

Friedrich Heinemann

# Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+

*Auch nach dem Kompromiß von Berlin bleibt der grundlegende Konstruktionsfehler der EU-Finanzverfassung bestehen: Eine rationale und allokativ effiziente europäische Politik wird durch die Dominanz der Umverteilungsaufgaben im EU-Budget verhindert. Können durch eine konsequente Trennung der allokativen von der kompensatorischen Funktion des EU-Finanzsystems auf Dauer die unübersehbaren systemimmanenten Mängel beseitigt und die Voraussetzungen für ein Gelingen der Osterweiterung geschaffen werden?*

Die Verabschiedung der Agenda 2000 auf dem EU-Gipfel in Berlin hat die Ruhe scheinbar wieder hergestellt. Nach einer jahrelangen Diskussion über Nettozahlerpositionen, Neuausrichtung von Agrar- und Strukturpolitik und die finanziellen Folgen der Osterweiterung sind die Entscheidungen nun gefallen. Die Tableaus über den finanziellen Rahmen der Gemeinschaft bis zum Jahr 2006 liegen vor und suggerieren die langfristige Stabilität des Systems<sup>1</sup>.

Betrachtet man die Kompromisse von Berlin vor dem Hintergrund der zurückliegenden Reformdebatte, dann zeigt sich aber: Eine Reform im Sinne eines Systemwechsels hat in Berlin nicht stattgefunden. Keine wirklich innovative Idee wie etwa die der teilweisen nationalen Kofinanzierung der Agrarpolitik konnte realisiert werden. Auch eine Schwerpunktverlagerung in der Ausgabenstruktur ist nicht gelungen. Die Weichen wurden so gestellt, daß auch im Jahr 2006 die Europäische Union in ihrer fiskalischen Wirklichkeit vor allem eine Subventionsmaschinerie zugunsten der Landwirtschaft sein wird. Der Kompromiß beinhaltet vor allem kleinere systemimmanente Korrekturen, die wenig geeignet sind, die grundlegenden Konstruktionsfehler der EU-Finanzverfassung zu beseitigen. Erhebliche Zweifel sind angebracht, ob somit die Voraussetzungen für die Osterweiterung tatsächlich geschaffen sind.

## Umverteilung als vorrangige Funktion

Vor diesem Hintergrund soll hier ein Modell für einen grundlegenden Systemwechsel skizziert werden<sup>2</sup>. In gewisser Weise hat die Debatte um die Agenda 2000 möglicherweise die Chancen für einen zukünftigen

Systemwechsel verbessert. Diese Debatte hat nämlich eine Klärung über den tatsächlichen Charakter des Systems gebracht. Nettopositionen und Umverteilungswirkungen von Reformoptionen waren für alle Verhandlungsparteien das vorrangige Beurteilungskriterium. Dies hat so deutlich wie selten zuvor gezeigt, daß die Funktion des EU-Budgets in erster Linie in der Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten liegt. Wenn Europa sich dieser Realität zu stellen beginnt, dann wächst möglicherweise auch die Bereitschaft, diese Umverteilung zu geringeren Kosten durch neue Institutionen zu bewältigen.

Zunächst bestätigen die vergangenen Monate aber den Eindruck, daß ein Großteil der traditionellen finanzwissenschaftlichen Literatur zur EU-Finanzverfassung auf falschen Annahmen fußt. Diese traditionelle Literatur wird durch die Anwendung der ökonomischen Föderalismus- und Theorie dominiert<sup>3</sup>. In dieser Theorie wird der Frage nachgegangen, wie Politikkompetenzen in einem föderalen Gebilde aufzuteilen sind, um die optimale Bereitstellung von öffentlichen Gütern sicherzustellen. Vereinfacht gesprochen hätte sich den Erkenntnissen dieser Theorie zufolge die europäische Politikebene vor allem um die Finanzierung von öffentlichen Gütern mit einem europäischen Charakter zu kümmern. Bei öffentlichen Gütern mit gesamteuropäischem Wirkungskreis würde die Bereitstellung auf der nationalen Ebene zu einer ineffizienten Unterversorgung führen.

Die überragende Bedeutung der Struktur- und Agrarpolitik im EU-Haushalt und vor allem die Debatte

<sup>1</sup> Vgl. Presidency Conclusions – Berlin European Council 24 and 25 March 1999, Dokument Nr. DOC/99/1 vom 26. 3. 1999. Internet: <http://europa.eu.int/rapid/>.

<sup>2</sup> Vgl. F. Heinemann: EU-Finanzreform 1999, Gütersloh 1998, für eine ausführlichere Fundierung der hier vorgestellten Reformidee und einen umfassenden Literaturüberblick.

