaben im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für den Zucker zu den traditionellen Eigenmitteln gerechnet. Seit der Finanzreform von 1988 führen die Mitgliedstaaten nur noch 90% der traditionellen Eigenmittel ab, 10% verbleiben als Erhebungspauschale in den Mitgliedstaaten.
2. *MWSt-Eigenmittel:* Die EU hat gemäß des Beschlusses des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel Anspruch auf Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche MWSt-Eigenmittelobergrenze eines jeden Mitgliedslandes ergeben. Bei den Mehrwertsteuer-Einnahmen handelt es sich also nicht um einen Anteil am Mehrwertsteueraufkommen, d.h. die

¹ Vorher wurden von den Mitgliedstaaten Beiträge nach einem in Artikel 203 EWG-Vertrag festgelegten Schlüssel aufgebracht.

Mitgliedstaaten können über die Höhe der nationalen Mehrwertsteuersätze keinen Einfluß auf die Höhe der nationalen Abführungen an den EU-Haushalt nehmen.

3. *BSP-Eigenmittel*: Die BSP-Eigenmittel dienen, gemäß Eigenmittelbeschluß vom 31. Oktober 1994, der Deckung des durch die übrigen Einnahmequellen nicht finanzierten Mittelbedarfs, sind also Residuum. Hiernach wird im Haushaltsverfahren ein Abgabesatz in Prozent des BSP für jeden Mitgliedstaat festgelegt.

Abb. 2: Struktur und Entwicklung der EU-Eigenmittel (in Mrd. ECU)

Quelle: Lödl, M. C. (1997).

Zu beobachten ist ein stetiger, anteiliger Rückgang der traditionellen Eigenmittel (1). Lagen diese im Jahr 1988 noch bei über 29%, sind die Zölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben im Zeitablauf - stark beeinflusst durch die weltweiten Handelsliberalisierungen seitens des GATT bzw. der WTO - auf rund 17% im Jahr 1997 zurückgegangen. Es zeigt sich, daß auch der Anteil der MWSt-Eigenmittel - weitestgehend aufgrund politischer Entscheidungen - eine eher rückläufige Tendenz aufweist. Entfielen im Jahr 1988 noch ca. 60% der gesamten EU-Einnahmen auf diese Quelle, hat sich der Anteil im Jahr 1997 auf mittlerweile nur noch rund 42% reduziert. Dagegen haben die BSP-

Einnahmen deutlich an Bedeutung gewonnen. Die Einnahmenezuwächse der EU werden - vor allem aus politischen Gründen - im wesentlichen von BSP-Eigenmitteln getragen (Diekmann, 1998).

Hat sich die Verminderung der traditionellen Einnahmen gewissermaßen automatisch vollzogen, vor allem angesichts der o.g. Liberalisierungsbestrebungen, wurde die Reduzierung des MWSt-Anteils vor allem durch zwei elementare Maßnahmen eingeleitet: Einerseits wurde die MWSt-Bemessungsgrenze auf 55% des BSP gekappt. Sie soll bis 1999 schrittweise auf 50% zurückgeführt werden. Zum anderen wurde eine stufenweise Senkung des einheitlichen Satzes bis auf 1% im Jahr 1999 festgelegt.

6.2 Ziele, Methoden, Beschränkungen

Angesichts der umfangreichen Aufgaben und großen Herausforderungen, die an der Jahrtausendwende auf die EU zukommen - Osterweiterung, Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, GASP und Verstärkung der innenpolitischen Zusammenarbeit, Stärkung globaler Wettbewerbsfähigkeit und neue Position in der Weltwirtschaft etc. - erscheint eine Fortführung des Status Quo der Ausgabenhöhe (Plafondierung) und des Finanzierungsmechanismus (Eigenmittelsäule), wie die Kommission in ihrem Bericht vom 7. Okt. 1998 nahelegt, nicht tragfähig.

Es gilt daher, nicht nur über Alternativen *nachzudenken*, sondern auch *vorzudenken*.

Dabei stehen auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts Reformnotwendigkeiten an. Diese sind, was neue Eigenmittelquellen angeht, im Kommissionsbericht (Europäische Kommission, 1998) und in Begg et al. 1997 ausführlich erörtert. Untersucht werden in beiden Studien - mit unterschiedlichen Kriterien und einer unterschiedlichen Empfehlungsrangfolge - folgende potentielle Eigenmittelquellen: (a) Einkommensteuer(zuschlag), (b) Quellenbesteuerung auf Zinserträge, (c) Körperschaftsteuer, (d) MWSt.(Anteile), (e) Tabak- und Alkoholsteuern, (f) Zentralbankgewinne, (g) Umweltsteuern, (h) Besteuerung von Kommunikations- und Transportleistungen.

Während Begg bei seiner Betrachtung eine sehr breite Bewertungsbasis aus mikro- und makroökonomischer, steuer- und finanzpolitischer, finanzpsychologischer und aufkommensspezifischer Sicht schafft, unterlegt die EU-Kommission ihrer Analyse der Vorschläge die Kriterien horizontaler Gleichstellung der Mitgliedstaaten, Transparenz für die Bürger (diese kann im übrigen zur Akzeptanz strikt gegenläufig sein), Bezug zu gemeinschaftlichen Politiken, Existenz einer harmonisierten Bemessungsgrundlage und Ergiebigkeit bzw. Effizienz der jeweiligen Steuern.

Die von uns nachfolgend vorgenommene Analyse prüft die gleichen Vorschläge, betont aber insbesondere solche Aspekte und Argumente (hervorgehoben), die in den oben genannten Schriften entweder gar nicht oder nur unzureichend angesprochen sind. Zudem fehlt, sowohl bei Begg et al., als auch im Kommissionsbericht, eine Beurteilung der Wirkungen der einzelnen Vorschläge auf die relative Belastungsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten.

Diese letztere ist aber gerade deshalb Desiderat, weil eine politische und ökonomische Diskussion des Pro und Contra ohne die Analyse von Belastungsunterschieden und letztlich von Nettositionsgewinnen oder -verlusten kaum möglich ist. Leider ist im zeitlichen und räumlichen Rahmen der vorliegenden Arbeit eine detaillierte Berechnung der Nettositionen bei Einführung unterschiedlicher neuer Eigenmittel nicht möglich. Was jedoch geleistet werden konnte, ist eine Analyse der relativen Belastungsverschiebungen. Dazu werden eigenständige Datensätze und Rohdaten aufbereitet, die oft nur unter großen Schwierigkeiten zu ermitteln waren. Dies mag die Präzision und Validität der Berechnungen im Detail beeinflussen, die Richtung und Größenordnung der Ergebnisse bleibt davon unberührt. Auch wurde teilweise auf Näherungsgrößen (Proxies) und Indikatoren zurückgegriffen, welche im Zuge weiterer Forschungen zu spezifizieren sind.

Vor diesem Hintergrund haben wir die folgende komparative Analyse vorgenommen:

1. Charakteristika und Hintergrund der Vorschläge?
2. Wer sind jeweils die Zensiten?
3. Welches Prinzip liegt zugrunde?

4. Welche Modellierung wird vorgeschlagen?
5. Welche Vorteile und
6. welche Nachteile hat der jeweilige Vorschlag?
7. Wie steht es um das erzielbare fiskalische Aufkommen?
8. Welche Akzeptanz kann erwartet werden?
9. Wie sieht die relative Belastung für einzelne Mitgliedstaaten aus?

6.3 Neues Terrain I: Die Akzeptanzdimension

Was den Punkt (8) angeht, so greifen wir auf die Ergebnisse einer noch unveröffentlichten Dissertation von Herrn Dipl.-Kfm. Armin Rolfink zurück: Die Finanzierung des Staates im Lichte der Bürgerpräferenzen, Aachen 1998. Herr Rolfink untersucht die Präferenzen der Bürger und Akzeptanz der Finanzierungsmittel verschiedener Steuerarten (siehe nachfolgende Tabelle). Demzufolge sind Lohn-/Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag sehr unpopulär (hohe präferierte Änderungsrate), die MWSt. ist zwar akzeptiert, ihre Erhöhung aber unerwünscht, während die Körperschaftsteuer und Kfz-Belastung leichte Erhöhungsspielräume, bei Tabak und Ökosteuern aber erhebliche Erhöhungsspielräume gegeben sind.

Tab. 19: Präferierung einzelner Steuerarten

Steuerart	Tendenz der Präferenz-äußerung	Präferierte Änderung (in %)	Mittelwert
Lohn- und Einkommensteuer	-	- 10,1	3,931
Mehrwertsteuer	+/-	- 0,1	3,003
Solidaritätszuschlag	-	- 11,8	4,003
Mineralölsteuer	+	+ 1,2	2,881
Körperschaftsteuer	+/-	+ 1,9	2,848
Gewerbesteuer	+/-	+ 1,9	2,842
Tabaksteuer	+	+ 12,9	1,931
Kfz-Steuer	+/-	+ 0,3-	2,968
Grundsteuer	+/-	- 3,5	3,320
Versicherungsteuer	+/-	- 3,8	3,355
Ökosteuern	+	+ 5,3	2,521

Quelle: Rolfink, Armin (1998): 233.

Übertragen auf unsere Tests von neuen Eigenmitteln heißt dieses, daß offenbar ESt.- und Zuschlagsmodelle wenig populär sind. MWSt.-Erhöhungen werden aus der Sicht der Bürgerakzeptanz ebenfalls nicht unbedingt präferiert, obgleich hier die Widerstände geringer ausfallen. Die Tabak- (und Alkoholbesteuerung) und die Ökosteuer sind unproblematisch und könnten gut als Alternativen zur gegenwärtigen Finanzierung dienen; dieses gilt in geringem Umfang auch für den Körperschaftsteuervorschlag. Nicht getestet

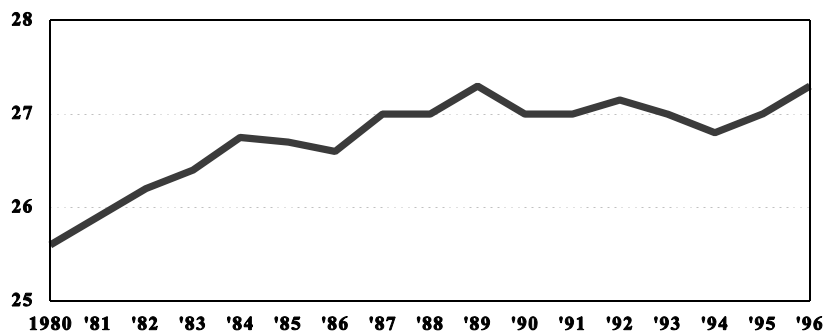
wurden Seignioragefinanzierung, Kommunikationssteuer und Quellensteuer. Während wir bei den Notenbankgewinnen wegen des Belastungsempfindens vergleichsweise hohe Akzeptanz unterstellen und bei der Zinsquellensteuer - die ja nichts anderes ist, als eine Steuer auf *Zinseinkommen* - ein geringes (Analogie zur ESt.), ist bei der Kommunikationssteuer eine Aussage nicht möglich, da sie noch nicht existiert.

