

Dickertmann, Dietrich

Article — Digitized Version

Grundlegende Reform des Finanzierungssystems der EU - EU: Die Nettozahler- und Nettoempfänger-Positionen auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dickertmann, Dietrich (1999) : Grundlegende Reform des Finanzierungssystems der EU - EU: Die Nettozahler- und Nettoempfänger-Positionen auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 2, pp. 77-84

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40388>

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.

Gerechtigkeit der Verteilung der Bruttobeitragslasten erhöhen, für die der Anteil der Mitgliedstaaten am Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft den sinnvollsten Maßstab darstellt. Deutschland wäre hierdurch im Jahr 1997 um einen Beitrag von rund 700 Mill. ECU entlastet worden.

Die Abgeordneten der CDU/CSU im Europäischen Parlament haben sich bereits für eine weitere Alternative ausgesprochen. Danach sollen alle Beihilfen im Agrarbereich von einer nationalen beziehungsweise regionalen Mitfinanzierung abhängig gemacht werden. Dies ist auch aufgrund der Erfahrung sinnvoll, daß Gelder sehr viel sorgfältiger ausgegeben werden, wenn der Empfänger einen Eigenbeitrag zu leisten hat. Da Deutschland höhere Beiträge zu den Agrarhilfen leistet, als an die deutschen Landwirte zurückfließen, würde eine derartige Umfinanzierung den deutschen Steuerzahler per saldo entlasten, ohne das die Höhe der Beihilfen gesenkt werden müßte. Für den Fall eines Mitfinanzierungsanteils von 25%

am gesamten Beihilfevolumen errechnet die Kommission eine Entlastung für Deutschland von rund 700 Mill. Euro im Jahre 1999. Auch für die übrigen stark belasteten Nettozahler ergeben sich Einsparungen.

Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft

Bei den Verhandlungen über den deutschen Nettobeitrag werden allerdings auch die Vorteile zu berücksichtigen sein, welche Deutschland aufgrund seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Union zufließen. Dabei spreche ich nicht über die Friedenssicherung, denn dieser Vorteil kommt allen Mitgliedsländern mit der Union in gleicher Weise zugute. Das Exportland Deutschland hat jedoch auch wirtschaftliche Vorteile aus der Europäischen Union. Nach wie vor haben wir eine positive Handelsbilanz gegenüber den anderen Mitgliedsländern. Zwar wäre Deutschland wohl auch ohne die Europäische Union aufgrund seiner Wirtschaftskraft im Export erfolgreich, man kann jedoch fest-

stellen, daß der Export innerhalb der Europäischen Union in den vergangenen Jahrzehnten stärker gewachsen ist als die Exporte nach Drittländern. Daraus kann man einen „Unionsbonus“ errechnen, der sich auch in einem erhöhten Steueraufkommen in Deutschland niederschlägt.

Beim Stand der Verhandlungen vor dem Regierungswechsel konnte man realistischere davon ausgehen, daß Deutschland eine Verminderung seines Nettobeitrages in der Größenordnung von etwa 4 Mrd. Euro (8 Mrd. DM) erzielen könnte. Allerdings wurden diese Verhandlungen zwar hart in der Sache, aber etwas diplomatischer geführt als die Eingangserklärungen der neuen Bundesregierung zu diesem Thema. Im Interesse Deutschlands und der Europäischen Union ist zu hoffen, daß der Bundesregierung in Berlin der Spagat gelingt, einerseits die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Ergebnis zu führen und gleichzeitig den deutschen Nettobeitrag in dem angestrebten Umfang zurückzuführen.

Dietrich Dickertmann

EU: Die Nettozahler- und Nettoempfänger-Positionen auf dem Prüfstand

Im Dezember des vergangenen Jahres legte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eine Stellungnahme zur „Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft“¹ vor. Darin greift der Beirat eine Frage auf, die seit Mitte der

siebziger Jahre unter dem Kürzel „Zahlmeister Deutschland“ mit wechselnder Intensität diskutiert wird und welche nunmehr angesichts knapper öffentlicher Kassen sowie wachsender Aufgaben im Rahmen der angestrebten Osterweiterung der Europäischen Union dringend einer Antwort

bedarf. Hintergrund der Ausarbeitung ist die von der Bundesre-

¹ Vgl. dazu im einzelnen Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, Stellungnahme vom 18./19. Dezember 1998, Bonn 1998 (hektographierte Fassung; nachfolgend zitiert: Stellungnahme).

gierung während ihrer derzeit laufenden EU-Ratspräsidentschaft angestrebte Verabschiedung der Agenda 2000². Dazu gehört notwendigerweise eine tragfähige Entscheidung über die zukünftige Finanzierung des europäischen Haushalts in Verbindung mit einer „Neuen Finanziellen Vorausschau“ für den Zeitraum der Jahre 2000 bis 2006³.

