

## **Inhaltsübersicht**

	<i>Seite</i>
<i>Dieter Biehl und Gero Pfennig</i> Einführung	17
<i>Hans-Jörg Timmann</i> Die jüngste Finanzreform (1988) und ihre Umsetzung	25
<i>Rolf Caesar</i> Neue Steuern für die Europäische Gemeinschaft? — Kriterien und Vorschläge —	57
<i>Harry Notenboom, Gero Pfennig</i> Zielperspektiven der EG-Finanzverfassung aus unitarischer und föderalistischer Perspektive am Beispiel der Bundes- republik Deutschland und der Niederlande	107
<i>Thomas Läufer</i> Das Haushaltsverfahren: Grundprobleme, Konfliktlagen, Reformvorschläge	135
<i>Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel</i> Die Regionalausgleichswirkungen des EG-Haushalts — Bedarf und Realität —	189
<i>Rolf Caesar</i> Die Verschuldung als Finanzierungsinstrument der Euro- päischen Gemeinschaften	221

# **Inhalt**

	<i>Seite</i>
INHALTSÜBERSICHT	5
INHALT	7
Dieter Biehl, Gero Pfennig	
EINFÜHRUNG	17
Hans-Jörg Timmann	
DIE JÜNGSTE FINANZREFORM (1988) UND IHRE UMSETZUNG	25
1. Vorgeschichte	25
2. Die Vorschläge der EG-Kommission (Delors-Paket)	28
2.1. Das Eigenmittelsystem der Gemeinschaft	29
2.2. Die Haushaltsdisziplin	30
2.3. Der Haushaltsvollzug	31
2.4. Die sogenannten Haushaltsungleichgewichte	31
3. Die Reaktionen der Mitgliedstaaten und der Stand- punkt des Europäischen Parlaments	32
3.1. Die Reaktionen der Mitgliedstaaten	34
3.1.1. Bundesrepublik Deutschland	34
3.1.2. Vereinigtes Königreich	35
3.1.3. Frankreich	35
3.1.4. Italien	35
3.1.5. Die weniger wohlhabenden Mitgliedsländer	35
3.2. Der Standpunkt des Europäischen Parlaments	36
3.2.1. Neue Eigenmittel	36
3.2.2. Haushaltsdisziplin	37
3.2.3. Haushaltsordnung	38
3.2.4. Haushaltsungleichgewichte	38
4. Das neue Finanzsystem nach den Beschlüssen des Euro- päischen Rates von Brüssel (11./12. Februar 1988)	39
4.1. Das System der eigenen Mittel	40
4.2. Die Ausgaben	43
4.3. Die interinstitutionelle Vereinbarung (IIV)	45

	<i>Seite</i>
4.4. Erste Erfahrungen	49
5. Kritische Anmerkungen	50
6. Schlußfolgerungen	54
Rolf Caesar	
NEUE STEUERN FÜR DIE EUROPÄISCHE GEMEIN- SCHAFT? – KRITERIEN UND VORSCHLÄGE –	57
1. Einführung	57
1.1. Fragestellung	57
1.2. Themenabgrenzung	58
1.2.1. Begriffsklärung	58
1.2.2. Methodische Probleme	60
2. Beurteilungskriterien für EG-Steuern	62
2.1. Beiträge der Steuertheorie und der Finanzausgleichs- theorie	62
2.1.1. Steuertheoretische Ansätze	62
a) Die Theorie der Besteuerungsgrundsätze	62
b) Die Theorie rationaler Steuersysteme	63
c) Folgerungen	64
2.1.2. EG-Steuern als finanzausgleichstheoretisches Problem	67
a) Steuern als finanzpolitische Instrumente für EG-Aufgaben	67
b) Fiskalische Äquivalenz	69
2.2. Integrationsspezifische Aspekte	71
2.2.1. Integration als dynamischer Prozeß	71
2.2.2. Aspekte einer integrationsfördernden EG-Besteuerung	73
a) Autonomie	73
b) Synergieeffekte	74
2.2.3. Konsensfähigkeit als Nebenbedingung	76
a) Zwischenstaatlicher Ausgleichsbedarf	76
b) Harmonisierungsbedarf	78
c) Nationalstaatliche Föderalismusstrukturen	80
2.3. Vorläufiges Fazit	82
2.3.1. Ein Kriterienkatalog	82
2.3.2. Die Vereinbarkeit der verschiedenen Kriterien	84
3. Die Eignung einzelner Steuern im Lichte der theore- tischen Kriterien	86

