

Impressum:

Herausgegeben vom European Liberal Forum asbl. mit der Unterstützung der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
Finanziert durch Mittel des Europäischen Parlaments.

European Liberal Forum asbl
Square de Meeûs 38/40,
B-1000 Bruxelles

www.liberalforum.eu

Produktion
COMDOK GmbH
Büro Berlin

Dieses Dokument gibt nicht die Meinung des Europäischen Parlaments wieder.
Die darin enthaltenen Interpretationen oder Ansichten sind ausschließlich die der
Autoren.

Fiskalföderalismus in der Europäischen Union:

Herausforderungen für die Reform der Finanzverfassung der EU

Lars P. Feld und Sarah Necker

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	5
1 Einleitung	7
2 Die EU-Finzen im Überblick	11
2.1 Langfristige Entwicklung	11
2.1.1 Ausgaben	12
2.1.2 Einnahmen	19
2.2 Nettoempfänger-/zählerpositionen	24
2.3 Off-Budget-Aktivitäten	30
2.4 Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise	37
2.5 Thesenartige Zusammenfassung	39
3 Kompetenzverteilung aus Sicht der ökonomischen Theorie	40
3.1 Traditionelle ökonomische Theorie des Föderalismus	41
3.2 Politökonomische Aspekte	44
3.3 Wie sollten die Kompetenzen verteilt sein?	46
3.4 Thesenartige Zusammenfassung	50

4	Analyse der EU-Finanzverfassung	51
4.1	Kompetenzverteilung in der EU	51
4.2	Das Budget als Kompensationsmechanismus	62
4.3	Entscheidungsverfahren in der EU	63
4.4	Thesenartige Zusammenfassung	67
5	Vorschläge für die zukünftige Ausrichtung und Struktur	68
5.1	Einnahmenseite	68
5.2	Ausgabenseite	72
5.3	Thesenartige Zusammenfassung	76
6	Schlussfolgerungen	77
	Literatur	79
	Über die Autoren	88

Das Wichtigste in Kürze

Spätestens im Sommer 2010 hat die Diskussion um einen neuen Finanzrahmen für die EU begonnen. Die Kommission trägt, unterstützt durch das Europäische Parlament, nach einer Überprüfung des EU-Haushalts den von ihr schon öfter vernommenen Wunsch nach einer eigenen EU-Steuer und einer eigenen Verschuldungskompetenz vor. Die Mitgliedsländer erteilen diesen Vorschlägen eine Absage. Im Europäischen Rat vom Oktober 2010 haben sich die Staats- und Regierungschefs bereits auf eine deutlich geringere Steigerung der EU-Finzen verständigt als die Kommission vorgeschlagen hatte. In welche Richtung entwickelt sich die Haushaltspolitik der EU aber? Wohin sollte sie tendieren?

Auf Basis einer ausführlichen Darstellung des EU-Haushalts auf der Ausgaben- und Einnahmenseite sowie der Verschuldung der EU außerhalb ihres Budgets, vor allem über die Europäische Investitionsbank, wird der EU-Haushalt in dieser Studie einer Aufgabenkritik unterzogen. Dazu stützen wir uns auf die analytischen Ansätze, die von der ökonomischen Theorie des Föderalismus und der Politischen Ökonomik für das Verständnis von Mehrebenensystemen entwickelt wurden.

Dabei zeigt sich, dass die tatsächliche Zuordnung von Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen auf die EU-Ebene nur teilweise den Vorstellungen entspricht, die sich aus ökonomischer Sicht ergeben. Am ehesten erscheint dies vom Grundsatz her noch im Bereich der Einnahmen. Allerdings ist die Ausgestaltung des Systems der Beitragszahlungen der Mitgliedsländer, insbesondere das komplexe Geflecht von Sonderregelungen ineffizient und unübersichtlich. Aufgrund der Binnenmarktkompetenz der EU und ihrer Kompetenz für die Außenwirtschaftspolitik macht es zudem Sinn, Zolleinnahmen der EU zuzuordnen.

Auch auf der Ausgabenseite sind die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten, darüber hinaus die Wettbewerbspolitik und die Beihilfenkontrolle relativ gut begründet. In den weiteren, eher finanzwirksamen Bereichen, in denen die EU aktiv ist, finden sich weniger gute Gründe für ihre Tätigkeit. Dies gilt vor allem für die Gemeinsame Agrarpolitik, aber auch in etwas geringerem Maße für die Regionalpolitik. In der Umweltpolitik hat die Kommission ebenfalls zu weit reichende Kompetenzen an sich gezogen. In anderen Bereichen, etwa einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ließe sich eine etwas stärkere Rolle der EU vorstellen. Ähnliches gilt im Bereich Forschung und Entwicklung.

Hinsichtlich der konjunkturpolitischen Stabilisierung durch Fiskalpolitik empfiehlt sich für die EU lediglich, vernünftige Rahmenbedingungen durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und durch eine neue Insolvenzordnung für Staaten als Präventionen gegen Schuldenkrisen vorzusehen. Eine Perpetuierung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität empfiehlt sich nicht. In der Beschäftigungs- und Sozialpolitik sollte der EU vor allem aus politökonomischen Gründen keine Rolle zukommen.

Die Diskrepanz zwischen einer wünschbaren und der tatsächlichen Kompetenzverteilung in der EU ist das Resultat politischer Unvollkommenheiten. Einerseits nutzen die Mitgliedsländer den EU-Haushalt als Kompensationsmechanismus bei weiteren Integrationsschritten. Die potentiellen Verlierer der wirtschaftlichen Integration werden kompensiert. Andererseits nehmen unterschiedliche Interessen im Rahmen der institutionellen Vorgaben durch die Verfahren zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens und zur jährlichen Haushaltsverabschiedung aber Einfluss auf die EU-Finanzpolitik. Hierbei spielen die Stimmengewichte der Mitgliedsländer im Rat und im Parlament eine wichtige Rolle.

Vor diesem Hintergrund spricht viel gegen, wenig für die Einführung einer eigenen EU-Steuer. Die Kontrolle europäischer Steuerpolitik durch die Öffentlichkeit ist nicht hinreichend, um der EU eine Besteuerungskompetenz zuzuerkennen. Die EU hat zwar hoheitliche Befugnisse. Aber es fehlt ihr das in der Gesamtheit der EU verfasste Staatsvolk. Angesichts der sehr heterogenen Präferenzen in der Steuerpolitik zwischen den Mitgliedsländern sollte daher von einer eigenen EU-Steuer Abstand genommen werden.

Eine Reform des Eigenmittelsystems sollte die Komplexität des Systems deutlich reduzieren, aber am Beitragssystem grundsätzlich festhalten. Gleichzeitig sollte ein allgemeiner, auf bestimmte Politikfelder beschränkter Korrekturmechanismus eingeführt werden. Auf der Ausgabenseite dürfte es angesichts der Interessenverfestigung utopisch sein, die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturfonds zugunsten EU-weiter öffentlicher Güter zurückzufahren. Vielmehr sollten in der Agrarpolitik und in der Regional- und Kohäsionspolitik Maßnahmen und Programme nur fortgeführt werden, wenn sie im Hinblick auf die gewünschten Zielsetzungen effektiv sind. Damit könnten zumindest die bestehenden Ineffizienzen etwas reduziert werden.

Diese Maßnahmen zielen auf die Struktur der Einnahmen und Ausgaben ab. Gründe für eine Ausweitung des Haushaltsvolumens finden sich in dieser Analyse nicht. Eine rigorose Aufgabenkritik könnte bei einer Umschichtung aus

Agrar- und Strukturfonds zu EU-weiten öffentlichen Gütern vielmehr Einsparpotentiale erschließen.

1 Einleitung

Im Jahr 2013 läuft der Finanzrahmen der Europäischen Union (EU) aus, der seit 2007 in Kraft ist. Bereits im Sommer 2010 hat die Kommission mit Vorstößen zur Veränderung der Europäischen Finanzverfassung begonnen. Zunächst kündigte Haushaltskommissar Lewandowski im August an, den Mitgliedsländern mehrere Optionen für eine eigene EU-Steuer vorlegen zu wollen. Eine Finanztransaktionssteuer, eine Luftverkehrsabgabe oder die Einnahmen aus den CO₂-Emissionsrechten sind im Gespräch.¹ Anfang September 2010 sprach sich Kommissionspräsident Barroso in seiner Rede „zur Lage der Europäischen Union“ vor dem Straßburger Europaparlament dafür aus, eine eigene Anleihe der EU zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten einzuführen.² Schließlich drohte Guy Verhofstadt, der frühere belgische Premierminister, der nun Mitglied des Europäischen Parlamentes ist, den EU-Haushalt für das Jahr 2011 im Parlament durch ein Veto zu Fall zu bringen, wenn die Mitgliedstaaten sich angesichts der im Zuge des Vertrages von Lissabon zusätzlich erworbenen Kompetenzen nicht zu einer höheren finanziellen Unabhängigkeit der EU durchringen würden.³

Vertreter von Regierungen der Mitgliedsländer, darunter auch Finanzminister Schäuble, erteilten diesen Ansinnen eine Absage. Vielmehr haben die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat am 29. Oktober 2010 gemäß Presseberichten auf Betreiben Großbritanniens vereinbart, einen Krisenmechanismus für den Fall finanzieller Notlagen eines Mitgliedlandes im Dezember 2010 unter anderem dann einzuführen, wenn der EU-Haushalt im Jahr 2011 nur um 2,9 Prozent, und damit um halb so viel wie von der Kommission gefordert, ansteigt und die Kommission Ausgaben für einige Politikbereiche im Zeitraum von 2014

1 Siehe dazu: Brüssel plant Europasteuer, *Financial Times Deutschland* vom 9. August 2010, <http://www.ftd.de/politik/europa/eu-haushalt-bruessel-plant-europasteuer/50154400.html> (download am 14. Oktober 2010).

2 Siehe dazu: Barroso will Anleihe und Steuer der EU, *FAZ.NET* vom 7. September 2010, <http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~EA87CC2B7AEAD44FOBC458756B6C142CC~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (download am 19. Oktober 2010).

3 Siehe dazu: Charlemagne: Money matters, *The Economist* 397 (8704), S. 35.

bis 2020 kürzt.⁴ Wenn alle Mitgliedsländer ihre Haushalte konsolidieren müssen, spricht nichts dafür, die EU davon auszunehmen.

Nichts anderes durfte man erwarten. Seit einiger Zeit erfolgt die Diskussion um den EU-Haushalt und den die jährlichen Haushaltsdebatten umspannenden Finanzrahmen einem durchschaubaren Muster. Die Interessen der Kontrahenten in dieser Diskussion sind durchsichtig. Die Kommission, die an echten eigenen Einnahmen in Form einer (möglichst aufkommensstarken) eigenen EU-Steuer oder an einer Verschuldungskompetenz interessiert ist, möchte größere finanzielle Spielräume erhalten, um politisch gestalten zu können. Das Europäische Parlament unterstützt dieses Vorhaben, soweit ihm das traditionelle Haushaltsrecht damit zuerkannt bleibt. Die Mitgliedsländer, die seit der Verabschiedung des Lissabon-Vertrages nach Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments im (Europäischen) Rat einstimmig über den nächsten Finanzrahmen zu entscheiden haben (Art. 312 AEUV, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), demonstrieren in aller Regel typische Interessensgegensätze zwischen denen, die Nettoempfänger sind, und denen, die Nettozahler sind. Letztlich vermögen die Nettozahler aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses allzu weit reichende Forderungen, insbesondere der Kommission und des Parlamentes, abzuwenden.

Diese Debatte um den EU-Haushalt auf solche Weise abzutun, dürfte jedoch zu einfach sein. Immerhin hat die Kommission im Zuge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise versucht, die Notwendigkeit eines gemeinsamen makroökonomischen Handelns zu verdeutlichen. Im Rahmen ihres umfassenden Konjunkturprogramms für Wachstum und Beschäftigung (*European Economic Recovery Plan*) koordinierte sie die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer zur Bewältigung der jüngsten Rezession. Insgesamt wurde im November 2008 ein Fiskalimpuls von etwa 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), also rund 200 Mrd. Euro, vereinbart, der nur zu 0,3 Prozentpunkten aus den Haushalten der EU und der Europäischen Investitionsbank (EIB) gespeist wurde. Die Kommission steuerte 5 Mrd. Euro aus ihrem Haushalt bei.⁵ Darauf folgte im Mai 2010 ein Rettungsschirm (*European Financial Stability Facility, EFSF*) in Höhe von 750 Mrd. Euro,

4 Siehe dazu: EU-Gipfel: Merkel setzt Vertragsänderung durch, EurActiv.de vom 29. Oktober 2010, <http://www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/eu-gipfel-merkel-setzt-vertragsaenderung-durch-003859> (download am 31. Oktober 2010).

5 Siehe dazu: EUROPÄISCHE KOMMISSION, Umfassendes Konjunkturprogramm der Kommission für Wachstum und Beschäftigung zur Ankurbelung der Nachfrage und Wiederherstellung des Vertrauens in die europäische Wirtschaft, Pressemitteilung der Kommission, IP/08/1771, Brüssel, 26. November 2008, oder EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Council, A European Economic Recovery Plan, COM (2008) 800 final, Brussels, 26 November 2008.

der für hoch verschuldete Staaten in der EU gespannt wurde. Die Kommission stellte 60 Mrd. Euro dafür bereit.⁶ Eine solche Finanzstabilisierungsfazität würde die Kommission gerne dauerhaft in ihrer Kompetenz auf EU-Ebene einrichten. Bislang ist der EFSF eine *Société anonyme* luxemburgischen Rechts, die von den Mitgliedsländern der Eurozone getragen wird. All dies deutet auf eine bedenkliche Kompetenzverschiebung auf die EU-Ebene in der Konjunkturpolitik bzw. auf eine Entwicklung der EU zur Transferunion hin. Solche Bedenken haben Substanz, wenn man die Interessenlage der beteiligten Akteure, nicht nur der Kommission, sondern auch verschiedener Mitgliedsländer berücksichtigt.

Trotz aller möglichen Kritik an diesen Aktivitäten trägt die Kommission mit rund 65 Mrd. Euro gleichwohl jenen Betrag zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise bei, den sie nicht anderweitig in ihrem Haushalt verplant hat. Zusätzliche Mittel hat die EU für diese Aktivitäten nicht erhalten. Sie bleibt im vereinbarten Finanzrahmen. Der Kommission wird auch keine Verschuldungskompetenz eingeräumt. Die EFSF verschuldet sich autonom. Ihr AAA-Rating speist sich aus der Bonität der sie durch Garantien tragenden Länder, insbesondere der Bonität Deutschlands und Frankreichs. Auch bedeutete das Europäische Konjunkturprogramm in 2008 keine tatsächliche konjunkturpolitische Kompetenz, da darin lediglich die nationalen Konjunkturprogramme zusammengefasst und mit dem EU-Beitrag zusammengeführt sind. Vielmehr unternahmen die Mitgliedsländer in den ersten Monaten des Jahres 2009 unabhängig von der Kommission weitere konjunkturpolitische Schritte ohne Koordination. Ähnlich zurückhaltend im Hinblick auf befürchtete Kompetenzverschiebungen kann die Beurteilung des Rettungsschirms vom Mai 2010 ausfallen. Die Länder der Eurozone, allen voran Deutschland, haben sehr genau darauf geachtet, dass die EFSF nicht in der Kompetenz der Kommission liegt, sondern eine separate Unternehmung der Nationalstaaten ist. Außergewöhnliche Zeiten erfordern zuweilen außergewöhnliche Maßnahmen.

Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahre verdeutlichen jedoch zumindest eines: Eine Kompetenzverschiebung auf die EU-Ebene entwickelt dann eine besondere Dynamik, wenn damit eine Erweiterung des Finanzrahmens verbunden ist. Schon im Rahmen ihrer regulatorischen Kompetenzen hat es die Kommission, oft im Zusammenspiel mit anderen Institutionen der EU wie dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), vermocht, ihre Befugnisse auszuweiten. Bislang sind große finanzträchtige Aufgaben, etwa in den Bereichen Verteidigung und öffentliche Sicherheit oder in den großen wirtschaftspolitischen Bereichen Konjunktur und

6 Siehe dazu: EUROPEAN COMMISSION, The European Stabilization Mechanism, MEMO/10/ 173, Brussels, 10 May 2010.

soziale Sicherung, aber in der Kompetenz der Mitgliedsländer verblieben. Die EU benötigte daher auch keine flexiblen Einnahmeargumente zur Finanzierung unvorhergesehener Ausgaben. Insofern sind die jüngsten Drohverbalde von Guy Verhofstadt ernst zu nehmen. Wenn aufgrund der neuen durch den Lissabon-Vertrag der EU zugewiesenen Kompetenzen größerer Finanzbedarf entsteht, der nicht durch eine Rücknahme der finanziellen Aktivitäten in anderen Aufgabebereichen der EU bedient werden kann, dann wäre eine Änderung der EU-Finanzverfassung erforderlich. Auch besteht weiterhin die Möglichkeit, dass der EFSF in einen Rettungsschirm auf EU-Ebene überführt wird. Die Vereinbarungen des Europäischen Rats vom Oktober 2010 lassen noch nicht erkennen, ob der neue Krisenmechanismus vor allem auf eine Insolvenzordnung hinausläuft oder mit Finanztransfers im Falle übermäßiger Verschuldung einhergeht. Letzteres wäre in der Tat ein entscheidender Schritt in die Transferunion.

In dieser Studie befassen wir uns mit der Frage, ob die Grundlagen der EU-Finzen geändert werden sollten. Die Diskussion um den EU-Haushalt, die im Sommer 2010 begonnen hat, erfolgt gemäß den Vereinbarungen in der EU. Im Zuge der Entscheidungen über den derzeit geltenden Finanzrahmen kamen der Europäische Rat, die Kommission und das Europäische Parlament im Dezember 2005 überein, in den Jahren 2008/2009 eine Überprüfung des EU-Haushalts vorzunehmen.⁷ Diesen Bericht hat die Kommission schließlich im Oktober 2010 vorgelegt.⁸ Sie entwickelt darin die Vision einer nachhaltigen Wachstumsstrategie für die EU in ihren Bezügen auf den Haushalt weiter, bleibt allerdings hinsichtlich der verschiedenen Ausgabenkategorien relativ vage. Konkreter wird sie erst im Nachgang zu diesem Bericht im Hinblick auf die eigenen Einnahmen mit den zu Beginn genannten Forderungen nach einer eigenen EU-Steuer und eigener Verschuldungskompetenz.

Im Unterschied zum Kommissionsbericht evaluieren wir konkrete Vorschläge zur Reform des EU-Haushalts auf der Basis einer ökonomischen Analyse mit Schwerpunkten in der ökonomischen Theorie des Föderalismus und der ökonomischen Theorie der Politik. Dabei beginnen wir im *zweiten Kapitel* mit einem Überblick über die EU-Finzen. Dadurch soll ersichtlich werden, was die EU finanziert und woher das Geld dafür kommt. In *Kapitel 3* untersuchen wir, wie

7 Siehe Amtsblatt der Europäischen Union, ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 15 (Erklärung Nr. 3).

8 Siehe EUROPÄISCHE KOMMISSION, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente: Überprüfung des EU-Haushalts, KOM 2010 700, 19. Oktober 2010, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/communication/com_2010_700_de.pdf (download am 31. Oktober 2010).

die Aufgabenzuordnung zwischen EU und Mitgliedsländern aus der Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus aussehen sollte. Was sind die am besten auf EU-Ebene anzusiedelnden Aufgaben und braucht die EU zu ihrer Bewältigung irgendwelche eigenen Mittel bzw. welche Einnahmen? Vor dem Hintergrund polit-ökonomischer Analysen diskutieren wir Gründe für die tatsächliche Struktur des EU-Haushalts in *Kapitel 4*. Wir versuchen eine Antwort auf die Frage zu finden, warum die EU bestimmte Ausgabenprojekte verfolgt. Den sich ergebenden Gegensatz zwischen Sollen (*Kapitel 3*) und Sein (*Kapitel 4*) lösen wir in *Kapitel 5* durch eine Diskussion von Reformvorschlägen auf. Wir legen uns dabei auf einen Vorschlag fest und fassen die Ergebnisse in den Schlussfolgerungen in *Kapitel 6* zusammen.

2 Die EU-Finzen im Überblick⁹

2.1 Langfristige Entwicklung

Da die EU-Finzen permanent Anlass zu Konflikten geben, sollte man erwarten, dass es sich bei der umstrittenen Masse um eine substantielle Summe handelt. Relativ zur Wirtschaftskraft ist das EU-Budget aber deutlich kleiner als der Haushalt jedes Mitgliedslandes. Die Entwicklung der EU-Ausgaben gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Union seit 1961 ist in *Abbildung 1* dargestellt. In den ersten Jahren nach Gründung der Gemeinschaft machte das Budget wenig mehr als 0,0% des BNE aus. Danach weitete die EU ihre Tätigkeit aus. In den Jahren 1993 und 1996 wurde mit einem Anteil von 1,2% der größte EU-Haushalt in der Geschichte der Union verzeichnet. Bis 2009 sank der Anteil zwar auf 1,16%, im Vergleich zum Jahr 2001 stellt das aber einen Wiederanstieg dar. Vergleicht man die Gesamtausgaben der EU mit denen der Mitgliedstaaten, erscheint das Budget der EU vernachlässigbar. Die nationalen Haushalte der EU-Länder machen gewöhnlich einen Anteil von 40 bis 50% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus.

9 Die in diesem Kapitel angegebenen Daten zu Einnahmen und Ausgaben stammen, sofern nicht anderweitig gekennzeichnet, aus der Publikation EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008).

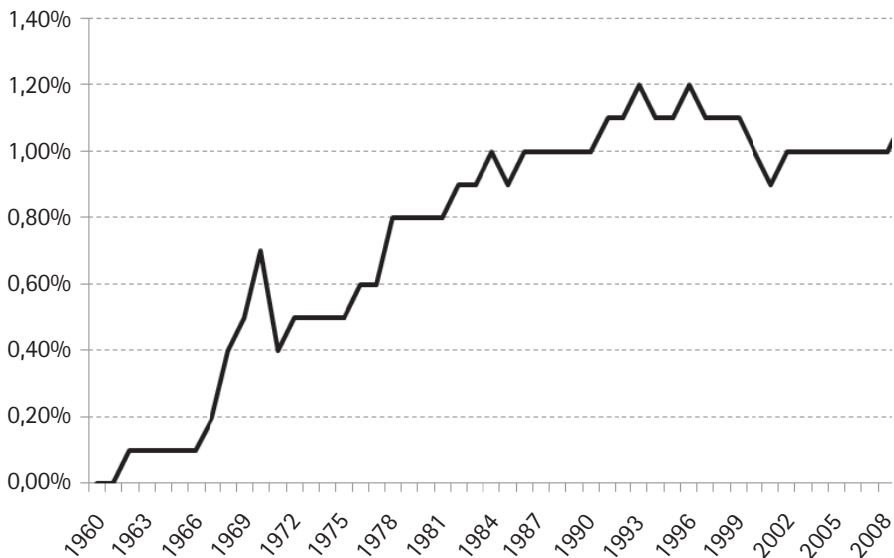


Abbildung 1: EU-Ausgaben in Prozent des BNE, 1960-2009

Quelle: Europäische Kommission 2008, 2010h.

BLANKART und KIRCHNER (2003) weisen darauf hin, dass der Umfang des EU-Haushaltes aus der Sicht kleiner Mitgliedstaaten dennoch beträchtlich erscheinen kann. Im Jahr 2008 tätigte die EU Ausgaben in Höhe von 129,7 Mrd. EUR. Das entspricht in etwa dem Umfang des Haushalts von Dänemark (120,8 Mrd. EUR) oder Österreichs (137,9 Mrd. EUR).¹⁰ Aus dieser Perspektive ist die Rolle, die den EU-Finzen in der Öffentlichkeit zukommt, gerechtfertigt. Bedenkt man, dass der Umfang des Haushalts die Möglichkeiten für eine gemeinsame Politik bestimmt, ergibt sich gleichwohl eine erste Einsicht für die Verteilung von Kompetenzen. Es ist unrealistisch zu erwarten, dass die EU mit den gegenwärtigen Mitteln größere Verantwortung bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, der Umverteilung oder makroökonomischer Stabilisierung übernimmt.

2.1.1 Ausgaben

Die Schaffung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) im Jahr 1962, der Ausbau des 1957 errichteten Europäischen Sozialfonds (ESF) im Jahr 1971 und die Schaffung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Jahr 1975 stellten wichtige Etappen bei der

¹⁰ Datenquelle der nationalen Gesamtausgaben: EUROSTAT DATABASE (2010).

Entwicklung von gemeinsamen Politiken der Mitgliedstaaten dar. Es ist bemerkenswert, dass die Ausgaben für diese Politikfelder immer noch den größten Teil des heutigen EU-Haushalts ausmachen, wie in *Abbildung 2* zu erkennen ist.¹¹

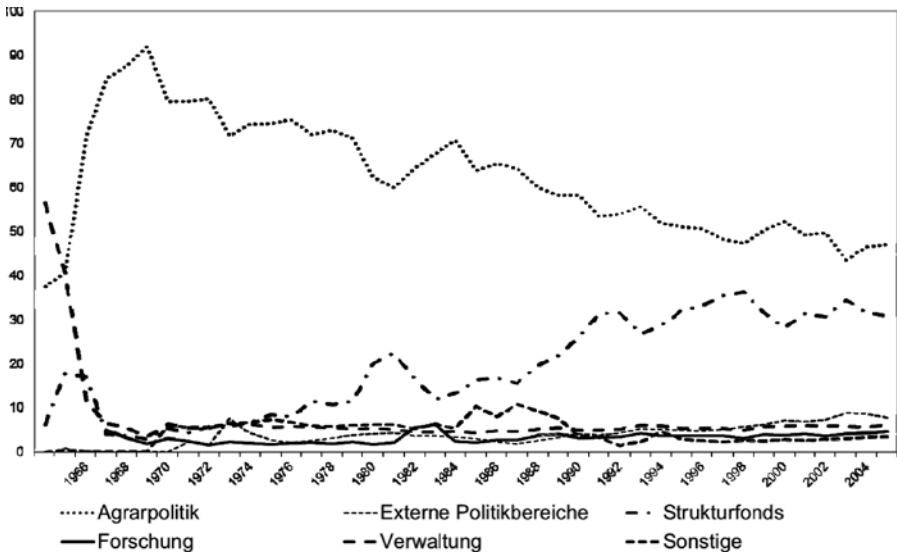


Abbildung 2: EU-Ausgabenkategorien in Prozent der Gesamtausgaben, 1965–2006

Quelle: Europäische Kommission 2008, S. 77–85.

Die Ausgaben für Landwirtschaft entstehen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die Aktivitäten in diesem Bereich werden mit Marktversagen gerechtfertigt. Die Agrarmärkte sind aufgrund einer geringen Preiselastizität der Nachfrage und Angebotsfluktuationen in Folge der Abhängigkeit von klimatischen Bedingungen häufiger als andere Märkte im Ungleichgewicht. In Folge dessen können massive Fluktuationen der Preise ausgelöst werden. Die Schaffung der GAP beruht auf dem Argument, dass die sich daraus ergebenden Konsequenzen sozial inakzeptabel sind (MOLLE 2006). Der Vertrag von Rom von 1957 sieht die Ziele der GAP konkret vor: Durch die europäische Agrarpolitik soll Landwirten ein angemessener Lebensstandard gesichert, sollen die Märkte stabilisiert und soll die Versorgung der Bevölkerung garantiert werden. Diese

11 Die Ausgabenkategorien, die mit dem Finanzrahmen 2007–2013 eingeführt wurden, sind nicht direkt mit den bisherigen vergleichbar, so dass eine Fortführung der Zeitreihe über 2006 hinaus nicht möglich ist.

Motivation für eine Förderung der Agrarmärkte dürfte bei liberalisierten Weltmärkten kaum mehr haltbar sein (EIJFINGER und DE HAAN 2000). Im Bewusstsein dessen hat sich die Ausrichtung der GAP im Laufe der Zeit verändert. Insbesondere seit den Reformen im Rahmen der Agenda 2000 stehen Ziele wie die Förderung von Anbaumethoden, die Gewährleistung gesunder und sicherer Lebensmittel und die Schonung der ländlichen Umwelt im Mittelpunkt.