In seiner Stellungnahme hebt der Wissenschaftliche Beirat zunächst das Konzept der Nettozahler- bzw. Nettoempfänger-Positionen mit den gegenwärtig nachweisbaren Zahlungsströmen auf den Prüfstand. Der Beirat entwickelt zudem Vorschläge für eine Reform der zukünftigen Verteilung der Finanzierungslasten in der Europäischen Union. Die jeweilige Nettoposition wird prinzipiell als Saldo der nationalen Mittelabgaben aus einem EU-Mitgliedsland an den Gemeinschaftshaushalt und der Mittelrückflüsse von dort an den jeweiligen nationalen Haushalt definiert.

Vordergründige Saldenbetrachtung?

Abschwächend dazu wird in der Regel angeführt, daß eine derartige Saldenbetrachtung im Einzelfall nicht als alleiniger Maßstab für die aus der EU-Mitgliedschaft ableitbaren Kosten einerseits und für die daraus resultierenden Nutzen andererseits angesehen werden

könne. Eine solch vordergründige Rechnung erfasse nur Teilleistungen aus der Mitgliedschaft im europäischen Klub; die dadurch geschaffenen „Vorteile eines großen, einheitlichen Wirtschaftsraumes mit den Wohlfahrtseffekten einer intensiveren, internationalen Arbeitsteilung“⁴ würden demgegenüber vernachlässigt. Die rechnerisch nachweisbaren (harten) Fakten der Zahlungsströme wären also um monetär nicht unmittelbar bewertbare (weiche) Sachverhalte zu ergänzen. Derartige Effekte der Union wirken sich letztlich auf die Entwicklung des jeweiligen nationalen Bruttoinlandsprodukts aus, das als ein maßgeblicher Indikator für die Wirtschaftskraft einer Volkswirtschaft angesehen wird. Mittelbar resultieren daraus Rückwirkungen auf die Beitragsleistungen in den nachfolgenden Jahren.

Die Ausgaben des EU-Haushalts gründen im übrigen auf den der Europäischen Union durch Gemeinschaftsbeschluß übertragenen Aufgaben gemäß Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 EG-Vertrag⁵. Der Beirat spricht in diesem Zusammenhang von der Bereitstellung öffentlichen Güter, ohne diese jedoch im einzelnen zu legitimieren. Hierbei handelt es sich um eine Grundsatfrage, die in allokatons- und verteilungs- wie auch in beschäftigungspolitischer Hinsicht nach wie vor umstritten ist. Eine erste Hilfestellung zur Abgrenzung scheint dazu der viel zitierte Art. 5 EG-Vertrag durch die Kennzeichnung des

Subsidiaritätsprinzips unter Einbeziehung des an gleicher Stelle verankerten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit liefern zu können.

Demnach sind – in Adaption der ökonomischen Theorie des Föderalismus – diejenigen Aufgaben auf der EU-Ebene anzusiedeln, welche auf der darunterliegenden nationalen Ebene nicht effizient erfüllt werden können. Damit ist eine endgültige Abklärung der Zuordnung von Aufgaben und Ausgaben aber noch nicht gegeben, wie das beispielsweise die kontrovers angelegten Beurteilungen von politischen Bemühungen um eine „Sozialunion“ oder um einen „Europäischen Beschäftigungspakt“ belegen. Die insoweit abstrakten Vorgaben sind folglich anhand des im EG-Vertrag verankerten Aufgabenspektrums und an den tatsächlichen Ausgaben des EU-Haushalts zu konkretisieren. Dementsprechend sind die diesbezüglichen Statuten des Vertragswerkes zu präzisieren und zu modifizieren.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang zudem der bisher wenig beachtete Art. 3 Abs. 2 EG-Vertrag, wonach „bei allen ... genannten Tätigkeiten die Gemeinschaft darauf hinwirkt, Ungleichheiten zu beseitigen“. Die EU-Kommission verweist dazu ergänzend auf den „mittlerweile zum Acquis communautaire gehörenden Grundsatz, der besagt, daß über die Ausgabenseite des Haushaltsplans Solidarität praktiziert und durch Investitionen effektive Konvergenz angestrebt wird“⁶.

Kennzeichnung der Ausgangslage

Die vorstehend erwähnte Saldo-rechnung wird konkret von der

² Siehe auch Europäische Kommission: Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union, Beilage 5/97 zum Bulletin der Europäischen Union, Luxemburg 1997.

³ Vgl. dazu im einzelnen Europäische Kommission: Die Finanzierung der Europäischen Union – Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Brüssel 1998 (nachfolgend zitiert: Eigenmittelbericht); dies.: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erstellung einer Neuen Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000 – 2006, Kom (98)164 vom 18. März 1998.

⁴ Deutsche Bundesbank: Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988, in: Monatsbericht, Nr. 11/1993, S. 64.

⁵ Konsolidierte Fassung mit den Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997 (CONF/4005/97 ADD 2); siehe zur Aufgabengestaltung zusätzlich auch Europäische Kommission: Mitteilungen der Kommission – Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Luxemburg 1996.

