

Kompetenzordnung und Finanzverfassung in Europa

Überlegungen zur Konventionsdiskussion

Thea Emmerling / Sabine von Ackere

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
Centrum für angewandte Politikforschung
Ludwig-Maximilians-Universität München

Oktober 2002

Kompetenzordnung und Finanzverfassung in Europa

Überlegungen zur Konventionsdiskussion

Von Thea Emmerling und Sabine van Ackere¹

Die vorliegende Studie von Thea Emmerling und Sabine van Ackere ist im Rahmen des gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung und dem Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) getragenen Projekts „Systemwandel in Europa und Eurofolgen“ entstanden. Im Zuge dieser Projektarbeit geht die Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am CAP der Frage nach, welche Konsequenzen die gemeinsame Währung für die wirtschaftlichen und politischen Systeme in Europa hat. Der Erarbeitung elementarer Grundzüge einer Wirtschafts- und Finanzverfassung kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Ansprechpartner des Projekts „Systemwandel in Europa und Eurofolgen“:

Roman Maruhn, M.A.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung

<http://www.cap.uni-muenchen.de>

Tel.: +49-(0)89-2180-1305

Fax: +49-(0)89-2180-1329

e-mail: roman.maruhn@lrz.uni-muenchen.de

¹ Dieser Aufsatz gibt die Meinung der Verfasserinnen wieder und bindet in keiner Weise die Europäische Kommission.

Kompetenzordnung und Finanzverfassung in Europa

Überlegungen zur Konventionsdiskussion

Zusammenfassung:

Der Fragenkatalog, den der Europäische Rat von Laeken dem Konvent zur Zukunft Europas mit auf den Weg gegeben hat, beinhaltet keine Aufgabenstellung bezüglich der europäischen Finanzverfassung. Dennoch spielt diese Finanzverfassung, die eng verbunden ist mit einer Kompetenzverteilung, eine bedeutende Rolle in föderalistisch organisierten Systemen. Vor diesem Hintergrund untersuchen die Autorinnen, ausgehend von der bisherigen Finanzierung der Europäischen Union, die im Konvent eingebrachten Vorschläge zur Finanzverfassung. In einem Anhang werden nicht nur diese Konventsbeiträge aufgelistet und verglichen, sondern auch die Diskussionsbeiträge zum Thema einer EU-Steuer vor Einberufung des Konvents dargestellt.

Während die Autorinnen für die bisherige Entwicklung der Finanzverfassung zwei gegenläufige Trends beobachten - auf der Einnahmenseite eine Verminderung originär supranationaler bzw. eine Zunahme zwischenstaatlicher Beiträge, auf der Ausgabenseite aber wachsende Haushaltsrechte für das Europäische Parlament -, so zeichnet sich für die Konventsbeiträge eine Tendenz zu mehr Supranationalität ab, die sowohl mehr Haushaltsrechte für das Parlament, als auch mehr Finanzautonomie für die Gemeinschaft umfasst.

1. EINFÜHRUNG

Finanzfragen sind in der Europäischen Union immer ein heikles Thema. Selten wird so lange und intensiv gerungen wie dann, wenn es ums Geld geht, denn Finanzfragen berühren immer unmittelbar Machtfragen. Auf den ersten Blick haben die derzeit laufenden Debatten im Konvent zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 nichts mit Geld zu tun: Der Fragenkatalog von Laeken erwähnt das Wort "Geld", "Finanzierung" oder "Finanzverfassung" kein einziges Mal. Sicherlich geht es bei der Frage nach der Kompetenzabgrenzung, nach den europäischen Institutionen, ihrer Ausgestaltung und den Entscheidungsverfahren zunächst vor allem um die Frage nach der Finalität Europas und dessen Verfasstheit. Hinter der Abgrenzung der Kompetenzen steht jedoch - unausgesprochen - die Frage nach der Finanzverfassung Europas. Es gilt zu klären, welche Ebene welche Aufgaben übernehmen soll – eine typische Frage in föderalistisch organisierten Systemen. Mit der Verteilung der Aufgaben auf verschiedene Regierungsebenen sind unmittelbar Fragen der damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen verknüpft. Mit der Kompetenzfrage wurde damit implizit auch die Frage nach der Finanzverfassung Europas aufgeworfen, ohne dass sich über diese bereits eine vertiefte Diskussion entsponnen hätte. Dieser Aufsatz untersucht, inwieweit in den bisherigen Konventsbeiträgen die Frage nach der Finanzverfassung thematisiert wurde und welche Bedeutung ihr im Spannungsverhältnis zwischen Supranationalität und Zwischenstaatlichkeit der EU zukommt.

