

Michael Broer*

Der europäische Haushalt bis 2020: Anspruch und Wirklichkeit

Die Europäische Union entwickelt sich immer stärker in Richtung einer zusätzlichen föderalen Ebene neben Bund, Ländern und Gemeinden. Ihre Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen und somit der EU-Haushalt und der dazugehörige Mehrjährige Finanzrahmen sind für ihre Arbeit zentral. Derzeit wird für den Zeitraum bis 2020 der Kommissionsentwurf für den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen politisch verhandelt. Bisherige Einigungsversuche sind gescheitert, da unter anderem die Zahler- und die Empfängerländer unterschiedliche Interessen verfolgen.

Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) hat für die EU eine weit- aus größere Bedeutung als die mittelfristige Finanzplanung für die öffentlichen Haushalte in Deutschland. Hier wird argumentiert, dass die mittelfristige Finanzplanung eher pflicht- mäßig wahrgenommen wird, weil sie nun einmal im Gesetz steht.¹ Es wird sogar oft kritisiert, dass in der finanzpolitischen Wirklichkeit nicht, wie beabsichtigt, der jährliche Haushalt von der Finanzplanung abgeleitet wird. Vielmehr geschieht das Umgekehrte: Die Politik passt die mittelfristige Finanzplanung jeweils an das nächste geplante jährliche Budget an.

In der Haushaltsgestaltung der EU stellt sich der Zusammen- hang zwischen dem Mehrjährigen Finanzrahmen und dem jährlichen Budget völlig anders dar. Für die EU ist vorgese- hen, dass die jährlichen Haushalte von den Vorgaben im MFR nur unwesentlich abweichen. Das bedeutet, dass mit dem Beschluss über den Finanzrahmen zugleich die Struktur und das Niveau der jährlichen Haushalte für jeweils sieben Jahre weitestgehend festgelegt werden. Daher ist es aufschluss- reich, neben dem jährlichen Haushalt der Europäischen Uni- on auch den von der Kommission vorgelegten Vorschlag des für die nächsten sieben Jahre geltenden neuen Finanzrah- mens genauer zu betrachten.

* Der Verfasser dankt Horst Zimmermann (Universität Marburg) und Klaus-Dirk Henke (Technische Universität Berlin) für hilfreiche Anregungen und Kommentare.

1 H. Mühlenkamp, A. Glöckner: Rechtsvergleich Doppik – Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen, Speyer 2008, S. 28-29.

Der bestehende Finanzrahmen der EU für 2007 bis 2013 läuft aus. 2011 hat aus diesem Grunde die Kommission ei- nen Vorschlag zum MFR 2014 bis 2020 mit konkreten Zah- len vorgelegt.² Auf dieser Grundlage findet eine EU-weite Diskussion statt. Da allerdings Zahler- und Empfängerländer unterschiedliche Interessen verfolgen, konnte bisher keine Ei- nigung gefunden werden.³ Die politisch gewollte Revision des aktuellen Finanzrahmens soll nach Auffassung der EU-Kom- mission bei Strukturreformen der europäischen Finanzen die Wirkungen der Ausgaben- und der Einnahmenseite des EU- Haushalts gleichzeitig einbeziehen. EU-Kommission und EU- Parlament möchten weg von der Diskussion über die Netto- salden der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Nettosaldendiskus- sion könnte sonst die Auseinandersetzung über den Nutzen der EU-Mitgliedschaft im Keim ersticken. Das „System“ der bestehenden EU-Finanzen gilt (nicht nur) aus Sicht der EU- Kommission als überholt. Stattdessen solle die Entwicklung hin zu einem Haushalt mit einem deutlichen „europäischen Mehrwert“ bei den Ausgaben sowie zu einer veränderten Struktur an genuin „eigenen Mitteln“ führen.⁴

Aufgaben und Ausgaben einer übergeordneten Ebene

Die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Staaten und der EU kann auf Basis der ökonomischen Theorie des

2 Europäische Kommission: Ein Haushalt für „Europe 2020“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Euro- päischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2011) 500 endgültig, vom 29.6.2011; sowie dies.: Ge- änderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, COM (2012) 388 final, 6.7.2012.

3 N. Busse, H. Kafsack: Neue Verhandlungen 2013 – EU-Haushaltsgip- fel endet im Streit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.11.2012, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/neue-ver- handlungen-2013-eu-haushaltsgipfel-endet-im-streit-11969973.html>.

4 Europäische Kommission: Ein Haushalt für „Europe 2020“ ..., a.a.O., S. 5.

Prof. Dr. Michael Broer lehrt Volkswirtschaftsleh- re an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wis- senschaften in Wolfsburg.