⁶ Eigenmittelbericht, S. i.

Ausgaben- und von der Einnahmenseite des EU-Haushalts determiniert. Dabei spielt das Volumen des Budgets eines jeden Jahres ebenso eine Rolle wie dessen jeweilige strukturelle Zusammensetzung. Der Wissenschaftliche Beirat präsentiert dazu in seiner Stellungnahme eine Fülle von Detailangaben in zweckmäßiger und gut nachvollziehbarer Form. Für die Kennzeichnung der Ausgangslage sei hier auf folgende Zahlen verwiesen: Nach Angaben der EU-Kommission war Deutschland im Jahr 1997 mit rund 10,9 Mrd. ECU (gleich 21,7 Mrd. DM) größter Nettozahler der Gemeinschaft. Umgerechnet ist das ein Betrag von 263 DM je Einwohner. Bei dieser Belastung wird Deutschland nur noch von den Niederlanden mit 289 DM je Einwohner übertroffen, wobei die absolute Belastung mit rund 2,3 Mrd. ECU dort jedoch deutlich niedriger ausfällt. Nachfolgend sind einige ergänzende Anmerkungen zunächst zu den Ansätzen bei den Ausgaben und dann bei den Einnahmen vorzutragen.

Die Gestaltung der Ausgaben ist dahingehend zu prüfen, ob sie insgesamt den funktionalen Anforderungen entspricht, welche aus allokativer Sicht erfüllt werden sollen. Eine Analyse der Ausgaben im einzelnen läßt mitunter den Eindruck entstehen, daß Wirtschaftlichkeitserwägungen hinter verteilungspolitischen Zielsetzungen zurückbleiben. Das gilt in besonderem Maße für die Agrarausgaben, die mit einem Anteil von rund 50% am gesamten EU-Haushalt den größten Ausgabenblock bilden. Zu fragen ist beispielsweise jenseits einer für notwendig erachteten Reform der europäischen Agrarpolitik, ob die Agrarproduktion der Europäischen Union zukünftig nicht stärker an den jeweils gün-

stigsten produktionstechnischen Voraussetzungen ausgerichtet werden kann.

Einbeziehung von Nebenhaushalten

Überdies ist zu untersuchen, ob bei der Bestimmung des Ausgabenvolumens die von der Europäischen Union eingerichteten Nebenhaushalte in hinreichender Weise berücksichtigt worden sind. Der Wissenschaftliche Beirat verweist in diesem Zusammenhang auf die Leistungen der Europäischen Investitionsbank, ohne diesbezügliche Zahlen in seine Berechnungen einzubinden. Darüber hinaus ist beispielgebend auch an den sogenannten Funktionenhaushalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl oder an den Europäischen Entwicklungsfonds zu denken. Da eine Vernachlässigung der Nebenhaushalte zwangsläufig eine entsprechende Verzerrung der ermittelten Saldenergebnisse zur Folge hat, ist eine Konvention über die Einbeziehung von Nebenhaushalten in die Berechnung erforderlich.

Eine derartige Vereinbarung wird allerdings durch den Umstand erschwert, daß die Ausgaben mit Blick auf das Saldenkonzept für den EU-Haushalt wie für zu benennende Nebenhaushalte nach den Ausgabearten zu differenzieren sind: Zuschüsse bzw. Zuweisungen entfalten als Zahlungen à fonds perdu grundsätzlich eine andere Wirkung als Darlehen. Letztere werden üblicherweise nur mit zugehörigen Verpflichtungen zur Schuldendienstleistung seitens der Zahlungsempfänger gewährt. Diese Leistungsart ist beispielsweise für die Europäische Investitionsbank bestimmend; aber auch über den EU-Haushalt werden entsprechende Mittel im Rahmen

einer beachtenswerten Schulden- und Darlehenstätigkeit bereitgestellt⁷. Dem Zahlungsempfänger können insoweit nur die mit der Kreditgewährung einhergehenden subventionswerten Vorteile zugerechnet werden⁸. Dafür sind demzufolge vereinfachende Berechnungsregelungen zu vereinbaren, zumal für den EU-Haushalt beabsichtigt wird, zukünftig in einem erhöhten Umfang zinsgünstige Darlehen statt Zuschüssen bereitzustellen.

Einnahmequellen

Bezüglich der Einnahmen ist vorzuschicken, daß diese – von vergleichsweise unbedeutenden Ausnahmen abgesehen – einer Deckelung unterliegen. Das maximale Einnahmenvolumen ist derzeit auf 1,27% des Bruttonettoprodukts (BSP) in der Europäischen Union begrenzt; dieser Spielraum wird gegenwärtig zu 1,07% ausgenutzt. Genereller Ausgangspunkt für die Einnahmen ist die Vorgabe, daß die Beitragsgestaltung offenbar nicht an weiterführenden Ausgleichszielen ausgerichtet sein soll. Die Wirklichkeit weicht davon jedoch in Teilbereichen ab: Neben dem Zahlungsrabatt zugunsten von Großbritannien wurden diesbezügliche Ausnahmen auch für Griechenland, Irland, Portugal und Spanien konzidiert.