2. KOMPETENZORDNUNG UND FINANZVERFASSUNG

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten wird die konkrete Aufgabenverteilung in der Regel von der Verfassung vorgegeben. Die Verteilung der Aufgaben ist entscheidend für die Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf die einzelnen Ebenen des Staatsaufbaus. Die Verteilung der öffentlichen Einnahmen soll grundsätzlich der aus der Aufgabenverteilung resultierenden

Ausgabenbelastung entsprechen.² Stimmen die Verhältnisse nicht überein, wird ein Finanzausgleich vorgenommen.

Eine wesentliche Frage ist die Steuerhoheit: Kann jede Ebene die für ihre Aufgaben notwendigen Einnahmen autonom beschaffen (Trennsystem) oder werden sie von einer Ebene erhoben und anschließend nach einem bestimmten Schlüssel verteilt (Verbundsystem)? Organisationen außerhalb eines Staates wie internationale Organisationen folgen anderen Regeln: Sie werden durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert, die in den jeweiligen Haushalten klar ausgewiesen sind.

Die Fragen nach der Zukunft Europas sind Fragen nach dem institutionellen Aufbau, nach Kompetenz- und Aufgabenverteilung. Ausgaben- und Einnahmenhoheit und -verteilung stehen in unmittelbarem Zusammenhang zu diesen Fragen. Das eine lässt sich sinnvoll nicht ohne das andere diskutieren. Eigene Mittel zur Finanzierung der zugewiesenen Aufgaben, die einer Ebene von Rechts wegen zustehen, ohne dass weitere Beschlüsse auf anderen Ebenen dafür notwendig wären, sind das Kernstück der Autonomie einer Regierungsebene. Im Folgenden wird vor diesem Hintergrund das derzeitige Finanzierungssystem der EU skizziert.

3. DIE FINANZVERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Europäische Gemeinschaft finanziert sich über vier Quellen, die "Eigenmittel" genannt werden:³

1. Agrarabschöpfungen (Agrarabgaben, Zuckerabgaben, Isoglukoseabgabe),
2. Zölle,
3. Mehrwertsteuer-Eigenmittel,
4. BSP-Einnahme.⁴

² Vergl. Peffekofen R., Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, 2. Auflage, München 1984, S. 455-535, hier: S. 513.

Die beiden ersten werden auch als "traditionelle" Eigenmittel bezeichnet. Sie stehen ausschließlich der Gemeinschaft zu. Da eine gemeinschaftliche Steuerhoheit nicht existiert, werden sie von den Verwaltungen der Mitgliedstaaten erhoben. Die Mitgliedstaaten behalten für die Erhebung einen Pauschalbetrag ein.

Die 1970 eingeführten Mehrwertsteuereigenmittel ergeben sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten gleichen Satzes auf eine einheitlich bestimmte Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage.

1988 kam eine vierte Einnahmequelle hinzu, die BSP-Einnahme. Sie finanziert den Teil der Ausgaben, der durch die drei ersten Einnahmequellen nicht gedeckt werden kann.

Die Finanzverfassung der EU ist ein Zwitter: Sie ist eine Mischung aus Trennsystem (Agrarabschöpfungen, Zölle), Verbundsystem (Mehrwertsteuer) und eher zwischenstaatlich orientierten Beiträgen (BSP-Quelle). Trotz dieser Eigenmittel besteht heute noch keine umfassende Finanzautonomie der EG.

Die Eigenmittel der Gemeinschaft stehen ihr von Rechts wegen zu, ohne dass weitere Beschlüsse auf nationaler Ebene erforderlich wären. Tatsächlich werden jedoch die Eigenmittelbeiträge in vielen Mitgliedstaaten in den innerstaatlichen Haushaltsplänen ausgewiesen. Die nationalen Parlamente können sich daher jährlich zur Zweckmäßigkeit der Abführung dieser Mittel an die Gemeinschaft äußern. "Diese Verfahrensweise steht in krassen Widerspruch zum Dauercharakter des Anspruchs, den die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft durch Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses eingeräumt haben."⁵

³ Sie sind definiert in Artikel 2 des Beschlusses des Rates vom 29. September 2000 über das System der Europäischen Gemeinschaften (2000/579/EG, Euratom); vergl. auch Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Luxemburg 1995 S. 43ff.