6.4 Die Entwicklung der Steuerquoten der Mitgliedstaaten als Ausgangspunkt der Diskussion um die politische Konsensfähigkeit

Bevor auf die Analyse der einzelnen Vorschläge eingegangen wird, soll nachfolgend ein Überblick auf die Steuerquoten der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten gegeben werden:

1996 stieg die Steuerquote am BIP der Union um 0,2 Prozentpunkte auf 27,2% des BIP. Damit liegt sie nur knapp unter dem bisherigen Höchstwert des Jahres 1989 von 27,3%, wie die folgende Abbildung graphisch unterlegt:

Abb. 3: Anteil der Steuern am BIP der EU 1980-1996 (in %) (Quelle: Euostat 1997)



Dabei stand der damalige Höchstwert von 1989 am Ende einer langfristigen Entwicklung der 80er Jahre, die einen nahezu stetigen Anstieg der Steuerquote von insgesamt 2% aufwies. Zu Beginn der 90er Jahre schwankte die Steuerquote in einer Bandbreite von 0,5%. Im einzelnen gestaltete sich die Entwicklung der Anteile der Steuern am BIP der Union in den Jahren 1980 bis 1996 wie folgt:

Tab. 20: Anteil der Steuern am BIP der EU 1980-1996 (in %)

Jahr	Anteil der Steuern am BIP der Union	Abgaben insgesamt
1980	25,5	38,7
1981	26,0	39,2
1982	26,2	39,8
1983	26,5	40,3
1984	26,8	40,5
1985	26,8	40,6
1986	26,7	40,5
1987	27,0	41,0
1988	27,0	40,8
1989	27,3	40,9
1990	27,0	40,7
1991	27,0	41,1
1992	27,1	41,6
1993	27,0	41,9
1994	26,8	41,6
1995	27,0	42,0
1996	27,2	42,4

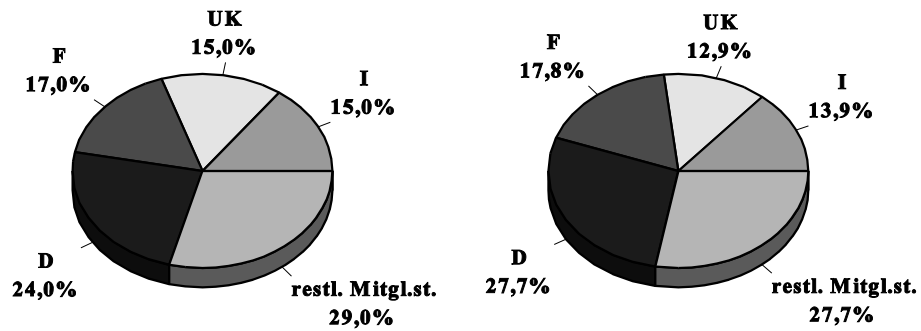
Quelle: Eurostat (1997): 2.

Da eine Gewichtung der nationalen Abgabenquoten mit dem Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten stattfindet, haben die größten Mitgliedstaaten einen entsprechend größeren Anteil am EU-Durchschnittswert zu tragen. Dementsprechend wirken sich auch die jeweiligen Veränderungen der kleineren Mitgliedstaaten nur sehr begrenzt auf den Durchschnitt der Union aus. Die aufgrund der Größenverhältnisse unterschiedlichen Gewichte der einzelnen Mitgliedstaaten werden nachfolgend dargestellt:

Abb. 4: Zusammensetzung von Steuereinnahmen und BIP (1996)

Steuereinnahmen

BIP



Quelle: Eurostat (1997): 1.

Nach obiger Abb. kristallisiert sich heraus, daß die großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien einen jeweiligen Anteil von rund 3/4 an den Steuereinnahmen, aber auch am BIP der Union tragen.

Eine genaue Aufschlüsselung der Entwicklung der Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben) in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU zeigt die nachfolgende Tabelle.

Tab. 21: Steuerstruktur und -quoten in den Mitgliedstaaten der EU (in % des BIP)

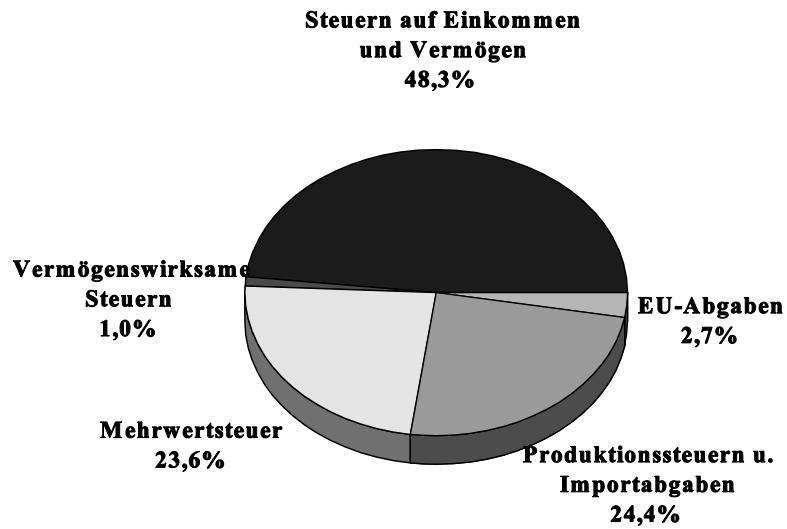
	Steuern auf Einkommen und Vermögen				Produktionssteuern und Importabgaben				Mehrwertsteuer				Steuern insgesamt			
	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996	1985	1994	1995	1996
B	19,6	17,8	18,3	18,2	4,2	5,2	5,0	5,4	6,8	6,5	6,4	6,5	32,0	31,1	31,2	31,6
DK	28,6	31,7	31,4	31,6	8,2	7,9	7,9	8,1	9,2	9,5	9,4	9,7	47,2	50,1	49,7	50,4
D	12,6	11,1	11,3	10,4	5,8	6,0	5,9	5,8	5,9	6,4	6,1	6,1	25,3	24,5	24,3	23,3
EL	5,4	6,8			14,2	7,9			0,0	6,2			20,6	22,1		
E	8,5	11,5	11,4	11,5	9,5	5,1	4,9	4,8	0,0	5,1	5,1	5,2	18,2	22,7	22,4	22,4
F	9,1	9,4	9,5	10,0	6,9	7,4	7,4	7,6	8,1	6,7	6,8	7,2	25,2	24,9	25,2	26,0
IRL	14,3	15,5	14,0	14,6	9,6	7,7	7,4	7,3	7,3	6,6	6,5	6,5	32,6	31,2	29,3	29,7
I	13,1	15,1	14,9	15,3	4,2	6,6	6,6	6,8	4,8	5,1	5,2	5,1	22,8	27,7	27,8	28,7
L	18,3	15,4	15,2	14,7	9,9	10,8	10,5	10,3	5,0	5,2	5,4	5,9	34,5	32,5	32,2	31,7
NL	12,7	14,0	13,1	13,5	4,2	5,6	5,6	5,8	6,8	6,2	6,1	6,5	25,0	27,2	26,2	27,1
A	13,0	11,7	12,5	13,6	7,4	7,8	7,5	7,3	9,3	8,2	7,5	8,0	29,8	28,0	28,3	29,7
P	7,7	8,6	9,4	10,5	13,2	7,0	7,1		0,0	6,2	7,2		21,1	23,1	24,7	
FIN	17,2	17,7	17,8	19,7	14,4	14,6	6,3	6,2	0,0	0,0	7,6	8,4	31,7	32,5	32,1	34,6
S	21,0	21,2	21,6	22,5	9,5	6,8	7,3	8,6	7,0	8,1	7,1	8,1	37,5	36,2	36,8	39,9
UK	15,5	13,7	14,6	14,6	9,7	7,2	7,6	7,5	5,3	6,6	6,5	6,6	31,7	28,4	29,7	29,6
EUR	13,1	12,8	13,0	13,1	7,1	6,7	6,5	6,6	5,7	6,3	6,3	6,4	26,8	26,8	27,0	27,2

Quelle: Eurostat (1997); eigene Berechnungen, - = Daten nicht verfügbar.

Betrachtet man die Steuerquote, so ergibt sich folgendes Bild: Dänemark hat mit 50,4% die höchste Steuerquote, gefolgt von den anderen nordischen Ländern sowie Belgien, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich und das Vereinigte Königreich, die durchweg über der EU-Durchschnittsquote von 27,2% liegen.

Wie sich die Steuerstruktur der einzelnen Mitgliedstaaten im EU-Durchschnitt zusammensetzt, zeigt uns die nachfolgende Abbildung:

Abb. 5: Steuerstruktur in den Mitgliedstaaten der EU 1996



Quelle: Eurostat (1997): 6.

6.5 Qualitative und quantitative Bewertung der Reformvorschläge zu den Eigenmitteln

Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden die Analysen der einzelnen Vorschläge in tabellarischer Form dargestellt werden; die Belastungsberechnungen sind jeweils unmittelbar dahinter dargelegt:

Europäische Körperschaftsteuer

Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • Vorläufer: Spinelli-Bericht, Grünbuch der Kommission (Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts - Künftige Methode von 1978), Colom. I Naval-Bericht (1990) • Versuche der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung: Neumark-Ausschuß (1963), Van den Tempel-Bericht (1977), Vorschläge der Kommission (1975, 1990), Ruding-Bericht (1992)
Prinzip	• <i>Belastung von Großunternehmen (multi- und transnational)</i>
Zensiten	• <i>Unternehmen in körperschaftsteuerlicher Rechtsform</i>
Modellansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Alternative 1: europaweite Körperschaftsteuer mit Erhebung auf einzelstaatlicher Ebene, Voraussetzung: einheitliche Definition des zu besteuernenden Einkommens und Anwendung harmonisierter Steuervorschriften • Alternative 2: Erhebung einer einheitlichen Körperschaftsteuer auf EU-Ebene
Akzeptanz	• <i>gut</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • ausreichend hoch dimensionierte Einnahmequelle • Vermeidung der willkürlichen Verteilung der Steuereinnahmen • Minimierung der Ausweichmöglichkeiten für Unternehmen • einfachere Verwaltung der Unternehmenssteuern möglich (in bezug auf Manipulation der Transferpreise, unzureichende Kapitalausstattung) • <i>die Zensiten profitieren besonders vom Binnenmarkt</i> • <i>Großunternehmen schaffen wenig Arbeitsplätze</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlen einer harmonisierten Bemessungsgrundlage sowie unterschiedliche zugrunde liegende Systeme: System mit gespaltenem Steuersatz, Separation- oder Anrechnungsverfahren • verwaltungstechnische Probleme für diejenigen Länder, die die Besteuerung der Unternehmensgewinne in die Besteuerung der persönlichen Einkommen integriert haben. • sehr konjunkturanfällig • Geringe Transparenz und damit mangelnde Berücksichtigung des Prinzips der Verantwortlichkeit • <i>internationaler Steuerwettbewerb nimmt in der EU durch einheitliche Besteuerung ab, zwischen EU und anderen Wirtschaftsräumen aber zu</i> • <i>nicht alle Unternehmen, sondern nur Körperschaften werden betroffen.</i> • <i>neutral wäre eine allgemeine Unternehmenssteuer</i> • <i>Verteilungseffekte sind unscharf</i> • <i>Sätze und Systeme / Bemessungsgrundlage sind nicht harmonisiert</i>
Belastungsrechnung	• <i>Vergleich der Körperschaftssteuerbelastung: siehe nachfolgende Tabelle</i>
Positionsveränderung	• <i>Vier der bisherigen Nettozahler (Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien) würden aufgrund relativ geringer Anteile des Körperschaftsteueraufkommens am nationalen BIP entlastet; der Nettozahler Niederlande würde dagegen relativ stärker belastet werden. Gegenüber den größten Nettoempfängerstaaten verhielte sich die Einführung einer EU-Körperschaftsteuer eher neutral.</i>

Ergiebigkeit

- Bei Erhebung einer einheitlichen Körperschaftsteuer auf EU-Ebene könnte man mit Einnahmen in Höhe von ca. 6% des BSP aller Mitgliedstaaten rechnen. Zur Deckung des Finanzbedarfs der EU wäre nur knapp 1/6 davon erforderlich => Aufteilung der Mittel zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.

