

---

# Probleme des europäischen Finanzausgleichs im Lichte der Erweiterung der Europäischen Union

Christian Waldhoff\*

## Inhalt

A.	Wechselwirkungen zwischen der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften und der deutschen Finanzverfassung	203
I.	Besteht ein europäischer Finanzausgleich?	203
II.	Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften	205
III.	Verbindungslinien zur mitgliedstaatlichen Finanzverfassung	214
B.	Der Erweiterungsprozeß	216
I.	Rechtlicher Rahmen und Stand des Erweiterungsprozesses	216
1.	Das Rechtsregime des Beitritts zu den Gemeinschaften	217
2.	Die anstehenden Beitritte	224
a)	Beitrittsgeschichte	224
b)	Maßnahmen zur Vorbereitung der Beitritte	225
II.	Auswirkungen auf die Finanzierung der Gemeinschaften	230
1.	Auswirkungen auf die Ausgabenseite der Finanzwirtschaft der Gemeinschaften	231
a)	Finanzierung der Agrarpolitik	231
b)	Finanzierung der Strukturpolitik	232
2.	Auswirkungen auf die Einnahmenseite der Finanzwirtschaft der Gemeinschaften	233
3.	Die Agenda 2000 als Finanzrahmen einer Übergangszeit	233
4.	Reformüberlegungen und Reformmöglichkeiten	236

---

\* Dr. Christian Waldhoff, Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politik und Öffentliches Recht der Universität München, Lehrstuhl für öffentliches Wirtschafts- und Steuerrecht sowie an der Forschungsstelle für Europäisches und Internationales Steuerrecht. Erweiterte Fassung eines Vortrags auf der Fachtagung der Lorenz von Stein - Gesellschaft zu Kiel e.V. „Auswirkungen des europäischen Finanzausgleichs auf Bund, Länder und Gemeinden“ am 20. Januar 2000 in der Kunsthalle zu Kiel.

Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union, die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zu ihren Mitgliedstaaten auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite des Gemeinschaftshaushalts gehören zu den politisch umstrittenen und zu den rechtstechnisch anspruchsvollen Gebieten des Europarechts. Beide Charakteristika erfahren eine Verschärfung angesichts der angestrebten Erweiterung dieser supranationalen Organisationen. Diese dieses Beitrags ist es, daß die durch die Erweiterung von EU und EG bewirkte Erhöhung der Finanzlasten der Gemeinschaften Schwächen sowohl der politisch gewollten Verteilung als auch der rechtstechnischen Ausgestaltung der noch geltenden Finanzierung Europas verdeutlichen werden. Durch die sich jetzt abzeichnenden Verzögerungen bei den Beitritten dürfte die in der Agenda 2000<sup>1</sup> vorgenommene Finanzplanung für die Übergangszeit bis 2006 wieder realistisch geworden sein. Für einen sich anschließenden Zeitraum werden die dann bereits erfolgten oder die noch folgenden Beitritte wie ein Katalysator für Veränderungen der europäischen Finanzordnung wirken, da sich der Anpassungsdruck vervielfachen wird. Ohne grundlegende Reformen könnte das überkommene System nicht mehr fortgeführt werden. Mit dem vorliegenden Beitrag soll für eine mittelfristig angelegte Reform der EG-Finanzordnung geworben werden, die ökonomische Kriterien mit rechtlich Möglichem und politisch Realisierbarem zu verbinden sucht. Der Schwerpunkt der Reform wird auf der Ausgabenseite des Gemeinschaftshaushalts liegen. Eigene Einnahmen der Gemeinschaften, eine stärkere Verschuldung oder die Einführung eines europäischen Finanzausgleichs werden nicht befürwortet. Damit sind auf europäischer Ebene bei der Osterweiterung grundsätzlich andere Instrumente als bei der Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung anzuwenden.

Nach Vorüberlegungen zur Semantik des Begriffs „Finanzausgleich“ ist in einem ersten Schritt das geltende Finanzierungssystem der EG zu skizzieren. Dabei werden die Verbindungslinien zur mitgliedstaatlichen Finanzverfassung am Beispiel des Grundgesetzes herausgestellt. Anschließend sind der tatsächliche Ablauf wie die rechtliche Ausgestaltung der anstehenden Beitritte zu beleuchten. Schließlich sollen, ausgehend von den zu erwartenden finanzwirtschaftlichen Folgen der Beitritte, die Blicke auf mögliche Reformszenarien gelenkt werden.

---

<sup>1</sup> Dok. Kom (97) 2000; auch veröffentlicht als Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97 und in *Wiehler* (Hrsg.), *Die Erweiterung der Europäischen Union. Textsammlung „AGENDA 2000“*, 1998, S. 23. Die Agenda 2000 bezeichnet ein Aktionsprogramm zur Reform der Gemeinschaftspolitiken und zur Bestimmung eines neuen Finanzrahmens für die Zeit von 2000 bis 2006, das auch der Förderung der Aufnahmefähigkeit der Gemeinschaften selbst dienen soll und durch etwa 20 Rechtsmaßnahmen umgesetzt worden ist bzw. werden muß.

## A. Wechselwirkungen zwischen der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften und der deutschen Finanzverfassung

### I. Besteht ein europäischer Finanzausgleich?

Im mitgliedstaatlichen Bereich, d.h. auf staatlicher Ebene bezeichnet „Finanzausgleich“ die Verteilung der Einnahmen auf den Bund und die Bundesglieder. Allerdings ist der Sprachgebrauch nicht einheitlich. Da die Verteilung der Einnahmen nur im Zusammenhang mit der Verteilung der Aufgaben und finanziellen Lasten beurteilt und geregelt werden kann, werden erweiternd auch Aufgaben- und Lastenverteilung in den Begriff des Finanzausgleichs einbezogen.<sup>2</sup> Andererseits wird zum Teil auch einengend als Finanzausgleich nur eine das Ergebnis einer ersten Verteilung korrigierenden Umverteilung bezeichnet. Das Bundesverfassungsgericht und das Bundesgesetz über den Finanzausgleich verwenden den Begriff für die Einnahmenverteilung insgesamt, sie beziehen den „Aufgabenausgleich“ nicht ein.<sup>3</sup> Mag das weite Begriffsverständnis für eine ökonomische Analyse unverzichtbar sein, so besteht für verfassungsrechtsdogmatische Betrachtungen hier die Gefahr einer gewissen Konturenlosigkeit. Die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union sind demgegenüber keine Bundesstaaten, sondern sollen hier – im Anschluß an das Bundesverfassungsgericht<sup>4</sup> – als Staatenverbund verstanden werden. Angesichts der Erweiterungsperspektiven wird dies auch in absehbarer Zukunft gelten. Daher ist es konsequent, daß das Primärrecht keine den Art. 104a ff. GG vergleichbare geschlossene Regelung der Finanzhoheit enthält.<sup>5</sup> Bei der Frage nach der Abgrenzung der Finanzhoheiten zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten geht es vielmehr um den Modus der Finanzierung jener supranationalen Gemeinschaften<sup>6</sup>.

Der Begriff des Finanzausgleichs wird von Ökonomen unter Hinzufügung des Adjektivs „international“ allerdings auch für die Beschreibung der Finanzierung

---

<sup>2</sup> Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932, S. 1 ff.; Häde, Finanzausgleich, 1996, S. 4 ff.; zum terminologischen Problem allgemein Pagenkopf, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, 1981, S. 31 ff.

<sup>3</sup> BVerfGE 1, 117 (119); 72, 330 (383); BVerfG, NJW 2000, S. 1097; Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 23. Juni 1993, BGBl. I S. 944, 977, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juni 1998, BGBl. I S. 1290.

<sup>4</sup> BVerfGE 89, 155 (181, 184 ff.).

<sup>5</sup> Birk, Verteilung der Finanzhoheit, in: Birk (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, § 5, Rdnr. 10; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, Art. 268, Rdnr. 1.

<sup>6</sup> Allgemein zu den Möglichkeiten der Finanzierung internationaler Organisationen Peffkoven, Eigene Einnahmen internationaler Organisationen. Zu einem Problem des internationalen Finanzausgleichs, in: Fs. Kolms, 1984, S. 315.

und der Finanzaktivitäten inter- und supranationaler Organisationen verwendet.<sup>7</sup> Hierunter werden dann vorrangig „Finanzausgleichseffekte internationaler Kostenverteilungsregelungen“<sup>8</sup> verstanden, also „Umverteilungseffekte“, die aus einem Vergleich der Zahlungen und der empfangenen Gelder ermittelt werden können. Im Gegensatz zu Verteilungseffekten durch das Internationale Steuerrecht („zwischenstaatlicher Finanzausgleich“) wird auch vom „internationalen vertikalen Finanzausgleich“ zwischen dem Oberverband (supranationale Ebene) und den Unterverbänden (Mitgliedstaaten) gesprochen.<sup>9</sup> Solche Effekte können auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften beschrieben werden.<sup>10</sup> Neben dem oben angesprochenen Finanzierungsmodus der Gemeinschaften finden zahlreiche Umverteilungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten unter Beteiligung von oder durch Zwischenschaltung der Gemeinschaften statt. Diese ergeben sich einmal aus dem Finanzierungsmodus selbst, insofern keine fiskalische Äquivalenz zwischen Nehmen und Geben besteht. Dadurch ist etwa die Bundesrepublik in der bekannten „Nettozahlerposition“. Als zweiter – damit verbundener – Faktor sind bewußte Umverteilungsmaßnahmen in finanzieller Hinsicht durch die Ausgabenpolitik der Gemeinschaften, vorrangig der Struktur- und Kohäsionspolitik mit Hilfe entsprechender Fonds zu erwähnen.<sup>11</sup> Ökonomen<sup>12</sup>, zum Teil auch Juristen<sup>13</sup> sprechen daher auch im Verhältnis zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten vom „Finanzausgleich“. Diese Redeweise wird hier vermieden, sofern es um juristische Erörterungen geht. Der Begriff des Finanzausgleichs wird lediglich – wie etwa in der Überschrift dieses Beitrags – als Sammelbezeichnung für ein rechtliches, ökonomisches und politisches Gesamtphänomen verwendet. Terminologische Fragen sind zwar zunächst Zweckmäßigkeitsfragen. Oft verbergen sich

<sup>7</sup> Biehl, Art. „Finanzausgleich IV: Internationaler Finanzausgleich“, in: HdWW, Bd. 2, 1980, S. 689; Peffekoven, Probleme der internationalen Finanzordnung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, 3. Aufl. 1983, S. 219 (250 ff.); ders., (Fn. 6), S. 315.

<sup>8</sup> Biehl, (Fn. 7), S. 700.

<sup>9</sup> Peffekoven, (Fn. 7), S. 250 f.

<sup>10</sup> Ökonomische Analyse und statistisches Material bei Ott, Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, 1987; ferner Fuest, Eine Fiskalverfassung für die Europäische Union, 1995, S. 42; Caesar, Benötigt die europäische Wirtschafts- und Währungsunion eine „Transferunion“? List Forum 25 (1999), S. 138 (140); Heinemann, Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+, Wirtschaftsdienst 1999, S. 293; Thomas, Finanzausgleich und Kohäsion in der Europäischen Union, Die Weltwirtschaft 1994, S. 472.

<sup>11</sup> Zu diesem Wechselspiel zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenwirtschaft der Gemeinschaften im Hinblick auf umverteilende Effekte und Auswirkungen auf die nationalen Haushalte siehe auch Dickertmann, EU: Die Nettozahler- und Nettoempfänger-Positionen auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst 1999, S. 77 (81); betont kritisch zu der Umverteilungsaufgabe der europäischen Budgets Heinemann, (Fn. 10), S. 293.

<sup>12</sup> Vgl. bereits vor Gründung der Gemeinschaften Rath, Europäischer Finanzausgleich, 1953; zur EG Biehl, (Fn. 7), S. 704 ff.; Franzmeyer/Seidel, Überstaatlicher Finanzausgleich und europäische Integration, 1976; Walthe, Europäischer Finanzausgleich, 1996 (mit Nachweisen auf S. 32 f.); Kraff, Der Finanzausgleich in der Europäischen Union, 1997.

<sup>13</sup> Häde, (Fn. 2), S. 7 ff.; Volkmann, Solidarität in einem vereinten Europa, StwStpr. 1998, S. 17 (26).

jedoch hinter terminologischen Ungenauigkeiten Unklarheiten in der Sache. Aus ähnlichen Erwägungen, wie der Rechtsbegriff der Verfassung nicht ohne Not auf die europäischen Verträge angewendet werden sollten, werden hier die Rechtsbegriffe des Finanzausgleichs und der Finanzverfassung im Hinblick auf die europäische Integration umgangen.<sup>14</sup> Dies erscheint auch deshalb angezeigt, da direkte Transferzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten oder ungebundene Zuweisungen der Gemeinschaft an einzelne Mitgliedstaaten zum Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft – die Merkmale eines umverteilenden innerbundesstaatlichen Finanzausgleichs – gerade nicht vorgesehen sind.

## II. Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften

1. In mehreren Schritten hat die Gemeinschaft das klassische Modell zur Finanzierung internationaler Organisationen, die Finanzierung durch Beiträge der Mitgliedstaaten,<sup>15</sup> verlassen und ist den einer supranationalen Organisation entsprechenden Weg der Finanzierung durch Eigenmittel gegangen. Lediglich die EGKS besaß von Anfang an mit der EGKS-Umlage gemäß Art. 49 ff. EGKSV ein Eigenmittelsystem.<sup>16</sup> Die Beitragsfinanzierung steht immer unter dem Damoklesschwert der Beitragsverweigerung aus politischen Gründen, die Organisation kann in Abhängigkeit wirtschaftlich leistungsfähiger Länder geraten.<sup>17</sup> Die Vorteile des Eigenmittelsystems der Gemeinschaft sind demgegenüber jedoch nur gradueller Natur, da die finanzwirtschaftlich wichtigen Eigenmittel der Gemeinschaft nur kaschierte Mitgliedsbeiträge darstellen und die Gemeinschaft gerade hier auf Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen ist.<sup>18</sup> Durch den Eigenmittelbeschluß 1970<sup>19</sup> wurde der schon in der ursprünglichen Fassung des Art. 201 EGV ange-

---

<sup>14</sup> Mit weiteren Nennungen *Vogel/Waldhoff*, in: Dolzer/Vogel (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. z. Art. 104a-115, Rdnr. 645 (= *dies.*, Grundlagen des Finanzverfassungsrechts, 1999, Rdnr. 645); vgl. etwa auch den finanzwissenschaftlichen Beitrag von *Caesar*, Finanzordnung der EU, in: Ohr (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 235, der „Finanzordnung“ als Oberbegriff für „Finanzverfassung“ und „konkrete finanzwirtschaftliche Aktivitäten der EU“ verwendet.

<sup>15</sup> Siehe zu den Entwicklungsstufen des Beitragssystems der Gemeinschaft *Strasser*, Die Finanzen Europas, 3. (deutschsprachige) Aufl. 1991, S. 89 f.; *Reister*, Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, 1975, S. 26 ff.; *Andel*, Europäische Gemeinschaften, in: Handbuch der Finanzwissenschaften, Bd. IV, 1983, S. 328 ff.

<sup>16</sup> *Weides*, Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1960; *Reister*, (Fn. 15), S. 155 ff.; *Nittka*, Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, 1979, S. 21 ff.; *Strasser*, (Fn. 15), S. 77 ff.

<sup>17</sup> Dazu, vorrangig am Beispiel der Vereinten Nationen, *Tomuschat*, Die Beitragsverweigerung in internationalen Organisationen, in: Fs. Mann, 1977, S. 439. *Peffekoven*, (Fn. 6), S. 318 f.; *Birk*, (Fn. 5), Rdnr. 22.

<sup>18</sup> Kritisch auch *Peffekoven*, (Fn. 6), S. 321 ff.

<sup>19</sup> Beschluß des Rates vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (70/243/EGKS, EWG, Euratom), ABl. Nr. L 94 S. 19.

legte Weg beschritten<sup>20</sup>: bis 1975 sollten die Mitgliedsbeiträge durch die traditionellen („originären“) Eigenmittel der Agrarabgaben und Zölle sowie als „Restfinanzierung“ zur Auffüllung der gegebenenfalls verbliebenen Haushaltslücke im Rahmen eines Höchstsatzes von 1 Prozent einer vereinheitlichten Bemessungsgrundlage die neugeschaffenen Mehrwertsteuer-Eigenmittel ersetzt werden. Die vollständige Durchführung verzögerte sich jedoch bis 1980.<sup>21</sup> Der Beschluß des Rates vom 7. Mai 1985 über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften<sup>22</sup> erhöhte den Höchstsatz auf 1,4 Prozent der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer zum 1. Januar 1986 unter Beibehaltung des ursprünglich installierten Systems. Der seit 1976 bestehende Korrekturmechanismus für Großbritannien<sup>23</sup> wurde in den Eigenmittelbeschluß integriert. In den Haushaltsjahren 1984 und 1985 mußten wegen der Ausschöpfung des Mehrwertsteuer-Plafonds die Mitgliedstaaten das entstandene Haushaltsdefizit durch sogenannte „Vorschüsse“ zwischenfinanzieren.<sup>24</sup> Der Eigenmittelbeschluß 1988<sup>25</sup> begrenzte wegen möglicher regressiver Effekte der Mehrwertsteuer-Eigenmittel deren Volumen auf 55 Prozent des mitgliedstaatlichen BSP und führte zur Restfinanzierung das auf das mitgliedstaatliche BSP bezogene Eigenmittel ein. Nach den Haushaltskrisen der Jahre 1986 und 1987 wurde der (Gesamt-) Finanzrahmen der Gemeinschaft schrittweise erhöht (bis auf 1,2 Prozent des BSP der Mitgliedstaaten für 1992). Von 1995<sup>26</sup> bis einschließlich 1999 galt der Eigenmittelbeschluß 1994<sup>27</sup> als Teil einer andere Rechtsakte umfassenden Gesamtregelung („Delors II“). Er brachte eine weitere vorsichtige stufenweise Ausdehnung des Haushaltsvolumens der Gemeinschaft bis auf 1,27 Prozent der mitgliedstaatli-

<sup>20</sup> Morawitz, Die eigenen Mittel der Gemeinschaften, EuR 1970, S. 226 ff.; Bieber, Zur neuen Reform der EG-Finanzverfassung, NJW 1974, S. 2170; Birk, (Fn. 5), Rdnr. 21.

<sup>21</sup> Messal, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S. 22. Vgl. zu den Übergangs- und Anpassungsregelungen Magiera, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Art. 201, Rdnr. 5 ff.

<sup>22</sup> ABl. Nr. L 128 S. 15.

<sup>23</sup> Messal, (Fn. 21), S. 109 ff.; Wartenweiler, Ungleichgewichte in den EG-Finanzstrukturen, EA 1980, S. 524 ff.; Eckhoff, Lastenverteilung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Birk (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, § 7, Rdnr. 27 ff.; Magiera, (Fn. 21), Rdnr. 33; Bieber, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl 1997/98, Art. 201, Rdnr. 17 ff.

<sup>24</sup> Dazu umfassend und kritisch Magiera, Zur Überbrückung von Haushaltsdefiziten der Europäischen Gemeinschaft durch „Vorschüsse“ der Mitgliedstaaten, EuR 1985, S. 273; s. ferner: Scheibe, Die Anleihekompetenzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag, 1988, S. 277 ff.; Fugmann, Der Gesamthaushalt der EG, 1992, S. 147 ff.

<sup>25</sup> Beschluß des Rates vom 24. Juni 1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (88/376/EWG, Euratom), ABl. Nr. L 185 S. 24.

<sup>26</sup> Der Eigenmittelbeschluß 1988 war nicht befristet, traf jedoch Regelungen i.S.e. Steigerung des Finanzvolumens nur bis 1992.

<sup>27</sup> Beschluß des Rates vom 31.10.1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (94/728/EG, Euratom), ABl. Nr. L 293 S. 9; auch abgedruckt in BGBl. 1995 II S. 499.