	<i>Seite</i>
3.1. Abgrenzungsfragen	86
3.2. Konkrete Vorschläge und ihre Beurteilung	87
3.2.1. Steuern auf die Einkommensverwendung I: Mehrwertsteuer	87
3.2.2. Steuern auf die Einkommensverwendung II: Steuern auf spezielle Güter	89
3.2.3. Steuern auf die Einkommensentstehung I: Körperschaftsteuer	92
3.2.4. Steuern auf die Einkommensentstehung II: Einkommensteuer	93
3.3. Synoptische Darstellung	96
4. Zusammenfassende Thesen	99

Harry Notenboom, Gero Pfennig

**ZIELPERSPEKTIVEN DER EG-FINANZVERFASSUNG  
AUS UNITARISCHER UND FÖDERALISTISCHER  
PERSPEKTIVE AM BEISPIEL DER BUNDESREPUBLIK  
DEUTSCHLAND UND DER NIEDERLANDE**

	107
1. Einleitung	107
1.1. Schwerpunkte der bisherigen Diskussion	107
1.2. Der vernachlässigte Aspekt	108
2. Die Situation in den Niederlanden als Beispiel für einen unitarischen Staat	110
2.1. Die niederländische Verfassung und die Anerkennung des internationalen Rechts	110
2.2. Vom Grundgesetz abweichende Verträge	113
2.3. Spezifisch für das Steuerrecht geltende Verfassungs- regeln	113
2.4. Politische Interpretation	114
3. Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland als Beispiel für einen föderalistischen Staat	115
3.1. Die Möglichkeit der Übertragung von Steuergesetz- gebungskompetenzen und Steuerertragshoheit auf die EG	115

	<i>Seite</i>
3.1.1. Art. 24 Abs. 1 GG als allgemeine Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten	115
a) Hoheitsrechte aller staatlichen Aufgaben- und Funktionsbereiche	115
b) Bundes- und Länderhoheitsrechte	116
c) Art. 79 III GG als verfassungsrechtliche Grenze	116
3.1.2. Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Übertragung von Hoheitsrechten	118
a) Verfassungsänderndes Gesetz oder einfaches Bundesgesetz	118
b) Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz	121
c) Zwischenergebnis	121
3.2. Der Weg zur Übertragung von Steuergesetzgebungskompetenz und -ertragshoheit auf die EG	121
3.2.1. Vertrag nach Art. 201 EWG-V und Ratifikationsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG zur Übertragung von Bundesgesetzgebungsrechten	122
3.2.2. Übertragung von Steuergesetzgebungskompetenzen des Bundes (Art. 201, 236 EWG-V., Art. 59 II., 105 GG)	122
3.2.3. Verknüpfung von Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 GG mit Steuerertragshoheit von Bund und Ländern nach Art. 106 GG	123
3.2.4. Zustimmung des Bundesrates zum Ratifikationsgesetz bei "Berühren" der Ertragshoheit der Länder (Art. 105 III, 106 III, V, VI GG)	123
3.2.5. Keine Zustimmung des Bundesrates zum Ratifikationsgesetz bei Steuerarten, die in alleiniger Ertragshoheit des Bundes stehen (Art. 106 I Nr. 1-6 GG)	124
3.2.6. Keine Zustimmung des Bundesrates zum Ratifikationsgesetz bei Steuerarten, die in der Ertragshoheit der EG stehen und nicht im Katalog des Art. 106 GG erfaßt sind (Art. 106 I Nr. 7 GG)	125
a) Motiv zur Einführung von Art. 106 I Nr. 7 GG	126
b) Aktuelle Bedeutung des Art. 106 I Nr. 7 GG	127
3.2.7. Keine Verfassungsänderung bei "Berühren" der Ertragshoheit der Länder (Art. 106 I, III, V, VI GG)	128