Föderalismus untersucht werden.⁵ Entsprechend würden die Aufgaben mit europaweitem Nutzerkreis in die Zuständigkeit der EU fallen. Dies wären die europäische Verteidigungspolitik, die europäische Außen- und Sicherheitspolitik, eine die Mitgliedsländer übergreifende Regional- und Energiepolitik usw. Im Budget sind die entsprechenden Ausgaben zu erwarten. Ein Blick auf die Positionen des EU-Haushalts (vgl. Tabelle 1) zeigt, dass dort nur wenige dieser Aufgaben und diese dann nur mit fiskalisch eher kleinen Positionen auftauchen. Hinterfragt werden muss daher der „europäische Mehrwert“ der EU-Ausgaben. Kritiker weisen darauf hin, dass er bezogen auf alle Ausgaben sehr gering sei.⁶

Einige Aufgabenbereiche der EU sind allerdings aus Sicht der Föderalismustheorie tendenziell positiv zu bewerten. Beispielsweise erscheint es vor dem Hintergrund der in der Präambel des Vertrags von Amsterdam erneut bekräftigten Ziele, „die Solidarität zwischen [den] Völkern ... zu stärken“ und „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas ... weiterzuführen“,⁷ als notwendig, dass die EU eine eigene Regionalpolitik zum Ausgleich der Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern und deren Regionen betreibt. Und auch die Ausgaben für Regional- und Strukturpolitik sind bis 2010 auf 49,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1) gestiegen, was rund 35% des EU-Haushalts entspricht. Im Bereich „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“ werden größere europäische Forschungsvorhaben sowie grenzüberschreitende Verkehrsnetze gefördert, die durchaus den Charakter einer übernationalen Aufgabe haben und folglich auf der EU-Ebene „richtig“ verortet sind. Die mit dem Maastrichter Vertrag 1992 eingeführte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik macht zusammen mit weiteren außenpolitischen Maßnahmen, beispielsweise Entwicklungshilfe, rund 6% des Budgets aus („die EU als globaler Partner“) und hat in den vergangenen Jahren ebenfalls an Bedeutung gewonnen.

Vor dem Hintergrund der ökonomischen Theorie des Föderalismus ist der im Vergleich mit den Budgets der Zentralregierungen souveräner Staaten hohe Anteil von rund 42% (oder 60 Mrd. Euro) der EU-Ausgaben für Agrarpolitik („Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“) negativ zu

5 Dieser Abschnitt entstammt weitgehend H. Zimmermann, K.-D. Henke, M. Broer: Finanzwissenschaft, 11. Aufl., München 2012, Kapitel 6.

6 Siehe C. B. Blankart, C. Kirchner: The deadlock of the EU budget: An economic analysis of ways in and ways out, CESifo Working Paper, Nr. 989, 2003, S. 2; dort wird ein europäischer Mehrwert höchstens bei 20% der Ausgaben vermutet. Im Rahmen einer empirischen Studie haben H. Kauppi, M. Widgren: Voting rules and budget allocation in the enlarged EU, in: European Journal of Political Economy, 23. Jg. (2007), S. 693-670, nachgewiesen, dass nahezu 90% der Verteilung der EU-Ausgaben auf die Mitgliedsländer durch die Stimmengewichte im Ministerrat erklärt werden können.

7 Vertrag von Amsterdam, Präambel, Fassung vom 2.10.1997, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Vertrag von Amsterdam-Texte des EU-Vertrages, 1. Aufl., 1998, S. 18 f.

Tabelle 1
Die Ausgaben der Europäischen Union 2010¹

Ausgabenbereiche	in Mio. Euro	in % der Gesamtausgaben
Verwaltungsmittel	7 889,0	5,6
Kommission	3 604,6	2,6
übrige Organe (und Ruhegehälter aller Organe)	4 130,2	2,9
Europäische Schulen	154,2	0,1
Nachhaltiges Wachstum	63 555,0	45,4
Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung (z.B. Forschung, Verkehrsnetze)	14 167,0	10,0
Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung (Regionalpolitik)	49 388,0	35,0
Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (Agrarpolitik)	59 955,0	42,1
darunter marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	47 146,0	33,4
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	1 693,0	1,2
Freiheit, Sicherheit und Recht	1 025,0	0,7
Unionsbürgerschaft (z.B. Kultur, Verbraucherschutz)	668,0	0,5
Die EU als globaler Partner (außenpolitische Maßnahmen, z.B. gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik, Entwicklungshilfe für Beitrittskandidaten)	7 893,0	5,7
Ausgleichszahlungen	0,0	0,0
Gesamtausgaben	140 985,0 ²	100,0 ²

¹ Mittel für Verpflichtungen. ² Aufgrund von Rundungen kann es zu minimalen rechnerischen Differenzen kommen.

Quellen: Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, 2010; eigene Berechnung.

bewerten; davon entfallen wiederum 79% (oder 47 Mrd. Euro) auf marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen. Die fiskalische Bedeutung dieses Politikbereiches geht auf das von den sechs Gründungsmitglieder im europäischen Einigungsprozess ausgehandelte Ziel, die europäischen Bauern finanziell zu unterstützen zurück. Es handelt sich somit weniger um ein EU-weites Gut bzw. um eine Aufgabe mit einem EU-weiten Nutzerkreis, sondern um die Einkommenssicherung für eine Bevölkerungsgruppe. Dies ist und bleibt aber eine rein nationale Aufgabe.