⁴ Beitrag der Mitgliedstaaten, der sich am Bruttosozialprodukt dieser orientiert, um die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben der EU zu schließen.

⁵ s. Europäische Kommission, Finanzverfassung..., a.a.O., S. 45.

Bezüglich der Finanzautonomie der Gemeinschaft ist ein Trend weg von der Supranationalität und hin zu mehr Zwischenstaatlichkeit zu beobachten: Die Montanunion 1952, die "Urzelle" der europäischen Einigung, finanzierte sich aus echten eigenen Mitteln, der Montanumlage. Diese stand nur der EGKS zu. Die 1957 unterzeichneten Römischen Verträge zur EWG und Euratom waren zurückhaltender: Die Finanzierung der zwei neuen Gemeinschaften sollte über Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten erfolgen. Allerdings war vorgesehen,⁶ dass nach Ablauf eines Übergangszeitraums schrittweise eigene Mittel die Finanzbeiträge ersetzen sollten, was 1970 auch geschah.⁷ Damit sollte die EG aus der Abhängigkeit von Budgetbeschlüssen der Mitgliedstaaten herausgelöst und ihr weitreichende finanzielle – angesichts der Vertragsziele heißt dies: politische – Autonomie verschafft werden.

Was 1952 und – in abgeschwächter Form 1970 – an Finanzkompetenz auf die europäische Ebene übertragen wurde, holten die Mitgliedstaaten spätestens mit der Einführung der vierten BSP-Quelle wieder zurück. Letztendlich wurde im Zeitablauf das System "eigener" europäischer Mittel der europäischen Ebene vom – eher im zwischenstaatlichem Zusammenhang anzutreffenden – Beitragssystem überlagert. "Auf EU-Ebene wurde das Wachstum des EG-Haushalts mit einer größeren verfahrensmäßigen Abhängigkeit von den Staaten erkaufte."⁸

Die traditionellen Eigenmittel, Zölle und Agrarabschöpfungen machten noch 1971 über die Hälfte der Gemeinschaftseinnahmen aus. 1988, bei der Einführung der BSP-Einnahme, stellten sie 28% des Haushalts. Heute sind sie, auch im Zuge der Liberalisierung des Welthandels, auf rund 15% der Einnahmen gesunken. Größte Einnahmequelle ist die BSP-Einnahme mit knapp der Hälfte der heutigen Einnahmen (s. Tabelle 1: Finanzierung der Gesamthaushaltspläne 2000 und 2001).

⁶ Art. 269(1) EG-Vertrag:

Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

⁷ 70/243/EGKS, EWG, Euratom: Beschluss vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften - Amtsblatt nr. L 094 vom 28/04/1970 S. 0019

⁸ s. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union – Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 2001, 5. Auflage, S. 203.

Eine gegenläufige Entwicklung zeigte sich bezüglich der Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments: Nach den Römischen Verträgen von 1957 war ausschließlich der Rat – und damit das zwischenstaatliche Element in den Gemeinschaftsorganen Kommission, Parlament und Rat – Haushaltsbehörde. Der Vertrag von Luxemburg erkannte 1970 dem Europäischen Parlament die Befugnis zur Feststellung des Haushaltsplans (jedoch noch nicht zur letztinstanzlichen Entscheidung über die nicht-obligatorischen Ausgaben) und gemeinsam mit dem Rat die Entlastungsbefugnis zu. Der Vertrag von Brüssel regelte 1975 die heutige Verfahrensweise: Die Haushaltsbehörde besteht aus zwei Organen, Rat und Parlament. Das Parlament entscheidet in letzter Instanz über die nicht-obligatorischen Ausgaben, der Rat über die obligatorischen Ausgaben. Das Parlament kann den Haushaltsplan ablehnen und erteilt allein die Entlastung.⁹ Die Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments wurden also zunehmend gestärkt, sind aber nach wie vor ein Torso: Das Parlament hat nur Haushaltsrechte auf der Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite – also der Finanzierung der EU – entscheiden weiterhin allein die Mitgliedstaaten einstimmig. Diese so genannten Eigenmittelbeschlüsse sind von den nationalen Parlamenten zu ratifizieren.