<sup>3</sup> Vgl. Wallace E. Oates: Fiscal Federalism, New York 1972.

*Dr. Friedrich Heinemann, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.*

um die Agenda 2000 und die dabei erzielten Kompromisse belegen, daß es im EU-Finanzsystem keineswegs vorrangig darum geht, europäische öffentliche Güter bereitzustellen. Der Berliner Kompromiß hat nicht einmal in der Tendenz etwas daran geändert, daß das Budget durch Politikfelder dominiert wird, welche die Funktion von Umverteilungsmechanismen zwischen den EU-Mitgliedstaaten erfüllen. Damit bestätigt Berlin einmal mehr die These, die am deutlichsten von Folkers formuliert wurde, wonach es bei der zentralen Aufgabe des EU-Haushalts „nicht so sehr um effiziente Allokationstätigkeit auf der EU-Ebene, sondern um die Leistung von Kompensationen zur Durchsetzung von Integrationsmaßnahmen“<sup>4</sup> geht. Durch über das EU-Budget geleitete Transfers sollen die Verlierer der ökonomischen Integration von den Gewinnern entschädigt werden.

### Unnötige Ineffizienzen

Die Dominanz des Umverteilungsgedankens zeigt sich auch daran, daß gerade im Hinblick auf die Aufgabenbereiche, in deren Kontext die EU Transfers an die Mitgliedstaaten leistet, kaum überzeugende Zentralisierungsargumente zu finden sind. Beispielsweise sind in der Regionalpolitik alle Rechtfertigungsversuche für eine Zentralisierung wenig überzeugend<sup>5</sup>. Auch die historische Entwicklung der EU-Regionalpolitik läßt sich als Beleg für diese Sichtweise anführen.

So war beispielsweise bei der Schaffung des Europäischen Regionalfonds das Motiv vorrangig, das Neumitglied Großbritannien für seine strukturbedingten Nachteile im bis dahin gültigen Finanzierungsverfahren zu kompensieren. Auslösend für die Zentralisierung der Regionalpolitik waren also keineswegs allokativen Erkenntnisse über etwaige Effizienzgewinne durch eine Europäisierung dieses Politikfeldes. Gleiches gilt für die Einführung des Kohäsionsfonds in Maastricht. Für diesen neuen Strukturfonds waren die allokativen Beweggründe nicht maßgeblich, sondern die Absicht, die Zustimmung der begünstigten Länder zur Währungsunion zu erkaufen. Immer wieder ist die Reihenfolge also diese: Zunächst kommt eine Kompensationsforderung auf den Tisch. Wird diese allgemein akzeptiert, dann wird nach einem allokativen Deckmantel für die Zahlungen gesucht – im Fall des

Kohäsionsfonds waren dies dann die transeuropäischen Netze.

Mit dieser Vorgehensweise sind notwendigerweise erhebliche Ineffizienzen verbunden, was man am Beispiel des Kohäsionsfonds verdeutlichen kann. Mit Irland, Griechenland, Spanien und Portugal erhalten ausgerechnet periphere Länder besondere Zuschüsse zum Ausbau der transeuropäischen Netze. Unter allokativen Aspekten ist dies zumindest im Bezug auf Verkehrsnetze widersinnig, weil vor allem von Verkehrsnetzen im Zentrum eines Wirtschaftsraums positive Externalitäten in bezug auf den Durchgangsverkehr ausgehen, während der Nutzen der Netze in der Peripherie mit wenig Durchgangsverkehr zum größten Teil internalisiert werden dürfte. Damit wird deutlich: Die Gestaltung von EU-Politiken unter dem Primat der Erzielung von bestimmten Umverteilungseffekten führt zu einer immanenten Ineffizienz dieser Politiken.

### Kompensation legitimes Anliegen

Dabei ist zu betonen, daß die Kompensationsfunktion der EU-Finanzverfassung als solche legitim ist. Die Leistungen von Kompensationen kann es ermöglichen, eine Pareto-Strategie zu realisieren, bei der kein Staat durch einen Fortgang der Integration schlechter gestellt wird. Durch die Kompensationsleistungen des EU-Haushalts werden somit erst die Bedingungen dafür geschaffen, daß die ökonomische und politische Integration zum allseitigen Vorteil fortgesetzt werden kann. Gleichwohl ist es aber wünschenswert, daß die Europapolitik sich endlich der Dominanz dieser Funktion stellt und Institutionen schafft, innerhalb deren die notwendige Kompensation zu minimalen Kosten durchgeführt werden kann.

