

Stahl, Gerhard

Article — Digitized Version

Die Lösung läßt noch auf sich warten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Stahl, Gerhard (1981) : Die Lösung läßt noch auf sich warten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 7, pp. 326-329

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135576>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

EUROPÄISCHER HAUSHALT

Die Lösung läßt noch auf sich warten

Gerhard Stahl, Brüssel

Am 30. Mai 1980 erteilten die Regierungschefs der EG-Kommission den Arbeitsauftrag, bis Ende Juni 1981 Vorschläge zur Reform des Gemeinschaftshaushalts auszuarbeiten. Die Kommission hat ihre mit Spannung erwarteten Vorschläge am 24. Juni 1981 vorgelegt. Gerhard Stahl erläutert kurz das Mandat vom 30. Mai und nimmt eine erste Einschätzung vor, inwieweit die vorliegenden Kommissionsvorschläge Lösungsmöglichkeiten für die europäischen Haushaltsprobleme aufzeigen.

Die für Großbritannien unannehmbare finanzielle Belastung durch die Europäische Gemeinschaft war im Jahre 1980 die Hauptursache für eine politische Krise, die durch die Vereinbarung vom 30. Mai zumindest kurzfristig beigelegt wurde. In diesem „Brüsseler Kompromiß“ wurde u. a.¹ festgelegt:

- Eine Senkung der britischen Nettobeiträge für die Haushaltsjahre 1980 und 1981;
- es wurde nochmals darauf verwiesen, daß der Zuwachs der Agrarausgaben reduziert werden müsse, damit die Mehrwertsteuergrenze von 1 % nicht überschritten würde;
- die Kommission wurde formell beauftragt, bis Ende Juni 1981 Lösungsmöglichkeiten für die strukturellen Probleme des Haushaltes zu erarbeiten (sogenanntes Mandat der Kommission).

Dieses Mandat wurde folgendermaßen umschrieben: „Die Prüfung sollte die Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken betreffen, ohne die gemeinsame finanzielle Verantwortung für diese aus eigenen Mitteln der Gemeinschaft finanzierte Politik oder die Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik in Frage zu stellen. Unter Berücksichtigung der Lage und der Interessen aller Mitgliedstaaten wird diese Prüfung darauf abzielen, zu verhüten, daß für irgendeinen von ihnen erneut un-

annehmbare Situationen eintreten. Wird dies nicht erreicht, so wird die Kommission Vorschläge auf der Grundlage der Lösung für 1980/81 machen, und der Rat wird entsprechend handeln.“²

Eine Interpretation dieses Mandates ergibt also für die Kommission folgende Verpflichtung:

- Vorschläge zu erarbeiten, die das Eintreten einer *unannehmbaren Situation* für irgendeinen Mitgliedstaat verhindern;
- Lösungen durch *strukturelle Änderungen* des Haushalts zu suchen. Dies bedeutet auch, daß die Entwicklung der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken untersucht werden muß;
- Die Lösungsvorschläge dürfen *nicht die Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik verletzen* und müssen außerdem die 1-%-Grenze der Mehrwertsteuer berücksichtigen.

Entwicklung der Ausgaben

In diesen allgemein gehaltenen Ausführungen spiegelt sich wider, daß dieses Mandat nur ein mühsam erreichter Kompromiß zwischen den Mitgliedstaaten war. Es ließ daher der Kommission einen großen Entscheidungsspielraum für die Ausgestaltung ihrer Vorschläge. Bevor jedoch die Antwort der Kommission zur Umstrukturierung des Haushalts wiedergegeben wird, müssen kurz die wichtigsten strukturellen Probleme des Gemeinschaftshaushalts dargestellt werden.

Gerhard Stahl, 30, Dipl.-Volkswirt, ist beim Europäischen Parlament beschäftigt. Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

¹ Es wurden auch Kompromisse zu anderen Fragen wie Fischerei, Agrarpreise etc. vereinbart.

² EG-Bulletin 5-1980, Punkt 1. 1. 7.