4. DER KONVENT UND DIE FINANZVERFASSUNG EUROPAS

Die Erklärung von Laeken enthält zur Kompetenzverteilung insgesamt 18 Fragen, die sich unter 3 Hauptpunkte gruppieren lassen: Wie kann die Aufgabenverteilung transparenter gestaltet werden? Wie können die Kompetenzen neu geordnet werden? Wie kann eine schleichende Ausuferung der europäischen Kompetenzen vermieden werden? Es findet sich aber kein Wort zur Finanzverfassung.

Im Vorfeld der Laeken-Erklärung war die Frage der Finanzverfassung – festgemacht als Forderung nach einer EU-Steuer, die das bisher geltende, stark auf Beiträge ausgerichtete System ersetzen soll – stärker diskutiert worden. Deutsche, belgische, portugiesische und luxemburgische Politiker

⁹ vergl. Europäische Kommission, Finanzverfassung..., a.a.O., S. 15.

meldeten sich positiv zu Wort, ebenso Kommissionspräsident Romano Prodi¹⁰ und Haushaltskommissarin Michaele Schreyer. Einen Überblick über diese Diskussion vermittelt Tabelle 3 (Diskussionsbeiträge zum Thema EU-Steuer vor Einberufung des Konvents).

Dabei betonten alle Seiten, dass eine EU-Steuer an die Stelle des bisherigen Finanzierungssystems treten solle, dass sie dieses aber lediglich ersetzen und insgesamt keine zusätzliche Belastung der Steuerzahler bedeuten solle. Als Hauptgründe wurden für die EU-Steuer angeführt: Mehr Nachvollziehbarkeit und Transparenz der EU-Finanzierung für den Bürger, mehr politische Verantwortung des Parlaments auch auf der Einnahmeseite des europäischen Haushalts, mehr Finanzautonomie der europäischen Ebene, Vermeidung weiterer "Rabattsysteme" ("Brittenrabatt"), welche das Beitragssystem mit sich bringt.

Es gelang allerdings nicht, die Frage nach der Finanzverfassung explizit in die Laeken-Erklärung aufzunehmen. Diese enthält damit nur indirekt – über Subsidiarität und Kompetenzabgrenzung – die Frage nach der künftigen Finanzverfassung Europas.

Da der Konventauftrag explizit keine Frage zur Finanzverfassung enthält, hat der Konvent in der Anhörungsphase praktisch nicht darüber diskutiert. Einige wenige Beiträge zum Konvent greifen das Thema – als eines unter vielen – zwar auf, doch wird es meist nicht weiter präzisiert. Tabelle 2 (Konventsbeiträge zum Thema „EU-Budget“) gibt einen Überblick über die bisherigen budgetbezogenen Beiträge zum Konvent, die auf der Website des Konvents veröffentlicht wurden. Als große Linie lässt sich daraus die Forderung nach einer Stärkung der Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments sowie die Forderung nach einer EU-Steuer ablesen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen lässt sich dies interpretieren als Forderung nach einem Schritt in Richtung Supranationalität und mehr Finanzautonomie für die europäischen Ebene.

¹⁰ Rede vom 29. Mai 2001 in Paris vor dem Institut d'Études Politiques, Speech/01/244.

5. BEWERTUNG

Finanzen und Finanzverfassung sind ein Spiegelbild der Politik und folgen ihr. Die bisherige Entwicklung der Finanzverfassung Europas ist durch das ewige Spannungsverhältnis zwischen Supranationalität und Zwischenstaatlichkeit charakterisiert.

Zwei gegenläufige Trends sind erkennbar: Bezüglich der Finanzautonomie der Gemeinschaft fällt eine Tendenz weg von der Supranationalität, hin zu eher zwischenstaatlich orientierten Beiträgen auf. Demgegenüber wurden dem Gemeinschaftsorgan Europäisches Parlament zunehmend mehr Haushaltsrechte verliehen, allerdings nur auf die Ausgabenseite des Haushalts bezogen.

Die bisherigen Konventsbeiträge zum Thema sind mager. Aber sie weisen klar in Richtung mehr Supranationalität: Mehr Rechte für das Parlament, mehr Finanzautonomie für die Gemeinschaft.

An der Behandlung des Themas der EU-Steuer, den Haushaltsrechten des Europäischen Parlaments und der Ausgestaltung der zukünftigen Finanzverfassung Europas im zu erwartenden Verfassungsentwurf des Konvents wird sich implizit ablesen lassen, in welche Richtung sich das neue Europa entwickeln wird: mehr Supranationalität oder mehr Zwischenstaatlichkeit. Vielleicht wird die Union auch bleiben, was sie ist: ein Zwitter, eine Einrichtung "sui generis".