Eine Kompensationslösung zu minimalen Kosten ist natürlich ein theoretisches Konstrukt, das in der realen Welt nicht umgesetzt werden kann. Genau so offensichtlich ist aber, daß die heutige institutionelle Abwicklung der Kompensation mit Kosten verbunden ist, die in dieser Größenordnung nicht zwangsläufig sind. Die zwischenstaatliche Umverteilung wird innerhalb der EU in erster Linie durch die Agrar- und Strukturpolitik abgewickelt.

Die These von der Ineffizienz des gesamten Politikfeldes der Gemeinsamen Agrarpolitik als Erhaltungssubventionierung einer Problembranche, die von einflußreichen Interessengruppen geschützt werden, benötigt für Ökonomen kaum weitere Erläuterungen. Die mühseligen Verhandlungen und die dann erzielten Minimalreformen bei der Gemeinsamen Agrarpolitik im Kontext der Agenda 2000 zeigen, daß es hier zu einer Allianz zwischen den Lobbyisten einer Branche

<sup>4</sup> Vgl. C. Folkers: Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?, in: H. Karl (Hrsg.): Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration, Bonn 1995, S. 92.

<sup>5</sup> Vgl. F. Heinemann: EU-Osterweiterung und Kohäsionspolitik, in: M. Miegel (Hrsg.): Die Wirtschaftsbeziehungen der Visegrád-Länder mit den Ländern der EU, Leipzig 1995, S. 210-226.

und den Regierungen gekommen ist, deren Länder durch die Umverteilungswirkungen der Agrarpolitik besonders bevorteilt werden. Die Abwicklung der Kompensation über die Agrarpolitik begünstigt also die Fortdauer der massivsten Erhaltungssubventionen, die es heute noch in der EU gibt. Der Umfang der für den Zeitraum 2000-2006 in Berlin bewilligten Mittel für die Landwirtschaft entspricht in der Größenordnung etwa einem Jahres-Sozialprodukt der Niederlande.

Aber auch die Probleme der Strukturfonds sind nicht zu vernachlässigen. Mitnahmeeffekte und fehlende Effektivitätskontrolle sorgen regelmäßig für Initiativen zur Reform dieser Politiken. Vieles spricht aber dafür, daß diese beobachtbaren Effizienzprobleme der Strukturpolitik systemimmanent sind. Der große Einfluß der obersten föderalen Ebene – der EU – auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik in der untersten föderalen Ebene – den Regionen – muß zwangsläufig mit erheblichen Koordinations- und Effizienzproblemen einhergehen.

#### **Konsequenzen für die EU-Steuerkompetenz**

Für zukünftige Reformüberlegungen ist auch wichtig zu wissen, wohin die Entwicklung nicht gehen sollte. Stellt man sich der Realität über die Dominanz des Kompensationsgedanken in der EU-Finanzverfassung, dann ergeben sich derartige Negationen für einige traditionelle Themen der Reformdebatte wie die Forderungen nach einer eigenen EU-Steuerkompetenz oder nach einer größeren budgetären Kompetenz des Europaparlaments.

In der traditionellen Betrachtungsweise auf Basis der ökonomischen Föderalismusstheorie kommen Autoren wie Dieter Biehl zu der Empfehlung einer eigenen EU-Steuer<sup>6</sup>. Das Faktum einer fehlenden EU-Steuerhoheit steht für Biehl im Widerspruch zum Korrespondenzprinzip. Das Korrespondenzprinzip fordert die Identität von Entscheidern, Nutzern und Zahlern. All diese Gruppen müssen in einem Entscheidungsgremium angemessen repräsentiert sein, um effiziente Entscheidungen über die Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Für Biehl kann erst durch eine EU-Steuerhoheit dem Korrespondenzprinzip Geltung verschafft werden. Die Institutionen der EU werden erst mit der eigenen Steuerkompetenz dem Nutzen der Ausgabenprogramme auch die Kosten in Form höherer Steuerbelastung der EU-Bürger gegenüberstellen. In diesem Sinne betrachtet

Biehl die EU-Steuerhoheit als wesentlichen Beitrag zu mehr Sparsamkeit auf EU-Ebene: „Das erste und wichtigste Argument für eine eigene Steuerhoheit der EG ist ..., daß nur durch die Koppelung des Ausgabenbewilligungsrechts an das Besteuerungsrecht letztlich Budgetdisziplin erreicht werden kann“<sup>7</sup>.

Die Forderung nach einer EU-Steuerkompetenz stößt unter Public-Choice-Aspekten auf erhebliche Probleme. So wird angemerkt, daß eine EU-Steuerkompetenz geeignet ist, den aus Sicht des Steuerzahlers heilsamen Steuerwettbewerb innerhalb der EU für die Steuerart auszuschalten, die von der europäischen Politikebene autonom gesetzt würde<sup>8</sup>. Allerdings hängt die Beurteilung dieses politökonomischen Einwands natürlich von der Antwort auf die in hohem Maße umstrittene Frage ab, inwieweit das Phänomen des Steuer- und Standortwettbewerbs heilsam oder schädlich ist.