Würde man die Aufgabenwahrnehmung der EU lediglich am Haushalt bemessen, entstünde ein schiefes Bild, denn die Ausgaben betragen seit Jahrzehnten knapp 1,0% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Gemeinschaft. Mehr noch als die Zentralstaaten der Mitgliedsländer definiert sich die EU daher über Aufgaben mit geringer Ausgabenintensität. Entsprechend sind im EU-Haushalt überwiegend Verwaltungsausgaben in den Bereichen zu finden, in denen die EU-Politik sich stark auf die Nationalstaaten auswirkt, wie dies

beim Wettbewerbsrecht, bei der Umweltpolitik oder bei der Verwirklichung des Binnenmarktes der Fall ist.⁸

Vorschläge zur zukünftigen Entwicklung der Ausgaben

Die EU-Kommission ist der Ansicht, dass die bisherigen Rubriken (Ausgabenarten) nach ihrem europäischen Mehrwert und ihrer integrationsfördernden Kraft auf dem Wege zur politischen Union zu überprüfen sind. Daher schlägt sie vor, den Haushalt nicht wie bisher nach eher klassischen Aufgabebereichen zu gliedern,⁹ sondern nach neueren Aufgabeneinteilungen, die der Abbildung 1 zu entnehmen sind. Die neue Darstellung erschwert zwar den intertemporalen Vergleich, doch fällt auf, dass die Kohäsions- und Agrarpolitik weiterhin die höchsten Ausgabenblöcke bleiben.

Die Ausgaben sollen in ihrer Gesamtheit und einzeln durch Obergrenzen limitiert bleiben. Durch die Übertragbarkeit der Mittel soll eine größere Flexibilität erreicht werden. Außerbudgetäre Finanzierungsinstrumente (z.B. Garantien für von privaten Projektgesellschaften begebene Anleihen) werden ebenfalls gefordert. Es wird allerdings nicht deutlich, ob diese Ausrichtung eine Umgehung des Verschuldungsverbots ermöglichen soll. Offen ist auch, wer Verluste bei der Inanspruchnahme der Garantien übernimmt, wenn sie zu Ausgaben führen, die über die Obergrenze des Haushalts hinausgehen.

Der Leitgedanke der Solidarität zieht sich durch den gesamten Vorschlag des MFR 2014 bis 2020, spiegelt sich aber nur in einem Teil des EU-Haushaltes wider. Verstanden wird er als Solidarität mit den ärmsten Mitgliedstaaten und Regionen, durch eine gemeinsame Bewältigung der Migrationsherausforderungen, mit den Menschen in Drittländern und in der Sicherung der Energieversorgung.

Suche nach geeigneten Einnahmen für die EU¹⁰

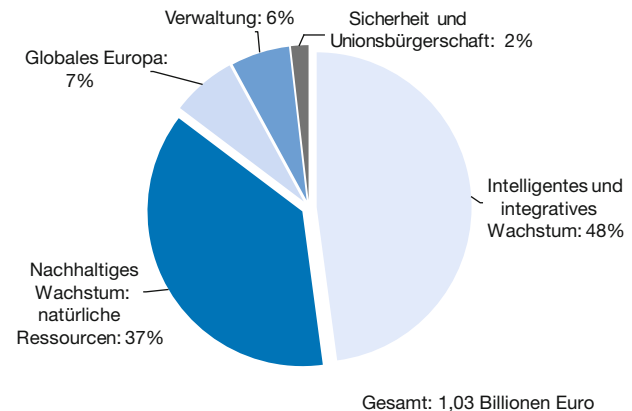
Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz soll eine föderative Ebene ihre Ausgaben durch eigene, selbst zu verantwortende Einnahmen, die sie von ihren Bürgern und Unternehmen erhebt, finanzieren. Ähnlich wie für die Aufgaben ist auch bei ihrer Finanzierung zu fragen, welche Einnahmearten nach den Erfahrungen föderativ aufgebauter Staaten auf der obersten Ebene zweckmäßig sind. Dies wären in erster Linie

8 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Ein Haushalt für Europa. Stellungnahme zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014-2020, Berlin, 03/2012, S. 25.

9 Zu den nachfolgenden Ausführungen siehe: Europäische Kommission: Ein Haushalt für „Europe 2020“ ..., a.a.O., S. 2.

10 Weitgehend übernommen aus H. Zimmermann, K.-D. Henke, M. Broer, a.a.O., Kapitel 6.

Abbildung 1
Mehrfähriger Finanzrahmen der EU 2014 bis 2020
Mittel für Verpflichtungen



Quelle: Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, COM (2012) 388 final, 6.7.2012, S. 7.

Steuern auf mobile Faktoren, da die intranationale größer als die internationale Mobilität ist.¹¹ Dem gegenüber steht die Finanzierung internationaler Organisationen, die üblicherweise über Finanzbeiträge erfolgt. Die EU ist einerseits dem Stadium einer herkömmlichen internationalen Organisation längst entwachsen, andererseits kann sie aber gerade mit Blick auf ihre Einnahmen nicht ohne weiteres als eigenständige föderative Ebene eingeordnet werden.