Der EU-Haushalt wird aus drei Einnahmequellen gespeist, mit denen rund 99% der Gesamt-

⁷ Siehe dazu Europäische Kommission: Finanzbericht 1997, Luxemburg 1998, S. 60 ff. und S. 99 ff.

⁸ Vgl. D. Dickertmann, S. Gelbhaar: Die Europäische Investitionsbank – Öffentliche Kreditwirtschaft im Schatten des Europäischen Haushalts, Arbeitspapier 51 der Studienschwerpunkte Finanzwissenschaft, Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Wirtschaftsprüfung und Controlling im Fachbereich IV der Universität Trier, Trier 1998, S. 42 ff.

einnahmen abgedeckt werden⁹. Die Zölle und Agrarabschöpfungen sind – nach Abzug einer zehnprozentigen Bearbeitungsprovision zugunsten der jeweils erhebenden nationalen Behörden – dem EU-Haushalt originär zugewiesen und gewinnen so den Charakter tatsächlicher Eigenmittel. Ob der genannte Ausgleich für örtlich anfallende Kosten als Anreiz ausreicht, die zugehörigen Einnahmen mit der gebotenen Konsequenz bei den Abgabepflichtigen zu erheben, hat der Europäische Rechnungshof jüngst in Frage gestellt.

Eine derartige Zuordnung der Mittel gründet im übrigen auf der Erkenntnis, daß dabei einerseits eine regionale Aufkommenskonzentration des Zahlungseingangs zu registrieren ist, während die Belastungsinzidenz andererseits räumlich diffus verteilt ist (sog. genannter Rotterdam-Antwerpen-Effekt). Demgemäß geht der Wissenschaftliche Beirat davon aus, daß diese Einnahmen aus der Nettoverrechnung herauszunehmen sind. Diese Überlegung hat weitergehende Konsequenzen – unter anderem bei der Zuweisung von staatlichen Einnahmen aus der Geldversorgung der Gemeinschaft, wie unten noch darzulegen ist.

Mehrwertsteuer- und BSP-Eigenmittel

Überdies werden von den nationalen Haushalten sogenannte Mehrwertsteuer(MWSt)-Eigenmittel unter Verwendung einer harmonisierten Bemessungsgrundlage und unter Ansatz von fallenden Prozentsätzen (bis zum Jahr

⁹ Für den EU-Haushalt ist eine Schuldenfinanzierung gemäß Art. 269 EG-Vertrag generell ausgeschlossen. Abweichend von dieser Grundregel basiert jedoch – wie bereits erwähnt – eine umfangreiche Darlehenstätigkeit der Europäischen Union auf Anleiheemissionen.

1999) abgeführt. Die zugehörige Beschlußlage basiert auf der Erkenntnis, daß diese Art der Eigenmittelausstattung mit einer regressiven Verteilungswirkung verbunden ist und deswegen zukünftig zurückzuführen sein wird. Dieser Beurteilung schließt sich der Wissenschaftliche Beirat an, wobei ergänzend darauf hinzuweisen ist, daß auch für diesen Fall eine Anwendung der Gesetznormen bei der Durchsetzung der Umsatzbesteuerung nicht durchgängig praktiziert wird. Dies kritisiert wiederum der Europäische Rechnungshof dahingehend, daß dem EU-Haushalt entsprechende Mittel in beträchtlicher Höhe vorzuenthalten werden, was die vorgelegte Nettoverrechnung naturgemäß verzerrt.

Wird der Rückführung der MWSt-Eigenmittel in der erwähnten Absicht zukünftig entsprochen, dann erfährt zwangsläufig die Abführung der sogenannte Bruttosozialprodukt (BSP)-Eigenmittel eine entsprechende Aufwertung. Mit dem Bruttosozialprodukt als Bemessungsgrundlage für die Mittelzuweisung – so die Zielsetzung – wird eine Anbindung an die Wirtschaftskraft der einzelnen EU-Mitgliedsländer gesucht. Zur Sicherung einer derartigen Regelung ist es allerdings erforderlich, die dafür notwendigen statistischen Erhebungen mit einer gleichbleibenden und einheitlichen Anwendung umzusetzen. Zu fragen ist überdies, wie die unterschiedlichen Einstellungen und Reaktionen hinsichtlich der vor Ort anzutreffenden Schattenwirtschaft seitens der zuständigen Regierungsstellen in den einzelnen Mitgliedsländern zu bewerten sind. Diesbezügliche Divergenzen ha-

¹⁰ Vgl. Entschließung des Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997, ABl. Nr. C 236 vom 2.8.1997, S. 1.

ben entsprechende Belastungsunterschiede zur Folge.