Vor dem Hintergrund der vorrangigen Kompensationsfunktion des EU-Finanzsystems ergibt sich darüber hinaus aber noch ein viel grundlegenderer Einwand gegen eine EU-Steuerkompetenz. Die Anwendung von Prinzipien wie dem Korrespondenzprinzip basieren auf der unrealistischen Annahme, daß auf der europäischen Politikebene vorrangig europäische öffentliche Güter finanziert würden. Dies ist aber nicht der Fall. Vorrangig wird über die EU-Finzen Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten abgewickelt. Von daher ist es verfehlt, normative Aussagen zur Fortentwicklung der EU-Finzen auf den Konzepten zu basieren, die etwa bei nationalen Haushalten mit ihrer vorrangigen allokativen Funktion Anwendung finden. Genau dieser Fehler unterläuft aber den Befürwortern der EU-Steuer<sup>9</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist es aufschlußreich, daß in den Verhandlungen um die Agenda 2000 die noch von Jacques Delors und auch von Europaparlamentariern unterstützte Idee einer Europasteuer fast keine Rolle mehr gespielt hat. Man kann dies als wachsende Einsicht in den eigentlichen Charakter des Budgets als Umverteilungsinstrument begrüßen.

#### **Zuständigkeit des Parlaments**

Eine weitere Schlußfolgerung verneinender Art betrifft die Frage einer Ausweitung der Zuständigkeit des Europäischen Parlaments für die EU-Haushaltspolitik. Zu den verfassungspolitischen Forderungen des Par-

<sup>6</sup> Vgl. Dieter Biehl: Braucht die Europäische Union eine eigene Steuerhoheit?, in: Wolfgang Gick (Hrsg.): Die zukünftige Ausgestaltung der Regionalpolitik in der EU, Berichte und Studien der Hans-Seidel-Stiftung, 71, München, S. 29-54.

<sup>7</sup> Vgl. Dieter Biehl, a.a.O., S. 46.

<sup>8</sup> Vgl. C. Fuest: Eine Fiskalverfassung für die Europäische Union, Köln 1995.

<sup>9</sup> Vgl. C. Folkers, a.a.O., S. 87-108.

laments zählt ja eine gleichberechtigte Mitentscheidung auch bei den sogenannten obligatorischen Ausgaben, über die bislang der Rat das Sagen hat. Begründet werden diese Forderungen auch mit dem Argument, nur durch eine parlamentarische Kontrolle könne die Effizienz des europäischen Haushaltsgabens verbessert werden. Vor dem Hintergrund der dominanten Kompensationsfunktion des Haushalts erscheint diese Forderung in einem anderen und ungünstigeren Licht.

Im Parlament wie im Rat ist das Prinzip der gleichmäßigen Repräsentanz aller Wähler zu Ungunsten der großen Länder eklatant verletzt. Während auf einen deutschen Abgeordneten etwa 800 000 Wähler kommen, vertritt ein Luxemburger Abgeordnete lediglich etwa 70 000 Wähler. In Amsterdam ist keine Korrektur dieser Problematik erreicht worden. Diese Verletzung des Prinzips der gleichmäßigen Repräsentanz wirft in vielerlei Hinsicht Probleme auf, gerade aber auch im Hinblick auf die Kontrolle eines EU-Budgets, das vor allem der Umverteilung zwischen Staaten dient.

Wäre dieses Parlament frei, mit Stimmenmehrheit autonom über das EU-Budget zu entscheiden, bestünde die große Gefahr, daß es zu Ausbeutungskonkationen käme, bei denen Mehrheiten aus den kleinen Ländern Umverteilung zu ihren Gunsten und zu Lasten der Großen durchsetzen<sup>10</sup>. Diese Gefahr würde nach einer Osterweiterung noch zunehmen, weil sich die Neumitglieder zu den kleineren Staaten mit überproportionaler Repräsentanz gesellen würden. Zudem besteht eine Interessenidentität zwischen dem Europäischen Parlament, das an einer Ausweitung seiner Funktionen und des von ihm kontrollierten Budgets interessiert ist, und denjenigen Ländern, die Kompensationsleistungen erhalten und deshalb auch an einem EU-Ausgabenanstieg interessiert sind<sup>11</sup>.

Die Folge eines größeren budgetpolitischen Einflusses des Europäischen Parlaments ist dann ein steigendes Budgetvolumen und ein Anstieg der Kompensationsmaßnahmen über das Niveau hinaus, das integrationspolitisch erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund ist es unrealistisch, von einem größeren Einfluß der europäischen Parlamentarier auf ein vor allem der Umverteilung zwischen Mitgliedstaaten dienendes Budget ein höheres Maß an Budgetdisziplin zu erwarten.

