

Genser, Bernd

Working Paper

Auf der Suche nach einer föderativen Finanzverfassung für Europa

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 290

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Genser, Bernd (1995) : Auf der Suche nach einer föderativen Finanzverfassung für Europa, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 290, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101626>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

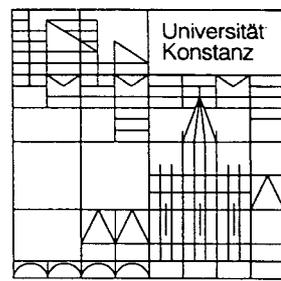
Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sonderforschungsbereich 178
„Internationalisierung der Wirtschaft“

Diskussionsbeiträge



Juristische
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-
wissenschaften und Statistik

Bernd Genser

**Auf der Suche nach einer
föderativen Finanzverfassung
für Europa**

16. JAN. 1996 Weltwirtschaft
Zeit

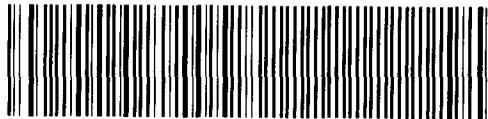
W 113 (290) mit br sig gla

**Auf der Suche nach einer
föderativen Finanzverfassung für Europa**

656672

Bernd Genser

W 113 (290)



Serie II - Nr. 290

Dezember 1995

Auf der Suche nach einer föderativen Finanzverfassung für Europa

Bernd Genser (Universität Konstanz)

Dezember 1995

Zusammenfassung

Die neue Arbeitsteilung im Europäischen Binnenmarkt umfaßt auch die Zuordnung finanzpolitischer Kompetenzen an die supranationale EU-Ebene zulasten der Gebietskörperschaftsebenen in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft. Aus dem EU-Vertrag lassen sich konstitutive Elemente eines Finanzverfassungssystems in der Verteilung der Staatsaufgaben, in der Verantwortung für die Kostentragung und in der Verfügungsermächtigung über eigene Staatseinnahmen im EU-Haushalt identifizieren. Reformbedarf ist sowohl im EU-Haushaltsrecht als auch in der Lastenverteilung für die Haushaltsfinanzierung gegeben.

Die Übertragung der geld- und währungspolitischen Kompetenz an die EU-Ebene in der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ändert die Rahmenbedingungen für die Haushalts- und Steuerpolitik in den EU-Mitgliedsstaaten und erfordert supranationale Regelungen, ohne jedoch dadurch die nationale Finanzautonomie auszuhöhlen. Aus ökonomischer Sicht könnte eine künftige EU-Finanzverfassung auf eine Harmonisierung der Gütersteuersätze verzichten, wenn die derzeit diskutierten Kommissionsvorschläge um ein beschränktes Ursprungslandssystem mit einheitlichem EU-Grenzausgleich erweitert werden. Vordringlicher steuerpolitischer Koordinierungsbedarf besteht zudem für die europäische Kapitalbesteuerung, wo die praktisch transaktionskostenfreie Kapitalmobilität verstärkt zu Steuerarbitrage und Steuerwettbewerb Anlaß gibt.

Die Reformschwerpunkte für die EU-Finanzverfassung liegen daher nicht nur im EU-Haushaltsrecht und in der künftigen EU-Lastenverteilung, sondern vor allem in der Schaffung einer funktionsfähigen EU-Steuerordnung, die den geänderten Rahmenbedingungen des EU-Binnenmarktes Rechnung trägt.

Auf der Suche nach einer föderativen Finanzverfassung für Europa¹

Bernd Genser
(Universität Konstanz)

1. Einleitung

Mit der Schaffung des EU-Binnenmarktes ändert sich auch die Arbeitsteilung im öffentlichen Sektor zwischen dem Zentrum Brüssel und der Peripherie, den Gebietskörperschaften in den 15 Mitgliedsstaaten. Schon in den Römischen Verträgen von 1957 wurden z.B. mit der gemeinsamen Agrarpolitik ein fiskalisch besonders subventions- und kostenintensiver Staatsaufgabenbereich und mit der gemeinsamen Handelspolitik ein klassischer Staatseinnahmenbereich den nationalen Staatshaushalten entzogen und der Verantwortlichkeit der EG unterstellt. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und dem Maastrichter Vertrag (1992) zur Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sind die supranationalen Kompetenzen qualitativ und quantitativ erweitert und die Rahmenbedingungen für die Budgetpolitik der EU-Mitgliedsstaaten geändert worden.

Ökonomisch läßt sich eine Änderung der staatlichen Kompetenzaufteilung zwischen verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen als ein Problem des fiskalischen Föderalismus formulieren und analysieren. Mit der Betrauung der EU-Ebene mit öffentlichen Aufgaben wird das traditionelle finanzwirtschaftliche Ordnungssystem der Mitgliedsstaaten um die supranationale Ebene erweitert. Dem Staat als ökonomischen Akteur kommt in einer marktwirtschaftlichen Grundordnung die Aufgabe zu, Wohlfahrtsverluste seiner Bürger durch Marktversagen zu

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags anlässlich der Jahrestagung 1995 des Vereins für Socialpolitik an der Universität Linz, 20.-22.9.1995. Ich danke Andreas Haufler (Univ.Konstanz) und den Diskutanten der Plenarsitzung in Linz für Kritik und Anregungen.

vermeiden. Rationale Staatsbürger werden daher ihrerseits bereit sein, dem Staatssektor bzw. einer bestimmten Staatsebene in einem gegliederten Staatswesen eine verfassungsmäßige Handlungskompetenz zuzugestehen, wenn diese Gebietskörperschaft aus ökonomischer und politischer Sicht eine bestmögliche Behebung des Marktversagens zu gewährleisten vermag. Diese Kompetenzzuweisung erfolgt auf nationaler Ebene in entsprechenden Verfassungsgesetzen. Auf supranationaler Ebene bezeichnen wir im folgenden mit dem Begriff EU-Finanzverfassung all jene vertraglichen Regelungen, die Betrauung der Gemeinschaftsinstitutionen mit öffentlichen Aufgaben, sowie die Leistung der mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Ausgaben und deren Bedeckung aus öffentlichen Finanzmitteln festlegen².

Ziel der Arbeit ist es, die geltende EU-Finanzverfassung und einige in Diskussion stehende Reformvorschläge im Hinblick auf die geänderten ökonomischen Rahmenbedingungen des EU-Binnenmarktes und der Globalisierung von Güter- und Faktormärkten zu überprüfen und aus ökonomischer Sicht Prioritäten für die Weiterentwicklung der EU-Finanzverfassung zu begründen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Das folgende Kapitel 2 gibt einen gestrafften Überblick über die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus, aus der sich ein allgemeines Subsidiaritätsprinzip für die Aufgabenverteilung in mehrstufigen Finanzwirtschaften gewinnen läßt. In Kapitel 3 wird die aktuelle Finanzverfassung der EU illustriert und im Hinblick auf Reformbedarfe analysiert. Die Zuordnung von Besteuerungskompetenzen zur Finanzierung von Staatsaufgaben auf supranationaler und nationaler Ebene wird in Kapitel 4 behandelt. Die Probleme der Güter- und Kapitalbesteuerung unter den Rahmenbedingungen des EU-Binnenmarktes werden in Kapitel 5 aufgezeigt und Reformanstöße für eine neue EU-Steuerordnung entwickelt, die eine Aushöhlung der nationalen Steuerautonomie vermeiden. Kapitel 6 faßt die zentralen Reformbedarfe für eine binnenmarktkonforme EU-Finanzverfassung zusammen.

² Der Begriff Finanzverfassung ist in diesem weiten Sinne auch in der juristischen Literatur verankert, auch wenn im streng formalen Sinn Verfassungsprobleme ignoriert werden, die darin bestehen, daß auf supranationaler Ebene keine Hoheitsrechte begründet werden.

2. Die finanzwirtschaftliche Theorie des fiskalischen Föderalismus

Die Theorie des fiskalischen Föderalismus versucht, das Auftreten mehrstufiger finanzwirtschaftlicher Systeme in den verschiedenen Nationalstaaten ökonomisch zu erklären. Diese Mehrstufigkeit staatlicher Organisationsformen ist praktisch universell gegeben, sieht man von den Sonderfällen reiner Stadtstaaten (z.B. Monaco oder Singapur) ab, wo mangels räumlicher Ausdehnung einer weiteren horizontalen Unterteilung des Staatsgebietes natürliche Grenzen gesetzt sind. In Flächenstaaten mit horizontaler Gliederung lassen sich drei Kategorien mehrstufiger Staatsformen unterscheiden:

- unitarische Staaten, bei denen die Staatskompetenzen auf der Ebene des Zentralstaats konzentriert sind, und die nachgeordneten Gebietskörperschaftsebenen dezentrale Verwaltungseinheiten ohne eigene hoheitliche Kompetenzen darstellen (z.B. Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich, Spanien, die Niederlande, Portugal, Griechenland, Irland, Dänemark, Schweden, Finnland etc.).
- föderale Staaten (Bundesstaaten), bei denen der Zentralstaat seine hoheitlichen Kompetenzen gemäß bundesstaatlicher Verfassung mit nachgeordneten Gebietskörperschaften teilen muß (z.B. Deutschland, Österreich, Belgien, Kanada, die USA, Brasilien etc.). Dabei ist der föderale Gehalt eines bundesstaatlichen Systems zum einen von der expliziten Kompetenzaufteilung der Verfassung (etwa zwischen Bund und Ländern im System des dualen Föderalismus), zum anderen aber auch von der faktischen Aufgabenerfüllung im Rahmen unspezifizierter Verfassungsfreiräume (im System eines kooperativen Föderalismus) abhängig.
- konföderale Staaten (Staatenbünde), bei denen der Zentralstaat keine eigenen Hoheitsrechte besitzt, sondern Staatsaufgaben grundsätzlich als Agent der mit umfassender Kompetenz ausgestatteten Gliedstaaten erfüllt. Praktische Beispiele beschränken sich vornehmlich auf die historischen Anfänge der heutigen Bundesstaaten, wie die USA in den ersten Jahren ihrer Unabhängigkeit (1777-1789), auf die Schweiz³ in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (1815-1848) oder das Deutsche Reich zwischen 1871 und 1919 (vgl. hierzu Mihaljek 1995). Ein jüngeres Beispiel für eine konföderale Staatsform ist Jugosla-

³ Hingegen ist die Schweiz nach der Bundesverfassung von 1848 trotz Beibehaltung ihres historischen Namens nicht mehr als Konföderation, sondern als Bundesstaat einzustufen.

wien nach der Verfassungsreform von 1974 (bis 1990), eine konföderale Struktur weisen aber auch die Europäische Gemeinschaft oder die Gemeinschaft unabhängiger Staaten als Nachfolger der UdSSR auf.