Zunächst einmal gibt es eine traditionelle Einnahmeart für eine Wirtschaftsgemeinschaft mit einem gemeinsamen Außenzoll, und das sind Zolleinnahmen. Sie fallen wegen der gemeinsamen Zollpolitik an und werden an den sich im Laufe der Zeit herausbildenden hauptsächlich Importpunkten der EU (z.B. Rotterdam) vereinnahmt. Sie können nicht den Staaten, in denen diese Orte liegen, als Einnahmen zugerechnet werden. Es lag daher nahe, die Zölle dem EU-Haushalt zuzuweisen; aus den Haushalten der Mitgliedsländer sind diese Einnahmen dementsprechend verschwunden. Zölle machen 2010 mehr als 16% der Einnahmen aus (vgl. Tabelle 2). Weitere Einnahmen, Agrarzölle und Zuckerabgaben, ergeben sich durch die Agrarpolitik. Durch die Rückführung der Preisstützung im Agrarbereich sind diese Einnahmen mittlerweile aber relativ unbedeutend und machen 2010 nur noch rund 0,2% der Einnahmen aus. Neben den Zöllen dienten ursprünglich jährlich beschlossene Finanzbeiträge der Mittelaufbringung für die EU. Letztere wurden zunächst in pauschalen Beträgen je Land festgelegt (beispielsweise aus Gründen der Gleich-

11 M. Broer: Intranationale Gewinnverlagerungen – eine empirische Untersuchung von steuerlichen Anreizen und Aufkommenseffekten am Beispiel Deutschlands, in: Steuer und Wirtschaft – Zeitschrift für die gesamten Steuerwissenschaften, H. 2, 2010, S. 110-120.

behandlung absolut gleiche Beträge für Frankreich und Deutschland) und erst später stärker am Bruttonationaleinkommen (BNE) orientiert.

Als eigene Steuerquelle erhält die EU einen Teil der Umsatzsteuer. Die EU hatte sich früh bemüht, die Bemessungsgrundlagen dieser Steuer soweit wie möglich zu harmonisieren, um auf Dauer eine der Voraussetzungen für eine eigene EU-Mehrwertsteuer zu schaffen. Als Ergebnis wurde z.B. in Deutschland die Bruttoumsatzsteuer durch eine Nettoumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug ersetzt. Diese Harmonisierung ermöglichte den notwendigen Grenzausgleich, durch den das noch immer für bestimmte Waren geltende Bestimmungslandprinzip realisiert werden konnte. Was allerdings als „Mehrwertsteuer-Eigenmittel“ im EU-Haushalt erscheint, ist keine Mehrwert- bzw. Umsatzsteuer der EU selbst. Vielmehr wird in allen Mitgliedsländern nach dem gleichen Rechenverfahren eine für das Mitgliedsland geltende Bemessungsgrundlage fiktiv errechnet. Auf der Grundlage dieser Bemessungsgrundlage wird im Wege des EU-einheitlich verabredeten Satzes die Summe ermittelt, die der EU zusteht. Diesen Betrag überweist der Bund aus dessen allgemeinen Deckungs- bzw. Haushaltsmitteln; diese Gelder stellen in den Kategorien des Finanzausgleichs eine Zuweisung von „unten nach oben“ dar.

Tabelle 2 zeigt als weitere Einnahmeart „BNE-Eigenmittel“. Hierbei handelt es sich um das Resultat eines 1988 geänderten und seitdem modifizierten Regelwerkes zur Ermittlung der gesamten EU-Einnahmen und ihrer Aufteilung auf die Mitgliedsländer. Diese Regelungen sehen derzeit Folgendes vor:

1. Die Bemessungsgrundlage der „Mehrwertsteuer-Eigenmittel“ wird nur bis maximal 50% des nationalen BNE zu deren Ermittlung herangezogen. Die durch die Mitgliedstaaten zu entrichtenden Mittel errechnen sich dann – vereinfacht gesagt – anhand eines Abrufsatzes, der auf die Bemessungsgrundlage angewendet wird. Der Grund für die Kappung liegt darin, dass sich die Bemessungsgrundlage für die „Mehrwertsteuer-Eigenmittel“ zwischen den Mitgliedsländern anders verteilt als deren BNE. Letztlich soll aber die Belastung am BNE des Mitgliedslandes zugrunde gelegt werden, um seine Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen und regressive Wirkungen der Beitragsberechnung, die auf einer fiktiven Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage basieren, zu vermeiden.
2. Die gesamten Eigenmittel der EU (Mittel für Zahlungen) sollen 1,24% des BNE der EU nicht überschreiten. Eigenmittel sind in der Sprache der EU alle in Tabelle 2 genannten Einnahmearten, wobei Zölle und Agrareinnahmen als „traditionelle Eigenmittel“ bezeichnet werden. Die „BNE-Eigenmittel“ wurden ursprünglich als Restfinanzierungsquelle eingeführt, um den durch „traditionelle Eigenmittel“

Tabelle 2
Einnahmen der Europäischen Union 2010¹

Einnahmenarten	in Mio. Euro	in % der Gesamtausgaben
Mehrwertsteuer-Eigenmittel	12 470,5	9,8
Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel	91 066,8	71,3
Zölle	20 684,9	16,2
Zuckerabgaben und Agrarzölle	194,1	0,2
Übrige Einnahmen	3 379,0	2,6
Gesamteinnahmen	127 795,3	100,0 ²

¹ Mittel für Verpflichtungen. ² Aufgrund von Rundungen kann es zu minimalen rechnerischen Differenzen kommen.