### Kompensation im heutigen System

Bei der Frage nach einer Abwicklung der notwendigen Kompensation innerhalb der EU innerhalb von Institutionen, die einen möglichst geringen Excess Burden in Form von unnötigen allokativen Verzerrungen mit sich bringen, geht es im Grunde um die alte Frage nach einem optimalen Finanzausgleichssystem.

Die derzeit über das EU-Finanzsystem realisierte Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten kann als System eines gebundenen Finanzausgleichs charakterisiert werden. Im Unterschied etwa zum deutschen horizontalen Finanzausgleich, in dem die Transfers zwischen den Bundesländern ungebunden und direkt verlaufen, werden die europäischen Transfers über die zentrale Ebene und mit einer auf der zentralen Ebene verabredeten Zweckbindung realisiert. Diese Zweckbindung wird auf dem Gebiet der Strukturpolitik durch die Strukturfonds, deren Zielsetzungen und Regeln erreicht. Auf dem Gebiet der Agrarpolitik, dem größten Budgetposten, wird diese Zweckbindung durch die Regeln der Gemeinsamen Agrarpolitik fixiert.

Unabhängig davon, welches Ausmaß an Umverteilung gerecht oder ökonomisch notwendig ist, wird die Frage kontrovers diskutiert, ob der jetzigen institutionellen Lösung, d.h. einem gebundenen und über das EU-Budget verlaufenden, oder aber einem ungebundenen und direkten Finanzausgleichssystem der Vorzug zu geben ist.

Es wird verschiedentlich argumentiert, daß nur bei gebundenen Transfers die Geberländer dauerhaft bereit sind, Finanzmittel zu gewähren. Nur durch die Zweckbindung lasse sich aus der Sicht der Geber sicherstellen, daß die Mittel auch für wachstumspolitisch wichtige Investitionen genutzt werden<sup>12</sup>.

Angesichts der oben skizzierten massiven Probleme einer effizienten Struktur- und Agrarpolitik kann die Mittelbindung wie sie heute erfolgt aber kaum im Interesse der Geberstaaten liegen. Von daher spricht vieles für eine Rückverlagerung der regionalpolitischen Kompetenzen von der EU in die ausschließliche Verantwortung der Mitgliedstaaten und Regionen. In bezug auf die Agrarpolitik ist die nüchterne Forderung weitgehender: Hier stellt sich die grundlegende Frage nach deren Berechtigung als europäisches oder nationales Politikfeld gleichermaßen. An die Stelle der EU-Fondswirtschaft im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik könnten direkte Transfers treten, die zwar durch bestimmte makroökonomische und wirtschaftspolitische Auflagen flankiert werden müssen, aber in jedem Fall ohne detaillierte mikroökonomische

<sup>10</sup> Vgl. C. Rolle: EU-Nettozahlungen – Beuten kleine Länder große aus?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 3, S. 181-184.

<sup>11</sup> Vgl. F. Franzmeyer: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik, in: Integration, Nr. 2, 1993, Beilage zur Europäischen Zeitung, S. 95-102.

<sup>12</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Ordnungspolitische Orientierungen für die EU, Bonn 1994.

Vorgaben über die Art der mit Hilfe dieser Mittel zu finanzierenden Projekte fließen könnten. Der These, daß ungebundene Transfers nicht wirksam zur Strukturverbesserung eingesetzt werden, läßt sich dabei entgegenhalten, daß eine Strukturverbesserung im ureigenen Interesse der Empfängerregion liegt<sup>13</sup>.

### Transparenz schafft Disziplin

Im System ungebundener Transfers bei dezentraler wirtschaftspolitischer Verantwortung wird nicht zuletzt der Steuer- und Standortwettbewerb Druck auf eine effiziente Mittelverwendung ausüben. Ferner würde ein System ungebundener Transfers mit einer ungleich höheren Umverteilungstransparenz einhergehen und damit den Disziplinierungsdruck in Richtung einer effizienten Mittelverwendung erhöhen, während im jetzt praktizierten schwer durchschaubaren Finanzausgleichssystem die Gefahr einer wachsenden Transferabhängigkeit besteht. Ein transparentes Umverteilungssystem erhöht den Druck auf eine effiziente Mittelverwendung, weil die Bereitschaft der Geberstaaten zur fortdauernden Unterstützung durch offensichtliche Verschwendungen eingeschränkt würde.