Zur Umsetzung der europäischen Agrarpolitik wurde der EAGFL mit den zwei Abteilungen „Garantie“ und „Ausrichtung“ geschaffen. Mit Auslaufen des Fonds in 2006 wurde die Abteilung „Garantie“ durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) ersetzt, die Abteilung „Ausrichtung“ durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Durch die Abteilung „Garantie“ des Fonds wurden Interventionspreise, d.h. Mindestpreise, zu welchen Interventionsagenturen das überschüssige Angebot aufkaufen, finanziert und Exportsubventionen für landwirtschaftliche Produkte der EU gezahlt. Die MacSharry-Reform und die Reformbemühungen im Rahmen der Agenda 2000 führten zu einer Abkehr von der Preisstützung hin zur Einkommensunterstützung der Landwirte. Seither werden die Mittel vor allem für Direktzahlungen verwendet. Die Mittel der Abteilung „Ausrichtung“ bzw. des ELER sind für die ländliche Entwicklung in weniger gut entwickelten Regionen vorgesehen.

Die Ausgaben für die Landwirtschaft haben in der Geschichte der EU durchgängig den höchsten Anteil des Haushalts ausgemacht. Gleichwohl haben sie im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren. In den siebziger Jahren schwankte der Anteil des EAGLF, Abteilung „Garantie“, um 70% der Gesamtausgaben. 1992 wurden immerhin noch 51,4% des Budgets für diesen Aufgabenbereich verwendet.

Der mehrjährige Finanzrahmen 2007-2013 fasst die alten Ausgabenrubriken zusammen und strukturiert sie in sechs neue Rubriken, die den ihnen übergeordneten Politikzielen entsprechen (*Tabelle 1*). Ausgaben, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Gemeinsamen Fischereipolitik anfallen, laufen unter dem Titel „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“. Für diesen Ausgabenbereich sind für den gesamten Zeitraum 2007-2013 immerhin noch 42,3% des Budgets oder 437,8 Mrd. Euro vorgesehen.

Mittel für Verpflichtungen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007- 2013
1. Nachhaltiges Wachstum	53.979	57.653	61.696	63.555	63.974	66.964	69.957	437.778
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	8.918	10.386	13.269	14.167	12.987	14.203	15.433	89.363
1b. Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung	45.061	47.267	48.427	49.388	50.987	52.761	54.524	348.415
2. Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	55.143	59.193	56.333	59.955	60.338	60.810	61.289	413.061
davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	330.085
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1.273	1.362	1.518	1.693	1.889	2.105	2.376	12.216
3a. Freiheit, Sicherheit und Recht	637	747	867	1.025	1.206	1.406	1.661	7.549
3b. Unionsbürgerschaft	636	615	651	668	683	699	715	4.667
4. Die EU als globaler Partner	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935
5. Verwaltung	7.039	7.380	7.525	7.882	8.334	8.670	9.095	55.925
6. Ausgleichszahlungen	445	207	210					862
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	124.457	132.797	134.722	140.978	142.965	147.546	152.312	975.777
Mittel für Verpflichtungen in % des BNE	1,02%	1,08%	1,16%	1,18%	1,16%	1,15%	1,14%	1,13%

Tabelle 1: Finanzrahmen 2007–2013 (inkl. aller bereits erfolgten Revisionen) – in Preisen von 2010

Quelle: Europäische Kommission (2010).

Der zweite markante Ausgabenblock sind Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen – die berühmten Strukturfonds. Die europäische Regionalpolitik wird durch mehrere Fonds finanziert, aus denen EU-Länder und Regionen mit Strukturschwächen Mittel erhalten. Diese Instrumente der EU wurden geschaffen, um die Kohäsion der Mitgliedstaaten zu fördern und strukturelle Probleme bestimmter Mitgliedstaaten zu beheben. Mit den Strukturfonds sollen heute drei Ziele verwirklicht werden.¹² Mit dem Ziel 1 „Konvergenz“ wird der Versuch unternommen, die Entwicklung und strukturelle Anpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand zu fördern. Innerhalb dieses Ziels können Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner unter 75% des EU-Durchschnitts liegt, Förderung erhalten. Das zweite Ziel ist die Erhöhung der „Regionalen Wettbewerbsfähigkeit“ und „Beschäftigung“. Im Rahmen dieses Ziels sollen sowohl die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität von Regionen als auch die Beschäftigung verbessert werden. Mit dem Ziel 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ soll die grenzübergreifende Zusammenarbeit gestärkt werden. Für Projekte, die zur Förderung unter einem dieser Ziele qualifiziert sind, stellt die EU Mittel zur Verfügung – unter der Bedingung, dass nationale oder regionale Gebietskörperschaften das Projekt mitfinanzieren.

Aufgrund der Homogenität der Mitgliedstaaten in den Gründungsjahren kam den strukturellen Maßnahmen zunächst eine geringe Bedeutung zu. Die Strukturfonds machten 1980 nur einen Anteil von 11,0% der Gesamtausgaben aus. Die zunehmende Integration Europas erhöhte die regionalen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten jedoch und steigerte den Bedarf nach regionalpolitischen Maßnahmen. Die Einsetzung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) war eine Reaktion auf die Erweiterung durch das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark im Jahr 1973. Der Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal im Jahr 1986 war unter anderem Wegbereiter für eine integrierte Kohäsionspolitik, die in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) festgehalten wurde. Im Rahmen des Maastricht-Vertrages wurde 1993 der Kohäsionsfonds eingesetzt, um Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 90% des EU-Durchschnitts zu unterstützen. In Folge dessen stieg der Anteil für regionalpolitische Maßnahmen auf rund 30% der Gesamtausgaben. Die EU-Erweiterung durch zehn neue Länder in 2004 erhöhte die regionalen Ungleichheiten erneut. Zum Ausgleich wurden im Finanzrahmen 2000–2006 und 2007–2013 umfangreiche Mittel für die Strukturfonds zur Verfügung gestellt. Im Jahr der größten Erweiterung der EU nahmen die Ausgaben für Strukturpolitik 33,7% des Budgets ein. Im Finanzrahmen 2007–2013 werden die Struktur- und Kohä-

12 Die Anzahl der regionalpolitischen Ziele wurde mit dem Finanzrahmen 2000–2006 von sechs auf drei reduziert.

sionsfonds in der Rubrik „Nachhaltiges Wachstum“ unter dem Titel „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“ geführt. Für den Zeitraum 2007–2013 ist ein Anteil von 35,7% oder 348,4 Mrd. Euro vorgesehen. Im Laufe der Zeit hat die Regionalpolitik folglich einen stetigen Bedeutungszuwachs erfahren.

Unter der Rubrik „Nachhaltiges Wachstum“ wird eine weitere Ausgabenkategorie subsumiert. Die Absicht, „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ zu fördern, wurde vor allem im Rahmen der Lissabon-Strategie forciert. Unter diesen Titel fallen Ausgaben für Bereiche wie Forschung und Innovation, Bildung und Ausbildung, EU-Netze, Sozialpolitik, Binnenmarkt und damit einhergehende Maßnahmen. Beispielsweise sind in dieser Rubrik Ausgaben integriert, die bis 2006 unter dem Titel „Forschung“ liefen. In den vorherigen 20 Jahren machte dieser Bereich einen Anteil von 3–4% des Haushalts aus. Bedenkt man die ehrgeizigen Ziele, die im Rahmen der Lissabon-Strategie formuliert wurden, sind die Mittel, die im Finanzrahmen 2007–2013 für die Förderung von „Wettbewerbsfähigkeit“ eingeplant sind, enttäuschend gering. Vorgesehen sind Gesamtausgaben in Höhe von 89,4 Mrd. Euro oder 9,2% aller Verpflichtungen. Davon sollen etwa 65% für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden. Das entspricht immerhin einer Steigerung der Ausgaben in diesem Bereich um etwa 2 Prozentpunkte. Mit der im März und Juni 2010 beschlossenen Strategie „Europa 2020“ versucht die EU, die Lissabon-Strategie fortzuschreiben. Die Kommission stellt in ihrer Überprüfung des EU-Haushalts nun den Bezug zu „Europa 2020“ her und versucht, die zukünftige EU-Finanzpolitik stärker darauf auszurichten.

Die verbleibenden Ausgabekategorien Verwaltung, externe Politikbereiche und sonstige Ausgaben beanspruchen traditionell einen kleinen Teil des Budgets. In den letzten 20 Jahren schwankte der Gesamtanteil der Ausgaben für diese drei Kategorien zwischen 10–15%. Im Finanzrahmen 2007–2013 wurden auch diese Ausgabenarten neu sortiert. Ausgaben für öffentliche Gesundheit, Kultur, Jugend, Information der Bürger, Justiz und Inneres, Grenzschutz, Einwanderungs- und Asylpolitik werden unter dem Titel „Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht“ geführt. Für den Zeitraum 2007–2013 ist ein Anteil von 1,3% für Aufgaben in diesem Bereich vorgesehen. Ausgaben für externe Politikbereiche laufen unter der Rubrik „Die EU als globaler Akteur“. Sie entsprechen 5,7% des Gesamtbetrags im Zeitraum 2007–2013. Darüber hinaus gibt es die Rubriken „Verwaltung“ und „Ausgleichszahlungen“. Die Mittel für Verwaltung decken die Personal- und Gebäudekosten aller EU-Organe. Dafür ist ein Anteil von 5,8% vorgesehen. Ausgleichszahlungen sind zeitlich befristete Zahlungen im Zusammenhang mit der jüngsten Erweiterung der EU. Mit 0,1% machen sie einen verschwindend geringen Anteil des Haushalts aus.

Obwohl die Umstrukturierung der Ausgabenkategorien im Finanzrahmen 2007–2013 eine Neuausrichtung der Prioritäten andeutet, wurde die Allokation der Haushaltsmittel demnach weitgehend unverändert gelassen. Hinter den neuen Titeln verstecken sich altbekannte Maßnahmen. Die Mittel, die für Prioritäten im Rahmen der Lissabon-Strategie bereitgestellt werden, sind dagegen begrenzt. Die Neugruppierung der Ausgaben im Finanzrahmen 2007–2013 lässt allerdings die Entwicklung des EU-Haushalts günstiger erscheinen. Wie *Abbildung 3* verdeutlicht, in der die in die neuen ab 2007 vorgesehenen Kategorien umgerechneten Ausgabenanteile von 2000 bis 2007 sowie die Ausgaben von 2007 bis 2009 enthalten sind, sind die Ausgaben für natürliche Ressourcen im betrachteten Zeitraum relativ gesunken, während die Ausgaben für Kohäsion gestiegen sind. Für die Verfolgung der Lissabon-Strategie lässt sich der Anstieg der Ausgaben für Wettbewerbsfähigkeit seit 2007 anführen. Gleichwohl sind diese Maßnahmen offensichtlich begrenzt.

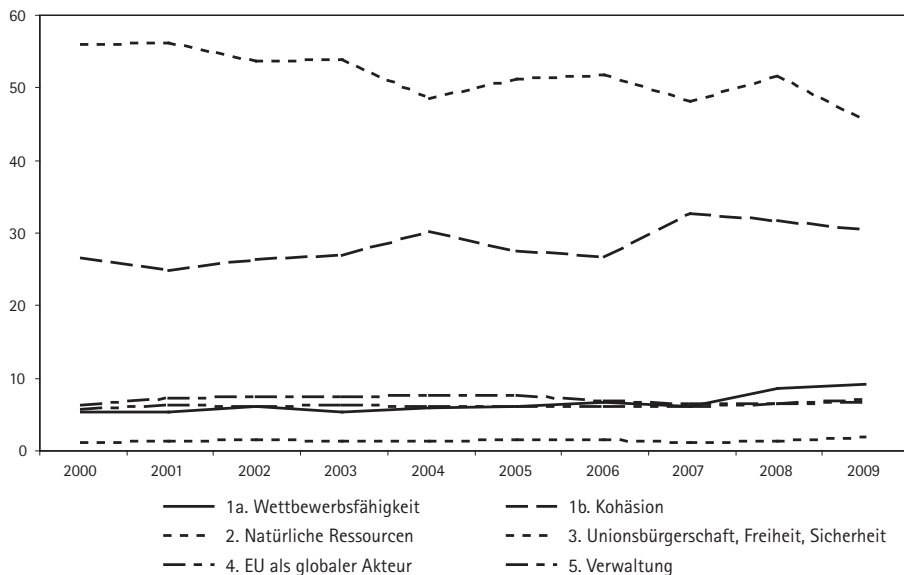


Abbildung 3: Neue Ausgabenkategorien in % der Gesamtausgaben, 2000–2009

Quelle: Europäische Kommission 2008, S. 83, Europäische Kommission 2010, S. 72–73.

2.1.2 Einnahmen

Die erste und von 1958 bis 1970 einzige Einnahmequelle der EU (damals noch EG) waren Beiträge der Mitgliedstaaten. In dem Bestreben, die EU mit finanzieller Autonomie auszustatten, wurde im EWG-Vertrag festgehalten, dass die Kommission Vorschläge zur Ersetzung der Beiträge durch Eigenmittel unterbreiten sollte. Daraufhin wurden die Finanzbeiträge ab 1971 schrittweise durch ein System der Eigenmittel ersetzt. Im Rahmen dieses Systems stehen dem Haushalt seit 1971 Agrarabschöpfungen und die Zuckerabgabe autonom zur Verfügung. Zwischen 1971 und 1975 wurde zudem schrittweise ein gemeinschaftliches System zur Erhebung von Zöllen auf den Handel mit Drittländern eingeführt. Auch dieses impliziert eine gewisse Einnahmeautonomie der EU. Erstmals im Jahr 1979 wurden Mehrwertsteuer (MwSt.)-Eigenmittel abgeführt. Die Mehrwertsteuer ist eine indirekte Steuer, die nicht zuletzt aufgrund von Harmonisierungsbestrebungen in allen Mitgliedsländern erhoben wird. Die MwSt.-Eigenmittel sind ein Beitrag der Mitgliedsländer, der sich als Anteil der nach Gemeinschaftsvorschriften harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage errechnet.

Eine Erosion der Eigenmittel bei gleichzeitig wachsenden Ausgaben machte in den achtziger Jahren eine Reform der Gemeinschaftsfinanzen erforderlich. Im Rahmen des Delors-I-Paketes wurde 1988 eine vierte Einnahmenkomponente, die ebenfalls einen Beitrag der Mitgliedstaaten darstellt, eingeführt. Die BNE-Eigenmittel ergeben sich als prozentualer Anteil des Bruttonationaleinkommens (BNE) bzw. früher des Bruttosozialprodukts. Ein Nachteil der Mehrwertsteuer ist, dass sie eine regressive Steuer ist. Sofern es einen positiven Zusammenhang zwischen Einkommen und Sparquote gibt, dürfte die durchschnittliche Konsumneigung in ärmeren Ländern höher sein. Daraus folgt eine relativ zur Wirtschaftskraft höhere MwSt.-Bemessungsgrundlage in diesen Ländern. Berechnet man die MwSt.-Eigenmittel mit einem einheitlichen Satz, wird die Zahlungsfähigkeit dieser Staaten überschätzt. Die Bezugnahme auf das BNE als Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat dagegen den Vorteil, Beitragskapazitäten stärker zu berücksichtigen (LAFFAN 1997). Die Einführung dieser neuen Finanzierungsquelle wurde deswegen einer Ausweitung der MwSt.-Eigenmittel vorgezogen.

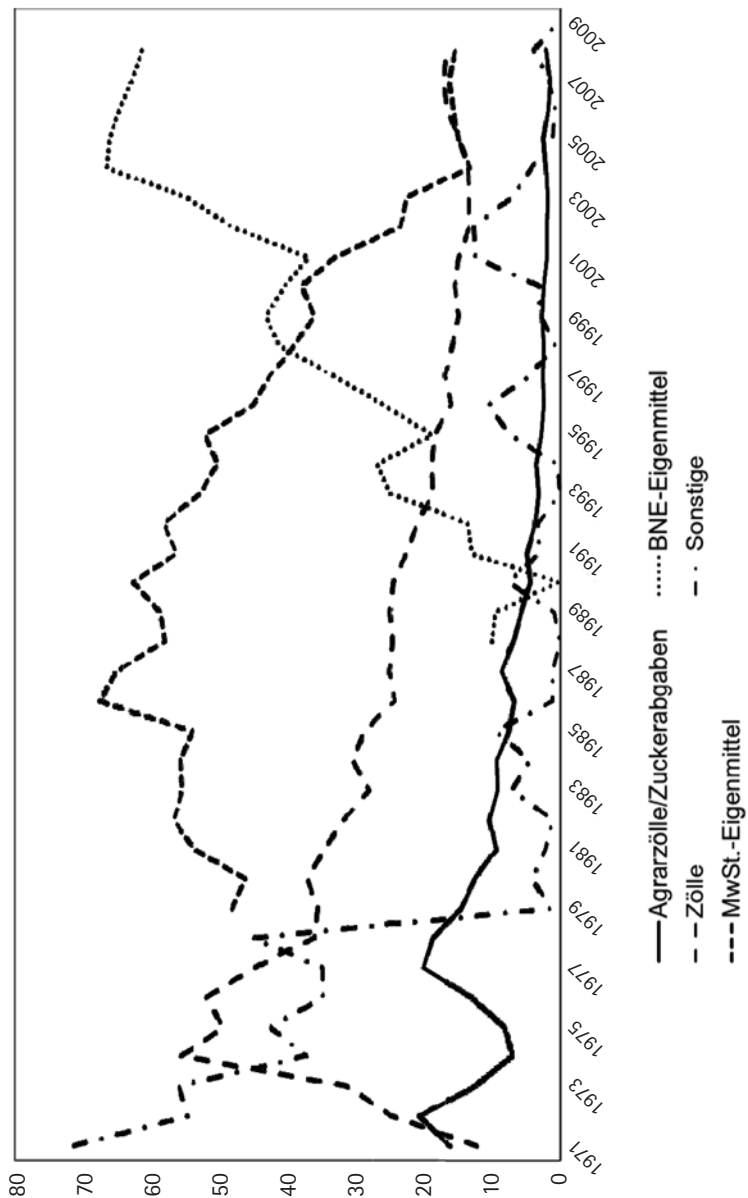


Abbildung 4: EU-Einnahmekategorien in Prozent der Gesamteinnahmen, 1971-2009

Quelle: Europäische Kommission 2008; 2010h.

Damit stehen der EU derzeit vier unterschiedliche Finanzierungsquellen zur Verfügung. Die Eigenmittel, die den weitaus größten Teil zur Finanzierung beitragen, umfassen die drei Kategorien traditionelle Eigenmittel, MwSt.-Eigenmittel und BNE-Eigenmittel. Darüber hinaus stehen der EU sonstige Einnahmen zur Verfügung. *Abbildung 4* stellt die Entwicklung der Einnahmenstruktur in Prozent der Gesamteinnahmen von 1965 bis 2009 dar.

Die traditionellen Eigenmittel sind das einzige Instrument, das der EU ein gewisses Maß an Finanzautonomie gewährt. Die Kompetenzen für die Entscheidung über die Höhe von Bemessungsgrundlage und Zolltarif sowie der Abschöpfungen sind auf EU-Ebene angesiedelt. Erhoben werden die Mittel von den Mitgliedstaaten im Namen der EU, als Abgeltung für ihre Erhebungskosten dürfen sie seit 2001 25% der Einnahmen behalten (10% bis 2001). Die „traditionellen“ Eigenmittel werden im Zusammenhang mit zwei Tätigkeitsfeldern der EU generiert, was auch deren Bezeichnung begründet (LAFFAN 1997). Die Zolleinnahmen ergeben sich aus dem Gemeinsamen Zolltarif und anderen Zöllen, die auf den Handel mit Drittstaaten erhoben werden. Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben sind Konsequenz der Gemeinsamen Agrarpolitik. Während Agrarabschöpfungen ausschließlich auf den Handel mit Drittstaaten erhoben werden, werden die Zuckerabgaben von Zuckerherstellern geleistet. Im Jahr 1978 stammten 54,8% der Einnahmen aus traditionellen Eigenmitteln (davon allein 36% aus Zolleinnahmen). 1988 lag der Anteil nur noch bei 28,5% und sank bis zum Jahr 2008 weiter auf 14,3% der Gesamteinnahmen, was 17,3 Mrd. EUR entspricht. Der Bedeutungsverlust dieser Mittel ist einerseits eine Folge der Einführung weiterer Finanzierungsquellen. Insbesondere der fortschreitende Abbau von tarifären Handelshemmnissen im Rahmen der GATT/WTO-Verhandlungen verringerte aber ebenfalls den Umfang der generierten Mittel (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2009).

Die Autonomie, welche die EU hinsichtlich der traditionellen Eigenmittel besitzt, erstreckt sich nicht auf die MwSt.-Eigenmittel. Die EU erhebt keine eigene Mehrwertsteuer oder einen Zuschlag auf die in den Ländern erhobene und hat keinen Einfluss auf die Mehrwertsteuersätze. Auch die Festlegung auf einen Mindeststeuersatz der Mehrwertsteuer muss man letztlich als koordinierte Entscheidung der Mitgliedsländer auffassen. Diese Einnahmequelle stellt somit eine Beitragszahlung der Mitgliedsländer dar. Die harmonisierte Bemessungsgrundlage ist eine fiktive Größe, die der Summe aller mehrwertsteuerpflichtigen Umsätze auf Ebene der Endverbraucher in einem Mitgliedstaat in einem Jahr entsprechen soll. Die Zugrundelegung der tatsächlichen MwSt.-Einnahmen wäre problematisch, da sich die Mehrwertsteuerbelastung zwischen den Ländern unterscheidet. Außerdem würde den nationalen Regierungen ein Anreiz

geboten, die Mehrwertsteuer durch andere Steuern zu ersetzen, um die an die EU zu leistenden Zahlungen zu reduzieren.

Um der regressiven Natur der Mehrwertsteuer entgegenzuwirken, ist die Bemessungsgrundlage auf 50% des BNE begrenzt. Die von einem Land zu zahlenden MwSt.-Eigenmittel werden durch Multiplikation der Bemessungsgrundlage mit einem einheitlichen Abrufsatz bestimmt. Für den MwSt.-Abrufsatz wurde ursprünglich eine Obergrenze von 1% festgesetzt. Im Jahr 1985 wurde die Rate auf 1,4% angehoben. Ab 1995 wurde sie schrittweise verringert, so dass ab 1999 wieder ein Abrufsatz von 1% angewandt wurde. Seit 2002 wurde der Abrufsatz weiter reduziert und ist seit 2007 auf 0,3% festgesetzt. Davon abweichend beträgt der Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel im Zeitraum 2007–2013 für Österreich 0,225 %, für Deutschland 0,15 % und für die Niederlande und Schweden 0,10 %. Sie erhalten somit zusätzlich zu Großbritannien, das etwa zwei Drittel seiner Nettoeinzahlungen zurückerhält, einen gewissen Rabatt auf ihre Zahlungen. Der Britenrabatt wird bis 2013 progressiv abgesenkt, bleibt aber auf maximal 10,5 Mrd. EUR begrenzt.

Im Jahr ihrer Einführung machten die MwSt.-Einnahmen noch einen Anteil von 48,2% aus und ersetzten damit in etwa den Anteil, der vorher aus Beiträgen der Mitgliedstaaten stammte. Die Einnahmen stiegen bis 1986 auf 67,7% an. In den folgenden Jahren nahm die Bedeutung dieses Instruments aber auf 13,4% im Jahr 2004 ab. Zuletzt hat der Anteil der MwSt.-Eigenmittel wieder leicht zugenommen und lag im Jahr 2008 bei 15,7% oder 19,0 Mrd. EUR. Die abnehmende Bedeutung der MwSt.-Eigenmittel lässt sich einerseits durch die sukzessive Reduktion der Abrufsätze erklären. Aber auch das Problem der Regressivität der MwSt.-Eigenmittel, das durch die zunehmende Heterogenität der Mitgliedsländer hinsichtlich ihrer Wohlstandsniveaus verstärkt wurde, beeinflusste diesen Trend. Die Mittel sind für eine erweiterte EU ein wenig geeignetes Finanzierungsinstrument.

Die Bedeutung, die früher den MwSt.-Eigenmitteln zukam, haben die auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Eigenmittel übernommen. Die Konzeption der BNE-Einnahmen gewährleistet, dass der Ausgleich zwischen Finanzierungsbedarf und verfügbaren Mitteln automatisch stattfindet. Als Bemessungsgrundlage werden die einzelstaatlichen Bruttonationaleinkommen zu Marktpreisen zu Grunde gelegt. Analog zum Verfahren bei den MwSt.-Einnahmen wird die Bemessungsgrundlage mit einem BNE-Abrufsatz multipliziert. Die Höhe des Prozentsatzes wird unter Berücksichtigung aller sonstigen Eigenmitteleinnahmen in jedem Jahr neu festgelegt, um den Ausgleich des Haushalts herbeizuführen. Die Obergrenze dieser Einnahmen wurde 1988 zunächst auf 1,15% des

EU-BNE festgesetzt und bis 1999 in vier Schritten auf 1,27% angehoben. Seit 2001 gilt eine Obergrenze von 1,24%, die 2010 wegen technischer Änderungen auf 1,23% modifiziert wurde.¹³ Diese Grenzen wurden bisher aber nicht ausgeschöpft, im Jahr 2008 betrug der BNE-Abrufsatz beispielsweise 0,6389%. Auch bei den BNE-Eigenmitteln gibt es eine Sonderregelung. Im Zeitraum 2007–2013 werden die BNE-Beiträge der Niederlande um 605 Mio. EUR und von Schweden um 150 Mio. EUR (in Preisen von 2004) verringert.

In den ersten Jahren nach Einführung steuerten diese Einnahmen nur einen geringen Teil zur Finanzierung der EU bei (1992: 13,7%). Der Bedarf, Mittel aus dieser Quelle zu generieren, stieg in den Folgejahren aber rapide an. Heute machen die als „ergänzende“ Einnahmequelle gedachten BNE-Einnahmen einen Großteil der Finanzierung aus. Im Jahr 2004 wurden zwei Drittel der Finanzierung aus BNE-Einnahmen geschöpft. Bis 2008 ist dieser Anteil zwar etwas gefallen, liegt aber immer noch bei 61,4⁰% oder 74,5 Mrd. Euro. Die Entwicklung zu einer wachsenden Bedeutung der BNE-Eigenmittel wurde bewusst verfolgt, um das Problem der Regressivität, das mit den MwSt.-Eigenmitteln verbunden ist, abzumildern.

Die Bedeutung der sonstigen Einnahmen ist dagegen marginal. Darunter fallen Einnahmen aus einer Einkommensteuer, die auf die Dienstbezüge von EU-Mitarbeitern erhoben wird, Geldstrafen von Unternehmen, die das Wettbewerbsrecht oder andere Rechtsvorschriften missachtet haben, Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der EU-Organe oder Zinseinnahmen. Der Anteil dieser Einnahmen war traditionell gering und schwankte um 1%. In den letzten Jahren hat die Bedeutung etwas zugenommen, im Jahr 2008 finanzierten die sonstigen Einnahmen 7% des Gesamtbudgets oder 8,5 Mrd. Euro.

Die einzige Finanzierungsquelle, über welche die EU folglich Entscheidungsaunomie besitzt, sind die traditionellen Eigenmittel. Diese machen heutzutage aber nicht viel mehr als ein Achtel der Gesamteinnahmen aus. Die MwSt.- und BNE-Eigenmittel sind Beiträge der EU-Mitgliedstaaten und nicht mit Steuer-autonomie verbunden. Obwohl die EU ein Recht auf diese Mittel hat, kann sie weder Steuersätze noch Bemessungsgrundlage beeinflussen. Die Bezeichnung „Eigenmittel“ ist daher etwas irreführend.

13 Die Änderung des Abrufsatzes im Jahr 2010 ist darauf zurückzuführen, dass Änderungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 zu erheblichen Änderungen des BNE führen. Aus diesem Grund nahm die Kommission eine Neuberechnung der Obergrenzen vor.