In den letzten Jahren hat der Haushalt der Gemeinschaft erheblich zugenommen: von 1975 bis 1979 um 23 % jährlich. Er wies damit einen höheren Anstieg als die nationalen Haushalte auf. Betrachtet man aber die Struktur der Ausgaben, dann ist dies wegen des Übergewichts der Agrarausgaben keinesfalls zufriedenstellend. Die Zunahme der Agrarausgaben war nämlich die Hauptursache für diese Expansion des Haushalts. Die Agrarausgaben sind mit einem Anteil von rund 70 % des Gemeinschaftshaushalts der bei weitem größte Ausgabenblock. Von diesen Agrarausgaben entfallen rund 60 % (Haushaltsplan 1981) auf nur drei Bereiche: Milch und Milcherzeugnisse 35 %, Getreide 17 % und Rindfleisch 11 %.

Die Konzentration der Agrarausgaben auf wenige Produkte hat außerdem eine regional sehr ungleiche Verteilung dieser Mittel zur Folge. Dies ist ein entscheidender Grund für die stark abweichenden Rückflüsse aus dem Gemeinschaftshaushalt und damit für die Unterschiede in der Nettoposition der Mitgliedstaaten³.

Entwicklung der Einnahmen

Der Gemeinschaftshaushalt wurde ursprünglich durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Von dem Inkrafttreten des Ratsbeschlusses vom 21. 4. 1970 an sind die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten schrittweise durch die Eigenmittel der Gemeinschaft ersetzt worden. Die eigenen Einnahmen der Gemeinschaft setzen sich zusammen aus:

- Zöllen und Agrarabschöpfungen, die vollständig an die Gemeinschaft abgeführt werden;
- Einnahmen der Mitgliedstaaten aus der Mehrwertsteuer bis zur Grenze von 1 % der in allen EG-Staaten einheitlichen Bemessungsgrundlage dieser Steuer. Mit diesen Mehrwertsteuereigenmitteln wird der noch nicht durch Zölle und Abschöpfungen gedeckte Teil des Gemeinschaftshaushalts innerhalb des 1%-Rahmens finanziert.

In den letzten Jahren wurde der bis zur 1%-Grenze verbleibende Spielraum immer geringer. So wurde der Rahmen der Mehrwertsteuereigenmittel 1975 mit 0,36 % ausgeschöpft. Im Jahre 1981 beträgt der Abschöpfungsgrad rund 0,9 %.

Die Gemeinschaft kann außerdem noch bestimmte festgelegte Ausgaben durch Anleihen finanzieren, z. B. EGKS-Anleihen, Euratom-Anleihen etc. Diese Anleihe-

³ Aus der Vielzahl der Fachpublikationen sei nur beispielhaft verwiesen auf C. T h o r o e : Die Agrarpolitik in der EG im Konflikt mit Finanzausgleichszielen, in: Agrarwirtschaft, 29. Jg. (1980), S. 78-87; H. v. d. G r o e b e n und H. M ö l l e r (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Band 6: Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, Baden-Baden 1979.

finanzierung kann jedoch – wegen der rechtlichen Beschränkungen – nicht als Instrument zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwandt werden.

Für die Gemeinschaft ergeben sich aus diesem Einnahmesystem wegen der mangelnden Dynamik langfristig erhebliche Probleme: Das Aufkommen an Agrarabschöpfungen unterliegt starken jährlichen Schwankungen. Bei den Zöllen ist mit keinem hohen Einnahmezuwachs zu rechnen; vielmehr würde eine im Rahmen des GATT angestrebte weitere Zollsenkung Einnahmeverzichte mit sich bringen.

Das Parlament hat auch erkannt, daß Zölle kein Instrument zur Einkommenserzielung sind. Im Spinelli-Bericht⁴ über die Eigenmittel der Gemeinschaft wird dazu ausdrücklich erklärt, „daß die Zölle . . . als ein Instrument der Handelspolitik und nicht als ein Instrument zur Gemeinschaftsfinanzierung benutzt werden sollen“.

Bei der Mehrwertsteuer ist mit einem jährlichen Anstieg zu rechnen. Allerdings handelt es sich bei der Mehrwertsteuer nicht um eine Steuer mit einer hohen Aufkommenselastizität wie z. B. die Einkommensteuer. Für die nächsten Jahre ist durchaus wahrscheinlich, daß die Mehrwertsteuereinnahmen nicht vollständig mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten werden.