<sup>28</sup> Art. 3 des Beschlusses.

chen BSP<sup>28</sup> sowie die Umschichtung von den MWSt-Eigenmitteln hin zu den BSP-Eigenmitteln durch schrittweise Rückführung des MWSt-Plafonds bis auf 1,0 Prozent für 1999<sup>29</sup> und des jeweiligen Anteils der MWSt-Eigenmitteln am mitgliedstaatlichen BSP auf höchstens 50 Prozent für 1999<sup>30</sup>. Artikel 10 des Beschlusses sah eine Überprüfung vor Ablauf des Jahres 1999 vor. Wesentlicher Teil der Agenda 2000 ist die Finanzielle Vorausschau 2000 bis 2006 als Teil einer Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen den am Haushaltsgeschehen beteiligten Gemeinschaftsorganen (zu dieser Vorausschau genauer unter B).

Durch den Vertrag von Maastricht<sup>31</sup> wurde die ursprüngliche „Kann“-Vorschrift des Art. 201 EGV a.F. mit ihrem Auftrag an die Kommission, den Übergang zu einem Eigenmittelsystem zu „prüfen“<sup>32</sup> und der Möglichkeit einer vereinfachten Vertragsänderung, wegen des zwischenzeitlich installierten vollständigen Eigenmittelsystems in die jetzt gültige Textgestalt überführt.<sup>33</sup> Die gültige Fassung ordnet eine Pflicht – der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten – zur Schaffung, Erhaltung und gegebenenfalls Fortentwicklung des Eigenmittelsystems an. Ein offener Rückfall in die Beitragsfinanzierung (außerhalb der BSP-Einnahmen auf der Grundlage von Art. 201 EGV) wäre vertragswidrig.<sup>34</sup> Durch die Neufassung sollte auch die finanzielle Selbständigkeit der Gemeinschaft betont werden.<sup>35</sup>

2. Das Letztentscheidungsrecht bei der Beschlußfassung über Eigenmittel steht nicht den Organen der Gemeinschaften, auch nicht deren Rat, sondern den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnungen zu. In einem zu Art. 48 EUV speziellen zweistufigen Verfahren empfiehlt nach Vorschlag der Kommission der Rat durch einstimmigen Beschluß, dem die Anhörung des Parlaments vorausgegangen sein muß, den Mitgliedstaaten die Ratifizierung.<sup>36</sup> Die Mitgliedstaaten sind auf Annahme oder Ablehnung des Vorschlags beschränkt<sup>37</sup> auch wenn sonstiges (primäres) Gemeinschaftsrecht zur Annahme zwingen sollte.<sup>38</sup> Durch das

---

<sup>29</sup> Art. 2 Abs. 4 des Beschlusses.

<sup>30</sup> Art. 2 Abs. 1 lit. c des Beschlusses.

<sup>31</sup> Art. G Nr. 71 EUV a.F.

<sup>32</sup> Siehe dazu noch *Messal*, (Fn. 21), S. 34 f.

<sup>33</sup> Zur Entwicklung *Geiger*, Kommentar zum EG-Vertrag, 2. Aufl. 1995, Art. 201, Rdnrn. 1-3.

<sup>34</sup> *Magiera*, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 10. Anders noch unter der alten Rechtslage: *Bleckmann/Hölscheidt*, Gedanken zur Finanzierung der EG, DÖV 1990, S. 857; a. auch *Ohler*, Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, 1997, S. 372.

<sup>35</sup> *Bieber*, (Fn. 23), Art. 201, Rdnrn. 2, 4.

<sup>36</sup> Strukturell ähnlich in der Kombination der Einschaltung von Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten: Art. 190 Abs. 4 UAbs. 2.

<sup>37</sup> *Morawitz*, (Fn. 20), S. 240.

<sup>38</sup> Zur Pflicht zur Errichtung und Erhaltung eines Eigenmittelsystems *Magiera*, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 10 ff.; *Ohler*, (Fn. 34), S. 363, weist darauf hin, daß eine allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten, die Gemeinschaft mit finanziellen Mitteln auszustatten, bereits aus Art. 10 EGV folgt.



gesamte Verfahren werden die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten im Finanzbereich augenfällig.<sup>39</sup> Die in diesem Verfahren ergangenen Rechtsakte<sup>40</sup>, die sogenannten Eigenmittelbeschlüsse, binden sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Gemeinschaften. Ob es sich um eine Vertragsänderung handelt<sup>41</sup> oder nicht<sup>42</sup> ist eher eine terminologische und damit eine Zweckmäßighkeitsfrage: zumindest wird mit gleicher Rechtsverbindlichkeit wie durch den Vertrag selbst außerhalb der einheitlichen Vertragsurkunde Art. 269 EGV rechtsverbindlich konkretisiert.<sup>43</sup> Es handelt sich um einen einheitlichen, durch Zusammenwirken von Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten geschaffenen Gemeinschaftsrechtsakt eigener Art mit der Wirkung primären Gemeinschaftsrechts.

3. Der im Vertrag selbst nicht definierte<sup>44</sup> Begriff des „Eigenmittels“ ist in Abgrenzung zu den Mitgliedsbeiträgen zu bestimmen, die er laut Art. 201 EGV a.F., Eigenmittelbeschluß 1970 ablösen sollte. Es sind Mittel, die durch Gemeinschaftsrecht bestimmt und daher insoweit dem Recht der Mitgliedstaaten entwunden sind. Das bedeutet nicht, daß es sich um „eigene“, „originäre“ Abgaben der Gemeinschaft handeln müßte<sup>45</sup>: Es muß weder eine Abgabenregelungshoheit noch eine finanzverfassungsrechtliche Ertragshoheit i.S.v. Art. 106 GG bestehen.<sup>46</sup> Nach Abschluß des Verfahrens gemäß Art. 269 Abs. 2 EGV haben sich die Mitgliedstaaten in gewissem Umfang ihres Einflusses auf diese Mittel begeben. Die mitgliedstaatliche Mitwirkung ist also auf die – allerdings letztlich entscheidende – Bereitstellung der Mittel begrenzt. Innerhalb dieses Rahmens entscheidet die Gemeinschaft im Haushaltsverfahren autonom.<sup>47</sup> Die aufwendige Prozedur nach Art. 269 Abs. 2 EGV ist als Schutzmechanismus für die mitgliedstaatliche Finanzsouveränität zu deuten.<sup>48</sup> Die beiden originären (weil erst durch die Politiken der Gemeinschaft entstehenden) und damit traditionellen Eigenmittel der Gemein-

<sup>39</sup> Schmidhuber, Die Notwendigkeit einer neuen Finanzverfassung der EG, EuR 1991, S. 337. S. allgemein Vogel/Waldhoff, (Fn. 14), Rdnr. 643 ff.; Birk, (Fn. 5), Rdnr. 2 ff.

<sup>40</sup> Ausführlich zur Rechtsnatur: Fugmann, (Fn. 24), S. 144 ff.

<sup>41</sup> So wohl Magiera, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 9; Bieber, (Fn. 23), Art. 201, Rdnr. 12; Morawitz, (Fn. 20), S. 240.

<sup>42</sup> So wohl Messal, (Fn. 21), S. 37: Vertrag über die Finanzierung der Gemeinschaft im Sinne eines „Nebenvertrags“.

<sup>43</sup> Siehe auch Bleckmann, Europarecht, 6. Aufl. 1997, Rdnr. 1246.

<sup>44</sup> Die alte Fassung des Art. 201 EGV enthielt noch die beispielsweise Erwähnung der „Einnahmen aus dem Gemeinsamen Zolltarif“.

<sup>45</sup> Schüler, Die vierte Ebene: Haushalts- und finanzpolitische Probleme der Europäischen Gemeinschaften, EA 1974, S. 47.

<sup>46</sup> Vgl. auch Birk, (Fn. 5), Rdnr. 32. Enger wohl Obler, (Fn. 34), S. 365 ff., der eine auch in den mitgliedstaatlichen Bereich hineinragende gemeinschaftsrechtliche Ertragskompetenz verlangt und anerkennt (S. 371 f.).

<sup>47</sup> Europäische Kommission, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 1995, S. 41. Verfehlt daher die Definition der Kommission, abgedruckt bei Fugmann, (Fn. 24), S. 154.

<sup>48</sup> Obler, (Fn. 34), S. 368 und öfter.



schaft, die der Logik des Agrarmarkts und der Zollunion entspringen, die Agrarabschöpfungen und die Zölle, weisen der Gemeinschaft schon mit ihrer Entstehung, d.h. der Tatbestandsverwirklichung durch den Abgabenschuldner einen gemeinschaftsrechtlichen (Ertrags-)Anspruch zu, auch wenn die Erhebung durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten vollzogen wird.<sup>49</sup> Weniger deutlich ist dies bei den MWSt-Eigenmitteln: Hier handelt es sich um eine – wenn auch harmonisierte – mitgliedstaatliche Steuer, an deren Aufkommen dann ein gemeinschaftsrechtlicher Anspruch besteht.<sup>50</sup> Wie wenig Substanz der Begriff des Eigenmittels besitzt, offenbart sich in der Tatsache, daß es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, aus welchen Finanzmitteln sie ihre Mehrwertsteuer-Eigenmittel begleichen. Die BSP-Eigenmittel sind allemal kaschierte Mitgliedsbeiträge.<sup>51</sup>

An Arten der Eigenmittel sind aufzuführen:

a) „Agrarabschöpfungen u.ä.“. Hierunter fallen „Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträge, zusätzliche Teilbeträge und andere Abgaben auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten, die von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, sowie Abgaben, die im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind“.<sup>52</sup>

b) „Zölle“. Artikel 2 Abs. 1 lit. b Eigenmittelbeschluß 1994 führt „Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Nichtmitgliedstaaten, die von den Gemeinschaftsorganen eingeführt worden sind oder noch eingeführt werden, sowie Zölle auf die unter den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse“ auf.<sup>53</sup>

c) „Eigenmittel aus dem mitgliedstaatlichen Mehrwertsteueraufkommen“. Diese Eigenmittel tragen seit dem (ersten) Eigenmittelbeschluß 1970 zur Finanzierung der Gemeinschaft bei. Art. 2 Abs. 1 lit. c Eigenmittelbeschluß 1994 faßt hierunter „Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche

---

<sup>49</sup> Art. 2 VO (EWG) Nr. 1552/89, 29.5.1989, ABl. Nr. L 155 S. 1 i.d.F. der VO (EG) Nr. 1355/96, 8.7.1996, ABl. Nr. L 175 S. 3. Zur Erhebung der Eigenmittel s. Art. 8 Eigenmittelbeschluß 1994; *Magiera*, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 20 ff.; *Messal*, (Fn. 21), S. 137 ff.; *Vogel/Rodi*, Probleme bei der Erhebung von EG-Eigenmitteln aus rechtsvergleichender Sicht, 1995.

<sup>50</sup> VO (EWG, Euratom) Nr. 1553/89 des Rates vom 29.5.1989 über die endgültige einheitliche Regelung für die Erhebung der Mehrwertsteuereigenmittel, ABl. Nr. L 155 S. 9.

<sup>51</sup> *Bieber*, (Fn. 23), Art. 201, Rdnr. 8.

<sup>52</sup> Art. 2 Abs. 1 lit. a Eigenmittelbeschluß 1994. Zur Agrarmarktfinanzierung allgemein *Karpenstein*, Die Finanzierung der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaften, 1985; *Carl*, Finanzverfassung und Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, StuSt. 1991, S. 181 f.; sowie den Artikel „Agrarabgaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften“ in: Klein (Hrsg.), Lexikon des Rechts. Steuer- und Finanzrecht, 2. Aufl. 1993, S. 31 f.

<sup>53</sup> Zum Gemeinsamen Zolltarif s. Art. 26.

MWSt-Eigenmittelbemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaates ergeben“.<sup>54</sup> Der einheitliche Satz ist in Abs. 4 dieses Beschlusses nach Jahren fallend gestaffelt festgesetzt und soll auf 1,0 Prozent bis 1999 sinken; zugleich wird eine Kappungsgrenze in Relation zum mitgliedstaatlichen BSP aufgerichtet. Beide Maßnahmen des vierten Eigenmittelbeschlusses sollen zur Verminderung regressiver Effekte der MWSt-Eigenmittel bei wirtschaftsschwächeren Mitgliedstaaten, in denen ein höherer Teil ihres BSP verkonsumiert wird, durch eine Umschichtung hin zu den BSP-Eigenmitteln beitragen.<sup>55</sup> Im Rahmen der Erhebung der MWSt-Eigenmittel wird auch der Korrekturmechanismus hinsichtlich der Beiträge Großbritanniens wirksam. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, aus welchen Finanzquellen sie ihren Mehrwertsteuer-Eigenmittelanteil überweisen.

d) „Eigenmittel“ auf der Grundlage der mitgliedstaatlichen Bruttosozialprodukte. Der Eigenmittelbeschluß 1988 brachte diese vierte, ergänzende Eigenmittelart, um Aspekten der „Beitragsgerechtigkeit“ Rechnung zu tragen.<sup>56</sup> Es handelt sich um „Einnahmen, die sich ergeben aus der Anwendung eines im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung aller übrigen Einnahmen festzulegenden Satzes auf den Gesamtbetrag des BSP aller Mitgliedstaaten, das nach gemeinschaftlichen Regeln entsprechend der Richtlinie 89/130 EWG, Euratom<sup>57</sup> festgesetzt wird“, Art. 2 Abs. 1 lit. d Eigenmittelbeschluß 1994. Ihr Charakter als „Restfinanzierung“, d.h. zur Deckung der verbleibenden Haushaltslücke, erhellt sich aus ihrer Festlegung im Haushaltsverfahren.<sup>58</sup>

e) „Sonstige Einnahmen“ sind die (direkten) Steuern der Bediensteten der Gemeinschaften,<sup>59</sup> sonstige Abgaben im Rahmen des Agrarmarkts wie die bis 1992 erhobenen Mitverantwortungsabgaben und Währungsausgleichsbeträge<sup>60</sup> sowie die Verwaltungseinnahmen der Gemeinschaft wie Gebühren, Zwangsgelder, Säumniszinsen, Geldbußen (z.B. aus dem Kartellbereich), verfallene Kauttionen, Stiftungen und Schenkungen usw. Auch Haushaltsüberschüsse aus vorangegangenen Haus-

<sup>54</sup> Zur Umsatzsteuerharmonisierung s. Art. 93 EGV. Zu den Problemen des Zusammenwirkens mit der innerstaatlichen finanzverfassungsrechtlichen Ertragshoheit *Hidien*, Der Rechtscharakter der Mehrwertsteuer-Einnahmen der EU, EuR 1997, S. 95; *Ohler*, (Fn. 34), S. 394 ff.

<sup>55</sup> Vgl. *Birk*, (Fn. 5), Rdnr. 39 f.; *Eckhoff*, Lastenverteilung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Birk (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, § 7, Rdnr. 11 ff.; *Peßkoven*, Die Finanzen der Europäischen Union, 1994, S. 58: da die harmonisierte Mehrwertsteuer konsumorientiert sei, würden die export- und investitionsstarken Mitgliedstaaten bevorteilt, diejenigen mit hoher Konsumquote benachteiligt.

<sup>56</sup> *Messal*, (Fn. 21), S. 92 ff.

<sup>57</sup> ABl. Nr. L 49 S. 26.

<sup>58</sup> Ausführlich *Messal*, (Fn. 21), S. 100 f. Zur Restfinanzierung s. auch EuGH, Rs. C-284/90, Slg. 1992, I-2277, Rdnr. 29 (*Rat/Parlament*).

<sup>59</sup> Einschließlich der Bediensteten der EIB: EuGH, Rs. 85/86, Slg. 1988, 1281 (*Kommission/Rat der Gouverneure der EIB*).

<sup>60</sup> Siehe dazu *Magiera*, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 38; *Bieber*, (Fn. 23), Art. 201, Rdnr. 42; zur Agrarmarktförderung insgesamt s. *Karpenstein*, (Fn. 52).

haltsjahren sowie Einnahmen aus Verkäufen und Vermietungen fallen hierunter. Ferner der die Verwaltungskosten der Gemeinschaft abdeckende Anteil der EGKS-Umlage.<sup>61</sup> Wegen der Pflicht zur Eigenmittelfinanzierung dürfen hierunter nicht mehr Mitgliedsbeiträge fallen.<sup>62</sup> Charakteristikum dieser Abgaben soll es sein, daß sie nicht primär dem Haushaltsausgleich zu dienen bestimmt seien.<sup>63</sup> Die Vorschrift stellt also klar, daß die bei der Tätigkeit der Gemeinschaft anfallenden Einnahmen, die nicht Eigenmittel sind, in den Haushalt zu dessen Ausgleich eingestellt werden dürfen, ohne daß Art. 269 selbst eine Rechtsgrundlage für die Einführung solcher Einnahmen darstellen könnte,<sup>64</sup> insofern also nur deklaratorischen Charakter besitzt. Die Abgrenzung zu den anerkannten Eigenmitteln ist im Einzelfall logisch nur schwer durchführbar.<sup>65</sup>

Auf die Probleme der Kreditfinanzierung des Haushalts kann hier nicht eingegangen werden.<sup>66</sup> In diesem Zusammenhang sind auch die Anleiheaktivitäten der Gemeinschaft zur Finanzierung von Finanzhilfen für andere, insbesondere mittelosteuropäische Staaten zu erwähnen.<sup>67</sup>

4. Auf Grund der dauerhaften „Nettozahlerposition“ der Bundesrepublik<sup>68</sup> und der psychologischen Rückwirkungen dieser Tatsache im politischen Prozeß hat sich die Diskussion über die „Beitragsgerechtigkeit“, d.h. die Aufteilung der Finanzierungslasten der Gemeinschaft unter den Mitgliedstaaten verstärkt.<sup>69</sup> Die Ursachen sind vorrangig auf der Ausgabenseite des Gemeinschaftshaushalts zu suchen: Deutschland profitiert von dem hohen Anteil der Agrarausgaben nur wenig und die Ausgaben zur Strukturförderung haben – trotz Förderung der neuen Länder – ebenfalls einen eher bescheidenen „Rückfluß“ von Finanzmitteln zur Folge.<sup>70</sup> Demgegenüber entspricht der Anteil Deutschlands an der Aufbringung der Einnahmen in etwa dem deutschen BSP-Anteil am BSP aller Mitgliedstaaten. Die steigenden Abführungen an die Gemeinschaft stehen in Wider-

---

<sup>61</sup> Art. 20 des Fusionsvertrages, ABl. 1967 Nr. 152 S. 2; BGBl. 1965 II S. 1454.

<sup>62</sup> *Magiera*, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 34; *Bieber*, (Fn. 23), Art. 201, Rdnr. 40.

<sup>63</sup> *Bieber*, (Fn. 23), Art. 201, Rdnr. 40; *Bleckmann*, (Fn. 43), Rdnr. 1262.

<sup>64</sup> *Bieber*, (Fn. 23), Art. 201, Rdnr. 40. S. auch *Götz*, Parafiskalische Abgaben im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *Fs. Friauf*, 1996, S. 52 ff.

<sup>65</sup> Ausführlicher *Häde*, (Fn. 2), S. 458 ff. m.w.N.

<sup>66</sup> Vgl. dazu statt anderer m.w.N. *Waldhoff*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, Art. 269, Rdnr. 14 ff.

<sup>67</sup> Siehe näher *Strasser*, (Fn. 15), S. 114 f.

<sup>68</sup> Zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf Staatsquote und außenwirtschaftlichem Leistungsbilanzdefizit siehe Monatsberichte der Deutschen Bundesbank November 1993, S. 61 ff.

<sup>69</sup> Siehe etwa die betont kritischen Beiträge von *Clostermeyer*, Deutschland – „Zahlmeister“ Europas? in: *Caesar* (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, 1997, S. 141; *Caesar*, Die deutsche Nettozahlerposition – Eine Koalition zu Lasten Dritter? *ibid.*, S. 161.

