

Schmidhuber, Peter M.

**Article — Digitized Version**

## Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft in den nächsten fünf Jahren

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmidhuber, Peter M. (1992) : Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft in den nächsten fünf Jahren, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 11, pp. 568-573

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136941>

**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.*

Peter M. Schmidhuber\*

# Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft in den nächsten fünf Jahren

*Die Vorschläge der EG-Kommission vom Februar 1992 zur Ausgabenplanung in den nächsten fünf Jahren und zur künftigen Finanzierung und Orientierung der Gemeinschaft (Delors-Paket-II), die bis Jahresende verabschiedet sein müssen, sind in der Öffentlichkeit auf Kritik gestoßen. Ist diese Kritik berechtigt? Peter M. Schmidhuber erläutert das Finanzpaket und die politischen und finanziellen Vorstellungen der Kommission sowie die Finanzierung der Gemeinschaft.*

Im Februar 1992 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ein Grundsatzpapier mit politischen und finanziellen Orientierungen sowie ein Dokument mit Vorschlägen finanz- und haushaltspolitischer Natur verabschiedet, die nach ihrer Meinung die Gemeinschaft in den Jahren bis 1997 leiten sollen. Diese Dokumente, die durch eine Reihe von Berichten ergänzt wurden, werden allgemein als Delors-Paket-II bezeichnet; denn bereits 1987 hatte die Kommission ein ähnliches Paket mit Vorschlägen zur Finanzierung und Haushaltsgebarung der EG vorgelegt, das 1988 während der damaligen deutschen Präsidentschaft verabschiedet worden ist.

## Grundzüge des Finanzpakets

Mit diesem Delors-Paket-II wird eine konkrete Ausgabenplanung für die nächsten fünf Jahre vorgelegt, die für alle drei Institutionen, Rat, Europäisches Parlament und Kommission, verbindlich sein soll. Sie dient dem doppelten Zweck, strenge Haushaltsdisziplin zu gewährleisten und die Finanzierung der Ziele der Gemeinschaft entsprechend den Prioritäten zu sichern. Zugleich wird vorgeschlagen, daß die Mitgliedstaaten den Finanzierungsrahmen der Gemeinschaft, der heute auf 1,2 % des gemeinschaftlichen BSP begrenzt ist, auf 1,35 %<sup>1</sup> erhöhen, denn nach Meinung der Kommission lassen sich innerhalb des geltenden Rahmens die Zukunftsaufgaben der Gemeinschaft nicht ausreichend finanzieren. Ergänzend wird darüber hinaus angeregt, die Struktur der verschiedenen Finanzierungsquellen („eigene Einnahmen“) so zu verändern, daß die regressiven Elemente des heutigen Systems verringert werden und die Finanzbeiträge

der Mitgliedstaaten künftig besser deren relativem Wohlstand entsprechen als bisher. Neu verhandelt werden muß in diesem Gesamtzusammenhang auch der finanzielle Ausgleich, den Großbritannien bisher von den übrigen Mitgliedstaaten deswegen erhalten hat, weil es gemessen an seinem relativen Wohlstand überproportional viel zur EG-Finanzierung beiträgt und andererseits nur unverhältnismäßig wenig an den gemeinsamen Ausgaben partizipiert.

Nach Auffassung der Kommission muß die Gemeinschaft neben der Fortführung der bisherigen Gemeinschaftspolitiken, wie insbesondere der Agrarpolitik, in den nächsten fünf Jahren vor allem folgende Prioritäten verfolgen:

- den Ausbau der außenpolitischen Dimension der Gemeinschaft (Erhöhung von zur Zeit 3,9 Mrd. ECU um 2,4 Mrd. ECU auf 6,3 Mrd. ECU in 1997),
- die Vertiefung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zwischen den Mitgliedstaaten (Erhöhung von zur Zeit 18,5 Mrd. ECU um fast 11 Mrd. ECU auf 29,3 Mrd. ECU in 1997, einschließlich Errichtung eines Kohäsionsfonds),
- die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, damit die europäische Industrie künftig besser im internationalen Wettbewerb bestehen kann (Erhöhung der Forschungsausgaben von zur Zeit 2,4 Mrd. ECU um 1,8 Mrd. ECU auf 4,2 Mrd. ECU in 1997 und Aufstockung der Fi-

\* Vortrag gehalten am 15. Oktober 1992 im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

<sup>1</sup> Die Kommission hatte ursprünglich eine Erhöhung auf 1,37% vorgeschlagen; da der Europäische Rat von Lissabon sich aber gegen die von der Kommission vorgeschlagene Erhöhung der Agrarleitlinie um 1,5 Mrd. ECU ausgesprochen hat, kann der für notwendig erachtete neue Eigenmittelrahmen entsprechend geringer ausfallen.

*Peter M. Schmidhuber, 60, ist Mitglied der EG-Kommission und u.a. für Wirtschaft, Haushalt und Finanzkontrolle zuständig.*

nanzmittel für die transeuropäischen Netze von 158 Mill. ECU auf 900 Mill. ECU in 1997).

Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Erhöhung des Eigenmittelplafonds auf 1,35 % könnte das derzeitige Finanzvolumen der Gemeinschaft von rund 64 Mrd. ECU Zahlungsermächtigungen um rund 16,7 Mrd. ECU<sup>2</sup> auf etwa 80,79 Mrd. ECU Zahlungsermächtigungen in Preisen von 1992 in 1997 anwachsen (Zunahme der Verpflichtungsermächtigungen um rund 18,2 Mrd. ECU gegenüber 1992). Außerdem bestünde noch eine Marge von 0,03% BSP = 1,8 Mrd. ECU für unvorhergesehene Entwicklungen, die nur im Notfall in Anspruch genommen würde. Dieser Vorausschätzung liegt die Hypothese zugrunde, daß das gemeinschaftliche BSP ab 1994 jährlich um 2,5% real zunimmt (1992: 1,5%; 1993: 2%).

Man hat dieses Finanzpaket etwas hämisch als die „Rechnung für Maastricht“ bezeichnet. Das wird den Vorschlägen der Kommission aber nicht gerecht. Es kann zwar nicht geleugnet werden, daß die Beschlüsse des Europäischen Rates von Maastricht auch finanzielle Implikationen haben; man denke nur an die Bekräftigung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft und die Errichtung des Kohäsionsfonds – die man vor dem Hintergrund der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sehen muß –, oder an die erklärte Absicht, der Gemeinschaft größere Verantwortung im Außenbereich zu übertragen.

Aber auch ohne den Vertragsentwurf von Maastricht müßte die Gemeinschaft sich in diesem Jahr einen neuen Finanzrahmen und eine neue Ausgabenplanung für die nächste 5-Jahres-Periode geben, da die geltende Interinstitutionelle Vereinbarung mit der verbindlichen Finanzvorausschau 1988–1992 in diesem Jahr ausläuft und der Eigenmittelrahmen nahezu voll ausgeschöpft ist.

Die Vorschläge der Kommission, die zugegebenermaßen für die EG in den nächsten Jahren einen schnelleren Ausgabenanstieg vorsehen, als er in den Mitgliedstaaten für die nationalen Haushalte geplant ist, sind bei der Mehrzahl der Mitgliedstaaten auf heftige Kritik gestoßen. Man wirft der Kommission vor, ihre Vorschläge seien viel zu teuer. Angesichts der schwierigen Lage der meisten nationalen Haushalte und der Notwendigkeit zum Abbau von Budgetdefiziten müsse auch die EG ihr Ausgabenwachstum einschränken und auf das absolut Notwendige beschränken. Neue Prioritäten sollten vor allem durch Umschichtungen finanziert werden.

Die Kritiker verkennen meines Erachtens aber, daß zwischen den nationalen Haushalten und dem EG-Haushalt erhebliche Unterschiede bestehen. Diese ergeben sich allein schon daraus, daß – anders als die Mitglied-

staaten – die EG kein fertiges Gebilde ist, sondern sich gewissermaßen noch im Wachstum befindet. Vor einer Auseinandersetzung mit den Kritikpunkten im einzelnen soll jedoch ein Aspekt beleuchtet werden, der in der Diskussion leicht übersehen wird:

Die Kommission hat nicht Ausgabenziele, sondern Ausgabenplafonds und dementsprechend eine neue Finanzierungsobergrenze vorgeschlagen, die die Finanzierung der Gemeinschaft bis mindestens 1997 sichern soll. Wenn jetzt eine neue Eigenmittelobergrenze festgesetzt wird, heißt das nicht, daß sie bis 1997 auf jeden Fall ausgeschöpft wird. Dagegen sprechen die Erfahrungen der letzten fünf Jahre, während derer es ja ebenfalls schon eine verbindliche Ausgabenplanung und einen globalen sowie jährliche Unterplafonds für die Eigenmittel gab. Zwar mußte die Ausgabenplanung wiederholt revidiert werden, damit die Gemeinschaft neuen Situationen, vor allem im außenpolitischen Bereich Rechnung tragen konnte. In keinem Jahr wurde aber je der Eigenmittelplafond erreicht. So ist auch jetzt der geltende Eigenmittelplafond von 1,2% zur Zeit nur mit 1,18%<sup>3</sup> ausgenutzt.

Die Gemeinschaft hat in den letzten fünf Jahren nicht einmal immer die jährlichen Haushaltsansätze voll ausgeschöpft. Vor allem weil sich die Agrarausgaben weniger stark entwickelten als vorausgeschätzt, gab es wiederholt Haushaltsüberschüsse, die an die Mitgliedstaaten zurückerstattet wurden. Insgesamt werden die Mitgliedstaaten bis zum Jahresende über 23 Mrd. ECU zurückerhalten haben, wenn man die diesjährige Minderausgabe im Agrarsektor (2,9 Mrd. ECU) mitberücksichtigt.

### Besonderheiten des EG-Haushalts

Der EG-Haushalt ist – wie schon gesagt – mit einem nationalen Haushalt kaum zu vergleichen:

□ Das gilt schon für seine relative Größe. Während der Finanzplafond für die EG-Ausgaben in 1992 gerade 64 Mrd. ECU = 1,18 % des BSP beträgt und nach den Vorstellungen der Kommission bis 1997 um knapp 17 Mrd. ECU auf maximal 1,32 % (oder bei Inanspruchnahme der Sicherheitsmarge auf 1,35 %) des Gemeinschafts-BSP

<sup>2</sup> Der Betrag ist gegenüber den ursprünglich vorgeschlagenen 20 Mrd. ECU Zuwachs um rund 3,2 Mrd. ECU geringer, da die Erhöhung der Agrarleitlinie wegfällt, die Garantiereserve entgegen dem ursprünglichen Vorschlag um 300 Mill. ECU niedriger ausfallen soll und sich außerdem der Plafond der Zahlungsermächtigungen für 1992 infolge der mehrfachen Revisionen um 840 Mill ECU erhöht hat.

<sup>3</sup> Der Ausnutzungsgrad ist jetzt höher als früher angegeben, da die Zahlungsermächtigungen im Haushalt 1992 um 840 Mill. ECU erhöht wurden und sich andererseits das BSP weniger günstig entwickelt hat als vorausgeschätzt, so daß der Plafond der Zahlungsermächtigungen in Prozent des BSP gesunken ist. Die Zahlungsermächtigungen des Haushalts 1992 betragen nur 61,09 Mrd. ECU. Die Differenz zum Plafond der Finanzvorausschau von 1,18% = 64,19 Mrd. ECU entfällt fast ganz auf die nicht anderweitig verwendbare Marge unterhalb der Agrarleitlinie.

anwachsen können soll, bewegen sich die Ausgaben der öffentlichen Hand in den Mitgliedstaaten zwischen 40 % und 50 % des jeweiligen nationalen BSP. Der aktuelle Gemeinschaftshaushalt von gerade 132 Mrd. DM entspricht in etwa der Summe der Haushalte Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens zusammengenommen. An diesen Relationen wird sich auch in Zukunft nicht viel ändern.

□ Die unterschiedlichen Größenordnungen spiegeln die unterschiedlichen Aufgaben von nationalen Haushalten und EG-Haushalt wider. Anders als die nationalen Haushalte dient der EG-Haushalt grundsätzlich nicht dazu, die Allgemeinheit mit einem breiten Fächer von Dienstleistungen zu versorgen. Sieht man von der Finanzierung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik und der der Gemeinschaft übertragenen außenpolitischen Aktivitäten ab, ist der EG-Haushalt weitgehend ein Investitionshaushalt. Seine Aufgabe ist zu stimulieren und die einzelstaatlichen Politiken, wo nötig, auf die europäischen Zielsetzungen hin zu orientieren.

□ Schon deshalb kann der Gemeinschaftshaushalt nicht an die nationalen Haushalte gekoppelt sein. Er folgt der Entwicklung der Gemeinschaft und ihrer Aufgaben. Daher wächst er typischerweise schneller als die nationalen Haushalte. Das war schon in den vergangenen Jahren so und kann sich in Zukunft schwerlich ändern, denn mit der zunehmenden Integration wurden zugleich immer auch neue Aufgaben auf die Gemeinschaft übertragen.

Die neuen prioritären Ziele können nicht durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden. Auch hierin unterscheidet sich der EG-Haushalt von den nationalen Haushalten. Seine relativ geringe Größe und die Festlegung der Ausgaben auf wenige Schwerpunkte beschränken die Gestaltungsfreiheit sehr weitgehend.

Vor allem lassen sich die Agrarausgaben, mit zur Zeit rund 55% des Haushaltsvolumens der weitaus größte Ausgabenblock, nicht kürzen, wenn man die gemeinschaftliche Agrarpolitik nicht zu Lasten der Landwirte radikal ändern und die Hilfen für die Landwirtschaft aus dem EG-Haushalt entscheidend verringern will. Das wollen jedoch weder die Bundesrepublik noch die meisten anderen Mitgliedstaaten. Die in diesem Jahr beschlossene Reform der Agrarpolitik sieht einen Abbau des Stützungsmechanismus über die Preise zugunsten direkter Beihilfen an die Landwirte vor. Das Volumen der Agrarausgaben wird dadurch nicht verringert, sondern (nach einer vorübergehenden Erhöhung) nur bis zu einem gewissen Grade stabilisiert. Soweit sich die Agrarpolitik weiterhin des Instruments der Preisstützung bedient, bleibt es bei der Ungewißheit über die jeweilige Ent-

wicklung der Agrarausgaben. Eine exakte Vorausplanung ist nicht möglich. Der Umfang der Interventionsmaßnahmen und die Höhe der Ausfuhrerstattungen hängt jeweils von den Weltagarmärkten und der Dollarkursentwicklung ab. Je niedriger die Weltmarktpreise und je schwächer der US-Dollar, desto höher sind die EG-Agrarausgaben.

Um die Agrarausgaben nach oben zu begrenzen, hat man schon 1988 die sogenannte Agrarleitlinie eingeführt. Sie soll den Anstieg der Agrarausgaben auf 74% des Anstiegs des BSP begrenzen. Droht diese Grenze überschritten zu werden, müssen agrarpolitische Stabilisierungsmaßnahmen ergriffen werden. Diese Agrarleitlinie ist Teil der mehrjährigen Finanzplanung. Natürlich können – je nach Entwicklung der Preise, Märkte und Wechselkursrelationen – in den einzelnen Jahren erhebliche Margen unterhalb des Plafonds für die Agrarausgaben unausgenutzt bleiben. So ist in den letzten fünf Jahren die Agrarleitlinie in keinem Fall erreicht worden. Diese möglichen Spielräume lassen sich aber nicht von vornherein verplanen, denn man weiß ja nicht, ob sie wirklich entstehen. Wenn diese Margen nicht ausgeschöpft werden, kommen sie letztlich den Mitgliedstaaten zugute, die insoweit weniger Eigenmittel bereitstellen müssen als geplant.

### Einsparpotentiale?

Die Ausgaben für Kohäsion (Erhöhung des Strukturfonds, Schaffung des Kohäsionsfonds) sowie für die Maßnahmen im Außenbereich, vor allem für die Ostländer, machen schon heute ein gutes Drittel der EG-Ausgaben aus, und sie sollen auch nach Meinung der Mitgliedstaaten weiter gestärkt werden. Es bliebe für Einsparungen also nur der Bereich der Binnenpolitiken, die heute mit rund 4 Mrd. ECU dotiert sind. Davon sind 2,4 Mrd. ECU Forschungsausgaben, die nach Meinung der Kommission einem prioritären Ziel dienen und daher wesentlich erhöht werden sollten (auf 4,2 Mrd. ECU in 1997). Der Rest von 1,6 Mrd. ECU entfällt auf eine größere Zahl von Programmen und Maßnahmen, die zur Flankierung des Integrationsprozesses, vor allem für die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarktes wichtig sind. Dazu gehören die Entwicklung der großen Netze, Maßnahmen des grenzüberschreitenden Gesundheitsschutzes, Normung, aber auch Maßnahmen des Umweltschutzes. Ein großes Einsparpotential ist hier nicht vorhanden. Eine nennenswerte Ausgabenerhöhung wird im übrigen nur für die transeuropäischen Netze (von 158 Mill. ECU auf 900 Mill. ECU in 1997) vorgeschlagen.

Wenn man die vorgeschlagene Erhöhung des Eigenmittelrahmens für zu weitreichend hält, dann muß man also die Ausgabenplanung für die großen, prioritären Po-

litikbereiche ändern, d.h. bei den Strukturpolitiken, bei der Forschung oder bei den Hilfen für Drittstaaten, insbesondere für die östlichen Nachbarländer, kürzen. Es ist sehr die Frage, ob das politisch opportun oder möglich ist und ob man mit geringeren Mitteln den Übergang der Gemeinschaft in die nächsthöhere Integrationsstufe vorbereiten kann.

### Kohäsionsausgaben

Für die sogenannten Ziel-1-Regionen (Pro-Kopf-BSP von weniger als 75% des EG-Durchschnitts) wird eine Erhöhung der Mittel um ca. 65% vorgeschlagen. Für die Ziel-1-Regionen in den vier ärmsten Mitgliedstaaten der EG (Pro-Kopf-BSP unter 90%: Spanien, Portugal, Griechenland, Irland) soll von 1997 an – unter Einrechnung des Kohäsionsfonds (Art. 130d Abs. 2 des Vertrags über die Politische Union) – eine reale Verdoppelung eintreten. Die Ausgaben für die sonstigen Ziele, die nicht zuletzt auch strukturschwachen Gebieten in den wohlhabenderen EG-Ländern zugute kommen, sollen dagegen nur um 50% wachsen.

Nach Meinung der Kommission entspricht eine solche Steigerung der Strukturmittel der Bedeutung, die der Europäische Rat selbst der weiteren Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts als Voraussetzung für eine erfolgreiche und integrale Entwicklung der Gemeinschaft beigemessen hat.

Bei diesen Kohäsionsausgaben geht es nicht um einen Finanzausgleich zwischen armen und reichen Ländern, wie wir ihn in der Bundesrepublik kennen. Vielmehr sollen die Strukturausgaben dazu beitragen, die Entwicklungsrückstände in den einzelnen europäischen Regionen abzubauen und die Stukturanpassung in Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung zu erleichtern. Ziel dieser Politik ist es, die größten regionalen Ungleichgewichte zu beseitigen. Die Diskrepanzen bei den für die wirtschaftliche Entwicklung maßgeblichen Strukturen sind zum Teil noch außerordentlich groß, trotz unbestreitbarer Erfolge der EG-Strukturpolitik in den letzten Jahren.

Vor allem die vier ärmsten Mitgliedstaaten der EG sind allein nicht in der Lage, den Aufholprozeß zu finanzieren. Ohne eine Flankierung des Integrationsprozesses durch EG-finanzierte Strukturmaßnahmen würde es in der EG bei voll entwickeltem Binnenmarkt und erst recht in einer WWU wahrscheinlich zu großen Spannungen kommen. Der Sog zu den hochentwickelten Zentren der EG würde sich verstärken; die weniger fortgeschrittenen Regionen am Rande würden zurückfallen. Außerdem sollte man nicht vergessen: Je höher die Gemeinschaft als Ganzes entwickelt ist, desto größer ist der Austausch von Gütern und Dienstleistungen im Inneren und desto größer der Wohlstand aller. Nur am Rande sei vermerkt, daß ein er-

heblicher Teil der Strukturmittel über den Export von Gütern und Dienstleistungen für die Strukturmaßnahmen wieder in die „zahlenden“ Mitgliedstaaten zurückfließt. Daß die Strukturausgaben auch – wenngleich in sehr viel bescheidenerem Umfang – den hochentwickelten Mitgliedstaaten in der Mitte Europas zugute kommen, ist Ausfluß einer an objektiven Kriterien ausgerichteten Strukturpolitik.

Es entspricht im übrigen auch dem Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, daß alle Problemregionen, die die Kriterien erfüllen, an den Strukturmaßnahmen der EG teilhaben können. So ist es inzwischen unbestritten, daß auch die fünf neuen Bundesländer künftig als sogenannte Ziel-1-Gebiete, also als Gebiete mit Entwicklungsrückstand, einzustufen sind und mit einem ihrem relativen Wohlstand entsprechenden Anteil an den Strukturfondsmitteln beteiligt werden müssen.

Auch die vorgeschlagene Steigerung der Forschungsausgaben und der Mittel für den Ausbau der transeuropäischen Netze wird als zu weitgehend kritisiert. Dabei wird jedoch nicht in Frage gestellt, daß die Rahmenbedingungen für die europäische Industrie verbessert werden müssen, wenn diese künftig im Wettbewerb mit den USA und den fernöstlichen Konkurrenten bestehen soll. Ebenso wenig wird bezweifelt, daß die Infrastruktur-, Energie- und Telekommunikationsnetze in der EG ausgebaut werden müssen, damit der Binnenmarkt reibungslos funktionieren kann.

Die Frage kann also nur sein, ob die betreffenden Aufgaben besser von den Mitgliedstaaten allein oder mit Hilfe der Gemeinschaft verwirklicht werden können. Die Kommission hält es auch unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips für sinnvoll – weil im Ergebnis effizienter und wirtschaftlicher –, daß die Gemeinschaft hier eine wichtige Rolle übernimmt. Die Mitgliedstaaten haben sich mit diesem Aspekt bisher nicht auseinandergesetzt.

Im Rat scheint sich vielmehr die Meinung durchzusetzen, daß man vor allem auf eine Erhöhung der Forschungsausgaben (+ 1,8 Mrd. ECU) und der Ausgaben für die großen Netze (900 Mill. ECU in 1997) verzichten könnte. Die Folge einer solchen Kürzung kann aber nur sein, daß dann die Mitgliedstaaten die betreffenden Maßnahmen selbst finanzieren müssen, wenn sie nicht überhaupt auf eine Intensivierung der Forschungsaktivitäten oder eine bessere Vernetzung der Mitgliedstaaten untereinander verzichten wollen.

In der Tat sollte man in der Diskussion über die EG-Finanzen nicht vergessen, daß die Tätigkeit der EG in erheblichem Maße die nationalen Haushalte entlastet. So entfallen von den 61 Mrd. ECU des Haushalts 1992 etwa

zwei Drittel auf Ausgaben, die die Mitgliedstaaten tragen müßten, wenn die EG sie nicht übernommen hätte (Agrarpolitik, Forschung, außenpolitische Aktivitäten). Nur die strukturpolitischen Aktivitäten, die im wesentlichen den rückständigen Regionen zugute kommen und nicht ganz 30% der Ausgaben ausmachen, sowie die Ausgaben für die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Verwaltung belasten die Haushalte der Mitgliedstaaten wirklich zusätzlich. Die Vorschläge der Kommission sehen zwar erhöhte Transfers an die weniger entwickelten Regionen vor. Dennoch werden aber auch 1997 immer noch rund 60% des Haushalts auf Ausgaben entfallen, die ohne die Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten zu tätigen wären. Wenn man die Vorschläge der Kommission kürzen will, muß man daher auch diesen Aspekt im Auge behalten. Die zusätzlichen Belastungen, die sich für die Mitgliedstaaten aus der vorgeschlagenen Erhöhung des Finanzrahmens der Gemeinschaft ergeben, halten sich im übrigen vor allem dann in Grenzen, wenn – wie es konsequent wäre – die nationalen Haushalte zurückgeschnitten werden, soweit die EG zusätzliche Aufgaben von den Mitgliedstaaten übernimmt, wie z.B. im Bereich der Außenpolitik oder bei der Forschung.

Würde man den heutigen Eigenmittelplafond von 1,2% des BSP unverändert bis 1997 beibehalten, hätte die Gemeinschaft lediglich einen zusätzlichen Finanzierungsspielraum von rund 11 Mrd. ECU in Preisen von 1992 (davon entfallen 8,2 Mrd. ECU auf die erhoffte BSP-Steigerung von 2,5% p. a.; 1,2 Mrd. ECU auf die noch bestehende Marge unter dem geltenden Plafond; rund 1,3 Mrd. ECU auf nicht wiederkehrende Ausgaben unter dem gegenwärtigen Finanzplafond). Zieht man davon eine Sicherheitsmarge von 0,03% des BSP = 1,8 Mrd. ECU für unvorhergesehene Entwicklungen ab, würde man in 1997 über einen maximalen zusätzlichen Ausgabenpielraum von rund 9,2 Mrd. ECU verfügen, also um 7,8 Mrd. ECU weniger als im Delors-Paket-II vorgeschlagen. Davon würde der Zuwachs der Agrarleitlinie 2,2 Mrd. ECU absorbieren. Von diesem Betrag ist ferner abzuziehen die sogenannte Währungsreserve von künftig 500 Mill. ECU sowie eine Reserve von 600 Mill. ECU für außerordentliche Ausgaben z. B. aufgrund der erheblichen Garantierisiken oder unvorhergesehene humanitäre Aktionen. Alle übrigen Ausgabenbereiche können also lediglich um höchstens 6,1 Mrd. ECU erhöht werden. Wenn man die vom Europäischen Rat in Aussicht gestellte weitere Stärkung der Strukturfondsausgaben und die Einrichtung eines Kohäsionsfonds vornehmen will, bliebe demnach für eine Erhöhung der Forschungsausgaben oder der Ausgaben im außenpolitischen Bereich nicht mehr viel übrig.

Die Kommission hat sich bei der Erarbeitung ihrer Vorschläge für die künftige Finanzierung der Gemeinschaft

ganz entscheidend von der Überlegung leiten lassen, welche zusätzlichen Lasten den Mitgliedstaaten in der gegenwärtigen Situation überhaupt noch zugemutet werden können. Sie hatte dabei nicht zuletzt auch die spezielle Situation der Bundesrepublik vor Augen. Diese ist schon heute der größte Beitragszahler der Gemeinschaft und wird natürlich bei der Ausweitung der Ausgaben der Gemeinschaft zusätzliche finanzielle Leistungen an die EG zu erbringen haben. Das fällt ihr schwer, da sie ja in den nächsten Jahren auch noch die enormen Belastungen der Wiedervereinigung zu tragen hat.

Wie die Kommission wird sich aber auch die Bundesrepublik fragen müssen, ob ohne Erweiterung des Finanzspielraums der EG die neuen Aufgaben und Prioritäten zu finanzieren sind, die auch nach vorherrschender Meinung in der Bundesrepublik in den kommenden Jahren von der Gemeinschaft wahrgenommen werden müssen. Die Vertiefung der Gemeinschaft ist – auch bei strikter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips – nicht zum Nulltarif zu haben.

#### **Umgestaltung des Eigenmittelsystems**

Noch kurz eine Bemerkung zur Struktur der eigenen Einnahmen und zum Thema „Gemeinschaftssteuer“: Die Vorschläge der Kommission zur Zusammensetzung der eigenen Mittel der Gemeinschaft zielen nur darauf ab, die dem heutigen System innewohnende Regressivität zu reduzieren und den relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten stärker als bisher zu berücksichtigen. Die Kommission folgt damit einer Protokollerklärung des Europäischen Rates von Maastricht. Eine Gemeinschaftssteuer wird nicht vorgeschlagen.

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen also das Eigenmittelsystem gerechter gestalten. Es bleibt aber bei den heutigen vier Eigenmittelquellen: den Zöllen und den Abschöpfungen sowie den Eigenmitteln, die teils anhand der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage, teils auf der Grundlage des BSP berechnet werden. Diese beiden letztgenannten Eigenmittelarten sind in der Substanz nichts anderes als nationale Finanzierungsbeiträge, die aus den nationalen Haushalten an die EG-Kasse abgeführt werden. Da die sogenannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel die Mitgliedstaaten ungleich belasten, sollen die dieser Eigenmittelquelle innewohnenden regressiven Elemente dadurch reduziert werden, daß man künftig die Bemessungsgrundlage bei den vier ärmsten Mitgliedstaaten von zur Zeit 55% auf 50% des BSP herabsetzt. Im übrigen soll der Anteil dieser Einnahmequelle durch Senkung des Hebesatzes zugunsten der BSP-Quelle verringert werden. Dadurch würden einzelne Mitgliedstaaten (wie Italien), die heute relativ zu wenig an die EG zahlen, künftig stärker zur Finanzierung herangezogen.

Allerdings ist die Kommission der Meinung, daß die Gemeinschaft auf die Dauer mit dem heutigen System der sogenannten Eigenen Einnahmen nicht mehr auskommen kann. Diese Auffassung wird auch vom Europäischen Parlament geteilt; bei den Mitgliedstaaten gewinnt sie an Boden. Bei fortschreitender Integration und zunehmendem Haushaltsvolumen können die Verantwortung für die Ausgaben und die Verantwortung für die Finanzierung der Gemeinschaft nicht länger auseinanderfallen. Die Gemeinschaft benötigt eine echte eigene Einnahme im Sinn einer Steuer, über die das Europäische Parlament eigenverantwortlich mitentscheidet und die unmittelbar bei den Steuersubjekten erhoben wird, also nicht mehr aus den nationalen Haushalten kommt.

### Neuschaffung einer Gemeinschaftssteuer

Es ist allerdings nicht einfach, eine echte Gemeinschaftssteuer zu schaffen; die Kommission hat dafür noch keine überzeugende Lösung gefunden; es müssen nämlich eine ganze Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein:

Eine Gemeinschaftssteuer sollte

- eine einheitliche, d.h. harmonisierte Bemessungsgrundlage haben,
- sie sollte nicht regressiv sein, sondern die Mitgliedstaaten ihrem relativen Wohlstand entsprechend belasten,
- sie sollte relativ einfach zu verwalten sein und einen den Finanzierungsbedürfnissen der EG entsprechenden Ertrag haben,
- sie sollte die Steuerlast der Bürger nicht zusätzlich erhöhen, müßte also bestimmte Elemente des heutigen Eigenmittelsystems ersetzen.

Geklärt werden müßte außerdem, wie eine Gemeinschaftssteuer, über die das Europäische Parlament mit zu verfügen hätte, mit der heutigen Praxis eines maximalen Einnahmerahmens mit jährlichen Unterplafonds zu vereinbaren wäre. Die faktischen, politischen und rechtlichen Voraussetzungen für eine grundlegende Änderung des Systems der eigenen Einnahmen dürften zur Zeit noch nicht gegeben sein. Dagegen wäre es sicherlich wünschenswert, wenn sich Europäisches Parlament, Mitgliedstaaten und Kommission schon heute im Sinne eines politischen Engagements darauf verständigen könnten, für die nächste Integrationsstufe ein neues Eigenmittelsystem zu entwickeln, das eine oder mehrere echte Gemeinschaftssteuern enthält und der Mitentscheidung und damit Mitverantwortung des Europäischen Parlaments unterliegt.

Die Problematik des Ausgleichs für Großbritannien soll hier nicht näher behandelt werden, obwohl sich auch hierzu etliches sagen ließe. Für Großbritannien ist die Fortschreibung des geltenden Kompensationsmechanismus ein Politikum ersten Ranges. Hierüber wird daher weniger nach sachlichen, als nach rein politischen Gesichtspunkten entschieden werden.

### Stärkung des Europäischen Parlaments

Dagegen soll zum Schluß ein wichtiger institutioneller Aspekt erwähnt werden, von dessen gebührender Beachtung der Erfolg des Delors-Pakets ganz wesentlich abhängt: Die Lösungen, die die Mitgliedstaaten schließlich zu akzeptieren bereit sind, bedürfen auch der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Zwar können die Mitgliedstaaten rein rechtlich gesehen autonom den neuen Finanzrahmen sowie jährliche Unterplafonds für die Eigenmittel festlegen und damit das maximale Ausgabenwachstum von Jahr zu Jahr begrenzen. Für eine verbindliche, an Prioritäten orientierte Ausgabenplanung ist aber die Zustimmung des Europäischen Parlaments nötig, denn dieses hat nach dem EG-Vertrag für einen wichtigen Teil der Ausgaben, nämlich praktisch für alle, die nicht der Finanzierung der Agrarpolitik oder internationaler Abkommen dienen, das letzte Wort: Eine Interinstitutionelle Vereinbarung, die das Europäische Parlament einbezieht, ist daher unverzichtbar; ohne sie würde es wieder zu kräftezehrenden und die Gemeinschaft lähmenden Auseinandersetzungen zwischen Rat und Parlament über die Gestaltung des jährlichen Haushalts kommen, die in den Jahren vor 1988 so typisch für das Haushaltsverfahren waren. Keine der beiden Institutionen könnte gegen die jeweils andere ihre Prioritäten durchsetzen. Eine Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament über die künftigen Prioritäten und die zu ihrer Finanzierung notwendigen Mittel liegt daher im Interesse der Gemeinschaft. Das Parlament würde auf diese Weise – indirekt – eine Mitsprache über die Festsetzung des künftigen Finanzrahmens ausüben können. Dieser Machtzuwachs des Europäischen Parlaments außerhalb des EG-Vertrages ist sicherlich zu begrüßen, trägt er doch dazu bei, das viel beklagte Demokratiedefizit in der EG faktisch ein wenig abzubauen.

Das Delors-Paket muß bis zum Jahresende verabschiedet sein, wenn es nicht zu einer institutionellen Krise kommen soll. Seine Komplexität, die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten, die nationalen Haushaltszwänge und die legitimen Forderungen des Europäischen Parlaments nach Mitsprache machen eine Lösung nicht leicht. Sie ist aber möglich, wenn alle Beteiligten bereit sind, über den Tag hinaus zu denken und sich von den Notwendigkeiten der weiteren europäischen Integration leiten zu lassen.