Für die Gemeinschaft folgt hieraus, daß langfristig ihr Finanzierungssystem einem Aushöhlungsprozeß ausgesetzt ist. Die Kommission zog daher bereits 1978 die Konsequenz: „Aus allen diesen Gründen besteht kein Zweifel, daß neue Einnahmen geschaffen werden müssen. Die Frage ist nur wann.“⁵

Ungleichgewichte

In der gegenwärtigen Diskussion spielt der Begriff „Nettoposition“, d. h. die finanziellen „Gewinne“ bzw. „Verluste“ der Mitgliedstaaten aus dem EG-Haushalt, eine große Rolle. Es muß jedoch deutlich hervorgehoben werden, daß ein derartig verengter Blickwinkel, der nur die Finanzströme des EG-Haushalts sieht, nicht ausreicht, um die gesamten wirtschaftlichen und politischen Vorteile der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft zu erfassen. Trotzdem können natürlich Angaben über die „nationale Nettoposition“ einen gewissen Hinweis auf die strukturellen Verzerrungen des Gemeinschaftshaushalts geben.

Die Bundesrepublik ist trotz durchaus beachtlicher Agrarrückflüsse der größte Nettozahler (1980 ca. 1658

⁴ Bericht über die Eigenmittel der Gemeinschaft, Berichterstatter: A. S p i n e l l i, Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, Dok. 1-772/80.

⁵ EG-Bulletin, Beilage 8/78; Ziff. 6.

Mill. ERE). Allerdings war vor der Lösung des sogenannten britischen Problems die Nettobelastung Großbritanniens noch höher (1980: 1784 Mill. ERE reduziert auf 609 Mill. ERE). Ursache dafür war, daß zum einen Großbritannien eine geringere Agrarproduktion hat und daher weniger Agrarrückflüsse erhält und zum anderen einen größeren Teil seiner Importe aus Drittländern bezieht (rd. 57 % seines Gesamtimports bei einem EG-Durchschnitt von 50 %) und daher höhere Zolleinnahmen an die Gemeinschaft abführen muß.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Haushaltspolitik der Gemeinschaft neben den Schwierigkeiten, die auf die gegenwärtige wirtschaftliche Rezession zurückzuführen sind, sich folgenden grundlegenden Problemen gegenübersehen:

- einer unausgewogenen Ausgabenstruktur, weil insbesondere über 70 % der Ausgaben nur für den Agrarbereich ausgegeben werden und die Strukturpolitiken, wie Regional-, Sozial-, Industriepolitik etc., noch unzureichend ausgestattet sind und nur z. T. wirksam eingesetzt werden können;
- Ungleichgewichten in der Beitragslast der Mitgliedsländer;
- einer Finanzierungsecke, d. h. es besteht die Möglichkeit der Erschöpfung der Eigenmittel bei Erreichen der 1-%-Mehrwertsteuergrenze;

haushaltspolitischen Auswirkungen durch die Aufnahme Griechenlands als 10. Mitgliedsland und die beabsichtigte Süderweiterung durch Aufnahme Spaniens und Portugals.

Der Bericht der Kommission

Die Kommission hat in dem Bericht das ihr gegebene Mandat als Aufforderung interpretiert, Vorschläge zur globalen Entwicklung und Umstrukturierung der Gemeinschaftspolitiken zu erarbeiten, und hat sich nicht nur auf eine rein haushaltsmäßige Betrachtung der Unausgewogenheit der Beitragslasten der Mitgliedsländer beschränkt. Diese weite Interpretation ist durchaus angemessen, da eine restriktive Auslegung als bloße haushaltstechnische Korrektur die anstehenden Probleme nicht lösen kann.