2.2 Nettoempfänger-/zahlerpositionen

Durch Aufrechnung der Einnahmen und Ausgaben lässt sich ermitteln, ob ein Mitgliedsland mehr aus dem Haushalt erhält als es zahlt oder umgekehrt. Zur Berechnung der Nettozahler- oder -empfängerposition werden die Finanzströme in den und aus dem EU-Haushalt sowie von den und in die Mitgliedstaaten konsolidiert.

Die Berechnung dieser Nettoposition ist nicht unproblematisch (schon ARDY 1988). Zwar können Transfers, die ein Mitgliedstaat aus Agrar- oder Strukturfonds erhalten hat, ebenso leicht ermittelt werden wie die geleisteten Zahlungen von MwSt.- oder BNE-Eigenmitteln. Andere Einnahme- oder Ausgabekategorien lassen sich aber nur mit Hilfe von Verteilungsannahmen zuordnen. Schwierigkeiten ergeben sich beispielsweise bei der Zuordnung der traditionellen Eigenmittel, da sie an den Außengrenzen der EU erhoben werden und dort an bestimmten Orten massiert anfallen. Vor ähnliche Probleme stellt die Zuordnung von Verwaltungsausgaben, von denen einige Mitgliedstaaten, wie Belgien und Luxemburg, übermäßig profitieren. Besonders problematisch ist die Berechnung der nationalen Inzidenz von durch den EU-Haushalt finanzierten öffentlichen Gütern. Mit einer zunehmenden Anzahl europäischer öffentlicher Güter sinkt deswegen die ökonomische Relevanz der Nettosalden. Obwohl im Rahmen des Lissabon-Vertrages eine Ausweitung europäischer öffentlicher Güter, wie eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, beschlossen wurde, machen diese aber weiterhin nur einen kleinen Teil der Gesamtausgaben der EU aus.

Zur konkreten Berechnung der Nettopositionen gibt es unterschiedliche Methoden, wobei kein Konsens darüber besteht, welche der Definitionen die sinnvollste ist (HEINEMANN 2005). Wesentliche Unterschiede bestehen im Hinblick auf die Berücksichtigung der traditionellen Eigenmittel und der Verwaltungsausgaben. Die einzige formal anerkannte Methode ist der Saldo, den die Europäische Kommission jedes Jahr zur Ermittlung des Britenrabatts berechnet. Bei dieser Methode werden die traditionellen Eigenmittel nicht zu den Einnahmen hinzugezählt. Allerdings werden die in einem Land verausgabten Verwaltungsausgaben der EU als Zuweisungen betrachtet. Die Kommission berechnet weiterhin die sogenannten „operativen Haushaltssalden“. Bei dieser Methode bleiben die beiden Komponenten, die originär europäische Größen darstellen, d.h. die traditionellen Eigenmittel und die Verwaltungsausgaben, außen vor. Nach einem dritten Ansatz werden die Nettosalden unter Einbeziehung aller Einnahmen und Ausgaben berechnet. Dafür wird die Annahme getroffen, dass die in einem Land vereinnahmten und an die EU transferierten Zölle einen Beitrag dieses Landes an die EU darstellen.

In *Tabelle 2* sind die operativen Haushaltssalden für den Zeitraum 1997 bis 2009 dargestellt. Deutschland ist über den gesamten Zeitraum ein wichtiger Nettozahler. Allerdings ist der geleistete Beitrag im Zeitverlauf gefallen. Während 1997 noch 10,7 Mio. ECU aus Deutschland kamen, waren es 2009 nur noch 6,4 Mio. EUR. Dennoch rangiert Deutschland nach wie vor unter den Top-Nettozahlern. Im Jahr 2009 belegte Deutschland gemessen am absoluten Beitrag die Spitzenposition. Zahlungen in ähnlicher Größenordnung leistete nur Italien mit 5,8 Mrd. EUR. Gemessen am Bruttonationaleinkommen ist Deutschland im Vergleich zu den Vorjahren allerdings zurückgefallen (*Tabelle 3*). Belgien und Dänemark sind mit einer Nettozahlung von über 0,4% des BNE klare Spitzenzahler. Auch der am BNE gemessene Beitrag von Frankreich, Italien, Luxemburg und Finnland (in der Reihenfolge der Höhe ihres Beitrags in Prozent des BNE) übersteigt den von Deutschland. Mit einem Beitrag in Höhe von 0,26% des BNE gehört Deutschland in 2009 tatsächlich zu einem der weniger belasteten Nettozahler. Nur Österreich und das Vereinigte Königreich tragen gemessen an ihrer Wirtschaftskraft weniger zum EU-Haushalt bei. Die Nettosition von Schweden, den Niederlanden, Zypern und Irland kann in 2009 als fast ausgeglichen betrachtet werden.

Als größter Nettoempfänger gemessen am absolut erhaltenen Betrag hat Polen Griechenland im Jahr 2009 überholt. Die beiden Länder hatten einen Nettozufluss von EU-Mitteln in Höhe von 6,3 Mio. EUR bzw. 3,1 Mrd. EUR. Gemessen in Prozent des BNE, haben Litauen (5,6%) und Estland (4,3%) im selben Jahr jedoch am meisten erhalten. Auch die anderen osteuropäischen Länder gehören zur Gruppe der Nettoempfänger. In abnehmender Reihenfolge der Höhe ihres Zuflusses in Prozent des BNE erhielten Ungarn, Lettland, Polen, Bulgarien und Rumänien, Portugal, Griechenland, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Malta und Spanien netto Mittel aus dem EU-Haushalt.

Der Nettobeitrag zum EU-Budget ist entscheidend, da er aus der Perspektive der Mitgliedsländer ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Qualität der Europapolitik der nationalen Regierung darstellt. Damit lässt sich jedenfalls erklären, warum sich nach Abschluss der Verhandlungen über den Finanzrahmen die versammelten Regierungschefs regelmäßig mit einem Sieg brüsten. Es ist allerdings zu bedenken, dass solche Betrachtungen die Vorteile aufgrund der wirtschaftlichen Integration oder der politischen Stabilität außen vor lassen. Die positiven Effekte daraus können mitunter beträchtlich sein (FELD 2005).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Mio. ECU	Mio. ECU	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR
BE	-416,6	-412,3	-33,3	-323,3	-745,2	-517,7	-779,7
BG	-	-	-	-	-	-	-
CZ	-	-	-	-	-	-	-
DK	117,6	3,4	117,8	239,6	-223,1	-169,1	-220
DE	-10 677,20	-8 065,40	-8 539,20	-8 232,40	-6 971,50	-4 954,00	-7 605,40
EE	-	-	-	-	-	-	-
IE	2 809,80	2 378,00	1 976	1 719,50	1 198,30	1 574,10	1 559,00
EL	4 350,40	4 733,10	3 813,60	4 380,60	4 503,60	3 375,70	3 358,30
ES	5 734,80	7 129,10	7 364,40	5 263,60	7 661,20	8 859,40	8 704,90
FR	-1 405,50	-896,3	-15,5	-676,6	2 043,40	-2 218,40	-1 976,10
IT	-320	-1 437,20	-800,2	1 231,20	-2 030,90	2 917,10	-849,8
CY	-	-	-	-	-	-	-
LV	-	-	-	-	-	-	-
LT	-	-	-	-	-	-	-
LU	-55,8	-77	-85,8	-54,6	-140	-48,1	-57,2
HU	-	-	-	-	-	-	-
MT	-	-	-	-	-	-	-
NL	-1 119,10	-1 548,10	-1 851,10	-1 543,90	-2 259,90	-2 171,30	-1 942,20
AT	-798	-633,8	-635	-435,5	-542,4	-212,6	-330,9
PL	-	-	-	-	-	-	-
PT	2 708,50	3 016,70	2 855,00	2 128,20	1 773,80	2 682,70	3 476,30
RO	-	-	-	-	-	-	-
SI	-	-	-	-	-	-	-
SK	-	-	-	-	-	-	-
FI	30,1	-105,1	-199,5	275,9	-153	-4,9	-26,7
SE	-1 116,70	-784,6	-903,6	-1 058,70	-982,9	-750,4	-945,6
UK	157,5	-3 300,60	-2 763,70	2 913,70	955,4	-2 528,40	-2 364,90
EU	0	0	0	0	0	0	0

Tabelle 2: Nettositionen der Mitgliedstaaten 1997–2009 in Mio. ECU/EUR

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008), S. 108, (2010h), S. 88. (*): unter Berücksichtigung des Eigenmittelbeschlusses 2007.

2004	2005	2006	2007 (*)	2008 (*)	2009(*)
Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR
-536,1	-607,5	-709,9	-965,9	-838,7	-1 663,90
-	-	-	327,7	658,7	624,2
272,2	178	386,2	625,6	1 133,90	1702,5
-224,6	-265,3	-505,2	673,7	-625,2	969,5
-7 140,40	-6 064,30	-6 325,20	6 521,50	-7 836,00	-6 357,50
145	154,3	176,4	223,3	220	573
1 593,80	1 136,60	1 080,50	619	512,60	-47,5
4 163,30	3 900,50	5 102,30	5 382,90	6 201,00	3121
8 502,30	6 017,80	3 811,70	3 379,40	2 460,80	1 187,10
-3 050,70	-2 883,50	-3 012,50	-3 500,90	4 494,90	-5 872,70
-2 946,90	-2 199,00	1 731,80	-2 479,70	4 636,60	-5 085,00
63,5	90,3	102,4	-14,50	-23,10	-2,30
197,7	263,9	255,5	483,70	399,50	501,50
369,3	476,4	585,3	785,90	823,30	1 493,30
-93,6	86,8	-60,2	-147,80	-31,90	-100,20
193,4	590,1	1 115,00	1 578,10	1 078,90	2 719,40
45	90	101	26,70	28,20	8,60
-2 034,90	-2 636,60	-2 587,60	1 766,40	-1 551,00	117,70
-365,1	-277,9	-301,5	-545,50	-341,40	-402,10
1 438,30	1 853,20	2 997,60	5 060,40	4 330,30	6 337,10
3 124,00	2 378,00	2 291,70	2 433,40	2 642,10	2 150,70
-	-	-	562,00	1 537,90	1 692,50
109,70	101,50	142,80	80,30	102,10	241,90
169,20	270,90	323,20	603,10	705,70	542,10
-69,60	-84,80	-241,00	-223,20	-383,30	-544,20
-1 059,80	-866,90	-856,60	-620,20	-1 090,70	-85,60
-2 864,90	-1 529,00	-2 140,20	-4 711,30	-993,00	-1 903,30
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	% BNE	% BNE	% BNE	% BNE	% BNE	% BNE
BE	-0,19	-0,18	-0,14	-0,13	-0,28	-0,19
BG	-	-	-	-	-	-
CZ	-	-	-	-	-	-
DK	0,08	0	0,07	0,14	-0,13	-0,09
DE	-0,56	-0,42	-0,43	-0,4	-0,33	-0,23
EE	-	-	-	-	-	-
IE	4,43	3,43	2,54	1,9	1,21	1,46
EL	3,95	4,23	2,93	3,17	3,06	2,15
ES	1,14	1,34	1,28	0,84	1,14	1,23
FR	-0,11	-0,07	0	-0,05	-0,13	-0,14
IT	-0,03	-0,13	-0,07	0,1	-0,16	-0,23
CY	-	-	-	-	-	-
LV	-	-	-	-	-	-
LT	-	-	-	-	-	-
LU	-0,35	-0,48	-0,48	-0,28	-0,7	-0,24
HU	-	-	-	-	-	-
MT	-	-	-	-	-	-
NL	-0,32	-0,43	-0,47	-0,36	-0,5	-0,46
AT	-0,44	-0,34	-0,33	-0,21	-0,26	-0,1
PL	-	-	-	-	-	-
PT	2,77	2,89	2,54	1,78	1,41	2,02
RO	-	-	-	-	-	-
SI	-	-	-	-	-	-
SK	-	-	-	-	-	-
FI	0,03	-0,09	-0,16	0,21	-0,11	0
SE	-0,52	-0,36	-0,38	-0,4	-0,39	-0,28
UK	0,01	-0,26	-0,2	-0,18	0,06	-0,15
EU	0	0	0	0	0	0

Tabelle 3: Nettopositionen der Mitgliedstaaten 1997–2009 in % des BNE

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008), S. 108, (2010h), S. 88. (*): unter Berücksichtigung des Eigenmittelbeschlusses 2007.

2.3 Off-Budget-Aktivitäten

Gemäß Art. 310 AEUV müssen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein, d.h. die EU hat keine Befugnis, Aktivitäten über Kreditaufnahme zu finanzieren. Dennoch unternimmt sie gewisse Anleihe- und Darlehenstätigkeiten. Verschiedene Verträge haben die Gemeinschaft im Zeitverlauf mit unterschiedlichen Instrumenten ausgestattet, die es ermöglichen, Ressourcen auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen und damit das Erfordernis eines ausgeglichenen Haushalts zu umgehen. Als ökonomische Begründung für diese Aktivitäten werden Kapitalmarktunvollkommenheiten genannt. Private Kreditgeber sind nur eingeschränkt bereit, Kredite für Projekte mit unsicherer Profitabilität zur Verfügung zu stellen. Durch Weitergabe ihrer eigenen Bonität (AAA-Rating) kann die EU vermeiden, dass Kreditnehmer überhöhte Kreditkosten zahlen müssen oder Kreditrationierung stattfindet (EIJFINGER und DE HAAN 2000). Zu diesem Zweck nimmt die Kommission im Namen der Gemeinschaft Anleihen auf und gibt deren Erlös in Form von Darlehen an Institutionen in Mitgliedstaaten oder Drittländer weiter. Für den EU-Haushalt handelt es sich daher um einen Passivtausch. Die Mitgliedstaaten sind lediglich über ihren Anteil am Haushalt an den Ausfallrisiken der gewährten Kredite beteiligt. Die Kommission handelt im Rahmen des jeweiligen Instruments autonom und muss nicht für jede einzelne Transaktion die Zustimmung des Rats haben.

Die Verbesserung der Kreditkonditionen für die letztendlichen Darlehensempfänger hat allerdings seinen Preis. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass Kreditmärkte verzerrt werden, wenn durch die Aktivitäten der EU Kapitalunvollkommenheiten nicht behoben werden. Andererseits wirken sich die Aktivitäten auf den EU-Haushalt aus. Direkte Kosten entstehen insbesondere durch die Verwaltung der Tätigkeiten. Einige Darlehen sind mit Zinssubventionen verbunden, die aus dem Budget der Gemeinschaft gezahlt werden. In vielen Bereichen werden Darlehen komplementär zu Finanzhilfen und Subventionen bereitgestellt und bedürfen (idealerweise) einer Koordination der Finanzierungsinstrumente. Mit wachsender Darlehenstätigkeit in labilen wirtschaftlichen, politischen oder sozialen Empfängerländern steigt außerdem das Risiko eines effektiven Abrufs der geleisteten Garantien (LAFFAN 1997). Um zu verhindern, dass durch Inanspruchnahme von Garantien und die daraus entstehenden Zahlungsausfälle Störungen beim Haushaltsvollzug auftreten, wurde 1994 ein Garantiefonds eingerichtet. Im Rahmen des derzeit geltenden Finanzrahmens 2007-2013 wurde beschlossen, dass die dafür erforderlichen Mittel in der Rubrik „Die EU als globaler Akteur“ auszuweisen sind. Dahinter steht das Argument, dass diese Ausgaben die Außenpolitik der Union direkt unterstützen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2008).

Zur Vergabe der Darlehen wurden unterschiedliche Instrumente eingesetzt, deren jeweilige Bedeutung sich im Laufe der Zeit verändert hat (*Tabelle 4*). Ein historisches Instrument sind Darlehen zur Finanzierung der Restrukturierung in der Kohle- und Stahlindustrie, welche die Hohe Behörde gemäß EGKS-Vertrag aufnehmen durfte. Die Auszahlung dieser Darlehen wurde im Hinblick auf das Auslaufen des Vertrages im Jahre 1998 eingestellt. Ein ähnliches Instrument sieht der Euratom-Vertrag vor. Die in diesem Rahmen gewährten Darlehen sollen Investitionsvorhaben der Mitgliedstaaten, insbesondere für den Bau von Kernkraftwerken, unterstützen. Auch dieses Instrument ist mittlerweile ohne Bedeutung. Seit Ende der sechziger Jahre werden zwei Instrumente mit makroökonomischer Wirkung eingesetzt: einerseits Anleihen und Darlehen zur Stützung von Zahlungsbilanzen in den Mitgliedstaaten, die nicht der Eurozone angehören (sogenannte Zahlungsbilanzhilfe oder BOP-Fazilität), und andererseits in Drittländern (sogenannte Makrofinanzhilfen). Diese Instrumente hatten zuletzt auch weitgehend an Bedeutung verloren.

In den Jahren 2008 und 2009 wurde aufgrund einer höheren Zahl potenziell begünstigter Mitgliedstaaten in Folge der internationalen Finanzkrise allerdings eine Aufstockung der BOP-Fazilität erforderlich, um Mitgliedstaaten außerhalb des Euroraums bei der Überwindung ihrer durch die Finanzkrise verursachten Zahlungsbilanzprobleme zu unterstützen. Darüber hinaus sah sich die Gemeinschaft 2009 verstärkt gefordert, makrofinanzielle Hilfen für Drittländer zur Verfügung zu stellen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010b).¹⁴ Ein viertes Instrument wurde 1977 mit dem Neuen Gemeinschaftsinstrument (NGI) zur Förderung der Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen geschaffen. Allerdings wurden seit 1991 keine neuen Darlehen im Rahmen des NGI mehr vergeben.

Die weitaus umfangreichsten Aktivitäten werden über die Europäische Investitionsbank (EIB) abgewickelt. Die EIB wurde 1958 durch den Vertrag von Rom geschaffen. Die Bank nimmt auf den Kapitalmärkten Anleihen auf und stellt sie für Projekte bereit, die der Erreichung der politischen Ziele der EU dienen sollen. Unterstützt werden Projekte in den Mitgliedstaaten sowie Investitionsvorhaben in künftigen Beitritts- und Partnerländern der EU. Die Tätigkeit der EIB ist in den vergangenen Jahren massiv ausgeweitet worden. Allein zwischen 2008 und 2009 stieg der Gesamtbetrag der unterzeichneten Darlehen um 37% auf 79,1 Mrd. Euro. Vergleicht man den Betrag mit demjenigen im Jahr 2002

14 Im November 2008 beschloss der Rat, Ungarn im Rahmen der Zahlungsbilanzhilfe bis zu 6,5 Mrd. EUR zu gewähren. Ungarn sah sich zu diesem Zeitpunkt infolge der erhöhten Volatilität und Unsicherheit am Finanzmarkt Zahlungsbilanzschwierigkeiten ausgeliefert. 2009 beschloss der Rat, auch Lettland (mit 3,1 Mrd. EUR) und Rumänien (mit 5 Mrd. EUR) im Rahmen der BOP-Fazilität zu unterstützen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010b).

	1985	1986	1987	1988	1989
Anleihetätigkeiten					
EGKS	1265	1517	1487	880	913
Zahlungsbilanzhilfen (BOP)	-	862	860	-	-
Euratom	344	488	853	93	-
NGI	860	541	611	945	522
EIB	5699	6786	5593	7666	9034
Insgesamt	8168	10194	9404	9584	10469
Darlehentätigkeiten					
EGKS	1010	1069	969	908	700
Zahlungsbilanzhilfen (BOP)	-	862	860	-	-
Euratom	211	443	314	-	-
NGI	884	393	425	357	78
EIB (unterzeichnete Verträge)	5641	6678	6967	8844	11507
Insgesamt	7746	9445	9535	10109	12285

	1997	1998	1999	2000	2001
Anleihetätigkeiten					
EGKS	474	-	-	-	-
Zahlungsbilanzhilfen (BOP)	195	403	108	-	-
Euratom	-	-	-	40	40
NGI	-	-	-	-	-
EIB	23025	30098	28355	29038	32172
Insgesamt	23694	30501	28463	29038	32172
Darlehentätigkeiten					
EGKS	541	-	-	-	-
Zahlungsbilanzhilfen (BOP)	195	403	108	-	-
Euratom	-	-	-	40	40
NGI	-	-	-	-	-
EIB (unterzeichnete Verträge)	26148	29526	31800	36033	36776
Insgesamt	26884	29929	31908	36073	36816

Tabelle 4: Anleihe- und Darlehentätigkeiten der Europäischen Union von 1985 bis 2009 in Millionen EUR (in Preisen von 2009)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1086	1446	1474	908	644	386	298
350	1695	1209	4969	402	409	156
-	-	-	-	49	-	-
76	49	-	-	70	66	-
10996	13672	12974	14224	14148	12395	17553
12508	16862	15657	20101	15312	13256	18007
993	1382	1486	918	674	403	280
350	1695	1209	4969	402	409	156
-	-	-	-	-	-	-
24	39	9	30	-	-	-
12605	14438	16140	17724	17682	18603	20945
13972	17554	18844	23641	18743	19415	21381

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
-	-	-	-	-	-	-	n.a.
-	-	-	-	-	-	2000	n.a.
40	25	65	215	51	39	16	n.a.
-	-	-	-	-	-	-	n.a.
38016	41911	49865	52707	48050	54725	59497	79386
38016	41911	49865	52922	48101	54764	61513	79386
-	-	-	-	-	-	-	n.a.
-	-	-	-	-	-	2000	n.a.
40	25	65	215	51	39	16	n.a.
-	-	-	-	-	-	-	n.a.
39618	42332	43204	47406	45 761	47820	57625	79102
39618	42332	43204	47621	45812	47859	59641	79102

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000, S. 46ff., 2002, p. 164, 2003, S. 184, 2010b), EIB (2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

lässt sich sogar eine Verdoppelung feststellen. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass die europäische Reaktion auf die Finanzmarktkrise in weiten Teilen durch die EIB abgewickelt wird. In seinem Beschluss zum Europäischen Konjunkturprogramm hat der Europäische Rat explizit die Ausweitung der Darlehensstätigkeit der Europäischen Investitionsbank um 30 Mrd. EUR als Maßnahme genannt (EUROPÄISCHER RAT 2009). Das tatsächliche Maßnahmenpaket der EIB geht über die vom Rat geforderten Maßnahmen hinaus. Für den Zeitraum 2008–2010 wurden weitere 50 Mrd. EUR für Darlehensunterzeichnungen in der EU vorgesehen (EIB 2010a).

Ein Großteil der Mittel wird für Projekte in der EU vergeben. In 2009 wurden nur knapp 11% für Projekte in Partnerländern zur Verfügung gestellt. Die Finanzierungsmittel gingen im gleichen Jahr schwerpunktmäßig an Projekte in drei Prioritätenbereichen: der Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen (16% der Mittel), Klimawandel (22%) und Konvergenzregionen (41%). Auch in den kommenden Jahren soll sich die Finanzierungstätigkeit der EIB auf diese Bereiche konzentrieren, die gemäß Tätigkeitsbericht der EIB am stärksten von der aktuellen Wirtschaftskrise betroffen sind (EIB 2010a).

In den letzten Jahren wurden neue Fonds aufgelegt, die wie die Anleihe- und Darlehensstätigkeiten der EU nicht im Gemeinschaftshaushalt erfasst werden. Die Entscheidung zur Ausgliederung der Fonds aus dem Haushalt wurde während des Haushaltsprozesses getroffen. Im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzrahmen 2007–2013 legte der Europäische Rat deutlich niedrigere Ausgabenobergrenzen fest, als dies von der Kommission vorgeschlagen worden war (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2009). In der Interinstitutionellen Vereinbarung 2006 einigte man sich darauf, dass die Reserve für die Soforthilfe, der EU-Solidaritätsfonds, das Flexibilitätsinstrument und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung außerhalb des Finanzrahmens angesiedelt werden. Die Europäische Kommission begründet diesen Schritt mit der Verbesserung der Flexibilität des Finanzrahmens. Eine bedeutende Motivation scheint aber auch die Möglichkeit zur Umgehung der Ausgabenobergrenzen zu sein.

Die Reserve für Soforthilfen (RSH), auch Nothilfereserve genannt, wurde erstmalig im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung 1999 eingeführt. Mit den Mitteln sollen, im Fall von Ereignissen, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans nicht vorhersehbar waren, für vorrangig humanitäre Zwecke Hilfe für Drittländer geleistet werden. In der Interinstitutionellen Vereinbarung 2006 wurde das Fortbestehen des Fonds mit Mitteln in Höhe von jährlich 221 Mio. EUR beschlossen.

Tabelle 5: Nicht im Haushaltsplan erfasste Fonds der EU 2002-2010 in Mio. EUR

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EUSF	728	107,1	19,6	204,9	24,4	445,4	280,8	n.a.	n.a.
EGF	-	-	-	-	-	51,8	20,6	164,7	128,2*

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION 2009, 2010f. * Daten bis zum 01.07.2010 verfügbar.

Der Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF) wurde im Jahr 2002 geschaffen. Hintergrund waren die Überschwemmungen im Sommer jenes Jahres, die in Deutschland, Österreich, der Tschechischen Republik und Frankreich erhebliche Schäden verursachten und die Wirtschaft in den betroffenen Gebieten über mehrere Wochen lähmten. Der Fonds ist mit Haushaltsmitteln in Höhe von jährlich 1 Mrd. EUR ausgestattet, die im Falle einer Naturkatastrophe von größerm Ausmaß zur Unterstützung der betroffenen Bevölkerung eingesetzt werden können. Das Kriterium für Unterstützung ist, dass die Katastrophe einem Staat Schäden verursacht, die auf über 3 Mrd. EUR (zu Preisen von 2002) oder mehr als 0,6 % seines BIP geschätzt werden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010e). Wie *Tabelle 5* zeigt, wurden die Mittel bisher noch nie ausgeschöpft. Die abgerufenen Mittel schwanken stark zwischen den Jahren.

In einem Bericht aus dem Jahr 2005 betonte die Kommission zwar die Vorteile der Öffnung der europäischen Wirtschaft für den Welthandel, verwies gleichzeitig aber auch auf die negativen Konsequenzen für Teile der Erwerbsbevölkerung. Zur Milderung dieser Konsequenzen wurde 2006 der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) eingerichtet. Der Fonds soll zur Unterstützung von Arbeitnehmern in Regionen und Branchen dienen, die besonders stark unter der Globalisierung der Wirtschaft leiden. Für Maßnahmen, die der beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitnehmern dienen sollen, verfügt der Fonds jährlich über Mittel in Höhe von bis zu 500 Mio. EUR. Der EGF wird tätig, wenn ein *Mitgliedstaat* einen entsprechenden Antrag stellt und dieser Antrag bestimmte *Kriterien* erfüllt. So muss nachweislich ein kausaler Zusammenhang zwischen den Entlassungen und strukturellen Veränderungen im Welthandel bestehen und es müssen mindestens 1000 Arbeitsplätze abgebaut werden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010c). Die Europäische Kommission schlug 2009 vor, den Anwendungsbereich des EGF auszuweiten, um Arbeitsplätze zu erhalten oder Menschen bei der Arbeitssuche zu unterstützen, die in Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise entlassen wurden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010d). *Tabelle 5* zeigt, dass die abgerufenen Mittel in 2009 und 2010 stark angestiegen sind.

In der Literatur wird darüber diskutiert, ob die EU die Möglichkeit haben sollte, das Ausgleichserfordernis des EU-Vertrages durch Verschuldung zu umgehen. GWOSC und VAN DER BEEK (2003) diskutieren Pro- und Contra-Argumente. Durch Verschuldung können kurzfristige Liquiditätsschwierigkeiten ausgeglichen werden, wenn Ausgaben die Einnahmen überschreiten. Schulden können im Fall von extremen Notlagen, wie Naturkatastrophen, einen Schutz bieten. Weiterhin ermöglicht Verschuldung, die Belastungen zwischen Generationen aufzuteilen. Projekte wie die Transeuropäischen Netze stellen für zukünftige Generationen einen Nutzen dar, so dass es aus normativer Sicht gerechtfertigt sein kann, diese auch zu belasten. Nach einem vierten Argument sollte die EU bei einer Ausweitung der Kompetenzen für Stabilisierungspolitik auch die Möglichkeit haben, sich zu verschulden.