Quellen: Europäische Kommission: EU-Haushalt 2010 – Finanzbericht, 2011; eigene Berechnung.

und „Mehrwertsteuer-Eigenmittel“ nicht gedeckten Teil der geplanten Ausgaben zu bestreiten. Inzwischen haben sie sich zur Haupteinnahmequelle entwickelt. Bemessungsgrundlage für die Verteilung auf die Mitgliedsländer ist deren BNE. Während diese Aufteilung auf die Mitgliedsländer wiederum auf das BNE als Leistungsfähigkeitsindikator abzielt, ist der Plafond von 1,24% des BNE der Gesamt-EU nicht als Orientierung an einem Wohlstandsmaß, sondern als „Deckel“ auf die Einnahmen der EU und damit als Maßnahme der einnahmeseitigen Haushaltsbegrenzung anzusehen.

Besondere Fragen wirft die Schuldenaufnahme durch die EU auf. Bisher ist es der EU-Kommission – im Gegensatz zum Bund in Deutschland – nicht gestattet, in die Haushaltsplanung eine Schuldaufnahme einzukalkulieren. Diese enge Handhabung der Verschuldung auf der EU-Ebene spricht dafür, dass sie sich immer noch in einer „präföderale Phase“ befindet.¹²

Die bisherige Entwicklung des Einnahmensystems der EU hatte also nicht zu einer eigenen EU-Steuer geführt. Mithin kommt es nicht unerwartet, dass mit dem Entwurf des MFR 2014 bis 2020 ein neuer Versuch gemacht wurde, einer solchen Steuer zumindest näher zu kommen.

Vorschläge zur zukünftigen Entwicklung der Einnahmen

Für die Neuausrichtung soll die Mittelaufbringung für den EU-Haushalt vereinfacht werden. Das erwähnte bisherige System der Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt-Eigenmittel) soll dabei durch ein System, bestehend aus neuartigen MWSt-Eigenmitteln und einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer

¹² Kommission der EG: Bericht der Sachverständigenkommission zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration (McDougall-Bericht), Bd. I, Brüssel 1977, S. 14.

(FTS), ersetzt werden.¹³ Für die FTS sind Mindeststeuersätze vorgesehen, die je nach Transaktion zwischen 0,1% und 0,01% liegen sollen, um möglichst geringe Verzerrungen hervorgerufen zu werden. Das Aufkommen wird von der EU-Kommission auf 57 Mrd. Euro geschätzt und soll zumindest teilweise dem EU-Haushalt zufließen, wodurch die Zuweisungen der Mitgliedstaaten an die EU gesenkt werden könnten.¹⁴

Als weitere Maßnahme auf der Einnahmenseite wird eine Reform der derzeit bestehenden unübersichtlichen Rabatte bei den Beitragszahlungen vorgeschlagen. Leitvorstellung soll das Prinzip des Europäischen Rates von Fontainebleau aus dem Jahre 1984 bleiben, wonach „jedem Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit Korrekturen zugestanden werden können“.¹⁵ An Stelle der bisher mehrstufigen und damit tendenziell intransparenten Rabattberechnung soll ein System gleichbleibender jährlicher Pauschalbeträge treten, die die BNE-Zahlungen für vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Großbritannien, Niederlande und Schweden) verringern.

In der Abbildung 2 wird die von der EU-Kommission vorgeschlagene Entwicklung der EU-Finanzierungsstruktur in einem Vergleich des letzten Jahres (2012) des aktuellen mit dem letzten Jahr (2020) des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens der EU deutlich gemacht. Zu erkennen ist zunächst die große Erhöhung der Gesamteinnahmen um 31 Mrd. Euro oder rund 24% von 131 Mrd. Euro (2012) auf 163 Mrd. Euro (2020). Für das Jahr 2020 ist zu erkennen, dass die Beiträge aus den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des BNE und die neuen Eigenmittel (neue MwSt-Eigenmittel und FTS) sich in etwa die Waage halten (je ca. 40%).

Struktur des EU-Finanzrahmens zukunftsweisend?

Auf der Ausgabenseite ist der EU-Haushalt nach Ansicht der Kommission nicht dazu gedacht, „Maßnahmen zu finanzieren, die die Mitgliedstaaten aus eigenen Kräften schultern können. Es gibt ihn, weil bestimmte Maßnahmen für das Funktionieren der EU erforderlich sind oder weil sie wirtschaftlicher oder wirksamer mittels einer gemeinsamen Finanzierung aus dem

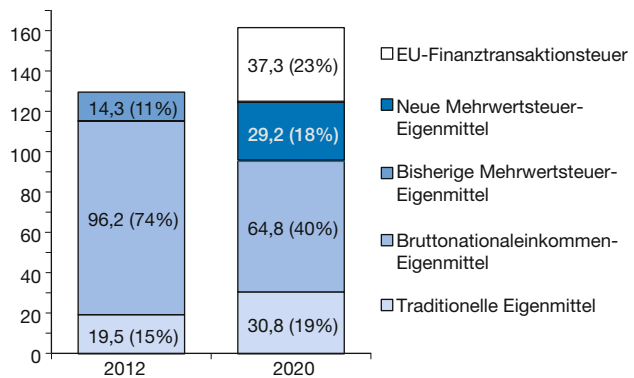
13 Europäische Kommission: Vorschlag für Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM (2011) 510 endgültig, vom 29.6.2011, S. 5. Ergänzt durch: Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM (2011) 739, vom 9.11.2011.