Die Kommission hat in ihrem mit 25 Seiten sehr kurzen Bericht ein durchaus ehrgeiziges Verständnis der zukünftigen Gemeinschaftspolitik gezeigt. (So formuliert sie z. B.: Die demnächst zwölf Mitgliedstaaten umfassende Gemeinschaft wird der Welt eine exemplarische Antwort auf die Probleme geben, vor denen die Menschheit steht. Es ist eine schwere, aber auch faszinierende Aufgabe, diese Lösung über ihre Grenzen hinaus zu tragen und so die Erwartungen derer zu erfüllen, die nicht länger als Gefangene von Angst und Egoismus leben wollen⁶.)

Für die weitere Gemeinschaftsentwicklung werden von ihr folgende Forderungen aufgestellt⁷:

- Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Gesamtstrategie, „die neue Perspektiven eines gesunden und da-

⁶ Bericht der Kommission zu dem Mandat vom 30. Mai 1980, KOM (81) 300 endg. Ziff. 3.

⁷ Vgl. Bericht der Kommission, a.a.O.

⁸ Bericht der Kommission, Ziff. 9.

Entwicklung der Ausgaben und der eigenen Einnahmen der EG
(in Mill. RE/ERE bzw. ECU¹)

	1974	1975	1976	1977		1978		1979		1980		1981	
				ZE	VE	ZE	VE	ZE	VE	ZE	VE	ZE	VE
Hauptausgabenbereiche der EG-Haushalte²													
Verwaltung	305	363	475	548	565	695	695	777	782	944	944	1035	1035
Forschung, Energie, gewerbliche Wirtschaft	159	138	113	167	289	308	488	255	338	380	443	314	412
Sozialbereich	291	360	177	-55	637	557	592	547	801	769	973	683	1025
Regionalbereich	-	150	300	400	500	525	600	746	1207	723	1485	1774	2695
Agrarbereich	3651	4587	6033	6668	7463	9154	9227	10627	10900	11878	11996	13400	13615
Zusammenarbeit und Entwicklung (ohne EEF)	324	242	271	181	270	382	549	503	691	642	804	608	829
Katastrophenhilfe (Friaul)	-	-	60	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Erstattungen an die Mitgliedstaaten	306	374	524	571	630	668	668	721	721	848	848	1513	1513
Gesamthaushalt	5037	6214	7953	8483	10354	12288	12819	14177	15441	16183	17492	19328	21123
Inanspruchnahme eigener Einnahmen durch den Gemeinschaftshaushalt³													
Zölle	2737	3151	3860	3927		4390		5189		6000		6274	
Agrarabschöpfungen	330	590	984	1779		2283		2144		2025		2473	
Finanzbeiträge/MWSt-Eigenmittel	1904	2152	2246	2495		5330		7040		7256		10420	

¹Bis 1977 einschließlich RE, 1978 bis 1980 ERE, seit 1981 ECU. ²ZE = Zahlungsermächtigungen; VE = Verpflichtungsermächtigungen. ³1974 - 1979 Istzahlen; 1980 - 1981 Sollzahlen.

Quelle: BMF-Dokumentation 3/81. Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften.

mit dauerhaften Wachstums und einer besseren Beschäftigung öffnen würde“⁸;

- Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems;
- Entwicklung einer neuen Energiepolitik;
- Entwicklung neuer Technologien;
- Forderungen nach einer aktiven Wirtschaftspolitik;
- Änderungen bei der gemeinsamen Agrarpolitik;
- Verbesserungen und Ausweitung der Strukturpolitiken (Regionalfonds, Sozialfonds).

Enttäuschend

Stellt man diesen ehrgeizigen Forderungen die konkreten Lösungsvorschläge gegenüber, so muß man enttäuscht sein.