Tab. 22: Belastungsvergleich der Körperschaftsteuern der EU-15

	Körperschaftsteuer (in % des nat. BIP)	Ranking*
Deutschland	0.96	1
Frankreich	1.6	2
Italien	1.72	3
Österreich	1.8	4
Spanien	2.01	5
Portugal	2.07	6
Dänemark	2.34	7
Schweden	2.67	8
Belgien	3.18	9
Großbritannien	3.21	10
Irland	3.26	11
Niederlande	4.16	12
Luxemburg	4.23	13
Finnland	18.51	14
Griechenland	keine Daten verfügbar	-

Quelle: Eigene Berechnungen, statistische Basisdaten siehe Anhang.

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

Geldschöpfungsgewinne der Zentralbanken

Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • Seigniorage-Gewinne stellen eine wichtige Einnahmequelle für die Mitgliedstaaten dar. • Konzeptionell unterschiedliche Ermittlung dieser Einnahmen: (1) Zugrundelegung der Geldmenge des Landes (im Umlauf befindliche Banknoten und Münzen sowie Kassenbestände der Geschäftsbanken); (2) Ermittlung der Differenz zwischen Marktzinsen, die der Zentralbank aus erworbenen Forderungen zufließen, und den Zinsen für in den Verkehr gebrachte Passiva. • Mit Einführung des Euro als europäische Einheitswährung gehen den Mitgliedstaaten Seigniorage-Gewinne verloren.
Prinzip	<ul style="list-style-type: none"> • <i>teilweise Gewinnabführung</i>
Zensiten	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Institutionen statt Personen (EZB/Finanzministerium der Mitgliedstaaten)</i>
Modellansätze	<ul style="list-style-type: none"> • einfache Verwaltung, ESZB müßte lediglich die Gewinne bereitstellen
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> • <i>hoch</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • Es besteht in einem einheitlichen Währungsgebiet kein brauchbarer Schlüssel für die Aufteilung der Seigniorage-Einnahmen auf die Mitgliedstaaten. • Bei anderweitiger Verwendung der Seigniorage-Gewinne, wie z.B. bei der Aufteilung auf einzelne Mitgliedstaaten könnte die gleiche Wirkung wie beim "Rotterdam-Antwerpen-Effekt" im Bereich der Zolleinnahmen entstehen. • keine Erhebungskosten • geringes Fühlbarkeit • fiskalisches Resultat gemeinsamer europäischer Politik: EMU. • <i>keine neue Steuer</i> • <i>keine Extra-Belastung, die in der ersten Runde fühlbar ist (eventuelle Einnahmelücke, die im Mitgliedstaat zu schließen ist)</i> • <i>Gewinn auf EU-Politik (WWU) bezogen</i> • <i>einige Staaten werden in der WWU Teile ihrer Seigniorageeinnahmen verlieren => Neuordnung also sowieso vonnöten</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • relativ geringes Aufkommen => könnte lediglich zur Aufstockung der vorhandenen Eigenmittel dienen • Degressiver Verlauf der Einnahmen denkbar, wenn durch die Einführung der Einheitswährung der bargeldlose Zahlungsverkehr zunimmt und sich der Bargeldbestand des Publikums verringert. • unklare Verteilungseffekte • Entstehung politischer Probleme, weil nicht alle Mitgliedstaaten an der WWU teilnehmen • mangelnde Transparenz für den Steuerzahler, Grundsatz der Verantwortlichkeit geht verloren. • <i>nicht alle Mitgliedstaaten nehmen an der WWU teil</i> • <i>politisch nicht unproblematisch, da Mitgliedstaaten mit Rückflüssen nach Verteilungsschlüssel in ihre Haushalte rechnen</i>
Belastungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>siehe nachfolgende Tabelle</i>
Positionsveränderung	<ul style="list-style-type: none"> • Bisherige Nettozahler Deutschland, Niederlande, Österreich, Italien und Schweden würden durch einen im Vergleich zu ihrem Anteil an der monetären Basis der EU zu geringen Anteil am Grundkapital der EZB stärker belastet. Frankreich und Großbritannien wären dagegen die großen Gewinner.
Ergiebigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • <i>relativ geringes Aufkommen im Vergleich zum EU-Bedarf => lediglich als ergänzende Einnahmequelle geeignet</i> • Schätzungen belaufen sich auf 0,4% des BSP der EU mit rückläufiger Entwicklung, wenn die Inflation durch die WWU erfolgreich gedämpft werden kann.

Tab. 23: Umverteilung der Geldschöpfungsgewinne

	Anteil am BIP in %	Anteil an der gesamten monetären Basis der EU in %	Division Spalte 2 / 1	Anteil am Grundkapital der EZB in %	kumulierter Saldo in Mrd. ECU	Ranking
Großbritannien	14,63	6,86	0,47	14,75	12,1	1
Frankreich	17,37	8,96	0,52	16,73	11,91	2
Portugal	1,02	1,26	1,24	1,95	1,02	3
Belgien	2,88	2,45	0,85	2,88	0,67	4
Luxemburg	0,19	0,03	0,16	0,15	0,19	5
Irland	0,94	0,77	0,82	0,84	0,11	6
Finnland	1,91	1,48	0,77	1,40	-0,12	7
Griechenland	1,28	2,48	1,94	2,01	-0,72	8
Dänemark	2,10	2,2	1,05	1,68	-0,8	9
Schweden	3,21	3,25	1,01	2,67	-0,89	10
Niederlande	4,45	5,13	1,15	4,3	-1,28	11
Österreich	2,41	3,33	1,38	2,38	-1,46	12
Italien	15,64	17,53	1,12	15,03	-3,83	13
Spanien	7,36	11,36	1,54	8,79	-3,95	14
Deutschland	24,61	32,91	1,34	24,48	-12,92	15

Quelle: Gretschmann, K. (1997), eigene Berechnungen.

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

Verbrauchssteuern auf Alkohol und Tabak

Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung der Verbrauchssteuern auf Alkohol und Tabak war bereits Bestandteil des ursprünglichen Binnenmarktprogramms; ging aufgrund des Widerstands der Mitgliedstaaten nur schleppend voran, wurde aber erneut im Rahmen des Binnenmarkt" (1997) als Minimumsollsteuer akzeptiert.
Prinzip	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Belastung speziellen (unerwünschten) Verbrauchs</i>
Zensiten	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Alkohol- und Tabaknutzer</i>
Modellansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung der EU am entsprechenden Steueraufkommen der jeweiligen Mitgliedstaaten, Vor.: weitere Fortschritte bei der Verständigung im Hinblick auf eine EU-weit harmonisierte Bemessungsgrundlage
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> • <i>hoch</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • geringe Einführungskosten, da die Erhebung bereits durch die Mitgliedstaaten erfolgt • Garantie ausreichender und stabiler Einnahmen • erzieherische Funktion, da die Steuer dem Konsum demeritorischer Güter entgegenwirkt, die soziale Kosten verursachen • <i>Verkoppelung mit gesundheitspolitischen Argumenten</i> • <i>preisunelastisch - aufkommensstabil</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • zweifelhafte Steuergerechtigkeit • Steuersätze müßten in bestimmten zeitlichen Abständen angepaßt werden, um die Teuerungsrate oder Veränderungen des Ausgabeverhaltens zu berücksichtigen • Beim Verbrauch dieser Güter besteht eine negative Korrelation zum Pro-Kopf-Einkommen, so daß es sich um eine regressive Steuer handelt. • Unterschiedliche Präferenzen könnten zu starkem Widerstand der einzelnen Mitgliedstaaten führen. • <i>Steuerbasis schmal, daher hohe Sätze nötig</i> • <i>unterschiedliche nationale Belastung in Mitgliedstaaten</i>
Belastungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>(Alkohol + Tabak) / Anteil nat. BIP am EU-BIP, siehe nachfolgende Tabelle</i>
Positionsveränderung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Die Nettozahlerstaaten Italien, Österreich und die Niederlande würden von dieser Art der EU-Finanzierung profitieren, Staaten wie Finnland, Großbritannien und Irland würden überproportional belastet werden.</i>
Ergiebigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Bei einer Besteuerung von 0,15 ECU je Schachtel Zigaretten würde ein Aufkommen im Umfang von 0,3% des BSP der Gemeinschaft bereitstehen. • Würden Einnahmen sämtlicher Tabaksteuern an die EU fließen, so würde dies 0,6% des BSP der Union entsprechen.

Tab. 24: Belastungsvergleich der Tabak- und Alkoholsteuern der EU-15

	Tabaksteuer in % des BIP	Alkoholsteuer in % des BIP	Summe in % des BIP	Ranking*
Belgien	0.51	0	0.51	1
Italien	0.07	0.6	0.67	2
Österreich	0.53	0.15	0.68	3
Niederlande	0.47	0.23	0.70	4
Spanien	0.55	0.19	0.74	5
Frankreich	0.74	0.04	0.78	6
Deutschland	0.58	0.22	0.80	7
Portugal	0.77	0.16	0.93	8
Schweden	0.42	0.68	1.10	9
Dänemark	0.73	0.44	1.17	10
Luxemburg	1.51	0.18	1.69	11
Finnland	0.56	1.23	1.79	12
Großbritannien	1.09	0.82	1.91	13
Irland	1.21	1.25	2.46	14
Griechenland	keine Daten verfügbar	keine Daten verfügbar	keine Daten verfügbar	-

Quelle: Eigene Berechnungen, statistische Basisdaten siehe Anhang.

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

Europäische Zins-/ Kapitalertragsquellensteuer

Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebung auf Dividenden- und Zinseinkünfte • Vorschlag der EU-Kommission 1989: gemeinschaftliche Quellensteuer auf Zinseinkünfte aus Kapitalanlagen. Scheiterte am Widerstand des Vereinigten britischen Königreichs und Luxemburgs.
Prinzip	• <i>Belastung einer speziellen Einkommensart</i>
Zensiten	• <i>Kapitaleinkommensbezieher</i>
Modellansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Steuersatz: 15% auf Zinsen aus Anleiheobligationen sowie auf Bank- und Spareinlagen, deren Schuldner Ansässiger eines Mitgliedsstaates ist. • Ausnahme: Eurobond-Anleihen
Akzeptanz	• <i>eher gering</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung der durch das gegenwärtige Gefälle der Besteuerung von Kapitaleinkünften bestehenden Verzerrungen von Portfolio-Investitionsströme in der EU • entspricht dem Grundsatz einer gerechten Lastenverteilung • Vereinheitlichung des europäischen Kapitalverkehrs • Minimierung des Risikos von Kapitalverlagerung und Steuerausweichung • <i>politisch konsensfähig auf EU-Ebene (Kommissionsvorschlag vom 20.5.98 - 20 % Mindestsatz)</i> • <i>progressive Umverteilungswirkung (Kapitalbesitzer meist in höheren Einkommensklassen)</i> • <i>Verbindung mit einer weiteren Kapitalliberalisierung</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • Benachteiligung der europäischen Finanzzentren bei der Beschaffung von ausländischem Kapital für Portfolioinvestitionen => Anreiz für die Bürger der EU, ihre Gelder andernorts anzulegen • Unerwünschte Auswirkungen auf das Angebot an finanziellen Mitteln in der EU und damit auf das langfristige Wirtschaftswachstum, d.h. höhere Zinsbelastungen => höhere Kapitalkosten => Investitionen ↓ • Quellensteuereinnahmen nur bei relativ hohen Steuersätzen ausreichend, um den Finanzbedarf der EU zu decken. • aufgrund relativ starker Schwankungen keine stabile Einnahmequelle • <i>Dänemark, Luxemburg, Niederlande haben keine solche Steuer</i> • <i>Kapital ist extrem mobil - Ausweichreaktionen gefährden Ergiebigkeit</i>
Belastungsrechnung	• <i>Vergleich der Nat. Savingsrate/BIP, siehe nachfolgende Tabelle</i>
Positionsveränderung	• <i>Die bisherigen Nettozahlerstaaten Deutschland und Österreich würden durch die Einführung einer europäischen Zins- und Kapitalertragsquellensteuer aufgrund vergleichsweise hoher Sparquoten überdurchschnittlich belastet. Auf der anderen Seite erführen die Nettozahlerstaaten Großbritannien und vor allem Schweden durch die Einführung einer solchen Steuer eine relative Entlastung.</i>
Ergiebigkeit	• <i>relativ geringes Aufkommen im Vergleich zum EU-Bedarf => lediglich als ergänzende Einnahmequelle geeignet</i>

