

Die Einnahmenstruktur des EU-Haushaltes steht auf dem Prüfstand. Nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem geplanten Austritt Großbritanniens aus der EU stellt sich die Frage nach neuen Wegen bei der Finanzierung des EU-Budgets und der Verwendung der Mittel.

EU-Haushalt: Kann eine Reform des Eigenmittelsystems die Probleme lösen?

Die EU ist gegenwärtig in einer sehr schwierigen Phase. Eurokrise und Flüchtlingskrise haben das Vertrauen in die Fähigkeit der EU-Institutionen erschüttert, Problemlösungen zu entwickeln. In vielen Mitgliedstaaten gibt es wachsenden politischen Druck durch der EU kritisch gegenüberstehende Parteien. Die Entscheidung Großbritanniens für den Brexit zeigt, dass die nationale Politik trotz hoher Kosten nicht davor zurückschreckt, den erreichten Integrationsstand zu revidieren. Auch von außen gibt es wachsenden Druck, insbesondere wegen der sicherheitspolitischen Lage, aber auch wegen Unsicherheiten im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Alle diese Entwicklungen treffen auf eine Europäische Union, die sich in den überkommenen Politikbereichen unwillig zeigt, seit langem eingeforderte Reformen durchzuführen.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die EU-Kommission ihre Politik und ihre institutionellen Strukturen auf den Prüfstand stellt. Ein Dreh- und Angelpunkt dieser Strukturen ist der europäische Haushalt. Der verfügbare finanzielle Rahmen wird alle sieben Jahre durch den Europäischen Rat in Verhandlungen mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament festgelegt. Innerhalb dieses Finanzrahmens werden dann die jährlichen Haushaltspläne aufgestellt. Nachdem das Finanzierungssystem bei den letzten Budgetverhandlungen für die laufende bis 2020 dauernde Budgetperiode weitgehend unangetastet blieb, hatte man sich mit den Mitgliedstaaten auf eine Überprüfung des Einnahmensystems geeinigt.

Im Januar hat nun die zu diesem Zweck eingesetzte *High-Level Group on Own Resources* (HLGOR 2016) ihren Abschlussbericht mit Empfehlungen vorgelegt. Beauftragt das Einnahmesystem im Hinblick auf Einfachheit, Transparenz, Gerechtigkeit und demokratische Verantwortlichkeit zu prüfen,¹ kommt der Bericht zum Schluss, dass eine Reform des EU-Eigenmittelsystems anzustreben ist und dass neue Finanzierungsinstrumente erschlossen werden sollten.

Von den vielen Dimensionen der EU-Politik erscheint die Einnahmeseite des EU-Haushalts vergleichsweise unproblematisch. Defizite oder gar ein Anwachsen der Verschuldung sind nicht bekannt, und öffentliche Klagen über unangemessene Beiträge sind eher die Ausnahme. Im Oktober 2014 allerdings erregte die Kritik des englischen Premiers Cameron Aufmerksamkeit, als das Vereinigte Königreich eine Nachzahlung von etwa 2 Mrd. Euro an den europäischen Haushalt leisten musste. Der Hintergrund für die von der Kommission versandte Zahlungsaufforderung war eine durch die EU-Statistikbehörde gemeinsam mit den statistischen Ämtern durchgeführte Revision der den Finanzierungsbeitrag zugrunde gelegten Wirtschaftsdaten. Hierzu muss man wissen, dass der europäische Haushalt sich neben den sogenannten traditionellen Eigenmitteln (z.B. Einnahmen aus Einfuhrzöllen) vor allem über Beiträge in Abhängigkeit vom Bruttonationaleinkommen (BNE) finanziert. Revisionen sind bei diesem zentralen makroökonomischen Indikator nichts Ungewöhnliches. Die Höhe der monierten Nachzahlung für das Vereinigte Königreich rührte daher, dass sich die Anpassungen im Rechenwerk auf viele Jahre bezogen und so größere Anteile



Thiess Büttner*

* Prof. Dr. Thiess Büttner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Erlangen-Nürnberg und ifo-Forschungsprofessor.

¹ In der gemeinsamen Erklärung von Parlament, Rat und Kommission vom Dezember 2013 ist der Auftrag beschrieben mit: »The Group will undertake a general review of the Own Resources system guided by the overall objectives of simplicity, transparency, equity and democratic accountability«.

passungen bei den Beiträgen erforderlich machten (vgl. hierzu Alfonso 2014).

Eigentlich folgt die Anpassung der EU-Beiträge an die Wirtschaftsleistung der Mitgliedsländer einem klaren Grundgedanken, wonach sich die Finanzierungslasten für die EU an einem Indikator der Wirtschaftsleistung ausrichten. Das BNE ist ein weltweit gängiges Maß der Wirtschaftsleistung der Einwohner eines Landes, dessen Ermittlung innerhalb Europas durch umfassende Vorschriften geregelt ist, die auch zwischen den Mitgliedstaaten der EU weitgehend vereinheitlicht sind. Es ist daher gewissermaßen ein Gebot der fairen Lastenteilung, dass sich Änderungen im BNE in den Finanzierungsbeiträgen niederschlagen, wie der damalige Haushaltskommissar Dominik 2014 in seiner Reaktion auf die Kritik Camerons hervorhob. Die Kritik führte aber immerhin dazu, dass der Europäische Rat noch im Dezember 2014 Regelungen für eine Stundung einführte.

Im Übrigen operierte das Finanzierungssystem auch während der Wirtschafts- und Eurokrise ohne größere Probleme und schaffte dabei auch einen deutlichen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Die erzielte Ausgleichswirkung bei den nationalen Budgets ist, gegeben die Größe des EU Budgets, beträchtlich (vgl. Büttner 2016). So stieg der nationale Finanzierungsbeitrag Deutschlands (ohne die traditionellen Eigenmittel), das bekanntermaßen eine vergleichsweise gute Wirtschaftsentwicklung aufwies, von etwa 18,9 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 26,1 Mrd. Euro je Einwohner im Jahr 2013. Der Beitrag des Krisenlandes Griechenland fiel im gleichen Zeitraum von etwa 2,1 Mrd. Euro auf etwa 1,8 Mrd.²

Bislang entzündete sich die Kritik am EU-Haushalt daher kaum an der Einnahmenseite, sondern in erster Linie an der Ausgabenseite.³ Hier gibt es seit langem die Kritik, dass ein sehr großer Teil des Budgets in Form von Transfers und Subventionen als mehr oder weniger verdeckte Form von Umverteilung an die Mitgliedsländer fließt. Noch immer fließen beispielsweise etwa 40% des Budgets in den notorischen Bereich der Agrarpolitik. Ein Großteil dieser Mittel wird für Direktzahlungen an Landwirte genutzt. In anderen Bereichen fließen aus dem EU-Haushalt Unterstützungszahlungen meist an Regierungen im Rahmen einer Vielzahl von Programmen. Nun ist die Zielsetzung der fiskalischen Umverteilung angesichts der großen Disparitäten in der EU nachvollziehbar. Transfers können auch als Seitenzahlungen eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu großen Gemeinschaftsprojekten zu sichern (vgl. hierzu Tabellini 2012). Allerdings werden die Transfers nicht als solche ausgewiesen, sondern in spezifische Programme verpackt, die bestimmte eigene Ziele verfolgen. Dies schafft Zielkonflikte und führt dazu, dass zweifelhafte Programme aufgelegt werden.

Auch der Bericht der HLGOR räumt Mängel auf der Ausgabenseite ein. Er betont, dass die EU bislang in Bereichen, in denen nationale Politik allein überfordert scheint, wie beispielsweise bei der internen und externen Sicherheit, wenig liefert. Aus dem EU-Budgethaushalt würden dagegen noch immer zu viele Projekte mit zweifelhaftem europäischem Mehrwert finanziert. Mit dem europäischen Mehrwert ist die aus der Finanzwissenschaft bekannte normative Sicht auf den öffentlichen Haushalt angesprochen, nach der sich jede Regierungsebene auf bestimmte öffentliche Aufgaben konzentrieren sollte. Verankert ist diese Sicht in Artikel 5 des AEUV, wonach die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, »[...] 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.«

Dieses Subsidiaritätsprinzip ist für die Kompetenzen in einem Staatsaufbau mit mehreren Regierungsebenen grundlegend. Ein Beispiel bieten Planung, Bau und Unterhalt von Straßen. Straßen für den innerörtlichen Verkehr werden von der Gemeinde bereitgestellt – Straßen für den Verkehr zwischen den Gemeinden eines Landes vom Bundesland. Verbindungen zwischen Bundesländern sind Aufgabe der nationalen Verkehrsplanung. Wenn indes transnationale Verkehrswege eine Koordination verschiedener Mitgliedstaaten erfordern, kann es sinnvoll sein, die Europäische Union mit dem Aufgabenfeld zu befassen. Die Kofinanzierung von Radwegen im Rahmen des regionalen Entwicklungsfonds ist demgegenüber kein Aufgabenbereich für die EU und damit ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip.⁴

Als Grund für den Mangel an europäischem Mehrwert im europäischen Haushalt identifiziert der HLGOR-Bericht die Fixierung der Mitgliedstaaten in den Budgetverhandlungen auf das Ziel, ihren »Nettosaldo« gegenüber der EU zu verbessern. Angesprochen ist damit die Differenz zwischen den zur Finanzierung des EU-Haushalts geleisteten Beiträgen und den aus dem Haushalt erhaltenen Transfers. Die Mitgliedstaaten versuchten, so die Überlegung, stets ein Maximum an Rückflüssen aus dem europäischen Haushalt zu erzielen, auch wenn im Ergebnis kein europäischer Mehrwert geschaffen wird. Mit dieser Kritik steht der Bericht nicht allein. Ähnlich argumentiert auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016), der allerdings feststellt, dass die Struktur des Haushalts auch durch die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten erklärt werden kann, Entscheidungskompetenzen über die Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter auf die Union zu übertragen.

² Im der aktuellen Budgetperiode von 2014 bis 2020 wird im Falle Griechenlands für 2015 ein nationaler Beitrag von nur mehr 1,2 Mrd. Euro veranschlagt. Für Deutschland sind 24,2 Mrd. Euro vermerkt.

³ So zum Beispiel der Sapir Report (2004).

⁴ Die Presse berichtete von Unregelmäßigkeiten bei der von der EU geförderten Errichtung eines 64 km langen Radwegs um den Transimeneschen See (vgl. Schiltz 2015). Für weitere Beispiele der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips siehe Wissenschaftlicher Beirat (2016) und Heinemann (2016).

Um der Zweckentfremdung des europäischen Haushalts für Projekte mit mangelndem europäischem Mehrwert zu begegnen, erscheint es naheliegend, am Budgetprozess anzusetzen. So schlagen Fuest, Heinemann und Ungerer (2015) unter anderem vor, die konkrete Budgetverhandlung im Rahmen der festgelegten Obergrenze dem gemeinsamen Entscheidungsverfahren zwischen EU-Parlament und EU-Rat zu überlassen. Dies würde den starken Einfluss der Mitgliedsländer auf die Mittelverwendung verringern. Der HLGOR-Bericht geht indessen einen ganz anderen Weg und schlägt eine Reform des Einnahmesystems vor. Die Kernproblematik besteht aus Sicht des HLGOR-Berichts darin, dass das Finanzierungssystem mit seinen nationalen Beiträgen die Mitgliedstaaten dazu verleitet, den EU-Haushalt als eine reine Verteilungsmaschine anzusehen. Eine Verbesserung wäre demnach zu erwarten, wenn das Eigenmittelsystem gespeist würde durch eine Art EU-Steuer.

Allerdings hat die EU keine eigenen Kompetenzen in der Erhebung von Steuern. Eine wirkliche Änderung hin zu einer eigenen Steuerquelle, die die EU-Steuer für ihre Bedarfe anpassen kann, würde die demokratische Verantwortlichkeit wesentlich verbessern, ist in der bestehenden EU-Verfassung aber nicht vorgesehen. Die Entscheidung, bestimmte Steuereinnahmen direkt in das Einnahmesystem einzuspeisen, würde daher lediglich dazu führen, dass diese Steuer von Mitgliedstaaten erhoben werden und dann entsprechende Beiträge an den EU-Haushalt fließen. Die Wirkung wäre also, dass die nationalen Beiträge im Rahmen der BNE-Eigenmittel durch einen anders bestimmten Beitrag ersetzt werden.

An dieser Stelle könnte man die Diskussion des Vorschlags des HLGOR-Berichts eigentlich beenden. Denn, geht man davon aus, dass das BNE ein umfassender Maßstab der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist, wäre eine andere Bemessung der Finanzierungsbeiträge ein Rückschritt bei dem Kriterium der Gerechtigkeit. Auch eine höhere Transparenz und Einfachheit wird so kaum zu erreichen sein, denn wie das Beispiel der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zeigt, führt das Anknüpfen an konkrete Steuereinnahmen in der Umsetzung zu erheblichen Problemen: Unterschiede in Steuersätzen, Ermäßigungen und Befreiungen führten hier zu erheblichen Schwierigkeiten in der Errechnung einer vergleichbaren Bemessungsgrundlage. Zudem wurde aus verteilungspolitischen Argumenten heraus eine Kappung bei der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage eingeführt. Bei den konkreten Finanzierungsinstrumenten, die im HLGOR-Bericht diskutiert werden, sind solche Probleme ebenfalls erwarten.

Trotz dieser Einschränkungen favorisiert der HLGOR-Bericht die Schaffung eines neuen Finanzierungsinstrumentes mit dem Argument, dass hierdurch unmittelbar ein europäischer Mehrwert geschaffen werden könnte. So diskutiert der Bericht unter anderem Umweltsteuern (eine CO₂-Steuer, eine Abgabe auf Mineralöl und eine Elektrizitätssteuer), was die

Umweltpolitik der Europäischen Kommission befördern würde, eine EU-Körperschaftsteuer, was den Vorschlag der Kommission für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage voranbringen würde, oder eine EU-Finanztransaktionssteuer, was vor dem Hintergrund zu erwartender Ausweichbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten für die Durchsetzung dieser Steuer förderlich wäre.

Was sich hier abzeichnet, ist keine Reform zur Verbesserung des EU-Finanzierungssystems, sondern nicht mehr als ein Ausgreifen der EU-Politik auch auf die Einnahmeseite des Budgets. Das ist aus politischer Sicht vielleicht nachvollziehbar, denn in den angesprochenen Politikbereichen könnte die EU neuen Schwung gebrauchen. Das gilt für die Umweltpolitik mit dem darniederliegenden Emissionshandel, für den stockenden Harmonisierungsprozess bei den Unternehmenssteuern oder für die Versuche, eine Finanztransaktionssteuer einzuführen.