Die qualitative Unterscheidung zwischen unitarischen und föderativen Staaten läßt sich formal-rechtlich aus der Verfassung eindeutig begründen. Danach dominieren von der Zahl der Staaten her weltweit die unitarischen Staaten, wenngleich die Bundesstaaten (USA, Indien, Pakistan, Brasilien, Deutschland, Kanada, Australien) räumlich und bevölkerungsmäßig ein sehr großes Gewicht haben. Aus ökonomischer Sicht stellt sich das Unterscheidungskriterium zwischen unitarischen und föderalen Gemeinwesen jedoch als wesentlich weniger trennscharf dar, da zum einen der föderative Gehalt bundesstaatlicher Verfassungssysteme gemäß Verteilung von Zentral- und Gliedstaatskompetenzen höchst unterschiedlich ausfällt (hoch in der Schweiz und in Kanada, gering in Australien oder Mexiko) und zum anderen auch in unitarischen Staaten der politische Entscheidungsspielraum auf nachgeordneten Verwaltungsebenen beachtlich groß sein kann (wie z.B. in China).

Die vertikale Untergliederung unitarisch oder föderativ verfaßter Gemeinwesen findet eine ökonomische Begründung in der modernen finanzwissenschaftlichen Theorie des Föderalismus, die auf Stigler (1957) zurückgeht. Die Erkenntnis der Informationsökonomik, daß die Informationskosten mit der Entfernung zwischen Bürger und Verwaltungsebene steigen, bettet Stigler in zwei Axiome, die den Staatsbürgern, die ja individuell unterschiedliche Präferenzen für Staatsleistungen haben, zwei Grundrechte zugesteht:

1. ein Grundrecht auf eine möglichst bürgernahe staatliche Aufgabenerfüllung und
2. ein Grundrecht auf ein qualitativ und quantitativ differenziertes, staatliches Leistungsangebot.

Aus diesen beiden Grundrechten leitet Stigler eine Effizienzregel für staatliches Handeln ab, wonach die Kompetenz grundsätzlich stets der geographisch kleinsten Gebietskörperschaftseinheit übertragen werden muß, die diese Aufgaben im Einklang mit den ökonomischen Zielen allokativer Effizienz und distributiver Gerechtigkeit zu erfüllen vermag.

Als Erweiterungen des Stiglerschen Dezentralisierungsprinzips charakterisieren das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Olson 1969) und das Korrespondenzprinzip (Oates 1972) die territorialen Mindestreichweiten von Staatsgebilden zur effizienten Bereitstellung räumlich begrenzter, öffentlicher Güter. Werden die öffentlichen Aufgaben entsprechend regional

gegliederten Gebietskörperschaftsebenen übertragen, dann können unbeschränkt mobile Staatsbürger ihren Wohnsitz in jener Gebietskörperschaft wählen, deren öffentliches Güterangebot ihren Präferenzen und ihren Budgets, aus denen sie die Kosten der Bereitstellung über Steuerpreise zu entrichten haben, bestmöglich entspricht. Unter bestimmten idealisierenden Bedingungen ist ein solcherart erreichbares Wanderungsgleichgewicht sogar pareto-effizient (Tiebout 1956).

Dieses Stiglersche Dezentralisierungsprinzip liefert nicht nur normative Handlungsanweisungen für die Ausgestaltung einer nationalen Finanzverfassung, um den dezentralen Staatsorganen ökonomisch relevante Kompetenzen zu übertragen. Es läßt sich auch unmittelbar zur ökonomischen Rechtfertigung des Subsidiaritätsprinzips im Vertrag von Maastricht heranziehen⁴.

Ist die vertikale und horizontale Gliederung einer Finanzwirtschaft durch die Verfassung vorgegeben, dann ist die optimale Zuordnung der Staatsaufgaben ein Second-best-Problem (vgl. Gordon 1983). Musgrave begründet im Rahmen seiner klassischen Staatsaufgabekategorisierung die Übertragung von Distributions- und Stabilisierungsfunktionen an die Zentralstaatsebene, um eine systematische Unterversorgung in diesen Aufgabenbereichen zu vermeiden. Zum einen können ja einzelne Gebietskörperschaften ihre Umverteilungspolitik in einem Binnenmarkt mit Freizügigkeit nicht aufrechterhalten, weil durch die Zuwanderung von potentiellen Transferempfängern und die Abwanderung von Steuerzahlern in Niedrigsteuerregionen die fiskalische Basis dieser Umverteilungspolitik zusammenbricht. Zum anderen scheitern einzelne Gebietskörperschaften mit ihrer Stabilisierungspolitik, weil die wirtschaftliche Verflechtung mit Nachbarregionen Sickerverluste hervorruft, die den lokalen Wirkungsgrad der Stabilisierungspolitik schrumpfen lassen und ein strategisches Zuwarten auf externe Stabilisierungsimpulse als wohlfahrtsmäßig überlegene Politik nahelegen. Für die staatliche Allokationspolitik ortet Musgrave einen Zentralisierungsbedarf nur beim Auftreten von räumlichen Externalitäten und von positiven Skalenerträgen durch Kostenvorteile einer Bereitstellung auf übergeordneter Ebene. In dieser Sichtweise findet etwa die deutsche Verfassungsrealität mit der Vorrangstellung des Bundes in der Stabilisierungspolitik (Stabilitätsgesetz) und

⁴ Das Stiglersche Subsidiaritätsprinzip ist jedoch keineswegs auf den Bezugsrahmen bestehender Finanzsysteme beschränkt, sondern gilt als normatives Prinzip generell, und enthält insofern sowohl das individualistische marktwirtschaftliche Grundprinzip für die Versorgung einer Gesellschaft mit privaten Konsumgütern als auch globale Kooperationsformen, wie etwa die UNO, zur Bereitstellung globaler Kollektivgüter.

in der Verteilungspolitik (Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, bundesweites Sozialsystem) ebenso eine ökonomische Rechtfertigung, wie die Generalzuständigkeit der Länder für alle nicht explizit dem Bund überantworteten Hoheitsaufgaben oder die Verfassungsgarantie für die Gemeinden zur eigenverantwortlichen Erfüllung der örtlichen Selbstverwaltungsaufgaben.

Andererseits verdeutlicht die ökonomische Betrachtungsweise auch den dynamischen Charakter der Kompetenzverteilung, da das Auftreten von Marktversagen unmittelbar mit den ökonomischen Rahmenbedingungen verbunden ist, unter denen die Marktteilnehmer tätig sind. Damit sind aber nicht nur Umfang und Intensität staatlicher Markteingriffe, sondern auch deren Zuordnung zu unterschiedlichen Staatsebenen im Zeitablauf Änderungen unterworfen, die durch einen entsprechend flexiblen Verfassungsrahmen garantiert sein müssen. Diese Flexibilität sollte grundsätzlich Zwischenstufen (Gemeindeverbände, Provinzialverbände) im Rahmen des traditionellen dreistufigen Staatsaufbaus (Bund, Länder, Gemeinde) ebenso eröffnen wie subkommunale (im Grenzfall auch rein private) oder supranationale staatliche Organisationsformen (WEU, EU, NATO, UNO).

Besonders plakativ sind der dynamische Charakter und die wünschenswerte Flexibilität staatlicher Organisationsformen in dem häufig zitierten Statement von Bell (1991) zusammengefaßt: "Die europäischen Nationalstaaten sind für die Lösung der großen Staatsaufgaben von heute zu klein, und für die Lösung der lokalen Probleme zu groß"⁵. Auch wenn dieser Befund noch keine Problemlösung enthält, so kommen darin doch die beiden wichtigen Denkanstöße zum Ausdruck, die die politische Umsetzung des Stiglerschen Subsidiaritätsprinzips fordert: Übertragung von staatlichen Kompetenzen an die EU, sofern dies die gesamteuropäische Wohlfahrt verbessert, Dezentralisierung von staatlichen Kompetenzen in allen Mitgliedsstaaten, wo immer dies ohne nationale Wohlfahrtseinbußen möglich ist. In den Vertrag von Maastricht haben diese Zielsetzungen nicht in symmetrischer Form Eingang gefunden. Art. 3b des EU-Vertrags spricht nur die supranationale Ebene an und begrenzt durch den expliziten Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip das Ausmaß, in dem der EU bisher den nationalen, regionalen oder kommunalen Staatsgewalten zugeordnete, staatliche Aufgaben übertragen

⁵ Im wesentlichen faßt Bell (Zitat nach Hrbek/Weyand 1994, 13) damit ein Statement von Alexis de Tocqueville (1856) neu, der feststellt, daß "Föderative Systeme mit dem Ziel geschaffen wurden, die unterschiedlichen Vorteile aus der Größe wie der Kleinheit von Staaten miteinander zu verbinden"(Zitat nach Oates 1972, 3). De Tocqueville unterscheidet sich allerdings grundlegend von frühen Verfechtern eines dezentralen Gemeinwesens (Mill 1861, Proudhon 1868), die sich auf explizite Werturteile zugunsten kleinerer, überschaubarer Kollektivorgane stützen, indem er die Zentralisierung der Staatsmacht als eine langfristig unvermeidliche Naturgesetzlichkeit demokratischer Gesellschaftssysteme ansieht.

werden sollen. Die Dezentralisierung auf innerstaatlicher Ebene wird nur indirekt gefördert, durch die Schaffung des Ausschusses der Regionen (Art. 198a EG-V), der in Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit (Art. 130a-e, EG-V) den Regionen zumindest ein Anhörungsrecht einräumt und damit langfristig wohl auch deren politische Stellung in den unitarischen Mitgliedsstaaten stärken sollte.