Selbst wenn die ersten drei Ziele stichhaltig wären, bedürfte es keiner grundlegenden Verschuldungsmöglichkeit. Sie lassen sich weitgehend mit den gegenwärtig verfügbaren Instrumenten erreichen, die zielgenau eingesetzt werden können. Man muss diese Argumente jedoch nicht akzeptieren. So stellt sich die Frage, warum die EU bei extremen Notlagen oder Naturkatastrophen helfen sollte. Zumeist reichen die Haushalte der Mitgliedsländer aus, um mit den eigenen Problemen fertig zu werden. Sie dürfen sich zudem in solchen Fällen zusätzlich verschulden und sind den Beschränkungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts weniger unterworfen. Auch die Generationengerechtigkeit taugt als Argument für eine EU-Verschuldung nicht. Immerhin hinterlassen die Mitgliedsländer den zukünftigen Generationen durch die mit den Sozialversicherungen und der Beamtenversorgung einhergehende implizite Verschuldung kräftige Lasten, die dem Nutzen aus öffentlicher Infrastruktur gegen gerechnet werden müssten. Der intergenerative Nutzen europäischer Infrastrukturpolitik ist zudem fraglich, da Infrastrukturmaßnahmen häufig aus regionalpolitischen Zwecken zur regionalen Umverteilung eingesetzt werden. Ob sie den erhofften Effekt auf die regionale Wirtschaftsentwicklung haben und somit den Wohlstand zukünftiger Generationen mehren, ist aber zweifelhaft. Noch stärker in die explizite Verschuldung zu gehen, selbst wenn dies auf einer höheren Ebene, nämlich im europäischen Staatenverbund geschieht, ist somit nicht sinnvoll.

Es verbleibt das vierte Ziel. Der EU aus konjunkturpolitischen Überlegungen die Möglichkeit zur Verschuldung einzuräumen, ist zwischen Kommission und Mitgliedsländern umstritten. Viele befürchten, nicht unbegründet, dass die EU eine solche Kompetenz extensiv ausleben würde und so übermäßig hohe Schulden aufhäufen könnte. Die Wirkung expansiver Fiskalpolitik ist bisher unzureichend belegt. Zwar kann es Situationen wie in der letzten Rezession geben, in der sie den gewünschten Effekt hat. Dieser Effekt expansiver Finanzpolitik ist aber von

der Wirkungslosigkeit der Geldpolitik abhängig, die in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise aufgrund sehr niedriger Zinsen vermutlich vorlag. Konjunkturpolitik wird somit vor allem durch die verstetigte Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) möglich. Diese makroökonomische Kompetenz befindet sich bereits auf der EU-Ebene, wenn auch ohne Einfluss der Kommission. Abgesehen davon gleichen die BNE-Eigenmittel den Haushalt automatisch aus. Da dieser Ausgleich bisher unabhängig vom Konjunkturzyklus ohne Probleme funktioniert hat, sind die Argumente für eine eigene EU-Verschuldung nicht hinreichend.

Politökonomische Überlegungen untermauern diese Einschätzung. Die EU ist weder legitimiert, sich zu verschulden, noch kann eine ausreichende Kontrolle der Aktivitäten sichergestellt werden. Es besteht die Gefahr, dass die generelle Möglichkeit zur Verschuldung für EU-Politiker einen Anreiz bietet, diese extensiv zu nutzen (ALESINA und PEROTTI 1995, FREITAG und SCIARINI 2001, FELD 2002). Weiterhin bietet sie für EU-Politiker die Möglichkeit, in einen Handel mit Interessengruppen einzutreten, um so Renten abzuschöpfen. Die ökonomische Theorie der Bürokratie von NISKANAN (1971) prognostiziert, dass auch EU-Bürokraten einen Anreiz hätten, die Verschuldungsmöglichkeit zu ihren Gunsten einzusetzen. Durch Ausweitung von Budgets können sie versuchen, ihre Macht, Prestige oder Gehalt zu steigern. Aus ökonomischer Sicht gibt es folglich keine Rechtfertigung dafür, dass die EU die Kompetenz zur Verschuldung erhält.

2.4 Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise

Im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die EU eine Reihe von Aktivitäten ergriffen. Mit der Verabschiedung eines Plans für ein Europäisches Konjunkturprogramm initiierte die Kommission im November 2008 ein erstes Maßnahmenpaket. In diesem Aktionsplan werden Vorschläge für europäische Maßnahmen zur Förderung von Investitionen und zur Unterstützung der Arbeitslosen unterbreitet. Weiterhin fordert der Plan, dass die Mitgliedstaaten in einer koordinierten Aktion 200 Mrd. Euro für nationale fiskalische Stimuli zur Verfügung stellen sollen. Der Rat erteilte seine Zustimmung für ein Europäisches Konjunkturprogramm im Dezember 2008. Im Beschluss sprach sich der Rat im Sinne der EU-Kommission für einen Mittelaufwand in Höhe von 1,5 % des EU-BIP aus. Aus dem EU-Haushalt wird ein Beitrag von 5 Mrd. EUR geleistet, die in Investitionen im Bereich der Energieversorgung und in die Entwicklung des Breitband-Internets fließen sollen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010h).

Ein weiteres Maßnahmenpaket wurde in Folge der Schuldenkrise Griechenlands und der dramatisierten Lage auf den Finanzmärkten im Frühjahr 2010 in die Wege geleitet. Die Absicht war zu verhindern, dass die Krise auf andere Länder

übergreift und damit der Euro geschwächt wird. In einer Sondersitzung am 9. Mai 2010 beschloss der Europäische Rat, gestützt auf Art. 122 AEUV, in einer zwischenstaatlichen Vereinbarung der Mitgliedstaaten des Euroraums, einen „Europäischen Stabilisierungsmechanismus“ einzuführen. Im Falle einer Krise aufgrund von außergewöhnlichen Umständen außerhalb der Kontrolle eines Landes können Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung in Form von Krediten erhalten. Die Gewährung der Kredite soll strengen Konditionen unterliegen. Das Programm besteht aus zwei Säulen. Die Kommission kann zunächst bis zu 60 Mrd. Euro auf dem Kapitalmarkt aufnehmen, um den Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu leisten. Die Kredite sollen in der gleichen Weise vergeben werden wie die Zahlungsbilanzhilfen.

Darüber hinaus wurde im Juni 2010 eine Zweckgesellschaft eingerichtet. Die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ist eine *Société anonyme* nach Luxemburger Recht und hat ihren Sitz in der Landeshauptstadt. Zweck der Gesellschaft ist es, Mitgliedstaaten des Euroraums mit finanziellen Schwierigkeiten die Finanzierung zu erleichtern oder Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Die Finanzhilfen der Euroländer kommen zum Zuge, wenn die Kredite ausgeschöpft sind. Die Mitgliedsländer garantieren mit unterschiedlich hohen Anteilen für Kredite, die von der Zweckgesellschaft am Kapitalmarkt aufgenommen werden sollen, um sie dann an bedrohte Länder weiterzureichen. Bis Juni 2013 soll in diesem Rahmen ein Garantievolumen von bis zu 440 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt werden. Für Deutschland ergibt sich eine Verpflichtung von knapp 123 Mrd. EUR. Über die Freigabe von Krediten an Antragsteller müssen die Teilnehmerländer einstimmig entscheiden. Den genauen Anforderungen muss aber nur das Parlament des Antrag stellenden Mitgliedslandes zustimmen. Der IWF beteiligt sich an diesem Programm und wird gegebenenfalls weitere Kreditlinien in Höhe von 250 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Insgesamt beläuft sich der Rettungsschirm für den Euro folglich auf satte 750 Mrd. Euro (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010a).

Nach der Logik des Rettungsschirms sollte er nicht gebraucht werden, so dass auch keine Verpflichtungen entstehen dürften. Wenn die 60 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt erschöpft sind, kann es gleichwohl zu weiteren Belastungen in Höhe des Garantieanteils eines Landes an der Zweckgesellschaft kommen. Die Aktivitäten kommen einer Umgehung des vertraglich festgeschriebenen Verbots der gegenseitigen Schuldenhaftung gleich. Die teilnehmenden Länder verpflichten sich, für Milliarden-Kredite zu bürgen, die Teilnehmerländer auf den Finanzmärkten nicht mehr zu akzeptablen Konditionen erhalten. Die Kommission argumentiert, dass damit nicht gegen die No-Bailout-Klausel verstoßen würde, weil es sich um Garantien und nicht um Zuwendungen handelt (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010a).

Dennoch könnte dies ein Dambruch sein, wenn die vergebenen Kredite nicht vollständig zurückgezahlt werden.

Ein nächstes Thema auf der politischen Agenda ist, ob der Mechanismus dauerhaft eingerichtet werden sollte. Die Kommission setzte sich in einer Mitteilung vom 12. Mai 2010 dafür ein. Auch einige Ökonomen unterstützen diese Initiative.¹⁵ Mit einem permanenten Rettungsschirm wäre der Weg in die Transferunion eingeschlagen. Übermäßig verschuldete Staaten könnten auf ein Bail-out durch die anderen Mitgliedsländer rechnen und hätten daher Anreize, ihre Konsolidierungsbemühungen zurückzustellen. Dieser Anreiz könnte schon aufgrund der EFSF bestehen. Die Alternative zu einer solchen Perpetuierung des Bail-outs wäre die Verabschiedung einer Insolvenzordnung für Staaten in der EU. Sie würde helfen, die Verantwortlichkeit der Mitgliedsländer gegenüber den Gläubigern glaubhaft zu machen. Die Finanzmärkte würden dann Risikozuschläge auf die Zinsen von hoch verschuldeten Ländern gemäß dem Ausfallrisiko der Anleihen erheben. Durch diese höheren Kosten der Kreditaufnahme besteht der Anreiz, sich in geringerem Maße zu verschulden. Die Finanzmärkte wären stärker in der Verantwortung. Mit dieser Abwägung zwischen Transferunion und Eigenverantwortlichkeit stellt sich aber bereits die Frage des nächsten Kapitels: Welche Kompetenzen sollte die EU übernehmen?

2.5 Thesenartige Zusammenfassung

Die Analyse in *Kapitel 2* lässt folgende Schlussfolgerungen zu:

- Die Ausgaben der EU haben vorwiegend Transfercharakter. Den größten Anteil im EU-Haushalt machen bis heute die Ausgaben für die Landwirtschaft aus, gefolgt von den Struktur- und Kohäsionsfonds.
- Auf der Einnahmenseite verfügt die EU nur über geringfügige Einnahmenautonomie. Sie finanziert sich im Wesentlichen über Beiträge der Mitgliedsländer. Davon sind die BNE-basierten Einnahmen am bedeutendsten. Lediglich die traditionellen Eigeneinnahmen (Zölle, Agrarabschöpfungen usw.) begründen eine Einnahmenautonomie der EU.
- Die EU hat keine Verschuldungskompetenz. Sie muss einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Allerdings nutzt sie eine Reihe von Instrumenten au-

15 Zum Beispiel P. Bofinger, H. Enderlein, T. Padoa-Schioppa, A. Sapir, Eurozone needs a permanent bail-out fund, *Financial Times.com*, 27. September 2010.

Berhalb des Budgets, insbesondere im Rahmen der Anleihe- und Darlehens-tätigkeit der EIB, um eine flexible Haushaltspolitik betreiben zu können.

Im Rahmen der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise haben diese Aktivitäten zugenommen. Zwar implizieren Konjunkturpakete, Griechenlandhilfe und Rettungsschirm (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, EFSF) keine Ausweitung des EU-Finanzrahmens. Aber sie bedeuten möglicherweise eine Belastung der Mitgliedsländer, wenn die Garantien zum Tragen kommen. Auch haben die Mitgliedsländer darauf geachtet, dass die EFSF in ihrer Kompetenz liegt und nicht bei der Kommission angesiedelt ist. Es gibt aber bereits Bestrebungen, den Rettungsschirm zu perpetuieren und der Kommission zu unterstellen. Die EU würde damit zur Transferunion.

3 Kompetenzverteilung aus Sicht der ökonomischen Theorie

Am Beginn einer Betrachtung der Kompetenzzuordnung ist es unvermeidlich, sich über die Verfasstheit der EU klar zu werden. Die EU ist kein Bundesstaat. Sie hat keine Verfassung, sondern steht auf der Grundlage des EU-Vertrages (AEUV). Unter dem Dach der EU bleiben die nationalen Regierungen souveräne Staaten und treffen wie in einer Konföderation voneinander unabhängig Entscheidungen. Allerdings gehen die Kompetenzen der EU weit über die einer Konföderation hinaus. Die EU besitzt hoheitliche Rechte, wie sie normalerweise Bundes- oder Einheitsstaaten zugeschrieben werden. Sie wird deshalb als ein Staatenverbund bezeichnet.¹⁶ Darüber hinaus hat der fortschreitende Integrationsprozess zunehmend zu einer Zentralisierung von Kompetenzen auf die Ebene der EU geführt. Insbesondere die Verabschiedung des Lissabon-Vertrages bescherte der EU zusätzliche Kompetenzen. Schließlich wird eine wachsende Anzahl von Politikfeldern zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert, wie zuletzt die gemeinsame Reaktion auf die Finanzmarktkrise gezeigt hat (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2008).

16 Dieser Begriff stammt von PAUL KIRCHHOF (1992) und nahm durch ihn Eingang in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in seinem sog. Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155 vom 12. Oktober 1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92).

Dieser europäische Einigungsprozess wird vor allem von den Regierungen der Mitgliedsländer und der Europäischen Kommission getragen und somit durch Exekutiven geprägt. Dies ist dann problematisch, wenn das Handeln der Regierungen (und der Kommission) unzureichend im Sinne der Gewaltenteilung kontrolliert und unzureichend demokratisch legitimiert ist. Die Frage der Kompetenzzuordnung in der EU kann daher nicht ohne Berücksichtigung dieser Grundlagen diskutiert werden. Verfassungs- und politökonomische Argumente erhalten im Hinblick auf die Aufgabenverteilung in der EU somit besonderes Gewicht.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus ist ein geeigneter Rahmen, um die Verteilung der Kompetenzen über Ausgaben und Einnahmen zwischen der EU und den nationalen Regierungen zu untersuchen. Insbesondere stellt sie die Frage, inwiefern die zunehmende Zentralisierung von Kompetenzen auf eine übergeordnete Ebene wie die EU sinnvoll ist. Während die traditionelle Theorie („erste Generation“) die Kompetenzverteilung unter dem Gesichtspunkt der Effizienz diskutiert, stehen in der Literatur der „zweiten Generation“ die Konsequenzen, die aus der Berücksichtigung von Eigeninteressen von Politikern entstehen, im Mittelpunkt. Für eine Entscheidung darüber, wie die Kompetenzen in der EU optimal verteilt sein sollten, ergeben sich aus beiden Ansätzen wichtige Einsichten.

3.1 Traditionelle ökonomische Theorie des Föderalismus

Die wesentliche Idee, nach der gemäß der ökonomischen Theorie des Föderalismus Kompetenzen zwischen Gebietskörperschaften verteilt werden sollen, ist im sogenannten Korrespondenzprinzip zusammengefasst (OATES 1972). Das Prinzip sagt aus, dass eine Gebietskörperschaft diejenigen Bürger umfassen sollte, die öffentliche Güter nutzen, finanzieren und über beides entscheiden. In der Theorie wird davon ausgegangen, dass eine Bereitstellung und Finanzierung von öffentlichen Gütern, die diesem Prinzip folgt, den Bürgern ermöglicht, ihre Präferenzen durch „Abstimmung zu Fuß“ zu äußern. Die Möglichkeit zur Migration hat den Vorteil, dass in diesem Prozess Informationen über die Präferenzen der Bürger generiert werden, die aufgrund der Dezentralität von Wissen (HAYEK 1945) sonst nicht verfügbar wären. Aufgrund der dezentralen Steuerung kann in jedem Land das Niveau an öffentlichen Gütern angeboten werden, das die geringsten Frustrationskosten verursacht. Ein entscheidender Vorteil von Dezentralisierung besteht somit darin, dass die Heterogenität von Interessen in größtmöglichem Maße berücksichtigt werden kann. Dieser Aspekt ist in der EU von großer Wichtigkeit. Für Länder, in denen beispielsweise die Agrarwirtschaft eine essentielle Rolle spielt, ist Agrarpolitik bedeutsamer als für

andere Länder. Durch einzelstaatliche Politik kann gezielt auf die individuellen Bedürfnisse eingegangen werden.

Diese Vorteile können bei einer zentralen Bereitstellung öffentlicher Güter weniger gut realisiert werden. Aus diesem Grund wird im Dezentralisierungstheorem postuliert, dass die Kompetenzen über Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften liegen sollen, wenn sich Präferenzen zwischen den Gebietskörperschaften unterscheiden, Individuen mobil sind und keine externen Effekte oder Skaleneffekte vorliegen (OATES 1972). In der EU wird im Vertrag von Maastricht durch das „Subsidiaritätsprinzip“ ein ähnliches Prinzip verankert. Danach soll eine Kompetenzverlagerung auf die nächsthöhere staatliche Ebene erst erfolgen, wenn die nachgeordneten Ebenen die Aufgabe nicht erfüllen können.¹⁷ Die Einschränkungen deuten allerdings an, dass Dezentralisierung nicht immer optimal ist.

Ein wesentlicher Aspekt, der gegen die Dezentralisierung von Kompetenzen spricht, ist das Vorliegen von regionalen Externalitäten. Diese treten auf, wenn für Bürger, die außerhalb eines Staates wohnen, Kosten oder Nutzen aus der Bereitstellung oder Finanzierung öffentlicher Güter in diesem Staat anfallen. Positive regionale Externalitäten können beispielsweise durch Ausgaben für Forschung und Entwicklung entstehen. Wenn Deutschland seine Ausgaben in diesem Bereich erhöht, profitieren möglicherweise andere Länder durch die Verbreitung des Wissens. Zur Finanzierung der Produktion des Wissens tragen sie aber nicht bei. Da Nutzen-Spillovers (Überschwappeneffekte) nicht bei der Entscheidung über die angebotene Menge berücksichtigt werden, ist zu erwarten, dass daraus eine Unterversorgung mit solchen öffentlichen Gütern resultiert. Ein Beispiel für Kosten-Spillovers ist die Besteuerung multinationaler Unternehmen. Aufgrund ihres internationalen Engagements können Vertreter dieser Unternehmen weniger gut an nationalen politischen Prozessen teilnehmen als Vertreter von national operierenden Unternehmen. Wenn aus diesem Grund die Besteuerung multinationaler Unternehmen über deren Zahlungsbereitschaft festgesetzt wird, entsteht ein Kosten-Spillover, d.h. das Land überträgt einen Teil der Kosten auf Ausländer.

17 „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ (Art. 5 AEUV). Zur ökonomischen Bedeutung von Subsidiarität siehe FELD und KIRCHGÄSSNER (1996).

Die Zentralisierung von Kompetenzen kann auch optimal sein, wenn im Wettbewerb um Steuern und Subventionen fiskalische Externalitäten auftreten. Solche Effekte entstehen, wenn beispielsweise Rumänien die Steuerlast reduziert, um ausländische Unternehmen anzuziehen. Reagieren deutsche Unternehmen darauf mit einer Verlagerung ihres Standortes nach Rumänien, sinkt die Steuerlast – bei gegebenem Niveau an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen – der rumänischen Bürger. Gleichzeitig steigt in Deutschland die Steuerlast an, da für ein gegebenes Niveau an öffentlichen Gütern weniger Steuerzahler aufkommen müssen. Die daraus resultierenden fiskalischen Externalitäten können zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern führen, wenn die Veränderungen in den beiden Ländern nicht bei der Entscheidung über die Bereitstellungsmenge berücksichtigt werden.

Ein weiteres Argument gegen Dezentralisierung liegt vor, wenn öffentliche Güter durch steigende Skalenerträge im Konsum gekennzeichnet sind. In einem System, in dem Gebietskörperschaften im Wettbewerb miteinander stehen, können mobile Produktionsfaktoren nur mit dem Finanzierungsbeitrag belegt werden, der ihren marginalen Kosten durch Nutzung des öffentlichen Gutes entspricht. Zu den höheren inframarginalen (fixen) Kosten der Bereitstellung tragen mobile Steuerzahler nicht bei. Das ist besonders dann problematisch, wenn es sich um reine öffentliche Güter handelt, deren Nutzung aufgrund der Nichtrivalität im Konsum keine marginalen Kosten verursacht. Um Verluste zu vermeiden, wird ein solches öffentliches Gut also entweder nicht bereitgestellt oder die fixen Kosten müssen von immobilien Steuerzahlern getragen werden (SINN 2003). Aus Gründen der Einkommensverteilung kann letztere Option problematisch sein. Deswegen sprechen steigende Skalenerträge ebenfalls für die Zentralisierung von Kompetenzen.

Die Frage, welche Kompetenzen unter Berücksichtigung der genannten Effekte an nachgeordnete Gebietskörperschaften übertragen werden sollten, ist von zentralem Interesse in der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Für die Verteilung von Kompetenzen ist also entscheidend, ob bei deren Dezentralisierung Externalitäten bzw. Skalenerträge auftreten. Sofern keiner der Effekte zu erwarten ist, ist eine Zuordnung der Kompetenzen an die nachgeordneten Regierungen sinnvoll. Die Vorteile von fiskalischem Wettbewerb können so genutzt werden, ohne Kosten zu erzeugen. Es gilt das Dezentralisierungstheorem, wonach dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter effizient ist. Da sich fiskalische Externalitäten und Kosten-Spillovers gegenseitig kompensieren können (SORENSEN 2004), ist eine Zentralisierung von Kompetenzen noch nicht angezeigt, wenn positive oder negative regionale Externalitäten vorliegen oder das öffentliche Gut durch Skalenerträge im Konsum gekennzeichnet ist. Durch

zentrale Bereitstellung können Spillovers zwar internalisiert und Skaleneffekte genutzt werden. Zudem muss aber sicher gestellt sein, dass diese Zentralisierung vor dem Hintergrund sich gegenseitig kompensierender Effekte vorhandene Probleme besser löst. Die Notwendigkeit zur Zentralisierung besteht auch nicht, sofern sich Mitgliedstaaten glaubwürdig zu einer grenzüberschreitenden freiwilligen Kooperation zusammenschließen (EDERVEEN und PELKMANS 2006). Es gibt also Lösungsmöglichkeiten für die Verzerrungen im fiskalischen Wettbewerb, die unterhalb der Eingriffsintensität einer Zentralisierung von Kompetenzen liegen. Erst wenn alle diese Tatbestände geprüft und alternative Möglichkeiten ausgeschöpft sind, sprechen die Verzerrungen im fiskalischen Wettbewerb für eine Zentralisierung von Kompetenzen.

Bei der Entscheidung darüber, welche Regierungsebene ein öffentliches Gut bereitstellt, muss weiterhin berücksichtigt werden, dass Harmonisierung von Politik mit der Erfüllung heterogener Präferenzen in Konflikt stehen kann. Als Grundsatz sollten solche öffentlichen Güter, die durch umfangreiche Externalitäten und Skaleneffekte gekennzeichnet sind und bei denen die Präferenzen wenig heterogen sind, zentralisiert werden (ALESINA und WACZIARG 1999; ALESINA ET AL. 2001). Bei dieser Zuordnung ist auch die Größe einer Föderation von Bedeutung. Die Harmonisierung einer Vielzahl von Verantwortungsbereichen kann potentielle Mitgliedstaaten von einem Beitritt abschrecken, wenn es wenig Übereinstimmung zwischen der gemeinsamen Politik und den eigenen Präferenzen gibt. Wenn wiederum zu wenige Politikbereiche zentralisiert sind, wird die Möglichkeit zur Internalisierung von Externalitäten und Ausschöpfung von Skalenerträgen nicht vollständig genutzt. Aus diesem Grund sollten kleinere Föderationen einen hohen und größere Föderationen einen geringen Zentralisierungsgrad aufweisen (ALESINA ET AL. 2001, 2005).

3.2 Politökonomische Aspekte

Diese Ausführungen basieren auf der Annahme, dass Politiker das Wohl der Bürger im Sinn haben. Die politische Realität lässt daran zweifeln, dass diese Annahme zutreffend ist. Politiker treffen regelmäßig Entscheidungen, die weniger dem allgemeinen Wohl, als vielmehr ihren eigenen Interessen oder denen einer bestimmten Wählergruppe dienen. Aus dieser Perspektive hat Dezentralisierung einen weiteren Vorteil. Durch Übertragung von Kompetenzen an nachgeordnete Gebietskörperschaften und den damit verbundenen fiskalischen Wettbewerb können Politiker in der Verfolgung ihrer eigenen Interessen beschränkt werden.

Diese Disziplinierung funktioniert einerseits durch die Möglichkeit der Migration. Wenn eine Regierung sich wie ein Leviathan verhält und die Steuern erhöht, um eigene Renten abzuschöpfen (BRENNAN und BUCHANAN 1980), können Bürger unverhältnismäßig hoher Besteuerung durch Abwanderung aus dem Wege gehen (*Exit*). Dieser Mechanismus stellt für Regierungen einen Anreiz dar, die Steuerbelastung nicht über die Migrationskosten hinaus ansteigen zu lassen. Föderale Strukturen ermöglichen den Bürgern außerdem, die Leistungen von Politikern zu vergleichen und ihre Unzufriedenheit bei der nächsten Wahl zum Ausdruck zu bringen (SALMON 1987, BESLEY und CASE 1995). Im EU-Kontext bedeutet das beispielsweise, dass deutsche Wähler die Leistung ihrer eigenen Regierung mit der Leistung der französischen Regierung vergleichen können. Wenn sie feststellen, dass in Frankreich ein vergleichbares Niveau an öffentlichen Gütern angeboten wird, die Steuerbelastung jedoch geringer ist, können sie ihre Regierung als Konsequenz daraus bei nächster Gelegenheit abwählen (*Voice*). Diese Drohung bietet Regierungen den Anreiz, ihre Politik auf die Interessen der Wähler auszurichten und Erhöhungen der Steuerlast zu vermeiden. Durch fiskalischen Wettbewerb kann eine ineffizient hohe Bereitstellung öffentlicher Güter verhindert werden.

Ein weiterer Vorteil von Dezentralisierung besteht darin, dass in den Regionen mit politischen Maßnahmen experimentiert und so ein Wettbewerb um politische Innovationen ausgelöst werden kann. Einzelne Regionen dienen als „Labor“, in denen eine Politik ausprobiert werden kann, ohne dass ein Misserfolg des Reformvorhabens das ganze Land schädigen würde (OATES 1999). Eine erfolgreiche Politik kann dann von anderen Regionen adaptiert werden.

Bei der Verhandlung über die Verteilung des zentralen Budgets werden Politiker zudem dazu geneigt sein, eigene Interessen durchzusetzen. Politische Maßnahmen, die nur der eigenen Gebietskörperschaft zu Gute kommen, aber durch die Gesamtbevölkerung der Föderation finanziert werden, bieten für Politiker eine Möglichkeit, sich im eigenen Wahlkreis beliebt zu machen (WEINGAST ET AL. 1981). Der EU-Haushalt ist ein Beispiel dafür, welche massiven Auswirkungen dieses „Common-Pool-Problem“ auf die Verteilung von finanziellen Mitteln haben kann. Dezentralisierung begrenzt die Ausbeutung der fiskalischen Allmende.

Für Politiker bedeutet Wettbewerb gleichermaßen eine Einschränkung ihrer Möglichkeiten zur Rentenabschöpfung. Um sich vor den Konsequenzen schlechter Politik zu schützen, haben sie einen Anreiz, Kartelle zu bilden, um politischen Wettbewerb abzuschwächen oder sogar auszuschalten. Eine Koordination oder Harmonisierung von Kompetenzen kann aus diesem Grund durchaus in ihrem Interesse sein. Die Übertragung von nationalen Kompetenzen an die EU stellt

eine Möglichkeit dafür dar. Bei der Zuordnung von Kompetenzen muss verhindert werden, dass Dezentralisierungsbemühungen abgewehrt werden, um Politiker im interregionalen Wettbewerb zu schonen.