Bei allen diesen steuerbezogenen Einnahmequellen werden die Mitgliedsländer in einem reformierten Einnahmesystem auch weiterhin ihre Finanzierungsbeiträge zum Haushalt leisten, die dann eben nach Maßgabe der Steuer oder steuerlichen Bemessungsgrundlage bestimmt werden. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass die Fixierung auf die Nettosalde überwunden wird. Denn Finanzierungsbeiträge sind ebenso Bestandteil der Nettosalde wie die Transfers. Für die Länder, die bei den angesprochenen Einnahmequellen im Vergleich zu den BNE-Eigenmitteln höhere Beiträge leisten müssten, ergibt sich die Frage nach der Kompensation. Von daher wäre damit zu rechnen, dass auch nach Austritt des Vereinigten Königreichs neue Rabatte ausgehandelt werden müssten, was aber im Zweifel besser wäre, als neue Programme zu erfinden, um die Verteilung über die Ausgabenseite zu korrigieren.

Ansichts der erheblichen Herausforderungen, vor denen die Union steht, scheint es wenig ratsam zu sein, sich in den vorgeschlagenen Umbau des Einnahmesystems zu stürzen und sich auf die Reform der EU-Ausgaben zu konzentrieren. Sinnvoll erscheint es lediglich, die obsoleten Mehrwertsteuer-eigenmittel aufzugeben und sich auf die traditionellen Eigenmittel und die bewährten BNE-Eigenmittel zu beschränken, wie es der Wissenschaftliche Beirat (2016) empfiehlt. Neben Einfachheit, Transparenz und Gerechtigkeit spricht auch dafür, dass die BNE-Eigenmittel durchaus einen europäischen Mehrwert aufweisen, indem sie nämlich die Einnahmen in den nationalen Haushalten bei Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung stabilisieren.⁵

⁵ Allerdings sieht der HLGOR-Bericht diesen Aspekt nicht. So heißt es auf S. 38 im Bericht »Focus on European Added Value: there is no link between GNI-based own resource and EU policies.« Diese Aussage ist auch angesichts der Priorität des Wachstums in der offiziellen EU-Politik bemerkenswert.

Literatur

Büttner, T. (2016), »EU Funding System and Smoothing of Member States' Revenues«, *The Future of EU-Finances*, 33.

D'Alfonso, A. (2014), »Annual revision of national contributions to the EU budget«, *European Parliament Briefing*, November 2014, PE 542.161, 5.

Fuest, C., F. Heinemann und M. Ungerer (2015), »Reforming the financing of the European Union: A proposal«, *Intereconomics* 50(5), 288–293.

Heinemann, F. (2016), »Strategies for a European EU Budget by Friedrich Heinemann«, *The Future of EU-Finances*, 91.

HILGOR (2016), *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brüssel.

Sapir, A. et al. (2004), *An agenda for a growing Europe: the Sapir report*, Oxford University Press, Oxford.

Schiltz, C.B. (2015), »Hunderte Förderprogramme der EU sind illegal«, *Die Welt*, 18. Januar.

Tabellini, G. (2002), »The assignment of tasks in an evolving European Union«, *CEPS Policy Brief* (10).

Wissenschaftlicher Beirat (2016), *Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.



Michael Broer*

Die EU und ihre Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen – Theorie und Wirklichkeit

Aktuelle Situation des EU-Haushalts

Aufgrund der Volksabstimmung im Juni 2016 wird mit Großbritannien in absehbarer Zeit ein Nettozahler aus der EU austreten. Dies wird Folgen für die EU-Finzen und den EU-Haushalt haben, wobei sich diese Folgen möglicherweise erst beim nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU ergeben werden, der von 2021 bis 2027 gelten wird. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass im Gegensatz zur mittelfristigen Finanzplanung des Bundes der MFR der EU als vollzugsverbindlich anzusehen ist; er determiniert somit weitgehend die Ausgaben und auch die Einnahmen für den relevanten Zeitraum. Für den kommenden MFR sind zwei extreme Szenarien möglich: Bei einem weitgehend unveränderten Haushaltsvolumen wird die finanzielle Belastung eines jeden Landes steigen. Dies wäre aus Sicht der verbleibenden Nettozahler sicherlich problematisch, da sich ihre finanzielle Position, der Saldo aus geleisteten und empfangenen Zahlungen, weiter verschlechtern würde. Würde der Nettobeitrag Großbritanniens in Höhe von 11,5 Mrd. Euro (2015) auf die EU-Staaten aufgeteilt, so könnten sich allein für Deutschland zusätzliche Zahlungen in Höhe von 2,5 bis 3 Mrd. Euro jährlich als Folge des geplanten Austritts Großbritanniens aus der EU ergeben (vgl. Kafsack, 2016). Alternativ könnten die zu zahlenden Mitgliedsbeiträge der Länder unverändert bleiben, dann müssten die Auszahlungen und damit das EU-Budget sinken.

Im Zusammenhang mit dem geplanten Austritt Großbritanniens aus der EU stellt sich die Frage, ob es neue Wege bei der Finanzierung des EU-Haushalts geben soll und welche Belastungswirkung in diesem Zusammenhang bei den einzelnen Mitgliedstaaten und damit auch der jeweiligen Be-

* Prof. Dr. Michael Broer lehrt an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaft, Wolfsburg.
Der Verfasser dankt Horst Zimmermann und Klaus-Dirk Henke für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen.

völkerung auftreten. Dabei ist zu beachten, dass im Rahmen des EU-Haushalts bisher – und Änderungen sind in der kurzen Frist noch nicht absehbar – die Ausgaben festgelegt werden und die Einnahmen so anzupassen sind, dass die Ausgaben gedeckt sind. Eine Änderung der Einnahmenstruktur würde somit zumindest in einem ersten Schritt keine Auswirkung auf das Einnahmenvolumen und damit die finanzielle Autonomie der EU haben.

Ein neuer Vorschlag zu einer Reform der Einnahmenstruktur der EU liegt vor. Es handelt sich um eine Ausarbeitung einer Hochrangigen Gruppe unter Führung des ehemaligen EU-Kommissar Mario Monti (FUTURE FINANCING OF THE EU 2016). In dem Bericht werden verschiedene Möglichkeiten analysiert, der EU eigene Einnahmen zu übertragen, z.B. in Form einer Steuer auf den CO₂-Ausstoß. Dabei wird betont, dass durch diese Einnahmen die Belastung der Bürger nicht steigen, sondern allein die Einnahmenstruktur der EU verändert werden soll. Weiterhin soll die EU nicht autonom über die Steuer und deren Ausgestaltung bzw. Höhe bestimmen dürfen. Das Einnahmenvolumen der EU würde also wie bisher bestimmt werden.

Worin allerdings der Vorteil einer so veränderten Einnahmenstruktur liegen soll, ist auf den ersten Blick unklar. Sinnvoll kann dieser Ansatz dann sein, wenn in der langfristigen Perspektive eine Steuerautonomie der EU bzw. zumindest eine Steuersatzautonomie angestrebt wird. Eine solche Entscheidung geht aber über die Fragen der Einnahmenstruktur hinaus. Vorher müssten grundlegende Fragestellungen geklärt werden. Welche Aufgaben soll die EU zukünftig übernehmen (vgl. EU-Kommission 2017)? Welche Ausgaben sind mit der Aufgabenwahrnehmung verbunden? Wie sollen die benötigten Einnahmen zur Verfügung gestellt werden? Erst wenn über diese Fragen für die Zukunft entschieden ist, kann auch zielführend über die Einnahmenstruktur diskutiert werden. Bei einer solchen Diskussion kann sich dann zeigen, dass ggf. die rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. die EU-Verfassung angepasst werden müssen, um gewünschte Einnahmensegmente (z.B. Steuern) überhaupt zu ermöglichen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 2016a).

Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen einer überstaatlichen Ebene aus Sicht des Fiscal Federalism

Bei der ökonomischen Theorie des Föderalismus geht es um die zweckmäßige Verteilung der Aufgaben zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften (vgl. Oates 1972). Dieser Ansatz kann nicht nur bei der Aufgabenzuweisung zwischen den Ebenen in einem föderalen Staat (Bund, Land und Kommunen) verwendet werden, sondern auch für die Aufgabenverteilung auf kommunaler Ebene zwischen Kreisen und Gemeinden (vgl. Broer 2016). Im Folgenden steht die Zuteilung der Aufgaben zwischen unabhängigen Staaten und

übergeordneten Institutionen wie der EU im Vordergrund. Demnach würde die EU solche Aufgaben wahrnehmen, die einen mitgliedstaatenübergreifenden oder besser noch einen EU-weiten Nutzerkreis aufweisen. Es handelt sich der Theorie nach um EU-weite öffentliche Güter oder um Güter, die mit entsprechenden grenzüberschreitenden Spillover- bzw. Überschwappeffekten verbunden sind. Zu solchen Aufgaben bzw. Gütern gehören im EU-Binnenmarkt aufgrund der vier Freiheiten (freier Güter-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) und der fehlenden Grenzkontrollen zwischen den Staaten u.a. eine abgestimmte Asylpolitik, eine Sicherheitspolitik gegen äußere und innere Bedrohungen und eine Energiepolitik (vgl. Sachverständigenrat 2016). Hingegen gehört eine Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mit einer gemeinsamen EU-weiten Arbeitslosenversicherung eher nicht zu diesem Typ an Aufgaben (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2016b).

Finanziert werden könnten die mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Ausgaben bei Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit der europaweiten Güter und Dienste über Steuern. Dabei sollte gelten, dass der Kreis der Entscheider möglichst dem der Zahler und auch dem der Nutzer der Güter entspricht (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz; vgl. Olson 1969). Nur dann ist aus theoretischer Sicht gesichert, dass die Bürger zwischen den Nutzen dieser Güter und den Entzugseffekten aufgrund der dazu aufzubringenden finanziellen Mittel wählen können. Bei fehlender fiskalischer Äquivalenz besteht die Gefahr, dass das öffentliche Leistungsangebot vom Optimum abweicht.

Diese Steuern könnten Bemessungsgrundlagen aufweisen, die hochmobil sind und somit leicht über die Landesgrenzen einzelner Mitgliedstaaten verlagert werden könnten oder deren negative Auswirkungen nicht an Landesgrenzen halt machen (vgl. FUTURE FINANCING OF THE EU 2016). Beispiele für solche Bemessungsgrundlagen und die damit verbundenen Steuern könnten die Körperschaftsteuer oder CO₂-bezogene Steuern sein. Durch eine EU-weite Besteuerung würde eine Verlagerung der Gewinne in andere Mitgliedstaaten erschwert und würden die negativen externen Effekte besser berücksichtigt werden können.

Tatsächliche Aufgaben und Ausgaben der EU

Auch wenn die Aufgaben der EU weniger ausgabenintensiv als die der Mitgliedstaaten sind, müsste die Finanzierung der europaweiten öffentlichen Güter einen hohen Anteil am Gesamtbudget der EU aufweisen. So sieht es auch die Kommission, nach deren Ansicht der EU-Haushalt entsprechend des Subsidiaritätsprinzips nicht dazu gedacht ist, »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 gemeinsa-

men Finanzierung aus dem EU-Haushalt durchgeführt werden können« (EU-Kommission 2011).

Diesem Anspruch, der sich im europäischen Mehrwert der Ausgaben spiegeln soll, wurde der EU-Haushalt weder in der Vergangenheit (vgl. Broer 2013) noch in der Gegenwart gerecht. So zeigt sich für den Haushalt der EU im Jahr 2015 bei den Ausgabenpositionen, dass dieser EU-weite Zusammenhang nur in Ausnahmefällen besteht. Vorgesehen sind z.B. Ausgaben in den Bereichen »Global Europe« sowie »Security and Citizenship« in Höhe von 7,6 Mrd. Euro bzw. 2,0 Mrd. Euro. Diese Aufgaben dürften starke Überschwapp-effekte aufweisen, da u.a. auch Entwicklungspolitik sowie Heranführungshilfen für Beitrittskandidaten hierunter fallen, Aufgaben also, von denen alle Mitgliedstaaten profitieren. Bei Gesamtausgaben im Jahr 2015 in Höhe von rd. 142 Mrd. Euro sind dies zusammen rd. 6,8%, die auf Aufgaben entfallen, die von einer die Mitgliedstaaten übergreifenden Institution wahrgenommen werden sollten. Im Gegensatz dazu entfallen 2015 noch immer jährlich über 43 Mrd. Euro, dies sind rd. 30% der Gesamtausgaben, allein auf »Market related expenditures and direct payments« im Bereich der Agrarpolitik (vgl. EU-Kommission 2016). Bei diesen Ausgaben handelt es sich aber weder um solche für EU-weit nutzbare Leistungen noch um solche mit einem staatenübergreifenden Nutzerkreis, so dass eine theoretische Begründung für das »Hochziehen« dieser Aufgabenwahrnehmung von der Ebene der Einzelstaaten auf die Ebene der EU fehlt (vgl. Heinemann 2016). Tatsächlich handelt es sich bei der Agrarpolitik eher um eine auf politischem Konsens beruhende Politik der Einkommenssicherung, die eigentlich eine Aufgabe der Mitgliedstaaten ist. Berechnungen deuten auf einen Anteil von rd. 20% bezogen auf alle Ausgaben hin (vgl. Blankart, Kirchner, 2003), bei dem ein europäischer Mehrwert vorhanden ist. Letztlich stimmen Anspruch und Wirklichkeit bei den Ausgaben bezüglich eines europäischen Mehrwerts bzw. EU-weiter öffentlicher Güter und ihrer Finanzierung nicht überein.

Folgerungen für die Einnahmenstruktur des europäischen Haushalts

Da die EU weder ausschließlich noch wenigstens überwiegend europaweite Aufgaben wahrnimmt, ist es auch nicht erforderlich, dass sich diese Institution mittels eigener Einnahmen finanziert, die ihr nach der Ökonomischen Theorie des Föderalismus zugestanden hätten. Werden im großen Umfang Ausgaben getätigt, die einen direkten Vorteil für einzelne Mitgliedstaaten aufweisen, so sollten diese Mitgliedstaaten über eine beitragsähnliche Einnahmenquelle zur Finanzierung herangezogen werden. So erfolgt auch die Finanzierung internationaler Organisationen. Allerdings hat die EU sicherlich einen weitergehenden Entwicklungsstand erreicht (vgl. Zimmermann, Henke und Broer 2017).