3. Elemente einer Europäischen Finanzverfassung

3.1 Der Status quo der EU-Finanzverfassung

Eine Finanzverfassung für die Europäische Union muß die Zuordnung der Staatsaufgaben, die Verantwortlichkeit für die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Ausgaben, sowie schließlich die Bedeckung dieser Ausgaben aus entsprechenden Einnahmen regeln. Den rechtlichen Rahmen der EU-Finanzverfassung bildet der EG-Vertrag, in dem sowohl die rechtsstaatlich-demokratische Grundstruktur der EU mit der Gewaltenteilung zwischen Europäischem Parlament und Rat, der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof als auch die materielle Aufgabenzuordnung erfolgt.

Die Gesetzgebungskompetenz der EU erstreckt sich zum einen auf den Erlaß von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen zur Erfüllung der in den Art. 3 und 3a des EG-Vertrages explizit genannten Politikbereiche. Dazu zählen insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes, die gemeinsame Handels- und Zollpolitik, die gemeinsame Landwirtschafts- und Fischereipolitik, die gemeinsame Verkehrspolitik, die gemeinsame Sozialpolitik, die gemeinsame Umweltpolitik, die Förderung von Forschung und Entwicklung, die Förderung des Gesundheitsschutzes, die Förderung des Auf- und Ausbaus trans-europäischer Netze, die Förderung von Bildung und Kultur, etc.

Die Verwaltungskompetenz der EU umfaßt neben dem Vollzug des EU-Haushalts und der Durchführung der im EG-Vertrag spezifizierten supranationalen Staatsaufgaben insbesondere die Kontrolle der nationalen Politiken der Mitgliedsländer im Hinblick auf die EU-Ziele.

Das EU-Haushaltsrecht beruht auf primärrechtlichen Vorschriften des EG-Vertrages (Art. 199-209) die für die EU einen Katalog von Verfassungsgrundsätzen der Haushaltsführung

festlegen. Wie Birk (1995, 153ff.) ausführlich darlegt, gelten auch für die Planung des EU-Haushalts die erprobten, finanzwirtschaftlichen Haushaltsgrundsätze der Einheit, Vollständigkeit, Jährlichkeit, Vorherigkeit, Ausgeglichenheit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Bruttobudgetierung und der allgemeinen Deckungsfähigkeit. Das Haushaltsverfahren selbst sieht ein Zusammenwirken der EU-Organe vor, das überaus komplex und zeitaufwendig ist, und sich in den Konfliktfällen der 80er Jahre als wenig hilfreich erwiesen hat. Die Probleme des EU-Haushaltsprozesses⁶ liegen vorwiegend in der geteilten Zuständigkeit von Rat und Kommission in der Haushaltsplanerstellung, von Parlament und Rat in der Beschlußfassung und von Kommission und Rat in der Vollziehung. Wenngleich einige Konfliktquellen durch die paktierte Haushaltsdisziplin im Zuge der Haushaltsreform 1988 entschärft werden konnten (mehrjährige, bindende Finanzplanung, Agrarleitlinie), so schafft diese Lösung doch wieder neue Inflexibilitäten in der zeitlichen und sachlichen Mittelverausgabung. Schließlich wird auch der Grundsatz der Vollständigkeit des EU-Haushalts durch budgetexterne EU-Programme (Entwicklungsfonds, Anleihe- und Darlehenstätigkeit) unterlaufen.

Für die Finanzierung des EU-Haushalts stehen der EU seit der Haushaltsreform 1988 (Delors-I Paket) Eigenmittel aus vier Quellen zur Verfügung⁷ (vgl. Tab. 1). Die Handelszölle gemäß gemeinsamem Zolltarif, sowie die Agrarabschöpfungen gemäß gemeinsamer Agrarpolitik werden als originäre Eigenmittel bezeichnet und erbringen 1994 rund 20% der EU-Einnahmen. Die ergänzenden Eigenmittel, die als umsatzsteuer- und als BSP-orientierte Beitragsanteile von den Mitgliedsstaaten eingehoben werden, finanzieren 1994 rund 50% bzw. rund 30% der EU-Einnahmen. Für diese fiskalisch bedeutsamen Eigenmittel besitzt die EU keine direkte Kompetenz, darf aber den Mitgliedsstaaten Beiträge in einer Höhe vorschreiben, die einerseits den EU-Finanzbedarf decken und andererseits vertraglich fixierte Obergrenzen nicht überschreiten⁸. Diese vorgegebenen Budgetobergrenzen limitieren ebenso wie einige zusätzliche institutionelle Schranken der Budgeterstellung den Haushaltsspielraum der EU und

⁶ Vgl. hierzu Biehl 1991, 1994, Schmidhuber 1991.

⁷ Beschluß des Rates über das System der eigenen Mittel vom 24.6.1988, Amtsblatt Nr. L 185 (1988), 24ff.

⁸ 1994 betragen die Umsatzsteuer-Eigenmittel maximal 1,4% der harmonisierten nationalen Umsatzsteuerbemessungsgrundlagen und die BSP-Eigenmittel 0,3247% der nationalen Bruttonationalprodukte. Der einheitliche Prozentsatz wird entsprechend der Deckungslücke im EU-Haushalt bestimmt, wobei jedoch die EU-Einnahmen insgesamt die im Delors II Paket fixierte Obergrenze von 1,2% des Bruttonationalprodukts im Jahr 1994 nicht übersteigen dürfen. Ab 1995 wird das Ausmaß der Umsatzsteuer-Eigenmittel auf 1% gekürzt, die Budgetobergrenze steigt bis 1999 auf 1.27% des BSP an.

waren insbesondere in den 80er Jahren ein häufiger Konfliktpunkt in der Auseinandersetzung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten.

Für die Finanzierung des Haushalts fiskalisch nicht bedeutsam ist die Kompetenz zur Besteuerung der Bezüge der EU-Bediensteten, die mit ihren von der Gemeinschaft bezahlten Bezügen nicht der nationalen Einkommensbesteuerung unterliegen (vgl. Birk 1995, 299f.).

Tab. 1: EU-Finanzierungsbeiträge in % des BIP, 1994

	Originäre Eigenmittel	Ergänzende Eigenmittel.	davon: MWSt-Eigenm.	BSP-Eigenm.
B	0,51	0,94	0,62	0,32
D	0,25	0,98	0,66	0,32
DK	0,25	0,85	0,54	0,32
E	0,19	1,21	0,83	0,38
F	0,18	1,03	0,69	0,34
GB	0,32	0,63	0,32	0,30
GR	0,33	1,23	0,86	0,37
I	0,16	0,98	0,63	0,35
IRL	0,36	0,88	0,61	0,26
L	0,13	1,16	0,82	0,35
NL	0,59	0,99	0,67	0,32
P	0,37	1,18	0,82	0,35
EU	0,30	1,00	0,67	0,33

Quelle: Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts 1995; eigene Berechnungen

Der EG-Vertrag erteilt der Kommission jedoch eine Regelungskompetenz für die Harmonisierung von Gütersteuern, die die steuerliche Gesetzgebungskompetenz auf der Ebene der Mitgliedsstaaten beschränkt und damit Bestandteil der nationalen Finanzverfassungen wird. Diese Ermächtigung zur Schaffung einer gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die Steuerpolitik steht unter dem Vorbehalt, daß diese Harmonisierungsmaßnahme für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig ist. Entsprechende Richtlinien wurden für die Umsatzsteuer, für die Verbrauchsteuern und für Kapitalverkehrsteuern erlassen. Auf dem Gebiet der direkten Steuern sind gemeinschaftsrechtliche Regelungen unter der allge-

meinen Ermächtigung zur Angleichung von Rechtsvorschriften (Art. 100 EG-V) zulässig, die jedoch bisher nur in geringem Umfang wahrgenommen wurden.

3.2 Kritik und Reformvorschläge

Die Änderung und Ergänzung der Römischen Verträge durch den Vertrag von Maastricht hat auch die Forderungen nach einer Reform der EU-Finanzverfassung verstärkt, um die Schwächen und Konfliktquellen zu beseitigen. Biehl (1991, 1994) hat anhand eines Katalogs von konstitutiven Prinzipien für ein föderales Referenzsystem auf eine Reihe von Widersprüchen zwischen der bestehenden EU-Finanzverfassung und diesen allgemeinen Grundprinzipien hingewiesen. Seine Hauptkritikpunkte sind:

- das Fehlen einer fiskalischen Verantwortlichkeit der EU als Folge der Beitragsfinanzierung,
- Verletzungen des Korrespondenzprinzips durch die Befugnisse des Rats, die insbesondere in der gemeinsamen Agrarpolitik negative Auswirkungen haben,
- Inflexibilitäten in der Haushaltspolitik,
- die regressive Belastungswirkung der Eigenmittelfinanzierung für die Mitgliedsstaaten und
- das Fehlen eines Finanzausgleichsmechanismus.

Der aus diesen Mängellisten abgeleitete Reformbedarf für eine europäische Finanzverfassung konzentriert sich auf die Schaffung einer "echten" Gemeinschaftsteuer⁹, die eine Abgabenverantwortung der EU begründet, auf eine Vereinfachung des Budgetprozesses und eine Stärkung der Haushaltskompetenzen des Europäischen Parlaments, und eher am Rande die Option auf Schaffung eines EU-weiten Finanzausgleichs¹⁰. Probleme der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierungsschritte werden nicht angesprochen.

⁹ Als Kandidaten für eine EU-eigene Steuer mit Gesetzgebungs- und Ertragshoheit werden ein Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer (Biehl 1991), eine harmonisierte europäische Körperschaftsteuer (Biehl 1991, Keen 1993) oder eine europäische CO₂-Steuer (Reichenbach 1992) genannt.

¹⁰ Ein EU-weiter Finanzausgleich, der sich allerdings nicht an Bedürftigkeitsindikatoren, sondern am fiskalischen Status quo im Stil des grandfathering orientiert, wird jedenfalls geschaffen, wenn nach den Plänen

Auch wenn die von Biehl entwickelte Finanzverfassungskonzeption für ein föderatives Staatssystem so allgemein gehalten ist, daß sie grundsätzlich auch dem häufig betonten Sondercharakter der EU als Konstruktion sui generis¹¹ Rechnung trägt, so sind doch die abgeleiteten Reformforderungen stark von bundesstaatlichen Verfassungsmodellen beeinflusst. Dies ist unproblematisch, wenn es darum geht, bewährte Finanzverfassungsgrundsätze etwa zur Transparenz von Haushaltsplanung, -vollzug und -kontrolle auch für die EU einzufordern. Problematischer erscheint es dagegen, eine Steuerhoheit für die EU zu fordern ohne dem konföderalen Charakter der Gemeinschaft Rechnung zu tragen. Dringlich erscheint hingegen eine politische Klarstellung der EU-Kompetenz auf dem Gebiet gemeinschaftsrechtlicher Steuerharmonisierungsmaßnahmen. Zwar ist die Regelungskompetenz in den Art. 99 und 100 EG-V im Vergleich zur konkurrierenden Gesetzgebungshoheit des Bundes für ausschließliche Ländersteuern im deutschen Grundgesetz oder zur Kompetenzkompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Abgabenrechtes in der österreichischen Bundesverfassung nur schwach ausgeprägt, die Ablehnung der weitreichenden Kommissionsvorschläge für die europäische Güterbesteuerung haben aber deutlich gemacht, daß das Instrumentarium der Steuerharmonisierung im konföderalen System des EU-Binnenmarktes doch einer kritischen Reflexion und detaillierten Rechtfertigung bedarf.