Aber aus politökonomischer Sicht gibt es auch Argumente, die für eine Zentralisierung von Kompetenzen sprechen. So neigen politische Entscheidungsträger aufgrund der Einflussnahme von Interessengruppen dazu, die heimische Wirtschaft gegen internationalen Wettbewerb abzuschotten. Durch die Zentralisierung von Kompetenzen können protektionistische Maßnahmen zum Vorteil aller beseitigt werden. In der Geschichte der wirtschaftlichen Integration findet sich dafür eine Vielzahl von Beispielen, wie die Einheitliche Europäische Akte von 1986, mit der es möglich wurde, nicht-tarifäre Handelshemmnisse zwischen den EU-Mitgliedsländern zu verringern. Allerdings besteht die Gefahr, dass auf der höheren staatlichen Ebene die gleiche Form des Protektionismus bei einem geringeren Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften entsteht. Auf welcher Ebene die Kompetenzen unter Berücksichtigung dieses Aspekts angesiedelt werden sollten, hängt dann davon ab, auf welcher Ebene sich Lobbygruppen am besten organisieren können und auf welcher Ebene sich Politiker am wahrscheinlichsten von Interessengruppen vereinnahmen lassen (EDERVEEN, GELAUFF und PELKMANS 2006).

3.3 Wie sollten die Kompetenzen verteilt sein?

Für die Einschätzung einer sinnvollen Kompetenzverteilung in der EU müssen die Argumente, die aus der traditionellen ökonomischen und der polit-ökonomischen Theorie des Föderalismus stammen, zusammengetragen werden und mit ihrer jeweiligen Bedeutung gewichtet werden. Quantitative Einschätzungen, wie wichtig das jeweilige Argument – Verzerrungen vs. polit-ökonomische Überlegungen – ist, lassen sich jedoch kaum vornehmen. Letztlich bleiben die Abwägungen qualitativ.

Ein Politikfeld, das vor dem Hintergrund der zuvor genannten Argumente zentral organisiert sein sollte, ist die Durchsetzung eines gemeinsamen Marktes mit einer einheitlichen Außenhandelspolitik. Freier Handel ist mit beträchtlichen Wohlfahrtsgewinnen verbunden. Die Abschaffung der Handelsbarrieren geht mit einem hohen Grad politischer Harmonisierung einher, so dass eine Zuordnung an die zentrale Ebene gerechtfertigt ist. Auch politökonomische Überlegungen sprechen dafür. Für Politiker, die ihren Eigennutz maximieren wollen, kann es rational sein, Handelsbarrieren zu errichten oder Subventionen zu gewähren, um die Unterstützung einflussreicher Interessengruppen zu gewinnen. Aufgrund der grenzüberschreitenden Operationen innerhalb des Gemeinsamen Marktes

sollte auch die Wettbewerbspolitik auf EU-Ebene organisiert sein. Nationale Kontrollbehörden können nur Kartelle und Zusammenschlüsse im eigenen Land effektiv beaufsichtigen und sanktionieren, da sie in Drittländern keine gesetzlichen Befugnisse haben. Um das Funktionieren des Binnenmarktes aufrecht zu erhalten, ist eine supranationale Wettbewerbspolitik notwendig. Gleiche Argumente gelten für die Kontrolle von staatlichen Beihilfen. Die EU sollte somit den Binnenmarkt sicherstellen, die Wettbewerbspolitik mitbestimmen und eine Beihilfenkontrolle durchsetzen.

Gemäß der traditionellen ökonomischen Theorie des Föderalismus wird auch die Umverteilungspolitik, der Sozialstaat, auf der Ebene der Zentralregierung angesiedelt. Der Grund dafür liegt in der ansonsten als Effizienz steigernd angesehenen Möglichkeit der Wanderung. Dieser Zusammenhang lässt sich anhand des europäischen Kontextes leicht veranschaulichen. Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist im Gegensatz zu vielen anderen, insbesondere den neuen, Mitgliedstaaten durch eine hohe Progressivität der Einkommensbesteuerung und ein hohes Niveau an Sozialtransfers gekennzeichnet. Um in den Genuss der höheren Leistungen zu kommen, haben Transferberechtigte beispielsweise aus Spanien einen Anreiz, nach Deutschland zu ziehen (wenn man die anderen Aspekte der Wanderungsentscheidung außer Acht lässt bzw. konstant hält). Im Gegenzug haben deutsche Hochverdiener einen Anreiz, nach Spanien auszuwandern, um ihre Steuerlast zu reduzieren. Es findet eine Sortierung der Bevölkerung statt. Reiche ziehen in Regionen, in denen die Steuerlast niedrig ist, Arme dorthin, wo hohe Transfers gezahlt werden. Mit steigender Konzentration von Reichen in einer Region sinkt die Belastung. In Regionen, in denen sich viele Arme ansiedeln, muss die Steuerlast hingegen immer weiter steigen, um das steigende Niveau an Transfers zu finanzieren. Durch dezentrale Organisation von Umverteilungspolitik können die Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen verstärkt werden, weil ärmere Regionen nicht mehr die nötige Infrastruktur bereitstellen können, um Unternehmen in der Region zu halten.

Es ist umstritten, inwiefern dieses Szenario befürchtet werden muss (FELD 2003). Skeptiker stehen der Annahme vollkommener Mobilität zu Recht meistens kritisch gegenüber. Ein weiterer häufig genannter Einwand betont, dass Reiche Anreize haben, zur eigenen Absicherung und zum Erhalt des sozialen Friedens freiwillig zum Sozialstaat beizutragen (BUCHANAN 1975). Da die Empfänger der Leistungen in einer dezentralen Organisation einfacher von den Beitragenden identifiziert werden können, könnte die Bereitschaft zur freiwilligen Einkommensumverteilung in der Tat in dezentralen Systemen höher sein. Allerdings ist unwahrscheinlich, dass die so ausgelösten freiwilligen Beiträge ausreichen, um einen minimalen Lebensstandard für Arme zu sichern. In diesem Fall wäre

die Zuordnung der Kompetenz für Umverteilungspolitik an die Zentralregierung weiterhin zweckmäßig.

SINN (2003) schlägt eine institutionelle Lösung vor, für die lediglich eine Koordinierung von Umverteilung notwendig ist. Die Idee ist, Umverteilung gemäß dem Nationalitäts- anstatt dem Wohnsitzlandprinzip vorzunehmen. Das Nationalitätsprinzip sieht vor, dass Bürger in einem bestimmten Alter, z.B. mit 18 Jahren, darüber entscheiden, ob sie am gemeinsamen Umverteilungssystem eines Landes teilnehmen wollen. In einem impliziten oder expliziten Vertrag wird festgelegt, dass ein Individuum Transfers entsprechend den Konditionen des Staates erhält und nur diejenigen für Transfers qualifiziert sind, die mindestens eine bestimmte Zeitspanne, beispielsweise 10 Jahre, zum Sicherungssystem beigetragen haben. Im Fall der Bedürftigkeit erhält ein Individuum Leistungen unabhängig davon, ob es mittlerweile in einen anderen Staat ausgewandert ist. Für Immigranten könnte die Möglichkeit einer verzögerten Integration in das System vorgesehen werden. Ein umfangreiches zentrales Umverteilungssystem wäre dann nicht notwendig.

Allerdings vernachlässigt dieser Vorschlag, dass Regierungen in einem solchen System einen starken Anreiz haben, diejenigen auszubeuten, die dem System beitreten, da sie steigenden Beiträgen nicht ausweichen können. Politökonomische Probleme sprechen somit gegen eine Zuordnung der Umverteilungspolitik auf die zentralstaatliche Ebene und gegen ein starkes Nationalitätsprinzip. Als Alternative könnte ein schwaches Nationalitätsprinzip eingeführt werden, das sich nur auf die Transferseite erstreckt. Ein Beispiel dafür ist die Wohnsitzerfordernis, die in den USA bis 1969 üblich war. Danach waren Immigranten in einen US-Staat nur transferberechtigt, wenn sie mindestens zwei Jahre an ihrem Wohnort gearbeitet hatten.

Es gibt auch gute Gründe, warum makroökonomische Stabilisierung zentral organisiert sein sollte. Wenn ein kleines Land Stabilisierungspolitik betreibt, wird ein fiskalischer Stimulus aufgrund von Offenheit nur eine geringe Wirkung in der eigenen Wirtschaft entfalten, gleichzeitig aber auch anderen Ländern zu Gute kommen. Eine gemeinsame Stabilisierungspolitik bietet die Möglichkeit, besser auf idiosynkratische Schocks reagieren zu können. Entscheidend dafür ist, dass Schocks asymmetrisch auftreten, d.h. die Konjunkturzyklen nicht perfekt korreliert sind. Wenn die wirtschaftliche Aktivität beispielsweise in Spanien abnimmt, während sie sich in anderen Mitgliedstaaten weiterhin positiv entwickelt, können diese Länder interregionale Transfers an Spanien leisten. Aus politökonomischen Überlegungen ist eine gemeinsame Stabilisierungspolitik hingegen kritisch zu sehen. Wenn es eine übergeordnete Ebene gibt, die im Fall

eines asymmetrischen Schocks eingreift, haben Regierungen einen Anreiz, eigene Bemühungen zur Vermeidung von Krisen zu reduzieren und in Erwartung eines Bail-outs ihre fiskalische Disziplin zu vermindern (EIJFINGER und DE HAAN 2000).

Effizienzüberlegungen sprechen zunächst im Grundsatz dafür, Verteidigung und Außenpolitik zentral zu organisieren. Sofern die Länder ähnliche geopolitische Interessen haben, können durch gemeinsame Bereitstellung signifikante Skaleneffekte ausgeschöpft und Externalitäten vermieden werden. Eine gemeinsame Immigrationspolitik und Verbrechensbekämpfung sind ebenfalls sinnvoll – zumindest hinsichtlich grenzüberschreitender Kriminalität. Zur Herstellung von nationaler/lokaler öffentlicher Sicherheit ist indes eine dezentrale Bereitstellung vorzuziehen, da so heterogene Präferenzen berücksichtigt werden können. Eine vollständige Zentralisierung der Sicherheitspolitik ist erneut aufgrund politökonomischer Argumente nicht erstrebenswert. Die Ansiedlung aller Verantwortlichkeiten in einer Institution würde mit einer starken Konzentration von Macht einhergehen. In vielen Föderationen, wie den USA, Deutschland oder der Schweiz, wird die Verantwortung in den Bereichen Polizei und Justiz deswegen gemeinsam von den zentralen, regionalen und lokalen Regierungen wahrgenommen, um über die vertikale Teilung Machtkonzentration zu vermeiden. Eine Koordination und Harmonisierung auf föderaler Ebene kann schließlich unnötig, sogar kontraproduktiv sein, wenn es bereits eine internationale Zusammenarbeit, wie z.B. im Rahmen der NATO, gibt (FELD 2005).

Es ist unbestritten, dass internationale Umweltprobleme, die im Sinne der Föderalismustheorie räumliche externe Effekte darstellen, durch eine Koordination von Umweltpolitik gelöst werden können. Bei reinen grenzüberschreitenden Umweltproblemen lassen sich die Externalitäten in der Regel schon durch bilaterale politische Kooperation der betroffenen Staaten internalisieren. Dafür gibt es viele Beispiele auch in der EU, etwa die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins, die schon 1950 gegründet wurde, aber erst ab 1986 nach der Sandoz-Katastrophe effektiv wurde. Dieses völkerrechtliche Abkommen erreichte schließlich, die Emission umweltschädlicher Stoffe in den Rhein deutlich zu reduzieren und somit zur heutigen relativ hohen Sauberkeit des Rheins beizutragen. Seit dem Jahr 2000 erst hat die Europäische Kommission die entsprechenden Kompetenzen an sich gezogen.

Internationale Umweltverschmutzung erfordert hingegen eine Koordinationslösung über den Rahmen der EU hinaus. Eine Harmonisierung der Umweltpolitik auf EU-Ebene zur Lösung von weltweiten Umweltproblemen, wie etwa der globalen Erwärmung, kann kontraproduktiv sein. Klimaerwärmung beispielsweise sollte im Rahmen einer globalen Vereinbarung angegangen werden. Die

EU nimmt für sich in Anspruch, die Positionen der verschiedenen europäischen Regierungen mit dem Ziel zu koordinieren, deren Verhandlungsmacht auf der globalen Ebene zu erhöhen. Allerdings sind bei allen Abstimmungsbemühungen die Anreizeffekte zu berücksichtigen, die eine solche Koordination auf andere Länder haben kann. Die Zusammenarbeit mehrerer Länder wird andere unbeteiligte Länder dazu veranlassen, ihre klimapolitischen Anstrengungen zu reduzieren. Je größer der Zusammenschluss einer Teilgruppe von Ländern ist, desto höher ist der Anreiz dazu für die anderen Länder. Die Zusammenarbeit ist aus Sicht der beteiligten Länder deswegen wenig Ziel führend, insbesondere wenn ein entscheidender Teil der Staaten in der Welt außen vor bleibt. Das Ergebnis wäre letztlich nur eine unwesentliche Umweltverbesserung, bei gleichzeitiger Verlagerung der Kosten auf die Schultern der am Zusammenschluss beteiligten Länder (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT 2010). Somit bleibt für die EU allenfalls eine geringfügige Rolle im Bereich der internationalen Umweltpolitik. Schon aus der engen effizienzorientierten Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus lässt sich eine EU-Kompetenz im Umweltbereich nur für die exakt EU-weit abgegrenzten Umweltprobleme begründen.

Im Bereich der Forschungsförderung sind Externalitäten und Skaleneffekte zu erwarten. Um ein zu geringes Investitionsniveau in Forschungsaktivitäten zu verhindern, ist eine zentrale Bereitstellung ihrer Finanzierung zu befürworten. Das trifft aber nur zu für Projekte, von denen grenzüberschreitende Spillovers zu erwarten sind, wie Verteidigung oder Raumfahrt. Einige Programme sind auch zu groß oder zu riskant, um von einem Land gefördert zu werden. Eine Kooperation macht Forschung erst möglich, die sonst nicht stattfinden würde, wie zum Beispiel der Fusionsreaktor des ITER-Projekts.¹⁸ In weiteren Aufgabebereichen lässt sich wenig Notwendigkeit für eine zentrale Wahrnehmung von Kompetenzen auf der EU-Ebene identifizieren.

3.4 Thesenartige Zusammenfassung

Die Analyse in *Kapitel 3* führt zu folgenden Erkenntnissen:

- Aus ökonomischer Sicht wird die Frage nach der Kompetenzzuteilung in einem Staatenverbund zum einen mit Effizienzargumenten und zum anderen mit politökonomischen Argumenten beantwortet. Dabei lässt sich unter

¹⁸ Das ITER-Projekt – ITER als Akronym für International Thermonuclear Experimental Reactor – ist ein Kernfusionsprojekt, das die EU zusammen mit China, Indien, Japan, Südkorea, Russland und den USA durchführt. Im Rahmen des Projekts wird derzeit ein Versuchs-Fusionsreaktor gebaut, der eine großtechnische Nutzung der kontrollierten Kernfusion zur Stromerzeugung vorbereiten soll. ITER ist auch das lateinische Wort für „der Weg“.

bestimmten Voraussetzungen zeigen, dass eine dezentrale Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter vorteilhaft ist. Diese Voraussetzungen haben es aber in sich. Traditionell bietet sich die Möglichkeit zur Zentralisierung, wenn Externalitäten oder steigende Skalenerträge im Konsum vorliegen. Unter Berücksichtigung politischer Unzulänglichkeit wird der Ruf nach Zentralisierung hingegen relativiert.

- Vor dem Hintergrund dieser Argumente lassen sich Kompetenzen der EU zur Herstellung des Gemeinsamen Binnenmarkts, in der Wettbewerbspolitik und der Beihilfenkontrolle ableiten. Geteilte Kompetenzen und überlappende Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedsländern würde man in der Außen- und Sicherheitspolitik vorsehen. Eine Zuständigkeit für die Umweltpolitik lässt sich hingegen nur für EU-weite Umweltprobleme begründen.
- Stärkster Widerspruch zwischen den unterschiedlichen ökonomischen Argumentationssträngen wird in der Frage der Zuordnung von Kompetenzen in der Sozialpolitik und der Konjunkturpolitik offenbar. Traditionelle Ansätze betonen die Notwendigkeit zentralstaatlicher Kompetenzen in diesen Bereichen, während politökonomische Ansätze eher davor warnen.

4 Analyse der EU-Finanzverfassung

4.1 Kompetenzverteilung in der EU

Kontrastiert man die abgeleitete Kompetenzzuordnung mit der tatsächlichen Finanzpolitik der EU, so fallen die gravierenden Divergenzen auf, die zudem im Zeitverlauf zugenommen haben. Die erhöhte Heterogenität der Mitgliedstaaten in Folge der Ost-Erweiterung würde eine Entwicklung hin zu einer größeren Dezentralisierung der Kompetenzen erwarten lassen. In der Realität lässt sich das Gegenteil beobachten. Nicht zuletzt im Rahmen des Lissabon-Vertrages hat die EU weitere Kompetenzen an sich gezogen. Allerdings sind die beteiligten Akteure einfallsreich, um die Notwendigkeit einer EU-Tätigkeit zu rechtfertigen. Im Sapir-Bericht stellen die Autoren beispielsweise fest, dass der Umfang dessen, was explizit oder implizit als „europäische öffentliche Güter“ betrachtet werden müsse, dramatisch angestiegen sei (SAPIR ET AL. 2004). Die Analyse in *Kapitel 3* lässt hingegen Zweifel aufkommen, ob diese Einordnung hinreichend überzeugend ist.

Auf der *Einnahmenseite* finden sich durchaus Übereinstimmungen mit der aus theoretischer Sicht optimalen Kompetenzverteilung. Gemäß dem Korrespondenzprinzip sollten die Kompetenzen für die Einnahmen der Verteilung der Aufgaben folgen, um eine Übereinstimmung von Nutznießern und Kostenträgern herzustellen. Die ausschließliche Erhebung von Zöllen durch die EU ist aufgrund der Tatsache, dass die EU die Aufgabe zur Sicherung des Gemeinsamen Marktes hat, folgerichtig und gerechtfertigt. Die anderen Finanzierungsmittel haben weitgehend den Charakter von zwischenstaatlichen Transfers. Aus theoretischer Sicht hat dies den Vorteil, dass die Mitgliedstaaten weiterhin autonom über die Steuerquellen zur Finanzierung des EU-Beitrags entscheiden und die nationalen Steuerpräferenzen berücksichtigen können. Aus politökonomischer Sicht ist zu begrüßen, dass den Ratsmitgliedern durch die Verbindung von nationalen Haushalten und EU-Haushalt Anreize gesetzt werden, auf EU-Ebene fiskalische Disziplin durchzusetzen (HEINEMANN ET AL. 2008). Allerdings wird damit die Korrespondenz von Steuer erhebender und Mittel verwendender Einheit durchbrochen und die finanzielle Autonomie der EU stark eingeschränkt. Problematisch ist vor allem die Vielzahl von Sonderregelungen, die die Gerechtigkeit des EU-Eigenmittelsystems mindert. Obwohl sich die gegenwärtige Verteilung der Einnahmekompetenzen prinzipiell rechtfertigen lässt, ist die konkrete Umsetzung somit eher kritisch zu sehen.

Auf der *Ausgabenseite* lässt sich deutlich weniger Vereinbarkeit zwischen tatsächlicher Kompetenzzuordnung und aus ökonomischem Kalkül abgeleiteter Aufgabenverteilung feststellen. Ein Bereich, in dem die Kompetenzzuweisung an die EU klar gerechtfertigt ist, ist der internationale Handel. Die Einrichtung eines *Gemeinsamen Marktes* mit einer gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik ist einer der wesentlichen Grundpfeiler der europäischen Integration. Die Grundlagen dieses Marktes sind die „vier Freiheiten“, freier Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr. Durch die Abschaffung von Handels- und Mobilitätsbarrieren und die Vereinfachung weiter bestehender Regeln sollen diese Freiheiten verwirklicht werden. Für die Durchsetzung eines gemeinsamen Marktes ist die Unbeschränktheit von Handel und Mobilität entscheidend. Im Europäischen Binnenmarkt ist dies zwar für Güter gegeben, im Handel mit Dienstleistungen bestehen aber weiterhin Einschränkungen. Der Grund dafür ist, dass Mitgliedstaaten die regulatorische Kompetenz für das Angebot vieler Dienstleistungen, etwa im Finanz- oder Verkehrssektor, haben und diese für die Errichtung von Zugangsbarrieren nutzen. Unterschiedliche nationale Bestimmungen erschweren es Dienstleistungsanbietern, in anderen Mitgliedstaaten zu operieren und ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend anzubieten. Aus nationaler Sicht können solche Bestimmungen Nutzen bringend sein, z.B. durch

den Schutz inländischer Anbieter oder die Abwehr eines Unterbietungswettlaufs. Den Gewinnen aus freiem Handel stehen sie aber entgegen.

Zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes im Dienstleistungssektor bedarf es folglich weiterer Schritte. TABELLINI (2003) betrachtet dazu zwei Möglichkeiten. Entweder werden gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auch Wettbewerber zugelassen, die anderen Bestimmungen unterliegen, oder (um Regulierungswettbewerb zu verhindern) die unterschiedlichen nationalen Vorschriften werden harmonisiert. In der EU wurde der letztgenannte Weg eingeschlagen. Die Dienstleistungsrichtlinie, die von den Mitgliedstaaten bis Ende 2009 umgesetzt werden sollte, zielt darauf ab, bürokratische Hindernisse für die Erbringung einer Bandbreite von Dienstleistungen abzubauen. Die Bestimmungen gelten nicht für wesentliche Bereiche wie Finanz-, Verkehrs-, und Gesundheitsdienstleistungen.

Für diese Bereiche gibt es jedoch eigene Initiativen. So hat der Zusammenbruch der Finanzmärkte in 2008 die Diskussion um eine europäische Regulierung von Finanzdienstleistungen intensiviert. Der Reformprozess, der bis Ende 2011 abgeschlossen sein soll, soll Harmonisierungen im Finanzdienstleistungsbereich bringen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010i). Solche Koordinationsbestrebungen sind aus normativer Sicht zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes zunächst zu begrüßen. Unterschiedliche Regulierungen bieten häufig die Möglichkeit, nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu errichten, die durch die Koordinierung auf der EU-Ebene beseitigt werden können. Die Umsetzung harmonisierter Finanzmarktregulierungen hängt allerdings von der nationalen Bereitschaft ab, Verantwortung in einem solch sensiblen Bereich an die EU abzugeben. Zudem stellt sich die Frage, ob eine Koordination der Finanzmarktregulierung nicht besser über die EU hinausreichen und durch die Notenbanken im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht an der Bank für internationalen Zahlungsausgleich erfolgen sollte. In diesem Rahmen könnten sich die beteiligten Länder auf regulatorische Vorgaben – Basel III – einigen, die national umgesetzt und beaufsichtigt werden. Für die mikroprudentielle Aufsicht ist dann keine komplexe neue Institution auf EU-Ebene notwendig, während die makroprudentielle Aufsicht wie bisher durch die Europäische Zentralbank (EZB) wahrgenommen würde. Basel III hätte zudem den Vorteil einer umfassenderen Regulierung der internationalen Finanzmärkte, weil auch Nicht-EU-Länder daran beteiligt sind und von der Regulierung erfasst würden.

Um den freien und unverzerrten Handel vor nationalen Interessen zu schützen, bedarf es einer gemeinsamen *Wettbewerbspolitik*. Die EU hat in den letzten Jahren zunehmend Aktivitäten im Bereich der Kontrolle von Wettbewerb und

staatlichen Beihilfen unternommen. Aufgrund des verstärkt grenzüberschreitend stattfindenden Wettbewerbs und Schwächen in der nationalen Regulierung ist die Ansiedlung der Kompetenz für die Wettbewerbspolitik auf europäischer Ebene sinnvoll. Diese Aktivitäten sind wesentlich für die Ergänzung der Handelspolitik.

In diesen wichtigen Politikbereichen lassen sich somit Kompetenzen für die EU befürworten und man kann in der Realität feststellen, dass die EU Kompetenzen in diesen Bereichen besitzt. Allerdings handelt es sich im Wesentlichen um Aufgaben, die kaum finanzwirksam sind. Zwar erfordert die Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes oder die Wettbewerbspolitik gewisse Verwaltungstätigkeiten und das entsprechende Personal in der Kommission und dem EuGH, größere Zahlungen aus dem EU-Haushalt sind aber nicht erforderlich. Die großen Posten des EU-Haushalts finden sich in anderen Aufgabenbereichen.

Ein wesentlicher Tätigkeitsbereich der EU, in den ein Großteil des EU-Haushalts fließt, ist die *Regionalpolitik*. Die europäische Regionalpolitik zielt darauf ab, wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auszugleichen. Die Rechtfertigung dieser Aktivität bedarf aus normativer Sicht einiger Anstrengungen. So könnte man die regionalpolitischen Maßnahmen als Umverteilungspolitik betrachten. Die Kompetenz dazu wird gemäß der ökonomischen Theorie des Föderalismus relativ eindeutig der zentralen Ebene zugewiesen. Die Theorie fokussiert zwar auf interpersonelle Umverteilung. Interregionale Umverteilung wird aber im Rahmen dieses Ansatzes häufig als intermediäres Ziel auf dem Weg zu einer gleichmäßigeren individuellen Einkommensverteilung betrachtet. Das kann man zwar durchaus kritisch sehen, weil durch die regionale Umverteilung Geringverdiener aus der reichen Region den Besserverdienenden aus der armen Region Transferzahlungen zukommen lassen. Man könnte darin aber auch die Absicht erkennen, das Angebot an öffentlicher Infrastruktur in den verschiedenen Regionen anzugleichen, um Einwohnern gleiche Startbedingungen zu bieten.

Dagegen lässt sich einwenden, dass interregionale Umverteilung auf Ebene der Mitgliedstaaten bereits ausreicht. Eine Erklärung für die Berechtigung eines europäischen Engagements bieten die folgenden Überlegungen. Angenommen eine portugiesische Region wie die Azoren leidet unter strukturellen Problemen, so dass sie keine ausreichenden finanziellen Möglichkeiten hat, strukturellen Wandel selbst einzuleiten. Auch wohlhabende portugiesische Regionen wie Lissabon hinken im Vergleich zu Regionen wie Bayern hinterher. Sie haben nicht genug Mittel, um einen Konvergenzprogress der Azoren zu anderen portugiesischen Regionen anzustoßen. In diesem Fall können Aufholprozesse benachteiligter

Regionen durch ein Transfersystem der EU gefördert werden. Regionalpolitik kann als gerechtfertigt angesehen werden – unter der Bedingung, dass die Mittel wirksam zu Konvergenz beitragen. Allerdings ist die Evidenz für den Erfolg der regionalpolitischen Maßnahmen nicht eindeutig (siehe *Kapitel 5*).

Die Notwendigkeit zu einer Umverteilung auf EU-Ebene ist auch aus einem weiteren Grund kritisch zu sehen. Die Zentralisierung dieser Kompetenz erfolgt unter der Bedingung, dass (in Folge des unterschiedlichen Angebots von sozialen Leistungen) umfangreiche Wanderungsbewegungen stattfinden. Eine Harmonisierung von Umverteilungspolitik ist nicht notwendig, wenn Bürger immobil sind und die Effekte, die durch eine Sortierung der Bevölkerung auftreten würden, nicht zu erwarten sind. BONIN ET AL. (2008) stellen fest, dass die grenzüberschreitende Mobilität innerhalb der EU gering ist. Innerhalb der EU-15-Staaten liegt sie im Durchschnitt bei jährlich 0,2%, mit der gleichen Rate wandern Individuen aus den neuen Mitgliedstaaten in diese Ländergruppe. Im Vergleich dazu lag die Mobilität zwischen den US-Bundesstaaten in den Jahren 2005 und 2006 zwischen 2% und 2,5%. Da heterogenen Präferenzen auf nationaler Ebene besser als auf der EU-Ebene entsprochen werden kann, ist es sinnvoll, die gegenwärtige dezentrale Bereitstellung von Umverteilungspolitik beizubehalten. Somit wird die Rechtfertigung der europäischen Maßnahmen in der Regionalpolitik aufgrund ihrer Umverteilungsfunktion schwächer.