Vor diesem Hintergrund und dem geplanten Austritt Großbritanniens aus der EU bieten sich unterschiedliche Reformschritte bei der Art der Mittelaufbringung für den EU-Haushalt an. Allerdings geht es aufgrund der Ausgabenstruktur des EU-Haushalts nicht um den Weg in Richtung einer wie auch immer gearteten direkten Beteiligung der EU am Aufkommen einzelner Steuern. Es geht eher darum, die Systematik und die Transparenz des Einnahmensystems zu erhöhen. So könnten die Mehrwertsteuereigenmittel und die damit verbundenen Rabatte abgeschafft werden. Letztere waren Ergebnisse politischer Verhandlungen. Als eigene Einnahmen der EU blieben dann nur noch die Zölle (inkl. Agrar- und Zuckerabgaben) sowie die BNE-Mittel als wichtigste Einnahmen. Das BNE gilt als Indikator für die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2016a). Insofern bietet es sich als Maßstab für die Zahlungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Finanzierung einer Institution an, die noch keine eigenständige föderale Ebene ist, aber mehr als eine internationale Organisation darstellt.

Gegen eine direkte Beteiligung der EU am Aufkommen einer Steuer und gegen eine EU-Steuer spricht bisher auch die fehlende demokratische Legitimierung. Während in Deutschland etwa die Bevölkerung in dem Falle, dass sie unzufrieden mit der Politik der Regierung ist, die Parteienzusammensetzung im Bundes- oder Landtag beeinflussen kann, um somit eine gewisse Politik zu sanktionieren, ist dies auf europäischer Ebene bisher nicht möglich. Im Vergleich zu einer parlamentarischen Demokratie sind die Befugnisse des EU-Parlaments deutlich schwächer. So sieht es auch das Bundesverfassungsgericht. Es hat zweimal Klagen kleinerer Parteien gegen die Sperrklauseln bei der Wahl zum Europaparlament, die bei der Wahl zum Bundestag der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments dient, stattgegeben. Denn die Einschätzung, »dass das Europäische Parlament mit dem Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werde, kann sich nicht auf ausreichende tatsächliche Grundlagen stützen und trägt den spezifischen Arbeitsbedingungen des Europäischen Parlaments sowie seiner Aufgabenstellung nicht angemessen Rechnung« (Bundesverfassungsgericht, 2011). »Es ist nämlich bereits in tatsächlicher Hinsicht nicht konkret absehbar, dass die angestrebte politische Entwicklung ohne eine Sperrklausel im deutschen Europawahlrecht zu einer Funktionsbeeinträchtigung des Europäischen Parlaments führen könnte« (Bundesverfassungsgericht, 2014).

Erst wenn sich die EU vermehrt Aufgaben mit einem »europäischen Mehrwert« zuwendet und entsprechend den Anteil der Ausgaben der Bereiche »Global Europe« sowie »Security and Citizenship« an den Gesamtausgaben deutlich steigert, gewinnt der Gedanke einer wie auch immer gearteten EU-Steuer an Bedeutung.

Literatur

Blankart, C.B. und C. Kirchner. (2003), »The deadlock of the EU budget: An economic analysis of ways in and ways out«, CESifo Working Paper Nr. 989.

Broer, M. (2013), »Der europäische Haushalt bis 2020: Anspruch und Wirklichkeit«, *Wirtschaftsdienst* 93(1), 39–45.

Broer, M. (2016), »Möglichkeiten der Ermittlung der optimalen Größe bei Kreisgebietsreformen«, *der gemeindehaushalt* 117(11).

Bundesverfassungsgericht (2011), Urteil des Zweiten Senats vom 09. November 2011 – 2 BvC 4/10 – Rn. (1-160),

Bundesverfassungsgericht (2014), Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 – Rn. (1-116).

Europäische Kommission (2011), Ein Haushalt für »Europe 2020«, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2011) 500 endgültig, vom 29. Juni, Brüssel.

Europäische Kommission (2016), *EU budget 2015 – Financial report*, Brüssel.

Europäische Kommission (2017), *WEISSBUCH ZUR ZUKUNFT EUROPAS – Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*, Brüssel.

FUTURE FINANCING OF THE EU (2016), *Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brüssel.

Heinemann, F. (2016), »Strategien für einen europäischen EU-Haushalt«, in: T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), *Die Zukunft der EU-Finzen*, Arbeitspapiere im Rahmen des BMF – Forschungsvorhabens fe 1/14, Köln, 109–128

Kafsack, H. (2016), »Deutschland überweist das meiste Geld an Brüssel«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. August, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/deutschland-zahlt-am-meisten-in-den-eu-haushalt-14378202.html>, aufgerufen am 7. März 2017.

Oates, W. E. (1972), *Fiscal federalism*, Taylor & Francis, Ltd., New York.

Olson, M. Jr., (1969), »The Principle of »Fiscal Equivalence«: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government«, *American Economic Review – Papers and Proceedings* 59, 479–487.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), »Zeit für Reformen«, *Jahresgutachten 2016/17*, Wiesbaden.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016a), *Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken*, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016b), *Zwischen Fiskalunion und fiskalpolitischer Eigenverantwortung: Zum Vorschlag einer europäischen Arbeitslosenversicherung*, Berlin.

Zimmermann, H., K.-D Henke und M. Broer (2017), *Finanzwissenschaft*, 12. Aufl. (in Druck), Vahlen, München.



Clemens Fuest*

Reforming the EU Budget: Small changes can bring considerable improvements

A reform of the EU financing system needs to be designed in the context of the existing institutional setup

A reform of the financing of the EU needs to take into account that the institutional framework of the EU budget currently has a number of particular features which make it unique and different from the institutional basis of budgets at the national or local level:

- The EU Parliament has no power to tax and it cannot change the size of the EU budget. Decisions about the budget are subject to a unanimous decision of the member states.
- There is a fixed ceiling on EU spending.
- The EU budget cannot be financed by debt.
- Changes in revenue from individual own resources do not imply changes in what citizens ultimately contribute to the budget. Instead a residual instrument for balancing the budget is needed. This is an important function of the gross national income (GNI) resources but not the only one.

As long as this institutional setup is preserved, the scope for reforms of the revenue instruments, in particular the scope for introducing anything resembling an EU tax, which establishes a more direct link between citizens and the EU budget, is limited. This would be different if the institutional setup of the EU was changed into a more federalist structure, with a parliament that does have taxing powers and no fixed ceiling for EU spending. Whether or not such a step is desirable is a very fundamental political question. Currently no plans for such a fundamental change are on the table.

* Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Small changes of the existing system can bring considerable improvements

The reform of the EU financing system should be guided by the following criteria: it should provide reliable and sufficient funds for the EU budget. It should be characterized by fairness in the distribution of the financing burden, efficiency (minimizing tax distortions and administration costs), transparency and simplicity and democratic accountability.

In the current institutional setup a reform that would improve the financing system of the EU in the light of these criteria would be straightforward:

- Abolish the current value-added tax (VAT) own resource. It share the disadvantage of having no direct link to the citizens and it is inferior to the GNI resources because it is much less transparent and less fair because the (adjusted) VAT base is a poor indicator of ability to pay.
- Abolish the current, overly complicated system of national rebates and replace it by a simpler and more transparent one.

Essentially, this would lead to a simple revenue system with total operating revenue (TOR), GNI and rebates. The GNI resources could be reformed if there is agreement on doing so. For instance, the contributions of each member states do not need to be proportional to GNI. The system could be progressive or regressive if this is what is wanted politically.

This reform would lead to a revenue system which, in the light of the criteria mentioned above, is superior to the existing system. GNI resources are reliable and stable and by definition sufficient to fund the budget. There are strong mechanisms to make sure that each member states makes the due payments without delays. The reform would lead to a fairer system because GNI is the best available indicator of ability to pay of member states, much better than the VAT own resource. How member states translate their GNI contribution into a fair burden distribution at the level of individual citizens is something they can decide, in line with the principle of subsidiarity. A greater weight of GNI contributions would also enhance efficiency because minimizing the distortionary effects of taxation and administering taxes effectively requires different tax structures in the different member states. GNI contributions are also simpler and more transparent than other own resources, enhancing democratic accountability. Finally, one should note that GNI resources can easily be adjusted by the member states if new tasks for the EU arise that require additional financing.

In some areas of taxation coordination and harmonization can be useful, for instance, by improving the functioning of the European internal market, but tax coordination and the creation of revenue sources for the EU budget are separate issues.

The reform sketched above would also increase the simplicity and the transparency of the existing system because the calculation of the current VAT resource is unnecessarily complicated. Democratic accountability would also be improved because the simpler system would be understood more easily by members of the national parliaments who are ultimately responsible for making the funds available to the EU budget and for members of the European Parliament, who are also involved in the budgetary process.

The problem of 'juste retour' and a lack of spending on EU wide public goods: A reform of the budgetary process determining the spending structure is needed

The key objection to a reform that would be limited to extending the role of GNI contributions is that such a reform would not tackle the most important weakness of the existing EU budget: The fact that a large part of the budget is spent on items that do not generate added value.

In principle it is correct that member states require a 'juste retour' from the EU for their citizens. Every country and every citizen should get more from the EU than what they pay for it because if that was not the case no added value would be created. But this »juste retour« should take the form of a provision of EU wide public goods, not a monetary return measured by net fiscal balances. Returns in the form of net balances can only be a zero sum game.

As long as a large part of the EU budget is dedicated to projects with local but no border crossing or EU wide benefits, it has to be expected that the member states will put a lot of emphasis on net fiscal balances, and budget negotiations will be perceived as a zero sum game, partly for good reasons, and will be dominated by distributional conflicts. If the decision making process regarding the structure of spending could be changed so that spending on EU wide public goods dominates the budget, the focus on net balances would be crowded back. There will always be conflicts, discussions and tough negotiations about burden sharing but that is part of any democratic system.

How can the focus of the EU budget be shifted to spending that generates more value added? This cannot be achieved on the revenue side of the budget. Replacing GNI contributions by other own resources would not change the incentives of individual member states to channel as spending as they can to their own countries. Achieving more value added in the EU budget requires a reform on the **spending side** of the budget. A reform of the budgetary process is needed, which reduces the bias of spending on projects reflecting narrow national self-interest of individual member states and which creates better incentives for spending on EU wide public goods and items that create added value. Ways to

achieve this are an increase in cofinancing in regional and structural policies and possibly also in Common Agricultural Policy (CAP) spending, pre-defined net balances or a larger influence of the European Parliament over the structure of spending.

Are additional own resources needed?

GNI contributions have the considerable advantage of being a transparent, stable and predictable source of revenue. Other advantages are that they lead to a fair burden sharing between the member states because GNI is a good indicator of ability to pay. In addition, GNI contributions allow member states to finance their contribution to the EU budget as they see fit, taking into account particularities of their tax systems and their administrative capacities. In so far the GNI contributions are in line with the subsidiarity principle.

But GNI contributions also have shortcomings. Most importantly, there is no direct link to the citizens. EU citizens cannot directly identify taxes they pay to finance the EU budget, and there is no transparent link between changes in the tax burden and changes in EU spending.

Unfortunately this is an unavoidable consequence of the current institutional setup, in particular the fact that there is a ceiling on the size of the EU budget and no debt financing. If there was a tax flowing directly into the EU budget, changes in this tax would not reflect that citizens pay more or less to the EU budget because these changes would be offset by changes in GNI contributions, which the citizens ultimately pay as well. Therefore introducing an EU own resource with the objective of raising awareness of citizens for the link between taxes they pay and spending of the EU would even be misleading – changes in the own resource revenue would be neutralized by GNI contributions, they would not be an indicator of how much citizens contribute to the EU budget.

The expectation that a reduction of the share of GNI resources would make member states put less emphasis on net balances is unconvincing. Since most own resources would imply a burden sharing among member states which is less in line with ability to pay than the GNI resource it is likely that the narrow focus on net fiscal balances would intensify. For instance, the fact that most of the financial transactions tax proposed by the EU would fall on economic activity in countries with large financial sectors, like the UK, the Netherlands, Belgium and Luxemburg, makes it a tax that would intensify complaints about an unfair burden sharing.

Another argument brought forward to justify new own resources is tax coordination and the link of tax coordination to EU policies like the completion of the European Internal

Market. But taxes can be coordinated without using their revenue for the EU budget.

Conclusions

In the current institutional setup of the EU the following reform of EU finances would bring significant improvement:

- Abolish the current VAT own resource. It shares the disadvantage of having no direct link to the citizens and it is inferior to the GNI resources because it is much less transparent and less fair because the (adjusted) VAT base is a poor indicator of ability to pay.
- Abolish the current, overly complicated system of national rebates and replace it by a simpler and more transparent one.
- Reform the budgetary process with the objective to increase the share of spending on items that generate European added value.

If the institutional framework of the EU changes towards a system where fiscal sovereignty is shared between the national and the European level, the situation would change fundamentally, and funding of the EU budget should be based on taxes, not own resources which are, essentially, contributions by the member states. But in the current political climate it seems that this is a vision for the more distant future.



Christian Waldhoff*

Stärkung der Einnahmenautonomie als Zukunft der EU-Finzen?

Bei Überlegungen zur Reform der EU-Finanzierung stellt sich zunächst die grundlegende Frage, ob es derzeit möglich wäre, der EU eigene Besteuerungsbefugnisse zu übertragen. EU-Organen forcieren derartige Bestrebungen: Zum einen, weil sie der in der Tat leidigen sog. Nettoszahlerdiskussion entgegen wollen, zum anderen, um die finanzwirtschaftlichen Restriktionen, die das derzeitige Finanzierungssystem besitzt, abzuschütteln.

Bei der Darstellung des juristischen Rahmens für eigene EU-Steuern werden im Folgenden zwei Fragen unterschieden: Bestehen im primären Unionsrecht, d.h. in EUV und AEUV, bereits Kompetenzen, damit die EU eigene Steuern erheben kann? Könnten und sollten solche Kompetenzen durch Vertragsänderungen eingeführt werden?

Was sind eigene EU-Steuern?

Aus Gründen terminologischer Klarheit soll vorab geklärt werden, was unter »eigenen Steuern der EU« verstanden wird: In einem engeren Sinne sollen darunter nur solche Steuern gefasst werden, bei denen die Union sowohl die Rechtssetzungs- als auch die Ertragskompetenz besitzt. Auf die Verwaltungshoheit kommt es nicht an – ebenso wenig wie in bundesstaatlichen Zusammenhängen.¹ Es ist auch wenig sinnvoll, auf Harmonisierung beruhende nationale Steuern als EU-Steuern zu bezeichnen, denn hier bleiben Teile der Rechtssetzungshoheit sowie die Ertragskompetenz beim jeweiligen Mitgliedstaat. Die weitgehend harmonisier-

te Umsatzsteuer fällt somit nicht darunter: Die Rechtssetzungshoheit liegt hier – trotz der zahlreichen Mehrwertsteuererrichtlinien – nach wie vor bei den Mitgliedstaaten; zudem ist die Umsatzsteuer als Basis eines der Eigenmittel zwar auch an der EU-Finanzierung beteiligt, dies ist jedoch nicht mit finanzverfassungsrechtlicher Ertragshoheit zu verwechseln. Eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage bei den Unternehmenssteuern wäre somit ebenfalls nicht erfasst. Auch die Frage, ob die EU ihre Mitgliedstaaten auf der Harmonisierungsgrundlage zwingen kann, eine Steuer, etwa eine sog. CO₂-Steuer oder eine Finanztransaktionssteuer zu erheben, bleibt ausgeklammert. Ein expliziter Ausweis desjenigen Anteils an den mitgliedstaatlichen Steuern im einzelnen Steuerbescheid, der für die Finanzierung der Union verwendet wird, ist nicht gleichbedeutend mit der Einführung einer EU-Steuer im hier verstandenen Sinne.