	<i>Seite</i>
3.3. Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat bei der Übertragung bestimmter Steuerarten auf die EG oder bei der Einführung neuer Steuerarten zugunsten der EG	129
3.3.1. Notwendige Zustimmung des Bundesrates bei Steuern, deren Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern/ Gemeinden zufließt (Art. 106, III, V, VI GG)	129
3.3.2. Keine Zustimmung des Bundesrates bei Sonderverbrauchssteuern nach Art. 106 I Nr. 2 GG und bei Gemeinschaftsabgaben nach Art. 106 I Nr. 7 GG	129
a) Sonderverbrauchssteuern nach Art. 106 I Nr. 2 GG	129
b) Gemeinschaftsabgaben im Sinne von Art. 106 I Nr. 7 GG	130
3.4. Politische Entscheidungskriterien für den Deutschen Bundestag	130
3.4.1. Grundsätze	130
3.4.2. Änderung von Art. 24 I GG	132
4. Gesamtbewertung	134

Thomas Läufer

DAS HAUSHALTSVERFAHREN: GRUNDPROBLEME, KONFLIKTLAGEN, REFORMVORSCHLÄGE	135
1. Haushaltsverfahren der EG	136
1.1. Rechtliche und institutionelle Grundlagen	136
1.2. Ablauf des Verfahrens	138
1.2.1. Beteiligte Organe und Verfahrensvorbereitung	138
1.2.2. Entscheidungsphasen des Hauptverfahrens	141
2. Typische Konfliktlagen	145
2.1. Einstufung der Ausgaben ("Klassifizierung")	146
2.2. Festsetzung und Anwendung des Höchstsatzes	149
2.3. Verhältnis zwischen Mittelbewilligung und Rechtsetzung	153
2.3.1. Haushaltsplan als Rechtsgrundlage	154
2.3.2. Ausgabenplafondierung durch Sachbeschluß	157
2.4. Kapitalhaushalt der EG und "Budgetisierung"	158
2.5. Überblick über die Haushaltskonflikte seit 1979	160

	<i>Seite</i>
3. Leistungsfähigkeit interinstitutioneller Kooperationsformen	163
3.1. Konzertierung	164
3.1.1. Entstehungsgeschichte und Zweck	164
3.1.2. Praxis der Konzertierung	167
3.1.3. Bewertung	172
3.2. Haushaltstrialog	173
3.2.1. Entstehungsgeschichte und Zweck	173
3.2.2. Praxis des Haushaltstrialogs	175
3.2.3. Bewertung	177
3.3. Haushaltsdisziplin	178
3.3.1. Entstehungsgeschichte und Zweck	178
a) Beschlüsse von 1984	178
b) Maßnahmen von 1988	180
3.3.2. Praxis der Haushaltsdisziplin	182
3.3.3. Bewertung	183
4. Leitlinien für die Reform	184

Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel

DIE REGIONALAUSGLEICHSWIRKUNGEN DES EG-HAUSHALTS – BEDARF UND REALITÄT –	189
1. Europäischer Regionalausgleich via Markt oder Politik?	189
2. Regionalpolitik auf Gemeinschaftsebene	191
3. Zur Meßbarkeit regionaler Entwicklungsunterschiede	194
4. Ein beschäftigungsorientiertes Förderkonzept	196
4.1. Methodischer Ansatz	196
4.2. Höhe und Regionalverteilung des Bedarfs an gemeinschaftlichen Fördermitteln	202
4.3. Finanzbedarf und tatsächliche Transferströme im Vergleich	204
4.4. Methodische Verbesserungen nötig	214
5. Nationale Systeme als Modell für einen europäischen Finanzausgleich?	219

Rolf Caesar

<b>DIE VERSCHULDUNG ALS FINANZIERUNGSINSTRUMENT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN</b>	221
1. Abgrenzungen und rechtliche Grundlagen	221
1.1. Problemstellung	221
1.2. Relevante Institutionen	222
1.3. Rechtliche Grundlagen	223
2. Eine Bilanz der bisherigen Verschuldung	226
2.1. Die offizielle Verschuldung über Anleihen	226
2.1.1. Die EGKS	226
2.1.2. Die EIB	226
2.1.3. Die EAG	229
2.1.4. Die EWG	230
a) Das "Neue Gemeinschafts-Instrument" (NGI)	230
b) Die EWG-Zahlungsbilanzanleihen	232
2.1.5. Fazit	233
2.2. Weitere Formen offener und versteckter Verschuldung der EG	233
2.1.1. Überblick	233
2.2.2. Verschuldungen der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten	234
a) Die kurzfristigen Konto-"Überschreitungen"	234
b) Die "rückzahlbaren Vorschüsse"	234
c) Temporäre Verlagerungen von EG-Finanzierungslasten auf die Mitgliedstaaten	236
2.2.3. "Versteckte Defizitfinanzierung" und "indirekte Verschuldung" durch Haushaltsmanipulationen	238
a) "Exzessive Altlast" bei Verpflichtungsermächtigungen	238
b) Unterlassene Wertberichtigungen	239
3. Beurteilung der bisherigen Verschuldung	240
3.1. Haushaltsrechtliche Aspekte	240
3.2. Finanzpolitische Beurteilung	243
3.2.1. Vorbemerkungen	243
3.2.2. Die strukturpolitischen Anleihen	243
3.2.3. Die Zahlungsbilanzanleihen	248