14 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG KOM(2011) 594 endgültig, vom 28.9.2011; siehe hierzu auch T. Hemmelgarn: Steuern und Abgaben im Finanzsektor – Abgabenrechtliche Regulierung und neue Finanzmarktsteuern in der Europäischen Union, IFST-Schrift, Nr. 468, 2011, S. 28-73.

15 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau (25. und 26. Juni 1984), S. 2, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/ba12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e4fa5c704/de>.

Abbildung 2
Die Struktur der EU-Einnahmen im Vergleich

in Mrd. Euro und in %



Quelle: Europäische Kommission: Vorschlag für Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, KOM (2011) 510 endgültig vom 29.6.2011, S. 6.

EU-Haushalt durchgeführt werden können.“¹⁶ Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist das Kriterium „europäischer Mehrwert der EU-Aktivität“ positiv zu bewerten, mit dem neuen Vorschlag kann das Ziel aber nicht erfüllt werden. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass der größte Teil aller EU-Ausgaben – sowohl in der Vergangenheit als auch aktuell und wohl auch zukünftig – Kompensationszahlungen sind.¹⁷ Sollte es also einen europäischen Mehrwert der EU-Ausgaben nicht geben, könnte über eine Renationalisierung sowohl der Aufgaben als auch der damit verbundenen Ausgaben nachgedacht werden. Würden die Aufgaben renationalisiert, etwa im Bereich der Struktur- und Agrarpolitik, so würden sich für die EU finanzielle Spielräume für neue Zukunftsprojekte ergeben. Zu nennen wären hier z.B. der Auf- und Ausbau von grenzüberschreitenden Energie-, Verkehrs- und Telekommunikationsnetzen. Gerade im Energiebereich dürfte – auch aufgrund des absehbaren Endes der Nutzung der Atomenergie in Deutschland – Handlungsbedarf bestehen. Diese Aufgaben stellen im finanzwissenschaftlichen Sinne wirklich europaweite öffentliche Güter dar und sollten von der EU wahrgenommen werden. Würden zusätzlich zu den Aufgaben auch die dafür bisher verwendeten Mittel renationalisiert, so würde dies bedeuten, dass die entsprechenden finanziellen Beiträge der Mitgliedstaaten gesenkt werden könnten.¹⁸ Inwiefern dies vor dem Hintergrund der politischen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten (insbesondere der Nettoempfänger) tatsächlich umsetzbar ist, bleibt jedoch fraglich.

16 Europäische Kommission: Ein Haushalt für „Europe 2020“ ..., a.a.O., S. 9.

17 S. Neheider: Die Kompensationsfunktion der EU-Finanz, Baden-Baden 2010.

18 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 24.

Vorbehaltlich der noch ausstehenden Legislativvorschläge der Kommission zur Ausgestaltung der neuen Eigenmittelarten geht es der Kommission bei ihren Planungen zu den neuen Eigenmitteln nicht um eigene EU-Steuern im Sinne einer vollständigen Steuerhoheit des Europäischen Parlaments, also nicht um einen Vorstoß zur endgültigen europäischen Steuersouveränität,¹⁹ sondern „nur“ um einen (allerdings schwer zu revidierenden) Zwischenschritt – eine Substitution innerhalb der Struktur der Eigenmittel bis 2020 in einem ausgabenseitig begrenzten EU-Haushalt. Allerdings sehen die konkreten Vorschläge der Kommission vor, der EU einen festgelegten Prozentsatz an den entsprechenden Steuern zuzuweisen. Indirekt wird damit durchaus in die nationale Steuerhoheit eingegriffen, so dass sich die Frage stellt, wie weit es noch zur vollständigen Steuersouveränität ist. Auch deshalb stößt vermutlich gerade dieser schwer zu revidierende Zwischenschritt auf Widerstand bei den Mitgliedstaaten.

Der Widerstand beruht zudem auf der Kritik an einer Transaktionssteuer, die nur in EU-Staaten erhoben wird, da diese zu starken Ausweichreaktionen führen kann.²⁰ Es gibt aber auch noch weitere Fragen im Zusammenhang mit einer solchen Steuer. So muss z.B. geklärt werden, ob diese Transaktionssteuer für einige oder für alle EU-Länder oder nur für die Mitgliedsländer der Währungsunion eingeführt werden soll. Werden nicht alle Länder einbezogen, ergeben sich Fragen einer fairen Mittelaufbringung für die Finanzierung des EU-Haushalts. Es ist kaum vorstellbar, dass einige Länder diese Steuern erheben, was zu negativen Effekten auf den jeweiligen inländischen Kapitalmarkt führen kann, und alle Länder auf der Ausgabenseite davon profitieren, weil die Beitragszahlungen gesenkt werden können. Schließlich ergibt sich – unabhängig von einer EU-Steuer – die Frage der Verteilung des Steueraufkommens zwischen EU und den Mitgliedstaaten, sollte die Steuer – wie von der EU-Kommission vorgesehen – nicht gänzlich der EU zufließen.²¹