Bestehende eigene EU-Steuern

Eigene Besteuerungsbefugnisse der EU – im hier zugrunde gelegten Sinne – bestehen hinsichtlich der Zolleinnahmen im Rahmen der durch die Art. 28 ff. AEUV aufgerichteten Zollunion. Sowohl die Zollrechtsetzungs- als auch die Zollertragshoheit sind in der Hand der Union. Darüber hinaus finden sich eigene Besteuerungsbefugnisse nur in unbedeutenden Randbereichen: Bis zu ihrem Aufgehen in die seinerzeitige EG nach 50 Jahren wurde auf der Grundlage der Art. 49, 50 EGKSV die sog. Montanumlage (EGKS-Umlage) erhoben; seit je besteuerten die Gemeinschaften und besteuert die Union ihre Bediensteten selbst. Diese EU-Steuer dient jedoch nicht primär der Finanzierung der Union, sondern stellt ein Korrelat dar, um die aus ganz anderen Gründen vorgenommene Freistellung der EU-Beamten von mitgliedstaatlichen Steuern auszugleichen.

Vorhandene Kompetenzgrundlagen für weitere EU-Steuern?

Die Union besitzt, wie gerade dargelegt, nur ganz begrenzte echte Besteuerungsbefugnisse. Im Übrigen bestehen konsequente Einstimmigkeitserfordernisse im Finanzbereich, die die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringen. Unseres Erachtens ist von einem Vorbehalt des primären Unionsrecht auszugehen, d.h. wesentliche Veränderungen der Finanzierung der Union können nicht durch Sekundärrecht vollzogen werden. Damit stellt sich die Frage, welchen Rahmen das derzeitige, auf Art. 311 AEUV basierende Eigenmittelsystem bietet. Konkret: Könnte nach den Regeln, nach denen ein neuer Eigenmittelabschluss geschaffen wird, d.h. bei Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten, auch ein steuerbasiertes Eigenmittelsystem eingeführt werden? Das ist erstaunlich wenig erörtert und juristisch umstritten. Art. 311 AEUV stellt keine generelle Kompetenzgrundlage für die sekundärrechtliche Einführung

* Prof. Dr. Christian Waldhoff ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

¹ Zu bedenken sind indes mögliche Fehlanreize für die Steuererhebung der Mitgliedstaaten, wenn lokale Aufkommen unter Kosten lokal erhoben, aber mehrheitlich weitergereicht werden müssen. Bei den derzeitigen BNE-Eigenmitteln entsteht dieses Problem nicht.

von EU-Steuern dar.² Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die EU über Art. 311 Abs. 1 AEUV nicht die Kompetenz-Kompetenz hinsichtlich ihrer Finanzierung erhält.³ Die Frage ist nur, ob ein neuer Eigenmittelbeschluss solche Steuern als neues Eigenmittel einführen könnte. In Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV wird ausgeführt, dass in einem Eigenmittelbeschluss auch neue Eigenmittel eingeführt und bestehende abgeschafft werden können. Die Frage spitzt sich damit darauf zu, ob auch EU-Steuern mit eigener Rechtssetzungs- und Ertragshoheit dazu zählen. Grundsätzlich wäre dies denkbar.⁴ Ein Numerus clausus von Eigenmittelarten besteht nicht.⁵ Der Eigenmittelbegriff ist im Kern formell, nicht materiell zu verstehen.⁶ Eine Schranke ergibt sich freilich daraus, dass jeder Eigenmittelbeschluss seinen Rechtscharakter daraus bezieht, dass er an die Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten gebunden ist, Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV. Damit handelt es sich um eine besondere Art primären Unionsrechts, die Mitgliedstaaten bleiben »Herren der Verträge«. Die periodisch erlassenen Eigenmittelbeschlüsse ändern daran grundsätzlich nichts. Anders ausgedrückt: Führte man in einem Eigenmittelbeschluss eine echte EU-Steuer im hier dargelegten Sinn ein, bliebe diese gleichwohl unter dem einstimmigen Vorbehalt der Mitgliedstaaten, brächte der EU keine wirkliche Finanzautonomie.⁷ Eine vollständige Umstellung auf die Finanzierung durch eigene Steuern, die nicht mehr der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfen, wäre demgegenüber auf der Grundlage der bestehenden Verträge nicht möglich, da es sich um eine Umgehung des klar in Art. 311 AEUV zum Ausdruck kommenden Finanzierungskonzepts handelt: »Neben Art. 311 AEUV gibt es keine Norm im Primärrecht, die allein der Mittelbeschaffung dient.«⁸ Zusammengefasst: Unseres Erachtens könnten zwar EU-Steuern als einzelne Eigenmittel implementiert werden, die Mitgliedstaaten können sich jedoch nicht auf diesem Wege ihres letzten Wortes in Angelegenheiten der Finanzierung der EU begeben.

Ausführlicher im Schrifttum diskutiert wurde die Frage innerhalb des geltenden Primärrechts, welches Ausmaß die »sonstigen Einnahmen« i.S.v. Art. 311 Abs. 2 AEUV neben den Eigenmitteln haben dürfen. Denkbare wäre eine EU-Steuer auf einer Sachkompetenzgrundlage oder durch Änderung des Primärrechts einzuführen – jeweils mit dem Zweck der Haushaltsfinanzierung. In diesem Zusammen-

hang wird zu Recht auf eine deutliche Präferenz der Verträge für die Finanzierung durch Eigenmittel festgestellt. Sonstige Einnahmen sind nur auf der Grundlage von konkreten Sachkompetenzen in den Verträgen möglich und dürfen dann auch in den EU-Haushalt fließen. Eine Quantifizierung ist hier – wie stets – freilich schwierig.⁹ Das bedeutet zugleich, dass der Sach- und nicht der Finanzierungszweck im Vordergrund stehen muss.¹⁰

Davon nicht betroffen ist unter Geltung der derzeitigen Verträge die Einführung von EU-Steuern zur Erreichung spezieller sachpolitischer Ziele, wie dies etwa Art. 192 Abs. 2 lit. a AEUV für die Umweltpolitik vorsieht. Nicht abschließend geklärt erscheint, ob die Erträge derartiger Abgaben auch zur EU-Finanzierung herangezogen werden dürften. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass der Lenkungszweck auch bei mitgliedstaatlicher Ertragshoheit erreicht werden könnte. In jedem Fall müsste die primäre Motivation umweltpolitischer Art bleiben und dürfte der Umfang derartiger Erträge, die durch die Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten sanktionierte Eigenmittelobergrenze nicht sprengen.

Die Legitimationsfrage als integrationspolitischer Grund für die begrenzten Besteuerungskompetenzen: No taxation without representation oder no representation without taxation?

Nachdem im vorherigen Abschnitt herausgearbeitet wurde, dass der AEUV keine Kompetenz für die Einführung einer EU-Steuer enthält, über die ohne einstimmige Mitwirkung der Mitgliedstaaten verfügt werden kann, bleibt zu untersuchen, ob die Verträge entsprechend geändert werden könnten. Integrationspolitisch zu fragen bleibt in diesem Zusammenhang, was die Tatsache, dass sich die EU nach wie vor als legitimatorisch (zumindest teilweise) abgeleitete Ebene darstellt, für die Einführung eigener Besteuerungsbefugnisse der EU – in dem oben definierten Sinn – durch Änderungen des primären Unionsrechts bedeutet. Das Bundesverfassungsgericht hat die duale, zumindest teilweise aus der mitgliedstaatlichen Legitimation abgeleitete Legitimationsstruktur der EU im Maastricht-Urteil¹¹ und der darauf aufbauenden Folgejudikatur¹² herausgearbeitet; dies wurde quasi authentisch in Art. 23 GG umgesetzt: Der demokratische Hauptlegitimationsstrang erfolgt mittelbar über das Hauptorgan der Unionsrechtssetzung, den Rat. Die dort vereinten Regierungsvertreter legitimieren sich wiederum mittelbar über ihre nationalen Parlamente bzw. volksgewählten Präsidenten, die sie ernennen und kontrollieren. Die eigenständige demokratische Legitimation über das Europä-

² Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rdnr. 1542, 3317.

³ BVerfGE 89, 155 (194).

⁴ Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rdnr. 3319; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Bd. 4, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV Rdnr. 8, 9, der davon ausgeht, dass der Begriff »Eigenmittel« keine inhaltliche Qualifikation umfasst.

⁵ Häde, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 42.

⁶ Häde, Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 56; einschränkend ders., ebd., Rdnr. 61.

⁷ Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rdnr. 3320.

⁸ Häde, Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 55.

⁹ Vgl. generell zu dem Problem der Quantifizierung im Recht von Aswege, Quantifizierung von Verfassungsrecht, 2016.

¹⁰ Häde, Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 53 ff.

¹¹ BVerfGE 89, 155.

¹² Vgl. nur BVerfGE 123, 267 – Vertrag von Lissabon.

ische Parlament tritt nach derzeitigem Integrationsstand ergänzend legitimierend, wenn auch stetig wachsend hinzu. Das geltende Eigenmittelsystem (Art. 311 AEUV i.V.m. dem jeweils gültigen Eigenmittelbeschluss) stellt sich als kompatibel zur Legitimationsstruktur der Union dar: Durch funktional primäres Unionsrecht – die Eigenmittelbeschlüsse – wird ein absolut begrenzter Finanzrahmen zur Verfügung gestellt, während auf der Ausgabenseite das Europäische Parlament zwar nicht ein den mitgliedstaatlichen Parlamenten vollumfänglich vergleichbares Budgetrecht besitzt, die Union jedoch über ihre Ausgaben weitgehend autonom befindet. Die Einnahmen präjudizieren die maximale Höhe der Ausgaben. Daraus ergibt sich zwar eine nicht unproblematische Asymmetrie in der EU-Finanzwirtschaft; diese spiegelt jedoch den erreichten Integrationsstand wesentlich präziser, als integrationspolitische Programme dies könnten. Bezugspunkte sind die Mitgliedstaaten, nicht deren Bürger. Da Rechtsakte der Union nach wie vor nicht den gleichen Grad demokratischer Legitimation aufweisen, wie mitgliedstaatliche Steuergesetze, kann der integrationspolitisch häufig erhobenen Forderung nach einer EU-Steuer rechts- und integrationspolitisch nicht gefolgt werden, auch wenn das primäre Unionsrecht entsprechend geändert werden würde. Bei dem derzeitigen Integrationsstand des »Staatenverbundes«¹³ besteht auch kein Bedürfnis für den unmittelbaren Durchgriff auf die Unionsbürger zur Finanzierung der Union, Erhebungsadressaten für die Eigenmittel bleiben die Mitgliedstaaten. Der Unionsbürger ist finanzwirtschaftlich und finanzrechtlich mediatisiert. Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil den, seinem Wortlaut nach offenen bzw. missverständlichen, Art. 311 Abs. 1 EUV (früher ähnlich: Art. F Abs. 3 und dann Art. 6 Abs. 4 EUV) für Deutschland verbindlich interpretiert. Diese Norm hat folgenden Wortlaut:

»Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können.«

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts führte dazu 1993 aus:

»Das Erfordernis hinreichender gesetzlicher Bestimmtheit der eingeräumten Hoheitsrechte und damit der parlamentarischen Verantwortbarkeit dieser Rechteeinräumung wäre [...] verletzt, wenn Art. F Abs. 3 [heute: Art. 311 Abs. 1 AEUV; C.W.] EUV eine Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union als einer Gemeinschaft souveräner Staaten begründete. Art. F Abs. 3 EUV [heute: Art. 311 Abs. 1 AEUV; C.W.] ermächtigt die Union jedoch nicht, sich aus eigener Macht die Finanzmittel und sonstigen Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet; vielmehr wird in Art. F Abs. 3 EUV [heute: Art. 311 Abs. 1 AEUV; C.W.] lediglich

die politisch-programmatische Absicht bekundet, dass die – die Union bildenden – Mitgliedstaaten in den jeweils dazu erforderlichen Verfahren die Union mit hinreichenden Mitteln ausstatten wollen. Würden europäische Organe den Art. F Abs. 3 EUV [heute: Art. 311 Abs. 1 AEUV; C.W.] entgegen diesem im deutschen Zustimmungsgesetz aufgenommenen Vertragsinhalt auslegen und handhaben, so wäre dieses Handeln vom Zustimmungsgesetz nicht gedeckt und somit innerhalb des deutschen Mitgliedstaates rechtlich unverbindlich.«¹⁴

Die seit 1993 vorgenommenen Vertragsrevisionen haben daran nichts geändert und hatten auch nicht die Absicht daran etwas zu ändern. Die explizite Formulierung des seinerzeitigen Art. 6 Abs. 4 EUV sollte nach dem Verfassungsvertrag und ist nach dem Vertrag von Lissabon entfallen und durch eine weniger missverständliche Formulierung ersetzt werden, den heutigen Art. 311 Abs. 1 AEUV. Die für die hiesige Frage entscheidende legitimatorische Grundstruktur der Union bleibt unverändert.

Ein anderer integrationspolitischer Ansatz will die Verhältnisse umkehren: Durch die Einführung von EU-Steuern sollen gerade die Demokratiedefizite – auch des Europäischen Parlaments – beseitigt werden. »No taxation without representation« war ein Schlachtruf des nordamerikanischen Unabhängigkeitskampfes. Nach diesem Ansatz müsste er reformuliert werden in »No representation without taxation«. Ähnlich wie der Verfassungsstaat kann freilich die Union als Rechtsgemeinschaft nur eine Richtung beschreiten: Zuerst müssen die legitimatorischen Voraussetzungen geschaffen werden, dann können weitere Kompetenzen übertragen werden. Weder der Rechtsstaat noch die Union als Rechtsgemeinschaft können sich rechtswidriger Konstellationen – und sei es als eine Art politischer »Katalysator« – zur Verbesserung mangelnder Legitimation bedienen.

¹³ BVerfGE 89, 155 (181).

¹⁴ BVerfGE 89, 155 (194 f.).