Die europäische Regionalpolitik wäre aus Sicht der normativen Theorie auch gerechtfertigt, wenn sie zur makroökonomischen Stabilisierung auf EU-Ebene dient, d.h. wenn sie eine Versicherung gegen asymmetrische Schocks darstellt. Interregionale Transfers durch die EU könnten ein Mittel darstellen, um asymmetrische Schocks auszugleichen. Die Darstellung der Nettoposition der Mitgliedstaaten hat gezeigt, in welchem Umfang Finanzströme zwischen den Ländern fließen. Obwohl diese Ströme aus Sicht der Empfänger nicht unbedeutend sind, sind sie weit davon entfernt, wirksam gegen asymmetrische makroökonomische Schocks zu versichern. VON HAGEN UND HAMMOND (1998) weisen auf Schätzungen hin, denen zu Folge das EU-Budget mindestens 7% des BIP statt der gegenwärtigen 1% umfassen müsste, um eine solche Versicherung zu leisten. Abgesehen davon wird mit der interregionalen Umverteilung in der EU bislang nicht das Ziel verfolgt, Mitgliedsländer gegen asymmetrische Schocks zu versichern.

Im Rahmen der Regionalpolitik übernimmt die EU auch Verantwortung in der *Sozial- und Beschäftigungspolitik*. Dieses Engagement ist in den letzten Jahren intensiviert worden. Mit dem Europäischen Sozialfonds wird seit 1957 die Beschäftigung in der Gemeinschaft gefördert. Ein entscheidender Schritt zu einem Ausbau der gemeinsamen Beschäftigungspolitik war die Schaffung des

Globalisierungsfonds. Als Begründung dafür wird angegeben, dass die wirtschaftliche Integration und ein intensiver internationaler Wettbewerb den europäischen Wohlfahrtsstaat gefährden. Eingriffe, die ein minimales Niveau an sozialer Sicherung oder eine Harmonisierung der Arbeitsmarktgesetzgebung anstreben, seien deswegen notwendig. Aus normativer Perspektive gibt es allerdings keine Rechtfertigung für EU-Kompetenzen in der Beschäftigungspolitik. Die Mitgliedstaaten sind besser über lokale Arbeitsmärkte und wirtschaftliche Aktivität informiert als die EU. WASMER und VON WEIZÄCKER (2007) weisen darauf hin, dass der EGF Spielraum für diskretionäre Entscheidungen lässt und damit Möglichkeiten für Lobbying und Rentenabschöpfung bietet. Das Ziel, Arbeitslosigkeit zu reduzieren, könnte einfacher durch die Abschaffung von Regulierungen erreicht werden, als durch weitere Eingriffe in den Arbeitsmarkt im Rahmen einer europäischen Beschäftigungspolitik.

Noch schwieriger ist es, die *Agrarpolitik* zu rechtfertigen. Das Argument, eine gemeinsame Agrarpolitik sei zum Ausgleich von Preisschwankungen notwendig, ist bei liberalisierten Weltmärkten, in denen regionale Schocks der Nahrungsmittelproduktion unkorreliert sind und sich gegenseitig ausgleichen, nicht haltbar (EIJFINGER und DE HAAN 2000). Es bestehen weder Skaleneffekte noch werden durch eine europäische Agrarpolitik Externalitäten internalisiert. Im Bewusstsein darüber, dass die ursprüngliche Rechtfertigung der europäischen Agrarpolitik längst an Grundlage verloren hat, wird in den letzten Jahren verstärkt darüber debattiert, ob durch die Gemeinsame Agrarpolitik ein „europäisches öffentliches Gut“ bereitgestellt wird. Der Schutz des Agrarsektors gegen internationalen Wettbewerb kann nicht als solches angesehen werden. Wenn die Mitgliedstaaten ihren Agrarsektor unabhängig voneinander subventionieren und gleichzeitig am gemeinsamen Markt festhalten, sollten negative transnationale Externalitäten von Agrarpolitik nur in geringem Maße auftreten. Im Gegenteil: wenn Frankreich seinen Agrarsektor stärker subventioniert als dies in Deutschland getan wird, erhalten deutsche Konsumenten höherwertige französische Produkte zu geringeren Preisen, während die Kosten von den französischen Steuerzahlern getragen werden.

Auch die Auffassung, die Ergebnisse landwirtschaftlicher Tätigkeit, die im Rahmen der neuen Zielausrichtung der Agrarpolitik forciert werden, seien europäische öffentliche Güter, ist fragwürdig. Befürworter vertreten die Position, dass europäische Landwirte zum Umweltschutz und zur Bewahrung von Biodiversität beitragen. Sie würden damit Güter bereitstellen, die von der Gesellschaft geschätzt, aber auf dem Markt nicht hinreichend belohnt werden. Aufgrund des Wertes für die gesamte europäische Gesellschaft seien EU-Maßnahmen gebo-

ten.¹⁹ Es ist bestreitbar, dass diese Güter einen länderübergreifenden Charakter haben. Selbst wenn sich Externalitäten identifizieren ließen, rechtfertigt dieses Argument keine Agrarpolitik in dem Umfang, wie die EU sie betreibt. Obwohl aus theoretischer Sicht Agrarpolitik nicht als europäische Aufgabe erscheint, ist dies einer der dominierenden Bereiche im EU-Haushalt. Die finanzielle Ausstattung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist deutlich überdimensioniert. Die Agrarpolitik ist somit ein besonders prominentes Beispiel für die Bedeutung von Pfadabhängigkeiten.

Der *Schutz der Umwelt* wird von der EU als eigenständiger Politikbereich angesehen. Durch den Vertrag von Lissabon wird das Ziel der EU, durch Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität auf eine nachhaltige Entwicklung in Europa hinzuwirken, in den Vordergrund gerückt. Ein direktes Engagement hinsichtlich lokaler Umweltprobleme lässt sich nicht rechtfertigen. Dennoch wird der überwiegende Teil des beschränkten Budgets für die Umweltpolitik in lokale Umweltschutzmaßnahmen gesteckt (ECORYS/CPB/IFO 2008). Der Vertrag verpflichtet die EU, zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme Maßnahmen auf internationaler Ebene zu fördern. Auch das Bestreben der EU, bei internationalen Verhandlungen mit einer Stimme zu sprechen, ist nur eingeschränkt zu begrüßen. Es ist zu befürchten, dass andere Länder auf die europäische Abstimmung mit einer Reduktion ihrer Anstrengungen reagieren und die Mitgliedsländer der EU vermehrt Kosten für Umweltverbessernde Maßnahmen schultern müssen. Die Aktivitäten im Bereich der Umweltpolitik sind deswegen kritisch zu sehen. Allerdings werden finanzielle Mittel der EU bislang nur in geringem Maße beansprucht. Bedeutsamer dürften die den Unternehmen durch Regulierungen der EU im Umweltbereich entstehenden Kosten sein.

Das Engagement der EU in anderen Bereichen, in denen aus normativer Sicht eher eine Kompetenzzuweisung an die supranationale Ebene erfolgen sollte, war hingegen bislang zurückhaltend und beschränkte sich weitgehend auf Koordinationsaufgaben. So gab es weder eine gemeinsame Verteidigungs- und Außenpolitik noch eine Koordination der Sicherheitspolitik. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das neue Amt des Hohen Vertreters der Union für Gemeinsame *Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) geschaffen. Durch Einsetzung des Hohen Vertreters, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission ist, sollen die Außenpolitik kohärenter und die gemeinsamen europäischen Interessen besser auf internationaler Ebene vertreten werden. Unterstützt wird die Position durch

19 Ein entsprechender Vorschlag wurde von 23 Agrarökonomen aus verschiedenen Mitgliedstaaten gemacht, die im November 2009 eine Erklärung über die „Gemeinsame Agrarpolitik als europäisches öffentliches Gut“ verabschiedeten, der Text findet sich auf: <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>.

den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Die Außenpolitik bleibt grundsätzlich weiterhin in der Hand der Mitgliedstaaten, die nationale Politik soll lediglich ergänzt werden. Aus theoretischer Sicht sind diese Koordinationsbemühungen zu begrüßen. Es bleibt allerdings abzuwarten, in welchem Ausmaß es dem Hohen Vertreter, derzeit Catherine Ashton, gelingt, sich zu profilieren und eine Koordination von Aktivitäten herbeizuführen. Welchen finanziellen Umfang eine Ausweitung der EU-Außenpolitik einnehmen sollte, lässt sich relativ schwer beantworten. Ein eigener diplomatischer Dienst wird die Verwaltungsausgaben der EU steigern. Im Vergleich zu anderen Politikbereichen, in denen vornehmlich Transferzahlungen erfolgen, muss die zusätzliche finanzielle Belastung allerdings nicht besonders hoch sein.

Auch im Bereich der *Verteidigung* wird durch den Vertrag von Lissabon der Aufgabenbereich der EU erweitert. Der Vertrag sieht vor, dass im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) schrittweise eine gemeinsame Verteidigungspolitik der Union vereinbart werden soll. Bei einem entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates kann dies zu gemeinsamen Verteidigungsschritten führen (Art. 42 Abs. 2 AEUV). Um Trittbrettfahrerverhalten zu vermeiden und Größeneffekte auszunutzen, ist die Harmonisierung von Verteidigung erstrebenswert. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass Verteidigung bereits auf der internationalen Ebene von der NATO koordiniert wird. Es gibt gute Gründe dafür, Verteidigung als öffentliches Gut zu betrachten, das die geographische Abgrenzung der EU überschreitet. Einige Aspekte halten die EU aber ohnehin davon ab, mehr Kompetenzen in diesem Bereich wahrzunehmen. Die Präferenzen für Verteidigung unterscheiden sich stark zwischen den Ländern, einige haben sich zu Neutralität verpflichtet. Der EU-Vertrag verbietet die Finanzierung von Operationen mit Militär- und Verteidigungscharakter. Die aufgewendeten EU-Mittel für entsprechende Aktivitäten halten sich bislang in Grenzen. Die Kürzung der Ausgaben für die Bereiche „Außenpolitik“ und „Freiheit, Sicherheit und Justiz“ während der Verhandlungen zum Finanzrahmen 2007-2013 im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission ist ein Signal dafür, welche Priorität diesem Politikbereich im Haushalt eingeräumt wird (BEGG und HEINEMANN 2006).

Ein weiterer Bereich, in dem die ökonomische Theorie des Föderalismus möglicherweise eine Kompetenz bei der EU sieht, ist die Fiskalpolitik zu Zwecken der *makroökonomischen Stabilisierung*. In der Geldpolitik hat bereits eine Zentralisierung durch die Schaffung der Europäischen Zentralbank stattgefunden. Gegenwärtig wird die fiskalpolitische Kompetenz von den nationalen Regierungen wahrgenommen, die allerdings innerhalb der Schranken des Stabilitäts- und Wachstumspaktes agieren müssen. Die Forderung nach einer Koordination

von nationalen fiskalischen Impulsen wurde im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise laut und äußerte sich unter anderem durch Kritik an der deutschen Regierung, die nicht ausreichend Mittel bereitstelle, um die europäische Wirtschaft zu stützen.²⁰

Für eine gemeinsame Fiskalpolitik der EU lässt sich ins Feld führen, dass die Möglichkeit, auf wirtschaftliche Krisen mit Geld- oder Währungspolitik zu reagieren, aufgrund der Europäischen Währungsunion begrenzt ist. Die griechische Schuldenkrise in 2010 hat diese Begrenzung deutlich werden lassen. Griechenland hatte keine Möglichkeit, durch Abwertung seiner Währung seine Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen und sein Leistungsbilanzdefizit abzubauen. Da es keine EU-Stabilisierungspolitik gibt, konnte Griechenland auch nicht von fiskalischen Transfers profitieren, um sinkende Einnahmen und steigende Ausgaben auszugleichen. Im Mai 2010 wurde deswegen der Europäische Stabilisierungsmechanismus eingeführt.

Allerdings ist Abwertung auch kein Allheilmittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Führt die Abwertung aufgrund der damit verbundenen Verteuerung der Importe zu einem inflationären Preisauftrieb werden höhere Lohnforderungen der Gewerkschaften den Abwertungsvorteil rasch wieder zunichte machen. Es entsteht eine Preis-Lohnspirale, die letztlich die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen eines Landes untergräbt. Italiens Erfahrungen seit dem Zweiten Weltkrieg liefern dazu einiges Anschauungsmaterial. Ursache der fehlenden Konkurrenzfähigkeit in Griechenland (und anderen EU Ländern) sind überzogene Lohnabschlüsse. Langfristig führt kein Weg an einer Anpassung der Lohnkosten zur Wiedergewinnung der Konkurrenzfähigkeit vorbei. Die Europäische Währungsunion ist aus dieser Einsicht entstanden. Man sollte es ihr nicht zum Vorwurf machen.

Es stellt sich dennoch die Frage, inwiefern der EU dauerhaft Kompetenzen zur makroökonomischen Stabilisierung bzw. Koordination von nationalen Aktivitäten in besonderen Situationen eingeräumt werden sollten. Sollte die Europäische Finanzstabilisierungsfazität perpetuiert werden? Ein entscheidendes Argument

20 Ein prominenter Kritiker ist Paul Krugman, der in einem Artikel in der New York Times vom 11.12.2008 mit dem Titel „The economic consequences of Herr Steinbrück“ schrieb: *“The world economy is in a terrifying nosedive, visible everywhere. Yet Mr. Steinbrueck is standing firm against any extraordinary fiscal measures, ...in Europe it's very hard to do a fiscal expansion unless it's coordinated. ... The reason is that the European economy is so integrated ... As a result, the multiplier on fiscal expansion within any given European country is much less than the multiplier on a coordinated fiscal expansion. ... if Germany prevents an effective European response, this adds significantly to the severity of the global downturn.”*

dafür wäre das Auftreten externer Effekte von regionalen fiskalischen Impulsen. TABELLINI (2003) und CWIK und WIELAND (2009) argumentieren, dass in der EU Spillover-Effekte von nationaler Fiskalpolitik zwischen den Mitgliedstaaten quantitativ unbedeutend sind. Eine Koordination aus diesem Grund ist also nicht notwendig. Ebenso scheint die Bedingung, dass Schocks asymmetrisch auftreten, nicht erfüllt zu sein. EIJFINGER und DE HAAN (2000) zeigen, dass in der Vergangenheit eine hohe Korrelation der Konjunkturverläufe in den EWU-Ländern bestand. Auch politökonomische Argumente sprechen gegen eine EU-weite Koordination. PERSSON und TABELLINI (1996) zeigen, dass bei Vorhandensein eines gemeinschaftlichen Absicherungsmechanismus nationale Regierungen weniger Anreize hätten, makroökonomische Risiken zu reduzieren und Struktur- und Anpassungspolitik zu betreiben. Stattdessen würden sie darauf vertrauen, auf EU-Mittel zurückgreifen zu können. Um solche Effekte zu vermeiden, müsste von den Mitgliedsländern verlangt werden, zur Inanspruchnahme des Mechanismus einen Beweis zu erbringen, dass sie von einem Schock getroffen sind und mit diesem selbst nicht klar kommen. Als Kriterium dafür kommen Kennzahlen wie die Höhe von öffentlichen Schulden und Defiziten in Frage. Allerdings würden Politikern damit wiederum negative makroökonomische Anreize gesetzt.

Um die Wahrscheinlichkeit zu reduzieren, dass Stabilisierungspolitik überhaupt notwendig wird, gibt es Bestrebungen, Fiskalpolitik präventiv zu koordinieren. Im September 2010 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine verstärkte wirtschaftspolitische Steuerung in der EU. Der Vorschlag strebt eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes an, indem die Vorschriften des Paktes verbessert sowie wirksamere Durchsetzungsmechanismen und Bestimmungen über die nationalen Finanzrahmen eingeführt werden. Ein wesentlicher Bestandteil ist das „Europäische Semester“, das vorsieht, dass die Mitgliedstaaten ihre langfristige Finanzplanung jährlich an Brüssel melden, um drohende Ungleichgewichte frühzeitig erkennen und verhindern zu können. Unter Berücksichtigung der von der Kommission vorgegebenen wirtschaftspolitischen Prioritäten sollen die Mitgliedstaaten bis April eines Jahres einen mittelfristigen Haushaltsrahmen und eine wirtschaftspolitische Planung erstellen und bei der Kommission einreichen. Die Kommission soll eine Bewertung der Pläne vornehmen, im Juni und Juli sollen der Europäische Rat und der Ministerrat länderspezifische Politikempfehlungen zur allgemeinen Wirtschaftspolitik und zur Haushaltspolitik abgeben. Im Folgejahr soll die Umsetzung dieser Empfehlungen in einem Kommissionsbericht bewertet werden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010g). Eine Stärkung von fiskalischen Regeln zur Sicherstellung von fiskalischer Disziplin erscheint notwendig. Darüber hinausgehende wirtschaftspolitische Koordinierung ist aber kaum zu rechtfertigen. Eingriffe in die Haushaltsautonomie sind

nicht zuletzt auch aufgrund der Tatsache, dass die Kommission kein demokratisch legitimes Organ ist, abzulehnen.

Schließlich gibt es Alternativen, die eine geringere Eingriffsintensität als die Einschränkung der Haushaltsautonomie der Mitgliedsländer haben. Mit einer staatlichen Insolvenzordnung würde die Haushaltsautonomie erhalten bleiben, aber ihre Kehrseite, die Eigenverantwortung für finanzpolitische Entscheidungen, würde gestärkt. Eine Insolvenzordnung regelt den ordnungsgemäßen Ablauf eines Umschuldungsverfahrens, wenn ein Schuldner zahlungsunfähig wird, von einem Moratorium für alle Gläubiger bis hin zum anteiligen Verzicht auf ihr eingesetztes Kapital (Haircut). Eine Insolvenzordnung für Staaten beteiligt die Gläubiger somit an der Refinanzierung übermäßig verschuldeter Gebietskörperschaften. Die Finanzmarktteilnehmer werden die Möglichkeit des potentiellen Verlustes ihres Kapitals stärker berücksichtigen als im Falle eines möglichen Bail-outs durch europäische Rettungsschirme. Daher werden sie Risikoaufschläge auf die Zinsen verlangen, welche die Schuldner disziplinieren. Die Insolvenzordnung stellt sicher, dass Unsicherheiten über die zu erwartenden Verluste bei übermäßiger Verschuldung reduziert werden und stabilisiert somit auch die Finanzmärkte. Über diese Präventionsordnung hinaus muss keine Zentralisierung auf die EU-Ebene erfolgen. Vor allem impliziert eine Insolvenzordnung keine neuen Haushaltskompetenzen der EU.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die von der EU wahrgenommenen Kompetenzen wenig mit dem Ideal der ökonomischen Theorie des Föderalismus gemein haben. Trotz der Neuerungen durch den Lissabon-Vertrag konzentriert sich das Engagement der EU weiterhin hauptsächlich auf Kompetenzen in Aufgabenbereichen, die aus normativer Sicht keine oder nur geringe Rechtfertigung haben. Umverteilung durch Regionalpolitik wird aufrechterhalten, obwohl der Erfolg, Konvergenzprozesse zu beschleunigen, fraglich ist. Für die Gemeinsame Agrarpolitik lässt sich keine Rechtfertigung finden. Die Vorschläge der Expertengruppe um André Sapir, eine Reallokation der EU-Mittel hin zu wachstumsfreundlichen Politiken vorzunehmen, wurden von einer Koalition der Profiteure der bestehenden EU-Politik verhindert (BEGG und HEINEMANN 2006). Die Kompetenzverteilung erscheint durch Pfadabhängigkeiten bestimmt, die grundlegende Reformen bisher zunichte gemacht haben. Um die Struktur des EU-Haushalts zu verstehen und Handlungsmöglichkeiten ableiten zu können, bedarf es weiterer Einsichten, wie diese Pfadabhängigkeiten zu Stande kommen.

4.2 Das Budget als Kompensationsmechanismus

Die bisherigen Betrachtungen legen den Schluss nahe, dass der EU-Haushalt vor allem ein Umverteilungsinstrument darstellt, so dass die Frage nach den Nettogewinnern dieser Maßnahmen aufkommt. Die in *Kapitel 2* dargestellten Nettositionen scheinen eine Umverteilung von Ländern mit relativ höheren Einkommen zu Ländern mit relativ niedrigeren Einkommen zu belegen. Dieser Eindruck dürfte im Großen und Ganzen richtig sein. Interessant ist aber, dass in den Jahren 2007-2013 nur 51,4% der Mittel aus den Strukturfonds den Regionen mit den größten Entwicklungsdefiziten, also den neuen Mitgliedstaaten, zu Gute kommt, während der Rest in die alten Mitgliedstaaten der EU-15 fließt (SEILER 2006). Griechenland, Irland und Luxemburg werden gemessen an ihren Einkommensniveaus besonders großzügig behandelt. Diese Verteilung lässt keine besonders ausgeprägte Solidarität mit den neuen Mitgliedstaaten erkennen.

Dies erklärt sich dadurch, dass sich die Nettosalen nicht nur aus dem Wunsch nach interregionaler Einkommensumverteilung, sondern auch aufgrund politischer Einflussnahme resultieren. Mehrere Studien liefern Evidenz dafür, dass Zahlungsflüsse zwischen Nationalstaaten und der EU nicht nur durch das relative Einkommen, sondern vor allem durch politische Einflussnahme im Rahmen der EU-Entscheidungsprozesse beeinflusst sind (z.B. RODDEN 2002, KAUPPI und WIDGRÉN 2004, 2009). FOLKERS (1998, 2001) argumentiert, dass potentielle Verlierer der wirtschaftlichen Integration der EU durch ihren Haushalt entschädigt werden. Bedingung für die Durchsetzung des Gemeinsamen Marktes ist die Aufhebung von Zugangsbarrieren zu nationalen Märkten. Akteure, die vorher durch protektionistische Maßnahmen vor internationalem Wettbewerb geschützt waren, erfahren durch die europäische Integration potentiell einen Verlust. Nationale Interessengruppen, wie die französischen Landwirte, haben aus diesem Grund ein Interesse daran, auf die nationale Regierung Einfluss zu nehmen, um ihre Einkommen zu sichern oder Kompensationszahlungen zu erhalten. ALESINA und WACZIARG (1999) deuten die französische Forderung nach einer gemeinsamen europäischen Agrarpolitik im Rahmen der Römischen Verträge als eine solche Kompensationsforderung. Ebenso lässt sich die Schaffung des Kohäsionsfonds als Kompensation für Spaniens EU-Beitritt interpretieren.

Kompensationsgeschäfte erstrecken sich auch auf die Einnahmenseite. Ein besonders prominentes Beispiel ist der Briten-Rabatt. Zum Zeitpunkt seines Beitritts hatte das Vereinigte Königreich einen relativ schwachen Agrarsektor, so dass die europäischen Ausgaben für Agrarpolitik dem Land nur in geringem Maße zu Gute kamen. Gleichzeitig leistete das Vereinigte Königreich einen hohen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts. Nachdem Margaret

Thatcher feststellte, dass Großbritannien aus dem EU-Haushalt wesentlich weniger erhielt, als es beitrug, bestand sie darauf, ihr Geld wiederzubekommen. Der Briten-Rabatt wurde 1985 eingeführt und reduziert bis heute die Beitragszahlungen des Vereinigten Königreiches an die EU.

KAUPPI und WIDGRÉN (2009) weisen darauf hin, dass dieser Zusammenhang systematisch ist. Ihre Analyse liefert Evidenz dafür, dass hohe Beitragszahlungen zu einem hohen Anteil an den Gesamtausgaben berechtigen. HEINEMANN ET AL. (2008) finden einen Zusammenhang zwischen den regressiven Effekten des Eigenmittelsystems und der Nettoposition auf der Ausgabenseite. Die Autoren erklären dies damit, dass Länder, die hohe Nettozahlungen an die EU leisten, in Budgetverhandlungen erfolgreich Kompensationen durch Rabatte und spezielle Bestimmungen verlangen können.

4.3 Entscheidungsverfahren in der EU

Die Tatsache, dass der EU-Haushalt zu Kompensationszwecken genutzt wird, impliziert, dass es einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der Entscheidungsverfahren gelingt, die Mittelvergabe zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Möglichkeit dazu bieten die Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau, die im Abstand von mehreren Jahren stattfinden und in denen Ausgabenobergrenzen für einen Zeitraum von mittlerweile sieben Jahren (nach Art. 312 Abs. 1 Satz 2 AEUV von mindestens fünf Jahren) vorgegeben werden. Struktur und Umfang des Haushalts sind aber auch Folge der Interaktion zwischen Rat und Parlament im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens.

Die Einführung einer Finanziellen Vorausschau ist auf Entwicklungen in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren zurückzuführen. In dieser Zeit gab es in den Haushaltsverhandlungen heftige Konfrontationen zwischen dem Rat und dem Parlament. Die Einführung des Briten-Rabatts, steigende Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik und eine Erosion der Eigenmittel führte zur Unzulänglichkeit der EU-Finanzverfassung. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, entschied der Rat, dass der EU-Haushalt fortan im Rahmen einer mehrjährigen Finanziellen Vorausschau festgesetzt werden sollte. Der erste Finanzrahmen wurde 1988 beschlossen. Dahinter steckte die Absicht, den Spielraum in den jährlichen Haushaltsverhandlungen einzuschränken (ENDERLEIN ET AL. 2005). Im mehrjährigen Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Verpflichtungsmittel für die einzelnen Ausgabenkategorien und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. Die Ausgabenkategorien entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Union. Der Finanzrahmen wird in einer Interinstitutionellen Vereinbarung verankert, die zwischen dem Rat,

der Kommission und dem Parlament geschlossen wird und der Umsetzung der Haushaltsdisziplin dienen soll. Im Vertrag von Lissabon wurde der früheren Praxis des mehrjährigen Finanzrahmens erstmalig eine rechtliche Verankerung gegeben (Art. 312 AEUV) und damit eindeutige Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlamentes verankert. Die grundsätzlichen Bestimmungen für die Finanzierung des EU-Haushaltes werden in einem Eigenmittelbeschluss festgelegt. Dieser Finanzrahmen hat sich im Wesentlichen bewährt. Er bietet den politischen Akteuren eine relativ hohe mittelfristige Planungsmöglichkeit und -sicherheit. Die Streitigkeiten um die EU-Finzenzen wurden dadurch in einen Handlungsprozess eingebettet, der letztlich auf Kompromisse angelegt ist.

Die Einführung des Finanzrahmens erfolgt in drei Schritten. Die Kommission leitet den Verhandlungsprozess ein. Sie agiert als Agenda-Setter, indem sie in ihrem Vorschlag strategische Ziele und den finanziellen Fokus vorgibt. Dadurch kann sie erheblichen Einfluss auf das Verhandlungsergebnis nehmen. Im nächsten Schritt wird das Europäische Parlament in den Verhandlungsprozess einbezogen. Es kann Veränderungen des Finanzrahmens fordern und entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder. In einem dritten Schritt müssen die Mitglieder des Europäischen Rats einvernehmlich über den Finanzrahmen beschließen. Nach Übereinkunft wird die Interinstitutionelle Vereinbarung von den drei beteiligten Institutionen verabschiedet. In diesem Prozess gibt es für Kommission, Rat und Parlament einen Anreiz, miteinander zu kooperieren, da die finanzielle Vorausschau sonst nicht zustande kommt (ENDERLEIN ET AL. 2005). Da das Europäische Parlament der Interinstitutionellen Vereinbarung zustimmen muss, können die Mitglieder zwar mit der Verweigerung ihrer Stimme drohen, um die Vereinbarung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Von der Möglichkeit, im dritten Schritt ein Veto einzulegen, haben Kommission und Parlament bislang aber nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht (HEINEMANN ET AL. 2008).

Weitaus intensiver werden die Verhandlungen innerhalb des Europäischen Rats geführt. Da der Beschluss einstimmig erfolgen muss, können Staats- und Regierungschefs ihre Veto-Macht nutzen, um das Verhandlungsergebnis in ihre Richtung zu ziehen. Dies zielt darauf ab, die Verhandlungen mit einer möglichst günstigen Nettoposition zu verlassen. Die Ausrichtung liegt damit eher auf nationalen Interessen statt auf der Verwirklichung gemeinsamer europäischer Projekte. Die Verhandlungen zu den letzten beiden Finanzrahmen veranschaulichen die Problematik. In beiden Fällen gab es ein weit reichendes Einverständnis, dass zusätzliche Mittel in Aufgabenbereiche von gemeinsamem europäischem Interesse gelenkt werden sollten, um auf neue ökonomische und politische Herausforderungen reagieren zu können. In beiden Fällen wurden ohnehin moderate Vorschläge der Kommission, die Ausgaben in Prioritätenbereichen wie

Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu erhöhen, gravierend gekürzt. Die Nettozahler blockierten die Erhöhung der Obergrenze für Gesamtausgaben mit der Befürchtung, dass die Finanzierung durch Erhöhung ihrer Defizite erfolgen würde. Die Nettoempfänger der bestehenden Ausgabenprogramme und Finanzierungsprivilegien wehrten Reformversuche gleichermaßen erfolgreich ab (DE LA FUENTE ET AL. 2008). Im Ergebnis waren für die Prioritätenbereiche keine finanziellen Mittel verfügbar. Der Entscheidungsprozess führt demnach dazu, dass der Status Quo weitgehend konserviert wird.