Tab. 25: Belastungsvergleich der Zins- und Kapitalertragsteuern der EU-15

	Sparquote**	Ranking*
Schweden	14.3	1
Dänemark	14.8	2
Finnland	14.9	3
Irland	14.9	3
Großbritannien	15.1	5
Italien	17.1	6
Belgien	17.8	7
Frankreich	19.1	8
Niederlande	19.7	9
Spanien	19.8	10
Griechenland	20.9	11
Deutschland	22.2	12
Österreich	24.1	13
Luxemburg	24.4	14
Portugal	25.8	15

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

**Mangels statistischer Daten wurde auf die Investitionsquote als Proxy für die Sparquote zurückgegriffen.

Anteil an der Mehrwertsteuer

Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • MWSt bildet den derzeitigen Kern des EU-Eigenmittelsystems • Zielvorstellung: Ablösung der dritten und vierten Einnahmequelle durch eine EU-weite MWSt. • Grundlage bildet der Langes-Bericht des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments (1994): Splittung und getrennte Bestimmung der den Verbrauchern der Mitgliedstaaten auferlegten MWSt. in einen EU-Bestandteil (hier wären Kommission und Parlament verantwortlich) mit MWSt-Satz von 1,5% für Bedarfsgüter, 3% für alle übrigen Waren und Dienstleistungen) sowie einen nationalen Bestandteil (verantwortlich wären hier die Parlamente der einzelnen Staaten).
Prinzip	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Belastung der Einkommensverwendung</i> • <i>Besteuerungstechnisch: Wirtschaftsverkehr</i>
Zensiten	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Konsumenten und Verbraucher</i>
Modellansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Grundzüge im Sinne des Langes-Bericht • Begleitet von verschiedenen möglichen Korrekturmechanismen zur Herstellung einer gerechten Lastenverteilung: <ol style="list-style-type: none"> (1) Mechanismus zur Abstufung der MWSt. oder zur Anpassung des BSP (Europäische Kommission 1978, unter Rückgriff auf Mc-Dougall-Bericht, 1977); (2) Vorschlag einer 100%igen Bereinigung (Denton, 1983); (3) Korrektur auf Basis des BSP oder der Bevölkerungszahl
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> • <i>neutral, aber kaum Erhöhungsspielräume</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • aufkommenselastische Einnahmequelle • Bemessungsgrundlage EU-weit zum großen Teil harmonisiert • keine zusätzlichen Verwaltungskosten => kann direkt anhand von Steuererklärungen erhoben werden • hohe Akzeptanz beim EU-Bürger, da es sich bei der MWSt. um eine bereits bekannte Steuer handelt • <i>Belastung des Verbrauchs und Förderung des Sparens = Kapitalbildung</i> • <i>klarer Binnenmarktbezug</i> • <i>alte Steuer = gute Steuer</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • regressive Effekte der Besteuerung • Abhängigkeit von einer Reihe von Einflußgrößen: vom Verhältnis des privaten Verbrauchs zum BSP, des öffentlichen Verbrauchs zum privaten Verbrauch und der Nettohandelsbilanz bei Industriegütern • gegen eine aufgeteilte MWSt. sprechen Grundprobleme des Verbundsystems • <i>regressive Verteilungswirkungen</i> • <i>Sätze und Bemessungsgrundlage nicht vollständig harmonisiert</i> • <i>negative Multiplikatorwirkung $D \downarrow \rightarrow Y \downarrow$</i> • <i>zyklische Variabilität</i>
Belastungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>MWSt-Bemessungsgrundlage / BIP, siehe nachfolgende Tabelle</i>
Positionsveränderung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Die Gegenüberstellung zeigt uns, daß die großen EU-Nettozahler auch bei einer volumenmäßigen Erweiterung des Mehrwertsteueranteils wiederum am stärksten betroffen wären. Eine im Sinne dieser Staaten angestrebte Nettopositionsveränderung würde ausbleiben, vielmehr würden sich die bereits bestehenden Strukturen weiter erhärten.</i>
Ergiebigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • <i>vergleichsweise hohe Ergiebigkeit</i>

**Tab. 26:
am**

**Ranking der Mitgliedstaaten auf Basis der Anteile der MWSt-Bemessungsgrundlage
am BIP**

	Ranking der Anteile der MWSt-Bemessungsgrundlage am BIP
Italien	1
Griechenland	2
Belgien	3
Frankreich	4
Schweden	5
Spanien	6
Frankreich	7
Niederlande	8
Großbritannien	9
Finnland	10
Dänemark	11
Luxemburg	12
Österreich	13
Deutschland	14
Portugal	15

Quelle: Eigene Berechnungen, statistische Basisdaten siehe Anhang.

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

CO₂-/Energiesteuer

Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • erstes Aufgreifen einer Energiesteuer im von der Kommission vorgelegten Grünbuch "Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts - Künftige Methode (1978) • Sehr große Spannbreite der Möglichkeiten von einer weitreichenden Besteuerung des Energieverbrauchs und nachweisbarer Formen der Umweltbelastung bis zur wesentlich enger gefaßten Besteuerung einzelner Schadstoffemissionen.
Prinzip	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Belastung des Umweltverbrauchs</i>
Zensiten	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nutzer von knappen Umweltgütern (Energie)</i> • <i>Emissionserzeuger</i>
Modellansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Vorschlag der Kommission zur Einführung einer CO₂-Steuer: Belegung der Energie eines Fasses Rohöl mit 3 US-\$ und Steigerung auf 10 US-\$ im Jahr 2000. Berücksichtigung des Energiegehalts und der CO₂-Intensität zu gleichen Teilen.
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> • <i>hoch</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von externen Effekten in benachbarten Gebieten (Eindämmung des "Trittbrettfahrens") • Einflußnahme auf das Umweltverhalten der Bevölkerung => Reduzierung des übermäßigen Verbrauchs umweltbelastender Energieträger. • <i>Internalisierung von externen Effekten</i> • <i>Erzeugung umweltfreundlichen Verhaltens</i> • <i>politisch konsensfähig</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • mögliche Unvereinbarkeit der anvisierten Zielvorstellungen der einzelnen Mitgliedstaaten • regionale Verteilung des Ökosteuer-Aufkommens sehr willkürlich • hohe Einführungskosten durch notwendige Bereitstellung von Meßanlagen • vermutlich degressiver Verlauf des Aufkommens, d.h. das Steueraufkommen wird im Zeitablauf abnehmen. • <i>Energiekosten steigen im internationalen Vergleich (Wettbewerbseffekte)</i> • <i>neue Steuer</i> • <i>Zielkonflikt zwischen fiskalischer und umweltpolitischer Zielsetzung kann zur Reduktion der Bemessungsgrundlage führen¹</i>
Belastungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • CO₂-Steuer in Höhe von 10 US-\$ je Faß Rohöl Einnahmen von ca. 1,1% des BSP erbringen • <i>(CO₂-Ausstoß + Energieverbrauch) / Anteil nat. BIP am EU-BIP, siehe nachfolg. Tab.</i>
Positionsveränderung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Schweden, Frankreich, Österreich, Italien und in geringerem Maße auch Finnland würden aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen CO₂-Belastung im Vergleich der EU-15 relativ besser gestellt werden. Negative Positionsveränderungen würden sich vor allem für Luxemburg und Portugal ergeben, die die mit Abstand höchsten CO₂-Belastungen aller EU-Staaten aufweisen.</i>

¹ Wenn nämlich die Umweltsteuer greift, verringern die Zensiten ihren Umweltverbrauch, was beabsichtigt, dann geht also die Bemessungsgrundlage zurück, was fiskalisch unvorteilhaft ist => t * B = T, wenn B ↓ T ↓ t ↑. Es müßten daher die Steuersätze in immense Höhen getrieben werden.

Ergiebigkeit

• *Erosion der Steuerbasis würde bei Verzicht auf Steuersatzanpassungen zu einem stetig abnehmenden Steueraufkommen führen. Die CO₂-Steuer wäre daher nur bedingt als Einnahmequelle geeignet.*

Tab. 27: Belastungsvergleich der CO₂/Energiesteuer der EU-15

	CO₂-Belastungsindikator	Ranking
Schweden	16,82	1
Frankreich	20,03	2
Österreich	23,65	3
Italien	25,90	4
Dänemark	28,57	5
Finnland	29,32	6
Spanien	32,34	7
Irland	34,04	8
Deutschland	34,50	9
Großbritannien	36,36	10
Niederlande	38,43	11
Belgien	38,54	12
Portugal	47,06	13
Luxemburg	47,37	14
Griechenland	60,94	15

Quelle: Eigenen Berechnungen, statistische Basisdaten siehe Anhang

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

Zuschlag auf die Einkommensteuer

Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • weitverbreitetste Methode der Aufbringung finanzieller Mittel
Prinzip	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Leistungsfähigkeit ausgedrückt in „comprehensive income“</i>
Zensiten	<ul style="list-style-type: none"> • <i>natürliche Personen</i> • <i>Personengesellschaften / Unternehmen / Freiberufler</i>
Modellansätze	<ul style="list-style-type: none"> • prinzipiell sind zwei unterschiedliche Ansätze denkbar: (1) Zuschlag auf die von den einzelnen Mitgliedstaaten erhobene Einkommensteuer; oder (2) alljährliche Zahlungen jedes Mitgliedstaates an die EU, entsprechend der jeweiligen Anteile am BSP der EU.
Akzeptanz	<ul style="list-style-type: none"> • <i>negativ</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • ausreichendes Einnahmearkommen • hohe Aufkommenselastizität • Koppelung der Beiträge der Mitgliedstaaten an ihre Leistungsfähigkeit • <i>Transparenz; EU-Komponente identifizierbar</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • erhebliche Hindernisse durch stark divergierende Zielvorstellungen der einzelnen Mitgliedstaaten (Bsp. der Redistribution) • Fehlen einer harmonisierten Bemessungsgrundlage könnte zu einer unausgewogenen Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten führen. • Verlust nationaler Souveränität • Einschränkung der im Stabilitätspakt verankerten steuerpolitischen Autonomie • <i>Steuerwiderstand / Hinterziehung hoch</i> • <i>Steuerausweichung (grenzüberschreitend)</i> • <i>Tarifverlauf und Bemessungsgrundlage national unterschiedlich</i> • <i>Verschaltung mit nationaler Einkommensteuer schwierig</i> • <i>interpersonelle und interregionale Inzidenz überlappend</i>
Belastungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vergleich der Einkommensteuer / BIP - Quoten, siehe nachfolgende Tabelle</i>
Positionsveränderung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Auf Basis des o.g. Rankings ergeben sich differenzierte Effekte für die unterschiedlichen Mitgliedstaaten. Während die Nettozahler Frankreich und Deutschland von der ergänzenden Einnahme auf Einkommen und Vermögen relativ wenig belastet werden würden, würden Finnland und Schweden sehr stark in Anspruch genommen werden, die übrigen Nettozahler Großbritannien, Österreich und Italien befinden sich dagegen in mittlerer Position.</i>
Ergiebigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • <i>vergleichsweise hohe Ergiebigkeit</i>

Tab. 28: Ranking der EU-Mitgliedstaaten auf Basis der Steuern auf Einkommen und Vermögen am BIP

	Anteile der Einkommens- und Vermögensteuer in % des BIP	Rangfolge
Griechenland	6,8	1
Frankreich	10,0	2
Deutschland	10,4	3
Portugal	10,5	4
Spanien	11,5	5
Niederlande	13,5	6
Österreich	13,6	7
Großbritannien	14,6	8
Irland	14,6	8
Luxemburg	14,7	10
Italien	15,3	11
Belgien	18,2	12
Finnland	19,7	13
Schweden	22,5	14
Dänemark	31,6	15

Quelle: Eigene Berechnungen, statistische Basisdaten siehe Anhang.