Tabelle 1: Finanzierung der Gesamthaushaltspläne 2000 und 2001 ¹¹

(in Mio. €)

Einnahmenart	Haushaltsplan 2000		Haushaltsvorentwurf 2001	
	Betrag	%	Betrag	%
Agrarzölle	2.038,4	2,3	1.913,6	2,0
Zölle	11.665,3	13,0	12.291,8	13,1
MwSt	34.048,6	38,1	33.467,2	35,6
BSP	37.805,1	42,3	45.516,1	48,5
Verschiedenes	3.883,2	4,3	751,7	0,8
Insgesamt	89.440,6	100,0	93.940,4	100,0

¹¹ Quelle: Europäische Kommission, Haushaltsvademecum 2000, Luxemburg 2000, SEC(2000)1200-DE, S. 114.

Tabelle 2: Konventsbeiträge zum Thema "EU-Budget" ¹²

	Einnahmenseite	Ausgabenseite	Haushaltsbehörde
Europäische Kommission (1)	ausreichende Eigenmittel für die Union		Europäisches Parlament soll in Haushaltsfragen bei der Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben die Vorrechte wahrnehmen, die seiner demokratischen Legitimität entsprechen
Europäisches Parlament (Lamassoure) (2)		Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben aufheben.	Mitentscheidungsverfahren für Annahme des EU-Budgets
Europäische Sozialisten (3)	europäische Steuer soll bisherige Eigenmittel ersetzen	Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben aufgeben	Volle Haushaltsbefugnis des Parlaments für Einnahmen und Ausgaben, d.h. Mitentscheidung für alle Haushaltsfragen
Einzelbeitrag (Hänsch et al) (4)	europäische Steuer soll bisherige Eigenmittel ersetzen	Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben aufheben	volle Haushaltsbefugnis des Europäischen Parlaments für Einnahmen und Ausgaben, d.h. Mitentscheidung für alle Haushaltsfragen
European People's Party (5)			Europäisches Parlament soll gleichwertiges legislatives Organ neben Rat werden, einschließlich Budgetkompetenz
CDU/CSU (6)	Vorschläge zur Einführung einer eigenen EU-Steuer ablehnen; Neuordnung der EU-Finanzierung auf Grundlage des BIP	Systemwechsel in Strukturpolitik: Nettofondsmodell	Gesetzgebung und Budgetrecht grundsätzlich gemeinsam durch EP und Rat

¹² Diese Aufstellung enthält die Aussagen zum EU-Budget aus allen Dokumenten, die auf der Homepage des Konvents (http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm) unter dem Stichwort "Budget and resources" zu finden sind. Quelle: eigene Zusammenstellung.

Junge Grüne Deutschlands (7)	Steuererhebungsrecht für Union		Mitentscheidung des Parlaments in Haushaltsfragen
Bündnis 90/ Die Grünen (8)			Mitentscheidung des Parlaments in Haushaltsfragen
Europäische Föderalisten (9)	Steuererhebungsrecht für EU		Mitentscheidung des EP bei Einnahmen und Ausgaben.
Civil Society (10)	Art der Steuererhebung und Einführung eines europäischen Steuersystems soll geprüft werden (CO ₂ -Energiesteuer, Steuer auf Finanzspekulation), nicht losgelöst vom Subsidiaritätsprinzip erörtern		
deutsche Kommunale Spitzenverbände (11)			durch EU-Maßnahmen entstehende finanzielle Belastungen von Regionen/Kommunen sollen adäquat ausgeglichen werden.
Etudiants Sciences Po (12)	europäische direkte Steuer (als Zuschlag auf bestehende nationale Beiträge)		
Bertelsmann Stiftung(13)	Einführung einer über direkte Verbrauchssteuern erhobene EU-Steuer zur Finanzierung zusätzlicher EU-Aufgaben	Ersatz der ausgabenintensiven EU-Politiken (Agrar- und Strukturpolitik) durch vertikalen Finanzausgleich	Kontrolle von Mittelherkunft und –verwendung durch Europäisches Parlament
EVP (14)	zu den bisherigen Eigenmitteln zusätzliche direkte Steuer für die Union (mit Einstimmigkeit im Rat und Zustimmung des Europäischen Parlaments mit Mehrheit seiner Mitglieder) sowie neue Beiträge, die im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführt werden		