Sollte es zu einer EU-weiten FTS kommen, so wären im Rahmen der Gestaltungsautonomie die Bemessungsgrundlage, die Steuerpflicht, der Steuertarif und der Steuersatz festzule-

gen. Vor allem bei der Festlegung dieser einzelnen Elemente der FTS könnte die EU-Kommission versuchen, Einfluss zu nehmen. Zudem würde sie durch Ausdehnung der Kontrollrechte auf die neuen Eigenmittelarten erheblichen Einfluss auf das gesamte nationale Erhebungs-, Festsetzungs- und Vollstreckungsverfahren gewinnen. Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten vor den nationalen Gerichten und dem EuGH könnten die Folge sein. Und gegenüber der derzeitigen Situation dürfte die Reform vor allem einen zusätzlichen administrativen Aufwand hervorrufen – sowohl bei der Mehrwertsteuer als auch bei der FTS – und dürfte bei den EU-Mitgliedstaaten nicht auf große Unterstützung treffen. Vieles spricht für die BNE-Eigenmittel, da sie ein fairer Maßstab sind; sie sollten daher weiter im Vordergrund stehen und nicht ersetzt werden.²²

Die EU-Ausgaben: Mehr Ergebnisorientierung und bessere Ausgabenqualität?

Die finanzwissenschaftliche Kritik an der traditionellen inputorientierten Budgetaufstellung führt zu der Forderung nach mehr Ergebnisorientierung und Nachhaltigkeit der staatlichen und damit auch der europäischen Finanzwirtschaft. Dabei geht es um die Qualität der öffentlichen Ausgaben, wie sie an der Zielerreichung abgelesen werden kann. Die Kommission möchte mit ihrem Vorschlag zum MFR eine klare Zielorientierung verfolgen, vor allem als Instrument für mehr Wachstum und Beschäftigung gemäß der Strategie „Europa 2020“. Mit dem Prüfkriterium „europäischer Mehrwert“²³ versucht die Kommission einerseits der häufigen Kritik und dem starken Rechtfertigungsdruck aus Mitgliedstaaten, Medien und der Öffentlichkeit zu begegnen. Zum anderen lässt sich die Forderung nach dem europäischen Mehrwert jedoch auch als die Umsetzung des vertraglich verankerten Subsidiaritätsprinzips interpretieren. Die Frage bleibt allerdings, ob die Kommission diese Ansprüche wirklich einlösen kann, da die Zielorientierung zum Teil nur auf dem Papier steht. Zudem sind weiterhin rund 40% der Ausgaben für den Agrarbereich, wo ein europäischer Mehrwert eher fraglich erscheint, vorgesehen.

In diesem Zusammenhang sei auf das Zero-Base-Budgeting-System verwiesen, das versucht, die Budgetplanung von Periode zu Periode immer wieder „am Nullpunkt“ zu beginnen: Wird also gemäß der Programmatik der EU ein fehlender Mehrwert identifiziert, kann der entsprechende Ausgabenposten gestrichen werden. Dieser Absicht entspricht auch der Gedanke einer sogenannten „sunset legislation“, d.h. einer Gesetzgebung, deren Geltungsdauer von vornherein zeitlich begrenzt ist, wodurch sich ein öffentlicher Rechtfertigungsdruck ergibt.

19 Bevor es zu einer EU-Steuer kommt, bedarf es einer europäischen Finanzverfassung, die wiederum eine entsprechende Wirtschafts- und politische Verfassung voraussetzt.

20 Deutsche Bundesbank: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 30.11.2011 zu dem Antrag der Fraktion der SPD „Finanztransaktionssteuer in Europa einführen – Gesetzesinitiative jetzt vorlegen“ (Bundestags-Drucksache 17/6086), einem deutsch-französischen Positionspapier zur Finanztransaktionssteuer (Ausschussdrucksache 17(7)226) sowie zu dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Finanztransaktionssteuer (Ratsdokument Nummer 14942/11), S. 2, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a07/anhörungen/2011/071/Stellungnahmen/12_-_Deutsche_Bundesbank.pdf.

21 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates ..., a.a.O.

22 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 27 ff.