Gelegentlich ist zu hören, daß eine Verschleierung der Umverteilung unter politischen Aspekten einen Vorteil darstellen kann, weil so die Bevölkerung in den Geberländern über das Ausmaß der Belastung getäuscht wird. Abgesehen von der Frage nach dem Demokratieverständnis einer solchen Denkweise ist einzuwenden, daß eine Umverteilung unter dem Primat der Kompensation keine Öffentlichkeit zu scheuen hat. Diese Umverteilung ist ja gerade im Eigeninteresse der Geberländer.

Auch sollte man die Fähigkeit des bislang praktizierten Systems bei der Einwirkung auf nationale Ausgabenstrukturen nicht überschätzen. Die im Rahmen der Strukturfonds getätigten Vorgaben für die Mittelverwendung können durch eine Anpassung der nationalen Ausgabenschwerpunkte unterlaufen werden<sup>14</sup>. Auch die Fondswirtschaft stellt somit beispielsweise letztlich nicht die investive Verwendung der Mittel sicher, weil nationale Investitionen in Folge der Transfers verringert werden und frei werdende Ressourcen in konsumtive Verwendungen fließen können.

Allerdings sind die Einwände gegen völlig ungebundene Transfers durchaus ernst zu nehmen: Ohne jeg-

lichen Einfluß der Geberländer auf die Mittelverwendung ist deren Zahlungsbereitschaft gefährdet. Dies ist dann ein integrationspolitisches Problem, wenn es tatsächlich Integrationsverlierer gibt, die durch Transfers zur weiteren Akzeptanz des Integrationsprozesses bewegen werden müssen. Damit stellt sich die Frage, ob es nicht eine Alternative zum derzeitigen Fondsmodell gibt, die auf der einen Seite eine Renationalisierung der Regionalpolitik mit den damit verbundenen Effizienzgewinnen erlaubt, die aber auf der anderen Seite Bedingungen der Geberländer zur Verwendung von Transfers berücksichtigen kann. Diese Alternative existiert und ist das Hauptelement des folgenden Reformvorschlags.

Ein grundlegender Systemwechsel des EU-Finanzsystems muß sicherstellen, daß einerseits die Kompensation von Integrationsverlierern weiter erfolgen kann, um den Fortgang der Integration nicht zu gefährden. Auf der anderen Seite sollen aber die systemimmanenten Effizienzprobleme des Status quo (damit ist der Stand nach dem Berliner Gipfel gemeint) überwunden werden.

Die Empfehlung für die Gemeinsame Agrarpolitik ist dabei eindeutig: Diese ist als europäisches Politikfeld durch einen konsequenten Übergang zu direkten Einkommensbeihilfen statt der Interventionen in Marktprozesse und eine anschließende Renationalisierung dieser Subventionierung zu beseitigen. Den Mitgliedstaaten blieb eine binnenmarktkonforme Einkommensstützung der Landwirte unter sozialpolitischen Gesichtspunkten freigestellt. Genau so steht es ihnen frei, mit den eingesparten Geldern Landschaftspfleger zu bezahlen, die dann die Pflege der Kulturlandschaft etwa unter ökologischen Aspekten übernehmen. Dies wäre dann eine zielgerichtete Produktion regionaler öffentlicher Güter.

### Kompensationsfonds statt Struktur- und Agrarfonds

Auch in der Strukturpolitik sollte ein grundlegender Systemwechsel stattfinden. Die Strukturfonds (inklusive Kohäsionsfonds) können durch einen einzigen „Kompensationsfonds“ ersetzt werden. Wie der Terminus signalisiert, werden über diesen Fonds direkt die Integrationsverlierer von den Integrationsgewinnern entschädigt. Der Kompensationsfonds zeichnet sich im Unterschied zu den traditionellen Fonds dadurch aus, daß mit Zahlungen aus diesem Fonds an die Mitgliedstaaten keinerlei Vorgaben über die konkrete mikroökonomische Verwendung dieser Mittel verbunden ist. Damit wird die gesamte mit der Verwaltung und Koordination der EU-Strukturfonds be-

<sup>13</sup> Vgl. I. P. Thomas: Finanzausgleich und Kohäsion in der Europäischen Union, in: Die Weltwirtschaft, 4/1994, S. 472-491.

<sup>14</sup> Vgl. K. Lammers: Braucht die EG einen Finanzausgleich?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Heft 41/1993, S. 189-200.

faßte Verwaltungskapazität auf der Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Regionen redundant.

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

Eine derartige Ausweitung regionaler Eigenverantwortung steht auch nicht im Widerspruch zum Binnenmarkt. Das Instrumentarium der Beihilfekontrolle würde gewährleisten, daß es nicht zu einer wettbewerbsverzerrenden Mittelverwendung käme.