Weiterhin werden die jährlichen Verhandlungen über den Haushalt dazu genutzt, Sonderregelungen für Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Das Budgetverfahren wird in Artikel 314 AEUV detailliert festgelegt. Die Haushaltsbefugnis wird gemeinsam von Rat und Parlament ausgeübt. Der Budgetprozess beginnt mit vorbereitenden Arbeiten der Kommission, gefolgt von Beratungen zwischen den drei am Haushalt beteiligten Institutionen (interinstitutioneller Trialog). Die Kommission erstellt einen Haushaltsentwurf, der dem Rat und dem Parlament übermittelt wird. Während der ersten Lesung im Rat hat jeder EU-Mitgliedstaat die Möglichkeit, Änderungen einzubringen, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit annimmt oder ablehnt. Der Rat verabschiedet einen Standpunkt zum Entwurf für den Haushaltsplan und gegebenenfalls zu den Änderungen und übermittelt diesen dem Europäischen Parlament. Das Parlament kann den Haushalt in erster Lesung annehmen oder ihn mit seinen Änderungen an den Rat und die Kommission zurückzuschicken. Sofern der zweite Fall eintritt, kann der Rat die Änderungen akzeptieren und den Haushaltsentwurf annehmen. Wenn der Rat die Änderungen des Parlaments nicht akzeptiert, wird ein Vermittlungsausschuss eingesetzt.

Im Rahmen dieser Verhandlungen ist die Trennung in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben regelmäßig Konfliktstoff zwischen Rat und Parlament gewesen. Diese Trennung wurde mit dem Vertrag von Luxemburg 1970 vorgenommen. Zu den obligatorischen Ausgaben zählten „diejenigen Ausgaben, die sich zwingend aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten ergeben“ (EUROPÄISCHES PARLAMENT, RAT und KOMMISSION 2006). Alle anderen Ausgaben wurden als nicht-obligatorisch angesehen. Eine solche Unterscheidung ist hilfreich, wenn bei der Aufstellung des Haushaltsplans ermittelt werden soll, welche Ausgaben unvermeidbar sind und welche einen gewissen Ermessensspielraum zulassen. Der Konflikt entstand daraus, dass bisher der Rat bei den obligatorischen Ausgaben und das Parlament bei den nicht-obligatorischen Ausgaben das letzte Wort hatten. Das Parlament erkämpfte sich über ein größeres Gewicht der nicht-obligatorischen Ausgaben, vornehmlich den Strukturfonds, eine Ausweitung seines Einflusses auf das Budget (FELD, KIRCHGÄSSNER und

WECK-HANNEMANN 2002). Da die Trennung der Ausgaben in diese Kategorien seit ihrer Einführung zu Schwierigkeiten bei den Haushaltsverhandlungen geführt hat, sieht der Vertrag von Lissabon die Abschaffung dieser Unterscheidung vor. Mit dieser Änderung sollen die Zuständigkeiten der beiden Institutionen wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. Die Verhandlungen über die nächsten Haushalte werden zeigen, wie erfolgreich die Neuregelung ist.

Die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten der Mitgliedsländer über den Rat, aber auch über Abgeordnete aus den jeweiligen Ländern im Parlament dürften für die Höhe und die Struktur der EU-Ausgaben ausschlaggebend sein. Entscheidend dafür, welche Länder bei den Verhandlungsprozessen besonders begünstigt werden, scheint die Verteilung der Stimmen zu sein. Gemessen an ihrer Bevölkerung sind kleine Länder sowohl im Rat als auch im Parlament überrepräsentiert. In Verhandlungsprozessen sollten die Stimmen von überrepräsentierten Ländern mit geringeren Kosten „gekauft“ werden können (siehe BARON und FEREJOHN 1989). Um eine Mehrheit zu bekommen, kann versucht werden, die Zustimmung dieser Länder mit Mitteln aus den Strukturfonds oder durch GAP-Zahlungen zu gewinnen. Die Ungleichheit der Stimmengewichtung ist besonders ausgeprägt, wenn Abstimmungen einstimmig entschieden werden, d.h. jedes Land die Möglichkeit hat, ein Veto einzulegen. Das ist beispielsweise bei der Entscheidung des Rats zum Finanzrahmen der Fall. Am wenigsten problematisch ist eine einfache Mehrheit, die häufig bei Entscheidungen im Parlament erforderlich ist (AKSOY und RODDEN 2009). Stimmentausch sollte also bei Entscheidungen des Rats ausgeprägter sein.

Eine Reihe von Studien liefert Evidenz dafür, dass Stimmentausch tatsächlich stattfindet. RODDEN (2002) stellt in seiner Untersuchung der Bestimmungsfaktoren der Nettosalen pro Kopf einen positiven Einfluss der Stimmengewichte im Ministerrat bzw. im Europäischen Parlament fest, wobei der Einfluss im Ministerrat quantitativ bedeutsamer zu sein scheint. KAUPPI und WIDGRÉN (2004) liefern empirische Belege, dass der politische Einfluss einen höheren Anteil der Budgetsalen erklären kann als die gewollte Umverteilung von Reich zu Arm. Die Studie von KAUPPI und WIDGRÉN (2009) zeigt, dass die Machtverteilung gemäß der Stimmengewichtung einigermaßen gut den Anteil von obligatorischen Ausgaben erklären kann, der Einfluss auf die nicht-obligatorischen Ausgaben aber gering ist. AKSOY und RODDEN (2009) finden Evidenz dafür, dass der Zusammenhang von Überrepräsentation und finanziellen Vorteilen auch nach der Reform der Stimmengewichte durch den Vertrag von Nizza fortbesteht. Weiterhin untersuchen sie die Frage, welche Rolle es spielt, ob ein Mitgliedsland bei Entscheidungen über den Finanzrahmen mit am Verhandlungstisch saß. Das Ergebnis ihrer Studie ist, dass neue Mitgliedsländer in den ersten Jahren ihres Beitritts wesentlich

weniger Mittel erhalten und die Vorteile von Überrepräsentation erst realisieren können, wenn sie mitverhandeln können.

4.4 Thesenartige Zusammenfassung

Die Analyse in *Kapitel 4* führt zu folgenden Einsichten:

- Die tatsächliche Zuordnung von Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen auf die EU-Ebene entspricht nur teilweise den Vorstellungen, die sich aus ökonomischer Perspektive ergeben. Am ehesten erscheint dies vom Grundsatz her noch im Bereich der Einnahmen. Aufgrund der Binnenmarktkompetenz der EU und ihrer Kompetenz für die Außenwirtschaftspolitik macht es Sinn, Zolleinnahmen der EU zuzuordnen. Auch auf der Ausgabenseite sind die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten, darüber hinaus die Wettbewerbspolitik und die Beihilfenkontrolle relativ gut begründet.
- Im Grundsatz lassen sich die MwSt.- und BNE-basierten Beitragszahlungen der Mitgliedsländer gut begründen. Allerdings ist ihre Ausgestaltung, insbesondere das komplexe Geflecht von Rabatten und Sonderregelungen, ineffizient und unübersichtlich. Es dürfte die Akzeptanz der EU-Finanzpolitik bei allen Betroffenen nicht steigern.
- In den weiteren, eher finanzwirksamen Bereichen, in denen die EU aktiv ist, finden sich weniger gute Gründe für ihre Tätigkeit. Dies gilt vor allem für die Gemeinsame Agrarpolitik, aber auch in etwas geringerem Maße für die Regionalpolitik. In der Umweltpolitik hat die Kommission ebenfalls zu weit reichende Kompetenzen an sich gezogen.
- In anderen Bereichen, etwa einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ließe sich eine etwas stärkere Rolle der EU vorstellen. Ähnliches gilt im Bereich Forschung und Entwicklung.
- Hinsichtlich der konjunkturpolitischen Stabilisierung durch Fiskalpolitik empfiehlt sich für die EU lediglich, vernünftige Rahmenbedingungen durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und durch eine neue Insolvenzordnung für Staaten als Präventionen gegen Schuldenkrisen vorzusehen. Eine Perpetuierung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität empfiehlt sich nicht.
- In der Beschäftigungs- und Sozialpolitik sollte der EU vor allem aus polit-ökonomischen Gründen keine Rolle zukommen.

- Die Diskrepanz zwischen einer wünschbaren und der tatsächlichen Kompetenzverteilung in der EU ist das Resultat politischer Unvollkommenheiten. Einerseits nutzen die Mitgliedsländer den EU-Haushalt als Kompensationsmechanismus bei weiteren Integrationsschritten. Die potentiellen Verlierer der wirtschaftlichen Integration werden kompensiert. Andererseits nehmen unterschiedliche Interessen im Rahmen der institutionellen Vorgaben aber Einfluss auf die EU-Finanzpolitik. Hierbei spielen die Stimmengewichte der Mitgliedsländer im Rat und im Parlament eine wichtige Rolle.

5 Vorschläge für die zukünftige Ausrichtung und Struktur

Im Rahmen der Einigung über den Finanzrahmen 2007-2013 vereinbarten die beteiligten Akteure, dass in den Jahren 2008 und 2009 eine umfassende Überprüfung des Finanzrahmens stattfinden sollte. In diesem Prozess wurde eine Vielzahl an Vorschlägen generiert. Bei der Auswahl von geeigneten Handlungsmaßnahmen ist zu berücksichtigen, dass Neuerungen nicht nur aus theoretischer Sicht wünschenswerte Ergebnisse bringen sollten, sondern auch politisch umsetzbar sein müssen. Das Fortbestehen des Status Quo ist vor allem eine Konsequenz von politischer Blockade. Reformvorschläge müssen berücksichtigen, dass potentielle Verlierer zu überzeugen sind, bevor sie den Veränderungen zustimmen.

5.1 Einnahmenseite

Die markantesten Eigenschaften der Einnahmenseite der EU sind ein geringes Ausmaß an finanzieller Autonomie, weitgehende Finanzierung über Beiträge und Komplexität durch verschiedene Sonderregelungen. Die Vorschläge zur Reform des Eigenmittelsystems beschäftigen sich deswegen insbesondere damit, wie die Intransparenz des Systems reduziert werden kann und inwiefern die EU eine originäre Einnahmequelle benötigt, um die Korrespondenz zwischen Kosten und Nutzen wiederherzustellen.

Ein immer wieder diskutierter Vorschlag besteht darin, der EU die Kompetenz zur Erhebung einer eigenen Steuer zu geben. Dieser Vorschlag wirft Fragen auf, die deutlich über die technische Seite der Steuererhebung hinausgehen und die Legitimität der politischen Entscheidungen auf der EU-Ebene berüh-

ren. Spätestens seit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung ist das Besteuerungsrecht des Staates untrennbar mit der Bereitschaft seiner Bürger zur Finanzierung gemeinsamer Vorhaben verbunden. Die EU ist kein Staat, sondern ein Staatenverbund. Ihr fehlt das einheitlich verfasste Staatsvolk, das sich ihre Haushaltspolitik zu finanzieren anschicken würde, die unterschiedlichen Vorschläge und Vorstellungen in der Steuerpolitik EU-weit zu diskutieren, zu evaluieren und zu kontrollieren bereit wäre. Zudem würde eine eigene EU-Steuer auch das Recht zur Verschuldung implizieren, da die Einnahmen aus der EU-Steuer unvorhergesehen schwanken können. Dies spricht grundsätzlich gegen ein eigenes Besteuerungsrecht der EU.

Technisch erfordert die Einführung einer steuerbasierten Einkommensquelle eine Entscheidung über Steuersystem und Steuerbasis. Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, ein System auszugestalten. Die EU könnte einen Teil der Einnahmen einer Steuer erhalten, die in allen Ländern entweder einheitlich oder landesspezifisch erhoben wird, oder sie erhielte die volle und ausschließliche Autonomie für eine Steuerbasis (RADDATZ und SCHICK 2003). Es gibt mehrere Alternativen, wie dieses System konkret umgesetzt werden könnte, darunter die Erhebung von Einkommen- oder Körperschaftsteuern, Umweltsteuern oder ein Zuschlag auf die nationalen Umsatzsteuern. Eine Auflistung der meist diskutierten Kandidaten für eine EU-Steuer findet sich in CATTOIR (2004) oder EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004).

Die Debatte über die Sinnhaftigkeit einer solchen Steuer wird sehr kontrovers geführt. Ein Vorteil aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist die Autonomie, mit der sie die EU ausstatten würde. Allerdings bietet diese Theorie auch Gegenargumente. Eine EU-Steuer würde den Steuerwettbewerb zwischen den Ländern reduzieren. Darüber hinaus würden steuerbasierte Eigenmittel die Berücksichtigung nationaler Präferenzen hinsichtlich der Besteuerung und einen Eingriff in nationale Steuersysteme bedeuten. Eine europäische Steuer wäre insbesondere aus Gründen der Sichtbarkeit der finanziellen Belastung zu begrüßen. Das Eigenmittelsystem ist über die Zeit immer komplexer geworden, so dass es für den durchschnittlichen europäischen Bürger schwer ist, seinen Beitrag zur europäischen Integration zu erkennen. Allerdings gibt es nur wenige Steuern, die das Kriterium der Sichtbarkeit erfüllen (HEINEMANN ET AL. 2008).

Weitere Argumente folgen aus politökonomischen Überlegungen. Das bestehende System der weitgehenden Finanzierung über Beiträge trägt zur Fixierung auf Nettopositionen in Verhandlungen bei. Die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004) argumentiert, dass das „juste-retour“-Denken der nationalen Regierungen durch eine EU-Steuer reduziert werden könnte. Außerdem trägt die Abwesenheit von

eigenen (fundamentalen) Einnahmequellen zum demokratischen Defizit der EU bei. GOULARD und NAVA (2002) weisen darauf hin, dass das Europäische Parlament das einzige in der Welt ist, das über Ausgaben berät, aber keine Kompetenzen für Einnahmen zu deren Finanzierung hat. Die beiden Autoren, ebenso wie LIENEMEYER (2002), schlagen vor, das Europäische Parlament mit mehr Kompetenzen auszustatten, um das demokratische Defizit zu vermindern. Die Bürger hätten damit Anreize, stärker an der europäischen Politik teilzuhaben. Allerdings ist fragwürdig, ob eine effektive Kontrolle der Mitglieder des Europäischen Parlaments tatsächlich stattfinden würde. Das Desinteresse an europäischer Politik ist deutlich stärker ausgeprägt als auf nationaler Ebene. Auch die Medien waren bisher wenig dazu geneigt, europäische Repräsentanten zu kontrollieren. Da Parlamentsmitglieder aber weiterhin einen Anreiz hätten, den Common Pool auszuschöpfen, ist diese Begründung für eine EU-Steuer nicht überzeugend. Ein wesentliches Gegenargument ist auch, dass eine EU-Steuer unerwünschte Verteilungswirkungen haben könnte (HEINEMANN ET AL. 2008). Probleme ergeben sich daraus, dass Mitgliedstaaten aufgrund der unerwünschten Verteilungseffekte die Einführung durch ein Veto verhindern oder erneut Kompensationen verlangen würden.²¹ Die Einführung einer EU-Steuer erscheint in Anbetracht der diskutierten Effekte nicht als Verbesserung gegenüber dem Status Quo und ist daher abzulehnen.

Eine realistischere Reformmöglichkeit sind Anpassungen des Status Quo. Ein häufig genannter Vorschlag ist die Abschaffung der MwSt.-Eigenmittel bei gleichzeitiger Ausweitung der BNE-Eigenmittel. Die MwSt.-Eigenmittel stehen wegen ihres regressiven Charakters immer wieder in der Kritik. Die nationale Beitragskapazität lässt sich besser durch das BNE als durch die harmonisierte MwSt.-Bemessungsgrundlage erfassen. Durch eine Verringerung der Einnahmequellen würde gleichzeitig die Komplexität des Eigenmittelsystems reduziert werden. HEINEMANN ET AL. (2008) weisen darauf hin, dass die Verteilungseffekte einer Abschaffung aber nur dann bedeutend sind, wenn davon ausgegangen wird, dass die Sonderregelungen fortbestehen. Würden die Rabatte auslaufen, wären die Verteilungseffekte durch die Veränderung unwesentlich. Ein erhebliches Problem der Abschaffung wäre, die Unterstützung der Länder zu erhalten, die gegenwärtig von einem reduzierten Mehrwertsteuer-Abrufsatz profitieren. Zu diesem Zweck könnten jedoch Pauschaltransfers oder ein allgemeiner Korrekturmechanismus eingeführt werden.

21 HEINEMANN ET AL. (2008) enthält eine ausführliche Diskussion aller Pro- und Contra-Argumente einer EU-Steuer.

Die Vielzahl an Sonderregelungen ist ein großes Problem des derzeitigen Eigenmittelsystems, das generell einer Lösung bedarf. Letztendlich ein vollständiges Auslaufen der Rabatte anzustreben, ist nicht besonders sinnvoll. Der Britenrabatt ist ein prominentes Beispiel dafür, dass der Bedarf an Korrekturen auf der Einnahmeseite durch Ungleichgewichte auf der Ausgabenseite verursacht wird. Bei Fortbestehen des Status Quo auf der Ausgabenseite würden unkorrigierte Einnahmen zu politisch inakzeptablen Nettosalen führen. Das regelmäßig kritisierte „juste-retour“-Denken ist eine politische Realität, die für politisch durchsetzbare Vorschläge berücksichtigt werden muss. Die Verallgemeinerung des Korrekturmechanismus ist deswegen auch abgesehen von der Abschaffung der MwSt.-Eigenmittel zu begrüßen. Ein Nachteil des derzeitigen Systems ist die Fokussierung auf unilaterale Sonderregelungen, wie den Britenrabatt, reduzierte Mehrwertsteuerabzugsätze oder Rabatte bei den BNE-Zahlungen. Eine allgemeine Begrenzung der Bruttobeiträge oder verteilungsorientierte Korrekturen auf der Ausgabenseite sind aber kaum effizienzförderlich. Ein solcher Mechanismus würde Verteilungseffekte korrigieren, unabhängig davon, ob diese bewusst von der Politik angestrebt worden sind. Die Umverteilung von reichen zu armen Ländern zur Förderung der Konvergenz kann beispielsweise als akzeptables politisches Ziel betrachtet werden. Dagegen sind die Verteilungswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik weniger wünschenswert. Ein allgemeiner Korrekturmechanismus würde nicht zwischen diesen Maßnahmen unterscheiden (HEINEMANN ET AL. 2008).

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung schlägt vor, stattdessen einen allgemeinen, aber auf bestimmte Politikfelder beschränkten Korrekturmechanismus (ABKM) einzuführen (HEINEMANN ET AL. 2008). Die Beschränkung erfolgt in dem Sinne, dass nicht alle Ausgaben in der Berechnung der Korrektur berücksichtigt werden. Die Korrektur wird auf Politikfelder begrenzt, in denen Verteilungseffekte unerwünscht sind. Dafür werden zwei „Körbe“ definiert, in die Politikbereiche gemäß der Akzeptanz ihrer Verteilungseffekte sortiert werden. Für den Korb, der bei der Korrektur berücksichtigt wird, kommen alle Politikfelder mit unsystematischen Verteilungsmustern in Frage, insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik. Ein solcher Mechanismus hätte den Vorteil, die Willkür des gegenwärtigen Systems zu beheben. Außerdem würde die Gerechtigkeit des Eigenmittelsystems gestärkt, da Länder mit gleichen Nettopositionen gleich behandelt werden würden. Da übermäßige Leistungen, die ein Land aus unerwünschten politischen Maßnahmen erhält, korrigiert werden, würde der Mechanismus weiterhin Anreize für eine Ausweitung dieser Maßnahmen vermindern.

5.2 Ausgabenseite

Der Vergleich von theoretisch optimaler und tatsächlicher Kompetenzverteilung in der EU identifiziert einen Reformbedarf vor allem auf der Ausgabenseite. Bei der Erwägung von Reformoptionen müssen eigennützige Interessen der beteiligten Akteure und Pfadabhängigkeiten berücksichtigt werden. Eine drastische Umorientierung hin zu Maßnahmen zur Förderung von hehren Zielen wie der Wettbewerbsfähigkeit, Kohäsion oder Innovation ist unrealistisch. Für einen Vorschlag zu Reformoptionen ist zu prüfen, ob die Struktur des Haushalts im Prinzip dazu geeignet ist, die tatsächlich mit den Ausgaben angestrebten Ziele zu erreichen. Da der überwiegende Teil der Haushaltsmittel der europäischen Agrar- und Regionalpolitik zu Gute kommt, ist es von besonderem Interesse, sich einen Eindruck darüber zu verschaffen, ob die mit dieser Politik verfolgten Ziele eingehalten werden. Zwar lassen sich einerseits viele Ineffizienzen in diesen Politikbereichen feststellen. Andererseits schneidet manche Politik in manchen Mitgliedsländern oder unter gewissen Bedingungen nicht ganz so schlecht ab wie zuweilen befürchtet.

In der ökonomischen Theorie gibt es unterschiedliche Ansätze, um die Effektivität der Regionalpolitik zu beurteilen. Die neoklassische Wachstumstheorie (SOLOW 1956, SWAN 1956) ist hinsichtlich des Einsatzes von regionalpolitischen Instrumenten wenig optimistisch. Gemäß diesem Ansatz konvergiert Wachstum gegen einen durch exogene Faktoren gegebenen Wachstumspfad. Aufgrund der Annahme, dass die Grenzproduktivität des Kapitals abnehmend ist, ist die Wachstumsrate langfristig nur durch technischen Fortschritt bestimmt. Je niedriger das anfängliche Pro-Kopf-Einkommen ist, desto höher ist das für eine Übergangszeit zu erwartende Wachstum. Für den Aufholprozess sind der Zugang zu Märkten und technologischem Wissen ausreichend. Für regionalpolitische Interventionen besteht keine Notwendigkeit. Die Neue Wachstumstheorie (ROMER 1986) stützt den Konvergenzoptimismus der Neoklassik nicht. Es wird davon ausgegangen, dass technischer Fortschritt endogen ist und die Skalenerträge von Kapital, das in diesem Ansatz auch Human- und Sozialkapital umfasst, steigend sind. Durch Diffusion des erzeugten Wissens entstehen positive Externalitäten, die den Ausgangszustand verstärken können. Die Neue Wachstumstheorie bietet deswegen vor allem eine Rechtfertigung für die Förderung von Politikfeldern wie Bildung, Forschung und Entwicklung.

Im Gegensatz dazu wendet sich die Neue Regionalökonomik (KRUGMAN 1991) der geographischen Verteilung von ökonomischen Aktivitäten zu. Die Theorie betont die Rolle von Pfadabhängigkeiten für die Entwicklung einer Region und postuliert, dass durch historische Zufälle dauerhaft eine positive oder negative

Richtung begünstigt werden kann. Entscheidend für das entstehende Kern-Peripherie-Muster ist das Wechselspiel einerseits von Kräften, die Agglomeration begünstigen (wie Skalenerträge und positive externe Effekte) und andererseits von Kräften, die Dispersion begünstigen (wie geringere Wettbewerbsintensität und Faktorkosten). Wirken diese Kräfte auf eine höhere Konzentration der ökonomischen Aktivität hin, kann dies durchaus wohlfahrtssteigernd sein. In diesem Fall können regionalpolitische Interventionen zu Gunsten der Peripherie zwar zu Aufholprozessen der Regionen führen, aber mit Wohlfahrtsverlusten verbunden sein, da sie die Nutzung von Skaleneffekten einschränken. Es lässt sich folglich auch aus der Neuen Regionalökonomik keine eindeutige Rechtfertigung für Regionalpolitik ableiten.²²

Eine Vielzahl von empirischen Studien versucht, Evidenz für einen Konvergenz-/Wachstumseffekt zu finden. Während einige Studien (z.B. BOLDRIN und CANOVA 2001, DALL'ERBA und LE GALLO 2008) keine Evidenz für Aufholprozesse der unterstützten Regionen finden, deuten die Ergebnisse anderer Analysen (z.B. CAPPELEN ET AL. 2003, BEUGELSDIJK and EIJJFINGER 2005) auf einen positiven Effekt von Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen hin.²³ Die empirische Literatur kommt folglich zu keinem eindeutigen Ergebnis. Interessant ist allerdings, dass das Auftreten positiver Effekte mit dem Vorliegen bestimmter institutioneller Strukturen in den Empfängerländern zusammenzuhängen scheint. EDERVEEN ET AL. (2006) finden zwar keinen generellen Einfluss von Strukturfonds auf Wachstumsdifferenziale zwischen den Mitgliedstaaten. Ihre Studie liefert aber Evidenz dafür, dass die Mittel in Ländern mit „guten“ Institutionen (angezeigt durch die Offenheit eines Landes und Korruptions- und Regierungsindizes) wirksam sind. BÄHR (2008) untersucht, welche Rolle föderale Strukturen für den Einsatz von Strukturfonds haben. Das Ergebnis seiner Analyse ist, dass die Effektivität von regionalpolitischen Mitteln höher ist in Ländern, in denen nachgeordnete Gebietskörperschaften größere Kompetenzen haben. Darüber hinaus lassen sich auch geographische Unterschiede in der Wirksamkeit von regionalpolitischen Maßnahmen feststellen. In ihrer Untersuchung von Konvergenzprozessen zwischen den portugiesischen Regionen finden ANTUNES und SOUKIAZIS (2006) beispielsweise heraus, dass Strukturfonds nur in den Küstenregionen, nicht aber im Landesinneren, einen positiven Effekt haben.

Obwohl empirische Studien kein klares Urteil über den Erfolg hinsichtlich der eigentlichen Ziele der Strukturfonds erlauben, deutet die Evidenz darauf hin, dass

22 Für einen detaillierten Überblick über die Wachstumstheorien und deren Implikationen für den Einsatz von regionalpolitischen Instrumenten siehe HEINEMANN ET AL. (2010).

23 Einen Überblick über diese Studien geben EDERVEEN ET AL. (2002) und HEINEMANN ET AL. (2010).

bedeutsame Nebenziele erreicht werden. In einer empirischen Studie zeigen DE LA FUENTE und DOMÉNECH (2001), dass die Finanzflüsse der EU eine beträchtliche umverteilende Wirkung zwischen den Regionen haben. Dieser Effekt scheint weitgehend durch die Strukturfonds getrieben zu sein. ESPASAS (2001) Schätzung der progressiven umverteilenden Effekte von Nettofinanzflüssen in der EU bekräftigt dieses Ergebnis. Auch die Studie von MIDELFART-KNARVIK und OVERMAN (2002) deutet darauf hin, dass Strukturfonds zwar wenig erfolgreich in der Erreichung von Konvergenz waren, dafür aber Einkommen von reichen zu armen Ländern umverteilt haben. Misst man die Effektivität der Strukturpolitik am Ziel der Umverteilung, scheinen die Maßnahmen folglich gerechtfertigt zu sein.