4. Die Finanzierung der Staatsaufgaben auf EU- und Nationalstaatsebene

4.1 Die Schaffung einer Gemeinschaftsteuer

Die Finanzierung des EU-Haushalts erfordert aufgrund der aktuellen Kompetenzverteilung von den Mitgliedsstaaten Beiträge im Ausmaß von 0,6% bis 1,1% ihres Sozialprodukts (Tab. 1), also ungefähr 2% ihres nationalen Steueraufkommens. Trotz des geringen Ausmaßes wird das derzeitige Finanzierungssystem (vgl. oben Kap. 3.1) wegen seiner verteilungspolitischen Wirkungen zurecht kritisiert und es bedarf einer Neukonzeption. Diese Reform aber mit der

der Kommission mit der Einführung des grenzüberschreitenden Vorsteuerabzugs in der Umsatzbesteuerung eine Rückerstattung von Mehrwertsteuereinnahmen über ein Clearing beschlossen wird.

¹¹ So etwa Biehl (1991), 356; Pieper charakterisiert die europäische Gemeinschaftsrechtsordnung als einen neuen Typus gemeinsamer zwischenstaatlicher Ausübung von Staatsgewalt (siehe Birk 1995, 29).

Forderung nach einer direkt an den EU-Haushalt fließenden Gemeinschaftsteuer¹² zu verbinden, scheint aus zwei Blickrichtungen nicht gerechtfertigt.

Zum einen dürfte es kaum eine Steuerbemessungsgrundlage für eine EU-Steuer geben, die das verteilungspolitisch wünschenswerte Belastungsmuster für die Mitgliedsländer aufweist. Zum anderen weisen Abgaben, die von ihrem Aufkommen her den Finanzbedarf des EU-Haushalts bedecken können, wie die geplante CO₂-Abgabe oder die Körperschaftsteuer, hinsichtlich ihres Ertrags als Lenkungssteuern oder als konjunkturabhängige Steuern eine hohe Prognoseunsicherheit auf. Jedenfalls verursachen sie Zusatzkosten, wenn ihr Ertrag zu hoch oder zu gering ausfällt, um den Haushalt zu finanzieren.

Zusätzliche Wohlfahrtsverluste fallen auf der nationalen Ebene an, weil für die Haushaltsfinanzierung auf andere Bemessungsgrundlagen zurückgegriffen werden muß. Diese Verluste verursachen auch EU-Zuschlagsabgaben, wenn diese den nationalen, steuerpolitischen Spielraum beschränken. Daher ist für den EU-Haushalt eine direkte Beitragsfinanzierung, die sich wohl vorzugsweise am BIP orientieren sollte, einer EU-Steuer vorzuziehen. Ob die Beiträge der Mitgliedsstaaten nach einem proportional oder progressiv gestalteten Tarif bemessen werden, ist politisch zu entscheiden.

Eine neue BIP-orientierte Beitragslösung macht auch die EU-Mehrwertsteuereigenmittel und die damit verknüpfte Sonderregelung für das Vereinigte Königreich und für die finanzschwachen Mitgliedsstaaten entbehrlich. Mit der Beitragslösung weiterhin kompatibel sind hingegen weiterhin originäre EU-Eigenmittel wie z.B. die Zölle oder die künftig zu erwartenden Seigniorage-Erträge der Europäischen Zentralbank, die sich nicht mehr den einzelnen Mitgliedsländern zurechnen lassen. Im Umfang dieser Finanzierungsmittel sinken dann, ebenso wie nach dem bestehenden Finanzierungssystem, die direkten, BIP-orientierten EU-Beiträge der Mitgliedsstaaten.

¹² vgl. hierzu auch die kritischen Anmerkungen von Reichenbach (1992, 5ff), der in derartigen Tendenzen die Gefahr eines wachsenden Zentralismus ortet.

4.2 Gemeinschaftsrechtliche Steuerharmonisierung

Für Bundesstaaten zeigt die empirische Evidenz eine ausgeprägte Konzentration der Steuergesetzgebungskompetenz auf der Zentralstaatsebene. Markante Beispiele sind das deutsche und das österreichische Steuerrecht, wo bundesgesetzliche Regelungen selbst für jene Steuern gelten, deren Ertrag zur Gänze den Ländern oder den Gemeinden zufließt. Der Zentralstaat macht in diesen Bundesstaaten von seiner verfassungsrechtlichen Ermächtigung Gebrauch, die Steuergesetzgebungskompetenz an sich zu ziehen und begründet diese Zentralisierung mit dem Bedürfnis nach einheitlicher Regelung im gesamten Bundesgebiet. Aber selbst in Bundesstaaten wie den USA, Kanada und der Schweiz, die eine dezentrale Steuergesetzgebungskompetenz kennen, beträgt der Anteil der bundesgesetzlich geregelten Steuern mehr als die Hälfte des Gesamtabgabenertrags. Dennoch wird der deutschen Finanzverfassung ein hoher föderativer Gehalt zuerkannt, der fiskalisch dadurch gewährleistet wird, daß den Ländern über den vertikalen Finanzverbund (Beteiligung an den aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern), über die Ertragshoheit der bundesgesetzlich geregelten Ländersteuern und über verschiedene Finanzausweisungskanäle (z.B. Gemeinschaftsaufgaben, Erstattung von Zweckausgaben, Finanzhilfen, Bundesergänzungszuweisungen) ausreichende Finanzmittel, allerdings in weitgehend gleichen Kopfquoten, zufließen. Dennoch gibt es gegen diese Zentralisierung der Steuergesetzgebung kaum Widerspruch der Länder, entbindet sie doch diese Finanzierungsform weitgehend von einer autonomen Einnahmenverantwortung gegenüber dem Landesbürger. Auch die Mitverantwortung an der Steuergesetzgebung über den Bundesrat betrifft nur den bundesweiten steuerlichen Kaufkraftentzug, weil ja die Finanzausstattung der einzelnen Länder durch die Finanzausgleichsmechanismen weitgehend angeglichen wird und in keinem Zusammenhang mit der länderweisen Steuerleistung steht¹³.

In den 15 Mitgliedsstaaten der EU betragen die Staatsquoten Anfang der 90er Jahre zwischen 35% und 65% (Tab. 2). In dieser Spanne spiegeln sich die unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ebenso wieder, wie die unterschiedlichen nationalen Präferenzen für Staatsleistungen. Zwar ist damit zu rechnen, daß die Kohäsionsziele die Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Mitgliedsländer verringern werden, aber

¹³ Die im Grundgesetz festgelegte horizontale Aufteilung der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer nach dem örtlichen Aufkommen spiegelt sich zwar in einer Primärverteilung wider, die aber dann durch gezielte Anhebung der finanzschwachen Länder an den Bundesdurchschnitt ausgeglichen und durch spezielle Ausgleichsmaßnahmen für Sonderbedarfe (Stadtstaaten, Sonderlasten, etc.) überlagert wird.

eine längerfristige Angleichung der Nachfrage nach Staatsleistungen ist von daher nicht begründbar. Der Finanzbedarf der öffentlichen Haushalte der EU-Staaten wird daher auch im EU-Binnenmarkt eine breite Streuung aufweisen.

Tab. 2: Öffentliche Ausgaben in den EU-Staaten (in % des BIP)

1992	Ausgaben	Öffentlicher Konsum			Transfers
		Gesamt	Verteidigung	Gesundheit	Sozialtransfers
A	48,4	18,4	0,9	4,9	20,7
B	54,6	16,8	2,6	0,5	26,3
D	45,5	18,3	3,2	5,6	21,8
DK	58,2	25,4	1,9	5,1	22,0
E	38,9	15,2	1,7	3,7	17,0
F	50,9	17,9	3,0	3,1	24,9
GB	42,0	22,2	4,0	5,6	15,9
GR	47,1	19,9	4,9	2,3	14,8
I	52,6	17,5	1,9	3,7	20,4
IRL	41,4	16,5	n.v.	n.v.	17,1
L	45,0	17,1	n.v.	n.v.	23,8
NL	55,3	15,3	2,7	n.v.	31,5
P	39,3	15,4	2,6	3,3	13,2
S	64,5	27,2	2,7	6,3	25,4
SF	56,1	24,9	2,0	5,5	25,2
EU	49,3	19,6	2,6	4,1	21,3

Quelle: OECD (1995): OECD in Figures. Paris.

Für die Finanzierung des Staatseinnahmenbedarfs greifen die EU-Länder auf Steuersysteme zurück, die der nationalen steuerpolitischen und steuerrechtlichen Tradition entsprechend ihre Staatsbürger mit Einkommensteuern, Vermögensteuern, Verbrauchsteuern, Verkehrsteuern, Gebühren und Beiträgen in quantitativ stark unterschiedlichem Ausmaß belasten (Tab. 3). Beschränkungen in dieser steuerpolitischen Autonomie durch die Schaffung von grenzüberschreitenden Steuerarbitragemöglichkeiten oder durch Steuerharmonisierung zwingen die betroffenen Staaten zu einer Änderung ihrer Staatsausgabenfinanzierung und verursachen

damit neben Anpassungskosten auch dauerhafte, soziale Zusatzkosten, wenn die Steuerehebung auf ungünstigere Abgabenformen verlagert werden muß.