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

Neuartige Kommunikation-/ Transportsteuern

Charakteristika	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung des Binnenmarktes hatte u.a. die Zunahme des Verkehrs- und Kommunikationsvolumens in der EU zur Folge. • Rechtlicher Rahmen des Verkehrs- und Kommunikationsbereichs wird zunehmend auf europäischer Ebene gesetzt.
Prinzip	• <i>neue und zukunftssträchtige Wertschöpfung erfassen</i>
Zensiten	• <i>Nutzer von Transport-/Kommunikationsleistungen</i>
Modellansätze	<ul style="list-style-type: none"> • Objekte einer EU-weiten Kommunikationssteuer könnten u.a. der Luftverkehr sowie die Telekommunikation sein. • 3 mögliche Kommunikationssteuern: (1) Besteuerung der Telefonanschlüsse (inkl. Mobilfunk) (2) Luftverkehrssteuern, (3) Computerbenutzung-/Internet
Akzeptanz	?, <i>wir vermuten eher niedrig</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • Aufkommenselastische Einnahmequelle, die bei entsprechender Gestaltung die Deckung des gesamten Finanzbedarfs ermöglicht. • Positiver Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit und anfänglich geringe Kosten für die Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa. • geringe Erhebungskosten • Gefahr der Steuerhinterziehung bzw. des -betrugs sind sehr gering • hohe Transparenz • Bezug zur EU-Politik: Grenzüberschreitende Mobilität von Gütern, Devisen und Personen • <i>Gewinn grenzüberschreitend und mobilitätsorientiert (EU-Binnenmarkt)</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • unklare Verteilung des Steueraufkommens • die Einnahmen lassen sich nur schwer nach Mitgliedstaaten aufschlüsseln • widerspricht dem Geist der Freizügigkeit des Binnenmarktes • Steht im Gegensatz zum langfristigen Ziel der EU, ihre Wettbewerbsfähigkeit fürs 21. Jhd. zu stärken. • <i>Steuer auf Kommunikation und Transport, d.h. Mobilität ist allokativ unerwünscht, da beides behindert wird</i> • <i>Wert- oder Mengensteuer hier unklar</i> • <i>hohe Kosten der Einführung</i>
Belastungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittliche Besteuerung eines Telefonanschlusses mit ca. 40 ECU/Jahr würden Einnahmen in Höhe von 10 Mrd. ECU erbringen (bei Preisen von 1997). • Schätzungen belaufen sich auf rund 10 Mrd. ECU (zu Preisen 1997) bei Flughafenreisesteuern. • <i>Zahl d. Telefonanschlüsse / Anteil nat. BIP am EU-BIP</i> • <i>Flugaufkommen / Anteil nat. BIP am EU-BIP, siehe nachfolgende Tabelle</i>
Positionsveränderung	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Luftverkehr: Hinsichtlich der Belastung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Einführung einer Transportsteuer ergibt sich anhand einer Betrachtung des Luftverkehrs ein uneinheitliches Bild. Während die Nettozahlerstaaten Großbritannien und Italien entlastet würden, wäre der Nettozahler Niederlande einer der Verlierer. Ebenso befinden sich unter den Nettoempfängerstaaten Gewinner (z.B. Irland) und Verlierer (z.B. Griechenland).</i> • <i>Kommunikation: Auch hier läßt sich keine eindeutige Tendenz zwischen Nettozahlern und -empfängerstaaten identifizieren. Die Belastung der Mitgliedstaaten ist heterogen.</i>
Ergiebigkeit	• <i>lediglich als ergänzende Einnahmequelle geeignet</i>

Tab. 29: Belastungsvergleich der Kommunikations-/ und Transportsteuern der EU-15

	Luftverkehrsindikator	Ranking
Großbritannien	-65,55	1
Italien	-49,23	2
Finnland	-15,71	3
Irland	0,00	4
Österreich	0,00	5
Schweden	0,00	6
Dänemark	0,00	7
Spanien	14,13	8
Frankreich	26,60	9
B/Lux	34,20	10
Deutschland	68,26	11
Portugal	73,53	12
Niederlande	760,90	13
Griechenland	792,19	14

Quelle: Eigene Berechnungen, statistische Basisdaten siehe Anhang.

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

	Kommunikationsindikator	Ranking
Luxemburg	531,58	1
Irland	1127,66	2
Schweden	1264,80	3
Dänemark	1319,05	4
Finnland	1324,61	5
Frankreich	1341,39	6
Österreich	1549,79	7
Italien	1556,91	8
Belgien	1572,92	9
Griechenland	1601,56	10
Niederlande	1662,92	11
Großbritannien	1715,65	12
Deutschland	1820,40	13
Portugal	1823,53	14
Spanien	2133,15	15

Quelle: Eigene Berechnungen, statistische Basisdaten siehe Anhang.

*Anmerkung: Rang 1 wurde dem Mitgliedstaat mit der geringsten Belastung zugeordnet.

Die verschiedenen Vorschläge werfen aber auch eine Reihe von grundsätzlichen Fragen auf: (1) Die Struktur der Steuereinnahmen divergiert zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten. Welche Mitgliedstaaten sind von welchen Modifikationen der o.g. Steuern vornehmlich betroffen? Lässt sich dabei eine prinzipielle Separation in die Nord- und Südstaaten treffen oder die Nettozahler und -empfänger oder verteilen sich die Wirkungen strukturlos über verschiedenste Mitgliedstaaten? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus hinsichtlich der politischen Konsensfähigkeit? (2) Ist ein Trenn- oder Verbundsystem in einem künftigen EU-Finanzierungssystem zu bevorzugen. Dabei wird aus Sicht der Finanzautonomie der EU einem Trennsystem (also eigenständigen und ausschließlichen Einnahmequellen) für die europäische Ebene der Vorzug zu geben sein. Aus Praktikabilitäts- und Akzeptanzgründen, wäre ein Verbundsystem zu bevorzugen, da es im Sinne eines rekursiven Reformansatzes auf bestehende Strukturen Rückgriff nimmt. Der Veränderungsschock bleibt damit kleiner.

Folgende Tabelle stellt die sich aus unserer analytischen Untersuchung ergebende Gesamtübersicht der Bewertung der einzelnen Eigenmittelreformvorschläge im Vergleich zu den bereits vorliegenden Evaluierungen dar:

Tab. 30: Rangordnung der möglichen Eigenmittelquellen: Ergebnisse von vier Studien

	European Economy	Begg et al.	Keerl	Gretschmann et al. (quantitativ)	Gretschmann et al. (qualitativ)
CO ₂ -/Energiesteuer	1	6	2	2	6
Modulierte MWSt.	3	1	1	8	5
Verbrauchssteuern auf Tabak, Alkohol und Mineralöl	4	3	4	4**	3**
Körperschaftsteuer	2/3	4	3/4	1	1
Steuer auf Verkehrs- u. Telekommunikationsdienstleistungen	-*	2	-*	5	8
Einkommensteuer	5	5	5	6	7
Quellensteuer auf Zinserträge	4	7	2	7	4
EZB-Gewinne aus der Notenausgabe	2	8	3	3	2

Zusammenstellung nach Europäische Kommission (1998) und eigene Berechnungen.

*- = Daten nicht verfügbar.

**Ranking basiert auf einer ausschließlichen Betrachtung des Tabak- und Alkoholverbrauchs.

Die quantitative Bewertung (siehe vorletzte Spalte) stellt die Umverteilungswirkungen der einzelnen Einnahmearten im Hinblick auf eine Entlastung der Nettozahlerstaaten in den Vordergrund. Nach unseren Untersuchungen nimmt dabei die Körperschaftsteuer die Spitzenposition ein, gefolgt von der CO₂-/Energiesteuer und der Einstellung der EZB-Gewinne in den EU-Haushalt. Unsere abschließende, qualitative Gesamtbewertung (siehe letzte Spalte) umfaßt neben den quantitativen Aspekten auch darüber hinausgehende Gesichtspunkte wie Akzeptanz, Ergiebigkeit sowie allgemeine Vor- und Nachteile (siehe vorstehende tabellarische Analysen). Hiernach ergäbe sich eine leicht differenziertere Reihenfolge: Während die Körperschaftsteuer und die Gewinnabführung durch die EZB unverändert positiv bewertet werden, kann die CO₂-/Energiesteuer nach Abwägung aller Vor- und Nachteile nur als bedingt geeignet beurteilt werden. Dagegen verbessern sich die speziellen Verbrauchsteuern im Vergleich zum rein quantitativen Ranking.

In Relation zu den in der Tabelle ebenfalls aufgeführten Untersuchungen schätzen wir die Einführung einer europäischen Körperschaftsteuer positiver ein, wohingegen wir eine europäische Mehrwertsteuereinführung im Gegensatz zu den anderen Arbeiten nicht uneingeschränkt empfehlen können.

6.6 Neues Terrain II: Europäische Tobin-Steuer?

Obwohl ein vergleichsweise alter Vorschlag, scheint gegenwärtig der vom Altmeister keynesianischer Ökonomie, James Tobin, 1978 vorgelegte Vorschlag einer Besteuerung von kurzfristigen, insbesondere spekulativen Kapitalbewegungen durch eine Transaktionssteuer neue Aktualität zu erhalten. Angesichts (a) der seit Mitte 1998 ausgeprägten globalen Finanzmarktkrisen; (b) des Zusammenbruchs eines (LTCM) und der Erschütterung mindestens eines weiteren (Tiger-Fund) großen Hedge-Funds; (c) einer veränderten Perspektive führender Ökonomen - wie Paul Krugman oder Joseph Stiglitz - und Institutionen, wie IWF und Weltbank; (d) eines neuen sozialdemokratischen Grundkonsenses in den EU-Mitgliedstaaten zur Bändigung von ultraliberalisierten Kapitalmärkten, erlebt diese sogenannte Tobin-Steuer eine Renaissance. Während frühere Bewertungen, etwa in OECD 1995 und IMF 1995 eher zurückhaltend bis skeptisch ausfallen, scheint der Vorschlag angesichts der jüngeren krisenhaften Ereignisse, heute neu und anders bewertet zu werden.