<sup>70</sup> Monatsbericht der Deutschen Bundesbank November 1993, S. 62, 65 ff.

spruch zu den nationalen Konsolidierungsbemühungen und erhöhen ihren Rechtfertigungsbedarf.<sup>71</sup> Nur politisch erklärbare Privilegierungen – vorrangig ist hier der Korrekturmechanismus für Großbritannien zu nennen – erschweren eine sachliche Auseinandersetzung. Andere, nicht auf die Mitgliedstaaten bezogene Aspekte (regionale Lastenverteilung; innerbundesstaatliche<sup>72</sup> und soziale Lastenverteilung<sup>73</sup>) bleiben dabei zumeist unberücksichtigt.<sup>74</sup> Die bestehende Finanzierungsstruktur, bei der der Anteil der „originären“ Eigenmitteln von niedrigem Niveau aus noch rückläufig ist, rechtfertigt das Abstellen auf die Mitgliedstaaten – und nicht unmittelbar auf die belasteten Unionsbürger, wie ein wirkliches System von „Eigenmitteln“ nahelegen könnte; nach derzeitigem Integrationsstand geht es noch immer um die Abgrenzung mitgliedstaatlicher von gemeinschaftlicher Finanzhoheit; der einzelne Abgabepflichtige tritt damit unter dem Gesichtspunkt der Beitragsgerechtigkeit noch kaum in das Blickfeld.<sup>75</sup> Das Problem liegt zunächst in der Bestimmung von Kriterien einer „Beitragsgerechtigkeit“<sup>76</sup>. Grundsätzlich kommen zwei Modellvorstellungen zum Tragen: Äquivalenzgedanken, die ein Gleichgewicht zwischen Zahlungen und Rückflüssen für jeden Mitgliedstaat postulieren („*juste retour*“/„*broad balance*“); Leistungsfähigkeitsgedanken, die die finanzwirtschaftliche Solidarität auf die je unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten stützen.<sup>77</sup> Die reine Durchführung eines auf Zahlungsströmen beruhenden Ansatzes widerspricht Grundintentionen der europäischen Integration<sup>78</sup> und Rechtsnormen des Gemeinschaftsrechts<sup>79</sup>. Auch das vor Errichtung des Eigenmittelsystems bestehende System von Mitgliedsbeiträgen beruhte auf einer Lastenverteilung nach Gesichtspunkten der Leistungsfähigkeit und auf politischen Aspekten.<sup>80</sup> Aus ökonomischer Sicht ergeben sich zudem Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Zahlungsflüsse. Gänzlich unberücksichtigt blieben die nicht oder nur sehr schwer quantifizierbaren Vorteile aus der poli-

<sup>71</sup> Stark, Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik, Integration 1996, S. 159; Eckhoff, (Fn. 55), Rdnr. 4.

<sup>72</sup> Siehe dazu Hölscheidt/Baldus, Bestandsaufnahme und Perspektiven der europäischen Finanzordnung, DÖV 1997, S. 866 (872 f.); Bleckmann, (Fn. 43), Rdnr. 1312; ferner Rudzio, EU-Finzen und Strukturfonds vor der Reform, Integration 1997, S. 185.

<sup>73</sup> Caesar, (Fn. 69), S. 161.

<sup>74</sup> Siehe dazu Eckhoff, (Fn. 55), Rdnr. 1; ders., Wer zahlt Europa? in: Scherzberg/Pieper (Hrsg.), Deutschland im Binnenmarkt, 1994, S. 181.

<sup>75</sup> Ähnlich auch Ohler, (Fn. 34), S. 381.

<sup>76</sup> Dazu Henke, Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften, in: Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs III, 1981, S. 34. Ohler, (Fn. 34), S. 376, schlägt mit zutreffender Argumentation die Formulierung „Finanzierungsgerechtigkeit“ vor.

<sup>77</sup> Ott, Zur Diskussion um „Zahlmeister“ und „Nutznießer“ der EG, in: Fs. Kolms, 1984, S. 339.

<sup>78</sup> Magiera, Zur Finanzverfassung der Europäischen Union, in: Gs. Grabitz, 1995, S. 419 f.; ders., (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 32; Bieber, (Fn. 23), Art. 201, Rdnr. 10; Schüler, (Fn. 45), S. 49.

<sup>79</sup> Siehe nur Art. 2 und 158; Ohler, (Fn. 34), S. 378 f.

<sup>80</sup> Birk, (Fn. 5), Rdnr. 23; Magiera, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 31.

tischen Integration, aus dem Binnenmarktprojekt und aus dem Übergang öffentlicher Aufgaben vom Mitgliedstaat auf die Gemeinschaft.<sup>81</sup> Die vorzuziehende Orientierung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten stellt die Frage nach der Bezugsgröße.<sup>82</sup> Entscheidend ist, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten objektiv verdeutlicht und auch zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten Vergleichbarkeit hergestellt wird.<sup>83</sup> Statistische Indikatoren können das BSP oder das BIP sein.<sup>84</sup> Die Entwicklung des Eigenmittelsystems mit der Verlagerung von den originären (echten) Eigenmitteln und neuerdings auch den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln hin zu den BSP-Eigenmitteln weist in diese Richtung.<sup>85</sup> Bei fortschreitender Integration könnte eine deutlichere Orientierung an dem Pro-Kopf-Aufkommen und weniger an dem absoluten Betrag der nationalen Volkswirtschaft angemessen werden.<sup>86</sup> Demgegenüber führt die dargelegte Entwicklung zu den BSP-Eigenmitteln letztlich eher wieder in die Richtung zu einer Beitragsfinanzierung zurück.<sup>87</sup> Politisch dürften Korrekturen wegen des Einstimmigkeitserfordernisses hinsichtlich der Eigenmittelfinanzierung kaum durchsetzbar sein. Um einen unangemessenen Anstieg der deutschen Finanzlasten zu begrenzen ist vorrangig das Gesamtausgabevolumen der Gemeinschaft im Auge zu behalten.<sup>88</sup> Dies wird bei der Analyse der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der anstehenden Beitritte zu den Gemeinschaften noch genauer zu behandeln sein. Letztlich liegt eine ausgewogene Lastenverteilung der Finanzierung der Gemeinschaft auch in deren Interesse.<sup>89</sup>

---

<sup>81</sup> Ott, (Fn. 77), S. 341 ff.; Heck, Die Finanzierungslast im Verhältnis der Mitgliedstaaten, in: Magiera (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, 1985, S. 68 ff.; Eckhoff, (Fn. 55), Rdnr. 62 ff.; Peffekoven, (Fn. 55), S. 112.

<sup>82</sup> Ohler, (Fn. 34), S. 381 ff.

<sup>83</sup> Ohler, (Fn. 34), S. 383.

<sup>84</sup> Bieber, (Fn. 23), Art. 201, Rdnr. 11; A. Klein, Die derzeitige Finanzverfassung der EU: Entwicklung und Erfahrungen, in: Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, 1997, S. 87.

<sup>85</sup> Magiera, (Fn. 78), S. 420 f.; Eckhoff, (Fn. 74), S. 15 ff., 26; kritisch Messal/A. Klein, Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft, Wirtschaftsdienst 1993, S. 375.

<sup>86</sup> Hölscheidt/Baldus, (Fn. 72), S. 872; Peffekoven, (Fn. 55), S. 112. Zum Problem auch Messal, EG-Finanzierung und Lastenverteilung, 1989, S. 92 ff.; Ohler, (Fn. 34), S. 384.

<sup>87</sup> Betont kritisch zu dieser Entwicklung Magiera, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 29 f. Zum Zusammenhang zwischen Beitragsfinanzierung und „Beitragsgerechtigkeit“ s. auch Magiera, (Fn. 78), S. 419; zu den „Gerechtigkeitsproblemen“ bei einer „echten“ Eigenmittelfinanzierung s. Peffekoven, (Fn. 6), S. 329 f.; Colasanti, Neue Einnahmequellen der EU? in: Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, 1997, S. 190.

<sup>88</sup> Monatsbericht der Deutschen Bundesbank November 1993, S. 75; Deffaa, Deutschland – „Zahlmeister“ Europas? in: Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, 1997, S. 160.

<sup>89</sup> Vgl. auch Bocklet, Europa 2000 – Die Europäische Union braucht ein neues Leitbild, in: Rill (Hrsg.), Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, 1999, S. 9 (14).

### III. Verbindungslinien zur mitgliedstaatlichen Finanzverfassung

Die Verbindungslinien zur mitgliedstaatlichen Finanzverfassung der Bundesrepublik sind anhand der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen, der sogenannten Finanzhoheiten aufzuzeigen. Dies sind die Abgabenrechtsetzungshoheit, die finanzverfassungsrechtliche Ertragshoheit, die Verwaltungshoheit und die Ausgabenhoheit (Finanzierungskompetenz).

1. Gemeinschaftsteuern i.e.S., d.h. Steuern, die von der Gemeinschaft (autonom) geregelt werden und dieser auch zufließen, existieren – von dem wichtigen Bereich des Zollrechts einmal abgesehen – nur in Randzonen. Aufgeführt werden können hier die Steuern auf die Bezüge der Bediensteten der Gemeinschaften.<sup>90</sup> Diese finden ihre Rechtsgrundlage in Art. 13 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften als Anlage zum Fusionsvertrag 1965<sup>91</sup>, das gleichzeitig die Befreiung von entsprechenden mitgliedstaatlichen Abgaben normiert, und in der VO (EWG) Nr. 260 vom 29. Februar 1968<sup>92</sup>. Für den Bereich der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl könnte die sogenannte Montanumlage (EGKS-Umlage) nach Art. 49 f. EGKSV angeführt werden. Die Art. 268 ff. EGV gewähren der Gemeinschaft keine Abgabenrechtsetzungs-  
hoheit.

2. Ertragshoheit<sup>93</sup> besteht an den Steuern der EG-Bediensteten. Artikel 13 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaft normiert, daß diese Abgaben „zugunsten der Gemeinschaft“ erhoben werden.<sup>94</sup> Ertragshoheit besteht ferner für die Verwaltungseinnahmen. Hinsichtlich der regulären Eigenmittel<sup>95</sup> kann von einer supranationalen Ertragshoheit gesprochen werden.<sup>96</sup> Sie besitzt für das Funktionieren der Gemeinschaft eine ähnliche Funktion wie die Steuerertragshoheit des Art. 106 GG in der Bundesrepublik Deutschland.<sup>97</sup>

3. Die Gemeinschaftsverträge enthalten keine allgemeine Bestimmung zur Ausgabenhoheit, d.h. zur Finanzierungslast. Zahlreiche Regelungen des EGV treffen jedoch punktuelle Ausgabenlastzuteilungen.<sup>98</sup> Hier sind zunächst die Fonds zu erwähnen. Zentrale Bedeutung besitzen die Strukturfonds: Der Ausrichtungs- und

---

<sup>90</sup> *Klinke*, Diener, Dienen und Verdienen: Der EG-Beamte und die direkten Steuern, IStR 1995, S. 217; *Messal*, Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, 1991, S. 60 ff.; *Birk*, Gemeinschaftsteuern, in: *Birk* (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, § 10, Rdnr. 11 ff.; *Lehner/Waldbhoff*, in: *Kirchhof/Söhn* (Hrsg.), Einkommensteuergesetz. Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 98. Lfg. August 2000, § 1, Rdnr. C 119 ff.

<sup>91</sup> ABl. Nr. 152 (1967) S. 1; BGBl. 1965 II S. 1482.

<sup>92</sup> ABl. Nr. L 56 S. 8.

<sup>93</sup> Vgl. zum Begriff unter dem Grundgesetz *Vogel/Waldbhoff*, (Fn. 14), Rdnr. 43.

<sup>94</sup> *Messal*, (Fn. 21), S. 61.

<sup>95</sup> Siehe Art. 269.

<sup>96</sup> Z.T. anders *Ohler*, (Fn. 34), S. 369 ff., 394 ff.

<sup>97</sup> *Vogel/Waldbhoff*, (Fn. 14), Rdnr. 649.

Garantiefonds für die Landwirtschaft gemäß Art. 34 EGV, der Europäische Sozialfonds gemäß Art. 146 EGV und der Europäische Regionalfonds gemäß Art. 160 EGV. Der Kohäsionsfonds gemäß Art. 161 Abs. 2 EGV soll bestimmte Projekte in den finanzschwächeren Mitgliedstaaten finanzieren. Andere Artikel normieren explizit „Förderungsbefugnisse“, vgl. etwa nur Art. 149 Abs. 4 EGV. Fördernde Maßnahmen sollen darüber hinaus immer dann statthaft sein, wenn die Gemeinschaft allgemein zum Tätigwerden ermächtigt ist,<sup>99</sup> d.h. ihr Recht durch eigene Stellen ausführt.<sup>100</sup> Ein darüber hinaus reichendes Konnexitätsprinzip, das etwa Art. 104a GG vergleichbar wäre, ist nicht anzuerkennen.<sup>101</sup> Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung besagt hier, daß die Gemeinschaft Ausgaben nur leisten darf, wenn sie sachlich zuständig ist.<sup>102</sup> Die Rechtsprechung des Gerichtshofs in diesem Bereich hat zunächst gerade umgekehrt einen Schluß von der Ausgabenkompetenz auf die Aufgabenkompetenz gezogen.<sup>103</sup> In einer weiteren Entscheidung bleibt die Frage offen, der Gerichtshof geht von parallel bestehenden Finanzierungszuständigkeiten von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten aus.<sup>104</sup> Eine endgültige Klärung der hier bestehenden Zweifelsfragen steht noch aus.

4. Die Einnahmen der Gemeinschaft werden grundsätzlich durch die Mitgliedstaaten erhoben, diese besitzen im Regelfall die Verwaltungshoheit. Es existiert keine gemeinschaftliche Steuerverwaltung. Damit wird auch das Verwaltungungsverfahren durch die Mitgliedstaaten normiert, wenn nicht ausnahmsweise – wie im Zollrecht, im Agrarrecht und teilweise auch im Umsatzsteuerrecht – sekundäres Gemeinschaftsrecht für die Abgabenerhebung existiert. Für die Eigenmittel ergibt sich dies aus Art. 8 des Beschlusses des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften.<sup>105</sup> Relevanz gewinnt die Verwaltungshoheit über die Eigenmittel allerdings nur für die Agrarabschöpfungen und für die Zölle, da die Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die auf der Grundlage des Bruttosozialprodukts erhobenen Eigenmittel unmittelbar aus dem (zentralen) Staatshaushalt der Mitgliedstaaten, ohne eigentliches „Verwaltungsverfahren“, abgeliefert werden. Aus dem Auseinanderfallen von Ertrags- und Verwaltungshoheit für die Zölle und die Agrarabgaben können sich Interessen-

---

<sup>98</sup> *Bieber*, Die Ausgaben der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1982, S. 115 ff.; *Messal*, (Fn. 21), S. 28 ff. mit einem tatsächlichen Überblick. Veraltet: *Reister*, (Fn. 15), S. 45 ff. Ausführlich jetzt *Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, 2000, S. 292 ff.

<sup>99</sup> *Bieber*, (Fn. 98), S. 118; *ders.*, (Fn. 23), Vorbemerkung zu den Artikeln 199 bis 209 EGV a.F., Rdnr. 5; *Magiera*, (Fn. 21), Art. 199, Rdnr. 10; *Jarass*, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, AöR 121 (1996), S. 183.

<sup>100</sup> *Häde*, (Fn. 2), S. 403.

<sup>101</sup> *Häde*, (Fn. 2), S. 403; *Fugmann*, (Fn. 24), S. 74 f.; *Birk*, (Fn. 5), Rdnr. 62.

<sup>102</sup> *Birk*, (Fn. 5), Rdnr. 62.

<sup>103</sup> EuGH Gutachten, Rs. 1/78, Slg. 1979, 2871, Rdnr. 60 (*Naturkautschuk-Abkommen*).

<sup>104</sup> EuGH, Rs. C-316/91, Slg. 1994, I-625, Rdnr. 26 ff. (*Parlament/Rat*).

<sup>105</sup> ABl. Nr. L 293 S. 9; BGBl. II 1995, S. 501.



konflikte zwischen dem Fiskalinteresse der Gemeinschaft und anders gelagerten mitgliedstaatlichen Interessen ergeben.<sup>106</sup>

5. Die Finanzautonomie der Gemeinschaft ist jedoch nach wie vor begrenzt, da das Eigenmittelsystem – wie gezeigt – gerade nicht autonom von den Gemeinschaftsorganen bestimmt wird.<sup>107</sup> Die Entwicklung der Finanzordnung erweist sich somit als Spiegelbild der Entwicklung der Integration der Gemeinschaft insgesamt<sup>108</sup>: Die Finanzordnung kann als Indikator für die staatsrechtliche Qualifikation der Gemeinschaft und ihres Verhältnisses zu den Mitgliedstaaten dienen.<sup>109</sup> Innergemeinschaftlich ist – in gewisser Parallele zu mitgliedstaatlichen Entwicklungen im konstitutionellen Zeitalter des 19. Jahrhunderts<sup>110</sup> – das Haushaltsrecht „Kampfplatz“ für institutionelle Entwicklungen, vorrangig um Stellung und Bedeutung des Parlaments im Organisationsgefüge der Gemeinschaft.

## B. Der Erweiterungsprozeß

### I. Rechtlicher Rahmen und Stand des Erweiterungsprozesses

Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften ist zunächst ein politisches Programm; Rechtsfragen treten erst auf einer zweiten Ebene hinzu,<sup>111</sup> oder wie *Manfred A. Daus* es formuliert hat: „Die politischen und ökonomischen Beitrittsvoraussetzungen lassen sich nicht von den juristischen Konditionen trennen.“<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> *Vogel/Rodi*, (Fn. 49), S. 20 und passim.

<sup>107</sup> *Messal*, (Fn. 21), S. 189 f.; *Magiera*, (Fn. 78), S. 417; *ders.*, (Fn. 21), Art. 201, Rdnr. 30; *Häde*, (Fn. 2), S. 478.

<sup>108</sup> *Hölscheidt/Baldus*, (Fn. 72), S. 873. Auf Wechselwirkungen zwischen Integration und Finanzordnung weist *Heck*, Die Finanzierungslast im Verhältnis der Mitgliedstaaten, in: *Magiera* (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, 1985, S. 64, hin.

<sup>109</sup> *Vogel/Waldbhoff*, (Fn. 14), Rdnr. 649.

<sup>110</sup> Siehe dazu nur *Friauf*, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, 1968; *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989; *Patzig*, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. 1, 1981, Rdnr. 19 ff.

<sup>111</sup> *Bruba/Voigt*, Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung, VRÜ 1997, S. 477 (479); *Eickhof*, Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, 1997, S. 1; *Burghardt*, Rechtliche und institutionelle Voraussetzungen der Osterweiterung, in: *Kloepfer/Pernice*, Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Licht des Vertrags von Amsterdam, 1999, S. 139; andere Akzentuierung bei *Meier*, Die rechtlichen Grenzen für einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften, EuR 1978, S. 12. Insgesamt zu den rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen von Beitritten *Lopian*, Übergangsrégime für Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, 1993; *Richter*, Die Erweiterung der Europäischen Union, 1997; deutlich etwa auch in dem Vortrag des damaligen Kommissionsmitglieds *Wulf-Mathis*, Perspektiven der EU-Erweiterung, Internationale Politik 8/1997, S. 62.

<sup>112</sup> *Daus*, Osterweiterung der EU: MOE-Staaten ante portas, EuZW 1996, S. 353.

## 1. Das Rechtsregime des Beitritts zu den Gemeinschaften

a) Jeder europäische Staat, der elementare Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte achtet, kann bei dem Rat der Europäischen Gemeinschaften seinen Beitritt beantragen, Art. 49 EUV. Dies bedeutet – anders etwa als nach Art. 23 GG a.F. im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung – kein „Recht“ auf Beitritt (auch nicht bei Erfüllung aller inhaltlichen Kriterien), sondern lediglich ein Recht auf Bewerbung.<sup>113</sup> „Die Union ist damit frei, ihre Aufnahmebedingungen in jedem einzelnen Fall – über die allgemeinen Beitrittsvoraussetzungen hinaus – selbständig zu formulieren und damit ihren zukünftigen Bestand und Zustand selbst zu bestimmen. Die neuen Mitgliedstaaten müssen diesen Bedingungen entsprechen, wenn sie beitreten wollen, sie müssen abwägen, ob sie diese Kosten des Eintritts in die Mitgliedschaft um deren Nutzen willen akzeptieren.“<sup>114</sup> Ob die Aufnahme als Akt politischen Ermessens von europäischen Organen und Mitgliedstaaten<sup>115</sup> durch finale Elemente in den Vertragstexten, beispielsweise in der Präambel<sup>116</sup>, in Form einer letzten Willkürgrenze einzuschränken ist<sup>117</sup>, erscheint zweifelhaft<sup>118</sup>.