Eine hier unter Umständen zu beklagende Tendenz, das eigene, nationale Bruttosozialprodukt zur Minderung der Abführungslast an BSP-Eigenmitteln herunterzurechnen, steht im Zielkonflikt mit den Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin gemäß Art. 104 Abs. 2 EG-Vertrag in Verbindung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt¹⁰. Danach darf im Grenzfall – bei ansonsten ausgeglichen zu gestaltenden nationalen Haushaltsplänen – die Nettoneuverschuldung nicht mehr als 3% und der Schuldenstand nicht mehr als 60% des Bruttoinlandsprodukts ausmachen. Um diese Grenzen nicht zu überschreiten, kommt es insoweit darauf an, das Sozialprodukt hochzurechnen (Scherenwirkung)¹¹. Der statistische Gestaltungsspielraum hinsichtlich der diesbezüglichen Angaben wird sich im Regelfall auf die genannte 3%-Marge konzentrieren.

„Monetäre“ Eigenmittel?

Ergänzend dazu wäre mit Blick auf die zukünftige Finanzierung des EU-Haushalts – worauf der Wissenschaftliche Beirat jedoch nicht eingeht – zu prüfen, wie mit dem sogenannten Münzgewinn aus dem Münzregal und mit dem Gewinn der Europäischen Zentralbank (EZB) zu verfahren ist. Gegenwärtig verfügen die Mitgliedstaaten des „Eurosystems“ gemäß Art. 106 Abs. 2 EG-Vertrag unter Wahrung eines Genehmigungsverhalts seitens der Europäischen

¹¹ Entsprechende (offizielle) Ansätze dafür sind bereits aufzuzeigen: So werden „Elemente der Schattenwirtschaft“ in die Berechnung des Bruttoinlandsprodukts an dieser Stelle einbezogen; zudem sollen die Regeln zur Ermittlung des Wertschöpfungsbeitrags von Finanzdienstleistungen dahingehend geändert werden, daß sich die jeweiligen Beträge des Bruttoinlandsprodukts deutlich erhöhen.

Zentralbank über das Recht zur Ausgabe von Euro-Münzen. Zudem werden die Gewinnausschüttungen der Bank auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 4 EG-Vertrag in Verbindung mit deren Satzung¹² über die beteiligten Notenbanken an die nationalen Haushalte transferiert.

Zwar sind derzeit (noch) nicht alle EU-Mitgliedsländer zugleich auch Teilnehmer am „Eurosystem“; aber eine diesbezügliche Änderung der vertraglichen Bestimmungen zu gegebener Zeit ist vorstellbar, wenn eine entsprechende Identität in der Mitgliedschaft hergestellt sein wird. Bei einer solchen Konstellation bietet es sich an, die genannten Einnahmen an den EU-Haushalt zu überweisen – in Analogie zu den dafür maßgeblichen Vorgaben des deutschen Münzgesetzes und des Bundesbankgesetzes. Da die Währungshoheit durch die Einrichtung eines Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen wurde, ist es nur konsequent, auch die Ertrags- hoheit aus der Münzprägung und den Gewinn der Europäischen Zentralbank dem EU-Haushalt zu überlassen. Zudem ist die Lastverteilung des Zentralbankgewinns von ähnlich diffuser Wirkung wie diejenige bei den Zöllen.

Anzumerken ist, daß es sich bei einer solchen Änderung „monetärer“ Einkünfte insoweit um zusätzliche Einnahmen des EU-Haushalts handelt, denen zwangsläufig entsprechende Mindereinnahmen auf der jeweiligen nationalen Ebene gegenüberstehen. Wird die Gesamtdeckelung der Einnahmen

beibehalten und dabei eine gleiche Auslastung wie zuvor unterstellt, sind allerdings auch geringere Eigenmitteln an den EU-Haushalt abzuführen. Das entlastet dann anteilig die nationalen Haushalte. Ein solches Vorhaben kann jedoch nur als Element eines umfassendes Reformkonzeptes bezüglich der Finanzierung des europäischen Haushalts gelten.

Wirkungen auf die nationalen Budgets

Dazu ist generell zu prüfen, ob die vom EU-Haushalt ausgehenden Verteilungswirkungen vornehmlich über die Einnahmenseite und/oder über die Ausgabenseite erreicht werden sollen. Die EU-Kommission tendiert – wie oben berichtet – hinsichtlich dieser Grundsatzentscheidung offenbar dazu, die Einnahmenseite gleichsam „neutral“ zu gestalten und die Wirkungskomponenten auf die Ausgabenseite des Budgets zu konzentrieren. Damit soll einerseits erreicht werden, daß die Interessengegensätze zwischen den EU-Mitgliedstaaten prinzipiell auf nur eine Etatseite beschränkt bleiben und dort ausgetragen werden. Im Sinne einer besseren Transparenz hinsichtlich der Sachlage auf der EU-Ebene scheint diese Vorstellung zweckmäßig zu sein.