Tab. 3: Struktur der Steuereinnahmen in der EU (in % des BIP)

1991	Steuern	Gütersteuern		Steuern auf Einkommen		
	Gesamt	Gesamt	USt	Gesamt	KSt	LSt
A	42,1	12,9	8,5	11,2	0,8	6,5
B	44,9	11,5	7,2	16,4	2,7	10,4
D	39,2	10,5	6,9	12,3	1,2	8,2
DK	48,3	16,1	8,9	28,6	1,6	25,8
E	34,7	9,8	5,4	10,8	2,7	8,1
F	44,2	12,0	7,7	8,0	1,7	4,4
GB	36,0	11,8	6,7	13,5	3,1	7,8
GR	38,3	17,4	9,4	7,6	1,3	4,2
I	39,7	11,1	5,7	14,3	1,2	8,6
IRL	37,5	15,3	7,5	14,3	2,2	11,9
L	48,5	12,3	7,2	18,3	7,5	7,5
NL	47,0	11,9	7,3	15,7	3,4	10,6
P	35,6	14,9	6,8	9,9	3,0	6,3
S	53,2	14,3	8,9	19,8	1,6	18,1
SF	37,7	14,1	8,5	19,6	1,4	18,2
EU	41,8	13,1	7,5	14,7	2,4	10,4

Quelle: OECD (1995): Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1994. Paris.

Aus ökonomischer Sicht kommt damit der Beibehaltung der nationalen Steuersatzautonomie (Tab. 4) eine vorrangige Bedeutung zu, da sie den Staaten einen breiteren Spielraum für die kostengünstigste Finanzierungsform staatlicher Leistungen einräumt. Die Finanzverfassung der EU muß daher in Verfolgung des übergeordneten Gemeinschaftsziels eine EU-Steuerordnung schaffen, die eine Aushöhlung der nationalen Steuerautonomie durch Steuerarbitrage und strategischen Steuerwettbewerb verhindert. Supranationale Regelungen zur Steuerkoordinierung, die die nationale Steuersatzautonomie uneingeschränkt erhalten, sind daher grundsätzlich Harmonisierungsmaßnahmen vorzuziehen, die die Steuersatzkompetenz ganz oder zum Teil der EU übertragen.

Tab. 4: Tarifliche Steuersätze in den EU-Staaten (in %)

1994	ESt	KSt	USt
A	50	30	20
B	62,2	40,2	20,5
D	53	45	15
DK	65	34	25
E	56	35	16
F	57	33,3	18,6
GB	40	33	17,5
GR	45	35	18
I	67,2	52,2	19
IRL	48	40	21
L	50	33	15
NL	60	35	17
P	40	36	17
S	50	30	25
SF	67,6	25	22
EUØ	54,1	35,8	19,1

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (1995): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der BRD 1995. Köln.

5. Steuerharmonisierung und Steuerkoordination: Perspektiven für eine EU-Steuerordnung

Nach der Vollendung des EU-Binnenmarktes 1993 wird die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion 1999 den finanzpolitischen Rahmen für die EU-Staaten weiter verändern. Nach dem Wegfall der internen Grenzkontrollen für den Waren-, Faktor- und Personenverkehr wird die einheitliche Währung die Transaktionskosten für Steuerarbitrageaktivitäten nochmals markant verringern. In der Wirtschafts- und Währungsunion werden ja Wertpapiere aus unterschiedlichen EU-Staaten perfekte Substitute und die effektive Kapitalmobilität wird deutlich ansteigen. Für europäische Kapitalgesellschaften ergeben sich neue Anreize für grenzüberschreitende Steuervermeidungsstrategien, die nationale Steuerpolitik muß mit einem beträcht-

lichen Anstieg der Volatilität der nationalen Steuerbasen (Umsatz, Gewinn, Vermögen) rechnen.

Die EU-Kommission hat, gestützt auf ihre steuerpolitische Kompetenz, verschiedene Harmonisierungsmaßnahmen gesetzt. Auf dem Gebiet der indirekten Steuern gehören dazu die Abschaffung der erhöhten Sätze und die Festlegung des Mindestsatzes in der Umsatzbesteuerung, die Vorgabe von Bandbreiten und Mindestsätzen für die fünf großen Verbrauchsteuern, sowie die Abschaffung der sonstigen Verbrauchsteuern und der Kapitalverkehrssteuern. Bei den direkten Steuern fordert die EU-Kommission zwar nationale Vorkehrungen gegen eine diskriminierende internationale Doppelbesteuerung, verläßt sich aber dabei auf die traditionellen bilateralen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen.

Die bisherigen Steuerharmonisierungsmaßnahmen der EU lassen erkennen, daß die EU-Organe die im EG-Vertrag verankerte supranationale Regelungskompetenz für die Steuerpolitik der Mitgliedsstaaten praktisch ausschließlich unter dem EU-Wettbewerbsziel wahrnehmen. Diese Sichtweise konfiguriert meines Erachtens in zweifacher Form mit dem Subsidiaritätsprinzip:

- Zum einen schränken wettbewerbspolitisch begründete Steuersatzharmonisierungen, wie sie die Kommission in der Güterbesteuerung bisher verfolgt hat (z.B. Abschaffung der erhöhten Mehrwertsteuersätze, Bandbreiten für Steuersätze, Verzicht auf besondere Verbrauchsteuern) und weiter anstrebt, den steuerpolitischen Spielraum der nationalen Haushaltsfinanzierung ein und erschweren damit die Erreichung des Gemeinschaftsziels "gesunde öffentliche Finanzen" (Art.3a (3) EG-V) auf der Ebene der Mitgliedsstaaten.
- Zum anderen sieht die Kommission aus wettbewerbspolitischer Sicht keine Notwendigkeit für steuerpolitische Regelungsschritte in der Kapitalbesteuerung, obwohl fiskalische Externalitäten und der daraus resultierende Steuerwettbewerb zu einer Annäherung der Steuersätze an ein ineffizient niedriges EU-Niveau führen können.

Die Gefährdung des Gemeinschaftsziels "gesunde öffentliche Finanzen" liegt in beiden Fällen darin begründet, daß die Mitgliedsstaaten im Binnenmarkt nicht mehr in der Lage sind, ihren aufgrund nationaler Präferenzunterschiede unterschiedlichen Staatseinnahmenbedarf optimal zu bedecken.

Die EU-Finanzverfassung muß daher so beschaffen sein, daß die resultierende EU-Steuerordnung die sozialen Kosten der individuell rationalen, internationalen Steuerarbitrage möglichst gering hält. Diese sozialen Kosten haben drei Ursachen:

- die unproduktive Ressourcenverschwendung für die Erlangung von Steuerarbitragerenten,
- die internationale Umverteilung von Steuererträgen aus Hochsteuerländern zu Niedrigsteuerländern und
- die ineffizient niedrigen Steuersätze aufgrund des Steuerwettbewerbs zwischen den EU-Staaten.

Während unter der traditionellen EG-Steuerordnung Grenzkontrollen die Gütersteuerarbitrage und die beschränkte Kapitalmobilität die Einkommen- und Körperschaftsteuerarbitrage in Grenzen hielt, steigen diese Arbitrageanreize im gemeinsamen Binnenmarkt sprunghaft an und werden in der Währungsunion eine weitere Verstärkung erfahren.

Primäre Aufgabe der EU-Kommission im Rahmen einer EU-Finanzverfassung wäre daher die Schaffung einer europäischen Steuerordnung, die auch unter den Binnenmarktbedingungen eine dezentrale, am nationalen Finanzbedarf orientierte Steuerpolitik gestattet. Die Aushöhlung der nationalen Steuersatzautonomie durch EU-weit einheitliche Steuersätze wäre dann ein mögliches Steuerordnungsszenario, das aber nur gewählt werden dürfte, wenn es sich in einer gesamteuropäischen Kosten-Nutzen-Analyse gegenüber alternativen Steuerordnungsszenarien als überlegen erweist. Die geringe Bereitschaft der juristisch dominierten Kommission zu einer umfassenden Steuerordnungsdiskussion und der strikte Stufenplan zur Währungsunion lassen ökonomisch motivierte Vorstöße besonders dringlich erscheinen. Daher gilt es zu prüfen, inwieweit eine Abkehr von den steuerpolitischen Grundkonzeptionen des Bestimmungslandprinzips der Güterbesteuerung und des Wohnsitzlandprinzips der Kapitalbesteuerung die Möglichkeit eröffnet, Effizienz- und Steueraufkommensverluste durch Steuerarbitrage zu vermeiden, ohne die nationale Steuerautonomie auszuhöhlen.

5.1 Probleme einer bestimmungsland-orientierten Güterbesteuerung

Das Dilemma der bestimmungsland-orientierten Umsatzsteuerordnung im EU Binnenmarkt kann in einem einfachen Zweiländermodellrahmen veranschaulicht werden, in dem der reprä-

sentative heimische Bürger Nutzen aus dem Konsum eines privaten, international handelbaren Universalgutes c und eines im Inland D bereitgestellten öffentlichen Gutes zieht, das aus der nach dem Bestimmungslandprinzip erhobenen Umsatzsteuer (Satz t^D) finanziert wird. Konsumentenpreisarbitrage für das Universalgut führt zu einem einheitlichen Gleichgewichtspreis, unabhängig davon, ob dieses Gut im Inland produziert und verkauft oder das Handelsgut aus dem Ausland F importiert und über den Handel verkauft oder vom Konsumenten selbst über die Grenze eingekauft wird. Dabei ist das Gut unabhängig von seinem Produktionsort stets mit der inländischen Mehrwertsteuer t^D belastet, wenn es über den heimischen Handel verkauft wird, es trägt jedoch die ausländische Mehrwertsteuer t^F , wenn es direkt importiert wird (Tab. 5). Zusätzlich nehmen wir an, daß für Direktimporte Transaktionskosten anfallen, die wir als konvex annehmen, damit die Direktimportmenge aus dem Niedrigsteuerland endlich bleibt¹⁴. In dieser Modellwelt werden stets Handelsexporte aus dem Hochsteuerland abfließen und von den Konsumenten über Direktkäufe reimportiert (cross hauling), solange die marginale Transaktionskosten kleiner sind als der Arbitragegewinn durch den niedrigeren Mehrwertsteuersatz.