Es ist nur ein Beitritt zur Europäischen Union insgesamt, d.h. zu der „Drei-Säulen-Architektur“ bestehend aus den Europäischen Gemeinschaften (EG, EGKS und EAG) sowie den beiden Bereichen intergouvernementaler Zusammenarbeit, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) möglich.<sup>119</sup> Rechtliche Voraussetzungen für den Beitritt sind bestimmte inhaltliche Beitrittsvoraussetzungen sowie die Durchführung eines Beitrittsverfahrens. Während letzteres rechtlich weitgehend geklärt ist, dürften die anstehenden Beitritte zahlreiche juristische

---

<sup>113</sup> Meng, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zu EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl. 1997/98, Art. O EUV, Rdnr. 14; Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 439; Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rdnr. 1842. Auch in den final auf einen Beitritt ausgerichteten Europa-Abkommen (näher dazu bei Fn. 181) wird jede Formulierung, die an einen Rechtsanspruch auf Beitritt erinnern könnte, vermieden, vgl. Vedder, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Art. O EUV, Rdnr. 22; Pechstein/Koenig, Rdnr. 468.

<sup>114</sup> Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 14; insofern können EU/EG als beschränkt offene Organisationen charakterisiert werden, vgl. Lopian, (Fn. 111), S. 30.

<sup>115</sup> EuGH, Rs. 93/78, Slg. 1978, 2203 (Mattheus/Doego); zu dem Verfahren Ehlermann, Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1984, S. 113 (114 f.).

<sup>116</sup> Vgl. vorrangig deren achte Erwägung: „[...] mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen [...]“ Auf weitere Formulierungen weisen Bruba/Voigt, (Fn. 111), S. 500 hin.

<sup>117</sup> Dagoglou, Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1980, S. 1.

<sup>118</sup> Differenzierend Bruba/Voigt, (Fn. 111), S. 500 f.; Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 8: Partizipationsansprüche am Integrationsprozeß.

<sup>119</sup> Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 437; Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, Art. 49 EUV, Rdnr. 5; Oppermann, (Fn. 113), Rdnr. 1841; Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 1 f.; Lopian, (Fn. 111), S. 42.

(und damit nicht nur politische) Fragen hinsichtlich der inhaltlichen Voraussetzungen des Beitritts von Staaten zu den Gemeinschaften hervorrufen.<sup>120</sup>

Das Beitrittsverfahren zerfällt in zwei Phasen.<sup>121</sup> Die erste Phase reicht von der Stellung des Antrags des beitrittswilligen Staats beim Rat, der nach einem internen Austausch mit der Kommission einen Beschluß über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Rahmen sogenannter „Ministerkonferenzen“ unter Einschluß von Mitgliedern der Kommission fasst.<sup>122</sup> Die sich anschließende zweite Phase verläuft „zweigleisig“. Zunächst hat der Rat, bevor er seinen Aufnahmebeschluß fassen kann, die Kommission anzuhören und die mit absoluter Mehrheit der Stimmen erforderliche Zustimmung des Europäischen Parlaments einzuholen. Im Rat hat jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht, der Aufnahmebeschluß muß hier einstimmig erfolgen. Auf einem „zweiten Gleis“ wird daneben ein Beitrittsabkommen als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geschlossen, das in allen beteiligten Staaten der Ratifikation nach mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht bedarf.<sup>123</sup> Darin werden einerseits die „Aufnahmebedingungen“ für den beitretenden Staat festgelegt, andererseits werden die Verträge (und darüber hinaus u.U. auch sekundäres Gemeinschaftsrecht) im Hinblick auf den Beitritt geändert.<sup>124</sup>

Von dem Beitrittsverfahren sind die materiellen Voraussetzungen für einen Beitritt zu trennen. Es muß sich zunächst um einen „europäischen Staat“ handeln, die Gemeinschaften sind insofern nur eine „beschränkt offene Einheit“<sup>125</sup>. Hier ist nicht restlos geklärt, ob es sich bei dem Adjektiv „europäisch“ um ein rein geographisches Kriterium handelt<sup>126</sup> oder inwiefern politische, kulturelle oder Akzente des Selbstverständnisses des beitrittswilligen Staates einfließen können oder müssen.<sup>127</sup> Bei den anstehenden Beitritten stellen sich hier keine Probleme. Ein Beitritt der Türkei, die geographisch überwiegend außerhalb Europas liegt, steht

<sup>120</sup> Richter, (Fn. 111), S. 15 f.

<sup>121</sup> Zum Beitrittsverfahren Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 25 ff.; Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 82 ff.

<sup>122</sup> Cremer, (Fn. 119), Art. 49 EUV, Rdnr. 2; Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 439 ff.

<sup>123</sup> Näher Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 440; Cremer, (Fn. 119), Art. 49 EUV, Rdnr. 3 f.; Vedder, (Fn. 119), Art. O EUV, Rdnr. 36 f.; zum Verhandlungsverfahren siehe Rothacher, Beitrittsszenarien. Die Verhandlungen zur EU-Osterweiterung, in: Wagenet/Fritz (Hrsg.), Im Osten was Neues, 1998, S. 246 (252 ff.).

<sup>124</sup> Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 40 f., 45; Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 111 ff.

<sup>125</sup> Oppermann, (Fn. 113), Rdnr. 1841; Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 8; Lopian, (Fn. 111), S. 30.

<sup>126</sup> Richter, (Fn. 111), S. 26 ff.; Cremer, (Fn. 119), Art. 49 EUV, Rdnr. 5. Zum Teil wird die Unmöglichkeit der geographischen Definition aufgezeigt, Isensee, Europa – Die politische Erfindung eines Erdteils, in: Isensee (Hrsg.), Europa als politische Idee und als rechtliche Form, 2. Aufl. 1994, S. 103 (104 ff.).

<sup>127</sup> Gegen streng geographische Deutung etwa Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 442; Oppermann, (Fn. 113), Rdnr. 1843; Bruba/Voigt, (Fn. 111), S. 477; Krenzler, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlmann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Bd. 5, 5. Aufl. 1997, Architektur Europas, Rdnr. 56 ff.; vermittelnd Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 10.

vor unüberwindbaren politischen Schwierigkeiten.<sup>128</sup> Demgegenüber hat etwa Rußland einen größeren Schwerpunkt in Europa als die Türkei.<sup>129</sup> Immerhin wurde ein Beitrittsgesuch Marokkos wegen dessen Nichtzugehörigkeit zum „europäischen Raum“ abgelehnt.<sup>130</sup>

Anforderungen an die innerstaatliche Ordnung des beitretenden Staates sind nunmehr ausdrücklich durch den Verweis auf die in Art. 6 EUV niedergelegten Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten positiviert.<sup>131</sup> Hier, wie auch bei den weiteren Anforderungen handelt es sich um zwingende rechtliche Voraussetzungen, von denen die Gemeinschaften grundsätzlich nicht abweichen dürfen.<sup>132</sup> Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist jedoch auch eine politische (Ermessens-)Frage, die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zu klären ist.<sup>133</sup> Der EuGH hat sich dementsprechend geweigert im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 234 EGV) zu den rechtlichen Grenzen eines Beitritts Stellung zu nehmen.<sup>134</sup>

Die Wirtschaftsordnung des beitretenden Staates kann nur eine marktwirtschaftliche im Sinne der Verträge (Art. 4 Abs. 1 EGV) sein.<sup>135</sup> Der Geltung des Gemeinschaftsrechts mit dem Beitritt korrespondiert die Übernahme des sogenannten *acquis communautaire*, d.h. des gesamten geschriebenen und ungeschriebenen primären wie sekundären Gemeinschaftsrechts in seiner Interpretation durch den EuGH sowie des gemeinschaftlichen Besitzstandes (vgl. auch Art. 2 Spiegelstrich 5 EUV) an Erklärungen, Übungen und Beschlüssen.<sup>136</sup> Dieses Erfordernis verhindert, daß mit jeder Änderung der Zusammensetzung der Gemeinschaften das

<sup>128</sup> Oppermann, (Fn. 113), Rdnr. 1843 und Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 48 f., halten es für ausreichend, wenn nur ein kleiner Teil des Gebiets in Europa liegt.

<sup>129</sup> Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 11; Bruba/Voigt, (Fn. 111), S. 482 f.

<sup>130</sup> Vgl. EA 1987, Z 207.

<sup>131</sup> Galten aber bereits vorher, vgl. Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 443; Cremer, (Fn. 119), Art. 49 EUV, Rdnr. 5; Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 2. Zu den Voraussetzungen im einzelnen Richter, (Fn. 111), S. 62 ff.

<sup>132</sup> Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 13, der allerdings das Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht zwingend zum Zeitpunkt des Beitritts als voll erfüllt verlangt; strenger Meier, (Fn. 111), S. 12 (16 ff.).

<sup>133</sup> Richter, (Fn. 111), S. 161 f.

<sup>134</sup> EuGH, Rs. 93/78, Slg. 1978, 2203 zum Beitritt Spaniens und Portugals; dazu Richter, (Fn. 111), S. 35 ff.; Ehlermann, (Fn. 115), S. 114 f. Allgemein zu den prozessualen und kompetentiellen Problemen einer Überprüfung von Beitrittsakten durch den EuGH Bruba/Voigt, (Fn. 111), S. 490 ff.

<sup>135</sup> Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 16; Ist-Analyse bei Lageman, Die Osterweiterung der EU. Testfall für die „Strukturreife“ der Beitrittskandidaten, 1998; aus schweizerischer Sicht zu dem Problem allgemein Blankart, Zum Begriff der EG-Beitrittsfähigkeit, in: Fs. Schindler, 1989, S. 511; sehr viel strengere wirtschaftliche Kriterien aus ökonomischer Sicht etwa bei Stehn, Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, Die Weltwirtschaft 1994, S. 194 (210 ff.); Welfens, Transformation, EU-Integrationsdynamik und Perspektiven der Osterweiterung, in: Cassel (Hrsg.), Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe, 1998, S. 151 ff.; Franke, Europa vom Atlantik bis zum Ural, Wirtschaftsdienst 1997, S. 573.

<sup>136</sup> Zu letzterem Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 74 ff.

(Primär-)Recht neu verhandelt werden muß.<sup>137</sup> Aus rechtlicher Perspektive erscheint die Übernahme des „*acquis*“ unerlässlich, aus ökonomischer Sicht ist umstritten, ob sich die weniger entwickelten Staaten mit diesem Korsett mittelfristig einen Gefallen tun oder dadurch nicht vielmehr Entwicklungspotentiale behindert werden.

Die Kommission hat als weitere inhaltliche Beitrittsvoraussetzung im Zusammenhang mit dem anstehenden Beitritt von im Vergleich zu den Mitgliedstaaten weniger entwickelten Ländern die Fähigkeit zur Teilnahme am Binnenmarkt postuliert.<sup>138</sup> Dieses Erfordernis ergibt sich zwar nicht durch den Verweis von Art. 49 EUV auf die eher politischen Voraussetzungen des Art. 6 EUV und nimmt damit wohl nicht an der Verbindlichkeit des Primärrechts teil; da der Binnenmarkt jedoch Kern und Angelpunkt der Gemeinschaften darstellt (vgl. nur Art. 2, 3, 4, 14 EGV), erscheint eine solche „ungeschriebene“ Beitrittsvoraussetzung unverzichtbar.<sup>139</sup>

b) Die aufgezeigten inhaltlichen Beitrittsvoraussetzungen dienen der Sicherung der notwendigen (politischen und ökonomischen) Homogenität der Gemeinschaften, d.h. des Mindestmaßes an Gemeinsamkeiten, das jeder soziale Verband, erst Recht jeder inter- oder supranationale Zusammenschluß und jeder Bundesstaat, bei seinen Mitgliedern voraussetzen muß, damit die Funktionsfähigkeit gesichert bleibt.<sup>140</sup> Insofern ersetzen die rechtlichen Anforderungen an einen Beitritt in gewissem Sinn eine primärvertragliche Homogenitätsklausel (vgl. jetzt jedoch Art. 6 EUV)<sup>141</sup>. Jede Erweiterung ist nur unter Wahrung der grundlegenden politischen und wirtschaftlichen Identität und Finalität der Gemeinschaft möglich.<sup>142</sup>

c) Ausnahmen vom dem Grundsatz der sofortigen Übernahme des gesamten Gemeinschaftsrechts müssen im Beitrittsakt ausdrücklich vereinbart sein.<sup>143</sup> Zeitlich befristet, in der Dauer abhängig vom rechtlichen, wirtschaftlichen und ökonomischen Gefälle, kann so von primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht abgewichen werden.<sup>144</sup> Diese Ausnahmen können sowohl zum Schutz des beitretenden Staates wie auch der bisherigen Staaten oder der Institutionen der Gemein-

<sup>137</sup> Oppermann, (Fn. 113), Rdnr. 1847.

<sup>138</sup> Weißbuch der Kommission „Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“ vom 3.5.1995, Dok. KOM (95) 163 endg.; dazu Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 454 ff.

<sup>139</sup> Richter, (Fn. 111), S. 95 ff., 137 ff.; Bruba/Voigt, (Fn. 111), S. 487 f.; Pechstein, Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union und europarechtliche Beitrittsvoraussetzungen, in: Stern (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Europäischen Union, 1998, S. 163 (173).

<sup>140</sup> Isensee, (Fn. 126), S. 122 ff.; Richter, (Fn. 111), S. 16; Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 456. Zur Homogenität der Gründungsstaaten der Gemeinschaften Krenzler, (Fn. 127), Architektur Europas, Rdnr. 8.

<sup>141</sup> Richter, (Fn. 111), S. 16; vgl. auch Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 17.

<sup>142</sup> Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 52.

<sup>143</sup> Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 64.

schaften selbst motiviert sein. Juristisch stellt sich die Frage, in welchen Bereichen Übergangsfristen überhaupt zulässig sind. Die Bezugnahme auf die verfassungsstaatliche Grundanforderungen des Art. 6 EUV in dem neugefaßten Art. 49 EUV legt es nahe, daß hier keine, auch nur vorübergehenden Abstriche gemacht werden dürfen.<sup>145</sup> Auf der anderen Seite stellen sich keine größeren gemeinschaftsrechtlichen Probleme in den Sach- und Politikbereichen, wo auch die bisherigen Gemeinschaften das Konzept einer differenzierten Integration verfolgen,<sup>146</sup> so etwa im sogenannten „Schengen-Prozeß“ oder in der Wirtschafts- und Währungsunion. Den eigentlich relevanten Bereich dürften die „ungeschriebenen“ Beitrittsvoraussetzungen im ökonomischen Bereich bilden. Die bisher längsten Übergangsfristen betragen bei der zweiten Süderweiterung um Spanien und Portugal zehn Jahre. Zu beachten ist, daß Übergangsfristen als solche kein Anpassungsinstrument sind, die ökonomische Veränderungen in den beitrittswilligen Staaten hervorrufen.<sup>147</sup> Solche müssen durch aktive Politiken befördert werden, andernfalls die Probleme lediglich in die Zukunft verschoben werden. Zudem dürften sich die Spielräume für Übergangsregelungen im Bereich des freien Warenverkehrs mit der Vollendung des Binnenmarkts verringert haben, da andernfalls eine inner-europäische Warengrenze aufgerichtet werden würde. So ist es kein Zufall, daß die zuletzt beigetretenen Länder Finnland, Schweden und Österreich sofort und unmittelbar an der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik partizipieren durften.

d) Auf der anderen Seite sind die Anforderungen an die Gemeinschaft selbst zu beachten.<sup>148</sup> Hier ist die institutionelle Struktur der Gemeinschaften von konkreten Sach- oder Politikbereichen zu unterscheiden. Die ursprünglich auf sechs Mitgliedstaaten zugeschnittene institutionelle Struktur ist durch die rein additive Erweiterung bestehender Organe bereits jetzt an die Grenzen ihrer Funktionsfähigkeit gelangt und dürfte durch die anstehenden Beitritte endgültig unter Druck geraten.<sup>149</sup> Der Vertrag von Amsterdam hat von wenigen Ausnahmen abgesehen

---

<sup>144</sup> Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 40, 46; vgl. näher Lopian, (Fn. 111); U. Becker, EU-Erweiterung und differenzierte Integration. Zu beitriffsbedingten Übergangsregelungen am Beispiel der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 1999.

<sup>145</sup> Bruha/Voigt, (Fn. 111), S. 496 f.

<sup>146</sup> Krenzler, (Fn. 127), Architektur Europas, Rdnr. 17 ff.; Bruha/Voigt, (Fn. 111), S. 497 f.; Ehlermann, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip? EuR 1997, S. 362.

<sup>147</sup> Seidel, Chancen und Gefahren der Osterweiterung der Europäischen Union für die Wirtschaft der bisherigen EU-Mitglieder, insbesondere für die deutsche Wirtschaft, in: Rill (Hrsg.), Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, 1999, S. 16 (26).

<sup>148</sup> Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 20 ff.; Krenzler, (Fn. 127), Architektur Europas, Rdnr. 44 ff.; Seidel, Reform der institutionellen Strukturen der Europäischen Union als Vorbedingung der Osterweiterung, List Forum 21 (1995), S. 22 (29 ff.); Eickhof, (Fn. 111), S. 6 ff.

<sup>149</sup> Näher Janning, Am Ende der Regierbarkeit? EA 1993, 645; Lehne, Institutionenreform 2000, Integration 1999, 221; ferner Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 458; Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 47; Bruha/Voigt, (Fn. 111), S. 499.

hier trotz eines entsprechenden Verhandlungsmandats weitgehend versagt.<sup>150</sup> Lediglich mit Art. 189 Abs. 2 EGV wurde eine zuvor auf einem Beschluß des Parlaments beruhende Begrenzung seiner Mitgliederzahl auf 700 auch nach den Beitritten in primäres Gemeinschaftsrecht überführt.<sup>151</sup> Die Probleme liegen in der Stimmengewichtung im Rat und in der Arbeitsfähigkeit der Kommission, da nur Polen unter den Beitrittskandidaten kein „kleiner Staat“ ist.<sup>152</sup> Artikel 2 des Protokolls über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union<sup>153</sup> fordert die Einberufung der nächsten Regierungskonferenz ein Jahr vor dem Zeitpunkt, zu dem die Mitgliederzahl 20 überschreiten wird; wenn neben den mittel- und osteuropäischen Ländern auch Zypern beiträte, wäre diese Zahl erreicht. Sofern die Stimmengewichtung im Rat reformiert wird, darf jeder Mitgliedstaat ab der nächsten Erweiterung der Union nur noch einen Kommissar stellen, um die Arbeitsfähigkeit der Kommission zu erhalten, Art. 1 des Protokolls.

e) Die aufgeführten (rechtlichen) Beitrittsbedingungen kommen in den Kopenhagener Kriterien für eine Erweiterung der Union zum Ausdruck, die der Europäische Rat vom 22. und 23. Juni 1993 in Kopenhagen für die der Europäischen Union assoziierten Staaten fixiert hat.<sup>154</sup> Sie werden darin als politisch determinierte Postulate zusammengefaßt und für den politischen Prozeß handhabbar formuliert.<sup>155</sup> Zu dem Dargelegten muß nach diesem Dokument der politische Wille des jeweiligen Beitrittskandidaten hinzukommen, die Lasten des Beitritts auf sich zu nehmen. Auf der anderen Seite nimmt das dort verabschiedete Dokument auch die Anforderungen im Hinblick auf die Gemeinschaften selbst auf, wenn betont wird, daß „die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten und ihr [der Gemeinschaft] innerer Zusammenhalt zu wahren“ sei. Die Anforderungen an die Gemeinschaften selbst werden so zu einer zusätzlichen Beitrittsbedingung.<sup>156</sup> Bei der Erklärung handelt es sich nicht um einen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakt; sie enthält eine politisch formulierte Zusammenfassung ohnehin geltenden Gemeinschaftsrechts.<sup>157</sup>

Die politische Komplexität des Erweiterungsprozesses resultiert nicht zuletzt aus den unterschiedlichen Interessen<sup>158</sup> der Europäischen Gemeinschaften<sup>159</sup> als Insti-

<sup>150</sup> Jochimsen, Europa 2000, Integration 1999, S. 1 (6); Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 457; Bruba/Voigt, (Fn. 111), S. 498 f.; Vedder, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 18.

