

Finanzielle Aspekte für eine erweiterte Europäische Union

von Beate Milbrandt, Berlin

Nach der weit fortgeschrittenen Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes und dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion steht die Europäische Union vor weiteren Herausforderungen. Hierzu zählt insbesondere eine Osterweiterung mit den damit erforderlichen Reformen des Finanzsystems und der europäischen Institutionen. Eine Osterweiterung ruft zudem die Frage nach dem Selbstverständnis und den legitimen Aufgaben der EU auf die Agenda, die eng mit einer effizienten Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten verbunden ist.

Im Jahr 1999 ist die Rahmenplanung über Umfang und Gestaltung des EU-Haushalts bis 2006 festgelegt worden. Eine grundlegende Reform des Finanzsystems hat trotz andauernder Kritik bestehender Strukturen nicht stattgefunden. Gleichzeitig sind die Beitragsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien und Estland (und Zypern) fortgeführt worden. Im Februar dieses Jahres sind Beitrittsverhandlungen mit fünf weiteren beitragswilligen mittel- und osteuropäischen Staaten (Lettland, Litauen, Slowakei, Bulgarien und Rumänien) und Malta aufgenommen worden. Damit steigt die Zahl der Verhandlungspartner auf zwölf, und die Forderung nach festen planbaren Beitrittsterminen wächst. Die Union hat sich verpflichtet bis Ende 2002 für die ersten osteuropäischen Beitritte bereit zu sein. Eine solche Erweiterung der Europäischen Union wird aber nur mit einer vorausgehenden oder zumindest zeitgleichen fundamentalen Reform ihrer Finanzstruktur vollzogen werden können.

Ende 2000 soll ein neuer EU-Vertrag geschlossen werden, der institutionelle Reformen festlegt. Eine Disposition des derzeitigen Finanzsystems steht bisher nicht auf der Agenda. Noch ist der Beitrittswillen der Kandidatenländer ausgeprägt. Heranführungsstrategien, die nicht von Erfolg gekrönt sind, können jedoch ebenso wie nicht eingehaltene politische Versprechungen die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union nachhaltig erschüttern. Denkbare politische und ökonomische Folgen reichen von einer Abkehr von einer weiteren europäischen Integration bis zur Gefährdung der gesamteuropäischen Stabilität. Um so dringlicher erscheinen Überlegungen zu einer Reform des Haushaltssystems der Europäischen Union.

Der Haushalt der Europäischen Union weist – trotz des vielfach supranationalen Charakters – im Vergleich zu dem föderalen Nationalstaaten eine Reihe von Besonderheiten auf. Problematisch ist das Auseinanderfallen von Einnahmen- und Ausgabenkompetenz, welches das Prinzip der Konnexität verletzt. Zusätzlich erschwert die Existenz zahlreicher Schattenhaushalte eine demokratische Kon-

trolle und damit eine Zügelung der politischen Entscheidungsträger. Die Ausgabenstruktur dient bisher kaum der Bereitstellung öffentlicher Güter, statt dessen herrscht der Distributionsgedanke in Form der mannigfaltigen Ausgabenprogramme vor. Im Gegensatz zu anderen zentralen föderalen Ebenen besteht der Haushalt der EU lediglich zu einem geringen Prozentsatz aus eigenen Mitteln. Der verbleibende Haushalt wird durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Deren Höhe wird weniger nach ökonomischen als vielmehr nach verhandlungstaktischen nationalen Gesichtspunkten (Stichwort „Nettozahler“) entschieden.

Die tatsächlichen Kosten einer Osterweiterung lassen sich nur schwer prognostizieren, da eine Erweiterung unter Status-Quo-Bedingungen, d.h. mit dem derzeitigen Ein- und Ausgabensystem, nicht nur aus finanziellen Gründen ausgeschlossen scheint. Selbst den Berechnungen der von der Europäischen Kommission vorgelegten Agenda 2000 liegen Annahmen über eine geänderte Agrar- und Strukturpolitik zugrunde. Bei verschiedenen Annahmen über geänderte Auf- und Ausgaben der EU variieren die Kosten entsprechend.

Damit eine Osterweiterung der EU zumindest aus finanziellen Gründen nicht verschoben werden muss, sollte sich die europäische Ebene bei ihrer Aufgabenerfüllung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter, für die sie den optimalen Zentralisierungsgrad verkörpert, beschränken. Zu diesen Gütern zählen beispielsweise das Aufstellen und Überwachen von Regeln, zum Beispiel der Geldpolitik, das Verwirklichen des europäischen Binnenmarktprojekts, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Politik gegenüber Drittstaaten sowie Teile der Umweltpolitik. Andere Bereiche wie die ausgabenintensive Agrarpolitik und große Teile der Strukturpolitik müssen renationalisiert werden. Aus ökonomischer Sicht gibt es keinen Grund für finanzielle Kompetenzen der EU-Ebene in diesen Bereichen.

Auf der Einnahmenseite sind die traditionellen Eigenmittel als zentrale Einnahmequelle der EU relativ unumstritten und sollten deshalb auch nach einer Osterweiterung beibehalten werden. Der verbleibende Finanzbedarf lässt sich am besten wie bisher durch nationale Beiträge decken. Allerdings sollten diese nicht mehr ausschließlich nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern verstärkt nach dem Äquivalenzprinzip bemessen werden. Mit anderen Worten: Der nationale Integrationsvorteil muss stärker berücksichtigt werden.

Neben der Konzentration auf europäische Kernaufgaben und einem leicht modifizierten Einnahmesystem könnte ein expliziter europäischer Finanzausgleich einen Weg aus den immanenten Schwächen des jetzigen Ausgabensystems darstellen. Dabei ließen sich die in den Verträ-

gen festgelegten Integrationsziele problemlos weiterverfolgen. Ökonomische Rechtfertigungsgründe für einen Finanzausgleich in einer erweiterten Union wären durchaus vorhanden. Aus allokativer Sicht kann ein Finanzausgleich nicht nur zur Bereitstellung öffentlicher Güter, sondern auch zur Verhinderung großer Wanderungsströme und zum Ausgleich verschiedener Infrastrukturbestände beitragen. Distributive Gründe, die in den Präambeln der europäischen Verträge als Kohäsionsziel festgelegt sind, rechtfertigen darüber hinaus transnationale Zuweisungen.

Ein Finanzausgleich könnte fiskalische Hindernisse auf dem Weg zur Osterweiterung aus dem Weg räumen. Eine Erweiterung der EU ist dann für die Alt- und Neumitglieder ökonomisch vorteilhaft. Sie bringt durch eine verstärkte internationale Arbeitsteilung Effizienzgewinne und verteilt die Finanzierungslast der europaweiten öffentlichen Güter auf noch mehr Schultern.

Dipl.-Volksw. Beate Milbrandt, MSc ist Leiterin des Senatorenbüros bei der Senatsverwaltung für Finanzen in Berlin.