Auch wenn keine konkreten Verwendungsvorschriften mit den Zahlungen aus dem Kompensationsfonds verbunden sind, so sollten die Leistungen aber an makroökonomische und allgemeine wirtschaftspolitische Konditionen geknüpft werden. Durch diese Bedingungen können die Geberländer sicherstellen, daß die begünstigten Länder eine stabilitäts- und wachstumsfreundliche Fiskalpolitik betreiben. Die Bedingungen können beispielsweise abstellen auf:

- Verschuldungskennzahlen (ein naheliegender Anknüpfungspunkt ist die Vermeidung eines übermäßigen Defizits in der Definition des Art. 104 EGV),
- Investitionskennzahlen (beispielsweise Anteil der Investitionen am Haushalt),
- Auflagen ordnungspolitischer Art, die etwa Deregulierungsmaßnahmen auf Güter- und Arbeitsmärkten oder die Privatisierung betreffen.

Der Kompensationsfonds würde ein ungleich niedrigeres Volumen als die dadurch ersetzten Strukturfonds aufweisen, weil nur noch gezielt die Staaten Zahlungen erhalten würden, die als transferbedürftig identifiziert werden. Die heutigen Netto-Umverteilungswirkungen, die durch die Zahlungen in das System von allen und Leistungen aus den Strukturfonds an alle EU-Staaten zustande kommen, können im neuen System durch geringere Zahlungsvolumina reproduziert werden. Auch die zwischenstaatlichen Verteilungswirkungen der Agrarpolitik können ohne weiteres im Rahmen des Kompensationsfonds realisiert werden. Nur die zu belastenden Staaten zahlen in den Kompensationsfonds ein, nur die zu begünstigenden Staaten erhalten Leistungen aus dem Kompensationsfonds.

Die Verständigung auf die Frage, welche Staaten in welchem Ausmaß Zahler und Empfänger sein sollen, kann im gleichen institutionellen Rahmen erfolgen, in dem bislang bereits die mehrjährige Finanzplanung

der EU erfolgt: Einer einstimmigen Entscheidung im Europäischen Rat über Begünstigung, Belastung und Konditionen im Rahmen des Kompensationsfonds und über den Ausgabenrahmen der sonstigen Politiken folgt eine interinstitutionelle Vereinbarung, die diese Einigung als maßgebliche Orientierung für einen mehrjährigen Zeitraum festschreibt.

Auf der Einnahmenseite bleibt es dabei, daß die EU durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten finanziert wird, so wie dies auch heute trotz der Beschönigung durch den Terminus „Eigenmittel“ weitgehend der Fall ist. Es wäre allerdings denkbar, die durch die EU-Belastung absorbierten Anteile der nationalen Steuern als EU-verursacht – etwa im Einkommensteuerbescheid – ausgewiesen werden. Damit wird jedem Bürger signalisiert, was er zur Finanzierung der Gemeinschaft aufzubringen hat.

### Das Finanzierungsmodell

Wird die politisch gewollte und zur Kompensation der Integrationsverlierer notwendige Umverteilung einstimmig, transparent und effizient über den Kompensationsfonds abgewickelt, dann kann das verbleibende Kern-Budget auf die Zielsetzung konzentriert werden, europäische öffentliche Güter in effizienter Weise bereit zu stellen. Öffentliche Güter sind nach dem Äquivalenzprinzip, das heißt nach dem Nutzen zu finanzieren, den jeder Mitgliedstaat aus der Bereitstellung dieser Güter zieht. Dieser Nutzen ist nicht meßbar, aber der Anteil des Landes am EU-Sozialprodukt dürfte ein guter Indikator sein.

Damit empfiehlt sich insgesamt folgendes Finanzierungsmodell: Begünstigung und Belastung im Rahmen des Kompensationsfonds werden einstimmig für einen mehrjährigen Zeitraum festgelegt. Der Rest des Budgets wird unabhängig von der Umverteilung über den Kompensationsfonds durch Beiträge finanziert, die sich nach dem Anteil des jeweiligen Landes am EU-Sozialprodukt bemessen, also über BSP-Eigenmittel.

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

Politiken assoziiert, die nur wegen ihrer Verteilungswirkungen aufrechterhalten werden.

### Erleichterung der Osterweiterung

Die neue Finanzkonzeption erleichtert zudem die Bewältigung der Osterweiterung erheblich: Die Teilnahme der Neumitglieder an den zentralen und integrationspolitisch unabdingbaren Politikbereichen des Kernbudgets bereitet kaum finanzielle Probleme. Die Gemeinsame Agrarpolitik stellt nach der Renationalisierung und konsequenten marktwirtschaftlichen Reformen keine Erweiterungshürde mehr dar. Die Neuverhandlung der Zahlungen im Rahmen des Kompensationsfonds ist zwar politisch brisant, kann aber von der eigentlichen Integrationsaufgabe – einer Teilnahme an den internen und externen Politiken der Gemeinschaft – losgelöst verhandelt werden.