<sup>151</sup> Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, Art. 189, Rdnr. 25. Zu den Problemen dieser Regelung Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 461 ff.

<sup>152</sup> Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 459.

<sup>153</sup> Abgedruckt in Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, S. 2244; Pechstein/Koenig, (Fn. 113), S. 330.

<sup>154</sup> Vgl. EA 1993, D 264; Krenzler, (Fn. 127), Architektur Europas, Rdnr. 48.

<sup>155</sup> Burghardt, (Fn. 111), S. 142.

<sup>156</sup> Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 465; Pechstein, (Fn. 139), S. 163.

<sup>157</sup> Bruba/Voigt, (Fn. 111), S. 485 f.



tutionen, der bisherigen Mitgliedsstaaten<sup>160</sup>, insbesondere auch Deutschlands und der beitriftswilligen Länder<sup>161</sup>. Diese werden in einer „politischen Ökonomie der Osterweiterung“ zusammenfassend analysiert.<sup>162</sup>

<sup>158</sup> Vgl. insgesamt *Dauderstädt*, Osterweiterung der EU: Lösung ohne Problem? Wirtschaftsdienst 1995, S. 533; *Bertelsmann Stiftung Forschungsgruppe Europa* (Hrsg.), Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, 1998; *Fink*, Osterweiterung: Interessenlagen und Anpassungsprobleme, in: *Breuss/Griller* (Hrsg.), Flexible Integration in Europa, 1998, S. 149; *Cichy*, EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien, Wirtschaftsdienst 1995, S. 662.

<sup>159</sup> *Weise*, Der EU-Beitritt ostmitteleuropäischer Staaten: Ökonomische Chancen und Reformbedarf für die EU, Integration 1997, S. 175; *van Velzen*, Die Osterweiterung der Europäischen Union aus der Sicht Brüssels, in: *Döhrn* (Hrsg.), Osterweiterung der EU - Neue Chancen für Europa ?, 1998, S. 27; *Franco*, The enlargement: the European Commission's viewpoint, in: *Price/Landau/Whitman* (ed.), The Enlargement of the European Union, 1996, S. 67; *Rothacher*, Herausforderungen an die Europäische Union: Strategien für eine erfolgreiche Osterweiterung, in: *Caesar/Scharrer* (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 2000, S. 191.

<sup>160</sup> *Dauderstädt*, (Fn. 158), S. 533; *Giering*, Institutionelle Reformchancen, in: *Bertelsmann Stiftung Forschungsgruppe Europa* (Hrsg.), Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, 1998, S. 55 (56 ff.). Speziell für Deutschland: *Seidel*, (Fn. 147); *Jopp*, Germany and EU Enlargement, in: *Kaiser/Brüning* (ed.), East-Central Europe and the EU: Problems of Integration, 1996, S. 107; für Österreich: *Europa 1996. Auswirkungen einer EU-Osterweiterung*, 1995; *Jaschke*, Österreich und die Erweiterung der Europäischen Union, in: *Isak* (Hrsg.), Der Erweiterungsprozeß aus der Sicht der Europäischen Kommission, Österreichs und der Länder Mittel- und Osteuropas, 1999, S. 129; *Weyringer*, Die nächste EU-Erweiterung und Österreich - Chancen und Risiken für die Wirtschaft, *ibid.*, S. 205; für die Niederlande: *Koch*, The Netherlands and EU-Enlargement, in: *Kaiser/Brüning* (ed.), East-Central Europe and the EU, 1996, S. 121; für Großbritannien: *Haywood*, *ibid.*, S. 147; für Italien: *Bardi*, *ibid.* S. 155.

<sup>161</sup> Insgesamt dazu: *Dauderstädt*, Ostmitteleuropas Demokratien im Spannungsfeld von Transformation und Integration, Integration 1996, S. 208; vielfältig ist mittlerweile das Schrifttum zum Beitritt aus der Sicht der je beitriftswilligen Staaten; vgl. zu Polen etwa *Weise*, Polen als Testfall der EU-Osterweiterung, Integration 1995, S. 177; *Franzmeyer/Weise* (Hrsg.), Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union, 1996; *Müller-Graff/Stepniak* (Hrsg.), Poland and the European Union - Between Association and Membership, 1997; *Wojtkowska-Lodej*, Polen auf dem Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union, in: *Mayer/Scharrer* (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union, 1997, S. 79; *Stahlberg*, Die Reform des Wirtschaftsrechts in Polen, in: *Dausen* (Hrsg.), Osterweiterung der EU, 1998, S. 197; *Dreher*, Die Beitrittspartnerschaft zwischen der Republik Polen und den Europäischen Gemeinschaften und der Stand des europäischen Wirtschaftsrechts, Osteuroparecht 1999, S. 36; zu Slowenien: *Lavrac*, Monetary and Financial Integration in the European Union - the Case of Slovenia, in: *Müller-Graff/Stepniak* (Hrsg.), Plans and the European Union, 1997, S. 39; zur Tschechischen Republik: *Dausen/Verny/Zemánek*, Allgemeine Methodik der Rechtsangleichung an das EU-Recht am Beispiel der Tschechischen Republik, in: *Dausen* (Hrsg.), Osterweiterung der EU, 1998, S. 21; *Knauf*, Angleichung des Wirtschaftsrechts der EU-assozierte Staaten am Beispiel der Tschechischen Republik, *ibid.*, S. 99; *Studnicka*, Wirtschaftspolitische Implikationen eines EU-Beitritts für die Tschechische Republik, in: *Döhrn* (Hrsg.), Osterweiterung der EU - Neue Chancen für Europa ?, 1998, S. 155; zu Slowakei: *Okali*, Makroökonomische Anpassung und mikroökonomische Umsetzung im Hinblick auf einen EU-Beitritt - das Beispiel der Slowakischen Republik, in: *Döhrn* (Hrsg.), Osterweiterung der EU - Chancen für Europa ?, 1998, S. 125; zu Ungarn: *Varga*, Die Agrarfrage und die Osterweiterung der EU aus ungarischer Sicht, in: *Döhrn* (Hrsg.), Osterweiterung der EU, 1998, S. 109.

<sup>162</sup> *Gabrisch*, Wirtschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen einer Osterweiterung der EU im Spiegel nationaler und europäischer Machtpositionen, in: *Wittschorek* (Hrsg.), Agenda 2000, 1999, S. 143; *Wagener/Fritz*, Transformation - Integration - Vertiefung. Zur politischen Ökonomie der EU-Osterweiterung, in: *Wagener/Fritz* (Hrsg.), Im Osten was Neues, 1998, S. 16.

## 2. Die anstehenden Beitritte

Nach diesem Überblick über den normativen Rahmen etwaiger Beitritte sei der Sachstand der Erweiterung von Union und Gemeinschaften skizziert.

### a) Beitrittsgeschichte<sup>163</sup>

Zum 1. Januar 1973 traten Großbritannien, Dänemark und Irland den Gemeinschaften bei.<sup>164</sup> Die Süderweiterung folgte in zwei Schritten: Zunächst zum 1. Januar 1981 durch den Beitritt Griechenlands<sup>165</sup>, Spanien und Portugal folgten 1986<sup>166</sup>. Der Beitritt der drei EFTA-Staaten Österreich, Finnland und Schweden zum 1. Januar 1995 betraf in ihrer wirtschaftlichen und politischen Struktur gegenüber den bisherigen Mitgliedstaaten in hohem Maße homogene Beitrittskandidaten, die zudem durch ihre Teilnahme am EWR kaum Übergangsregelungen benötigten.<sup>167</sup> Die Erweiterung um mittel- und osteuropäische Staaten wurde politisch auf dem Europäischen Rat im Juni 1993 in Kopenhagen beschlossen. Beitrittsanträge liegen von Polen, Ungarn, Rumänien, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, Slowenien, der Tschechischen Republik und der Slowakei vor. Nach dem Beitrittsantrag Zyperns hat die Kommission dieses als „europäisches Land“ bezeichnet; die politischen Schwierigkeiten liegen jedoch in dem ungeklärten völkerrechtlichen Status der Insel auf Grund der aus der türkischen Besetzung folgenden Teilung.<sup>168</sup> Malta hat seinen gestellten Beitrittsantrag später aus politischen Gründen zurückgezogen.

Eine Erweiterung um diese Staaten wird die Union wirtschaftlich gesehen zunächst nicht stärken.<sup>169</sup> Zwar vergrößern sich Binnenmarkt und Gemeinsamer Markt und auch das politische Gewicht der EU dürfte zunehmen; das wirtschaftliche Gefälle und die Vermehrung durch nicht übermäßig große Mitgliedstaaten wird jedoch den institutionellen Prozeß der Gemeinschaften erschweren. Die Gemeinschaften haben zwar mit der Süderweiterung und mit der Integration der ehemaligen DDR durchaus Erfahrungen mit ökonomisch schwächeren Beitrittskandidaten. In ihrer Dimension dürften die jetzt anstehenden Beitritte diese Erfah-

---

<sup>163</sup> Vgl. insgesamt *Preston*, *Enlargement and Integration in the European Union*, 1997, S. 23-109.

<sup>164</sup> Vgl. etwa *Vedder*, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 50; *Oppermann*, (Fn. 113), Rdnr. 1857 ff.

<sup>165</sup> Vgl. etwa *Vedder*, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 51; *Oppermann*, (Fn. 113), Rdnr. 1860 ff.

<sup>166</sup> Vgl. etwa *Vedder*, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 52 f; *Oppermann*, (Fn. 113), Rdnr. 1862 f.

<sup>167</sup> *Krenzler*, (Fn. 127), *Architektur Europas*, Rdnr. 40 f.; *Vedder*, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 46, 55 ff.; *Oppermann*, (Fn. 113), Rdnr. 1867; zu diesen Beitritten auch DIHT, *Wegweiser zur Erweiterung der Europäischen Union*, 1994; *Busch*, *Perspektiven einer Erweiterung der Europäischen Union*, 1994.

<sup>168</sup> *Meng*, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 45.

<sup>169</sup> *Meng*, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 16, 20 ff.

rungen jedoch deutlich übertreffen.<sup>170</sup> Dies könnte mittelfristig eine Akzentverschiebung in der Politik der Gemeinschaften bewirken. Schon durch die Süderweiterung wurde die Politik des Wachstums der Wirtschaftskraft zurückgedrängt und der politische Stabilisierungseffekt hinsichtlich dieser ehemaligen Diktaturen in den Vordergrund gerückt.<sup>171</sup> Dies impliziert einen Bedeutungsgewinn des solidarischen Elements in den Gemeinschaften, d.h. der Unterstützung und Förderung schwächerer Wirtschaftsstrukturen.<sup>172</sup> Eine solche Akzentverlagerung scheitert nicht an den Vertragstexten. In ihnen kommt dieses solidarische Element der europäischen Integration zunächst im EUV eher programmatisch zum Ausdruck (Präambel, Erwägungsgrund vier; Artikel 1 Abs. 3 Satz 2 EUV). Im EGV wird der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt dann bei den allgemeinen Zielen der Gemeinschaft in Art. 2 Abs. 1 Spiegelstrich 1 und in dem gemäß Art. 311 EGV zum Primärrecht gehörenden „Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“<sup>173</sup> aufgenommen, um u.a. mit dem Titel über die Kohäsionspolitik (Art. 158 ff. EGV) das rechtstechnische Instrumentarium zur Verfügung gestellt zu bekommen.<sup>174</sup>

## b) Maßnahmen zur Vorbereitung der Beitritte<sup>175</sup>

Die Maßnahmen der Gemeinschaften zur Vorbereitung der Beitritte gingen zunächst von überkommenen Assoziierungsinstrumenten aus. Über die Stationen des Kopenhagener und des Essener Gipfels 1993 und 1994 verdichteten sich diese

<sup>170</sup> Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 24; Pechstein/Koenig, (Fn. 113), Rdnr. 465; Welfens, Transformation, EU-Integrationsdynamik und Perspektiven der Osterweiterung, in: Cassel (Hrsg.), Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe, 1998, S. 151 (152).

<sup>171</sup> Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 16; Haferkamp, Chancen und Risiken der zweiten EG-Erweiterung, EA 1977, 617 (624 f.). Vgl. etwa auch die Erwägungsgründe zwei und drei der Präambel des EUV.

<sup>172</sup> Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 23 f.

<sup>173</sup> Abgedruckt bei Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, S. 2278.

<sup>174</sup> Vgl. auch etwa Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1999, Art. 1 EUV, Rdnr. 44 ff.; Calliess, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 1995; Müller-Graff, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Bd. 1, Loseblattsammlung, Stand: 8. Lfg. November 1999, Abschnitt A. I, Rdnr. 119; Volkmann, (Fn. 13), S. 17; ders., Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung, 1997, S. 407 ff.; Dickertmann, EU: Die Nettozahler- und Nettoempfänger-Positionen auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst 1999, S. 77 (78).

<sup>175</sup> Aus über die EU-Beitritte hinausreichender Perspektive Laursen, Relations between the EU and the Central and Eastern European Countries since 1989, in: Laursen/Riishøj (ed.), The EU and Central Europe: Status and Prospects, 1996, S. 3; zur Kooperation der beitrtrittswilligen Staaten untereinander Zschiedrich, Die Freihandelszone der „Visegrád-Staaten“: Neubeginn einer intraregionalen Kooperation, Südosteuropa 42 (1993), S. 491; Zusammenstellung der auf den Europäischen Räten hinsichtlich der Beitritte gefaßten Beschlüsse bei Cermak, Die Erweiterung der Europäischen Union, in: Isak (Hrsg.), Der Erweiterungsprozeß aus der Sicht der Europäischen Kommission, Österreichs und der Länder Mittel- und Osteuropas, 1999, S. 1 (4 ff.).

zu einer sogenannten „Heranführungsstrategie“<sup>176</sup>, die nach Beschlüssen des Europäischen Rats vom 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg zu sogenannten „Beitrittspartnerschaften“ weiterentwickelt wurde und damit den konkreten Beitrittsprozeß eingeleitet hat.<sup>177</sup> Mit den Beitrittspartnerschaften als Reaktion der Gemeinschaften auf die Beitrittsanträge werden Prioritäten für beitriffsbezogene Maßnahmen der Beitrittskandidaten festgelegt und in ein Förderkonzept integriert. Die in diesem Gesamtkonzept gewährten Hilfen sind an die Bedingung geknüpft, daß die Beitrittskandidaten ihre vertraglichen Verpflichtungen einhalten und die in den Beitrittspartnerschaften vorgesehenen Maßnahmen auch umsetzen.<sup>178</sup> Seit dem 31. März 1998 laufen konkrete Beitrittsverhandlungen mit mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten sowie mit Zypern. Parallel dazu versuchten die Gemeinschaften auf der Grundlage der im Juni 1997 von der Kommission vorgelegten, auf dem Berliner Gipfel im März 1999 verabschiedeten Agenda 2000 ihre eigene Aufnahmefähigkeit herzustellen.

Waren die Europa-Abkommen zunächst noch „der adäquate Ausdruck der möglichen Nähe zwischen mittel- und osteuropäischen Staaten und der Union“<sup>179</sup>, so deutet die am Horizont drohende Gefahr der Nichtfinanzierbarkeit der Beitritte zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf Defizite sowohl auf Seiten der Beitrittskandidaten als auch der Gemeinschaften selbst hin.

Insgesamt können drei regelungstechnische Instrumente der Gemeinschaft zur Vorbereitung der Beitritte unterschieden werden: Die „Europa-Abkommen“, die „strukturierte Beziehung“ zwischen Gemeinschaft und Bewerberstaaten sowie das PHARE-Programm mit seinen Wandlungen und Ergänzungen.<sup>180</sup> Nur der dritte Aspekt zielt dabei mehr oder weniger direkt auf die finanzwirtschaftliche Dimension, wenn durch diese Programme den Bewerberstaaten Finanzhilfen gewährt werden.

<sup>176</sup> *Tebbe*, Die Politik der europäischen Union zur Assoziierung und Integration der mittel- und osteuropäischen Länder, in: Mayer/Scharrer (Hrsg.), Osterweiterung der Europäischen Union, 1997, S. 63 (69 f.); kritisch *Dauderstädt*, (Fn. 158), S. 541: „egoistischer Kurs großer Worte und kleiner Taten“; das Weißbuch als „endlose Liste neuer Anpassungserfordernisse ohne zusätzliche Marktchancen“ für die beitriffswilligen Länder.

<sup>177</sup> Vgl. etwa zur Beitrittspartnerschaft mit Polen ABl. EG 1998 Nr. L 121 v. 30.3.1998, S. 6; Europäische Kommission, Gesamtdokument 1999. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/99 (=Dok. KOM (1999) 500); vgl. insgesamt dazu auch *Cermak*, (Fn. 175), S. 8.

<sup>178</sup> VO (EG) Nr. 622/98 des Rates vom 16.3.1998 über die Hilfe für die beitriffswilligen Staaten im Rahmen der Heranführungsstrategie, insbesondere über die Gründung von Beitrittspartnerschaften, ABl. 1998 Nr. L 85 v. 20.3.1998, S. 1.

<sup>179</sup> *Pechstein*, Osterweiterung und Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, ZfRV 1996, S. 109 (111).

<sup>180</sup> Vgl. auch *Tebbe*, (Fn. 176), S. 63.

(1) Bei den Europa-Abkommen<sup>181</sup> handelt es sich um gemischte Abkommen zwischen der Gemeinschaft und deren bisherigen Mitgliedstaaten auf der einen, dem jeweiligen Bewerberstaat auf der anderen Seite.<sup>182</sup> Obgleich sie keine verbindliche Aufnahmezusage enthalten, stellen sie eine Vorstufe zur Vollmitgliedschaft der Bewerberstaaten dar, sind also in der Finalität des Beitrittsprozesses zu sehen.<sup>183</sup> Kern der Abkommen sind asymmetrisch ausgestaltete Handelsvereinbarungen zur stufenweisen Schaffung Freihandelszonenähnlicher Marktöffnungen innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren. Die Asymmetrie liegt darin, daß den beitragswilligen Ländern früher Erleichterungen gewährt werden als den bisherigen Mitgliedstaaten. Die aus Sicht der Gemeinschaft sensiblen Bereiche Landwirtschaft, Kohle (Stahl) und Textilien unterliegen einem besonderen Regime, das der Gemeinschaft Abwehrmaßnahmen gegen Billigexporte gestattet (sogenannte *safe guard clauses*). Es handelt sich gerade um Produkte, die den mittel- und osteuropäischen Staaten ökonomische Chancen bieten würden. Diese sind jedoch dem üblichen europäischen Protektionismus zum Opfer gefallen.<sup>184</sup> Umgekehrt haben sich die Beitrittskandidaten Reservate für wichtige Dienstleistungsbranchen (Banken und Versicherungen) sowie hinsichtlich des Erwerbs von Grundvermögen durch westeuropäische Investoren vorbehalten. Von den vier Grundfreiheiten des

<sup>181</sup> Folgende Assoziationsabkommen bestehen: Bulgarien vom 1.3.1993, ABl. Nr. L 358 v. 31.12.1994, S. 3; Estland vom 12.6.1995, ABl. L 68 v. 9.3.1998, S. 3; Lettland vom 12.6.1995, ABl. Nr. L 26 v. 2.2.1998, S. 3; Litauen vom 12.6.1995, ABl. Nr. L 51 v. 20.2.1998, S. 3; Malta vom 1.4.1971, ABl. Nr. L 61 v. 14.3.1971, S. 2; Polen vom 16.12.1991, ABl. Nr. L 348 v. 31.12.1993, S. 2; Rumänien vom 8.2.1993, ABl. Nr. L 357 v. 31.12.1994, S. 2; Slowakei vom 6.10.1993, ABl. Nr. L 359 v. 31.12.1994, S. 2; Slowenien vom 10.6.1996, ABl. Nr. L 51 v. 26.2.1999, S. 1; Tschechische Republik vom 6.10.1993, ABl. Nr. L 360 v. 31.12.1994, S. 2; Türkei vom 12.0.1973, ABl. Nr. L 217 v. 29.12.1964, S. 3687; Ungarn vom 16.12.1991, ABl. Nr. L 347 v. 31.12.1993, S. 2; Zypern vom 19.12.1972, ABl. Nr. L 133, 21.5.1977, S. 6.