Worum geht es und was könnte die Tobin-Steuer als EU-Eigenmittel leisten?

Angesichts eines täglichen Transaktionsvolumens von ca. 1,3 Bill. US-\$ *pro Tag* an den internationalen Finanzmärkten und eines Welthandelsvolumens von ca. 4 Bill. US-\$ *pro Jahr* wird an den Finanzmärkten in nur 3 Tagen der Gegenwert des gesamten Jahreswelthandels umgeschlagen. Dies impliziert eine gefährliche Volatilität im Bereich insbesondere *kurzfristiger* Kapitalbewegungen (Portfolioinvestments). Daß sich der Abfluß dieser Kapitalströme fatal auf ganze Volkswirtschaften auswirken kann, zeigen die Mexikokrise, die Asienkrise und die derzeit in Brasilien lauernden Gefahren, die entweder dramatische Abwertungen oder aber unhaltbare hohe Zinssätze erzwingen. Daß hier nicht zuletzt die sogenannten Hedge-Funds mit ihren unglaublichen "Hebelwirkungen" (leverage effects) enorme Risiken für die Weltwirtschaft ins System einbringen, wird gegenwärtig zunehmend deutlich.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt die Tobin-Steuer auf internationale Transaktionen, "Sand ins Getriebe" der internationalen Finanzmärkte zu bringen, nicht aber grundsätzlich die Kapitalmarktliberalisierung zurückzudrehen. Absicht ist es, Devisentransaktionen zu verteuern: Auf den Nennwert der Transaktionen soll ein Malus gezahlt werden, eine Steuersatz zwischen 0,5% und 1%. Insbesondere sind aber die Fristen wichtig, langfristige Kapitalanlagen sollen weitgehend verschont, kurzfristige besonders hoch belastet werden. Dies würde

1. die Belastung von langfristigen Fundamentaldaten bei der Investitionsentscheidung der Akteure erhöhen,
2. eine größere geld- und fiskalpolitische Autonomie ermöglichen,
3. spekulative Kapitalbewegungen erheblich reduzieren und
4. ein nicht unbeträchtliches Steueraufkommen (Schätzungen gehen von ca. 150 bis 500 Mrd. US-\$ aus) an einer echten internationalen Steuer ermöglichen.

Die Idee Finanzmarktspekulationen dadurch einzudämmen, daß man die Kosten der Transaktionen verteuert, geht auf Keynes zurück. Tobin konkretisiert diese Überlegungen, indem er einen international einheitlichen Steuersatz auf alle einzelnen Devisenumsätze, abhängig von deren Größen (Bemessungsgrundlage), vorschlägt. Die Steuer fällt jedesmal an, wenn es zu einem Währungsumtausch kommt. Damit werden kurzfristige Kapitalbewegungen per se wesentlich höher als langfristige belastet. Tab. 31 belegt dies eindrucksvoll.

Tab. 31: Annualisierte ausländische Zinssätze, die unter Tobin-Tax nötig sind, um einem 4%-igen Zinsertrag in der Heimatwährung zu entsprechen

Laufzeit	Steuersatz von 0,5%
1 Tag	551.3
3 Tage	90.7
1 Woche	35.6
1 Monat	11.0
1 Jahr	6.6
5 Jahre	4.6

Quelle: IMF, 1995: 3.

Hiermit wird die besondere Belastung kurzfristiger Kapitalbewegungen deutlich. Realwirtschaftlich bedingte Finanzbewegungen oder gar Realinvestitionen sind davon nicht betroffen.

Anstatt wie verschiedentlich vorgeschlagen - etwa anlässlich des UN-Gipfels für Soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995 - weltweite Entwicklungsprogramme zu finanzieren, könnte eine "hemisphärische Tobin-Tax" die in der EU, etwa mit Hilfe der Europäischen Zentralbank (EZB), erhoben würde, in ihrem Aufkommen den EU-Haushalt zumindest teilfinanzieren.

Gehen wir für eine erste grobe Schätzung von den zwei Eckwerten 120 Mrd. ECU und 350 Mrd. ECU (bei Einbezug der Derivate in die Betrachtung) als Weltaufkommen aus der Tobin-Tax aus und berücksichtigen wir, daß die EU ca. 21,5% zum gesamten Welt-BSP beiträgt, ihre Finanz- und Kapitalkraft aber ungleich höher liegt, bei ca. 33% am Weltanteil, so ergäben sich Aufkommensgrößen von zwischen etwa 30 Mrd. und 80 Mrd. ECU pro Jahr.

Zur fiskalischen Ergiebigkeit käme eine vergleichsweise hohe *Popularität* als Krisenbewältigungsinstrument, eine *progressive Verteilungswirkung*, eine *hohe Transparenz* für die Bürger, die Funktion eines *europäischen Interesses sui generis* - Stabilisierung der Finanzmärkte - eine einheitliche Bemessungsgrundlage für alle EU-Mitgliedstaaten. Nachteile werden hauptsächlich im technischen Bereich gesehen (OECD, 1995; IMF, 1995).

Die detaillierte Analyse einer solchen neuen Eigenmittelsäule kann im Rahmen der vorliegenden Studie freilich nicht geleistet werden. Dies sollte aber einer weiterführenden Untersuchung vorbehalten werden, da das Modell insgesamt als durchaus vielversprechend angesehen werden kann.

7. Ergebnisse, Schlußfolgerungen, Empfehlungen

1. Die vorliegende Studie analysiert vor dem Hintergrund (a) der Herausforderungen für die EU-Finanzverfassung im Übergang zum 21. Jahrhundert und (b) der anhaltenden Lastverteilungsdebatte Handlungsimperative und Reformmodelle im Rahmen der EU-Finanzen.
2. Eine erste Sichtung von Vorschlägen und Diskussionen ergibt als Ergebnis, daß (a) die Agenda 2000 mit erheblichen Prämissenunsicherheiten behaftet ist und dementsprechend Finanzierungsrisiken in sich trägt, daß (b) die Lastdebatte mit dem Bericht der Kommission vom 7. Okt. 1998 insofern eine neue Wende bekommen hat, als die Existenz von beharrlichen Haushaltsungleichgewichten durchaus anerkannt wird; daß (c) ausgabenseitige Reformen - nicht überzeugend begründet - einnahmeseitigen Veränderungen vorgezogen werden und daß (d) konsequentialistische Ansätze gegenüber rationalistischen dominieren.
3. Unsere Betrachtung der Eigenmittel bestätigt die anhaltende - systemimmanente Rückläufigkeit der traditionellen Eigenmittel (TEMs). Diese ist als Resultat einer zunehmenden Importliberalisierung der EU - Zusätze und Mengen reduziert - positiv einzuschätzen. Allerdings führt diese Entwicklung zu zwei wichtigen Konsequenzen: (a) methodisch sollten die TEMS bei Finanzierungssaldenanalysen völlig außer Acht gelassen werden, da sie als abnehmender Durchlaufposten die Mitgliedstaaten nicht belasten, und (b) substanziell muß der stetige Verlust der einzigen echten Eigeneinnahmen durch die Einführung einer neuen *echten* Eigenmittelquelle *zumindest zur Sicherung* des Status Quo Anteils erreicht werden. Die Forderung nach einer Eurosteuer macht daher durchaus Sinn.
4. Die vielbeschworene Regressivität der MWSt-Eigenmittel scheint uns nicht haltbar. Einerseits ist eine mit der Volkseinkommenshöhe abnehmende marginale volkswirtschaftliche Konsumquote nicht nachweisbar. Die berechnete Korrelation über alle EU-Mitgliedstaaten liegt bei -0,274 und ist nicht signifikant. Der Regressionsvorwurf gegenüber dem Vorschlag des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlamentes und seiner MWSt-Modell-Präferenz greift damit nicht.
5. Probleme ergeben sich auch bei der Integration des BIP als Wohlstandsindikator bzw. Maßstab für nationale Beitragskapazität. Dabei spielt in Zukunft - angesichts einer einheitlichen Währung und *einer* einzigen nach unten konvergenten Inflationsrate für

Euroland - die Frage der Kaufkraftparitätenbemessung bzw. der Wechselkursbestimmung keine besondere Rolle mehr. Weit wichtiger scheint uns die Korrektur von BIP/Pro-Kopf-Zahlen um nicht ausgewiesene schattenwirtschaftliche Wertschöpfungsanteile. Diese reichen von 3% in Luxemburg bis zu 26% im Fall Italien und werden von Eurostat nur unzureichend berücksichtigt.

6. Weiterhin überprüft die Studie Leistungsfähigkeit und Beschränkungen der Nettopositionsbetrachtungen. Dabei wird insbesondere auf den Rotterdam Antwerpen Gateway Effect eingegangen. Wir konnten feststellen, daß dieser zwar die Nettozahlerposition der Niederlande deutlich überzeichnet und die Nettozuflußposition Belgiens unterschätzt, daß er aber gleichzeitig (a) durch einen inversen Gateway Effect (landwirtschaftliche Ausgleichszahlungen) tendenziell kompensiert und (b) in seiner Bedeutung durch die Rückläufigkeit der TEMs quantitativ zurückgehen wird. Gleichwohl ist der Gateway Effect als Hinweis dafür zu sehen, daß auf der Einnahmeseite des EU Haushalts zwischen 15% und 25% *nicht zurechenbare* Mittel existieren. Wir schlagen daher vor, sowohl den Rotterdam Antwerpen Effekt, wie auch die TEMs insgesamt, aus den Nettoberechnungen komplett herauszunehmen.
7. Auch was die sogenannten intangiblen Nutzen einer EU-Mitgliedschaft angeht, so werden diese als gemeinhin nicht - budgetär - quantifizierbar angesehen. Allerdings darf wohl unterstellt werden, daß die "benefits" an Außenhandel, Direktinvestitionserleichterungen, Niederlassungsfreiheit, Binnenmarkt etc. (a) zwischen den EU-Mitgliedstaaten differieren und (b) budgetäre Wirkungen zeitigen. Letzteres gilt auch für die Opportunitätskosten einer Nicht-EU-Mitgliedschaft. In diesem Fall werden zusätzliche nationale Haushaltsmittel für Landwirtschaft, Regionalpolitik oder Strukturförderung nötig. Unsere Schlußfolgerung lautet, daß angesichts derartiger Probleme Nettopositionsbestimmungen mit Vorsicht zu interpretieren sind: Einerseits ist falsche Präzision irreführend, andererseits können aber Tendenzaussagen unterfüttert und Haushaltsungleichgewichte aufgespürt werden.
8. Gleichwohl wird in vorliegender Studie zum ersten mal überhaupt der Versuch unternommen, die sich aus EU-bedingten Außenhandelsgewinnen ergebenden Wertschöpfungsanteile - multipliziert mit den jeweiligen durchschnittlichen nationalen

Steuerquoten - in budgetäre Effekte zu übersetzen. Dabei konnten wir - unter speziellen Annahmen - zeigen, daß aus EU-Handelsgewinnen unterschiedliche nationale Steuermehraufkommen resultieren. Diese bewegen sich von -1,5 Mrd. ECU im Fall Schweden, über 7,3 Mrd. ECU für Dänemark, 7,8 Mrd. ECU für die Niederlande, 9 Mrd. ECU für Frankreich bis zu 16 Mrd. ECU für das Vereinigte Königreich. Dies stellt natürlich die Frage nach der Berechtigung des Beitragsrabatts in einem anderen Licht dar! Deutschland profitiert im Umfang von 7,1 Mrd. ECU und verändert seine Nettozahlerposition erheblich auf -3,3 Mrd. ECU. Zusammenfassend ergibt sich, daß in den bestehenden Nettoberechnungen wegen der Vernachlässigung der fiskalischen Effekte aus verstärktem Intra-EU-Handel die Nettobelastung zu hoch und die Nettorückflüsse zu niedrig ausgewiesen sind.