1. Europäische Kommission, Ein Projekt für die Europäische Union, Brüssel, 22.05.02, KOM(2002)247.
2. Alain Lamassoure, Rapporteur de la Commission des affaires constitutionnelles, Rapport sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, 24.04.02, (2001/2024(INI)), A5-0133/2002.
3. Parliamentary Group of the Party of European Socialists, A successful Convention on the Future of Europe: our essentials, Strasbourg, 02.07.02.
4. K. Hänsch, O. Duhamel, L. Marinho, L. McAvan, A. Van Lancker, P. Berès, M. Berger, C. Carnero Gonzalez, E. Paciotti, H. Thorning-Schmidt, Für einen Erfolg des Konvents zur Zukunft Europas: Unsere wichtigsten Vorschläge, Brüssel, 12.07.2002, CONV 189/02 – CONTRIB 64.
5. European People's Party, A Constitution for a strong Europe, Working document decided by the EPP Political Bureau, Brussels, 07.03.02.
6. Dr. W. Schäuble & R. Bocklet, Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag, Berlin, 26.11.01.
7. Junge Grüne Deutschlands, First green draft for a European Constitution, Deutschland, 12.09.02.
8. Bündnis90/die Grünen, The renewal of the European Union through a constitution for Europe, Wiesbaden, 4-5.05.02.
9. Union der Europäischen Föderalisten, 1. Beitrag, 21.04.02.
10. Permanent Forum of Civil Society, Informationsblatt Nr. 1 an die Teilnehmer des Konvents, 20.03.02.
11. Positionen der deutschen kommunalen Spitzenverbände zu einem Europäischen Verfassungsvertrag.
12. Contribution des étudiants de la Convention européenne de Sciences Po, Manifeste pour l'avenir de l'Europe.
13. Holger B. Friedrich, Eine Wirtschafts- und Finanzverfassung für Europa, Gütersloh, Mai 2002, Bertelsmann Stiftung
14. EVP, Constitution of the European Union – Discussion Paper, 10.09.2002

Tabelle 3: Diskussionsbeiträge zum Thema EU-Steuer vor Einberufung des Konvents ¹³

<p>Guy VERHOFSTADT, <i>belgischer</i> Premierminister <i>European Voice,</i> 8-14.2.01</p>	<p>"The best solution is that you have a direct contribution of every citizen to the European Union. Like everyone pays their local and national taxes, you should have a direct financing system for EU."</p>
<p>Michaele SCHREYER, <i>EU-Haushalts-</i> <i>kommissarin</i> <i>The Independent,</i> 16.2.01</p>	<p>"Our policy is to be more transparent and improve the dialogue with the public. We are obliged to make a report, at the latest by 2004 on own resources (the EU's revenue). At the European level you would have the right to decide a tax – not taxes in general, but one tax."</p>
<p>Antonio Guterres, <i>portugiesischer</i> Premierminister <i>Rede, 7.5.01</i></p>	<p>"There is no Federal Government without a strong Federal Budget."</p>
<p>Jean-Claude JUNCKER, <i>luxemburgischer</i> Premierminister <i>Rede, 15.5.01</i></p>	<p>"Je suis d'avis, en tant que Premier ministre luxembourgeois, mais également en tant que citoyen, que nous avons besoin également d'un impôt européen. On ne peut pas responsabiliser le Parlement européen, ni convaincre les Européens qu'il s'agit de leur affaire – l'Europe – si on ne leur donne pas les possibilités de financer leur affaire européenne par un impôt européen. J'avais un jour proposé que nous établissions un précompte mobilier libérateur en matière de fiscalité de l'épargne et que nous en fassions une ressource propre européenne qui pourrait faire fonction d'impôt européen et qui serait à la disposition du Parlement européen s'il établit le budget. Si on dit donc qu'il faut accroître les pouvoirs budgétaires du Parlement, je dis oui, en dépenses, mais c'est aussi vrai du côté des recettes et cela ne pourrait être rendu opérationnel qu'au prix que nous dotions l'Europe d'un impôt européen propre, bien distinct des impôts nationaux qui alimentent nos budgets nationaux."</p>