Zu beachten ist aus nationaler Sicht dabei jedoch zweierlei: Belastungen oder Vergünstigungen auf der Einnahmenseite wirken sich direkt auf die nationalen Budgets aus. Demgegenüber werden entsprechende Maßnahmen auf der Ausgabenseite des nationalen Haushalts allenfalls mittelbar spürbar. Die aus dieser Konstellation ableitbaren Konflikte, die sich aufgrund unterschiedlicher Freiheitsgrade bei der Mittel-disposition ergeben, sind im einzelnen an anderer Stelle zu disku-

tieren. Die Vorgehensweise der EU-Kommission setzt jedenfalls Entscheidung darüber voraus, daß für die Einnahmenerhebung ein „neutrales“ Kriterium zur Bemessung der nationalen Wirtschaftskraft gefunden wird – ausgedrückt beispielsweise durch die Indikatoren „Bruttoinlandsprodukt“ oder „Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner“. Der Wissenschaftliche Beirat präferiert hier eine Finanzierung nach dem angestrebten Zweck auf der Grundlage des „Prinzips der regionalen Äquivalenz“, wodurch eine Umverteilung zwischen den EU-Mitgliedsländern in starkem Maße begrenzt werden soll¹³.

Für die Ausgabenseite müßte eine einvernehmliche Verständigung über die Auswahl entsprechender Leistungs- und Versorgungsindikatoren (Strom- und Bestandsgrößen) herbeigeführt werden, mit denen die Notwendigkeit und das jeweilige Ausmaß einer Einbeziehung von Korrekturmaßnahmen zugunsten einzelner Mitgliedsländer in die Ausgabenpolitik des EU-Haushalts begründet werden kann. Über solche grundlegenden Vereinbarungen hinaus sind Entscheidungen über die Methoden der Erfassung, Messung und Kontrolle zugehöriger Daten und Angaben geboten. Denn eine Verständigung auf eine europäische Nachweis- und Betriebskultur bei statistischen Erhebungen und bei der Überwachung von umgesetzten Maßnahmen muß dabei vorausgesetzt werden.

Die dazu bisher schon eingebrachte zweckdienliche Arbeit des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) wird damit keineswegs in Frage gestellt – das Gegenteil ist der Fall: Diesbezügliche Bemühungen sind

¹² Vgl. Art. 32 und Art. 33.1 b) des Protokolls (Nr. 3) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank zum Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, BGBl. II, S. 1253.

¹³ Vgl. Stellungnahme, S. 16 ff. (Ziffern 24 bis 26) und S. 25 (Ziffer 37).

zu verstärken; wenn nach wie vor bestehende Unterschiede in der Aufnahme maßgeblicher Sachverhalte für die Berechnungen vermieden werden sollen, die bisher erhebliche politische Divergenzen bei der Beurteilung des jeweiligen nationalen und europäischen Finanzgebarens zur Folge haben.

Reformvorschläge der Kommission

Für die erforderlichen Veränderungen der EU-Finzen und der Saldenmechanik werden nun unterschiedliche Reformvorschläge erörtert. Die EU-Kommission prüft vier Lösungsansätze, welche der Wissenschaftliche Beirat bei seinen Überlegungen zwar berücksichtigt, ohne sie jedoch alle im Detail durchzurechnen: Beim Substitutionsmodell geht es vornehmlich – wie oben bereits angedeutet – um die Abschaffung oder doch zumindest um die Verringerung des britischen Rabatts und um den Ersatz der MWSt-Eigenmittel durch die BSP-Eigenmittel. Betroffen ist hiervon allein die Einnahmenseite des EU-Budgets; die durch die bestehenden Finanzierungsregelungen hervorgerufenen Verteilungswirkungen würden insoweit aufgelöst.

Das Kofinanzierungsmodell basiert auf der Vorstellung, daß der bisher gegebene hohe agrarpolitische Anteil am EU-Ausgabenvolumen zurückgenommen wird. Demnach würden die Voraussetzungen für die Art und den Umfang von entsprechenden Unterstützungsmaßnahmen wie zuvor auf der EU-Ebene festgelegt, während deren Finanzierung aufgrund einer Renationalisierung von Ausgaben zumindest teilweise (zum Beispiel mit einem Anteil von 25%) von den jeweiligen nationalen Haushalten zu tragen wäre. Dadurch würden diejenigen Länder

stärker belastet, welche – wie Frankreich – bisher besonders hohe Agrarhilfen erhalten haben, während andere Länder – wie Deutschland – entlastet werden, welche daraus vergleichsweise wenig Nutzen ziehen können.