<sup>182</sup> Dazu allgemein: *Gärtner*, Zu Inhalt und unmittelbarer Anwendbarkeit der Europa-Abkommen der EG mit den ostmitteleuropäischen Staaten, ROW 1993, S. 332; *Kuschel*, Die Europaabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR, Wirtschaftsdienst 1992, S. 93; *ders.*, Das Europaabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen und anderen osteuropäischen Ländern, in: Breidenbach (Hrsg.), Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Loseblattsammlung, Stand: 30. Ergänzungslieferung Februar 2000, PL 05 SYST; *Langhammer*, Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend? 1992; *Stehn*, Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, Die Weltwirtschaft 1994, S. 194 (197 ff.); *Maresceau/Montaguti*, The Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: A Legal Appraisal, CMLRev. 1995, S. 1327 (1329 ff.); *Becker*, Von den Europa-Abkommen zum Beitritt, Integration 1996, S. 69; *Pechstein*, (Fn. 179), S. 109 ff.; *Brunner*, Zwei Seiten der Integrationsmedaille: Beitrittsfähigkeit und Aufnahmebereitschaft, in: Stern (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Europäischen Union, 1998, S. 7 (15 ff.); zu speziellen Problemen: *Czaplinski*, Rechtliche Probleme des Europaabkommens und des Beitritts Polens zur Europäischen Union, 1996; *Evtimov*, Rechtsprobleme der Assoziierung der Mittel- und Osteuropäischen Länder und der Voraussetzungen für ihren Beitritt zur Europäischen Union, unter besonderer Berücksichtigung Bulgariens, 1999.

<sup>183</sup> *Brunner*, (Fn. 182), S. 8.

<sup>184</sup> Betont kritisch etwa auch *Brunner*, (Fn. 182), S. 36.

Gemeinsamen Marktes wird nur die Niederlassungsfreiheit am Ende der in den Abkommen vorgesehenen Stufenfolge voll verwirklicht sein.<sup>185</sup>

(2) Die durch die Europa-Abkommen vertraglich festgelegte bilaterale Zusammenarbeit wird durch die auf der Kompetenzgrundlage von Art. 4 EUV (ex-Art. D Satz 1 EUV) aufgerichteten „Strukturierten Beziehungen“ zu einem multilateralen politischen Dialog und zu einer multilateralen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften und allen assoziierten Staaten im Bereich der drei Säulen der Europäischen Union ausgebaut.<sup>186</sup>

(3) Das bereits auf das Jahr 1989 zurückreichende, unilateral beschlossene PHARE-Programm („*Poland, Hungary, Assistance for Reconstruction of the Economy*“)<sup>187</sup> bietet den mittel- und osteuropäischen Staaten technische und vor allem finanzielle Hilfe in ihrem Transformationsprozeß.<sup>188</sup> Dadurch konnten Finanzhilfen und Europa-Abkommen strikt getrennt bleiben, letztere enthalten lediglich Zielvorstellungen finanzieller Zusammenarbeit. Ursprünglich lediglich für Polen und Ungarn konzipiert, wurde das PHARE-Programm inzwischen auf nahezu alle ehemaligen Ostblockstaaten ausgedehnt. Insgesamt werden damit z.Z. 14 Staaten erfaßt; die Teilnahme Kroatiens ist (noch) aus politischen Gründen suspendiert. Mit Beschlüssen des Europäischen Rats von Essen 1994 wurde das Programm umstrukturiert und verbessert, um den begünstigten Ländern die schrittweise Übernahme des „*acquis communautaire*“ und damit die Mitgliedschaft in EU und EG zu ermöglichen. Diese Beitrittsorientierung verdrängte den ursprünglichen Zweck der Soforthilfe. Das PHARE-Programm wandelte sich zu einer Finanzierungssäule im Rahmen der Assoziations- und Heranführungsstrategie zugunsten der beitragswilligen Staaten. Diese sollen selbst die zu fördernden Bereiche benennen, mit der EG wird dann ein mehrjähriger Finanzrahmen vereinbart. Auf dieser Grundlage entscheiden dann EG und Kandidat gemeinsam jährlich über den Einsatz der Mittel.

<sup>185</sup> Zu der Problematik der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in den Abkommen *Kuschel*, (Fn. 182), Rdnr. 40 ff.; allgemein zu möglichen Migrationswirkungen bei einem Beitritt osteuropäischer Länder zur EU *Angenendt*, Freizügigkeit: ein Hindernis für die Osterweiterung der Europäischen Union? List Forum 21 (1995), S. 36; *Dorner*, Ost-Integration und Ost-West-Migration, in: *Dorner/Meyer-Thamer/Paape/Verny* (Hrsg.), Aspekte der europäischen Integration, 1998, S. 85.

<sup>186</sup> *Evtimov*, (Fn. 182), S. 100; *Tebbe*, (Fn. 176), S. 68 f.

<sup>187</sup> Rechtsgrundlage ist die auf Art. 235 a.F. EGV gestützte VO (EWG) Nr. 3609/89 des Rates v. 18.12.1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen, ABl. 1989 Nr. L 375 v. 23.12.1989, S. 11; spätere Änderungen: VO (EWG) Nr. 2698/90 des Rates vom 17.9.1990, ABl. Nr. L 257 v. 21.9.1990, S. 1; VO (EWG) Nr. 3800/91 des Rates vom 23.12.1991, ABl. Nr. L 357 v. 28.12.1991, S. 10; VO (EWG) Nr. 2334/92 des Rates vom 7.8.1992, ABl. Nr. L 227 v. 11.8.1992, S. 1; VO (EWG) Nr. 1764/93 des Rates vom 30.6.1993, ABl. Nr. L 162 v. 3.7.1993, S. 1; VO (EG) Nr. 1366/95 des Rates vom 12.6.1995, ABl. Nr. L 133 v. 17.6.1995, S. 1; VO (EG) Nr. 463/96 des Rates vom 11.3.1996, ABl. Nr. L 65 v. 15.3.1996, S. 3; VO (EG) Nr. 753/96 des Rates vom 22.4.1996, ABl. L 103 v. 26.4.1996, S. 5; VO (EG) Nr. 1266/99 des Rates vom 21.6.1999, ABl. Nr. L 161, S. 68.

<sup>188</sup> *Kiethe/Schwab*, Wirtschaftsförderung der EG für mittel- und osteuropäische Staaten mit PHARE, EuZW 1993, S. 180; *Kuschel*, (Fn. 182), S. 100; *ders.*, (Fn. 182), Rdnr. 107-113; *Rothacher*, (Fn. 123), S. 251 f.; *Tebbe*, (Fn. 176), S. 70; *Evtimov*, (Fn. 182), S. 92 ff.

Ein Schwerpunkt des Programms seit dem Funktionswandel von 1994/95 liegt nun in der Förderung von Infrastrukturinvestitionen durch nicht rückzahlbare Zuschüsse als Kofinanzierung. Seit 1998 liegt der Anteil der Investitionsförderung im Infrastrukturbereich etwa bei 70 Prozent, der Anteil für die Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen in der Verwaltung etwa bei 30 Prozent der eingesetzten Mittel.<sup>189</sup> Der Finanzrahmen betrug von 1995 bis 1999 insgesamt 6,693 Mrd. EURO nachdem bereits von 1990 bis 1994 insgesamt 4,25 Mrd. EURO eingesetzt werden konnten; jährlich muß ein entsprechender Betrag für den jeweiligen Haushalt neu festgestellt werden. Der Europäische Gipfel von Berlin vom März 1999 hat insgesamt eine Verdoppelung der Hilfen der Gemeinschaft zur Vorbereitung auf den Beitritt ab dem Rechnungsjahr 2000 beschlossen.<sup>190</sup> Die Mittel des PHARE-Programms betragen ab dem Jahr 2000 pro Jahr 1,560 Mrd. EURO. Zwei neue – das weiterhin zentral bleibende PHARE-Programm ergänzende – Finanzierungsinstrumente wurden dabei ins Leben gerufen:

- bis 2006 tritt die Vorbereitungshilfe *ISPA* (= strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt – SIVB)<sup>191</sup> in Höhe von jährlich 1, 040 Mrd. EURO zur Unterstützung von Infrastruktur-Großinvestitionen (ab 5 Mio. EURO) in den Bereichen Umwelt und Verkehr zur Annäherung an Gemeinschaftsstandards hinzu. Diese Unterstützung ähnelt den Kohäsionsfonds der Gemeinschaft;
- die Heranführungshilfe für die Landwirtschaft (*SAPARD*)<sup>192</sup> hat einen Etat von jährlich 520 Mio. EURO und soll der Verbesserung der Verarbeitungsstrukturen, der Absatzwege und der Qualitätskontrollen von Nahrungsmitteln dienen.

Das PHARE-Programm mit seinen Anlagerungen und Erweiterungen stellt nach wie vor das Hauptinstrument zur Vorbereitung der sich bewerbenden Staaten auf ihre Beitritte dar. Mit seinen zwei Ergänzungsprogrammen stehen seit diesem Jahr jeweils jährlich rund 3 Mrd. EURO zur Förderung der Beitrittsstaaten bis 2006 zur Verfügung.

(4) Entscheidend für den Erfolg der Annäherung der beitrittswilligen Staaten an die bisherigen Mitgliedstaaten und an die Gemeinschaften ist nicht die ständige

---

<sup>189</sup> Cermak, (Fn. 175), S. 12.

<sup>190</sup> VO (EG) Nr. 1266/99 des Rates vom 21.6.1999 zur Koordination der Hilfe für die beitrittswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89, ABl. Nr. L 161, S. 68.

<sup>191</sup> VO (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21.6.1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt, ABl. Nr. L 161, S. 73.

<sup>192</sup> VO (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21.6.1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Bewerberländer während des Heranführungszeitraums, ABl. Nr. L 161, S. 87.



Abfolge neuer Programme und Ankündigungen, sondern die tatsächlich gewährte Hilfe und deren Umsetzung und Einsatz durch die Empfängerstaaten. In absoluten Beträgen sind diese Hilfsmaßnahmen beachtlich, im Vergleich zum Anpassungsbedarf der Beitrittskandidaten können sie gleichwohl kaum mehr als einen Tropfen auf den heißen Stein darstellen. Dies gilt in besonderem Maße, berücksichtigt man, daß durch die Programme und Hilfen die Beitrittsländer auf ein Niveau gebracht werden sollen, das es ihnen ermöglicht, am Integrationsstandard der bisherigen Gemeinschaftspolitiken teilzunehmen. Es wird sehr schnell deutlich, daß die dargestellten Anpassungshilfen dies niemals werden bewältigen können. Verdeutlicht wird dieser Zusammenhang auch durch den Seitenblick auf das Finanzvolumen, das zur Integration der neuen Länder nach der deutschen Wiedervereinigung eingesetzt worden ist.<sup>193</sup> Der Löwenanteil der Anpassungsleistung muß von den beitrittswilligen Staaten selbst erbracht werden.<sup>194</sup> Die Anpassungspolitik der beitrittswilligen Länder scheint jedoch gerade in den problematischen Bereichen (Landwirtschaft, Zollpolitik) nicht die notwendige Konsistenz erreicht zu haben,<sup>195</sup> so daß mit einer Verzögerung des Beitrittsprozesses zu rechnen sein wird. Im folgenden ist zu ermitteln, welche Auswirkungen dieses Faktum auf die finanzwirtschaftliche Dimension der Beitritte für die Gemeinschaften haben wird.

## II. Auswirkungen auf die Finanzierung der Gemeinschaften<sup>196</sup>

Die Herkulesaufgabe der anstehenden Beitritte, die politisch überwiegend unvermeidbar sind,<sup>197</sup> stellen die „Architektur Europas“, konkret das institutionelle Gefüge von EU und EG vor eine Herausforderung.<sup>198</sup> Die Revisionskonferenz des Vertrags von Maastricht, als deren Ergebnis der inzwischen in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam vorliegt, ist den Problemen der institutionellen Reformen durch die Vergrößerung der Gemeinschaften, letztlich ausgewichen.<sup>199</sup> Die Agenda 2000 ist nicht mehr als eine systemimmanente Korrektur oder Fortschreibung. Im

---

<sup>193</sup> Die avisierten Hilfen für die mittel- und osteuropäischen Staaten würden sich etwa auf 0,5 Prozent des BIP der EU belaufen; die Marshall-Plan-Hilfe belief sich demgegenüber auf etwa 1 Prozent des BSP der USA, die Transfers in den neuen Länder zur Zeit auf etwa 5 Prozent (!) des deutschen BIP; Zahlen nach *Gabrisch*, (Fn. 162), S. 151.

<sup>194</sup> *Cermak*, (Fn. 175), S. 3, 13.

<sup>195</sup> Genauer *Fink*, Osterweiterung: Interessenlagen und Anpassungsprobleme, in: Breuss/Griller (Hrsg.), *Flexible Integration in Europa*, 1998, S. 149.

<sup>196</sup> Vgl. zu einem Parallelproblem den Sammelband: *Pradedto/Alamir* (Hrsg.), *Die Debatte über die Kosten der NATO-Osterweiterung, 1998* sowie *Clement*, *Integration in Osteuropa vor dem Hintergrund der Osterweiterung von NATO und EU*, 1997, S. 7 f.

<sup>197</sup> Vgl. etwa *Arnold*, *Die Europäische Gemeinschaft zwischen Vertiefung und Erweiterung*, EA 1991, 318 (321 ff.).

<sup>198</sup> *Rothbacher*, (Fn. 159), S. 191. Zu dem großen politischen Gesamtzusammenhang siehe nur *Krenzler*, (Fn. 127), *Architektur Europas*, Rdnr. 1 ff.

<sup>199</sup> Fn. 150.

folgenden kann nur auf die finanzwirtschaftliche Dimension der Beitritte und ihre rechtlichen Folgen eingegangen werden.<sup>200</sup> Diese betreffen die Einnahmen wie die Ausgabenseite des Gemeinschaftshaushalts. Die Auswirkungen sind jedoch asymmetrisch: Während sich durch einen Beitritt der weniger entwickelten Staaten die Einnahmen nur mäßig erhöhen dürften, steigen die Ausgaben unverhältnismäßig an.

## 1. Auswirkungen auf die Ausgabenseite der Finanzwirtschaft der Gemeinschaften

Besonders betroffen sind die großen Ausgabenblöcke der Agrar- und der Strukturpolitik.

### a) Finanzierung der Agrarpolitik

Die agrarpolitische Brisanz der anstehenden Beitritte liegt in der Verbindung von teilweise noch stark landwirtschaftlich geprägten Staaten mit den durch die Teilnahme am Agrarmarkt üblicherweise ausgelösten Produktionsanreizen und Produktionsausweitungen.<sup>201</sup> Hinzu kommt, daß wegen des inzwischen vollendeten Binnenmarkts Übergangsregime bei Agrarprodukten anders als bei den agrarpolitisch ebenfalls heiklen Süderweiterungen problematisch sind, da andernfalls eine gemeinschaftsinterne Binnenmarktgrenze eingeführt werden müsste.<sup>202</sup> Die seit 1992 verwirklichten Ansätze zu einer Reform der Agrarpolitik von Preis- und Abnahmegarantien für landwirtschaftliche Produkte über eine Absenkung der

---

<sup>200</sup> Kritisch zu einer „Fixierung auf die Kosteneffekte“ etwa *Bertelsmann Stiftung Forschungsgruppe Europa*, (Fn. 158), S. 7; *Gabrisch*, (Fn. 162), S. 152.

<sup>201</sup> *Tangermann*, Osterweiterung der EU: Wird die Agrarpolitik zum Hindernis? *Wirtschaftsdienst* 1995, S. 484; *Heinrichsmeyer*, Problems and Perspectives of the EU: Agricultural Policy and Competition for Financial Resources, in: Kaiser (Hrsg.), *East-Central Europe and the EU: Problems of Integration*, 1996, S. 93; *Just*, The Common Agricultural Policy and Enlargement to the East, in: Laursen/Riishøj (ed.), (Fn. 175), S. 217; *Banse*, Wird die Agrarpolitik zum Motor oder Hemmnis der Erweiterung der Europäischen Union? in: Döhrn (Hrsg.), *Osterweiterung der EU – Neue Chance für Europa ?*, 1998, S. 93; *Koester*, Agenda 2000: Ausreichende Weichenstellung für die Agrarpolitik, *Wirtschaftsdienst* 1999, S. 605; *ders.*, Anpassungsbedarf in der EU-Agrarpolitik als Folge der Osterweiterung, in: Zohlhöfer (Hrsg.), *Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union*, 1998, S. 121; *Sturm*, Die Reform der Agrar- und Strukturpolitik, in: Weidenfeld (Hrsg.), *Europa öffnen*, 1997, S. 157; *Herrmann*, Neue Konzepte der EU-Agrarpolitik und ihre Finanzierung in der EU, *List Forum* 25 (1999), S. 156; *Rupprechter*, Über die Erweiterung der Europäischen Union und ihre Auswirkungen auf die Gemeinsame Agrarpolitik, in: Isak (Hrsg.), *Der Erweiterungsprozeß aus der Sicht der Europäischen Kommission, Österreichs und der Länder Mittel- und Osteuropas*, 1999, S. 185; *Frohberg*, Optionen für die Gemeinsame Agrarpolitik in einer erweiterten EU, in: *Wagener/Fritz* (Hrsg.), *Im Osten was Neues*, 1998, S. 283; *Lückemeyer*, Die Reform der Politiken der EU: Die gemeinsame Agrarpolitik, in: *Caesar/Scharrer* (Hrsg.), *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, 2000, S. 163; *Henze*, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, *ibid.*, S. 171.

<sup>202</sup> Sie bereits nach Fn. 147. A.A. wohl *Comes*, Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union und die Osterweiterung, *List Forum* 21 (1995), S. 83.

Agrarpreisstützung hin zu möglichst durch die Mitgliedstaaten kofinanzierten direkten Einkommensbeihilfen für die Landwirte aus sozialpolitischer Motivation müßten vor den anstehenden Beitritten forciert werden. Dies war auch Teil des agrarpolitischen Programms der Agenda 2000. Zusätzlicher Druck in dieser Richtung ergibt sich aus den Anforderungen, die GATT und WTO stellen, und die von wichtigen Handelspartnern der Gemeinschaften, allen voran den Vereinigten Staaten, zunehmend eingefordert werden.

Die Agenda 2000 hat versucht, die Reformansätze der gemeinsamen Agrarpolitik seit 1992 fortzuführen, indem bestimmte Marktordnungspreise gesenkt und direkte Einkommensbeihilfen für Landwirte erhöht werden sollen.<sup>203</sup> Da das Einkommensniveau in den Landwirtschaften der Beitrittsländer regelmäßig niedriger ist als in der bestehenden Gemeinschaft, würden danach keine direkten Transferzahlungen an die Landwirte anfallen, da den mittel- und osteuropäischen Bauern keine Einkommensverluste durch den Beitritt ihrer Staaten entstehen. Als langfristige Perspektive sind diese Annahmen von ökonomischer Seite als völlig unzureichend kritisiert worden.<sup>204</sup>

## b) Finanzierung der Strukturpolitik

Spezifische Belastungen der Strukturpolitik durch die Beitritte ergeben sich aus dem geringen Entwicklungsstand der Bewerber. Sämtliche Beitrittskandidaten würden in die begehrte Ziel-1-Förderung der europäischen Strukturpolitik fallen, fast alle bisher hier geförderten Regionen würden demgegenüber leer ausgehen. Funktion, Bedeutung und Effizienz dieser Politik geraten dadurch einmal mehr in die Diskussion.<sup>205</sup> Die durch die Agenda 2000 avisierten Reformen zielen – ohne daß

<sup>203</sup> Näher Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, Bulletin der EU, Beilage 5/97, S. 27 ff.; *Stehn*, Agenda 2000: Overtüre oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung? 1999; *Rieger*, Agenda 2000. Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, 1999; *Guth*, Wirtschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen der Agenda 2000, in: Wittschorek (Hrsg.), Agenda 2000, 1999, S. 104.