Ein EU-Beitritt kann nach dem Modell der NATO-Erweiterung erfolgen: Eine Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten ist für West und Ost vorteilhaft, weil die Finanzierung europäischer öffentlicher Güter auf noch mehr Schultern verteilt werden kann. Der Einbezug in ein Umverteilungssystem mit allen Konflikten mit den bisherigen Nutznießern ist mit dieser Erweiterung nicht notwendigerweise verbunden. Eine volle Übernahme des Acquis durch die Bewerberstaaten könnte unabhängig von der Frage erfolgen, ob und in welcher Höhe diese Staaten in den Genuß von Kompensationszahlungen kommen können.

Die Währungsunion wird durch den Einbezug makroökonomischer Konditionalität als zentrales Gestaltungsmerkmal des Kompensationsfonds flankiert. Mit dieser Konditionalität steht ein glaubwürdiges Sanktionsinstrumentarium zur Verfügung, die Mitgliedstaaten auf die Erfüllung der gemeinsam vereinbarten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu verpflichten. Zweifel, die etwa die Wirksamkeit des Stabilitätspakts betreffen, werden durch das effektive Disziplinierungsinstrument des Kompensationsfonds mit seiner Konditionalität gegenstandslos.

### Utopie versus Realismus

Betrachtet man die großen Widerstände, die etwa relativ bescheidene Vorschläge wie der Einstieg in eine nationale Kofinanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgelöst haben, so mag dieser Vorschlag eines grundlegenden Systemwechsels als völlig unrealistisch erscheinen. Er geht auch weit über das hinaus, was jüngst etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft gefordert hat, auch wenn dessen Reformideen etwa hinsichtlich der Renationalisierung von Politiken teilweise in die glei-

che Richtung gehen<sup>15</sup>. Vor allem aber scheint durch die Entscheidungen des Berlin-Gipfels im März 1999 der Status quo bis zum Jahr 2006 weitgehend festgeschrieben.

Wie eingangs argumentiert, könnte aber die Bereitschaft zum Systemwechsel dadurch steigen, daß die EU-Staaten die Nettozahlerdebatte inzwischen offen führen und diese nicht mehr verdrängen. Bedenkt man, daß die Kommission sich lange Zeit geweigert hat, Zahlen über die Nettopositionen aufgrund deren angeblich mangelnden Aussagekraft zu publizieren, dann ist diese Entwicklung ein großer Fortschritt. Steigt die Bereitschaft, sich ehrlich zur Kompensationsfunktion der EU-Finanzverfassung zu bekennen, dann steigen auch die Chancen zur Einführung effizienterer Institutionen, innerhalb deren diese Kompensation abgewickelt werden kann. Auffällig ist, daß es in den Verhandlungen um traditionelle Forderungen wie die nach einer eigenen EU-Steuer still geworden ist. Auch dies kann als Folge der wachsenden Einsicht in den wahren derzeitigen Umverteilungscharakter des Systems positiv bewertet werden.

Hinzu kommt, daß vieles dafür spricht, daß der externe Reformdruck schon vor dem Jahr 2006 zur erneuten Überprüfung des Systems führen wird. Zu nennen ist hier zunächst die WTO. Die amerikanische Handelsdiplomatie hat den Kompromiß zur EU-Agrarreform negativ bewertet. Auch ist zweifelhaft, ob mit den minimalen Schritten im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik wirklich die Voraussetzung auch nur für die erste Runde der Osterweiterung, die ja aller Voraussicht nach um das Jahr 2003 die relativ großen Staaten Polen und Ungarn einschließen wird, geschaffen sind. Mit dem Fortschritt der Beitrittsverhandlungen wird von daher der weitergehende Reformbedarf offensichtlich werden.

Nicht zuletzt haben schließlich die Turbulenzen um den Rücktritt der EU-Kommission den Ruf nach grundlegenden institutionellen Reformen der Gemeinschaft laut werden lassen. Der Kompensationsfonds würde die Anfälligkeit des EU-Finanzsystems für Betrug, Korruption und Veruntreuung reduzieren. Europa leidet oft an seinen stufenweisen Minimalreformen, die ohne klare Zielperspektive ablaufen. Die hier vorgestellte Idee des Kompensationsfonds könnte eine Perspektive für die langfristige Entwicklung des EU-Finanzsystems darstellen.

<sup>15</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, Bonn, Januar 1999. Vgl. auch M. J. M. Neumann: Grundlegende Reform des Finanzierungssystems der EU, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), Heft 2, S. 71-75.