23 Europäische Kommission: Ein Haushalt für „Europe 2020“ ..., a.a.O., S. 5.

tigungszwang bei geplanten Gesetzes- bzw. Programmverlängerungen ergibt. Von diesen Forderungen ist allerdings die Haushaltspolitik der EU derzeit noch weit entfernt. Am stärksten nähern sich die Vorschläge zur Reform der EU-Ausgaben und der Haushaltspolitik dem Planning Programming Budgeting an.²⁴

Lehren für die Mitgliedstaaten

Angesicht der Zahl und inhaltlichen Vielfalt der kaum noch überschaubaren Unterlagen zum EU-Haushalt und zum MFR muss auch danach gefragt werden, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten der EU für ihre eigenen nationalen Haushaltspolitiken Anregungen aufnehmen können. In Hinblick auf die FTS hat sich die Bundesregierung bereits positiv geäußert. Sie will prüfen, inwieweit der Finanzsektor dadurch europaweit belastet wird. Gemeinsam mit zehn weiteren EU-Staaten soll im Rahmen der sogenannten „Verstärkten Zusammenarbeit“ ein Weg für die Einführung einer FTS gesucht werden.²⁵ Wie dies genau ausgestaltet werden soll – insbesondere bei der Wahl zwischen einer Bankenabgabe oder einer FTS – bedarf der weiteren Analyse.²⁶

Eine generell stärkere Ziel- und Ergebnisorientierung der öffentlichen Finanzen, insbesondere der Ausgaben und ihrer Qualität wäre sicherlich auch für die Haushalte aller Mitgliedstaaten wünschenswert. An die Stelle des europäischen Mehrwerts wären dann die Mehrwerte der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene zu prüfen. Auf diese Weise würde vor allem die Qualität der öffentlichen Ausgaben auch im nationalen Kontext stärker in den Vordergrund treten.²⁷ Die Verbindlichkeit des auf sieben Jahre angelegten Finanzrahmens ermöglicht län-

gerfristige Planungshorizonte. Auch für die Mitgliedstaaten wäre eine größere Langfristigkeit in der Planung möglicherweise von Vorteil. Zudem ist die längerfristige Planung für die EU einfacher, da die Einnahmen für den Planungszeitraum fixiert sind. Bei den Mitgliedstaaten hingegen ist diese Planungssicherheit allein aufgrund konjunktureller Schwankungen der Einnahmen nicht gegeben. Dies hat sich schon bei der mittelfristigen Finanzplanung in Deutschland als Problem erwiesen.

Inwieweit die Ausrichtung auf mehr Wachstum und Beschäftigung in allen Ländern gleichermaßen unterstützt wird, bedarf der Überprüfung. In diesem Kontext sei auch auf die noch immer nicht abgeschlossenen Arbeiten der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum Thema „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ verwiesen.²⁸ Im Rahmen von Bemühungen, die öffentlichen Finanzen auf nationaler Ebene quantitativ und qualitativ zu begrenzen, müsste im Einzelfall geprüft werden, ob eine Begrenzung des Ausgabenwachstums, wie auf EU-Ebene im Rahmen der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts als Ergänzung der Maastrichter Defizitgrenzen vorgesehen ist, zweckmäßig sein kann. Dies wäre eine Variante der Schuldenbremse, für die sich Deutschland entschieden hat.

An der Suche nach dem europäischen Mehrwert und damit implizit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollten sich alle Mitgliedsländer beteiligen. Europaweiten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen gehört dabei die Zukunft, und in diesem Kontext wird es für bestimmte andere Aufgabebereiche immer wieder Forderungen nach einer Renationalisierung geben. Möglicherweise ist die Hoffnung auf eine Debatte um den europäischen Mehrwert aber zu optimistisch, da im Ergebnis die wirklich europaweiten öffentlichen Güter und Dienstleistungen nur zu 20% an den Ausgaben beteiligt sind.²⁹ Widerstand ist vor allem von den Nettoempfängern zu erwarten, die in der Regel eher nicht an einer Renationalisierung von Ausgaben interessiert sind.

24 Zu Einzelheiten vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke, M. Broer, a.a.O., S. 94.

25 Bundesministerium der Finanzen: Europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik – Rückblick auf die ECOFIN- und Eurogruppen-Tagung am 8./9. Oktober 2012, Monatsbericht des BMF, Oktober 2012, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2012/10/Inhalte/Kapitel-4-Wirtschafts-und-Finanzlage/4-6-europaeische-wirtschafts-und-finanzpolitik.html#doc283706bodyText1>.

26 Siehe hierzu im Einzelnen T. Hemmelgarn, a.a.O., S. 28-73.

27 C. Kastrop: Qualität der öffentlichen Finanzen – eine umfassende finanzpolitische Strategie für die Zukunft, in: Monatsbericht des BMF, Januar 2008, S. 37-49.

28 Deutscher Bundestag: Enquete zu Wachstum und Wohlstand beschlossen, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/32467716_kw48_de_wohlstandsenuete/index.html.

29 C. B. Blankart, C. Kirchner, a.a.O., S. 2.

Title: *The Budget of the European Union Through 2020: Desire and Reality*

Abstract: *The Commission of the European Union (EU) has made a new proposal regarding the multiannual financial framework through 2020. Raising expenditures with high added value for the EU (e.g. a trans-European transport network) is one important target of the proposal. Another important issue is a change to the fiscal system. The Commission intends to participate in the revenue of a new financial transaction tax. One problem of the proposal is the gap between desire and reality. A look at the structure of the expenditures through 2020 shows, like in the past, more than 40% of the budget is intended for the Common Agricultural Policy and not for European public goods or similar expenditures. This structure makes it unlikely to achieve high added value for the EU.*

JEL Classification: H10, H77, H87