Margit Schratzenstaller*

Defizite im EU-Eigenmittelsystem

Die Debatte über Reformnotwendigkeiten und -optionen im EU-Eigenmittelsystem ist Jahrzehnte alt. Zwar hat, wie Núñez Ferrer (2008) und Begg (2011) zu Recht festhalten, das primär auf Beiträgen aus den Budgets der Mitgliedsländer beruhende bestehende Eigenmittelsystem durchaus einige Vorzüge: Es sorgt für verlässliche und kalkulierbare Einnahmen und einen ausgeglichenen Haushalt, und es stellt (zumindest vor der Anwendung der diversen Korrekturmechanismen) eine »faire« Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten her. Zudem berücksichtigen die nationalen Beiträge das Subsidiaritätsprinzip, da sie den Mitgliedstaaten die Entscheidung über die personelle Verteilung der Finanzierungslasten überlassen (vgl. Lipatov und Weichenrieder 2016).

Diesen Vorzügen stehen mehrere Kritikpunkte gegenüber. So beschränke die wachsende Dominanz der nationalen Beiträge zunehmend die Finanzautonomie der EU (vgl. European Commission 2011a; Iozzo et al. 2008) und fördere eine »juste-retour«-Logik (vgl. Richter 2008). Zudem könnten die EU-Bürger wegen der Intransparenz des komplexen Eigenmittelsystems den Beitrag ihres jeweiligen Landes sowie den Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben der EU und damit Kosten und Nutzen des EU-Budgets nicht korrekt einschätzen (vgl. European Commission 2011a). Dies schwäche die politische Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der nationalen Beiträge und verursache ein demokratisches Legitimitätsdefizit (vgl. Fuest, Heinemann und Ungerer 2015; HLGOR 2016). Auch unterstütze das Eigenmittelsystem nicht zentrale EU-Politiken (vgl. European Commission 2011a): insbesondere nicht Nachhaltigkeitsziele, wie sie in der EU-2020-Strategie oder der 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung verankert sind (vgl. Schratzenstaller et al. 2016).

Traditionelle Argumente für EU-Steuern können nur teilweise überzeugen

EU-Steuern als (teilweiser) Ersatz für die derzeitigen Eigenmittel werden seit langem als eine Option zur Reform des EU-Eigenmittelsystems diskutiert. Auf EU-Ebene wird diese Debatte seit inzwischen vier Jahrzehnten von der Europäischen Kommission vorangetrieben (vgl. z.B. European Commission 1977; 1998; 2011a; 2011b). Auch das Europäische Parlament unterstützt grundsätzlich die Einführung von steuerbasierten Eigenmitteln (vgl. z.B. European Parliament 2007; 2009). Der jüngste Vorstoß von Kommission und Parlament, mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 eine EU-Steuer einzuführen, scheiterte 2013 am Widerstand der EU-Mitgliedsländer. Allerdings wurde 2014 eine inter-institutionelle Expertengruppe zum Eigenmittelsystem (High Level Group on Own Resources, HLGOR) eingerichtet, die mit einem Midterm Review des Eigenmittelsystems beauftragt wurde. Der Endbericht der HLGOR (nach ihrem Koordinator Mario Monti als »Monti-Report« bezeichnet) wurde Ende 2016 veröffentlicht und empfiehlt bestimmte steuerbasierte Eigenmittel als besonders interessante neue Eigenmittelquellen (vgl. HLGOR 2016). Es darf erwartet werden, dass der Monti-Bericht und seine Schlussfolgerungen – gerade auch im Hinblick auf steuerbasierte EU-Eigenmittel – der Reformdiskussion im Vorfeld der anstehenden Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2017 neuen Auftrieb verleihen werden.

Die Proponenten von EU-Steuern berufen sich auf verschiedene Rechtfertigungsgründe. Soweit sich diese zunächst auf die traditionelle Literatur zum Fiskalföderalismus beziehen, können sie allerdings mit Bezug auf die EU nur teilweise überzeugen. So ist erstens das EU-Budget zu gering, als dass EU-Steuern als automatische Stabilisatoren eine nennenswerte Stabilisierungsfunktion entfalten könnten (vgl. Fuest und Peichl 2012). Zweitens ist fraglich, ob EU-Steuern eine verlässlichere Einnahmenquelle wären als die nationalen Beiträge (vgl. Heinemann 2006). Als am ehesten relevant erscheint die Überlegung, dass EU-Steuern fiskalische Äquivalenz herstellen können (vgl. Schratzenstaller 2013): Wird die Finanzierungsverantwortung für öffentliche Güter mit europäischem Mehrwert, die auf EU-Ebene bereitgestellt werden, ebenfalls auf die EU-Ebene gehoben, beschränkt dies die Gefahr von Trittbrettfahrertum einzelner Mitgliedstaaten und somit eines zu geringen Niveaus an diesen Gütern.

»Prä-föderale« Erwägungen (vgl. Le Cacheux 2007) erscheinen insgesamt ebenfalls unzureichend. Das betrifft erstens die Überlegung, EU-Steuern könnten dem Bestreben der Mitgliedstaaten entgegenwirken, ihre Nettoposition (die Differenz zwischen Einzahlungen in das EU-Budget und Rückflüssen daraus) zu optimieren. Dahinter steht die Problematik, dass die Fixierung auf die Nettoposition zunehmend die Verhandlungen über das EU-Budget dominiert (vgl. Richter 2008; Iozzo et al. 2008) und dazu führt, dass die Mitglied-

* Dr. Margit Schratzenstaller ist Referentin für Öffentliche Finanzen und stv. Leiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien und Partnerin im H2020-EU-Projekt »FairTax«.

staaten bei Entscheidungen über Höhe und Struktur des EU-Budgets nationalstaatlichen Eigeninteressen gegenüber Ausgaben mit europäischem Mehrwert Vorrang einräumen (vgl. Heinemann et al. 2010). EU-Steuern als Ersatz für nationale Beiträge würden die direkte Verbindung zwischen nationalen Haushalten und dem EU-Budget kappen und so die EU-Ausgaben hin zu solchen mit europäischem Mehrwert verschieben (vgl. Schratzenstaller 2013). Dieses Argument gilt allerdings nur für solche Steuern, deren Aufkommen nicht direkt den Mitgliedstaaten zurechenbar ist (vgl. Schratzenstaller et al. 2016). Zudem lässt sich die Dominanz der nationalstaatlichen Interessen ohne eine Reform der Entscheidungsstrukturen auf EU-Ebene nicht zurückdrängen (vgl. Heinemann et al. 2008). Auch das zweite häufig verwendete Argument für eine EU-Steuer, dass sie das bestehende demokratische Legitimitätsdefizit beseitigen helfe, greift zu kurz: Zum einen sind nicht sämtliche potenzielle EU-Steuern so unmittelbar sicht- und spürbar, dass sie die Kosten der EU für die EU-Bürger transparent machen (vgl. Osterloh et al. 2009). Zum anderen wird eine EU-Steuer die Euroskepsis wachsender Teile der EU-Bevölkerung wohl eher verschärfen, wenn nicht vorher der europäische Mehrwert der EU-Ausgaben erhöht und für die EU-Bürger nachvollziehbar gemacht wird.

Nachhaltigkeitsorientierte steuerbasierte Eigenmittel

Das Potenzial von EU-Steuern als Instrumente zur Stärkung der Nachhaltigkeitsorientierung der Besteuerung in der EU wurde in der einschlägigen Literatur bislang weitgehend vernachlässigt. Im Rahmen des EU-Projektes »FairTax« (vgl. www.fair-tax.eu) wird ein innovativer Ansatz erarbeitet, der die, wie gezeigt, nur teilweise überzeugenden vorherrschenden Argumente für EU-Steuern durch eine Nachhaltigkeitsperspektive ergänzt (vgl. Schratzenstaller et al. 2016; HLGOR 2016). Danach können steuerbasierte Eigenmittel bestehende Nachhaltigkeitsdefizite in der Besteuerung in der EU verringern: indem sie helfen, Aktivitäten mit negativen Externalitäten einzudämmen (z.B. Emissionen oder Spekulation auf den Finanzmärkten), schädlichen Steuerwettbewerb zu verringern und die Steuermoral durch die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung aufrechtzuerhalten. Der Ersatz nationaler Beiträge durch nachhaltigkeitsorientierte steuerbasierte Eigenmittel würde den Mitgliedstaaten die Senkung weniger nachhaltigkeitsorientierter Steuern auf der nationalen Ebene, insbesondere der hohen Abgaben auf die Arbeit, ermöglichen: im Sinne einer insgesamt die Nachhaltigkeit der Besteuerung stärkenden, aufkommensneutralen Verschiebung der Abgabenlast von der nationalen auf die EU-Ebene.

Offensichtliche Kandidaten für nachhaltigkeitsorientierte steuerbasierte Eigenmittel sind Steuern, die steuerwettbewerbsbedingt auf nationaler Ebene nicht effektiv durchsetz-

bar sind. Auch Lenkungssteuern auf grenzüberschreitende Externalitäten bieten sich an: Bei unkoordinierter unilateraler Einführung sind zu geringe Steuersätze zu erwarten, da nationale Regierungen den Nutzen der Steuer für Drittländer nicht berücksichtigen (vgl. Jones, Keen und Strand 2012). Zudem können von einzelnen Ländern erhobene Lenkungssteuern auf grenzüberschreitende Externalitäten den Druck auf andere Länder reduzieren, solche Steuern ebenfalls einzuführen, da sie als Trittbrettfahrer agieren können (vgl. Auerswald, Konrad und Thum 2011).

Vor allem Steuern auf grenzüberschreitende Steuerbasen, deren Aufkommen nicht eindeutig einzelnen EU-Ländern zugeordnet werden kann, eignen sich zur Finanzierung des EU-Budgets. Beispiele sind Steuern auf CO₂-Emissionen, auf internationalen Flugverkehr (vgl. Krenek und Schratzenstaller 2016), auf Finanztransaktionen (vgl. Solilová, Nerudová und Dobranschi 2016), auf Kraftstoffe (vgl. Thöne 2016) oder auf die Gewinne multinationaler Unternehmen (vgl. Nerudová, Solilová und Dobranschi 2016).

Dabei ist eine eigene Steuerhoheit für die EU nicht unbedingt erforderlich.¹ Steuerbasierte Eigenmittel können auch im Rahmen eines Transfersystems eingeführt werden, das die von den nationalen Steuerverwaltungen eingehobenen Steuereinnahmen an das EU weiterleitet. Solch ein pragmatischer Ansatz schränkte die nationale Steuersouveränität nicht ein und könnte so für die überwältigende Mehrheit der Mitgliedstaaten, die gegen die Einschränkung ihrer Steuerhoheit sind, akzeptabler sein.

Nachhaltigkeitsorientierte steuerbasierte Eigenmittel würden zudem vermutlich auf eine höhere soziale und politische Akzeptanz stoßen als andere steuerbasierte Eigenmittel, die rein fiskalische Zwecke verfolgen oder sogar als unfair wahrgenommen würden, wie etwa die von Cipriani (2014) oder Fuest, Heinemann und Ungerer (2015) vorgeschlagene Mehrwertsteuer-basierte Eigenmittelquelle. Auch würden sie das juste-retour-Problem abmildern, indem sie die direkte Verbindung zwischen nationalen Beiträgen und empfangenen Zahlungen aus dem EU-Budget lockern, da die Einnahmen einzelnen Mitgliedstaaten kaum zugerechnet werden können. Zudem wären sie ohne internationale Koordination nicht erzielbar. Aufgrund dieser »Additionalität« sind großer Widerstand gegen die Zuweisung der Einnahmen an die EU-Ebene oder Forderungen nach Kompensationszahlungen kaum zu erwarten.²

Befürchtungen, dass solch eine Steuerkoordination der Bildung eines Steuerkartells nationaler Regierungen auf Kosten

¹ Vgl. für eine detaillierte Darstellung und Diskussion der rechtlichen Aspekte der Einführung von EU-Steuern HLGOR (2016) und Waldhoff (2016).

² Eine offensichtliche Ausnahme ist eine Steuer auf Treibstoffe, die es in allen EU-Staaten gibt und dort erhebliche Einnahmen erzielt (vgl. Thöne 2016).

der EU-Bürger gleichkäme, erscheinen überzogen: Die hier adressierten Steuerbasen – von CO₂-Emissionen über spekulative Finanztransaktionen bis hin zu den Gewinnen multinationaler Unternehmen – sind derzeit tendenziell unterbesteuert. Die wohlfahrtserhöhenden Effekte einer Steuerkoordination dürften daher mögliche positive Effekte eines Steuerwettbewerbss übersteigen. Freilich ist, wie der Monti-Report zu Recht betont, eine zentrale Voraussetzung für eine nachhaltigkeitsorientierte Reform des EU-Eigenmittelsystems die Verschiebung der bestehenden Struktur der EU-Ausgaben hin zu europäischen öffentlichen Gütern mit europäischem Mehrwert.