¹³ Quelle: eigene Zusammenstellung

<p>Romano PRODI, Präsident der EU- Kommission Rede, Institut d'Etudes Politiques, 29.5.01</p>	<p>"The other essential aspect of constructing a democracy is the principle of no taxation without consent. In my view, financial reforms must be on the agenda whenever there is any attempt to reflect on the future of the EU. The question of Europe's resources must be an integral part of the debate on subsidiarity : every level of the decision-making process must be able to rely on identified resources commensurate with its tasks. In the run-up to enlargement, the introduction of an European tax (to be defined) in place of the current system of national contributions that generate endless conflicts between Member States has often been put forward and could well be a sound solution. Solutions exist, of course, but the difficulties are political rather than technical : the concentration of financial and industrial markets suggests that others could be devised."</p>
<p>Hans EICHEL, deutscher Finanzminister Die Woche, 8.6.01</p>	<p>"Die Bundesregierung ist bereit, Vorschläge für eine eigene Steuer der Europäischen Union unvoreingenommen zu prüfen. Allerdings steht ganz außer Zweifel, dass eine etwaige EU-Steuer nicht zu einer höheren Gesamtsteuerbelastung von Bürgern und Wirtschaft führen darf. Überlegungen, die nicht auf den Ersatz bestehen - der EU-Finanzquellen -, sondern auf deren Aufstockung hinauslaufen, wird die Bundesregierung nicht akzeptieren. Bis auf weiteres ist die Finanzierung der Europäischen Union durch die Beschlüsse von Berlin geregelt. Alle Überlegungen für eine EU-Steuer können daher nur mittel- bis langfristigen Charakter haben. Die Diskussion wird zeigen, dass es noch eine Vielzahl fachlicher Fragen gibt, die vor Einführung einer derartigen Steuer zu klären wären."</p>
<p>Hans-Gert PÖTTERING Fraktionsvorsitzender der EVP-ED im Europäischen Parlament, CDU Die Woche, 8.6.01</p>	<p>"Eine klare und überschaubare europäische Steuer, die vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat zu beschließen ist, ist in einem Europa mit einer gemeinsamen Währung und gemeinsamen Institutionen eine gute und berechtigte Sache. Eine solche Steuer darf keine zusätzliche Belastung für die Bürger sein, sondern muss mit einer Entlastung auf nationaler Ebene einhergehen. Eine Steuer würde die direkten Zahlungen der Mitgliedsländer an die EU ersetzen und nicht ein zusätzliches Finanzierungsinstrument für die Ost-Erweiterung sein. Diese wird im Übrigen für alle, besonders aber für die Bundesrepublik Deutschland politisch, wirtschaftlich sowie für die Sicherheit und Stabilität von Vorteil sein."</p>
<p>Hans EICHEL Financial Times Deutschland, 15.6.01</p>	<p>"Langfristig sei es sinnvoll, dass die Europäische Union (EU) über eigene Einnahmen verfüge“, sagte Eichel in einem Interview der Financial Times Deutschland. Für eine solche Steuer müsse dann das Europäische Parlament zuständig sein. Diese „gewaltige Aufwertung des Parlaments“ werde es aber erst geben, wenn die Kompetenzverteilung in Europa neu geregelt sei. „Ich persönlich kann mir das vorstellen.“ Das Parlament müsste dann das volle Haushaltsrecht haben. Grundsätzlich sei es gut, wenn die Verantwortung für Einnahmen und Ausgaben zusammenfalle. „Es denaturiert ein Parlament, wenn es nur Ausgabenbeschlüsse zu fassen hat.“</p>