<sup>204</sup> *Stehn*, (Fn. 203); *Rieger*, (Fn. 203); *Lippert*, Alternative Sichtweisen zur Agenda 2000, in: Caesar/Scharrer (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 2000, S. 39; *Weise*, Die Erweiterung als Herausforderung für die Europäische Union, *ibid.*, S. 211 (218).

<sup>205</sup> *Eser/Hallet*, Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Osterweiterung der EG, Osteuropa-Wirtschaft 1993, S. 195; *Cuny*, Reform der Europäischen Strukturfonds, Wirtschaftsdienst 1997, S. 227; *Töpfer*, Kohäsion und räumlich Entwicklung in der Europäischen Union, Wirtschaftsdienst 1997, S. 633; *Rudzio*, EU-Finzen und Strukturfonds vor der Reform, Integration 1997, S. 180; *Franz-meyer*, EU-Strukturpolitik vor neuen Herausforderungen – Währungsunion und Osterweiterung, in: Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, 1997, S. 249; *Stehn*, Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds, Die Weltwirtschaft 1998, S. 316; *Gorzelak*, Europäische Integration und Regionalpolitik in den Transformationsländern, in: Wagener/Fritz (Hrsg.), Im Osten was Neues, 1998, S. 303; *Schmidt*, Europäische Strukturförderung – vor einem Paradigmenwechsel?, WSI-Mitteilungen 1998, S. 194; *Wulf/Mathies*, Agenda 2000 und die Reform der Europäischen Struktur- und Regionalpolitik, WSI-Mitteilungen 1999, S. 362; *Jílková*, Osterweiterung der EU und die Rolle der Strukturfonds, WSI-Mitteilungen 1999, S. 390; *Jakoby*, Reform der EU-Strukturfonds, WSI-Mitteilungen 1999, S. 407;

hier auf die Details eingegangen werden könnte – auf eine Effizienzsteigerung der strukturellen Instrumente mittels Konzentration der Finanzhilfen durch Neufassung der Förderungs-Ziele sowie durch Vereinfachung und Dezentralisierung der Verwaltung der Mittel. Der Anteil der jährlichen Struktur- und Kohäsionsfondsmittel soll auf dem Stand von 1999 eingefroren werden, d.h. 0,46 Prozent des Bruttosozialprodukts der derzeit 15 Mitgliedstaaten nicht überschreiten. Die Beitrittsländer sollen bis 2006 auf eine bescheidene Anfangsförderung beschränkt bleiben und am Ende dieser Periode 30 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel und damit eine deutlich unterdurchschnittliche Förderung erhalten. Von ökonomischer Seite werden auch diese Ansätze – neben denjenigen der gemeinsamen Agrarpolitik – als unzureichend beschrieben. Insbesondere der Kohäsionsfonds habe mit der Aufnahme strukturschwächerer Südländer seine Funktion erfüllt und müsse daher ersatzlos gestrichen werden. Politökonomische Analysen bestätigen jedoch die Beharrungskraft derartiger Einrichtungen eines „Besitzstandes“ in der politischen Realität.

## 2. Auswirkungen auf die Einnahmenseite der Finanzwirtschaft der Gemeinschaften

Die Auswirkungen auf die Einnahmenseite des europäischen Haushaltsgeschehens sind schnell beschrieben: Die struktur- und finanzschwachen Beitrittskandidaten werden von Anfang an in eine deutliche Nettoempfängerposition geraten, ihre real geleisteten Beiträge zum Gemeinschaftshaushalt werden – unabhängig von etwaigen Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung des Eigenmittelsystems in diesen Ländern – gering sein. Die Position der Nettozahler, allen voran die Bundesrepublik, wird sich verfestigen. Die Erhöhung des Finanzrahmens innerhalb der 1,27 Prozent – Grenze wird sich in Grenzen halten, da das Gesamt-BIP der Gemeinschaft durch die Beitritte sehr viel weniger zunehmen wird als die dadurch hervorgerufenen Ausgabensteigerungen.

## 3. Die Agenda 2000 als Finanzrahmen einer Übergangszeit

Bereits die zweite Phase der Süderweiterung, der Beitritt Spaniens und Portugals 1986 hatte Rückwirkungen auf das Finanzierungssystem der Gemeinschaften; um die Funktionsunfähigkeit der Gemeinschaften zu vermeiden, mußten neue Finanzierungsquellen, auf die man sich zuvor nicht hatte einigen können, erschlossen

---

*Catranis*, Osterweiterung versus Fortschreibung des Kohäsionsfonds, in: Rill (Hrsg.), Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, 1999, S. 54; *Paraskewopoulos*, Zur Reform der Strukturfonds in der Europäischen Union, *ibid.*, S. 62; *Karl*, Die Reform der Kohäsionspolitik der Europäischen Union, in: Caesar/Scharrer (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 2000, S. 137; zur Verbindung mit dem deutschen Recht s. *Jung/Hassold*, Die Neuordnung der deutschen und europäischen Regional-/Strukturförderung vor dem Hintergrund der Beihilfenkontrolle und der Agenda 2000, DÖV 2000, S. 190.

werden.<sup>206</sup> Die sogenannten Finanzpakete „Delors I“ (1988) und „Delors II“ (1992) bauten die solidarischen, d.h. umverteilenden Elemente in der Finanzwirtschaft der Gemeinschaften aus.<sup>207</sup> Sie können als Preis für die Erweiterungen an bestimmte schwächere Altmitglieder verstanden werden. Es steht zu erwarten, daß auch die jetzt anstehenden Beitritte katalytische Funktion für das Finanzierungssystem der Gemeinschaften haben werden. Diese liegt darin, daß eine volle Einbeziehung der beitrittswilligen Länder die Schwachpunkte auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite der europäischen Finanzordnung offenlegen. Die Nettozahlerstellungen einiger Staaten, voran Deutschlands, werden noch deutlicher ausgeprägt; die dominierenden und damit in ihrer Funktion, Höhe und Ausgestaltung umstrittenen Ausgabenblöcke der Agrar- und der Strukturpolitik geraten durch ihre Vergrößerung unter weiteren Rechtfertigungsdruck.<sup>208</sup> In diesen Bereichen wird ein gesteigerter Anpassungsdruck hervorgerufen werden. Auch im Bereich der Finanzierung der Gemeinschaften erweisen sich somit die Beitrittsfähigkeit der Kandidaten und die Reformfähigkeit der Gemeinschaften als zwei Seiten derselben Medaille, sie sind unlösbar miteinander verknüpft.<sup>209</sup> Diese katalytischen Auswirkungen werden sich aber wohl erst mittel- oder langfristig zeigen. Waren noch die Diskussionen über die Ost-Erweiterung bis etwa 1997/98 von ständig neuen, untereinander oft beträchtlich abweichenden Zahlen(=Kosten-) Szenarien begleitet<sup>210</sup>, so ist es seitdem um solche Prognosen eher ruhig geworden. Dies mag auf der Erkenntnis beruhen, daß die Kosten einer solchen Ausdehnung entscheidend von der politischen Konstruktion der Ausgestaltung der Beitritte abhängen. Dabei dürften die Übergangsregelungen, die schon bei den bisherigen Beitrittsprozessen eine Länge von bis zu zehn Jahren erreichten, maßgebend über Höhe und Zeitpunkt finanzieller Verpflichtungen der Gemeinschaften gegenüber den neubeitretenden Staaten bestimmen. Die Ausgestaltung dieser Regelungen ist jedoch weitgehend – wie der gesamte Erweiterungsprozeß – von politischen Prä-

<sup>206</sup> Meng, (Fn. 113), Art. O EUV, Rdnr. 27.

<sup>207</sup> Guth, (Fn. 203), S. 100; ders., Die Vorschläge zur Reform des EU-Finanzsystems 2000-2006, List Forum 25 (1999), S. 119 (120).

<sup>208</sup> Hasse, Ist die Osterweiterung der EU mit dem Maastricht-Prozeß vereinbar? 1995, S. 18; Welfens, Konsequenzen einer Osterweiterung für die EU und deren Reformbedarf, 1996, S. 21 ff.; Eickhof, Osterweiterung der Europäischen Union, in: Zohnhöfer (Hrsg.), Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, 1998, S. 9 (17 ff.); Pechstein, (Fn. 139), S. 179.

<sup>209</sup> Danderstädt, (Fn. 158), S. 540. Allgemein in diese Richtung Giering, (Fn. 160), S. 58, 67 f.; Brunner, (Fn. 182), S. 7; Lehner, „Agenda 2000“, Erweiterung und Reform der EU, in: Caesar/Scharrer (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 2000, S. 9 (21).

<sup>210</sup> Ausführlich Weise/Brücker/Franzmeyer u.a., Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU, 1997, S. 246 ff.; vgl. ferner die Zusammenstellungen bei Stehn, Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, Die Weltwirtschaft 1994, S. 194 (213); Franke, (Fn. 135), S. 574; Eickhof, (Fn. 208), S. 18 und dens., (Fn.111), S. 12; für die Agrarausgaben Stehn, Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung? S. 5; ferner Welfens, (Fn. 208.), S. 21 ff.

missen gesteuert.<sup>211</sup> Hinzu kommt, daß zumindest hinsichtlich der Warenverkehrsfreiheit nach Vollendung des Binnenmarkts der Spielraum für Übergangsregelungen gering geworden ist, da andernfalls eine innereuropäische Binnenmarktgrenze errichtet werden müßte. Nach heutigem Stand erscheint es unwahrscheinlich, daß bis zum Ende der bis 2006 laufenden Finanzplanungsperiode der Gemeinschaften eine größere Zahl von Beitrittskandidaten aufgenommen werden kann bzw. daß die Integration der aufgenommenen Länder ein Stadium erreicht haben wird, welches Mittelabflüsse größeren Umfangs impliziert. Diese Überlegung stützt sich auf die schon bei früheren Beitritten zu beobachtende Entwicklung, daß es einige Jahre dauern wird, bis die den neubeitretenden Staaten nach Gemeinschaftsrecht zustehenden Mittel in voller Höhe und auch rechtzeitig in Anspruch genommen werden. Der verzögerte Beitrittsprozeß läßt so die in der Agenda 2000 zum Ausdruck kommende Finanzplanung der Gemeinschaft bis zum Jahr 2006 wieder realistisch erscheinen. Der Haushalt besitzt im übrigen genug Flexibilität, um kurzfristig auftretende Mehrausgaben zu bewältigen. Haushaltstechnisch stehen hier die Reserven, vor allem von den bisherigen Mitgliedstaaten nicht abgerufene Mittel, die an die Mitgliedstaaten zurückgezahlt bzw. mit deren Finanzierungslast verrechnet werden, im Vordergrund. In den letzten Jahren wurde der durch die finanziellen Vorausschauen gesetzte Rahmen<sup>212</sup> regelmäßig nicht ausgeschöpft<sup>213</sup>. Für die nach derzeitigem Stand zu erwartende verzögerte und zahlenmäßig zunächst reduzierte Aufnahme neuer Mitglieder dürften bei im übrigen sparsamer Haushaltsführung diese Mittel zunächst ausreichen.<sup>214</sup> Damit verschieben sich alle Fragen und Probleme auf die nach dem Jahr 2006 beginnende Finanzperiode.<sup>215</sup> Es erscheint ausgeschlossen, daß mit den bisherigen Instrumentarien weiterverfahren werden kann, sollte erst einmal eine größere Zahl von Beitritten auch innergemeinschaftlich volle Wirksamkeit entfalten.<sup>216</sup> Dann lassen

<sup>211</sup> Vgl. etwa *Burghardt*, (Fn. 111), S. 139 f.; eingehend mit Bezug zu den Kostenszenarien *Szemlér*, Alternativen der Finanzierung aufgrund der Agenda 2000, in: Hasse u.a. (Hrsg.), Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, 2000, S. 115.

<sup>212</sup> Vgl. zu diesen statt anderer *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, 1999, Art. 270, Rdnr. 4; Art. 272, Rdnr. 2, 18; *Guth*, Der Haushalt der Union, in: Caesar/Scharrer (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 2000, S. 69 (82 f.).

<sup>213</sup> Vgl. etwa *Guth*, (Fn. 203), S. 100; *Stierle*, Der Haushalt der Europäischen Union und die Diskussion um seine Neuordnung im Rahmen der Agenda 2000, 1999, S. 18 f.

<sup>214</sup> Vgl. auch *Weise/Brücker/Franzmeyer u.a.*, (Fn. 210), S. 248. Für eine bewußte Verzögerung der Aufnahme neuer Mitglieder aus ökonomischen Gründen – sowohl im Interesse der Gemeinschaften als auch der beitriftswilligen Länder – plädieren etwa *Welfens*, Osteuropäische Transformation, EU-Integrationsdynamik und Perspektiven der Osterweiterung, in: Cassel (Hrsg.), Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe, 1998, S. 151 ff.; *Franke*, (Fn. 135), S. 577; differenziert *Willgerodt*, Armut als Integrationshindernis?, ZfW 41 (1992), S. 95.

<sup>215</sup> *Stehn*, (Fn. 205), S. 340.

<sup>216</sup> *Mallossek*, Entwicklung einer Finanzkonzeption der Europäischen Union im Hinblick auf eine Aufnahme von mittel- und osteuropäischen Staaten, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 45 (1993), S. 264 (275); vgl. auch *dens.*, Zur Finanzverfassung der EU – Lehren aus dem fiskalischen Föderalismus? in: Fiskalischer Föderalismus in Europa, 1999, S. 221.

sich endgültig kosmetische Reformen im bisherigen Stil nicht mehr rechtfertigen.<sup>217</sup> Aufgegeben ist somit auch für den Europarechtler die Entwicklung von mittel- und langfristigen Finanzierungsperspektiven der Gemeinschaften, die über die im Jahr 2006 endenden Überlegungen der Kommission hinausweisen.

#### 4. Reformüberlegungen und Reformmöglichkeiten<sup>218</sup>

Die bisherigen Überlegungen haben verdeutlicht, daß der Schlüssel für die langfristige finanzwirtschaftliche Integration beitrittswilliger Staaten in einer grundlegenden Reform der Ausgabenpolitiken der Gemeinschaften liegt.<sup>219</sup> Die europäische Ebene ist – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – finanziell und auch institutionell in ihrer Aufgabenwahrnehmung zu entlasten.<sup>220</sup> Auf der Einnahmenseite der europäischen Finanzordnung sind demgegenüber eher marginale Korrekturen vorzunehmen.<sup>221</sup>

a) Das Eigenmittelsystem ist im Kern beizubehalten, in Randbereichen bedarf es der Anpassung und Verbesserung.<sup>222</sup> Der Beitritt der Bewerberstaaten ändert an diesem System zunächst wenig.<sup>223</sup>

Alternativen zum derzeitigen Finanzierungsmodus sind die die staatliche Finanzierungsebene beherrschenden Instrumente der Steuer und der Kreditaufnahme. Beide Finanzierungsmodi scheiden auf europäischer Ebene aus. Damit fehlen gerade diejenigen Finanzierungsinstrumente im Gemeinschaftsrecht, die in Deutschland die Kosten der Wiedervereinigung abdeckten. Diese wurde durch Steuererhöhungen (Solidaritätszuschlag), vor allem aber durch eine ausgeweitete Staatsver-

---

<sup>217</sup> Stehn, (Fn. 210).

<sup>218</sup> Eine Synopse von Reformvorschlägen bietet *Heinemann*, EU-Finanzreform 1999, 1998. Älteres, zum Teil noch nicht auf die Erweiterung bezogenes Schrifttum zur Reform aus finanzwissenschaftlicher Sicht: die Beiträge in dem von *Biehl/Pfennig* hrsg. Sammelband: *Zur Reform der EG-Finanzverfassung*, 1990; *Biehl*, Umriss einer EG-Finanzverfassung aus föderalistischer Perspektive, in: Fs. von der Groeben, 1987, S. 51; *Fuest*, Eine Fiskalverfassung für die Europäische Union, 1995; *ders.*, Reform der EU-Fiskalverfassung, in: *Streit/Voigt* (Hrsg.), *Europa reformieren*, 1996, S. 166; *Heinemann*, *Die Finanzverfassung und Kompetenzausstattung der Europäischen Union nach Maastricht*, 1995.

<sup>219</sup> *Mallossek*, (Fn. 216), S. 283; *Weise/Brücker/Franzmeyer u.a.*, (Fn. 210), S. 260 ff.; *Neumann*, Reform der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften, *Wirtschaftsdienst* 1999, S. 71 (72 ff.); *Europa 2000 plus*. DIHT-Positionspapier zur Regierungskonferenz 2000 und zur Erweiterung der Europäischen Union, 2000, S. 9; ferner *Scharrer*, Zu viel Geld für die EU? *Wirtschaftsdienst* 1996, S. 384.

<sup>220</sup> *Sturm*, Die Reform der Agrar- und Strukturpolitik, in: *Weidenfeld* (Hrsg.), *Europa öffnen*, 1997, S. 157; *Thomas*, (Fn. 10), S. 481 ff.

<sup>221</sup> Ähnlich etwa *Dickmann*, Neuordnung der EU-Finzen: Die Nettozahlerposition als Hebel? *Wirtschaftsdienst* 1998, S. 89.

<sup>222</sup> *Mallossek*, (Fn. 216), S. 283. Nicht eingegangen werden kann hier auf den Vorschlag *Dickmanns*, (Fn. 221), S. 91, das MWSt-Eigenmittel vollständig zugunsten der BSP-bezogenen Eigenmittel abzuschaffen.

<sup>223</sup> *Mallossek*, (Fn. 216), S. 291.



schuldung finanziert. In der Unzulässigkeit dieser Instrumente spiegelt sich einmal mehr die Korrespondenz von Integrationsstand und Integrationsfinanzierung.

(1) Eigene Abgaben der Gemeinschaften entsprechen nicht dem derzeitigen Integrationsstand<sup>224</sup>. Hinsichtlich einer derartigen Reform sind mehrere – miteinander verknüpfte – Dilemmata zu beachten: Eine Stärkung der Finanzautonomie durch eigene Abgaben der Gemeinschaft kann die „Beitragsgerechtigkeit“ im Sinne der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten stören, da Bezugspunkt der finanziellen Partizipation nicht mehr ihre Leistungsfähigkeit, sondern diejenige der (Unions-)Bürger wäre.<sup>225</sup> Der derzeitige Integrationsstand erfordert nach wie vor Einstimmigkeit im finanzwirtschaftlichen Willensbildungsprozeß der Gemeinschaft, Mehrheitsentscheidungen würden nicht akzeptiert werden.<sup>226</sup> Der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen über die Einnahmen der Gemeinschaft würde einen entscheidenden Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten in diesem besonders sensiblen Bereich bedeuten und ist zur Zeit nicht zu erwarten. Dadurch wird de facto zugleich eine institutionelle Fehlentwicklung wie der Korrekturmechanismus für Großbritannien<sup>227</sup> zementiert.

Zweites Problemfeld wäre die demokratische Legitimation solcher eigenen Abgaben. Die Mitwirkung des Parlaments beschränkt sich gegenwärtig auf die Ausgabenseite des Haushaltsgeschehens. Diese Asymmetrie der Beteiligung des Parlaments und damit die institutionelle Entkoppelung von Gemeinschaftseinnahmen und -ausgaben könnte sich negativ auf die Ausgabendisziplin der Gemeinschaft auswirken, da die die Ausgaben (mit-)verursachenden Stellen nicht zugleich für die erforderlichen Einnahmen verantwortlich zeichnen.<sup>228</sup> Andererseits haben auch die mitgliedstaatlichen Beispiele gezeigt, daß Volksvertretungen in parlamentarischen Demokratien – im Gegensatz zum konstitutionellen Staatsrecht des 19. Jahrhunderts – kaum mehr in der Lage sind ausgaben- und damit einnahmebegrenzend zu wirken.<sup>229</sup> Die Einräumung originärer Besteuerungskom-

---

<sup>224</sup> So im Ergebnis auch *Mallossek*, (Fn. 216), S. 292 ff.; bemerkenswert die Analyse von *Heinemann*, (Fn.10), S. 295, der feststellt, daß wegen der inzwischen allgemein anerkannten Umverteilungsaufgabe des EG-Haushalts die Idee der Europasteuer an Strahlkraft verloren habe; differenziert *Henke*, Die Finanzierung der EU, Wirtschaftsdienst 1997, S. 45 (48 f.).