Literatur

- Begg, I. (2011), *An EU Tax – Overdue Reform or Federalist Fantasy?* Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Cipriani, G. (2014), *Financing the EU Budget. Moving Forward or Backwards?* Rowman & Littlefield, London.
- European Commission (1977), *The MacDougall Report – Volume I. Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European Communities, Brüssel.
- European Commission (1998), *Agenda 2000 – Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System*, European Commission, Brüssel.
- European Commission (2011a), »Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System. Accompanying the Document Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union«, Commission Staff Working Paper SEC(2011) 876 final/2.
- European Commission (2011b), »A Budget for the European Union 2020«, Commission Staff Working Paper SEC(2011) 868 final.
- European Parliament (2007), »On the Future of the European Union's Own Resources. Directorate General Internal Policies of the Union«, Budgetary Support Unit, Committee on Budgets 2006/2205 (INI), Brüssel.
- European Parliament (2009), *Resolution of May 7 2009 on the Financial Aspects of the Treaty of Lisbon 2008/2054 (INI)*, Brüssel.
- Fuest, C., F. Heinemann und M. Ungerer (2015), »Reforming the Financing of the European Union: A Proposal«, *Intereconomics* 50(5), 288–293.
- Fuest, C. und A. Peichl (2012), »European Fiscal Union: What Is It? Does It Work? And Are There Really No Alternatives?«, *IZA Policy Paper* Nr. 39.
- Heinemann, F. (2006), »Das Common-Pool-Problem in der EU-Finanzverfassung«, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4(2), 188–213.
- Heinemann, F., Ph. Mohl und S. Osterloh (2008), »Who's Afraid of an EU Tax and Why? Revenue System Preferences in the European Parliament«, *The Review of International Organizations* 4(1), 73–99.
- Heinemann, F., Ph. Mohl und S. Osterloh (2010), »Reforming the EU Budget: Reconciling Need with Political-Economic Constraints«, *Journal of European Integration* 32(1), 59–76.
- High Level Group on Own Resources (HLGOR) (2016), *Future Financing of the EU*, High Level Group on Own Resources, Brüssel.
- Iozzo, A., S. Micossi und M. T. Salvemini (2008), »A New Budget for the European Union?«, *CEPS Policy Brief* Nr. 159.
- Jones, B., M. Keen und J. Strand (2012), »Fiscal Implications of Climate Change«, World Bank Policy Research Working Paper Nr. WPS5956.
- Krenek, A. und M. Schratzenstaller (2016), »Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax«, FairTax Working Paper Nr. 1.
- Le Cacheux, J. (2007), *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax*, Notre Europe, Paris/Berlin.
- Lipatov, V. und A. Weichenrieder (2016), The Subsidiarity Principle as a Guideline for Financing the European Budget, in: T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), *The Future of EU-Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, 15–29.
- Nerudová, D., V. Solilová und M. Dobranschi (2016), »Sustainability-oriented Future EU Funding: A C(C)CTB«, FairTax Working Paper Nr. 4.
- Núñez Ferrer, J. (2008), »Can Reforming Own Resources Foster Policy Quality?«, SIEPS Report Nr. 3.
- Richter, S. (2008), »Facing the Monster ›Juste Retour‹. On the Net Financial Position of Member States Vis-à-Vis the EU Budget and a Proposal for Reform«, EU-CONSENT EU-Budget Working Paper Nr. 7.
- Schatzenstaller, M. (2013), »The EU Own Resources System – Reform Needs and Options«, *Intereconomics* 48(5): 303–313.
- Schatzenstaller, M., A. Krenek, D. Nerudová und M. Dobranschi (2016), »EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget: Pros, Cons and Sustainability-oriented Criteria to Evaluate Potential Tax Candidates«, FairTax Working Paper Nr. 3.
- Solilová, V., D. Nerudová und M. Dobranschi (2016), »Sustainability-oriented Future EU Funding: A Financial Transaction Tax«, FairTax Working Paper Nr. 5.
- Thöne, M. (2016), Transferring Taxes to the Union: The Case of European Road Transport Fuel Taxes, in: T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), *The Future of EU-Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, 113–136.
- Waldhoff, Ch. (2016), Legal Restrictions and Possibilities for Greater Revenue Autonomy of the EU, in T. Büttner und M. Thöne (Hrsg.), *The Future of EU-Finances*, Mohr Siebeck, Tübingen, 151–162.



Peter Becker*

Das Momentum für eine Reform des EU-Haushalts nutzen

Das europäische Haushaltssystem hat sich seit 1988 langsam und schrittweise in einem pfadabhängigen Prozess entwickelt. Erst 2009 wurde dieses System mit dem Vertrag von Lissabon auch primärrechtlich verankert. Das System ruht heute auf zwei Säulen: (1) dem mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), mit dem für derzeit sieben Jahre ein verbindlicher Rahmen für die Ausgaben der EU fixiert werden, und (2) dem Eigenmittelbeschluss, mit dem die unterschiedlichen Finanzierungsquellen des EU-Budgets festgelegt werden. Beide Instrumente stehen nun wieder zur Neuverhandlung an. Die Europäische Kommission muss bis Ende 2017 ihren Vorschlag für einen neuen MFR post-2020 vorlegen und will bereits im Sommer ihre Überlegungen zur Reform der EU-Finanzierung zur Diskussion stellen. Die Budgetverhandlungen werden dann im nächsten Jahr beginnen und sollten bis Ende 2019, spätestens Anfang 2020 abgeschlossen werden, damit die rechtliche Umsetzung bis zum Ende der Laufzeit des derzeitigen MFR noch möglich ist.

Das ohnehin schwierige Verhandlungsumfeld wird dabei durch zwei aktuelle Aspekte weiter verkompliziert:

- Mit dem bevorstehenden Brexit und dem Austritt eines der größten Beitragszahler der letzten Jahre wird sich der Reformdruck sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite erhöhen. Bei den MFR-Verhandlungen wird eine angemessene Verteilung der Zusatzlasten durch den Abschied Großbritanniens vereinbart werden müssen. Zugleich wird mit dem Brexit auch der britische Beitragsrabatt entfallen und damit steigt der Druck, auf jegliche Sonderregelungen oder Korrekturen zu verzichten.
- Die EU 27 haben sich auf das gemeinsame Ziel verpflichtet, den Zusammenhalt und die Einheit der Europäischen Union zu wahren und zu festigen. Allerdings sind die

MFR-Verhandlungen stets mit harten Verteilungskonflikten verbunden, die die Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten betonen und damit den Zusammenhalt der EU zumindest nicht befördern. Ein Abschluss der Haushaltsverhandlungen ist jedoch nur im Konsens möglich.

Ansatzpunkte zur Reform des EU-Budgets

Vorschläge für Veränderungen oder Anpassungen des europäischen Haushaltssystems setzen in der Regel an drei Punkten an:

- Dem Gesamtvolumen des Haushalts: Das Budget der EU sollte groß genug sein, um alle Maßnahmen und alle Aufgaben zu finanzieren, die der EU übertragen wurden und die von ihr übernommen werden sollen.
- Der Struktur des Haushalts und der Definition der prioritären Ausgaben: Die Struktur des MFR und die finanzielle Ausstattung der Haushaltsrubriken sollten den unterschiedlichen Gewichtungen der Aufgaben entsprechen und damit eine politische Prioritätensetzung deutlich machen.
- Der Finanzierung des EU-Budgets: Das EU-Eigenmittelsystem sollte stabile Einnahmen gewährleisten sowie transparent, gerecht und demokratisch legitimiert sein.

Das Gesamtvolumen

Mit einem Volumen von derzeit weniger als 1% des EU-BNE ist der MFR deutlich kleiner als die Haushalte föderaler Staaten. Ein derart begrenzter EU-Haushalt kann nur zum Teil die Funktionen und Anforderungen erfüllen, die üblicherweise mit öffentlichen Haushalten verbunden werden – also Stabilisierungs-, Allokations- und Distributionsfunktionen.

Eine deutliche Aufstockung des EU-Budgets würde einer integrationspolitischen Zäsur für eine vertiefte politische Union gleich kommen; eine solche Option scheint derzeit nicht realistisch. Allerdings ist eine begrenzte Erhöhung des Haushaltsvolumens über die derzeitige 1%-Grenze des EU-BNE für die zur Verfügung stehenden Mittel durchaus vorstellbar – die Eigenmittelobergrenze bietet zumindest Spielraum für ein maximales Budgetvolumen von 1,23% des EU-BNE ohne das Eigenmittelsystem der EU verändern zu müssen. Und von einigen Mitgliedstaaten sowie im Europäischen Parlament werden Zweifel an der Angemessenheit des derzeitigen Haushaltsvolumens laut. Die aktuelle Diskussion über ein gesondertes Budget der Eurozone zur Stabilisierung der Gemeinschaftswährung bei asymmetrischen und symmetrischen Schocks, so zumindest die Forderung des Europäischen Parlaments (2017), könnte die Begrenzung des Budgets aufbrechen. Um einen makroökonomischen, die Konjunktur stabilisierenden Effekt über nachfrageseitige Maßnahmen erzielen zu können, müsste ein solches Eurozonen-

* Dr. Peter Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.

budget entweder ein deutlich höheres Volumen erhalten als der derzeitige EU-Haushalt oder über eine Verschuldungsmöglichkeit verfügen.¹

Die Struktur des Haushalts und die Ausgabeprioritäten

Bei der derzeitigen Ausgabenstruktur des EU-Budgets dominiert die Distributionsfunktion, vor allem über die europäischen Strukturfonds zu Gunsten rückständiger Regionen sowie über die Gemeinsame Agrarpolitik zu Gunsten der europäischen Landwirte und ländlicher Regionen. Beide Ausgabenblöcke machen mehr als 70% der Gesamtausgaben der EU aus. Gerade diese Politiken werden allerdings als rückständig und ohne ausreichenden europäischen Mehrwert kritisiert; teilweise wird deshalb auch deren vollständige Abschaffung gefordert. Bei Überlegungen, die Ausgabeprioritäten des EU-Haushalts radikal zu verändern, sind jedoch stets die Vorgaben der europäischen Verträge zu berücksichtigen. Die größten Fördertöpfe sind im Primärrecht vertraglich verankert, wie zum Beispiel die europäischen Strukturfonds. Eine komplette Re-Nationalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der europäischen Strukturfonds wäre also ohne eine Änderung des Lissaboner Vertrags nicht möglich. Gerade eine solche Grundsatzdebatte über die vertraglichen Grundlagen der EU soll derzeit allerdings vermieden werden.

Die im Vertrag von Lissabon verankerten Ausgabenpolitiken bzw. Fonds sagen allerdings noch nichts über deren finanzielle Ausstattung aus und über die Ziele und Konditionalitäten, die mit den Fördergeldern aus dem EU-Haushalt verbunden werden können. Bislang wurden die MFR-Verhandlungsrunden regelmäßig dazu genutzt, die Finanzausstattung, Zielsetzung und Funktion der Ausgabenprogramme an veränderte Umweltbedingungen anzupassen – jedoch innerhalb des bestehenden institutionellen und rechtlichen Rahmens sowie langsam und mit kleinen Schritten.

Selbstverständlich sind weitere Schritte eines solchen langsamen Wandels denkbar und erforderlich. In der Agrarpolitik könnte beispielsweise in Form einer abgestuften Kofinanzierung, also einer Finanzierungsbeteiligung der Mitgliedstaaten nach deren Wohlstand und finanziellen Möglichkeiten eingeführt werden; denkbar wären auch Formen der degressiven oder abgestuften Förderung der Landwirte nach Bedürftigkeit oder nach Größe der landwirtschaftlichen Betriebe. Bei den europäischen Strukturfonds sollten weitere Schritte der Konzentration auf die rückständigsten Regionen und auf gemeinsame politische Ziele gegangen werden, wie den Klimaschutz oder die soziale Gerechtigkeit. Auch eine engere Anbindung der Förderziele an die Instrumente der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Rahmen

des Europäischen Semesters ist denkbar, und auch die inhaltliche Umorientierung und Nutzung der Strukturfonds als Instrumente zur Umsetzung wirtschaftspolitischer Struktur-reformen wird sicherlich weiter diskutiert werden müssen.

Dieses Vorgehen mag zu langsam, vorsichtig und zu wenig ambitioniert sein – es reduziert jedoch die Anzahl der Verlierer von Reformen und deren Verluste und erleichtert so den erforderlichen Konsens für Veränderungen.

Reform des Eigenmittelsystems

Das bestehende Finanzierungssystem der Europäischen Union ist gekennzeichnet von einer unübersehbaren Vielzahl von Ausnahmen und Sonderregelungen. Es entspricht keineswegs den Grundsätzen der Einfachheit und Verständlichkeit, der Transparenz und der demokratischen Legitimation, die für jeden öffentlichen Haushalt gelten sollten. Gerade diese Prinzipien waren deshalb der Maßstab zur Überprüfung des Eigenmittelsystems durch die Hochrangigen Gruppe »Eigenmittel« unter dem Vorsitz von Mario Monti (High Level Group on Own Resources, HLGOR 2016). Die Gruppe hat am 17. Januar 2017 ihren Abschlussbericht mit Empfehlungen zur Reform des Eigenmittelsystems der Europäischen Union vorgelegt. Darin plädiert die Monti-Gruppe dafür, der EU neue Eigenmittelquellen zu eröffnen. Die neuen Eigenmittel sollen jedoch nicht nur Einnahmen zur Finanzierung des EU-Budgets generieren, sondern auch eine politische Lenkungswirkung haben und so dazu beitragen, die politischen Ziele der EU zur Vertiefung des Binnenmarktes oder zur Bekämpfung des Klimawandels zu erreichen. Damit rückt die HLGOR den Begriff des europäischen Mehrwerts in den Mittelpunkt ihrer Analyse und nutzt ihn als zentrales Kriterium und als Grundlage für ihre Bewertung der Angemessenheit und Legitimität des EU-Budgets.

Die Fragen, was unter einem europäischen Mehrwert zu verstehen ist, wo ein Mehrwert zu finden sein könnte und wie er zu messen wäre, beantwortet allerdings auch die Monti-Gruppe nicht. Das Konzept scheint kaum quantitativ bestimmbar oder messbar zu sein; eher ist es ein qualitatives Instrument. Die Kommission erörterte das Konzept bereits vor mehreren Jahren ausführlich und kam zu dem Schluss, dass das endgültige Urteil darüber, ob ein EU-Programm einen ausreichenden Mehrwert schaffen könne, letztlich das Ergebnis eines politischen Prozesses sei (European Commission 2011). Die anstehenden Budgetverhandlungen werden den Rahmen vorgeben, in dem erneut diese politische Bestimmung eines europäischen Mehrwerts versucht wird.

Die HLGOR spricht sich auch für die Möglichkeit einer differenzierten Integration in der europäischen Haushaltspolitik aus und wirbt für ein gesondertes Eurozonenbudget. Darüber hinaus sollten alle Rabatte oder Korrekturmaßnahmen abgeschafft werden; der »Brexite« biete dazu die Gelegenheit.

¹ Frühere Vorschläge gingen von einem erforderlichen Haushaltsvolumen von 5–7% des BIP aus und schlugen ein europäisches Finanzgleichsystem vor, so der MacDougall-Bericht aus dem Jahr 1977.

Die Frage nach dem Reformbedarf des Eigenmittelsystems hängt in erster Linie davon ab, welche Aufgabe das System vorrangig übernehmen soll. Wenn die Stabilität und Ergiebigkeit der Einnahmen von zentraler Bedeutung sein soll, dann erfüllt das derzeitige Eigenmittelsystem diese Funktion sicherlich gut und ausreichend. Wenn das vorrangige Ziel des Eigenmittelsystems hingegen die Beitragsgerechtigkeit sein soll, also die gerechte Verteilung der Beitragslasten unter den Mitgliedstaaten, dann sind sicherlich Anpassungen erforderlich, wie die Streichung aller Rabatte oder der an das nationale Mehrwertsteuer-Aufkommen angelehnten Eigenmittelquelle. Wenn allerdings das ursprüngliche Ziel des europäischen Eigenmittelsystems im Sinne Walter Hallsteins angestrebt werden soll, nämlich die Finanzautonomie der EU zu stärken, dann fällt die Bewertung negativ aus, und das Eigenmittelsystem bedarf einer grundsätzlichen Reform.