9. Was die ausgabenseitigen Reformvorschläge angeht, so begutachtet die Studie vor allem Neuordnungsvorschläge im Agrar- und Strukturfondsbereich. Obgleich gezeigt werden kann, daß das von Kommission und Parlament vorgeschlagene Ko-Finanzierungsmodell der GAP sowohl systemgerecht ist, als auch die Nettobeitragszahler entlastet, scheint uns (a) der Ansatz stärker konsequentialistisch als systematisch begründet und (b) die Lösungsvariante hoch konfliktorisch - Gewinner und Verlierer befinden sich in einem Nullsummenspiel - zu sein. Politische Widerstände sind damit vorgezeichnet und lassen sich wahrscheinlich nur durch neue "side-payments" in anderen Bereichen überwinden.
10. Einsparungen und Reformansätze in anderen Bereichen wie etwa F&E, Verwaltungsausgaben, Finanzkontrolle etc. erbringen unseres Erachtens nur unzureichende Finanzvolumina. Einzig der Abbau des britischen Sonderrabatts wird von uns als hilfreich angesehen und mit einem Modell des Phasing-Out parallel zur Abnahme der Agraranteile am EU-Haushalt verknüpft.
11. Darüber hinaus argumentieren wir, daß auch die Strukturfondsreform unter fiskalischer und Finanzverfassungsperspektive zu analysieren ist. Wir schlagen im Sinne einer Radikalisierung der Argumentationen vor, die Strukturfonds von ihrer Funktion als verdeckte Finanzausgleichsmechanismen zu entlasten und einen separaten Finanzausgleich zu etablieren.
12. Eine spezielle Prüfung nimmt die Studie unter Bezug auf zwei spezifische deutsche Reformvorschläge vor: Das Modell der Länderfinanzminister und das Kappungsmodell des BMF. In unserer Evaluierung erscheinen beide Modelle nur

bedingt tauglich, den Herausforderungen des EU-Finanzsystems *und* dem Lastverteilungsproblem gerecht zu werden. Beide setzen auf ex-post Ausgleichsmechanismen, die schwer durchsichtbar und politisch beherrschbar sind. Auch leiden diese Vorschläge an ihrer ausschließlich konsequentialistischen Sichtweise, der einseitigen Orientierung am Nettosaldo und dem Ziel den deutschen Beitrag zu reduzieren.

13. Schließlich unternimmt die vorliegende Studie den Versuch, die vorliegenden einnahmeseitigen Vorschläge einer vertiefenden und vergleichenden Analyse zu unterziehen. Eine *eigene quantitative* und *qualitative* Bewertung zu den Eigenmittelreformvorschlägen wird unterbreitet. Untersucht werden folgende potentielle Eigenmittelquellen: (a) Einkommensteuer(zuschlag), (b) Quellenbesteuerung auf Zinserträge, (c) Körperschaftsteuer, (d) MWSt.(Anteile), (e) Tabak- und Alkoholsteuern, (f) Zentralbankgewinne, (g) Umweltsteuern, (h) Besteuerung von Kommunikations- und Transportleistungen.
14. Dabei beziehen wir die Präferenzen der Bürger Europas für die verschiedenen Eigenmittelvorschläge in die Analyse ein. Während der ESt.(Zuschlag) vergleichsweise wenig populär, Körperschaftssteuern und Umweltsteuern aber stark akzeptiert sind, sind die MWSt.-Spielräume sehr begrenzt.
15. Darüber hinaus analysieren wir die unterschiedlichen Belastungswirkungen der verschiedenen Eigenmittelvorschläge auf die EU-Mitgliedstaaten: Während (a) die Körperschaftsteuer-Modelle die bisherigen Nettozahler (Deutschland, Frankreich und Italien) entlasten, aber den Niederlanden zusätzliche Belastungen bescheren, werden (b) im Fall der Seigniorage-Finanzierung, Deutschland, die Niederlande, Österreich, Schweden und Italien zusätzliche Belastungen erfahren; Gewinner waren Frankreich und Großbritannien. (c) Dänemarks Alkohol- und Tabaksteuer-Vorschläge würden, Italien, Österreich und die Niederlande entlasten, aber für Frankreich, Großbritannien und Irland neue Belastungen mit sich bringen. (d) Eine Zinsquellensteuer würde insbesondere Deutschland und Österreich hart treffen, Großbritannien und Schweden aber Entlastungen bringen. (e) Die MWSt.-Komponente würde die bisherigen Nettozahler noch stärker belasten, während (f) eine CO₂-Steuer Schweden, Österreich, Frankreich und Italien entlastet. (g) Ein Zuschlag zur Einkommensteuer hätte für

Deutschland positive Wirkungen, würde aber Frankreich und Schweden verstärkt beanspruchen. Die Effekte einer (h) Kommunikations- und Transportsteuer sind vergleichsweise diffus.

16. Wir haben vor dem Hintergrund dieses Resultats eine Rangfolge der Eigenmittelalternativen erstellt, bei der in rein quantitativer Betrachtung (Nettobelastung) Körperschaftsteuern, CO₂-Steuern und Seigniorage die ersten drei Plätze einnehmen, während in einer Totalanalyse - unter Einbezug qualitativer Kriterien, die wir teilweise neu entwickelt haben, Körperschaftsteuern und Seigniorage ihre Positionen behaupten, die CO₂-Steuer aber deutlich zurückfällt.
17. Schließlich diskutiert die Studie nicht zuletzt die Eignung einer Tobin-Steuer (Antispekulationssteuer) als eigene EU-Einnahmenquelle. Obgleich im Rahmen der vorliegenden Arbeit eine umfangreiche quantitative Schätzung der erwarteten Effekte nicht möglich war, scheinen uns die qualitativen Vorteile eine genauere Prüfung zu rechtfertigen. Wir empfehlen daher, diese Eigenmittelalternative genauer zu untersuchen.
18. Damit kommen wir zu einigen Empfehlungen:
 - (a) Weitere Forschungen scheinen uns im Bereich der Tobin-Tax, der Eigenmittelakzeptanz (Bürgerpräferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten), und bei der noch stärker quantifizierbaren Nettopositionsveränderung aus den Eigenmittelvorschlägen nützlich.
 - (b) Der MWSt.-Vorschlag des Haushaltsausschusses des EU-Parlaments bedarf nochmaliger genauer Überprüfung, und scheint uns nicht optimal.
 - (c) Die Vorschläge zur Ko-Finanzierung im Agrarbereich sind nützlich und zu vertiefen.
 - (d) Ein Ausgleich für die rückläufigen echten Eigenmittel (TEM) ist unverzichtbar und legitimiert die weitere Suche nach einer EU-Steuer.
 - (e) Erste Priorität bei dieser Suche würden wir der Europäisierung der Körperschaftsteuer sowie den Zentralbankgewinnen der EZB zuweisen.

(f) Mittel- bis langfristig sollten Haushaltsausschuß und Parlament ein durchdachtes System eines horizontalen und vertikalen ungebundenen Finanzausgleichs entwickeln.

Aachen, Maastricht

Oktober 1998

ANHANG

Ausgewählte Steueraufkommen nach Mitgliedstaaten (1996 in Mio. ECU)

	<i>Mehrwertsteuer</i>	<i>Tabaksteuer</i>	<i>Alkoholsteuer</i>	<i>Mineralölsteuer</i>	<i>Körperschaftsteuer</i>
<i>Belgien</i>	13.614,02	1.071,95	0,0	3.184,59	6.620,49
<i>Dänemark</i>	13.734,0	977,0	599,0	1.968,0	3151,0
<i>Deutschland</i>	112.749,0	10.839,26	4.158,07	35.744,21	17.716,3
<i>Finnland</i>	7.920,15	543,22	1.202,44	2.222,48	18.080,11
<i>Frankreich</i>	88.733,25	9.028,03	432,93	22.877,09	19.467,58
<i>Griechenland</i>	5.139,68	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Großbritannien</i>	54.025,75	9.142,24	6.841,29	19.433,6	27.032,18
<i>Irland</i>	3.518,43	653,11	678,42	978,38	1.757,93
<i>Italien</i>	48.691,65	664,64	5.739,27	23.444,58	16.438,82
<i>Luxemburg</i>	809,32	209,35	25,35	447,90	585,29
<i>Niederlande</i>	20.067,95	1.462,80	602,88	5.935,33	12.875,45
<i>Österreich</i>	14.217,1	916,3	266,5	2.694,6	3.126,7
<i>Portugal</i>	4.797,5	602,73	125,36	2.083,98	1.606,91
<i>Schweden</i>	14.865,3	832	1.356,1	2.792,5	5.253,1
<i>Spanien</i>	22.176,69	2.341,11	825,06	-	8.592,21

Quelle: Eurostat, 1996; eigene Berechnungen.

Ausgewählte Steueraufkommen nach Mitgliedstaaten (1996 in % des jew. nationalen BIP)

	<i>Mehrwertsteuer</i>	<i>Tabaksteuer</i>	<i>Alkoholsteuer</i>	<i>Mineralölsteuer</i>	<i>Körperschaftsteuer</i>
<i>Belgien</i>	6,53	0,51	0,0	1,53	3,18
<i>Dänemark</i>	10,19	0,73	0,44	1,46	2,34
<i>Deutschland</i>	6,08	0,58	0,22	1,93	0,96
<i>Finnland</i>	8,11	0,56	1,23	2,27	18,51
<i>Frankreich</i>	7,29	0,74	0,04	1,88	1,6
<i>Griechenland</i>	6,38	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Großbritannien</i>	6,42	1,09	0,82	2,31	3,21
<i>Irland</i>	6,53	1,21	1,25	1,81	3,26
<i>Italien</i>	5,09	0,07	0,6	2,45	1,72
<i>Luxemburg</i>	5,85	1,51	0,18	3,24	4,23

<i>Niederlande</i>	6,49	0,47	0,23	1,92	4,16
<i>Österreich</i>	8,18	0,53	0,15	1,55	1,80
<i>Portugal</i>	6,16	0,77	0,16	2,68	2,07
<i>Schweden</i>	7,54	0,42	0,68	1,42	2,67
<i>Spanien</i>	5,18	0,55	0,19	-	2,01

Quelle: Eurostat, 1996; eigene Berechnungen.

Luftverkehrindikatoren

	<i>Lufttransport- leistungen*</i>	<i>Luftpersonen- beförderung*</i>	<i>Luftfrachten*</i>	<i>Sonstige Luft- transportleistungen*</i>
<i>Belgien / Luxemburg</i>	53	31	43	-22
<i>Dänemark</i>				
<i>Deutschland</i>	840	194	667	-21
<i>Griechenland</i>	507	336	108	63
<i>Spanien</i>	52	-70	69	53
<i>Frankreich</i>	231	-404	166	469
<i>Irland</i>				
<i>Italien</i>	-385	-367	191	-209
<i>Niederlande</i>	1693	1198	389	106
<i>Österreich</i>				
<i>Portugal</i>	37	110	-88	16
<i>Finnland</i>	-15	7	-24	2
<i>Schweden</i>				
<i>Großbritannien</i>	-479	260	-12	-728

Quelle: Eurostat (1995), Statistische Grundzahlen der Europäischen Union

*Datenbasis: 1994

Kommunikationsindikator

	<i>Telefon-Hauptanschlüsse in 1000</i>
<i>Belgien</i>	4264
<i>Dänemark</i>	3003
<i>Deutschland</i>	35421
<i>Griechenland</i>	4497
<i>Spanien</i>	13792
<i>Frankreich</i>	29905
<i>Irland</i>	1096
<i>Italien</i>	23709
<i>Luxemburg</i>	207
<i>Niederlande</i>	7395
<i>Portugal</i>	3014
<i>Großbritannien</i>	26084
<i>Österreich</i>	3466
<i>Finnland</i>	2742
<i>Schweden</i>	5922

Quelle: Eurostat (1995), Statistische Grundzahlen der Europäischen Union

*Datenbasis: 1994

LITERATURVERZEICHNIS

ALTMAYER, P.; FRIEDMANN, B.; SCHÜLER, J.; THEATO, D.R. (1996), Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der EU, Konrad-Adenauer Stiftung, Nr. 127, Bonn.