<sup>225</sup> Deutlich etwa bei *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaften, 1999, S. 19.

<sup>226</sup> *Bleckmann*, (Fn. 43), Rdnr. 1308 f.

<sup>227</sup> Siehe die Nachweise in Fn. 23.

<sup>228</sup> *Hölscheidt/Baldus*, (Fn. 72), S. 872; *Seidel*, Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs, 1992, S. 220 ff.

<sup>229</sup> Siehe statt aller m.w.N. *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland-Schweiz, 1997, S. 111 ff., 132 ff., 261; skeptisch in Bezug auf das Europäische Parlament auch *Schüler*, (Fn. 45), S. 52; *Heinemann*, Die Reformperspektive der EU-Finanzverfassung nach den Beschlüssen zur Agenda 2000, in: Caesar/Scharrer (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 2000, S. 91 (97).

petenzen der Gemeinschaft wird auch auf einer grundsätzlicheren Ebene diskutiert.<sup>230</sup> Angesprochen ist die Frage der demokratischen Legitimation der Gemeinschaft.<sup>231</sup> Nach geltendem Gemeinschaftsrecht fehlt für eigene Abgaben zunächst die Rechtsgrundlage: Artikel 6 Abs. 4 EUV ist politische Absichtserklärung und nicht Kompetenznorm<sup>232</sup>; Artikel 269 darf hierfür nicht herangezogen werden.<sup>233</sup> Um die für die Erhebung eigener Abgaben auch vom deutschen Bundesverfassungsgericht geforderte notwendige demokratische Rückkopplung über den Rat an die mitgliedstaatlichen Parlamente zu gewährleisten, wäre neben einer ausdrücklichen Grundlage im Vertrag auch ein institutionell-demokratischer Umbau der Gemeinschaft erforderlich.<sup>234</sup> Die bestehende duale Legitimationsstruktur der Gemeinschaft mit den wichtigen Kompetenzen bei Rat und Kommission und der direkten Legitimation beim Parlament, kann den gesteigerten demokratischen Anforderungen bei der Steuerrechtsetzung kaum gerecht werden. Ein entsprechender Umbau würde die bestehende und vom Bundesverfassungsgericht sanktionierte Legitimationsstruktur jedoch aufheben und zu einem europäischen Bundesstaat führen.<sup>235</sup>

(2) Bereits heute kennt der Gemeinschaftshaushalt eine begrenzte Kreditfinanzierung.<sup>236</sup> Anders als EGKS und EAGV sieht der EGV – die Europäische Investitionsbank einmal vernachlässigt – nicht die Möglichkeit der Kapitalmarktfinanzierung vor. Dies hat die Gemeinschaft nicht gehindert, neben (teilweise

<sup>230</sup> Siehe auch *Bieber*, Die Erschließung neuer Finanzierungsmittel, in: Magiera (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, 1985, S. 50 ff.

<sup>231</sup> *Dittmann*, Finanzverfassung und Staatsverfassung, in: Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, 1997, S. 64 f.; *Eckhoff*, »Delors II« und die europäische Finanzverfassung, in: Fs. Bleckmann, 1993, S. 20 ff.; zu unkritisch: *Ohler*, Mehr Mut zur Steuerpolitik in Europa, EuZW 1997, S. 373.

<sup>232</sup> *BVerfGE* 93, 155 (194 f.); *Herdegen*, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rdnr. 83; *Häde*, (Fn. 2), S. 457; *Jarass*, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, AöR 121 (1996), S. 178.

<sup>233</sup> So aber *Magiera*, (Fn. 78), S. 412 f.; dagegen zutreffend: *Börner*, Die Unzulässigkeit einer Steuer auf Nichtbutterfette nach dem EWGV, 1987, S. 56 ff.; *Bleckmann/Hölscheidt*, Gedanken zur Finanzierung der EG, DÖV 1990, S. 857; *Bleckmann*, (Fn. 43), Rdnr. 1263; *E. Klein*, Der Einfluß des Europarechts auf das deutsche Steuerrecht, in: Lehner (Hrsg.), Steuern im Europäischen Binnenmarkt, 1996, S. 27.

<sup>234</sup> *F. Klein*, Zur Frage der künftigen Steuerhoheit der Europäischen Gemeinschaften, in: Fs. Wöhe, 1989, S. 199; *Eckhoff*, (Fn. 229), Delors II, S. 20 ff.; *Vogel/Waldbhoff*, (Fn. 14), Rdnr. 657.

<sup>235</sup> *Grimm*, Vertrag oder Verfassung, in: Grimm u.a., Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/97, 1997, S. 28 mit Bezug zur Finanzierung der Gemeinschaft. Grds. kritisch auch *Bleckmann*, (Fn. 43), Rdnr. 1264 f.; explizit auf die Steuererhebung bezogen auch *Mallossek*, (Fn. 216), S. 293.

<sup>236</sup> Vgl. für einen Überblick *Waldbhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EUV und EGV, 1999, Art. 269, Rdnrn. 14-17; näher *Seidel*, Ausgestaltung und rechtliche Begrenzung der Anleihebefugnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, RIW 1977, S. 665; *Selmer*, Die Anleihekompetenzen der Europäischen Gemeinschaften, in: Böckstiegel u.a. (Hrsg.), Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften, 1984, S. 21; *Scheibe*, Die Anleihekompetenzen der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag, 1988; *Häde*, (Fn. 2), S. 462 ff.

wohl auch entgegen) den Normen des Primärrechts, gestützt auf die allgemeine Ermächtigungsgrundlage von Art. 308 EGV mit der Zahlungsbilanzanleihe und dem sogenannten Neuen Gemeinschaftsinstrument (NGI) eine Kreditfinanzierung ihrer Tätigkeiten einzuleiten. Dieses Vorgehen war schon immer Bedenken ausgesetzt. Wegen der insofern abschließenden Regelung des Art. 269 EGV dürfen derartige Aktivitäten nicht der allgemeinen Haushaltsfinanzierung dienen. Eine solche Tendenz besteht jedoch, wenn die genannten Kreditinstrumente ihre ursprünglich eng umgrenzte Zweckausrichtung verlassen. Die Informations- und die (politische) Verantwortungsfunktion des Gemeinschaftshaushalts wird durch die Auslagerung der Anleihe- und Kreditaufnahmetätigkeit aus diesem Haushalt beschädigt.<sup>237</sup> Die Anforderungen der Währungsunion gehen in die hier vertretene Richtung.<sup>238</sup> Im Zusammenhang mit Erwägungen, die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten mit Krediten zu finanzieren ist noch einmal ein Blick auf die Finanzierung der deutschen Wiedervereinigung hilfreich.<sup>239</sup> Eine derartige Kreditfinanzierung größeren Ausmaßes kann finanzwirtschaftlich nur als Akt der Solidarität zwischen Generationen von Staatsangehörigen aufgefaßt werden. Eine solche Erwartung an Solidarität auf europäischer Ebene würde jedoch beim derzeitigen Entwicklungsstand der europäischen Integration die Bürger und auch die Mitgliedstaaten überfordern. Sie scheint nach wie vor an eine historisch gewachsene „Staatlichkeit“ gebunden zu sein.<sup>240</sup> Hingewiesen sei auf die historische Parallele, daß viele der konstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts nicht zuletzt Folge von Schwierigkeiten bei der Staatsfinanzierung waren.<sup>241</sup> Die Financiers der deutschen Territorien waren damals zu weiterer Kreditvergabe nur bereit, wenn die Staatsbürger über neu zu errichtende Verfassungsurkunden an der Staatsgewalt, insbesondere auch der Abgabenerhebung mittels Volksvertretungen beteiligt wurden und damit gewissermaßen in eine solidarische Gesamthaftung für die Staatsverschuldung miteinbezogen wurden. Ein solcher „Durchgriff“ erscheint auf europäischer Ebene zur Zeit nicht angezeigt.

(3) Reformbedarf, verstärkt durch die zu erwartenden Beitritte neuer Länder, besteht bei der Eigenmittelfinanzierung jedoch im Bereich der Beitragsgestaltung. Aus ökonomischer Sicht geht es darum, Finanzierungsmechanismen zu entwickeln, die eine dauerhafte Majorisierung der Nettozahler durch eine Koalition von Nettoempfängern erschwert.<sup>242</sup> Das derzeitige Finanzierungssystem ist dadurch gekennzeichnet, daß zwar der Gesamtfinanzrahmen auf einstimmigem

---

<sup>237</sup> Vgl. auch *Mallossek*, (Fn. 216), S. 288.

<sup>238</sup> *Klein*, Die derzeitige Finanzverfassung der EU: Entwicklung und Reform, in: Caesar (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU, 1997, S. 85; *Ohler*, (Fn. 34), S. 373.

<sup>239</sup> Zu dieser statt anderer m.w.N. *Vogel/Waldhoff*, (Fn. 14), Rdnr. 222 ff.

<sup>240</sup> Vgl. ähnlich auch *Mallossek*, (Fn. 216), S. 296 f.

<sup>241</sup> *Waldhoff*, (Fn. 229), S. 218 mit Fn. 30.

<sup>242</sup> *Heinemann*, (Fn. 10), S. 296; *Rolle*, EU-Nettozahlungen – Beuten kleine Länder große aus? Wirtschaftsdienst 1999, S. 181.

intergouvernementalem Beschluß beruht,<sup>243</sup> die meisten konkreten Ausgabenentscheidungen jedoch inzwischen dem Mehrheitsprinzip im Rat unterworfen sind. Es liegt daher nahe, die Finanzierungsanteile an den Gemeinschaftslasten mit Elementen der Stimmengewichtung im Rat zu kombinieren. Weil mit Ausnahme Polens sämtliche Beitrittskandidaten kleinerer Staaten sind, besteht hinsichtlich der Stimmengewichtung im Rat ohnehin institutioneller Reformbedarf, da andernfalls eine nicht mehr hinnehmbare Unterrepräsentanz der großen Mitgliedstaaten bestünde.<sup>244</sup> Der vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gemachte Vorschlag einer im Verhältnis zum mitgliedstaatlichen BSP ergänzenden Koppelung von Finanzierungsanteil und Stimmgewicht im Rat<sup>245</sup> erscheint sehr weitgehend und kaum durchsetzbar. Zudem würde damit das solidarische Element in den Verträgen<sup>246</sup> nicht genügend berücksichtigt. Mit dem Beitritt zu den Gemeinschaften haben die Mitgliedstaaten die grundsätzlichen Ziele der Gemeinschaft und die dadurch implizierte solidarische Finanzierung im Grundsatz akzeptiert. Der zutreffende Kern der Überlegungen des Beirats liegt darin, daß Gedanken einer „Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“, wie sie das steuerliche Staat-Bürger-Verhältnis prägen,<sup>247</sup> nicht auf die Finanzierung einer supranationalen Organisation übertragen werden können. Jeglicher Gedanke einer „progressiven“ Beitragsfinanzierung, wie sie aus durchsichtigen Motiven gelegentlich von Netto-Empfängerländern geäußert werden, entbehren daher von vornherein einer rationalen Grundlage.<sup>248</sup> Die derzeitige Orientierung an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Staates insgesamt stellt eine vermittelnde Position dar, die nicht auf kaltem Wege eine Gemeinschaftssteuer einführt, gleichzeitig aber die solidarische Komponente der Gemeinschaften berücksichtigt.<sup>249</sup> Um die beschworenen Gefahren zu mäßigen, erscheint der an gleicher Stelle vom Beirat angeregte Vorschlag praktikabler, grundsätzlich eine Selbstbeteiligung (Kofinanzierung) bei den wichtigen Ausgabenprogrammen, d.h. insbesondere in der Agrar- und Strukturpolitik einzuführen.<sup>250</sup> Solche Absicherungen wären bei der Finanzierung ausdrücklicher verteilungspolitischer Zwecke („sozialer Zusammenhalt“) oder von öffentlichen Gütern, die der

<sup>243</sup> Siehe o. bei Fn. 36.

<sup>244</sup> Pechstein, (Fn. 139), S. 176 ff.; Feltgen, *Veränderte Machtverteilung im Ministerrat nach der EU-Erweiterung*, Wirtschaftsdienst 1998, S. 371.

<sup>245</sup> *Wissenschaftlicher Beirat*, (Fn. 225), S. 33; Neumann, (Fn. 219), S. 74.

<sup>246</sup> Fn. 174; ähnlich auch Heinemann, (Fn. 229), S. 201.

<sup>247</sup> Vgl. statt anderer nur Vogel/Waldhoff, (Fn. 14), Rdnr. 500 ff.; Lechner/Waldhoff, (Fn. 90), Rdnr. A 141 ff.

<sup>248</sup> *Wissenschaftlicher Beirat*, (Fn. 225), S. 19.

<sup>249</sup> Zu den Unterschieden eines Abstellens auf das BSP, das BIP oder die entsprechenden Werte pro Kopf der Bevölkerung siehe Diekmann, *Neuordnung der EU-Finanzen: Die Nettozahlerposition als Hebel?* Wirtschaftsdienst 1998, S. 89 (90).

<sup>250</sup> Vgl. auch Thomas, (Fn. 10), S. 481 ff.; Neumann, (Fn. 219), S. 74 f.

Gemeinschaft insgesamt zugute kommen, bei denen also keine Äquivalenzbeziehung zu einzelnen Mitgliedstaaten festzustellen ist, überflüssig.

Hinzutreten müßte eine Neuverteilung der Stimmen im Rat. Wie bereits erwähnt, spricht dafür die Vergrößerung der Disproportionalität zwischen Stimmengewicht und Wirtschaftsleistung/Bevölkerungsanteil zuungunsten der größeren Mitgliedstaaten. An dieser Stelle besteht eine direkte Verbindungslinie zwischen Finanzreform und allgemeiner institutioneller Reform im Zusammenhang mit dem Beitrittsprozeß.<sup>251</sup>

b) Wie bereits angesprochen ist angesichts der Beitrittsperspektive mittel- und langfristig die Gemeinschaftspolitik nur bei einer grundlegenden Reform der Gemeinschaftsausgaben finanzierbar. Es geht hier darum, die halbherzigen Ansätze der Kommission in der auf konkrete Verwirklichung gerichteten Agenda 2000<sup>252</sup> für die mittelfristige Zukunft auf ein grundlegendes Fundament zu stellen.<sup>253</sup> Die Vorschläge zu einer substantiellen und nicht nur kosmetischen Selbstbeteiligung in der Strukturförderung und zur Kofinanzierung in der Agrarpolitik verbinden die Vorteile einer allgemeinen Absenkung oder zumindest Stabilisierung der Gemeinschaftsausgaben mit den oben beschriebenen verantwortungssteigernden Anreizwirkungen. Die bisher vor allem durch die Agrarmarktregelungen hervorgerufenen Ansätze zu ständiger Überproduktion überteuerter Produkte am Bedarf vorbei sind abzubauen. Angesichts der anstehenden Erweiterung gilt dies in verstärktem Maße. Das noch nicht ausgeschöpfte Agrarpotential der Beitrittskandidaten würde das bisherige System voraussichtlich sprengen.<sup>254</sup> Die Anpassung kann nun aber nicht in einer Diskriminierung der Beitrittsstaaten bestehen, das System muß insgesamt reformiert werden. Die Akzeptanz der Ausgaben verursachenden Politiken ist durch die Verbesserung von deren Konsistenz zu erhöhen. Aus ökonomischer Sicht wird angemerkt, daß die Gemeinschaften vor allem länderübergreifende, gemeineuropäische Projekte finanzieren sollten. Das schließt Maßnahmen einer explizit sozialpolitisch motivierten Umverteilung in konkret begrenzten Fällen nicht aus. Solche Maßnahmen sehen die Verträge auch vor.<sup>255</sup> Die bisherige Regional- und Strukturpolitik muß auch als Kompensation für die Teilnahme schwächerer Länder am Gemeinsamen Markt und am Binnenmarkt verstanden werden und erhält dadurch einen Teil ihrer (politischen) Legitimation.<sup>256</sup> Davon zu unterscheiden sind jedoch reine Kompensationsleistungen als politischer Preis für die Zustimmung zu bestimmten Projekten oder Erwei-

---

<sup>251</sup> Heinemann, (Fn. 10), S. 296

<sup>252</sup> Fn. 203 und Fn. 205.

<sup>253</sup> Heinemann, Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+, Wirtschaftsdienst 1999, S. 293.

<sup>254</sup> Vgl. Mallossek, (Fn. 216), S. 284.

<sup>255</sup> Fn. 174.

<sup>256</sup> Heinemann, (Fn. 253), S. 294

terungen der Gemeinschaften.<sup>257</sup> Ein Großteil der struktur- und kohäsionspolitischen Maßnahmen des geltenden Gemeinschaftsrechts hat jedoch hier – und weniger in rationalen, effizienten Verteilungsentscheidungen – ihren Ursprung.<sup>258</sup>

Entgegenzutreten ist allen Gedanken an eine „Transferunion“<sup>259</sup>. Ein europäischer Finanzausgleich in dem eingangs bestimmten Wortsinn<sup>260</sup> sollte nicht eingeführt werden. Dadurch würden erwünschte Wettbewerbsanreize ausgeschaltet und inzwischen auf mitgliedstaatlicher Ebene beobachtete negative Effekte<sup>261</sup> auch auf europäischer Ebene gefördert. Das Solidaritätspotential der Unionsbürger wäre durch einen europäischen Finanzausgleich überstrapaziert.<sup>262</sup> Zwischen Ökonomen ist allerdings strittig und unklar, ob – wie bisher – zweckgebundene oder ungebundene Zuweisungen und Transfers vorzuziehen sind.<sup>263</sup> Das Gemeinschaftsrecht fordert hier zumeist eine Zweckbindung.<sup>264</sup> Bei all diesen Überlegungen ist noch nicht berücksichtigt, daß verbindliche Mechanismen der Währungsunion durch derartige Umverteilungen beeinträchtigt werden könnten.<sup>265</sup> Die diskutierten Reformszenarien dienen dazu, eine integrations- wie verfassungspolitisch bedenkliche Ausweitung von Besteuerungs- wie Verschuldungskompetenzen der EG angesichts der Beitrittslasten zu verhindern.<sup>266</sup>

Durch die skizzierten Vorschläge würde also nicht einseitig eine ökonomische an Stelle einer gemeinschaftsrechtlichen oder -politischen Rationalität gesetzt. Ökonomische und institutionen-politische Überlegungen werden vielmehr in rechts-methodologisch zulässiger Weise zur Entwicklung und Bewertung von Reformszenarien eingesetzt, die durch die anstehenden Beitritte mittel- und osteuropäischer Staaten sowie Zyperns angeregt worden sind.

---

<sup>257</sup> Zu diesem Problem näher *Mallossek*, (Fn. 216), S. 285 f.; *Heinemann*, (Fn. 253), S. 294.

<sup>258</sup> *Thomas*, (Fn. 10), S. 480; *Heinemann*, (Fn. 229), S. 93 f.

<sup>259</sup> *Caesar*, Benötigt die europäische Wirtschafts- und Währungsunion eine „Transferunion“? *List Forum* 25 (1999), S. 138.

<sup>260</sup> Siehe o. bei Fn. 2 ff.

<sup>261</sup> Zur Kritik an Übernivellierung und Überbetonung des Konsensgedankens im Bereich der mitgliedstaatlichen deutschen Finanzverfassung m.w.N. *Vogel/Waldboff*, (Fn. 14), Rdnr. 66 ff.; *Waldboff*, Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung um gestuften Verfahren, erscheint in *ZG* 2000.

<sup>262</sup> *Mallossek*, (Fn. 216), S. 281.

<sup>263</sup> Für Zweckbindung etwa *Mallossek*, (Fn. 216); für ungebundene Transfers etwa *Heinemann*, (Fn. 10), S. 296 ff.

<sup>264</sup> Dazu ausführlich *Rodi*, (Fn. 98), S. 228 ff., 246 ff., 583 ff. und passim.

<sup>265</sup> *Caesar*, (Fn. 259), S. 149; *Mallossek*, (Fn. 216), S. 287.

<sup>266</sup> *Heinemann*, (Fn. 229), S. 104 f.