Fazit

Zunächst wird eine gemeinsame Problemanalyse des derzeitigen EU-Haushaltssystems erforderlich sein, um dann in einem zweiten Schritt den Reformbedarf und die Ansatzpunkte für eine Reform bestimmen zu können. Das entscheidende Problem der derzeitigen EU-Haushaltspolitik ist die einseitige Fokussierung der Mitgliedstaaten auf eine rein fiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz ihrer Mitgliedschaft anhand ihrer nationalen Nettosalde. Diese Nettosalddogik führt zu klaren Frontstellungen und verstärkt die bestehenden Strukturen und Verfahren sowohl bei der Finanzierung als auch bei den derzeitigen Ausgabenprioritäten des EU-Budgets. Aus dem Blickwinkel der Nettosalddogik wird eine Haushaltsposition selten danach bewertet, ob eine gemeinsame europäische Politik einen europäischen Mehrwert erzielen kann, sondern in der Regel danach, welche Auswirkungen die Veränderung einer Politik auf den nationalen Nettosaldo haben könnte.

Heute erfolgen die Festlegung der MFR-Rubriken und deren finanzielle Ausstattung weitgehend unabhängig von den Entwicklungen des politischen Umfelds, den Herausforderungen und Erwartungen an die EU. Wenn derzeit zwischen 70 und 80% des EU-Haushaltsvolumens bereits zu Beginn der MFR-Laufzeit auf sieben Jahre festgelegt werden, bedeutet dies, dass die politischen Prioritäten der EU kaum mehr an ein sich veränderndes politisches Umfeld angepasst werden können. Die EU muss einen Weg finden, um ihre finanziellen und damit auch politischen Handlungsspielräume zu vergrößern und flexibler zu gestalten. Die Selbstbeschränkung der politischen Handlungsmöglichkeiten durch die Prä-Allokation des überwiegenden Teils des MFR kommt jedenfalls einer überzogenen und nicht notwendigen Selbstfesselung der EU gleich.

Auch in der derzeit überaus schwierigen Lage der EU sind Veränderungen notwendig. Wenn allerdings die Wahrung

des Zusammenhalts der EU 27 die aktuell vordringlichste Aufgabe der EU ist, dann werden Grundsatzdebatten über die Sinnhaftigkeit vertraglich verankerter Politiken und Fonds kaum förderlich sein. Deshalb erscheint der Weg der graduellen, langsamen und langfristig angelegten Reformen innerhalb der bestehenden europäischen Ausgabenprioritäten realistischer – also die Neuausrichtung der europäischen Strukturfonds und der Gemeinsamen Agrarpolitik auf gemeinsame neue Ziele und Inhalte. Die Struktur und die Ausgabeprioritäten des EU-Budgets würden zwar auch weiterhin altmodisch erscheinen und die MFR-Ausgabenrubriken unter der gleichen Überschrift fortgeführt, die Politiken selbst könnten aber modernisiert werden; also deutlicher auf europäische öffentliche Güter und gemeinsame Ziele umorientiert und zur Finanzierung neuer allokativer Politiken genutzt werden.

Langfristig wird die EU auch und gerade in ihrer Haushaltspolitik über einen größeren Entscheidungs- und Handlungsspielraum verfügen müssen, um schneller und eigenständiger auf ein sich ständig wandelndes politisches Umfeld flexibel reagieren zu können.

Literatur

Becker, P. (2014), *Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive*, Springer VS, Berlin et al.

Becker, P. (2016), »Das Scheitern der Reform des mehrjährigen Haushalts der EU oder warum sich die Ströme nicht verkoppeln lassen«, ZSE, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften/Journal for Comparative Government and European Policy 14(2), 213–239.

Becker, St., M.W. Bauer und A. De Feo (Hrsg.) (2017), *The New Politics of the European Union Budget*, Nomos, Baden-Baden.

Europäisches Parlament (2017), *Haushaltskapazität des Euro-Währungsgebiets*, Entschließung vom 16. Februar 2017, P8_TA-PROV (2017)0050.

European Commission (2011), »The added value of the EU budget. Accompanying the document Commission Communication: A budget for Europe 2020«, SEC (2011) 867 final, Commission Staff Working Paper, Brüssel.

High Level Group on Own Resources, HLGOR (2016), *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, Brüssel.

MacDougall-Report (1977), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brüssel.



Jörg Haas*

Schmerzhaft und nützlich: Brexit als Chance für eine EU-Haushaltsreform

Der Haushalt der Europäischen Union ist nicht logisch, sondern hauptsächlich historisch zu begründen. Seine Ausgabenprioritäten werden regelmäßig von Experten kritisiert; die Finanzierung ist überaus komplex und von Ausnahmeregelungen durchsetzt. Es besteht ein abstrakter Konsens, dass eine Neuordnung wünschenswert wäre. Doch obwohl der Haushalt nur etwa 1% der europäischen Wirtschaftsleistung umfasst, ist er heiß umkämpft. In der jüngeren Vergangenheit endeten mehrere Reformanläufe angesichts der oft unvereinbaren Interessen der Mitgliedstaaten in sehr bescheidenen Kompromissen.

In diesem improvisierten Gebilde wird sich bald eine Lücke von beachtlicher Größe öffnen, wenn die britischen Beitragszahlungen nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs wegfallen. Ein nachvollziehbarer Reflex Deutschlands könnte es sein, eine Senkung der Ausgaben oder neue Beitragsminderungen zu verlangen, um den Schaden für den Bundeshaushalt zu begrenzen. In diesem Beitrag argumentiere ich, dass solch eine defensive Strategie zu kurz gedacht wäre. Stattdessen sollte Deutschland eine strukturelle Reform der EU-Finzen vorantreiben. Der Brexit bietet eine historische Chance in dieser Hinsicht: Er erleichtert Veränderungen auf der Einnahmenseite und bietet Deutschland Hebel für eine Reform der Ausgabenseite.

Brexit: Der Elefant betritt den Porzellanladen

Alle sieben Jahre verhandelt die Europäische Union ihren Haushalt neu. Im »mehnjährigen Finanzrahmen« wird festgelegt, wie viel Geld ausgegeben wird und welche Bereiche priorisiert werden. Zudem wird bestimmt, wie die Finanzierung erfolgt. In beiden Bereichen ist die Debatte weitgehend ritualisiert. »Nettozahler« wie Deutschland, deren Beiträge

zum Haushalt höher sind als die Summe, die sie durch EU-Programme erhalten, fordern harte Obergrenzen für die Ausgaben und eine Neuorientierung der Prioritäten. »Nettoempfänger« wie Polen sehen gerade im jetzigen Haushalt mit seinen Fördermitteln für ärmere Regionen den Mehrwert der Europäischen Union verkörpert. Ambitionierte Reformvorschläge scheitern regelmäßig an den unüberwindbaren Meinungsverschiedenheiten, da jede Änderung einstimmig erfolgen muss. Momentan laufen die Vorbereitungen für die nächste Planungsperiode an, die 2021 beginnt. In diese gewohnten Abläufe platzt nun der Austritt des Vereinigten Königreichs. Welche Folgen hat das für den EU-Haushalt?

Auf den ersten Blick stehen die Zeichen auf Sturm. Das Vereinigte Königreich ist einer der größten Beitragszahler der EU. Nach Abzug der heutigen EU-Ausgaben in Großbritannien würden der EU geschätzt 10 Mrd. Euro pro Jahr fehlen. Das stellt Europa vor eine schwierige Wahl. Würden die Ausgaben in den 27 verbleibenden Ländern beibehalten, müssten sich die Mitgliedstaaten auf etwa 8% höhere Beiträge pro Jahr einstellen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Mehrbelastung ungleich verteilt wäre. Schweden, die Niederlande, Deutschland und Österreich, schon heute einige der größten Nettozahler, profitieren momentan von Ausnahmeregelungen, die durch einen britischen Austritt wegfielen. Ihre Beiträge stiegen daher um ungefähr 15%; im Falle Deutschlands wären das knapp 4 Mrd. Euro pro Jahr.

Die andere Alternative wäre, die Ausgaben um 10 Mrd. Euro zu reduzieren. Doch ein Haushaltsausgleich allein durch Kürzungen ist ebenfalls schwer vorstellbar. Das wird umso deutlicher, wenn man die Summe mit dem Umfang aktueller EU-Programme vergleicht. Im Jahr 2015 entsprachen 10 Mrd. Euro ungefähr:

- dem gesamten Budget für die Europäische Außenpolitik (»Globales Europa«), plus die Haushaltsrubrik »Sicherheit und Unionsbürgerschaft«, die eine breite Vielfalt an Themen umfasst, darunter EU-Aktivitäten hinsichtlich Immigration, Verbraucherschutz und Kultur, oder
- dem gesamten EU-Forschungsrahmen (»Horizon 2020«) sowie dem Fonds für Asyl, Migration und Integration oder
- einer 20%-Kürzung des Haushalts der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

Schadensbegrenzung als Leitbild?

Wie sollte Deutschland auf diese Herausforderung reagieren? Es scheint verlockend, sich auf eine Strategie der Schadensbegrenzung zurückzuziehen: Deutschland könnte Ausgabenkürzungen einfordern, um die Haushaltslücke zu stopfen. Parallel könnte es versuchen, neue Ausnahmeregelungen auszuhandeln, indem es auf seine Position als großer Nettozahler verweist. Ein Rest müsste wohl dennoch durch Beitragserhöhungen finanziert werden.

* Jörg Haas ist Research Fellow am Jacques Delors Institut – Berlin im Projekt »Repair and Prepare« mit der Bertelsmann Stiftung.

Eine solche Strategie hat zwei Schwächen: Erstens müssen Beschlüsse zum Finanzrahmen und seiner Finanzierung einstimmig getroffen werden. Ein harter Kurs der Kostenminimierung könnte jedoch leicht zu einer Eskalation des Verhandlungsprozesses führen. Nettoempfänger werden sich Ausgabenkürzungen in ihren bevorzugten Bereichen widersetzen. Weitere Ausnahmen für Deutschland könnten auch von einem breiteren Kreis an Mitgliedstaaten schlecht aufgenommen werden. Während Deutschland auf seine Nettobilanz verweist, sehen andere schon die heutige Praxis als unfair an: Gemessen an der Wirtschaftsleistung ist der deutsche Beitrag unterdurchschnittlich niedrig.

Kommt es bis Ende 2020 zu keiner Einigung, wird die Situation komplex. Einerseits schreiben die Europäischen Verträge vor, dass in diesem Fall der letzte gültige Haushalt fortgeschrieben wird. Es würden also die Beiträge steigen, um die Ausgaben zu decken. Andererseits sehen die Regeln zum mehrjährigen Finanzrahmen vor, dass dieser bei Vertragsänderungen entsprechend angepasst wird, nennen aber keine Maßgaben hierfür. Die Interpretation der Rechtslage wäre sicherlich heiß umstritten. Es scheint jedoch klar, dass ein offen ausgetragener Konflikt allen Beteiligten schaden würde: Er würde zum denkbar ungünstigsten Zeitpunkt das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der EU untergraben, wirtschaftliche Unsicherheit schaffen und politische Gräben aufreißen.

Zweitens ließe eine defensive Strategie die Chance auf eine historische Reform verstreichen, deren Wichtigkeit deutsche Politiker in der Vergangenheit stets betont haben. Der Haushalt würde auf Jahre hinweg in seiner heutigen unzureichenden Form zementiert. Die Finanzierung bliebe undurchschaubar und alte Ausnahmen würden durch neue ersetzt. Schlimmer noch: Haushaltskürzungen könnten insbesondere »weiche« Budgetposten treffen, innerhalb derer Ausgaben nicht nach Ländern aufgeteilt sind und die deshalb keine starken Verteidiger haben. Genau in diesen Bereichen übernimmt die EU jedoch Aufgaben, die einzelne Nationalstaaten weit weniger gut erfüllen könnten: Gemeinsame Grundlagenforschung, europäische Infrastruktur und Austauschprogramme wie Erasmus. Diese europäischen Gemeinschaftsgüter sind schützenswert.

Brexit als Chance nutzen

Der britische Austritt bietet die Chance, den Haushalt einer umfangreichen Reform zu unterziehen. Das ist auf der Einnahmenseite offensichtlich. Das Vereinigte Königreich ist einer der Pfeiler des Status quo: Es erhält einen Rabatt auf seine Beitragszahlungen, der an die berühmtesten Mehrwertsteuer-Eigenmittel geknüpft ist, die komplexeste Finanzierungsquelle der EU. Dieser Rabatt wiederum führt zu einem komplizierten System weiterer Ausgleichszahlungen, bei denen andere Länder für die entstehenden Mindereinnahmen

aufkommen müssen und einige unter ihnen einen Rabatt auf Zuzahlungen erhalten (den sogenannten »Rabatt auf den Rabatt«). Ohne das Vereinigte Königreich wird es politisch möglich, nicht nur dieses verworrene System, sondern die gesamten Mehrwertsteuer-Eigenmittel abzuschaffen. An ihre Stelle könnte eine neue Einnahmequelle treten, die eine Beziehung zu den politischen Zielen der EU hat. Die »Monti-Gruppe« hat vor kurzem Vorschläge hierzu präsentiert, beispielsweise Abgaben auf Kohlendioxid oder eine gemeinsame Unternehmenssteuer.

Auf der Ausgabenseite bietet sich ein politischer Tauschhandel an. Kein Land hat Interesse an einem blockierten Haushalt. Deutschland und andere Nettozahler könnten eine Auffüllung der Brexit-Lücke durch Beitragserhöhungen unterstützen, auch wenn ihr Anteil vergleichsweise hoch wäre. Im Gegenzug müsste jedoch die Struktur des Haushaltes grundlegend überarbeitet werden. Die Situation ist günstig: Frankreich, lange einer der großen Verteidiger der gemeinsamen Agrarpolitik in ihrer heutigen Form, profitiert inzwischen nicht mehr unmittelbar davon und könnte zu einer Reduzierung der Mittel bereit sein. Das könnte beispielsweise erreicht werden, indem Zuschüsse an Landwirte nicht exklusiv von der EU, sondern teilweise auch von den betroffenen Ländern bezahlt würden. Die Strukturfonds für ärmere Regionen sind für Länder wie Italien und Spanien inzwischen deutlich weniger wichtig, und ihr Vorteil daraus würde sich durch Brexit-bedingte Beitragserhöhungen weiter vermindern. Eine Konzentration auf nachweislich erfolgreiche Instrumente oder der Ausschluss reicher Staaten von der Förderung könnte Kosten reduzieren. Kurz: Es besteht Potenzial für eine recht breite Reformallianz. Wenn Gelder aus den Bereichen der Agrarpolitik und der Strukturpolitik – die heute ungefähr drei Viertel des Haushaltes ausmachen – umgeschichtet würden, eröffneten sich neue Möglichkeiten für einen moderneren EU-Haushalt. Von einer so gestärkten Europäischen Union würden letztendlich alle profitieren.

Wie könnte ein zukunftsorientierter EU-Haushalt aussehen?