Tabelle 5: Preisarbitrageoptionen für einen inländischen Konsumenten unter dem EU-Übergangssystem

	Kauf in	
Produktion in	D	F
D	$p^D (1 + t^D)$	$p^D (1 + t^D + \alpha^D c_F^D)$
F	$p^F (1 + t^D)$	$p^F (1 + t^F + \alpha^D c_F^D)$

Da die Handelsgüter mehrwertsteuerfrei exportiert werden (echte Befreiung mit Vorsteuerabzug), für Direktimporte aber kein Grenzausgleich mehr erfolgt, bewirken die Reimporte einen Transfer von Steuereinnahmen vom Hochsteuerland in das Niedrigsteuerland. Eine optimale Finanzpolitik berücksichtigt diese fiskalische Externalität und setzt den heimischen Steuersatz und damit auch das heimische Kollektivgüterniveau entsprechend niedrig fest. Die

¹⁴ Als einfachste Spezifikation wählen wir Transaktionsgrenzkosten, die mit der Importmenge proportional ansteigen. Der konstante Proportionalitätsfaktor α ist ein Maß für die Kostenintensität der Direktimporte.

Grenzrate der Substitution von öffentlichen durch private Güter wird durch diese optimale Finanzpolitik aber unter die Grenzrate der Transformation zwischen den beiden Gütern gedrückt und die Allokation damit verzerrt, wobei das Ausmaß der Verzerrung durch die Höhe der Transaktionskosten (Parameter α) determiniert wird. Dieselbe allgemeine Konsumsteuer, die in einer geschlossenen Volkswirtschaft und gleichermaßen bei strikter Anwendung des Bestimmungslandprinzips mit Grenzkontrollen als Pauschalsteuer völlig verzerrungsfrei ist, verliert ihren Charakter als Lump-sum-Steuer, wenn die Grenzkontrollen wegfallen. Ein uneigennütziger Steuerpolitiker, der ausschließlich das Wohl seiner Bürger im Auge hat, wird den optimalen Steuersatz niedriger ansetzen müssen, um dem Verhalten der Steuerzahler Rechnung zu tragen und damit eine ineffiziente Einschränkung des Staatssektors als Second-best-Politik verfolgen.

In der europäischen Währungsunion werden die Transaktionskosten von Direktimporten sinken, einmal, weil Kosten des Währungstauschs entfallen, zum anderen aber auch, weil das Risiko einer Wechselkursanpassung (Realignment) nicht mehr gegeben ist. Die sinkenden marginalen Transaktionskosten für Direktimporte werden nicht nur das Importvolumen und damit den Steuertransfer ins Niedrigsteuerland verschärfen, sie können bei weitgehend fixen Steueraufkommenserfordernissen tendenziell auch die optimale Steuerpolitik so beeinflussen, daß die Steuersatzdifferenz weiter ansteigt, da das Hochsteuerland seinen Abfluß an Bemessungsgrundlage durch steigende Sätze ausgleichen und das Niedrigsteuerland seine Steuermehreinnahmen durch Satzreduktionen abbauen wird. Wir können daher vom verschärften Steuerwettbewerb durch Steuerarbitrage nicht notwendigerweise eine internationale Satzangleichung erwarten, sondern müssen bei nationalen Präferenzunterschieden durchaus mit steigenden Steuersatzdifferenzen rechnen¹⁵.

Solange die EU-Steuerverfassung ein Mehrwertsteuersystem festlegt, das den Güterhandel auf Produzentenebene nach dem Bestimmungslandprinzip besteuert, auf der Konsumentenebene aber Direktimporte im Niedrigsteuerland und damit eine Umsatzbesteuerung nach dem Ursprungslandprinzip einräumt, werden Steuerarbitrageanreize zu einem unproduktiven

¹⁵ Dieses Ergebnis (Haufler 1995) relativiert eine Empfehlung von Kanbur und Keen (1993), durch einen Mindeststeuersatz eine Gefangenendilemmasituation im Steuerwettbewerb zwischen Staaten unterschiedlicher Größe zu überwinden, weil beide Staaten durch eine Steuersatzerhöhung ihr öffentliches Güterangebot in Richtung auf die effiziente Ausbringungsmenge erhöhen können. Allerdings unterstellen die Autoren in ihrer Analyse vereinfachend, daß der Haushaltsnutzen ausschließlich durch das Versorgungsniveau mit dem öffentlichen Gut bestimmt ist.

Ressourceneinsatz und zu Steueraufkommensverschiebungen in Niedrigsteuerländer führen, die das öffentliche Güterangebot auf ein ineffizient niedriges Niveau drücken. Diese unerwünschte Allokationswirkung kann vermieden werden, wenn die EU-Steuerordnung zu einem Ursprungslandbasierten Mehrwertsteuersystem übergeht.

5.2 Vorzüge eines Ursprungsland-basierten Umsatzsteuersystems für den europäischen Binnenmarkt.

Daß ein weltweites Mehrwertsteuersystem nach dem Bestimmungslandprinzip, bei dem jedes Land alle Konsumgüter mit dem gleichen Mehrwertsteuersatz belegt, einem Mehrwertsteuersystem nach dem Ursprungslandprinzip gleichwertig ist, bei dem jedes Land seine Konsumgüterproduktion mit dem gleichen Mehrwertsteuersatz belegt, ist als fundamentales Äquivalenzresultat seit dem "Tinbergen-Bericht" bekannt. In jüngerer Zeit wurde dieses Äquivalenzergebnis unter verallgemeinerten Modellannahmen bestätigt (Lockwood/de Meza/Myles 1994a). Insbesondere gilt die Äquivalenz unter bestimmten Voraussetzungen auch für den Fall eines "gemischten Mehrwertsteuersystems", wenn nämlich der Übergang zum Ursprungslandprinzip nur innerhalb der EU vorgenommen wird, der Rest der Welt jedoch GATT-konform den internationalen Güterhandel weiterhin nach dem Bestimmungslandprinzip besteuert (Lockwood/de Meza/Myles 1994b). Ein solches "beschränktes Ursprungslandprinzip" hat Shibata bereits 1967 vorgeschlagen, sein System wurde jedoch als handelsverzerrend erkannt (Berglas 1981, Whalley 1979). Eine von Shibata selbst angesprochene Ergänzung seines gemischten Steuersystems, die einen einheitlichen Grenzausgleich der EU-Staaten mit dem Steuersatz t^U für den Handel mit dem Rest der Welt vorsieht, das UROP-System (Unified Restricted Origin Principle), erweist sich jedoch als den beiden reinen Prinzipien äquivalent (Genser 1995, 1996). Konsumentenpreisarbitrage im Inland führt zu einer Angleichung der Konsumentenpreise (Tab. 6, Spalte 1). Das Ursprungslandprinzip im EU-Binnenhandel bietet damit keinen Anreiz zu Direktimporten (Tab. 6), und der Wegfall der Grenzkontrollen hat keine Auswirkungen auf den Handel. Direktkäufe im Rest der Welt unterliegen weiterhin dem Grenzausgleich, Grenzkontrollen wären aber entbehrlich, weil die EU-Bürger selbst ein Interesse an der Mehrwertsteuer-Rückerstattung haben. Die nationale Steuersatzautonomie in den EU-Staaten kann damit uneingeschränkt erhalten bleiben und die Mehrwertsteuer weiterhin als zentrale Säule der Staatsausgabenfinanzierung entsprechend den nationalen Präferenzen herangezogen werden.

Tab. 6: Preisarbitrageoptionen für einen inländischen Konsumenten unter dem UROP-System

	Kauf in		
Produktion in	D	F	R
D	$p^D (1+t^D)$	$p^D (1+t^D + \alpha^D c_F^D)$	$p^D (1+t^D + \alpha^D c_R^D)$
F	$p^F (1+t^F)$	$p^F (1+t^F + \alpha^D c_F^D)$	$p^F (1+t^F + \alpha^D c_R^D)$
R	$p^R (1+t^U)$	$p^R (1+t^U + \alpha^D c_F^D)$	$p^R (1+t^U + \alpha^D c_R^D)$

Einwände, die gegen einen Übergang zur Ursprungslandbesteuerung aus administrativen Erwägungen vorgebracht werden (Andel 1986, Cnossen/Shoup 1987), kann durch eine geeignete Gestaltung des Erhebungsverfahrens begegnet werden. So läßt sich die EU-interne Ursprungslandbesteuerung konsistent nach der Methode des grenzüberschreitenden, fiktiven Vorsteuerabzugs vornehmen. Dabei wird lediglich statt der bei Handelslieferungen innerhalb der Gemeinschaft tatsächlich entrichteten Mehrwertsteuer gegenüber der nationalen Finanzverwaltung eine fiktive Vorsteuer geltend gemacht, die aus dem nationalen Steuersatz und dem Bruttopreis des Importgutes ermittelt wird und deren Höhe genau jener Mehrwertsteuerbelastung entspricht, die ein vollkommen im Inland produziertes Gut getragen hätte, das zum gleichen Bruttopreis wie das Importgut erworben worden wäre (vgl. Krause-Junk 1992, Genser 1996).

Ein weiterer Einwand betrifft den Anreiz zu strategischer Mehrwertsteuerarbitrage, der durch den Übergang zur Ursprungslandbesteuerung ausgelöst wird, weil insbesondere multinationale Unternehmen durch Transferpreise Steuervorteile erlangen können. Dieser an sich korrekten Kritik muß jedoch entgegengehalten werden, daß ein Transferpreisanreiz ja schon in der Gewinnverlagerung infolge der länderweise unterschiedlichen Körperschaftsbesteuerung besteht. Empirisch läßt sich dazu zeigen, daß die nationalen Umsatz- und Gewinnsteuersätze im EU-Vergleich negativ korreliert sind, so daß eine ursprungslandorientierte Mehrwertbesteuerung die ertragsteuerlichen Transferpreisanreize in der EU eher dämpfen würde (Genser/Schulze 1995). Eine wichtige Einschränkung der Äquivalenzeigenschaft der genannten Mehrwertsteuersysteme ist die Annahme eines einzigen Steuersatzes, was in der EU der Fünfzehn nur in Dänemark der Fall ist. Werden neben dem Regelsatz ermäßigte Steuersätze oder ein Nullsatz angewendet, dann vermag eine Preisniveaueinstellung den steuerlichen

Systemwechsel nicht zu neutralisieren und die Äquivalenz bricht zusammen. Eine einheitliche Preisanpassung kann aber erzwungen werden, wenn das Verhältnis von Regelsteuersatz und ermäßigten Sätzen in allen Ländern eine gleiche Struktur aufweist. Dazu ist erforderlich, daß die EU-Staaten ihre Mehrwertsteuersätze in der Form harmonisieren, daß sie zwar den Regelsteuersatz frei wählen können, die ermäßigten Steuersätze aber damit ebenfalls festgelegt sind¹⁶. Eine solche Harmonisierung der Steuersatzstruktur schränkt zwar den verteilungspolitischen Spielraum der Mehrwertbesteuerung ein, nicht aber die fiskalische Autonomie.