ARBEITSGRUPPE DER EU-REFERENTEN DER LÄNDERFINANZRESSORTS (1997), Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union, Juni 1997.

AXT, H.-J. (1997), Strukturpolitik der Europäischen Union, Reformmodelle im Vorfeld der Osterweiterung, Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft, Nr. 18, Duisburg.

BALDWIN, R. E.; FRANCOIS, J. F.; PORTES, R. (1997), The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: Economic Policy, Nr. 24, S. 126-176.

BEGG, I.; GRIMWADE, N.; PRICE, P. (1997), The Own Resources of the European Union: Analysis and Possible Developments, European Parliament, Luxemburg.

BERGER, M.M.; SCHNEIDER, F. (1998), Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung, Arbeitspapier 98/11 des Instituts für Volkswirtschaft der Universität Linz.

BERSCHENS, R. (1997), Hübsche Idee - Deutschland soll Zahlmeister bleiben - auch nach der EU-Osterweiterung, in: Wirtschaftswoche, Nr. 30, 17.07.1997, S. 19-23.

- BLADEN-HOVELL, R.; SYMONIS, E. (1994), *The EC Budget*, in: Artis, M.; Lee, N. (Hrsg.), *The Economics of the European Union - Policy and Analysis*, Oxford University Press, S. 368-387.
- BÖKER, K. (1994), *Das Einnahmensystem der Europäischen Gemeinschaften*, Erlangen-Nürnberg.
- BORCHERT, J. (1997), *Agenda 2000. Notwendige oder überflüssige Neuorientierung der Agrarpolitik*, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 9, S. 498-502.
- BRENTON, P.; GROS, D. (1993), *The Budgetary Implications if EC Enlargement*, CEPS: Brüssel, Arbeitspapier Nr. 78.
- BROK, E.; MEMMINGER, G. et al (1997), *Das Finanzsystem der EU: Neue Ansätze und Perspektiven*, in: *Interne Studien der Konrad Adenauer Stiftung*, Nr. 142, 1997.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1997), *Haushalt und Finanzen der EU*, Bonn.
- BUSCH, B. (1998), *Zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union*, in: *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* Nr. 3/1998, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- CAESAR, R. (1996), *Zur Reform des EU-Einnahmensystems*, in: (Hrsg.), *Probleme und Reformbedarf der Wirtschafts- und Währungsunion*, Berlin.
- CAESAR, R. (1996a), *Zur Reform des EU-Einnahmensystems*, *Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre*, Universität Hohenheim, Nr. 124/1996.
- CAESAR, R. (1996b), *Finanzordnung der EU*, in: Ohr, R. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 235-264.

CAESAR, R. (1997), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden: Nomos.

DEFFAA, W. (1997), *Deutschland - "Zahlmeister" Europas?*, in: *Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V.*, Band 42, Baden-Baden: Nomos, S. 153-160.

DIEKMANN, B. (1998), *Neuordnung der EU-Finzen*, in: *Wirtschaftsdienst des HWWA Institut für Wirtschaftsforschung Nr. 2/1998*, Hamburg.

EICHENGREEN, B.; TOBIN, J.; WYPLOSZ, C. (1995), *Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance*, Working Paper, University of California, Berkeley.

EU-KOMMISSION (1992), *Stable Money, Sound Finances*, Brussels / Luxembourg.

EU-KOMMISSION (1998), *Die Finanzierung der Europäischen Union - Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems*, Brüssel, 1998.

EU-REFERENTEN (1997), *Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union*, Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts an die Finanzministerkonferenz, o.O.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997), *Agenda 2000 - Band I: Eine stärkere und erweiterte Union*, DOC/97/6, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998), *Die Finanzierung der Europäischen Union*, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, DG XIX, Brüssel.

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1997), *Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplanes der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1997*, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 44, 14. Febr. 1997.

EUROSTAT (1997), *Statistik kurzgefaßt*, Nr. 1997/28.

EUROSTAT, verschiedene Jahrgänge, Eurostatistik: Daten zur Konjunkturanalyse, Luxemburg.

EUROSTAT, verschiedene Jahrgänge, Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Luxemburg.

FISCHLER, F. (1997), Ein neues Konzept für die Zukunft der europäischen Landwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, S. 495 bis 498.

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (1997), Spanien will für den Erhalt der EU-Kohäsionsfonds kämpfen, 20. Sept. 1997.

FRIEDMANN, B. (1996), Kann die EU die künftigen Anforderungen finanzieren?, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

GRETSCHMANN, K. (1997a), European Money Integration - Between the Common Good, National Interest and Regime Formation, University Press South Jutland.

GRETSCHMANN, K. (1997b), Auswirkungen der WWU auf das Land NRW: Analyse und Handlungsempfehlungen, Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen, Düsseldorf, 1997.

GRETSCHMANN, K.; HEITZER-SUŠA, E.; BUCHEGGER, R. (1998), Reform der Struktur- und Regionalpolitik der EU, in: Böheim, M.; Gretschmann, K. (Hrsg.), Zukunftsperspektiven der österreichischen Wirtschaftsförderung im Europäischen Kontext, Wifo-Studie, Wien.

HÄDE, U. (1993), Die Finanzverfassung der EG - Ein Überblick, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 4. Jg, Heft 13.

HANDELSBLATT (1998), *Abgeordnete für Ende des Briten-Rabatts*, in: *Handelsblatt*, Nr. 190, 2./3.19.1998, S. 13.

HAUG, J. (1998), *Arbeitsdokument Haushaltsausschuß zum Bericht über die Eigenmittel der EU für die Sitzung des Haushaltsausschusses am 1. + 2. September 1998*, Brüssel.

HEINEMANN, F. (1995), *Die Finanzausstattung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht*, Baden-Baden.

HENKE, K.-D. (1997), *Die Finanzierung der EU*, in: *Wirtschaftsdienst*, 77. Jg., Nr. 1, S. 45-49.

HOMBERG, S. (1996), *Ursachen und Wirkungen eines zwischen staatlichen Finanzausgleichs*, in: Oberhauser, A. (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*, Berlin.

HUTTER, M.; ZENDRON, S. (1997), *Der EU-Gesamthaushalt und die öffentlichen Haushalte in Österreich*, VAB/FSE 63, 3./4. März, Wien.

IMF (1995), *International Financial Flows and Transaction Taxes: Survey and Options*, prepared by P.B. Spahn, IMF Working paper, WP 95/60.

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (1998), *Neuer Finanzierungsmodus gesucht*, in: *Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft*, Köln, S. 4-5.

KARL-BRÄUER-INSTITUT (1992), *EG-Finanzen: Vorrang für Einsparungen*, Nr. 16, Karlsruhe.

KING, D.N. (1984), *Fiscal Tiers - the Economics of Multi-Level Government*, London.

LAFFAN, B. (1997), *The Finances of the European Union*, Houndmills: Macmillan.

- LEVERMANN, H. (1995), *Einzelfragen zum EU-Haushalt - Gesamtvolumen, Mitgliedsbeiträge, Ausgabenschwerpunkte*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Nr. 286/95.
- LÖDL, M. C. (1997), *Der EU-Gesamthaushalt und die öffentlichen Haushalte in Österreich, ausgewählte Kapitel, Seminar am 3./4. März 1997, Wien.*
- MACDOUGALL, P.D. (1977), *Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen der europäischen Integration, Brüssel.*
- MAY, B. (1985²), *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, Bonn: Europa Union.
- OECD (1995), *Globalization of Financial Markets and the Tax Treatment of income and Capital*, DA/M/CFA/CMF, GFM(95)2.
- OTT, G. (1987), *Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften*, Frankfurt/M.
- PEFFEKOVEN, R. (1994), *Die Finanzen der Europäischen Union*, Mannheim: B.I. Taschenbuchverlag.
- PEFFEKOVEN, R. (1998), *Wie Europas Zahlmeister Deutschland entlastet werden kann*, in: *Handelsblatt*, 24.06.1998.
- REGLING, K. (1996), *Die Entwicklung der Gemeinschaftsfinanzen aus deutscher Sicht*, in: *Unsere Zukunft heißt Europa - Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion*, S. 210-234.
- ROLFINK, A. (1998), *Die Finanzierung des Staates im Lichte der Bürgerpräferenzen*, unveröffentlichte Dissertation, Aachen.

SACHVERSTÄNDIGENRAT (1994/95), Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Tz. 317 H.

SEIDEL, B. (1992), Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, Frankfurt/M.: Lang.

SINN, H.W. (1994), Wieviel Brüssel braucht Europa, mimeo München.

STARK, J. (1996), Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: Integration, 19. Jg., Nr. 3/96, S. 159-163.

STRACK, D.; HELMSCHROTT, H.; SCHÖNHERR, S. (1997), Internationale Einkommensvergleiche auf der Basis von Kaufkraftparitäten: Das Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verringert sich, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 10, S. 7-14.

TEUTEMANN, M. (1992), Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration, Berlin.

TOBIN, J. (1984), On the efficiency of the financing system, Loyds Bank Review, London.

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

WELTER, P. (1997), Die Deutschen und die Finanzierung der EU, in: Handelsblatt, 28.7.1997, S. 2.

ZU DEN VERFASSERN

Klaus Gretschmann ist seit 1993 Universitätsprofessor für Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen (D). Er fungiert auch als Internationaler Politikberater. Vorher war er mehrere Jahre als Abteilungsdirektor und Chefökonom am European Institute of Public Administration, einer internationalen Organisation der EU mit Sitz in Maastricht (NL), tätig.

*Anschrift: RWTH Aachen
Lehr- und Forschungsgebiet
Allg. VWL und Finanzwissenschaft (FB 8)
Templergraben 55, D-52056 Aachen
Tel: +49-(0)241/80-6156; Fax: +49-(0)241/8888-337
E-mail: kgr@Fiwi.RWTH-Aachen.de*

Stefan Flüchter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Lehr- und Forschungsgebiets Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen.

*Anschrift: RWTH Aachen
Lehr- und Forschungsgebiet*

Allg. VWL und Finanzwissenschaft (FB 8)

Templergraben 55, D-52056 Aachen

Tel: +49-(0)241-80-6154; Fax: +49-(0)241-8888-337

E-mail: Finanzwissenschaft@RWTH-Aachen.de

***Heike Spaderna** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Lehr- und Forschungsgebiets
Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Rheinisch-Westfälischen
Technischen Hochschule in Aachen.*

Anschrift: RWTH Aachen

Lehr- und Forschungsgebiet

Allg. VWL und Finanzwissenschaft (FB 8)

Templergraben 55, D-52056 Aachen

Tel: +49-(0)241-80-6156; Fax: +49-(0)241-8888-337

E-mail: Finanzwissenschaft@RWTH-Aachen.de