Ein moderner Haushalt müsste mehr Wert auf diejenigen Leistungen legen, die die europäischen Länder besser gemeinsam erbringen können. Gelder sollten beispielsweise verstärkt für eine gemeinsame Antwort auf die Flüchtlingskrise oder gemeinsame Investitionen in Forschung und in europäisch gedachte Infrastruktur und Netze eingesetzt werden. Das könnte auch helfen, das Denken in »Nettosalden«, das die Debatte heute beherrscht, langsam zu überwinden. Ausgaben für einen gemeinsamen Grenzschutz würden in Griechenland getätigt, doch der Nutzen wäre ebenso in den Niederlanden spürbar.

Vorteilhaft wäre es außerdem, wenn weniger Mittel über Jahre im Voraus bestimmten Ländern zugeteilt würden, was

heute übliche Praxis ist. Damit dies breite Zustimmung findet, müssen allerdings die berechtigten Bedenken der derzeitigen Gegner einer solchen Änderung bedacht werden. Reichere Länder haben beispielsweise tendenziell bessere Möglichkeiten, sich um kompetitiv ausgeschriebene Gelder zu bewerben. Daher ist es ratsam, die geographische Verteilung des Haushalts nicht völlig außer Acht zu lassen.

Idealerweise wäre ein reformierter Haushalt finanziert durch Einnahmen, die sich ohnehin nicht fair einzelnen Mitgliedstaaten zuordnen lassen. Die Monti-Gruppe nennt die heutigen EU-Einnahmen aus Zöllen als positives Beispiel. Da innerhalb des Binnenmarkts keine Abgaben auf den Warentransport erhoben werden, profitieren hauptsächlich Staaten mit Außengrenzen und großen Häfen von Zolleinnahmen. Diese werden daher (nach Abzug von Erhebungskosten) an den EU-Haushalt weitergeleitet und für gemeinsame Projekte verwendet. Ähnlich könnte man Einnahmen begründen, die sich aus einer europäischen Unternehmensbesteuerung speisen. Die vier Freiheiten der EU ermöglichen es Firmen, von jedem Ort aus das gesamte Potenzial des Binnenmarktes zu nutzen. Die daraus resultierenden Einnahmen sollten zumindest teilweise für europäische Projekte verwendet werden. Würde der europäischen Unternehmenssteuer eine gemeinsame Berechnungsgrundlage zugrunde gelegt, wie sie derzeit schon geplant ist, nähme sie auch Steuerdumping-Modellen den Wind aus den Segeln. Gleichzeitig sind gerade ambitionierte Ideen wie diese hoch umstritten, da jedes Land Einbußen für sich selbst befürchtet.

Da sich derzeit wieder mehr Unterstützung für ein Europa der mehreren Geschwindigkeiten formiert, sollten auch spezielle Einnahmequellen für Bereiche der vertieften Integration in Erwägung gezogen werden. Beispielsweise braucht die Eurozone in besonderem Maße Möglichkeiten, in wachsende Ungleichgewichte zwischen ihren Mitgliedern einzugreifen. Ein Investitionsbudget könnte helfen, Strukturreformen zu begleiten. Zu diesem Zweck wäre es logisch, wenn gleich rechtlich aufwändig, neben nationalen Beiträgen die Gewinne der Europäischen Zentralbank zu nutzen, die derzeit an die Mitgliedsstaaten fließen.

In der Kommunikation einer solchen Einnahmenreform ist es vor allem wichtig, einen in der Presse oft falsch verstandenen Punkt zu betonen: Neue Einnahmequellen der Europäischen Union würden nicht bedeuten, dass sich der Haushalt vergrößert. Er würde nur anders finanziert. Nationale Beiträge, die auf der Wirtschaftskraft beruhen, würden in gleichem Maße fallen, wie die neuen Einnahmen stiegen.

Umbau statt Abbau

Die Erfahrungen aus der Eurokrise zeigen: Deutschland schadet sich langfristig selbst, wenn es sich in unabwendbaren Reformdebatten auf die Verteidigung seiner kurzfris-

tigen Interessen zurückzieht, anstatt konstruktiv die zukünftige Architektur der EU mitzugestalten. Der Austritt des Vereinigten Königreichs bringt Kosten mit sich, doch er bietet auch Gestaltungsmöglichkeiten. Der Fokus sollte auf letzteren liegen. Deutschland sollte die Mehrbelastung durch den Brexit akzeptieren und im Gegenzug eine Neuordnung der EU-Finzen fordern. Das beinhaltet eine Vereinfachung der Einnahmequellen ebenso wie eine Fokussierung der Ausgaben auf europäische Gemeinschaftsgüter. So kann es seine Interessen in die EU einbringen und gleichzeitig dem gesamten europäischen Projekt einen Dienst erweisen.

Weiterführende Literatur

D'Alfonso, A. (2016), »The UK rebate on the EU budget: An explanation of the abatement and other correction mechanisms«, *European Parliament Briefing*, Februar. European Parliamentary Research Service.

Becker, P. (2017), »Der richtige Moment zur Reform des EU-Haushalts«. *SWP-Aktuell* 12, Stiftung Wissenschaft und Politik.

Büttner, T. und M. Thöne (Hrsg.) (2016), *Die Zukunft der EU-Finzen*, FiFo-Berichte Nr. 22, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Fuest, C., F. Heinemann und M. Ungerer (2015), »Reforming the Financing of the European Union: A Proposal«, *Intereconomics* 50(5), 288–293.

Haas, J. und E. Rubio (2017), »Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?«, *Policy Paper* 183, Jacques Delors Institut – Berlin.

Haas, J. (2017), »Very resourceful: The Monti Report on reforming the EU revenue system«, *Blog Post*, Februar, Jacques Delors Institut – Berlin.

Monti, M., D. Dăianu, C. Fuest, K. Georgieva, I. Kalfin, A. Lamassoure, P. Moscovici, I. Šimonyte, F. Timmermans und G. Verhofstadt (2016), *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*.



Charles B. Blankart*

Die Finanzierung des EU-Haushalts nach dem Brexit

Das geltende Budgetverfahren

Sieben Jahre lang, von 2007 bis 2014, brauchten Europäische Kommission und Rat der Europäischen Union, um den mittelfristigen Finanzrahmen der Gemeinschaft von 2014 bis 2020 auszuhandeln und zu beschließen. Die lange Zeitspanne war notwendig, weil der Haushalt der Europäischen Union anders als der Haushalt eines Mitgliedstaates nicht durch Mehrheitsbeschluss des Parlaments, sondern durch Einstimmigkeit im Rat verabschiedet wird. Im Rat kann jeder Mitgliedstaat seine Interessen vorbringen und versuchen, sie durchzusetzen. Am Schluss erfolgt die entscheidende Runde mit Abwägung und Beschlussfassung im Rat. Einbezogen in den Prozess sind außer Kommission und Rat auch das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten. Sie können den Haushalt allerdings nur billigen oder missbilligen. Inhaltliche Änderungen können sie selbst nicht einbringen.

Nach diesem Verfahren stand der Haushalt im Jahr 2014 wohlgeordnet da. Ein Gleichgewicht der Interessen schien erreicht, als sich unverhofft am 23. Juni 2016 die Briten in einem Referendum mit einer Mehrheit von 51,9% gegen einen weiteren Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union entschieden. Unabhängig vom Verlust, den die Europäische Union mit dem Ausscheiden Großbritanniens erlitt, riss die britische Entscheidung ein Loch in den EU-Haushalt. Noch im Jahr 2015 leistete das Vereinigte Königreich Nettozahlungen von 11 Mrd. Euro an die Europäische Union. Das sind etwa 10% des EU-Haushalts. Diese Summe wird nach einem BREXIT nicht mehr zur Verfügung stehen. Die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten müssen einstimmig einen neuen Eigenmittelabschluss fassen und darin die Finanzierungslücke untereinander aufteilen. Das wird sehr schwierig. Denn jeder Mitgliedstaat wird einwen-

den, er selbst habe mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs nichts zu tun. Folglich liege es nicht an ihm, die Haushaltslücke zu schließen. Das sollten andere tun.

Was kann die Ökonomik dazu beitragen die durch den BREXIT entstandene Budgetlücke zu schließen? Manche Ökonomen meinen, die Budgetlücke lasse sich in einem »großen Aufwasch« in ein größeres Ausgabenpaket einpacken und dort lösen. Sollte das zutreffen, so erhebt sich so gleich die Frage, warum dieses angeblich so nützliche Verfahren nicht schon für die Verhandlungen für den Finanzrahmen von 2014 bis 2020 und davor angewandt worden ist.

Andere Gelehrte schlagen einen Stimmentausch vor. Doch durch Stimmentausch wird nur eine aktuelle Mehrheit durch eine andere ersetzt. Daher führt Stimmentausch, wie Bernholz (schon 1973) gezeigt hat, auch nicht zu einer neuen stabilen neuen Mehrheit, sondern er bestätigt das Arrow-Paradoxon wechselnder Mehrheiten.

Die Hoffnung, sich mit einem Nichteinstimmigkeitsbeschluss durchmogeln zu können, ist verfehlt. Wird Einstimmigkeit verfehlt, so kann ein überstimmter Mitgliedstaat beim Europäischen Gerichtshof klagen. Das so beschlossene Budget wäre null und nichtig. Folglich kann die Lösung der EU-Finanzierung nicht darin bestehen, »in dem genannten großen Aufwasch« zum Ziel zu gelangen, sondern es ist nach Wegen zu suchen, um Einstimmigkeit zu erzielen.

Das Eliminationsverfahren

Im aktuellen Budgetprozess bringt zunächst jeder Mitgliedstaat seine Interessen ein. Je mehr Interessen anstehen, desto verbitterter wird der Kampf unter den Interessengruppen. Es kommt zu einer Kumulation der Interessen. Dadurch setzen sich die Vertreter der Mitgliedstaaten gegenseitig unter Druck, um wie so häufig, in der letzten Nacht vor Verhandlungsende zu einem Kompromiss zu gelangen. Dieses Verfahren ist keineswegs zuverlässig. Es ist durch strategisches Verhalten bestimmt. Totalentscheidungen (inkl. Konsumentenrente) überwiegen gegenüber Bewertungen »an der Grenze«.

Dieser Nachteil lässt sich jedoch beheben, wenn nach dem Kuchenteilungsprinzip vorgegangen wird. Das bedeutet: A teilt den Kuchen in zwei Teile, und B wählt. A weiß, dass B seinen eigenen Nutzen maximiert und sich daher vom geteilten Kuchen das größere Stück aneignen wird. Daher hat A einen Anreiz, die Interessen des B zu berücksichtigen. A und B können sich mit dem Verfahren einverstanden erklären, weil es umfassend die Interessen beider Seiten einschließt.

Der Ökonom Dennis C. Mueller (2003) hat gezeigt, dass sich das Kuchenteilungsprinzip auch auf eine Gruppe von mehr

* Prof. Dr. Charles B. Blankart lehrt an der Humboldt-Universität zu Berlin und an der Universität Luzern.

als zwei Individuen, z.B. auf die Mitgliedstaaten der EU, anwenden lässt (vgl. Blankart und Kirchner 2004). In *Schritt 1* unterbreitet jeder Mitgliedstaat einen Vorschlag über Umfang und Aufteilung des EU-Haushalts aus seiner eigenen Sicht. Alle Vorschläge werden in eine Urne geworfen. In *Schritt 2* werden die eingegangenen Vorschläge nach dem Zufallsprinzip einer nach dem anderen gezogen. In *Schritt 3* erhält jeder Mitgliedstaat das Recht, einen der zufällig gezogenen Vorschläge zu eliminieren oder zu bewahren, je nachdem, ob er ihm vorteilhaft oder nachteilig erscheint. Damit bleibt am Schluss in *Schritt 4* der am wenigsten missliebige Vorschlag übrig. Das Verfahren umfasst wie im Kuchenteilungsfall sowohl Teilen wie Wählen. Ein Individuum ist Teiler in *Schritt 1* und Wähler in *Schritt 3*. Die Interessen von Teilern und Wählern fließen in das Verfahren ein und werden berücksichtigt. Jedes Individuum kann ex ante Nutzen und Kosten abwägen. Damit ist das Verfahren konsensfähig und pareto-optimal.

Reicht der so beschlossene EU-Haushalt aus?

Die Europäische Union ist so viel wert, wie die Steuerzahler der Mitgliedstaaten für sie zu bezahlen bereit sind. Diese Bewertung erfolgt heute über Hilfsgrößen, die sogenannten Eigenmittel der Union. Es werden mehrere Kategorien von Eigenmitteln unterschieden. Zu den traditionellen Eigenmitteln gehören die Zolleinnahmen. Ferner gibt es die standardisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage und die Bemessungsgrundlage des nationalen BNE. Nach dem Eigenmittelbeschluss des Rates vom 24. Mai 2014 darf der Gesamtbetrag der Eigenmittel, der der Union für Zahlungen zur Verfügung steht, 1,23% des BNE nicht übersteigen. Weitere, neu zu schaffende Eigenmittelkategorien auf der Basis der effektiven Mehrwertsteuereinnahmen und den Einnahmen einer allfälligen Finanztransaktionssteuer wurden im Rat diskutiert, konnten aber bislang noch keine Einstimmigkeit auf sich vereinen. Folglich bleibt es bei den oben erwähnten Eigenmitteln.

Im hier vorgeschlagenen Eliminationsverfahren braucht es die genannten Bemessungsgrundlagen als Hilfsgrößen für die Bestimmung des Wertes der Union nicht mehr. Die Wählerinnen und Wähler werden (als Teiler und Wähler) direkt nach dem Wert der Union gefragt. Im Endeffekt kann das Budget der EU größer oder kleiner sein als das derzeitige Budget. Das Ergebnis wird nicht vorgegeben. Es kommt darauf an, dass das Verfahren zustimmungsfähig ist.

Literatur

Bernholz, P. (1973), »Logrolling, Arrow Paradox and Cyclical Majorities«, *Public Choice*, Summer, 87–95.

Blankart, Ch.B. und Chr. Kirchner (2004), »The Deadlock of the EU Budget«, in: Ch.B. Blankart und D.C. Mueller (Hrsg.), *A Constitution for the European Union*, MIT Press, Cambridge, Mass., 109–137.

Ch. B. Blankart und D.C. Mueller (2003), »Welche Aspekte sollten in einer Verfassung der EU berücksichtigt werden und welche nicht«, *ifo Schnelldienst* 56(6), 9–12.

Blankart, Ch.B. und D.C. Mueller (Hrsg.) (2004), *A Constitution for the European Union*, MIT Press, Cambridge, Mass.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1999), *Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft*, BMWi-Dokumentation Nr. 455, Berlin.