Auch international mobile Produktionsfaktoren bringen die Äquivalenzeigenschaft zwischen bestimmungsland- und ursprungsland-basierten Mehrwertsteuersystemen zu Fall. Ist nur Kapital mobil, dann bleiben aufgrund des Vorsteuerabzugs für Kapitalgüter die relativen Produzentenpreise und damit die Investitionsentscheidungen unverzerrt (vgl. Genser/Haufler/Sørensen 1995). Eine ursprungsland-basierte Mehrwertsteuer erweist sich als äquivalent zu einer Kombination von Lohnsteuer und Vermögensteuer auf den Kapitalstock der Ausgangsperiode¹⁷. Die Preisanpassung nach dem Systemwechsel zu einer ursprungsland-basierten Mehrwertsteuer belastet damit die Kapitalvermögen, die zum Zeitpunkt der Umstellung von Ausländern gehalten werden und bewirkt damit einen Einkommenstransfer zu Lasten kapitalexportierender Niedrigsteuere Länder. Dieser Einkommensverlust kann grundsätzlich auch nicht durch Vermögensveräußerung vor der Umstellung vermieden werden, weil sich für den Fall perfekter Voraussicht die erwarteten Einbußen bereits kapitalisiert im Veräußerungswert niederschlagen.

Zusammenfassend läßt sich daher sagen, daß eine europäische Finanzverfassung, die das einheitliche beschränkte Ursprungslandprinzip als Mehrwertsteuersystem vorschreibt, eine Reihe von wünschenswerten Eigenschaften des traditionellen globalen Bestimmungslandprinzips bewahrt. Es vermeidet Anreize zu Gütersteuerarbitrage durch Handelsumlenkungen sowohl mit EU-Partnern als auch mit Drittländern. Die EU-Staaten behalten ihre Steuersatz-

¹⁶ Die einheitliche Preisanpassung erfordert, daß der Quotient der Steuerfaktoren aus Regel- und Sondersteuersätzen $(1+t^i)/(1+t^j)$ über alle EU-Staaten hinweg und für den gemeinsamen Grenzausgleich mit Drittländern jeweils gleich ist. Mit dieser Harmonisierungsvorschrift nicht kompatibel sind die häufig angewendeten Nullsteuersätze oder ermäßigte Steuersätze im Ausmaß des halben Regelsteuersatzes.

¹⁷ Sofern die Annahme konstanter Skalenerträge aufgegeben wird und damit unternehmerische Reingewinne entstehen, die nicht weggesteuert werden, werden auch diese von einer ursprungslandbasierten Mehrwertsteuer erfaßt und es wird ein Einkommenstransfer ausgelöst. Umsatzsteuerinduzierte Änderungen der Nettoreingewinne können die unternehmerischen Standortentscheidungen beeinflussen und damit Allokationseffekte auslösen (Richter 1994).

autonomie und können damit festlegen, welchen Anteil ihrer Staatsausgaben sie durch die Mehrwertsteuer finanzieren wollen. Investitionsentscheidungen bleiben von der Systemumstellung unberührt. Alle diese Vorzüge weisen ein UROP-Mehrwertsteuersystem als attraktive Alternative zu einem bestimmungsland-basierten Mehrwertsteuersystem ohne Grenzkontrollen aus.

Die für den allokatonsneutralen Übergang erforderliche Preisanpassung kann verzögerungsfrei über den Wechselkurs erfolgen, solange eine gemeinsame EU-Währung noch nicht eingeführt ist. Es gibt jedoch zumindest drei offene Problemfelder im Gefolge eines Systemwechsels: kurzfristige Preisrigiditäten, wenn nach Steuersatzänderungen in der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion die Preisanpassung nicht mehr über den Wechselkurs, sondern über immobile Produktionsfaktoren erfolgen muß; Vermögenseffekte, die ausländische Kapitaleigentümer als Folge der Preisanpassung besser oder schlechter stellen; und schließlich der Einfluß der Ursprungslandsteuer auf Standortentscheidungen, wenn der Investor reine Renten erwirtschaften kann.

5.3 Kapitalbesteuerung

Im Gegensatz zur Güterbesteuerung ist der Bereich der Faktorbesteuerung im EG-Vertrag nicht ausdrücklich angesprochen und Kommissionsvorstöße zur Harmonisierung der Körperschaftsbesteuerung (1975) und der Quellenbesteuerung auf Zinserträge (1989) haben im Rat keine Einstimmigkeit gefunden¹⁸. Verabschiedet wurden 1990, im Vorfeld der Vollendung des Binnenmarktes, lediglich die Fusionsrichtlinie und die Mutter/Tochter-Richtlinie, die eine steuerliche Gleichbehandlung von national und EU-weit agierenden Kapitalgesellschaften bei strukturellen Erneuerungen und Gewinnrückführungen über Dividenden sicherstellen sollen. Die Kommission hat als Reaktion auf die 1992 veröffentlichten Empfehlungen des Ruding-Komitees zur Kapitalbesteuerung im EU-Binnenmarkt keinen Handlungsbedarf für die Gemeinschaft erkannt, mit Ausnahme einiger weiterer diskriminierungsvermeidender Maßnahmen im Interesse europäischer Kapitalgesellschaften (Verlustrichtlinie, Lizenzrichtlinie).

¹⁸ Luxemburg, Deutschland, Großbritannien und die Niederlande haben aus unterschiedlichen Gründen den Vorschlag einer einheitlichen 15%igen Quellensteuer auf Zinserträge im Rat abgelehnt.

Die Steuerordnung der europäischen Kapitalbesteuerung ist durch das Netz bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen bestimmt. Diese anerkennen grundsätzlich ein Steuerzugriffsrecht des Quellenstaates auf Unternehmensgewinne, wobei die internationale Doppelbesteuerung durch Freistellung oder durch Anrechnung im Wohnsitzstaat vermieden wird. Faktisch dominiert für Kapitalgesellschaften das Quellenlandprinzip. Dies kommt zur unmittelbar Anwendung, wenn Freistellung im Wohnsitzland vertraglich vereinbart ist (z.B. über das internationale Schachtelprivileg), aber auch bei vereinbarter Anrechnung im Wohnsitzland, wenn diese wegen einer Anrechnungsbegrenzung nicht in vollem Umfang zum Tragen kommt. Schließlich dominiert das Quellenlandprinzip selbst bei voller Anrechnung der Quellensteuer im Wohnsitzland, weil diese im Regelfall vom Investor beliebig lange hinausgeschoben werden kann und erst dann erfolgt, wenn die Kapitalerträge des ausländischen Tochterunternehmens wieder in das Wohnsitzland zurückfließen.

Im Gegensatz dazu unterliegen Portfolioerträge grundsätzlich der Wohnsitzlandbesteuerung, wobei ausländische Investoren von der Quellenbesteuerung befreit werden. Die mangelnde Kontrollierbarkeit durch den Fiskus des Wohnsitzstaates führt allerdings dazu, daß ein beträchtlicher Teil der Auslandszinserträge unbesteuert bleibt.

Damit eröffnen sich dem international tätigen Investor durch national unterschiedliche hohe Steuersätze und durch Steuerschlupflöcher Steuerarbitragekanäle, die ihrerseits wieder Verzerrungen in der Weltkapitalallokation nach sich ziehen. Aus theoretischer Sicht läßt sich für kleine Länder aus der Annahme international perfekt mobiler Kapitalanlagen eine völlige Steuerbefreiung von Kapitalerträgen als Optimalsteuerpolitik ableiten (Frenkel/Razin/Sadka 1991). Obwohl nationale Steuersatzunterschiede auf dem europäischen Kapitalmarkt zu Wohlfahrtseinbußen durch unproduktives Rentenstreben und durch Fehllenkungen von Kapital führen, kann jedoch in einem Second-best-Rahmen ein Kapitalsteuersatz größer null für ein Land optimal sein, solange Transaktionskosten (Informationsgewinnung, Währungstausch, Wechselkursrisiko) die Kapitalmobilität beschränken oder solange das Wohnsitzlandprinzip für Auslandskapitalerträge durchsetzbar ist. Wenn die Währungsunion die Kosten von inner-europäischen Kapitalmarkttransaktionen spürbar senkt, wird der Steuerwettbewerb einen Druck auf die Steuersätze ausüben (Genser/Haufler 1995).

Kapitalsteuersätze von null sind ebenfalls ineffizient niedrig, wenn Unternehmen reine Renten erwirtschaften, die nicht weggesteuert werden (Huizinga/Nielsen 1995), wenn dadurch ein Steuerschlupfloch zur Umwandlung von Arbeitseinkommen in Kapitaleinkommen eröffnet

wird (Gordon/McKie-Mason 1994) oder wenn die Kapitalmobilität innerhalb der EU ansteigt, zwischen der EU und dem Rest der Welt jedoch begrenzt bleibt.

Einer europäischen Kapitalsteuerordnung als Element der EU-Finanzverfassung kommt damit die Aufgabe zu, die Aushöhlung der fiskalischen Autonomie und steuerwettbewerbsbedingte Störungen der Kapitalallokation im Binnenmarkt zu vermeiden. Die Szenarien europäischer Koordinierungsmaßnahmen reichen von Mindestsätzen in der Quellenbesteuerung von internationalen Kapitalerträgen, Abgeltungssteuern auf Portfolioerträge nach dem Konzept der dualen Einkommensbesteuerung, dem Übergang zu Cashflow-Steuern in der Ertragsbesteuerung, bis zu einer Formelzerlegung der Körperschaftsgewinne, um Körperschaftsteuerarbitrage durch internationale Gewinnverschiebungen auszuschalten. Selbst eine einheitliche EU-Körperschaftsteuer, wie sie das Ruding-Komitee als Langfristszenario empfiehlt, wäre unter entsprechenden Rahmenbedingungen ökonomisch vertretbar. Infolge des geringeren fiskalischen Aufkommens sind Harmonisierungsschritte in der Körperschaftbesteuerung auch mit geringeren fiskalischen Folgekosten verbunden als harmonisierungsbedingte Beschneidungen der Umsatzsteuerautonomie.