	<i>Seite</i>
3.2.4. Die faktischen Kreditaufnahmen zur Defizitfinanzierung	250
4. Perspektiven einer erweiterten EG-Verschuldung	252
4.1. Vorschläge für eine zusätzliche EG-Verschuldung	252
4.2. Finanzpolitische Würdigung	255
4.2.1. Allokative und distributive Begründungsansätze	255
4.2.2. Stabilisierungspolitische Begründungsansätze	257
4.3. Haushaltsrechtliche und haushaltspolitische Konsequenzen	257
4.3.1. Ein offizieller Kassenverstärkungskredit	257
4.3.2. Eindeutige Verschuldungsgrenzen	258
a) Verschuldungshöhe	258
b) Verschuldungsquellen	259
4.3.3. Budgetierung	261
4.3.4. Zentralisierung der Schuldenpolitik	261
4.4. Ein Szenarium künftiger EG-Schuldenpolitik	262
5. Zusammenfassende Thesen	264

# Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

	<i>Seite</i>
<b>1. Tabellen</b>	
1: Höhe und Ausnutzung des Mehrwertsteuersatzes (in %)	27
2: Anteil der MwSt.-Bemessungsgrundlage am BSP in den Mitgliedstaaten	41
3: Finanzielle Vorausschau 1988–1992 (Verpflichtungsermächtigungen)	47
4: Finanzielle Vorausschau 1990–1992 (Verpflichtungsermächtigungen)	48
5: Bewertung möglicher EG-Steuern auf der Grundlage theoretischer Kriterien	98
6: Haushaltsvoranschlag 1992 (Verpflichtungen)	184
7: Anleiheaufnahme durch EG-Institutionen	227
8: Darlehensgewährung durch EG-Institutionen	228
<b>2. Abbildungen</b>	
1: Positionen der Mitgliedstaaten zur zukünftigen Finanzierung des EG-Haushalts	33
2: Regionale Konzentration der Finanzierung von Arbeitsplätzen durch die EG (14 Rg.) Variante 1	199
3: Regionale Konzentration der Finanzierung von Arbeitsplätzen durch die EG (14 Rg.) Variante 2	200
4: Regionale Konzentration der Finanzierung von Arbeitsplätzen durch die EG (14 Rg.) Variante 3	201
5: Regionale Konzentration Europäischer Finanzhilfen 1981–1984, Regionalfonds	207
6: Regionale Konzentration Europäischer Finanzhilfen 1981–1984, EAGFL (Ausrichtung)	208

	<i>Seite</i>
<b>7: Regionale Konzentration Europäischer Finanzhilfen 1981–1984, EIB-Kredite</b>	<b>209</b>
<b>8: Regionale Konzentration Europäischer Finanzhilfen 1981–1984, EG-Strukturfonds und EIB</b>	<b>210</b>
<b>9: Regionale Konzentration Europäischer Finanzhilfen 1981–1984, EAGFL (Garantie)</b>	<b>211</b>
<b>10: Regionale Konzentration Europäischer Finanzhilfen 1981–1984, EG- und EIB-Zahlungen insgesamt</b>	<b>212</b>
<b>11: Regionale Konzentration Europ. Wohlstands 1982, Regionen nach BIP/Kopf geordnet (Bevölkerung)</b>	<b>213</b>
<b>12: Regionale Konzentration Europ. Wohlstands 1982, Regionen nach BIP/Kopf geordnet (Erwerbstätige)</b>	<b>218</b>