Beim Kappungsmodell dient die Nettozahlerposition selbst als Ausgangspunkt einer Korrekturrechnung. Der ursprünglich ermittelte Nettosaldo wird hierbei auf einen „zumutbaren“ Betrag begrenzt. Ab einer Belastungsgrenze in Höhe von beispielsweise 0,3 oder 0,4% des Bruttoinlandsprodukts würde eine darüber hinausgehende Belastung eines einzelnen EU-Mitgliedslandes um einen bestimmten Prozentsatz (beispielsweise um 66%) gekappt. Der danach verbleibende Finanzierungsrest ist danach auf die anderen Mitgliedsländer nach einem gesonderten Schlüssel zu verteilen.

Spanien (unterstützt von Griechenland und Portugal) präferiert das Progressionsmodell, wonach sich die Solidarität der Europäischen Union auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts spiegelt. Demgemäß sollen die BSP-Eigenmittel einer progressiv angelegten Lastenverteilung unterliegen. Dieses Modell wird im Eigenmittelbericht der EU-Kommission ebenso abgelehnt wie in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats.

Einbeziehung der Stimmengewichte

Der Beirat bezieht einen Teil dieser Reformvorstellungen in sein Lösungskonzept mit ein. Unter der Voraussetzung einer generellen Effizienzverbesserung beim Einsatz und bei der Bewirtschaftung der EU-Mittel geht es ihm um eine Stärkung der BSP-Eigenmittel und um die Einbeziehung der Kofinanzierung (Selbstbeteiligung).

Ergänzend dazu führt er ein Element in das zukünftige Finanzierungs-konzept ein, das sich kritisch mit der gegenwärtig praktizierten Stimmenverteilung im EU-Ministerrat auseinandersetzt und deswegen dafür einen Änderungsbedarf konstatiert.

Der Beirat geht von dem Tatbestand aus, daß die Stimmengewichte im Ministerrat nicht nach den Bevölkerungsrelationen innerhalb der Europäischen Union verteilt sind – mit der Folge, daß die „großen“ Länder gegenüber den „kleinen Ländern“ unterrepräsentiert sind. Um die dadurch entstehenden Verzerrungen bei den Haushaltsentscheidungen zu korrigieren, plädiert der Beirat dafür, daß neben dem Bruttosozialprodukt auch die Stimmenanteile im Ministerrat (nicht jedoch die Bevölkerungsanteile) in eine entsprechende Schlüsselrechnung einbezogen werden. Er schlägt für sein Stimmenmodell eine Gewichtung von 80 zu 20 vor¹⁴.

Eine derartige Schlüsselgröße ist, worauf der Beirat allerdings nicht rekurriert, dem EG-Vertragswerk an anderer Stelle durchaus geläufig – wenngleich mit einem anderen Akzent. So werden die Anteile der nationalen Zentralbanken am Kapital (und an den übertragenen Währungsreserven) der Europäischen Zentralbank nach der Summe von zwei Prozentsätzen bestimmt – nämlich zu „50% des Anteils des jeweiligen Mitgliedstaats an der Bevölkerung der Gemeinschaft im vorletzten Jahr vor der Errichtung des ESZB“ und zu „50% des Anteils des jeweiligen Mitgliedstaats am Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft zu Marktpreisen in den fünf

¹⁴ Siehe dazu auch C. B. Blankart: EU-Beiträge stärker an die Stimmengewichte im Rat binden, in: Handelsblatt, Nr. 13/20.1.1999, S. 2.

Jahren vor dem vorletzten Jahr vor der Errichtung des ESZB¹⁵. Für diese Relation gibt es eine Anpassungsklausel nach einem Zeitraum von jeweils fünf Jahren, um einer Veränderung der Datenlage im Laufe der Zeit gerecht zu werden.

Mittelbar wird durch eine solche Rechnung hier wie dort die bisher gefundene Aufteilung der Stimmenverhältnisse für den EU-Ministerrat in Frage gestellt bzw. modifiziert. Die Rationalität derartig unterschiedlich angelegter Schlüsselssysteme im gleichen Kontext müßte vor einer Realisierung des Beiratsvorschlages noch ergründet werden. Zudem bleibt zu fragen, ob es unter diesen Umständen nicht besser wäre, von vornherein nach neuen Schlüsseln für die Stimmenverteilung in den europäischen Entscheidungsgremien zu suchen. Eine solche Lösung wird – ein Fortschreiten der Europäischen Union vorausgesetzt – auch für das Europäische Parlament zu prüfen sein.

Zu berücksichtigen ist bei alledem, daß die Neudefinition der Zahler- und Empfängerpositionen für den EU-Haushalt finanzwirtschaftlich und politisch brisante Anforderungen an die Entscheidungsträger stellt, welche unter dem Zeitdruck einer einzigen Ratspräsidentschaft nur schwer zu erfüllen sein werden, zumal dann nicht, wenn diese mit rigorosen

politischen Forderungen gegenüber den Vertragspartnern garniert wird. Festzustellen bleibt, daß politische Kompromißlösungen unumgänglich sein werden, um Fortschritte in dieser zentralen finanzwirtschaftlichen Frage zu erzielen.