Der Diskussions- und Planungsprozeß für eine binnenmarktkonforme Kapitalsteuerordnung muß unverzüglich in Angriff genommen werden, soll der Zeitplan der Wirtschafts- und Währungsunion weiter eingehalten werden. Obwohl das Ziel der Bemühungen der rechtliche Rahmen der künftigen Steuerpolitik ist, ist die konzeptive Aufgabe eine ökonomische. Die rechtliche Umsetzung, die dann von einer Kapitalbesteuerungsrichtlinie bis zur Form eines multilateralen Doppelbesteuerungsabkommen für die EU reichen kann, das die 105 bilateralen Abkommen zwischen den 15 EU-Mitgliedsstaaten ersetzen könnte, ist eine wichtige, aber nachgelagerte Aufgabenstellung, die allerdings gleichfalls unter dem großen Zeitdruck des Stufenplans zur Währungsunion steht.

6. Zusammenfassung

Die bestehende Finanzverfassung der EU wird den Zielsetzungen des EU Binnenmarktes nicht ausreichend gerecht und bedarf einer inhaltlichen Erweiterung. In der Verteilung der finanzpolitischen Kompetenzen zwischen den nationalen Regierungen und Parlamenten und den EU-Gremien kommt dem Subsidiaritätsprinzip nicht nur politische, sondern auch fundamentale ökonomische Bedeutung zu. Richtschnur für die Zuordnung von Staatsaufgaben an

die EU-Ebene muß der erwartete Wohlfahrtsgewinn gegenüber einer dezentralen Aufgabenerfüllung durch die einzelnen Mitgliedsstaaten sein. Eine Überprüfung der bestehenden Aufgabenverteilung könnte durchaus ökonomische Effizienzgewinne aus einer Übertragung von Sicherheits-, Verkehrs- und Umweltaufgaben an die EU erwarten lassen, zum anderen aber vielleicht eine Beendigung der gemeinsamen Agrarpolitik nahelegen.

Die drei reformbedürftigen Kernbereiche der EU-Finanzverfassung sind:

- das EU-Haushaltsrecht, mit dem Ziel, klare Kompetenzen zu schaffen und das Haushaltsverfahren zu straffen;
- die Lastenverteilung, mit dem Ziel, ein transparentes und längerfristig stabiles Beitragsfinanzierungssystem bereitzustellen;
- eine EU-Steuerordnung, die die dezentrale Steuerhoheit, insbesondere der Güter- und Kapitalbesteuerung, gegenüber Erosionstendenzen durch fiskalische Externalitäten und strategischen Steuerwettbewerb bestmöglich absichert.

Durch den Zeitplan zur Wirtschafts- und Währungsunion kommt der Schaffung der EU-Steuerordnung höchste Priorität zu. Hier sind primär Ökonomen und Finanzwissenschaftler und erst in zweiter Linie Verfassungs- und Steuerjuristen gefordert, den geänderten Rahmenbedingungen des EU-Binnenmarktes Rechnung tragend, operationale Steuerordnungsperspektiven zu entwickeln. Diese Reformkonzeptionen einer europäischen Steuerordnung stellen Neuland dar, weil sie von den zentralistisch orientierten Vorbildern bundesstaatlicher Steuerverfassungen abweichen müssen, um den stark streuenden finanzpolitischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten zu entsprechen. Dennoch ist zu hoffen, daß die ökonomische Analyse zu einer Steuerordnungskonzeption führt, die so klar und eindeutig ist, daß sie auch legislativ umgesetzt werden kann und sich als politisch konsensfähig erweist.

Die Verantwortung und der Erfolgsdruck für eine Europäische Finanzverfassung, die den Integrationsprozeß stützt und absichert, sind groß, will sich die EU nicht der Gefahr aussetzen, daß die nationalen Reaktionen auf eine unzureichend koordinierte Steuer- und Finanzpolitik zum politischen Sprengstoff werden, der den EU-Skeptikern in die Hände arbeitet und die wohlfahrtsökonomisch wünschenswerte Arbeitsteilung in einem integrierten Europa gefährdet.

Literaturhinweise

- Andel, Norbert* (1986): Sollte man in der EG im Rahmen der Mehrwertsteuer zum Ursprungslandprinzip übergehen? *Finanzarchiv* 44, 484-488.
- Berglas, Eitan* (1981): Harmonization of Commodity Taxes. *Journal of Public Economics* 16, 377-387.
- Biehl, Dieter* (1991): Die EG-Finanzverfassung: Struktur, Mängel und Reformmöglichkeiten. In Rudolf Wildenmann (Hrsg.): *Staatswerdung Europas? Nomos, Baden-Baden*, 355-391.
- Biehl, Dieter* (1994): Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Grundelemente und ihre Anwendung auf die EU-Finanzunion. In: Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Föderale Union. Europas Zukunft*. Beck, München, 99-122.
- Biehl, Dieter / Pfennig, Gero* (1990, Hrsg.): *Zur Reform der EG-Finanzverfassung*. Europa Union Verlag, Bonn.
- Birk, Dieter* (1995, Hrsg.): *Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts*. Verlag Neue Wirtschaftsbriefe, Herne/Berlin.
- Cnossen, Sijbren / Shoup, Carl S.* (1987): Coordination of Value-Added Taxes. In S. Cnossen (Hrsg.): *Tax Coordination in the European Community*. Kluwer, Deventer, 59-84.
- Frenkel, Jacob / Razin, Assaf / Sadka, Efraim* (1991): *International Taxation in an Integrated World*. MIT-Press, Cambridge.
- Genser, Bernd* (1995): Patterns of Tax Arbitrage and Decentralized Tax Autonomy. EPRU Working Paper 1995-8, Copenhagen Business School. Forthcoming in D.Pines/E.Sadka/I.Zilcha (eds): *Topics in Public Economics*. Cambridge UP.
- Genser, Bernd* (1996): A Generalized Equivalence Property of Mixed International VAT Regimes. Forthcoming in *Scandinavian Journal of Economics*.
- Genser, Bernd / Haufler, Andreas / Sørensen, Peter* (1995): Indirect Taxation in an Integrated Europe: Is there a Way of Avoiding Trade Distortions without Sacrificing National Tax Autonomy? *Journal of Economic Integration* 10, 178-205.
- Genser, Bernd / Schulze, Günther* (1995): Transfer Pricing under an Origin-based VAT System. *Diskussionsbeiträge des SFB 178, Serie II, Nr. 271*, Universität Konstanz.
- Genser, Bernd / Haufler, Andreas* (1995): Tax Competition, Tax Coordination and Tax Harmonization: The Effect of EMU. *Diskussionsbeiträge des SFB 178, Serie II, Nr. 283*, Universität Konstanz.
- Gordon, Roger* (1983): An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. *Quarterly Journal of Economics* 97, 567-586.
- Gordon, Roger / MacKie-Mason, James* (1994): Why is There Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income Shifting. NBER Working Paper No. 4690, Cambridge/Mass.
- Haufler, Andreas* (1995): Tax Coordination with Different Preferences for Public Goods: Conflict or Harmony of Interest?. Forthcoming in: *International Tax and Public Finance*.
- Hrbek, Rudolf / Weyand, Sabine* (1994): *Betrifft: Das Europa der Regionen*, Beck, München.
- Huizinga, Harry / Nielsen, Søren B.* (1995): Capital Income and Profits Taxation with Foreign Ownership of Firms. EPRU Working Paper 1995-9, Copenhagen Business School.

- Kanbur, Ravi / Keen, Michael* (1993): *Jeux sans Frontieres: Tax Competition and Tax Coordination when Countries Differ in Size*. *American Economic Review* 83, 877-892.
- Keen, Michael* (1993): *The Welfare Economics of Tax Coordination in the European Community: A Survey*. *Fiscal Studies* 14, 15-36.
- Krause-Junk, Gerold* (1992): *Die europäische Mehrwertsteuer und das Ursprungslandprinzip*. *Finanzarchiv* 49, 141-153.
- Lockwood, Ben / De Meza, David / Myles, Garreth* (1994a): *When Are Origin and Destination Regimes Equivalent?*. *International Tax and Public Finance* 1, 5-24.
- Lockwood, Ben / De-Meza, David / Myles, Garreth* (1994b): *The Equivalence Between Destination and Non-Reciprocal Restricted Origin Tax Regimes*. *Scandinavian Journal of Economics* 96, 311-328.
- Mihaljek, Dubravko* (1995): *Theory and Practice of Confederate Finances*. *International Monetary Fund, Wasington DC, mimeo*.
- Oates, Wallace* (1972): *Fiscal Federalism*. *Harcourt Brace Jovanovich, New York et al.*
- Olson, Mancur* (1969): *The Principle of Fiscal Equivalence*. *American Economic Review* 59, *Papers and Proceedings*, 479-487.
- Reichenbach, Horst* (1992): *Ausgewählte Probleme der Europäischen Finanzverfassung*. *Schriftenreihe des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes Nr. 287*.
- Richter, Wolfram* (1994): *The Efficient Location of Local Public Factors in Tiebout's Tradition*. *Regional Science and Urban Economics* 24, 323-340.
- Schmidhuber, Peter* (1991): *Die Notwendigkeit einer neuen Finanzverfassung der EG*. *Europarecht, Heft 4*, 329-340.
- Shibata, Hirofumi* (1967): *The Theory of Economic Unions: A Comparative Analysis of Customs Unions, Free Trade Areas and Tax Unions*. In C.S. Shoup (Hrsg.): *Fiscal Harmonization in Common Markets*. *Columbia University Press, New York*, 145-264.
- Sinn, Hans-Werner* (1994): *How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition*. *Scottish Journal of Political Economy* 41, 85-107.
- Sinn, Hans-Werner* (1987): *Alternativen zur Einkommensteuer*. In: *Hans-Karl Schneider* (Hrsg.): *Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung*. *Beihefte der Konjunkturpolitik* 33, *Berlin*, 11-51.
- Stigler, George* (1957): *Tenable Range of Function of Local Government*. In *Joint Economic Committee* (Hrsg.): *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, *Washington D.C.*, 213-219.
- Tiebout, Charles* (1956): *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy* 64, 416-424.
- Whalley, John* (1979): *Uniform Domestic Tax Rates, Trade Distortions and Economic Integration*. *Journal of Public Economics* 11, 213-221.