<p>Michaele SCHREYER <i>Financial Times</i> <i>Deutschland,</i> 15.6.01</p>	<p>"Auch heute wird das EU-Budget letztlich vom Steuerzahler finanziert. Nur ist das absolut nicht transparent. Und das Europäische Parlament entscheidet zwar über Ausgaben, nicht aber über die Einnahmeseite des Haushalts. Ausgabe- und Einnahmeverantwortung gehören als Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler zusammen. Ich plädiere deshalb für die klare Zuordnung einer Steuer. Dabei geht es um eine Umstrukturierung der Einnahmeseite, nicht um zusätzliche Mittel. Die EU-Beiträge aus dem Bundeshaushalt würden entsprechend entfallen. Das EU-Budget macht übrigens nur 2,5 Prozent des europaweiten Steueraufkommens aus und daraus wird wahrlich viel finanziert."</p>
<p>Klaus HÄNSCH, <i>Ex-Präsident des</i> <i>Europäischen</i> <i>Parlaments, SPD</i> <i>Financial Times</i> <i>Deutschland,</i> 15.6.01</p>	<p>"Ich bin gegen eine EU-Steuer, denn die Mitgliedstaaten sollten zunächst mal die wichtigsten nationalen Steuern EU-weit harmonisieren, ehe sie neue Belastungen erfinden. Solange europäische und nationale Aufgaben in der EU so vermischt sind wie heute, bleibt unklar, wofür die EU-Steuer ausgegeben wird. Eine EU-Steuer entlässt die nationalen Regierungen und Parlamente aus ihrer Mitverantwortung für die Finanzierung Europas. Das führt die europäischen Staaten nicht zusammen, sondern auseinander. Wir sollten uns jetzt auf die Umstellung der nationalen Währungen auf den Euro konzentrieren – eine Europasteuer-Diskussion schafft da nur Verwirrung."</p>
<p>Norbert WALTER, <i>Chefvolkswirt der</i> <i>Deutschen Bank</i> <i>Financial Times</i> <i>Deutschland,</i> 15.6.01</p>	<p>"Wer, wie ich, die Politische Union für Europa befürwortet und aus leidvoller Erfahrung weiß, dass jede Form der Gemeinschaftsfinanzierung zu einem Mangel an Verantwortlichkeit und einem Effizienzdefizit bei den Ausgaben führt, muss für eine eigenständige Steuer für die EU eintreten. Um dies zu rechtfertigen, ist indes die Verantwortlichkeit des Europäischen Parlaments für die entsprechende Gesetzgebung erst noch zu etablieren. Zudem wären die Initiativrechte der Kommission in Entscheidungsrechte fortzuentwickeln. Und die Verteilung der Staatsaufgaben auf die verschiedenen Ebenen (Europa, Nationalstaat, Länder) muss in einem Verfassungsakt geregelt werden. Die Einführung einer EU-Steuer darf freilich nicht zu einer Erhöhung der Gesamt- und Abgabenlast führen."</p>
<p>Michaele SCHREYER <i>Handelsblatt,</i> 18.6.01</p>	<p>Auch zu den Rechtsgrundlagen für die Europa-Steuer hat die EU-Haushaltskommissarin bereits konkrete Vorstellungen entwickelt. Im EU-Vertrag müsse festgeschrieben werden dass der EU-Haushalt mit einer eigenen Steuer finanziert werden solle. Anschließend könnten die Staats- und Regierungschefs entscheiden, welche Steuer für die EU erhoben werden solle. Das Europäische Parlament schließlich solle den Steuersatz bestimmen. "Die Frage der EU-Steuer gehört in den Themenkomplex der für 2004 geplanten Neuverteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten." "Das wird von den Steuerzahlern begrüßt. Bei meinem Diskussionsveranstaltungen mit Bürgern findet die Idee einer EU-Steuer bisher nur positive Resonanz." "Damit würde die EU unabhängig von den Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten, und dafür ist es auch höchste Zeit."</p>

<p>Didier REYNDERS, <i>belgischer</i> Finanzminister <i>AFP,</i> 21.6.01</p>	<p>"Le ministre belge a indiqué qu'il voulait poser la question d'un ,financement direct d'une partie du budget de l'Union européenne' par le recours à l'impôt, mais ,sans aucun accroissement de la pression fiscale globale' dans les Etats membres. Cette discussion, prévue lors du Conseil des ministres de l'économie et des finances de juillet, se situera dans le cadre plus général d'un ,débat d'orientation' sur la fiscalité directe et indirecte dans l'UE."</p>
<p>Wolfgang SCHÜSSEL, <i>österreichischer</i> Bundeskanzler <i>Die Presse,</i> 21.6.01</p>	<p>"WIEN (kron). Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (VP) schließt bei der Debatte um die Einführung einer Europa-Steuer kategorisch aus, dass „es zu einer zusätzlichen Belastung der Konsumenten und zu einer zusätzlichen Erhöhung der Steuerlast insgesamt kommt.“ Dies betonte er am Mittwoch bei einer parlamentarischen Enquete „Zur Zukunft der Europäischen Union – Reformen nach dem Vertrag von Nizza“. Bei der in letzter Zeit häufig vorgeschlagenen Abgabe der EU-Bürger sei „eine prinzipielle Skepsis wichtig“, so Schüssel, „nur sollte man eine Diskussion darüber nicht von vornherein ausschließen.“</p>