Suche nach „fairer“ Lastenverteilung

Da es eine „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in der europäischen Union – eine darauf bezogene Ausrichtung des EU-Haushalts wird vom Beirat ausdrücklich abgelehnt¹⁶ – naturgemäß nicht gibt und in absehbarer Zeit auch nicht geben wird, dient der EU-Haushalt diesem Zweck einer Angleichung jedoch in dem oben zitierten Sinne. Die derzeitige Saldenbetrachtung bzw. die dazu vorgetragenen Reformvorschläge bringen insofern einen bisher nicht ausdiskutierten und deswegen weitgehend ungeregelt gebliebenen Verteilungskonflikt auf der EU-Ebene jenseits aller allokativen politischen Aufgaben auf den „Punkt“. Eine Verständigung über einen europäischen Finanzausgleich im politischen Raum wird insofern kaum zu umgehen sein¹⁷.

Es ist jedenfalls widersinnig, erwarten zu wollen, daß jedes einzelne Mitgliedsland soviel aus der europäischen Kasse herausholen kann wie es dort einzahlt – ganz abgesehen davon, daß für die Verwaltung der europäischen Union beispielsweise im Jahr 1997 ein

Betrag von rund 4,3 Mrd. ECU oder ein Anteil von rund 5,2% der Gesamtausgaben des EU-Haushalts verbraucht worden ist. Deswegen geht es bei dieser Frage für die einzelnen Mitgliedsländer um die jeweiligen Leistungsrelationen innerhalb des Gesamtgefüges. Dieses wird zum einen durch die Gestaltung der Einnahmenkompetenzen und zum anderen durch die Festlegung des Ausgabenansätze der jährlichen EU-Haushalte determiniert.

Was letztlich als eine „faire Lastenverteilung“ zu verstehen ist und von den nationalen Haushalten zu tragen sein wird, darf mit Spannung erwartet werden. Zu hoffen bleibt, daß dabei eine vergleichsweise einfache, vom Bürger noch zu überschauende Lösung zustande kommt. Das mindert nicht nur das diesbezügliche Konfliktpotential zwischen den EU-Mitgliedsländern, sondern ist auch für die Akzeptanz der Europäischen Union seitens der Bevölkerung dringend geboten, wenn beispielsweise an die erwähnten Belastungen wegen der angestrebten Osterweiterung gedacht wird¹⁸. Ob die politischen Entscheidungsträger jedoch in der Lage sind, einem solchen Anspruch zu genügen, kann mit Blick auf die „europäischen Verhältnisse“ gegenwärtig bezweifelt werden. Die Beteiligung der Bürger bei der am 13. Juni anstehenden Wahl zum Europäischen Parlament wird für deren Befinden einen ersten Anhaltspunkt liefern.

¹⁵ Vgl. dazu Art. 29 und Art. 30 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank i. V. m. Art. 107 Abs. 4 EG-Vertrag. Im übrigen wird nach diesem Schlüssel derzeit auch die bereits erwähnte Gewinnverteilung der EZB vorgenommen. Da unter dem Euro-Statut die Deutsche Bundesbank (als Kapitaleignerin) für Deutschland anteilig einen vergleichbar kleineren Gewinn erhalten wird als *ceteris paribus* selbst unter dem DM-Statut erzielen würde, könnte diese Gewinnminderung bei der Weiterleitung der Ausschüttung an den Bundeshaushalt zumindest teilweise und mittelbar zugunsten des Bundes vermieden werden, wenn der oben bereits vorgetragenen Überlegung gefolgt wird, den EZB-Gewinn direkt dem EU-Haushalt zuzuführen.

¹⁶ Vgl. Stellungnahme, S. 31 (Ziffer 48).

¹⁷ Siehe dazu u. a. F. Walther: *Europäischer Finanzausgleich*, Berlin 1996; M. Kraff: *Der Finanzausgleich in der Europäischen Union – Theorie, Praxis und Perspektiven*, Bonn 1997; A. Oberhauser (Hrsg.): *Fiskalföderalismus in Europa*, Berlin 1997; sowie R. Caesar: *Wirtschafts- und Währungsunion und innereuropäischer Finanzausgleich*, in: R. Caesar, H.-E. Scharrer (Hrsg.): *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Regionale und globale Herausforderungen*, Bonn 1998, S. 124 ff.

¹⁸ Der Vorschlag von W. Maennig: Wer zum Klub der Europäer gehören will, soll Eintritt zahlen, in: *Handelsblatt*, Nr. 75 /18./19.4.1997, S. 2, die Beitrittsländer – ähnlich wie bei einem Golf- oder Tennisklub – für institutionelle Vorleistungen mit einem Eintrittsgeld zu belasten oder die Zugangsberechtigung meistbietend zu versteigern, mag durch theoretischen Charme überzeugen, ist aber politisch nicht durchsetzbar, wenn von einem kleinen Beitrag mit Symbolcharakter einmal abgesehen wird.