Die Ineffektivität der Gemeinsamen Agrarpolitik ist weitaus weniger umstritten. Ein besonderes Problem aus ökonomischer Sicht sind die massiven Verzerrungen, zu denen agrarpolitische Interventionen führen. Preisstützungen, wie sie vor allem bis zur MacSharry-Reform praktiziert wurden, verzerren den Welthandel und bieten Anreize zur Überproduktion. Bis 1990 hatte die EU ständig mit Butterbergen oder Milchseen zu kämpfen. Im Rahmen der Reform wurden Interventionspreise reduziert und Quoten und ähnliche Maßnahmen eingeführt, um der Überproduktion und ausufernden Kosten entgegenzusteuern. Stattdessen wurden Stilllegungsprämien und Direktzahlungen eingeführt, um Landwirte vor Einkommenseinbußen zu schützen. Da diese Zahlungen an Produktion oder Kapazitätsniveaus gekoppelt waren, blieben Überproduktion und hohe Kosten weiterhin ein Problem. Im Rahmen der Reform in 2003 wurden Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt. Dieser Schritt wurde vor allem notwendig, um eine Explosion der benötigten Haushaltsmittel zu vermeiden, die aufgrund der Ost-Erweiterung zu befürchten war. In den neuen Mitgliedsländern spielt der Agrarsektor weiterhin eine relativ große Rolle. Immerhin wurden durch die Reformmaßnahmen Lebensmittelberge und andere Verzerrungen reduziert (MOLLE 2006).

Gemessen an ihren ursprünglichen Zielen hat die Agrarpolitik wenig erreicht. Zwar konnten im Agrarsektor in der Tat Produktivitätssteigerungen realisiert und neue Technologien eingeführt werden. Auch das Einkommen der Landwirte ist, wie im Vertrag von Rom angestrebt, mit einer ähnlichen Rate wie in anderen Wirtschaftsbereichen angestiegen. Allerdings ist die Einkommensverteilung sehr ungleich. Solange Direktzahlungen an die Produktion gekoppelt waren, erhielten 20% der Landwirte (meistens große Höfe, die am wenigsten Einkommenssicherung bedürfen) 80% der Zahlungen. Ein weiteres Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die Stabilisierung von Märkten. In der Tat werden die EU-Märkte stabilisiert, in der Hinsicht, dass das Spiel von Angebot und Nachfrage ausgeglichen und ein konstantes Angebot verfügbar ist. Zumindest

in der Vergangenheit wurde dies aber regelmäßig durch überschüssige Produktion begleitet, so dass das Ziel nicht tatsächlich als erreicht angesehen werden kann (MOLLE 2006).

Insgesamt dürfte eine Evaluierung an der ökonomischen Effizienz angesichts der Tatsache, dass es sich im Wesentlichen um Transferprogramme handelt, zu hoch gegriffen sein. Staatliche Transferprogramme sind selten effizient. Nicht zuletzt sollte die Beurteilung auch davon abhängen, ob die von der EU wahrgenommenen Kompetenzen auf der nationalstaatlichen Ebene effizienter organisiert werden könnten. Es ist unrealistisch, davon auszugehen, dass bei Übertragung der Kompetenzen marktgerechtere, effizientere oder sinnvollere wirtschaftspolitische Lösungen zustande kämen. Eine Organisation wie die Welthandelsorganisation wäre ansonsten zum Abbau von Handelshemmnissen nicht notwendig. Sie hat aber einen günstigen Einfluss. Es ist daher schwierig einzuschätzen, ob Agrarsubventionen und Strukturpolitik bei nationalstaatlicher Kompetenz das Niveau von Subventionen und Verzerrungen erhöhen oder senken würden. Ein Vergleich des europäischen Subventionsniveaus mit dem anderer europäischer Nicht-EU-Staaten, wie etwa der Schweiz oder auch Norwegen, macht wenig Hoffnung. Nach Angaben der OECD subventionierte die EU ihre Landwirtschaft in 2009 mit 100,0 Mrd. EUR oder 0,8% des BIP. Die Schweiz förderte ihre Landwirtschaft im gleichen Jahr mit 4,9 Mrd. EUR (1,4% des BIP). In Norwegen beliefen sich die Agrarsubventionen auf 3,0 Mrd. EUR oder 1,1% des BIP. Dahingehend fallen die Agrarsubventionen in der EU bescheiden aus. Die nationale Kompetenz in der Landwirtschaftspolitik hat somit weder in der Schweiz noch in Norwegen zu geringeren Subventionen geführt. Allerdings gibt es auch OECD-Länder, die geringere Subventionsniveaus im Agrarbereich aufweisen. Dazu gehören etwa Australien oder Neuseeland, die ihre Landwirtschaft mit nur 0,1 bzw. 0,2% des BIP unterstützen.²⁴ Es lässt sich darüber spekulieren, wie sehr diese Fälle durch die angelsächsische, dem internationalen Handel gerade auch im landwirtschaftlichen Bereich offen gegenüberstehende Tradition bedingt sind. Die höheren Subventionsniveaus im europäischen Raum ließen sich durch die eher protektionistische Kultur erklären. Vermutlich ist aber weniger die Tradition für die Subventionierung, sondern vielmehr die Stärke der Agrarlobby in den verschiedenen Ländern ausschlaggebend (FELD 2006).

Eine grundlegende Reform der Agrarpolitik ist aus politökonomischen Aspekten unwahrscheinlich. In diesem Politikbereich sollte ein Bekenntnis zu dem eigentlich verfolgten Ziel der Umverteilung erfolgen. Die Fortführung von regionalpo-

24 Datenquelle: OECD, PSE/CSE Database 2010.

litischen Maßnahmen sollte von deren individuellem Erfolg abhängig gemacht werden. In dieser Hinsicht könnte eine rigorose Evaluation erfolgen.

5.3 Thesenartige Zusammenfassung

Die Analyse in *Kapitel 5* lässt folgende Schlussfolgerungen zu:

- Letztlich spricht wenig für die Einführung einer eigenen EU-Steuer, eine Vielzahl politökonomischer Argumente aber dagegen. Die Kontrolle einer europäischen Steuerpolitik durch die Öffentlichkeit ist nicht hinreichend, um der EU eine Besteuerungskompetenz zuzuerkennen. Die EU hat zwar hoheitliche Befugnisse. Aber es fehlt ihr das in der Gesamtheit der EU verfasste Staatsvolk, der europäische *demos*. Angesichts der sehr heterogenen Präferenzen in der Steuerpolitik zwischen den Mitgliedsländern sollte daher von einer eigenen EU-Steuer Abstand genommen werden.
- Eine Reform des Eigenmittelsystems kann durchaus an den bisherigen Komponenten festhalten. Allerdings würde die Komplexität des Systems deutlich reduziert, wenn die MwSt.-Eigenmittel abgeschafft würden. Gleichzeitig sollte ein allgemeiner, auf bestimmte Politikfelder beschränkter Korrekturmechanismus eingeführt werden.
- Auf der Ausgabenseite liegt die Empfehlung nahe, die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturfonds zugunsten EU-weiter öffentlicher Güter zurückzufahren. Dies dürfte angesichts der Interessenverfestigung allerdings utopisch sein. Vielmehr sollten in der Agrarpolitik und in der Regional- und Kohäsionspolitik Maßnahmen und Programme nur fortgeführt werden, wenn sie im Hinblick auf die gewünschten Zielsetzungen effektiv sind. Damit könnten zumindest die bestehenden Ineffizienzen etwas reduziert werden.
- Diese Maßnahmen zielen auf die Struktur der Einnahmen und Ausgaben ab. Gründe für eine Ausweitung des Haushaltsvolumens finden sich in dieser Analyse nicht. Eine rigorose Aufgabenkritik könnte bei einer Umschichtung aus Agrar- und Strukturfonds zu EU-weiten öffentlichen Gütern vielmehr Einsparpotentiale erschließen.

6 Schlussfolgerungen

Will man die Finanzverfassung der EU reformieren, steht man vor einer Vielzahl von Herausforderungen. Obwohl sich aus ökonomischer Sicht nur schwer eine Rechtfertigung der europäischen Agrarpolitik und der Struktur- und Regionalpolitik finden lässt, sind diese beiden Aufgabenbereiche nach wie vor die ausgabenstärksten. Die Kommission hat die Finanz- und Wirtschaftskrise nutzen wollen, um weitere Kompetenzen an sich zu ziehen. Diese sind aus theoretischer Sicht wenig gerechtfertigt und greifen unverhältnismäßig in die Autonomie der Mitgliedstaaten ein. Bisher haben die Mitgliedsländer diese Ansinnen der Kommission abwehren können, ohne eine Lösung der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Schuldenkrise in Gefahr zu bringen. Ob dies weiterhin gelingt, ist jedoch fraglich.

In Bereichen, in denen ein europäisches Engagement wünschenswert wäre, wie der Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter, ist die EU dagegen wenig aktiv. Obwohl der Lissabon-Vertrag beispielsweise die Koordination von Außen- und Sicherheitspolitik vorsieht, ist keine signifikante Ausweitung der Tätigkeit zu erwarten. Auch der Mittelumfang, der im Finanzrahmen 2007-2013 für Prioritätenbereiche wie Wirtschaftswachstum und Innovation eingeplant ist, ist gering.

Auf der Einnahmenseite sieht es etwas besser aus. Die EU verfügt zwar über so gut wie keine finanzielle Autonomie, die eigenen Einnahmenquellen, die ihr zur Verfügung stehen, sind aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus aber richtig zugeordnet. Problematisch ist allerdings die Vielzahl von Sonderregelungen des Eigenmittelsystems. Unilaterale Beitragsreduktionen erhöhen die Komplexität und Ungerechtigkeit des Systems.

Eine Erklärung für die Persistenz der Haushaltsstruktur der EU lässt sich in politökonomischen Gründen finden. Veränderungen des Finanzrahmens müssen im Rat von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden. Länder, die durch die Akzeptanz von Veränderungen des Status Quo potentiell einen Verlust erfahren, lassen sich ihre Zustimmung durch Kompensationszahlungen, wie reduzierte Beiträge zum oder erhöhte Auszahlungen vom EU-Haushalt, entgelten. Die Entscheidungsprozesse bieten den Politikern Anreize, für ihr Mitgliedsland das Beste rauszuholen und der Verwirklichung gemeinsamer europäischer Projekte eine untergeordnete Bedeutung zukommen zu lassen. Da das Verfahren zur Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens unverändert geblieben ist,

ist zu erwarten, dass auch die nächste Verhandlungsrunde ein Geschacher um möglichst günstige Nettositionen wird.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen kann das Ziel nur sein, politisch durchsetzbare Reformvorschläge zu identifizieren. Es macht keinen Sinn, Reformvorschläge zu verfolgen, die im Rat nicht die Zustimmung der Mitgliedstaaten erhalten würden. Auf der Einnahmenseite erscheint die Einführung eines allgemeinen, aber auf unerwünschte Verteilungseffekte beschränkten Korrekturmechanismus eine machbare Reformoption. Damit könnte die Gerechtigkeit des Eigenmittelsystems erhöht werden. Idealerweise sollte der Schwerpunkt der europäischen Finanzpolitik von der gegenwärtigen Umverteilung zwischen den Ländern zu einer Finanzierung europaweiter öffentlicher Güter verlagert werden. Die Prioritätensetzung im Lissabon-Vertrag ist ein erster Schritt dahin. Allerdings sind nicht alle Bestrebungen zu begrüßen. Das Ziel, im Rahmen von internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz mit einer Stimme zu sprechen, sollte behutsam verfolgt werden, um eine Reduktion der Anstrengungen von Nicht-EU-Ländern zu verhindern. Bei der Forcierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ist zu bedenken, dass diese mit internationalen Koordinationsbemühungen im Rahmen der NATO in Konflikt stehen können. Eine signifikante Reduktion des Engagements in der Agrar- und Regionalpolitik erscheint illusorisch. Eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo könnte durch eine Konzentration auf effektive Programme erreicht werden. Der Erfolg der Maßnahmen hinsichtlich ihres eigentlichen Ziels, der Umverteilung, ist deswegen rigoros zu evaluieren und es sind entsprechend Konsequenzen zu ziehen.

Eine schrittweise, aber konsequente Veränderung des EU-Haushalts hin zu einer effizienteren Ausgestaltung wäre in Anbetracht des Stillstands in den letzten Jahren ein großer Schritt nach vorne. Es ist zu hoffen, dass die Verhandlungen des Finanzrahmens 2014-2020 dazu genutzt werden, nach vorne zu gehen.

Literatur

- AKSOY, D. und J. RODDEN (2009), Getting Into The Game, Legislative Bargaining, Distributive Politics, and EU Enlargement, *Public Finance and Management* 9, S. 613-643.
- ALESINA, A. und R. PEROTTI (1995), The Political Economy of Budget Deficits, *IMF Staff Papers* 42, S. 1-31.
- ALESINA, A. und R. WACZIARG (1999), Is Europe Going Too Far?, *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* 51, S. 1 – 42.
- ALESINA, A.F., I. ANGELONI und F. ETRO (2001), Institutional Rules for Federations, NBER Working Paper No. 8646.
- ALESINA, A., I. ANGELONI und L. SCHUKNECHT (2005), What Does the European Union Do?, *Public Choice* 123, S. 275 – 319.
- ANTUNES, M. und E. SOUKIAZIS (2006), Two Speed Regional Convergence in Portugal and the Importance of Structural Funds on Growth, *Ekonomia* 9, S. 222 – 241.
- ARDY, B. (1988), The National Incidence of the European Community Budget, *Journal of Common Market Studies* 4, S. 401 – 430.
- BÄHR, C. (2008), How Does Sub-National Autonomy Affect the Effectiveness of Structural Funds?, *Kyklos* 61, S. 3 – 18.
- BARON, D. und J. FERREJOHN (1989), Bargaining in Legislatures, *American Political Science Review* 83, S. 1181 – 1206.
- BEGG, I. und F. HEINEMANN (2006), New Budget, Old Dilemmas, Centre for European Reform Briefing Note, 22. Februar.
- BESLEY, T. und A.C. CASE (1995), Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *American Economic Review* 85, 25 – 45.
- BEUGELSDIJK, M. und S.C.W. EIJFFINGER (2005), The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001, *Journal of Common Market Studies* 43, S. 37 – 51.

BLANKART, C.B. und C. KIRCHNER (2003), The Deadlock of the EU Budget: An Economic Analysis of Ways In and Ways Out, in: C.B. BLANKART und D.C. MUELLER (eds.), *A Constitution for the European Union*, MIT Press, London 2003.

BOLDRIN, M. und F. CANOVA (2001), Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies, *Economic Policy* 32, S. 205 – 253.

BONIN, H., W. EICHHORST, C. FLORMAN, M. HANSEN, L. SKIÖLD, J. STUHLER, K. TATSIRAMOS, H. THOMASEN und K.F. ZIMMERMANN. (2008), Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Social Costs and Benefits, IZA Research Report Bd. 19, Bonn.

BRENNAN, G. und J.M. BUCHANAN (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.

BUCHANAN, J.M. (1975), *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.

CAPPELEN, A., F. CASTELLACCI, J. FAGERBERG und B. VERSPAGEN (2003), The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union, *Journal of Common Market Studies* 41, S. 621 – 644.

CATTOIR, P. (2004), Tax-Based EU Own Resources: An Assessment, European Commission Taxation Papers, Working Paper No. 1/2004.

CWIK, T. und V. WIELAND (2009), Keynesian Government Spending Multipliers and Spillovers in the Euro Area, mimeo.

DALL'ERBA, S. und J. LE GALLO (2008), Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds 1989–1999: A Spatial Econometric Analysis, *Papers in Regional Science* 87, S. 219 – 244.

DE LA FUENTE, A. und R. DOMÉNECH (2001), The Redistributive Effects of the EU Budget: An Analysis and a Proposal for Reform, *Journal of Common Market Studies* 39, S. 307 – 330.

DE LA FUENTE, A., R. DOMÉNECH und V. RANT (2008), Addressing the Net Balances Problem as a Prerequisite for EU Budget Reform: A Proposal, mimeo.

ECORYS, CPB und IFO (2008), *A Study on EU Spending*, Rotterdam.

EDERVEEN, S. und J. PELKMANS (2006), Principles of Subsidiarity, CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Working Paper.

EDERVEEN, S., G. GELAUFF und J. PELKMANS (2006), Assessing Subsidiarity, CPB Document No. 133.

EDERVEEN, S., J. GORTER, R. DE MOOIJ und R. NAHUIS (2002), *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, Den Haag.

EDERVEEN, S., H.L.F. DE GROOT und R. NAHUIS (2006), Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy, *Kyklos* 59, S. 17 – 42.

EIJFFINGER, S.C.W. und J. DE HAAN (2000), *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford University Press, Oxford.

ENDERLEIN, H., J. LINDNER, O. CALVO-GONZÁLES und R. RITTER (2005), The EU Budget – How Much Scope for Institutional Reform?, ECB Occasional Paper, No. 27, März.

ESPASA, M. (2001), Territorial Redistribution through the EU Budget: Empirical Evidence at National and Regional Levels, Working Paper 2001/1, Institut Economia de Barcelona, Barcelona.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2000), *The EIB Group in the Year 2000*, EIB, Luxembourg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2001), *The EIB Group in the Year 2001*, EIB, Luxembourg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2002), *The EIB Group in the Year 2002*, EIB, Luxembourg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2004), *The EIB Group, Annual Report 2003*, EIB, Luxembourg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2005), *The EIB Group, Annual Report 2004*, EIB, Luxembourg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2006), Jahresbericht 2005 – Statistischer Teil. EIB, Luxembourg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2007), Jahresbericht 2006 – Statistischer Teil. EIB, Luxemburg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2008), Jahresbericht 2007 – Statistischer Teil. EIB, Luxemburg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2009), Jahresbericht 2008 – Statistischer Teil. EIB, Luxemburg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2010), Jahresbericht 2009 – Statistischer Teil. EIB, Luxemburg.

EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK (2010a), Jahresbericht 2009 – Tätigkeits- und Corporate Responsibility-Bericht. EIB, Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000), *The Community Budget: The Facts in Figures*, European Union, Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002), *Financial Report 2001*, European Union, Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003), *Financial Report 2002*, European Union, Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004), *Financing the European Union, Commission Report on the Operation of Own Resources System*, DG XIX, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008), *EU-Haushalt 2008 – Finanzbericht*. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008a), *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's Future*. Inforegiopanorama, No. 26, June.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009), *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*. 4. Ausgabe, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009a), *Solidaritätsfonds der Europäischen Union, Jahresbericht 2008 und Bericht über die Erfahrungen nach sechsjähriger Anwendung des neuen Instruments*, KOM (2009) 193.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010), Ein Finanzrahmen für die erweiterte Union (2007-2013). http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_de.htm (abgerufen am 07.09.2010).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010a), The European Stabilisation Mechanism, MEMO/10/173 vom 10. Mai 2010.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010b), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Europäischen Union im Jahr 2008, Brüssel: Europäische Kommission, KOM (2010) 69.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010c), Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10155_de.html (abgerufen am 27.09.2010).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010d), Revision of the European Globalisation Adjustment Fund (EGF), MEMO/09/221 vom 06. Mai 2009.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010e), The European Union Solidarity Fund (EUSF), http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/solidar/solid_en.htm (abgerufen am 27.09.2010).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010f), Statistisches Portrait des EGF 2007-2010, Manuskript, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en> (abgerufen am 27.09.2010).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010g), Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Amending Regulation (EC) No 1466/97 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies, COM (2010) 526.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010h), EU-Haushalt 2009 – Finanzbericht, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010i), Regulierung der Finanzdienstleistungen für nachhaltiges Wachstum, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Zentralbank, KOM (2010) 301.

EUROPÄISCHER RAT (2009), Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel – Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Übermittlungsvermerk vom 13. Februar 2009.

EUROPÄISCHES PARLAMENT, RAT und KOMMISSION (2006), *Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung* vom 14. Juni.

FELD, L.P. (2002), Budgetary Procedures and Public Finance or: Quis custodiet ipsos custodes?, *Journal of Institutional Innovation, Development and Transition* 6, S. 4 – 17.

FELD, L.P. (2003), Eine Europäische Verfassung aus polit-ökonomischer Sicht, *ORDO* 54, S. 289 – 317.

FELD, L.P. (2005), The European Constitution Project from the Perspective of Constitutional Political Economy, *Public Choice* 123, S. 417-448.

FELD, L.P. (2006), Nettozahler Deutschland? Eine ehrliche Kosten-Nutzen-Rechnung, in: W. WESSELS und U. DIEDRICHS (eds.), *Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland*, Europäische Bewegung Deutschland und Europa Union Deutschland, Berlin, S. 93 – 113.

FELD, L.P. und G. KIRCHGÄSSNER (1996), Omne Agens Agendo Perficitur: The Economic Meaning of Subsidiarity, in: ROBERT HOLZMANN (ed.), *Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?*, Nomos, Baden-Baden, S. 195 – 226.

FELD, L.P., G. KIRCHGÄSSNER und H. WECK-HANNEMANN (2002), Enlargement and the European Budget: Budgetary Decision-Making and Fiscal Constraints, in: BERNARD STEUNENBERG (Hrsg.), *Widening the European Union: The Politics of Institutional Change and Reform*, Routledge, London, S. 144 – 162.

FOLKERS, C. (1998), Finanz- und Haushaltspolitik in der EU, in: P. KLEMMER (ed.), *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*, Vahlen, München, S. 559 – 663.

FOLKERS, C. (2001), Die Funktion des Europäischen Haushalts im Integrationsprozess, in: H.-F. ECKEY, R. KOSFELD and W. STOCK (eds.), *Ordnungspolitik*, Lucius&Lucius, Stuttgart, S. 45 – 68.

- FREITAG, M. und P. SCIARINI (2001), The Political Economy of Budget Deficits in the European Union: The Role of Institutional Constraints and Domestic Structure, *European Union Politics* 2, S. 163 – 189.
- GOULARD, S. und M. NAVA (2002), A More Democratic System for Financing the EU Budget: A Challenge for the European Convention, mimeo, European Commission, Brussels.
- GWOSC, C. und G. VAN DER BEEK (2003), Principles for a European Union's Public Debt, *Constitutional Political Economy* 14, S. 23 – 37.
- HAYEK, F.A. VON (1945), The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review* 35, S. 519 – 530.
- HEINEMANN, F. (2005), *EU-Finanzplanung 2007–2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und Europäischer Mehrwert*, Gütersloh, 2005.
- HEINEMANN, F., P. MOHL und S. OSTERLOH (2008), *Reform Options for the EU Own Resource System*, ZEW Economic Studies, Bd. 40, Heidelberg.
- HEINEMANN, F., T. HAGEN, P. MOHL, S. OSTERLOH und M.O. SELLENTHIN (2010), *Die Zukunft der EU-Strukturpolitik*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 94, Baden-Baden.
- KAUPPI, H. und M. WIDGREN (2004), What Determines EU Decision Making? Needs, Power or Both?, *Economic Policy* 19, S. 222 – 266.
- KAUPPI, H. und M. WIDGREN (2009), The Excess Power Puzzle of the EU Budget, Aboa Centre for Economics, Discussion Paper No. 45.
- KIRCHHOF, P. (1992), § 183: Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: J. Isensee und P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII: Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen*, C.F. Müller, Heidelberg et al., S. 855 – 887.
- KRUGMAN, P. (1991), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy* 99, S. 483 – 499.
- LAFFAN, B. (1997), *The Finances of the European Union*, St. Martin's Press, New York.

LIENEMEYER, M. (2002), *Die Finanzverfassung in der Europäischen Union: Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen*, Nomos, Baden-Baden.

MIDELFART-KNARVIK, K.H. und H.G. OVERMAN (2002), Delocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?, *Economic Policy* 35, S. 321 – 359.

MOLLE, W. (2006), *The Economics of European Integration Theory, Practice, Policy*, Ashgate, Burlington.

NISKANEN, W.A. (1971), *Bureaucracy in Representative Government*, Chicago University Press, Chicago.

OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972.

OATES, W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, S. 1120 – 1149.

PERSSON, T. und G. TABELLINI (1996), Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, *Econometrica* 64, S. 623 – 646.

RADDATZ, G.K. und G. SCHICK (2003), Wege zur europäischen Verfassung III – Braucht Europa eine Steuer?, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* No. 77, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

RODDEN, J. (2002), Strength in Numbers?: Representation and Redistribution in the European Union, *European Union Politics* 3, S. 151 – 175.

ROMER, P.M. (1986), Increasing Returns and Long Run Growth, *Journal of Political Economy* 95, S. 1002 – 1037.

SALMON, P. (1987), Decentralization as an Incentive Scheme, *Oxford Review of Economic Policy* 3, S. 24 – 43.

SAPIR, A., P. AGHION, G. BERTOLA, M. HELLWIG, J. PISANY-FERRY, D. ROSATI, J. VIÑALS und H. WALLACE (2004), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, Oxford University Press, Oxford.

SEILER, H.W. (2006), Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013: Grundlage für eine handlungsfähige EU?, *Wirtschaftsdienst* 3, S. 175 – 179.

- SINN, H.-W. (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell, Oxford.
- SOLOW, R.M. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics* 70, S. 65 – 94.
- SØRENSEN, P.B. (2004), International Tax Coordination: Regionalism versus Globalism, *Journal of Public Economics* 88, S. 1187 – 1214.
- SWAN, T.W. (1956), Economic Growth and Capital Accumulation, *Economic Record* 32, S. 334 – 361.
- TABELLINI, G. (2003), Principles of Policy-Making in the European Union: An Economic Perspective, *CESifo Economic Studies* 49, S. 75 – 102.
- VON HAGEN, J. und G.W. HAMMOND (1998), Regional Insurance against Asymmetric Shocks: An Empirical Study for the European Community, *The Manchester School* 66, S. 331 – 353.
- WASMER, E., und J. VON WEIZSACKER (2007), A Better Globalisation Fund, Bruegel Policy Brief 2007/1.
- WEINGAST, B.R., K. SHEPSLE und C. JOHNSON (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 89, S. 642 – 664.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2010), *Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung*, Gutachten, Berlin.

Über die Autoren:

Prof. Dr. Lars P. Feld (geb. 1966, verheiratet, drei Kinder) ist seit 2010 Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter-Eucken-Instituts. Er ist zudem ständiger Gastprofessor am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Ordentliches Mitglied der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina (Nationale Akademie der Wissenschaften), Mitglied des Kronberger Kreises sowie Mitglied der Mont Pèlerin Society.

Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität des Saarlandes promovierte er 1999 an der Universität St. Gallen und habilitierte sich dort im Jahr 2002. Von 2002 bis 2006 war er Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg und von 2006 bis 2010 Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Sarah Necker (geb. 1982) studierte Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg und der Stellenbosch University (Südafrika). Seit 2008 ist sie Doktorandin und Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Professor Lars P. Feld, zunächst an der Ruprecht-Karls Universität Heidelberg und seit September 2010 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Seitdem ist sie außerdem als Forschungsreferentin am Walter-Eucken-Institut tätig.

Spätestens im Sommer 2010 hat die Diskussion um einen neuen Finanzrahmen für die EU begonnen. Die Kommission trägt, unterstützt durch das Europäische Parlament, nach einer Überprüfung des EU-Haushalts den von ihr schon öfter vernommenen Wunsch nach einer eigenen EU-Steuer und einer eigenen Verschuldungskompetenz vor. Die Mitgliedsländer erteilen diesen Vorschlägen eine Absage. Im Europäischen Rat vom Oktober 2010 haben sich die Staats- und Regierungschefs bereits auf eine deutlich geringere Steigerung der EU-Finzen verständigt als die Kommission vorgeschlagen hatte. Mitte November 2010 schließlich scheiterten die Gespräche zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament über den Haushalt 2011. Gründe für das Scheitern waren neben den Forderungen des Europäischen Parlaments nach einer Kompetenzsteigerung im Haushaltsverfahren auch der Ruf nach einer Ausgabensteigerung der EU sowie nach Zusagen für die künftige Finanzierung der EU im Rahmen einer EU-Steuer.

In welche Richtung entwickelt sich die Haushaltspolitik der EU weiter? Wohin sollte sie tendieren? Auf Basis einer ausführlichen Darstellung des EU-Haushalts auf der Ausgaben und Einnahmenseite sowie der Verschuldung der EU außerhalb ihres Budgets, vor allem über die Europäische Investitionsbank, wird der EU-Haushalt in der Studie einer Aufgabenkritik unterzogen. Dabei zeigt sich, dass die tatsächliche Zuordnung von Ausgaben- und Einnahmenkompetenzen auf die EU-Ebene nur teilweise den Vorstellungen entspricht, die sich aus ökonomischer Sicht ergeben. Es zeigt sich ferner, dass wenig für die Einführung einer eigenen EU-Steuer spricht. Vielmehr sollte eine Reform des Eigenmittelsystems die Komplexität des Systems deutlich reduzieren, am Beitragssystem aber grundsätzlich festhalten.