In kaum einem Bereich sah sich die Kommission in der Lage, detaillierte und ausgearbeitete Vorstellungen vorzulegen. Für viele Bereiche wird nur auf Vorschläge verwiesen, welche die Kommission noch ausarbeiten muß, und insgesamt zeichnet sich der Bericht durch sehr allgemein gehaltene Formulierungen aus. Beispiel: „Damit die Maßnahmen des Sozialfonds auf das Wesentliche ausgerichtet werden und seine Bemühungen konzentriert werden, müßten seine Interventionen von den Zwängen, die bislang seine Wirksamkeit eingeschränkt haben, befreit werden. Hierfür wird die Kommission Vorschläge zu den formalen Organisationsmodalitäten des Fonds unterbreiten, um diese flexibler zu gestalten.“⁹

Versucht man trotzdem eine konkrete „Botschaft“ aus diesem Bericht herauszulesen, so kann man folgendes anführen:

- Die Kommission erkennt die Bedeutung einer Reform der Agrarpolitik an und schlägt auch Maßnahmen vor: Anpassung der Garantiepreise entsprechend der internen Nachfrage; für bestimmte Fälle Einkommensbeihilfen etc. Ob diese Maßnahmen auch tatsächlich ihr Ziel – Abbau der strukturellen Überschüsse und eine mäßiger Entwicklung der Ausgaben für die Agrarpolitik – erreichen können, kann allerdings nicht beurteilt werden, da die Kommission diese Vorschläge nicht konkret genug faßt. In keinem Teil des Berichts wird auch nur der Versuch unternommen, quantitative Angaben zu machen.
- Es wird eine Notwendigkeit gesehen, die Begrenzung der eigenen Einnahmen durch die 1-%-Regelung bei der Mehrwertsteuer aufzuheben.
- Es werden Vorschläge für die Lösung des britischen

Belastungsproblems vorgelegt. Auf den ersten Blick scheinen diese Vorschläge noch der konkreteste Teil des Kommissionsberichtes zu sein, da eine *neue* Formel für den Ausgleich an Großbritannien vorgelegt wird: An Großbritannien soll ein Betrag zurückgezahlt werden, der sich an der Differenz zwischen britischem Anteil am Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft und dem britischen Rückflußanteil aus den Agrarausgaben (EAGFL-Abteilung Garantie) orientiert¹⁰.

Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß auch für die Lösung des britischen Problems nichts Konkretes vorgelegt wurde, da noch offen bleibt, wieviel von dieser Differenz ausgeglichen werden soll. Außerdem wird auch angedeutet, daß an eine Fortsetzung des bisherigen Finanzmechanismus für Großbritannien gedacht ist. Es wird auch noch hilfsweise (für den Fall, daß die 1-%-MWSt-Grenze überschritten wird) vorgeschlagen, durch Abschläge auf die Rückflüsse der Mitgliedstaaten aus dem EAGFL-Abt. Garantie (möglicherweise unter stärkerer Belastung der wohlhabenderen Mitglieder) den Ausgleich zu finanzieren. Dies bedeutet, daß im Ergebnis fast jeder beliebige Ausgleich für Großbritannien durch eine Kombination der Vorschläge zusammengesetzt werden kann.

Nicht erfüllte Hausaufgaben

Eine zusammenfassende Beurteilung ergibt, daß die Kommission mit diesem Bericht ihre „Hausaufgaben“ nicht erfüllt hat, konkrete Vorschläge zur Haushaltsumstrukturierung vorzulegen. Durch die Betonung der Notwendigkeit, die Eigenmittel ausdehnen zu müssen, hat sie außerdem den Eindruck verstärkt, daß eine Umstrukturierung des Haushalts, d. h. vor allem eine Lösung des Agrarausgabenproblems, von ihr als politisch nicht erreichbar angesehen wird und sie deshalb den Reformzwang der knappen Mittel durch die Forderung nach zusätzlichen Einnahmen abbauen will. Zwar muß angemerkt werden, daß längerfristig sicherlich Finanzierungsprobleme auf die Gemeinschaft zukommen, doch bestand die Hauptaufgabe des Mandates darin, ausgehend von den bestehenden Gemeinschaftsregelungen, Vorschläge zur Umstrukturierung des Haushalts zu erarbeiten.

Der Kommissionsbericht kann bestenfalls als ein erster Schritt in der Reformdiskussion verstanden werden. Die notwendige konkrete Ausgestaltung muß daher in den kommenden Monaten im Zusammenhang mit der Erörterung dieser Vorschläge mit dem Rat und mit dem Europäischen Parlament erfolgen.

⁹ Bericht der Kommission, Ziff. 37.

¹⁰ EAGFL ist die Abkürzung für Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft.