ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Diekmann, Berend

Article — Digitized Version

Neuordnung der EU-Finanzen: Die Nettozahlerposition als Hebel?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Diekmann, Berend (1998) : Neuordnung der EU-Finanzen: Die Nettozahlerposition als Hebel?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 2, pp. 89-96

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/40095

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Einhaltung der Konvergenzkriterien geboten

Die Einhaltung aller vertraglich vereinbarten Konvergenzkriterien ist nicht nur rechtlich geboten, sie ist auch für die Wirtschaftspolitik von erheblicher Bedeutung. Würde man sich zum Beispiel über das haushaltspolitische Doppelkriterium hinwegsetzen, so würde die Glaubwürdigkeit des haushaltspolitischen Paktes von Dublin nachhaltig erschüttert. 1997 waren die staatlichen Zinskosten ungewöhnlich niedrig, und die Konjunktur hat sich belebt. Wenn die vereinbarte Höchstgrenze für die Defizitquote selbst in einem solchen Jahr nicht eindeutig eingehalten wird, ist kaum damit zu rechnen, daß dies im nächsten Konjunkturabschwung der Fall sein wird.

Wenn sich die Mitgliedstaaten über die Konvergenzkriterien hinwegsetzten, würden sie zweitens das Vertrauen in die (faktische) Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die Stabilität des Euro erschüttern. Die Erwartung hoher Inflationsraten würde die Europäische Zentralbank vor ein unlösbares Dilemma stellen: Sie müßte dann entweder die laxe Geldpolitik betreiben, die zu der hohen, von den Bürgern erwarteten Inflationsrate paßt, oder aber – soweit es die politischen Einflüsse zulassen – eine niedrigere als die erwartete Inflationsrate herbeiführen und auf diese Weise die Arbeitslosigkeit verschärfen.

Die Konvergenzkriterien mögen – als sie 1991 vereinbart wurden – aus währungstheoretischer Sicht mehr oder weniger willkürlich gewesen sein. Ob das damals Vereinbarte jetzt eingehalten wird, ist jedoch – auch ökonomisch – keineswegs gleichgültig.

Nur eine Währungsunion der drei Benelux-Länder ist zugleich mit einer konsistenten Auslegung der vertraglichen Konvergenzkriterien und mit dem ökonomischen Kriterium der realwirtschaftlichen Konvergenz zu vereinbaren.

[8] Zu der gleichen Schlußfolgerung gelangt der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten: „Die Staats- und Regierungschefs dürften im Frühjahr 1998 bei der Auswahl der Teilnehmer den Abstand der tatsächlichen Werte der Schuldenstandsquoten vom Referenzwert nicht kleinschreiben". Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O., S. 230 (Z. 405).

Berend Diekmann

Neuordnung der EU-Finanzen: Die Nettozahlerposition als Hebel?

In der Debatte um eine Neuordnung des EU-Finanzsystems nutzt die deutsche Seite mit der Nettoposition neuerdings eine Kennziffer, die zuvor vor allem von Großbritannien ins Feld geführt wurde, um finanziell entlastet zu werden. Bieten die bestehenden Reformansätze auf der Einnahme- und Ausgabeseite des Gemeinschaftshaushalts nur unzureichende Entlastungspotentiale? Lassen sich aus der Nettoposition überhaupt sinnvolle Aussagen über angemessene Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten ableiten? Wie kann ein Korrekturmechanismus an die Nettoposition anknüpfen?

Das derzeitige EU-Finanzsystem läßt sich auf die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh im Dezember 1992 zurückführen, die mit dem Eigenmittelbeschluß vom 31. Oktober 1994 umgesetzt und zum 1. Januar 1995 wirksam wurden[1]. Als Konsequenz dieses Systems werden sich die deutschen Zahlungen 1997 auf voraussichtlich etwa 43 Mrd. DM belaufen. Abzüglich der Rückflüsse aus dem Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften – im folgenden Gemeinschaftshaushalt – beläuft sich der Nettotransfer Deutschlands bei Berücksichtigung aller Einnahmearten ständig auf über 20 Mrd. DM jährlich[2]. Angesichts des zunehmenden Drucks auf die öffentlichen Haushalte, bedingt unter anderem durch die anhaltend hohen Belastungen aus der deutschen Einigung und die Konvergenzvorgaben der bevorste-

Dr. Berend Diekmann, 38, ist Referent im Bundesministerium für Wirtschaft mit dem Schwerpunkt Finanzpolitik. Er gibt in diesem Aufsatz seine persönliche Meinung wieder.

[1] Vgl. dazu im einzelnen R. Peffekoven: Die Finanzen der Europäischen Union, Mannheim 1994, S. 78 ff.

henden Wirtschafts- und Währungsunion, sind die Fragen nach gerechten Belastungen durch das EU-Beitragssystem und nach einer EU-Finanzreform zu einem Thema der deutschen Finanzpolitik geworden.

Agenda 2000

Die Kommission hat sich bislang unbeeindruckt gezeigt. Im Juli 1997 legte sie die „Agenda 2000" vor. Darin macht sie vor dem Hintergrund der Osterweiterung Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der Struktur- und Kohäsionspolitik und skizziert den Finanzrahmen für den Zeitraum vom Jahre 2000 bis zum Jahre 2006. Im Hinblick auf das Finanzsystem spricht die Kommission relativ distanziert davon, daß „in einigen Mitgliedstaaten .... eine Haushaltsposition entstanden [sei], die in bezug auf die Nettofinanzbelastung als nicht zumutbar empfunden wird"[3]. Der Beitritt neuer Mitgliedstaaten solle aber keinen Anlaß zu Ausgleichsforderungen bieten. Erst wenn es sich als notwendig erweise, die finanziellen Ressourcen der EU über die nach dem derzeitigen Eigenmittelbeschluß geltende Obergrenze von 1,27% des Gemeinschafts-Bruttosozialprodukts (BSP) zu erhöhen, könne an eine grundlegende Reform des Finanzsystems gedacht werden.

Die Kommission erwartet aber, die erste Beitrittswelle bis 2006 ohne Erhöhung der geltenden Obergrenze bewältigen zu können, so daß eine Reform des Finanzsystems vor 2006 offenkundig nicht vorgesehen ist. Auch der britische Ausgleichsmechanismus und seine Finanzierung sollen demnach erst nach dem ersten Beitritt eines neuen Mitgliedstaates überprüft werden. Ein allgemeiner Korrekturmechanismus wäre im Zusammenhang mit einer Reform des Finanzierungssystems erst nach 2006 zu diskutieren. Insgesamt geht also aus der Agenda 2000 hervor, daß die Kommission – anders als der größte Nettozahler Deutschland – eine Revision des Finanzsystems vor dem Jahre 2006 vermeiden möchte.

Wenig Entlastung von der Einnahmeseite

Die Einnahmen des Gemeinschaftshaushaltes setzen sich im wesentlichen zusammen aus (tatsächliche Anteile an den Gesamteinnahmen 1996 in Klammern): Agrarabschöpfungen (1,0%), Zucker- und Isoglukoseabgaben (1,5%), Zöllen (16,1%), Mehrwertsteuer-Eigenmitteln (43,9%) und BSP-Eigenmitteln (25,9%)[4]. Im geltenden Eigenmittelbeschluß ist eine weitere Rückführung des Anteils der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zugunsten der BSP-Eigenmittel angelegt. 1999 sollen die BSP-Eigenmittel etwa die Hälfte der Einnahmen ausmachen[5].

Es ist bei allen Betrachtungen der Lastenverteilung nach Mitgliedstaaten systemgerecht, die Zölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben (sogenannte originäre Einnahmen der EU) unberücksichtigt zu lassen. Sie streuen stark im örtlichen Aufkommen (Rotterdam-Antwerpen-Effekt), sind das Ergebnis gemeinsamer Politiken und würden bei einer Rücküberweisung an die Zahlerländer Forderungen nach einem europäischen Finanzausgleich begründen[6].

Das Einnahmesystem der Gemeinschaft sollte sich an der nationalen Leistungsfähigkeit ausrichten. Diese wird üblicherweise anhand des BSP oder des Bruttoinlandsproduktes (BIP) gemessen. Die Unterschiede bei der Wahl zwischen BSP und BIP sind insbesondere für die großen Zahlerländer relativ gering. Die Messung der internationalen finanziellen Leistungsfähigkeit eines Landes muß am BSP bzw. BIP zu aktuellen Wechselkursen anknüpfen, da die Fähigkeit eines Landes, international akzeptierte Zahlungsmittel zu übertragen, im Mittelpunkt steht. Damit treten bei einer Pro-Kopf-Betrachtung effektive Belastungsunterschiede auf: Werden Beiträge nach Maßgabe der BSP-Anteile der Mitgliedstaaten am EU-BSP geleistet, hat dies – da Bevölkerungsanteil und BSP-Anteil auseinanderfallen – einen unterschiedlichen Pro-Kopf-Beitrag zur Folge. Die Pro-Kopf-Belastung wächst mit steigendem BSP. Dies ist Ergebnis einer Verteilung der EU-Finanzierungslasten nach der Leistungsfähigkeit.

Der deutsche Anteil am Gemeinschafts-BSP betrug 1996 27,4%, während die Deutschland zurechenbaren Eigenmittel etwa 30% erreichten. Daran gemessen hätte Deutschland 1996 rund 1,5 Mrd. ECU zuviel an die Gemeinschaft gezahlt[7].

---

[2] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1998, Bonn 1997, S. 52; o. V.: Finanzminister Waigel fordert Entlastung für deutschen EU-Beitrag, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. 10. 1997; J. Stark: Finanzierung der Europäischen Union, Rückblick, Zwischenbilanz und Ausblick, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Das Finanzsystem der EU: Neue Ansätze und Perspektiven, Bonn 1997, S. 29 f.

[3] Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Agenda 2000 - eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000 endg. vom 15. 7. 1997, S. 91.

[4] Vgl. Europäischer Rechnungshof: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996 zusammen mit den Antworten der Organe, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 348 vom 18. 11. 1997.

[5] Vgl. K.-D. Henke: Die Finanzierung der EU, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 1, S. 45.

[6] Überproportional zahlen insbesondere die Niederlande, Belgien und Großbritannien; vgl. Europäischer Rechnungshof, a.a.O., Bd. II, S. XIV.

Das durch den Eigenmittelbeschluß vorprogrammierte schwindende Gewicht der Mehrwertsteuer-Eigenmittel für die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts führt die Finanzierungsanteile an die BSP-Anteile heran, wodurch die gegenwärtige Benachteiligung Deutschlands abgebaut wird. Es ist deshalb nicht überraschend, daß der gänzliche Verzicht auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel zugunsten einer Finanzierung gemäß dem BSP in Deutschland von politischer Seite gefordert wird[8]. Ein Verzicht auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel zugunsten von Beiträgen nach dem BSP erscheint aber auch deshalb sinnvoll, weil die Mehrwertsteuer-Eigenmittel aufwendiger als BSP-Beiträge zu erheben sind und die historisch gewachsenen Bestrebungen, die Finanzautonomie der Gemeinschaft zu stärken, politisch inzwischen in den Hintergrund getreten sind[9].

Ein strikt am BSP orientiertes Einnahmesystem der Gemeinschaft hätte folglich für Deutschland – auf der Basis der Zahlen von 1996 – eine Entlastung von maximal knapp 1 Mrd. ECU mit sich gebracht. Die verbleibende Abweichung von den BSP-Anteilen ist Resultat des britischen Beitragsrabattes.

Ausgabepolitik: Wahl des Maßstabs

Sehr viel schwieriger als auf der Einnahmeseite ist der Versuch, auf der Ausgabeseite des Gemeinschaftshaushalts die bestehenden finanzwirksamen Politikbereiche systematisch mit Verteilungskriterien im Hinblick auf einen Ressourcentransfer zu verknüpfen. Genaugenommen wäre zunächst grundsätzlich zu entscheiden, ob Gemeinschaftsausgaben einem verteilungspolitisch oder einem allokativ begründeten (Subsidiaritätsprinzip, Prinzip der fiskalischen Äquivalenz) Ziel dienen sollen. Im ersten Fall dürften nur strukturpolitisch motivierte Ausgaben nach Maßgabe einer politisch definierten Umverteilungsnorm geleistet werden. Diese Norm müßte Einnahme- und Ausgabewirkungen als Ganzes umfassen. Im zweiten Fall wäre zu prüfen, wo die Gemeinschaft komparative Vorteile als supranationale Instanz mit Aufgaben- und Ausgabenhoheit besitzt. Verteilungswirkungen allokativ begründeter Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten wären dann hinzunehmen.

Die Verteilung der Agrarrückflüsse aus dem Gemeinschaftshaushalt nach Mitgliedstaaten ist gemessen an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zufällig. Um den distributiven Zielsetzungen jeweils Rechnung zu tragen, müßten also differenzierte Salden für einzelne EU-Sachpolitiken gebildet werden[10]. Eine Rechnung, die einnahmeseitig nur BSP-Beiträge und ausgabeseitig nur die Strukturpolitiken erfassen würde, wiese dann annähernd die verteilungspolitisch gewünschten Nettopositionen aus.

Entlastungseffekte offen

Strebt man nun aus verteilungspolitischen Gründen zusätzlich danach, die Nettozahlungen an die EU absolut zu begrenzen, so könnte die deutsche Seite beispielsweise auf eine lineare Kürzung der Ausgaben bzw. auf eine Absenkung der Ausgabenobergrenze von 1,27% des EU-BSP dringen. Dies würde bei den gegebenen Finanzierungs- und Rückflußanteilen automatisch zu einer spürbaren finanziellen Entlastung Deutschlands führen. Die relative Verteilungsposition innerhalb der EU würde gewahrt. So sinnvoll und – vor allem bei der Agrarpolitik – wirtschaftspolitisch geboten dieser Ansatz auch sein mag, angesichts der bevorstehenden Osterweiterung ist er kaum realistisch.

Fordert man hingegen im Sinne einer „Maximierung der Rückflußquoten" einen höheren deutschen Anteil an Rückflüssen[11], so sind damit zwangsläufig strukturelle Änderungen innerhalb der jeweiligen Politiken verbunden. Das sachpolitisch Angemessene könnte dabei sehr leicht gegenüber dem „finanzpolitisch Gerechten" ins Hintertreffen geraten. Eine nennenswerte Verbesserung der Nettoposition ist davon zudem nicht zu erwarten:

☐ Die vergleichsweise geringe Bedeutung der Landwirtschaft macht es wenig wahrscheinlich, daß sich der deutsche Anteil an den Agrarrückflüssen (1996: 15,5%) durch strukturelle Änderungen merklich steigern ließe. Dies würde außerdem die wirtschaftspoli-

---

[7] Das DIW kommt bei einer ähnlichen Kalkulation für 1995 auf 2,2 Mrd. ECU; vgl. o. V.: Deutsche Debatte um den EU-Haushalt, in: DIW-Wochenbericht vom 2. 10. 1997, S. 734.

[8] Vgl. J. Stark, a.a.O., S. 33.

[9] Weil sich weder eine regressive noch eine progressive Belastungswirkung durch die Mehrwertsteuer-Eigenmittel eindeutig belegen läßt, kann daraus kein Argument für oder gegen diese Finanzierungsquelle abgeleitet werden; vgl. R. Messal, A. Klein: Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 7, S. 383; R. Peffekoven, a.a.O., S. 59. Bis zur Wiedervereinigung profitierte Deutschland auch von der Abweichung seines Finanzierungsanteils vom jeweiligen BSP-Anteil infolge der Mehrwertsteuer-Eigenmittel. Erst die statistische Veränderung der Konsumquote im Zuge des Vereinigungsprozesses führte zu einem Niveausprung der harmonisierten Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel; vgl. auch G. Memminger: Plädoyer für eine gerechtere finanzielle Lastenverteilung in der Europäischen Union, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), a.a.O., S. 56.

[10] Vgl. R. Messal: Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1991, S. 155.

[11] So z.B. K. Kinkel: Bei der Finanzierung der EU sind die Proportionen aus dem Lot geraten, in: Handelsblatt vom 2.9.1997.

tisch wünschenswerte Rückführung der EU-Agrarsubventionen insgesamt erschweren.

☐ Auch die strukturpolitischen Maßnahmen eignen sich schlecht als Hebel für eine kalkulierbare Verbesserung der deutschen Position. Die Rückflüsse nach Deutschland haben sich aufgrund der neuen Bundesländer seit 1990 erhöht (1996: 14,3 %). Im Rahmen einer Reform der EU-Strukturpolitik, insbesondere mittels einer Reduzierung der Fördergebiete, wird angestrebt, den Bevölkerungsanteil, der in regionalpolitisch förderungswürdigen Gebieten lebt, auf 35 bis 40 % bei strikter Anwendung des BIP-Kriteriums (Schwellenwert von 75% des Pro-Kopf-BIP gegenüber dem Gemeinschaftsdurchschnitt) zu reduzieren[12]. Davon würde Deutschland (neue Länder) profitieren. Ein gegenläufiger Effekt entsteht für die bisherigen Fördergebiete in den alten Bundesländern durch die Reformen bei den übrigen strukturpolitischen Zielen. Zwar könnte sich die deutsche Position per saldo etwas verbessern, aber der Effekt ist nicht kalkulierbar und quanititativ wahrscheinlich zu vernachlässigen.

Die Rückflüsse werden sich mittelfristig durch einen ganz anderen Hebel neu strukturieren: Der weltweite Druck zu einer weiteren Handelsliberalisierung im Landwirtschaftsbereich zwingt die Gemeinschaft zu weiteren Reformen in der Agrarpolitik[13]. Das relative Gewicht der Agrarausgaben dürfte damit allmählich weiter zurückgehen, womit vor allem Deutschland und Großbritannien relativ entlastet sowie Dänemark und Frankreich relativ belastet werden. Gegenläufige Belastungseffekte könnten für Deutschland langfristig bei der Osterweiterung in Zusammenhang mit der dann anstehenden Ausdehnung der Strukturpolitiken entstehen.

Auch wenn der Gesamteffekt dieser Veränderungen auf den Nettotransfer nicht kalkulierbar ist, sollte es aus gesamtwirtschaftlichen Effizienzgründen vermieden werden, deshalb sachlich gebotene Reformen in der Agrar- oder der Strukturpolitik mit Umverteilungszielen, gemessen an den Salden, zu vermengen. Es wäre insofern sogar kontraproduktiv, zusätzliche Reformen der Ausgabenpolitiken nur mit dem Ziel der Nettoentlastung zu fordern.

Rolle der Nettozahlerposition

Die absehbaren Reformen der Gemeinschaftspolitiken dürften die bestehenden Nettotransferrelationen weder einnahme- noch ausgabeseitig grundlegend ändern. Der Rückgriff des größten Nettozahlers Deutschland auf die Zielgröße „Nettoposition" erscheint daher finanzpolitisch folgerichtig und kann sich außerdem auf einen Präzedenzfall stützen: Spätestens seit dem britischen EG-Beitritt 1973 besteht auf der politischen Ebene Einigkeit, nicht jede Verteilung der Haushaltslast, die sich aus den gemeinschaftlich beschlossenen Politiken ergibt, einfach hinzunehmen. So beschloß der Europäische Rat 1984 einen allgemeinen Ausgleichsgrundsatz, demzufolge jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuß einer Korrekturmaßnahme gelangen kann[14]. Damit formulierte der Rat ein quantitativ unbestimmtes Verteilungsziel mit Querschnittscharakter. Es bildet seither die konzeptionelle Grundlage für den auf Großbritannien beschränkten Korrekturmechanismus[15].

Der politischen Übereinkunft, ein gewisses Verhältnis zwischen Nettoposition und Wohlstand anzustreben, muß eine Einigung darüber folgen, welche Ausgaben einbezogen werden sollen. Als Wohlstandsmaßstab wird hier das nominale BIP bzw. BSP gewählt[16]. Wie bereits erwähnt ist es zudem zweckmäßig, einnahmeseitig die originären Eigenmittel auszuklammern[17].

Ausgabeseitig sind die Ausgaben für externe Politiken (vor allem internationale Zusammenarbeit) zweifellos nicht zurechenbar. Ferner sollten die Verwaltungsausgaben unberücksichtigt bleiben. Diese werden vor allem in den Sitzstaaten Luxemburg und Belgien ausgezahlt. Es handelt sich um Folgen einer einmaligen Grundsatzentscheidung, den Sitz der Gemeinschaft in diese Länder zu legen. Die Ausgaben sind deshalb nicht mit den Zahlungen infolge von EU-Sachpolitiken vergleichbar.

Insbesondere für den Agrarbereich gilt schließlich, daß sich die Gebiete, in denen die Zahlungen getätigt werden (Zahlungsinzidenz), nicht immer mit den

---

[12] Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O., S. 18 ff., S. 83 ff.

[13] Vgl. o.V.: SPD: Koalition blockiert sich bei EG-Beitragsstreit selbst, in: Handelsblatt vom 5.9.1997.

[14] Vgl. R. Messal, a.a.O., S. 112.

[15] Vgl. genauer ebenda, S. 109 ff.

[16] Das DIW hält offenbar auch das BIP zu Kaufkraftparitäten für einen geeigneten Indikator, um Finanzbeiträge zu bemessen; vgl. o.V.: Deutsche Debatte..., a.a.O., S. 734. Es ist plausibel, das BIP zu Kaufkraftparitäten als Wohlstandsmaß stets dann heranzuziehen, wenn die relative Förderungswürdigkeit einer Region z. B. im Rahmen der EU-Strukturpolitik festgestellt werden soll. Da bei der Nettozahlerdiskussion die Transferfähigkeit der Zahlerländer im Mittelpunkt steht, ist die Wahl des nominalen BIP gerechtfertigt, auch wenn ein Teil der Rückflüsse durch das BIP nach Kaufkraftparitäten mitbestimmt wird. Vgl. dazu auch D. Strack, H. Helmschrott, S. Schönherr: Internationale Einkommensvergleiche auf der Basis von Kaufkraftparitäten, in: Ifo-Schnelldienst 10/97 (1997), S. 7 ff.

[17] Auch beim britischen Rabattsystem sind die originären Eigenmittel ausgeklammert.

Tabelle 1
Allgemeiner Korrekturmechanismus 1995 auf Basis der Nettoposition mit einer Kappungsgrenze von 0,3/0,4% des BSP

1995	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	GB
BSP in jew. Preisen (Mrd. ECU)	207,2	129	1838,5	89,4	424,4	1171,3	42,5	819,7	14,2	303	171,8	76,2	92	169,1	840,6
in %	3,2	2,0	28,8	1,4	6,6	18,3	0,7	12,8	0,2	4,7	2,7	1,2	1,4	2,6	13,2
BSP-Anteile der Ausgleichspflichtigen in %	5,9	3,6		2,5	12,0	33,1	1,2	23,2	0,4	8,6	4,9	2,2	2,6	4,8	
– in Mill. ECU (soweit nicht anders angegeben) –															
Tats. Zahlungen nach Mitgliedstaaten	2368,9	1601,1	7893,1	4474,1	10863,1	10149,6	2551,7	5799,6	122,8	2344,9	857,8	3246	722,8	721	4531,4
Tats. Eigenmittel ohne GB-Ausgleich	1610,9	967,6	17106,1	805,8	2782,9	9786,4	423,6	4963,7	143,2	2591,4	1484,3	633,7	721,6	1253,2	8041
Nettoposition	758	633,5	-9213	3668,3	8080,2	363,2	2128,1	835,9	-20,4	-246,5	-626,5	2612,3	1.2	-532,2	-3509,6
in % des BSP	0,37	0,49	-0,50	4,10	1,90	0,03	5,01	0,10	-0,14	-0.08	-0,36	3,43	0,00	-0.31	-0,42
Kappungsgrenze (0,4 % des BSP)	828,8	516	7354	357,6	1697,6	4685,2	170	3278,8	56,8	1212	687,2	304,8	368	676,4	3362,4
Kappungsbetrag			1859,0												147,2
Korrekturbetrag = 2/3 des Kappungsbetrags			1239,3												98,1
Korrekturzahlung/ -zufluß	-78,3	-48,7	1239,3	-33,8	-160,3	-442,3	-16,1	-309,8	-5,4	-114,5	-64,9	-28,8	-34,8	-63,9	98,1
Nettoposition nach Korrektur	679,7	584,8	-7973,7	3634,5	7919,9	-79,2	2112,0	526,3	-25,8	-361,0	-691,4	2583,5	-33,6	-596,1	-3411,5
in % des BSP	0,33	0,45	-0,43	4,07	1,87	-0,01	4,97	0,06	-0,18	-0,12	-0,40	3,39	-0.04	-0,35	-0,41
Bisheriger GB-Haushaltsausgleich	-65,8	-41,4	-338,1	-27,1	-135,3	-378,9	-13,2	-263,9	-4,6	-94,5	-56,6	-25,4	-28,8	-53,8	1468,1
Nettoänderung durch neuen Mechanismus	12,5	-7,3	1577,4	-6,7	-25,0	-63,5	-2,9	-45,7	-0,8	-20,0	-8,3	-3,4	-6,0	-10,1	-1370,0
Kappungsgrenze (0,3 % des BSP)	621,6	387	5515,5	268,2	1273,2	3513,9	127,5	2459,1	42,6	909	515,4	228,6	276	507,3	2521,8
Kappungsbetrag			3697,5								111,1			24,9	987,8
Korrekturbetrag = 2/3 des Kappungsbetrags			2465,0								74,1			16.6	658,5
BSP-Anteile der Ausgleichspflichtigen in %	8,2	3,8		2,7	12,6	34,8	1,3	24,3	0,4	9,0		2,3	2,7		
Korrekturzahlung/ -zufluß	-197,8	-123,1	2465,0	-85,3	-405,1	-1118,2	-40,6	-782,5	-13,6	-289,3	74,1	-72,7	-87,8	16,6	658,5
Nettoposition nach Korrektur	560,2	510,4	-6748,0	3583,0	7675,1	-755,0	2087,5	53,4	-34,0	-535,8	-552,4	2539,6	-86,6	-515,6	-2851,1
in % des BSP	0,27	0,40	-0,37	4,01	1,81	-0,6	4,91	0,01	-0,24	-0,18	-0,32	3,33	-0,09	-0,30	-0,34
Nettoänderung durch neuen Mechanismus	132,0	-81,7	2803,1	-58,2	-269,8	-739,3	-27,4	-518,6	-9,0	-194,8	130,7	-47,3	-59,0	70,4	-809,6

Quellen: Statistisches Amt der EG; Europäischer Rechnungshof: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995, Amtsblatt der EG C 340 v. 12. 11. 1996; eigene Berechnungen.

Gebieten, zugunsten derer die Zahlungen getätigt werden (Wirkungsinzidenz), decken[18]. Da sich wirkungsbezogene Verteilungen der Ausgabennutzen praktisch kaum erheben lassen, ist eine Berechnung der Nettopositionen auf die Zahlungsinzidenz angewiesen[19].

Nach dieser Abgrenzung und auf Basis der Ist-Daten ergeben sich für Deutschland einschließlich des britischen Beitragsrabatts Nettozahlungen in Höhe von 9,5 Mrd. ECU (1995) bzw. 7,4 Mrd. ECU (1996), was 0,52% bzw. 0,40% des nationalen BSP entspricht (vgl. Tabellen 1 und 2)[20].

[18] Vgl. o.V.: Deutsche Debatte ...., a.a.O., S. 731. Die Interventionsstellen der Gemeinschaft agieren mit grenzüberschreitender Wirkung.

[19] So geht auch der Europäische Rechnungshof vor.

[20] Prozentuale Abweichungen ergeben sich, weil die Daten in den Tabellen 1 und 2 um den britischen Beitragsrabatt bereinigt sind.

Systematische Einwände

Eine Nettozahlerbetrachtung begegnet allerdings mehreren systematischen Einwänden:

☐ Eine Verknüpfung von Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel, die Nettoposition zu ermitteln, würde logisch dem Äquivalenzprinzip folgen. Dies widerspricht den mit den Strukturausgaben verbundenen Absichten direkt.

☐ Mehrere finanzwirksame Politikbereiche der Gemeinschaft (z. B. Funktionshaushalt der EGKS, Aktivitäten der Europäischen Investitionsbank) werden bei einer auf den Gemeinschaftshaushalt beschränkten Analyse nicht erfaßt.

☐ Indirekte, nicht pekuniäre Vorteile der Gemeinschaftspolitiken (Verhandlungsmacht, Wohlfahrtseffekte der Integration usw.) lassen sich den Mitgliedstaaten nicht im einzelnen zurechnen. Da eine Totalanalyse finanzwirtschaftlicher Beziehungen in der EU ohnedies kaum möglich ist, würde der Einwand aber letztlich dazu führen, daß sich gar kein Transfersaldo – wie auch immer ermittelt – mehr bewerten

Tabelle 2
Allgemeiner Korrekturmechanismus 1996 auf Basis der Nettoposition mit einer Kappungsgrenze von 0,3/0,4% des BSP

1996	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	GB
BSP in jew. Preisen (Mrd. ECU)	210,2	134,1	1836,4	98,8	457,4	1213,6	47,8	943,9	14,7	311,2	173,1	83,2	94,2	188,5	904,1
in %	3,1	2,0	27,4	1,5	6,8	18,1	0,7	14,1	0,2	4,6	2,6	1,2	1,4	2,8	13,5
						– in Mill. ECU (soweit nicht anders angegeben) –									
Tats. Zahlungen nach Mitgliedstaaten	1996,8	1553,3	9872	5039,8	10511,1	11951,1	2970,5	7532,9	83,9	1988,9	1600,4	3680,4	988,4	1204,9	5951,1
Tats. Eigenmittel ohne GB-Ausgleich	1636,8	1018,8	16655,1	903,1	3669,9	10181,7	477	7340,4	136,8	2653,7	1505,4	722,4	754,6	1471,6	8472,3
Nettoposition	360,0	534,5	-6783,1	4136,7	6841,2	1769,4	2493,5	192,5	-52,9	-664,8	95	2958	233,8	-266,7	-2521,2
in % des BSP	0,17	0,40	-0,37	4,19	1,50	0,15	5,22	0,02	-0,36	-0,21	-0,05	3,56	0,25	-0,14	-0,28
Kappungsgrenze (0,4 % des BSP)	840,8	536,4	7345,6	395,2	1829,6	4854,4	191,2	3775,6	58,8	1244,8	692,4	332,8	376,8	754	3616,4
Kappungsbetrag															
Korrekturbetrag = 2/3 des Kappungsbetrags															0,0
Korrekturzahlung/ -zufluß	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nettoposition nach Korrektur	360,0	534,5	-6783,1	4136,7	6841,2	1769,4	2493,5	192,5	-52,9	-664,8	95,0	2958,0	233,8	-266,7	-2521,2
in % des BSP	0,17	0,40	-0,37	4,19	1,50	0,15	5,22	0,02	-0,36	-0,21	-0,05	3,56	-0,25	-0,14	-0,28
Bisheriger GB-Haushaltsausgleich	-120,4	-75,5	-611,7	-54,2	-246,4	-686,5	-26,5	-547,3	-8,1	-172,6	-103,5	-48,2	-55	-102,4	2945,3
Nettoänderung durch neuen Mechanismus	120,4	75,5	611,7	54,2	246,4	686,5	26,5	547,3	8,1	172,6	103,5	48,2	55,0	102,4	-2945,3
Kappungsgrenze (0,3 % des BSP)	630,6	402,3	5509,2	296,4	1372,2	3640,8	143,4	2831,7	44,1	933,6	519,3	249,6	282,6	565,5	2712,3
Kappungsbetrag			1273,9						8,8						
Korrekturbetrag = 2/3 des Kappungsbetrags			849,3						5,9						
BSP-Anteile der Ausgleichspflichtigen in %	4,3	2,8		2,0	9,4	25,0	1,0	19,4		6,4	3,6	1,7	1,9	3,9	18,6
Korrekturzahlung/ -zufluß	-37,0	-23,6	649,3	-17,4	-80,5	-213,6	-8,4	-166,1	5,9	-54,8	-30,5	-14,6	-16,6	-33,2	-159,1
Nettoposition nach Korrektur	323	510,9	-5933,8	4119,3	6760,7	1555,9	2485,1	26,4	-47	-719,6	64,5	2943,4	217,2	-299,9	-2680,3
in % des BSP	0,15	0,38	-0,32	4,17	1,48	-0,13	5,20	0,00	-0,32	-0,23	-0,04	3,54	0,23	-0,16	-0,30
Nettoänderung durch neuen Mechanismus	83,4	51,9	1461,0	36,8	165,9	473,0	18,1	381,2	14,0	117,8	73,0	33,6	38,4	69,2	-3104,4

Quelle: Statistisches Amt der EG; Europäischer Rechnungshof: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996, Amtsblatt der EG C 348 v. 18. 11. 1997; eigene Berechnungen.

ließe[21]. Für Tendenzaussagen sollte es aber genügen, auf Partialsalden zurückzugreifen.

☐ Unternehmen in Nettozahlerländern profitieren von „Rückflüssen" der Strukturfondsmittel in Form von Aufträgen. Dagegen ist einzuwenden, daß einem solchen „Rückfluß" der Strukturfondsmittel dann identifizierbare Lieferungen und Leistungen gegenüberstehen, für die sich der Auftraggeber in einem Wettbewerbsverfahren entschieden hat. Hingegen werden die eingesetzten Strukturfondsmittel alternativen Verwendungszwecken – etwa in den Nettozahlerländern – entzogen.

Auch wenn man der Nettoposition eine Aussagekraft zubilligt, bleibt als systematisches Problem eines operativen Einsatzes, daß sektorale Verteilungsziele (Agrarpolitik) und regionale Entwicklungsziele vom Ziel einer Umverteilungsobergrenze überlagert werden. Dieser Zielkonflikt ließe sich dadurch etwas entschärfen, daß ein Korrekturmechanismus, der an der Nettoposition ansetzt, nur als subsidiäres „Sicherheitsnetz" konzipiert wird[22]. Nötig ist also eine Auslöseschwelle, die so festgelegt wird, daß sie nur im Ausnahmefall Korrekturen zuläßt. Damit wird schon ein wichtiger Unterschied zum bisherigen britischen Beitragsrabatt begründet, der in jedem Fall zwei Drittel des Nettotransfers einnahmeseitig ausgleicht.

Ein Korrekturmodell

Die Tabellen 1 und 2 enthalten die Berechnungsergebnisse für einen allgemeinen Korrekturmechanismus auf Basis der Nettozahlerpositionen für die Jahre 1995 und 1996. Den Berechnungen liegen folgende Annahmen zugrunde:

☐ Ausgleichszahlungen sollen von den nicht durch die Korrektur begünstigten Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihres BSP-Anteils am BSP aller ausgleichspflichtigen Mitgliedstaaten übernommen werden. Wie der britische Korrekturanspruch sollte auch der allgemeine Korrekturmechanismus über die BSP-Eigenmittel, denen die Funktion der Restfinanzierung zukommt, abgewickelt werden.

☐ Die tatsächlichen Nettopositionen werden auf Basis der tatsächlich in die Mitgliedstaaten geflossenen Zahlungen bzw. der von ihnen eingezogenen Eigenmittel nach den Angaben des Europäischen Rechnungshofes berechnet. Die Daten liegen ungefähr ein Jahr nach Ende des jeweiligen Haushaltsjahres vor. Die Korrekturbeträge können daher in den Haushaltsplan des übernächsten auf die Korrekturperiode folgenden Jahres eingehen. Die Korrektur für das Jahr 1996 wäre folglich mit der Aufstellung des Haushaltsplans 1998 wirksam geworden.

☐ Die Zurechenbarkeit der Einnahmen und Ausgaben auf die Mitgliedstaaten folgt den Angaben aus dem Bericht des Rechnungshofes. Diese Vorgehensweise bedeutet, daß die originären Eigenmittel nicht in die Berechnungen eingehen. Auf der Einnahmeseite beschränkt sich die Betrachtung folglich auf die Mehrwertsteuer- und die BSP-Eigenmittel. Auf der Ausgabeseite gelten die Verwaltungsausgaben als nicht zurechenbar, wodurch vor allem Belgien und Luxemburg in eine ungünstigere Position kommen.

☐ Die Daten zur Nettoposition vor Korrektur sind um die Auswirkungen des britischen Beitragsrabatts bereinigt. Diese Vorgehensweise ist die Konsequenz der Absicht, einen allgemeinen Beitragsrabatt an die Stelle eines nur auf Großbritannien zugeschnittenen Systems treten zu lassen.

☐ Eine Kappungsgrenze von 0,3 bzw. 0,4 % des BSP wurde alternativ durchgerechnet[23]. Die diese Grenze übersteigende Nettobelastung wird im Modell mit einem Anteil von zwei Dritteln wieder ausgeglichen. Dieser Satz entspricht dem Ausgleichssatz im bisherigen britischen Beitragsrabattsystem. Wird der Satz auf die Nettobelastung, soweit sie 0,3 bzw. 0,4% des BSP übersteigt, angewandt, ergibt sich der Korrekturbetrag.

Gewinner und Verlierer

Für Deutschland errechnet sich nach diesem Vorschlag auf Basis der für 1995 verfügbaren Zahlen mit einer Kappungsgrenze von 0,4 % des BSP eine Entlastung (in Klammern: Daten bei Kappungsgrenze von 0,3% des BSP) von 1,5 Mrd. ECU (2,8 Mrd. ECU). Großbritannien würde durch den neuen Korrekturmechanismus um knapp 0,1 Mrd. ECU (0,7 Mrd. ECU) entlastet, wäre aber der große Verlierer der neuen Regelung, da der Wegfall des alten Sonderrabatts dazu führt, daß Großbritannien mit fast 1,4 Mrd. ECU (0,8 Mrd. ECU) mehr im Vergleich zum Status quo belastet würde. Unter Einschluß des Wegfalls des britischen Sonderrabatts halten sich die Nettoänderungen für alle anderen Staaten bei einer Kappungsgrenze von 0,4% des BSP in Grenzen (maximal -63,5 Mill. ECU für Frankreich). Merklich werden sie allerdings bei einer Kappungsgrenze von 0,3% des BSP (Netto-

[21] Vgl. R. Messal, a.a.O., S. 123.

[22] In diese Richtung gehen die Vorschläge aus dem BMF; vgl. J. Stark, a.a.O., S. 33.

[23] Die Wahl stützt sich auf bisher bekanntgewordene politische Überlegungen; vgl. z. B. o.V.: Finanzminister..., a.a.O.

änderung für Frankreich: – 0,7 Mrd. ECU, für Italien: –0,5 Mrd. ECU). Durch den allgemeinen Korrekturmechanismus würde die deutsche Nettozahlerposition 1995 von 0,5% auf 0,43% (0,37%) des BSP zurückgehen, diejenige Großbritanniens von 0,42% des BSP auf 0,41% (0,34%).

Ein anderes Ergebnis zeigt sich 1996, da kein Mitgliedstaat die Kappungsgrenze von 0,4% des BSP erreicht hat. Die Nettoänderung würde sich also auf den Wegfall des britischen Rabattsystems beschränken, so daß alle Mitgliedstaaten außer Großbritannien profitierten. Erst bei einer Kappungsgrenze von 0,3% des BSP kommen Deutschland und Luxemburg in den Genuß des allgemeinen Korrekturmechanismus. Die deutsche Entlastung beträgt dann insgesamt knapp 1,5 Mrd. ECU. Ganz schlecht schneidet Großbritannien ab, weil es in diesem Fall genau die Kappungsgrenze erreicht und somit die volle Nettobelastung von 3 Mrd. ECU durch das neue System verkraften müßte. Das Ausklammern der Verwaltungsausgaben erweist sich jedesmal als für das Ergebnis irrelevant, da Belgien kein Nettozahler ist und ein eventueller luxemburgischer Ausgleichsanspruch immer sehr gering ausfallen wird.

Da die Kommission bemüht sein dürfte, den Umfang der Mittel, die im Rahmen eines allgemeinen Korrekturmechanismus fließen werden, niedrig zu halten, ist zu erwarten, daß sie bei der Mittelvergabe im Rahmen ihres Dispositionsspielraums schon während des Haushaltsvollzugs auf eine gleichmäßigere Verteilung der Ausgaben achten wird. Bei einer Kappungsgrenze von 0,4% des BSP bestünden gute Chancen, daß der allgemeine Korrekturmechanismus deshalb nie angewandt zu werden bräuchte. Der Ansatz an der Nettoposition hätte dann indirekt die gewünschte Hebelwirkung entfaltet.

Die Ergebnisse zeigen indes, daß die gewählte Kappungsgrenze das umverteilte Volumen bestimmt und Ergebnisse möglich macht, die eine politische Einigung unwahrscheinlich erscheinen lassen. Um die Einigungschancen zu erhöhen wäre es vorstellbar, den Korrektursatz als Anteil am Kappungsbetrag je nach Pro-Kopf-BSP des betroffenen Mitgliedstaates beispielsweise zwischen 50 und 100% schwanken zu lassen. Jeder Versuch, das System mit einem gleitenden Übergang zu versehen oder das BSP pro Kopf als zusätzlichen Parameter einzuführen, könnte den Mechanismus aber wieder so undurchschaubar machen, wie es das britische Rabattsystem derzeit ist. Außerdem kann kritisiert werden, daß das Modell ein asymmetrisches Äquivalenzprinzip praktiziert: Nur eine ungleichgewichtige Nettozahlerposition wird korrigiert. Es liegt nahe, auch eine Korrektur ungleichgewichtiger Nettoempfängerpositionen zu fordern.

Fazit

Ein Reformansatz, der die Einnahmeseite des Gemeinschaftshaushalts streng nach dem Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit gestaltet, auf der Ausgabeseite das Subsidiaritätsprinzip beachtet und die daraus folgenden Nettosalden akzeptiert, wäre der ökonomisch konsequente Weg. Die Erfolgschancen für eine grundsätzliche Neuordnung des Gemeinschaftshaushaltes nach diesen Kriterien erscheinen – insbesondere auf der durch die Agrarpolitik geprägten Ausgabeseite – gering. De facto wirkt der Gemeinschaftshaushalt ohnehin auch als Umverteilungsmechanismus. Es erscheint von daher legitim, die sich ergebende Verteilung an Leistungsfähigkeitskriterien zu messen und einer „übermäßigen" Nettobelastung einzelner Mitgliedstaaten entgegenzuwirken.

Ein exklusives Rabattsystem nur für einen Mitgliedstaat ist weder im Lichte der derzeitigen Verteilung der Nettofinanzierungslasten noch angesichts der Ost-Erweiterung mehr begründbar. Die Abschaffung des britischen Beitragsrabatts ist daher unabhängig von allen anderen Reformschritten erstrebenswert. Der britische Beitragsrabatt schafft allerdings den Präzedenzfall für einen allgemeinen Korrekturmechanismus, der an der Nettozahlerposition anknüpft.

Um einen permanenten Zielkonflikt und Effizienzverluste zu vermeiden, darf ein solcher Korrekturmechanismus indes nur als „Sicherheitsnetz" konzipiert werden. Dabei sollte man sich stets bewußt bleiben, daß es sich um eine „zweitbeste Lösung" handelt, die eine allenfalls begrenzten Reformierbarkeit der Gemeinschaftspolitiken unterstellt und deshalb eine – nicht systemgerechte – globale Grenze für die Umverteilungsfunktion des Gemeinschaftshaushalts setzt.

Die Briten, die ihre im Vergleich mit der deutschen noch nicht einmal so dramatische Nettozahlerposition schon vor Jahren erfolgreich „wegverhandelt" haben, werden eine spürbare Verschlechterung ihrer Finanzposition aber nicht ohne zähen Widerstand hinnehmen. Die Einstimmigkeitsregel bei finanzpolitischen Entscheidungen macht es zudem unwahrscheinlich, daß selbst eine konsistente „zweitbeste Lösung" ohne Kompensation Großbritanniens an anderer Stelle zustandekommt.