

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Agenda 2000

Die Finanzierung der Europäischen Union

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das Funktionieren des
Eigenmittelsystems

KOM(98) 560 endg.; Ratsdok. 11666/98

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 21. Oktober 1998 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 8. Oktober 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 779/93 = AE-Nr. 933066.

Zusammenfassung

In diesem Bericht wird das Funktionieren des EU-Eigenmittelsystems bilanziert. Dabei wird auch eingegangen auf potentielle neue Eigenmittelquellen, die mögliche Anwendung eines festen Mehrwertsteuerabzugsatzes, den Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs sowie auf die von mehreren Mitgliedstaaten aufgeworfene Frage der Beitragsgerechtigkeit.

Das EU-**Eigenmittelsystem** ist seit seiner Einführung erheblich weiterentwickelt worden. Die mit den Eigenmittelbeschlüssen von 1988 und 1994 vorgenommenen Änderungen bewirkten eine gerechtere Verteilung der Bruttofinanzierungslast auf die Mitgliedstaaten, deren Beiträge stärker in Relation zu ihren jeweiligen Anteilen am EU-BSP gebracht wurden. Diese Verbesserung erfolgte in erster Linie aufgrund des zunehmenden Gewichts des BSP am Gesamtvolumen der Haushaltsbeiträge. Auch hat sich das derzeitige System insofern bewährt, als es genügend Mittel zur Finanzierung der EU-Ausgaben generiert. Gleichwohl weist es mindestens zwei Schwachstellen auf. Die zunehmende Abhängigkeit von Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten verhinderte eine effektive finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit der EU. Verschiedene Eingriffe in das Beitragssystem, darunter der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs, haben zu einem Mangel an Transparenz in den Haushaltsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU geführt.

Eine Reform des gegenwärtigen EU-Finanzierungssystems könnte an zwei Punkten ansetzen. Denkbar wäre zum einen eine Erweiterung der Besteuerungsgrundlage und die Erschließung neuer Eigenmittel für die Union oder aber eine Vereinfachung der derzeitigen Beitragsregelung. Im Rahmen der ersten Option werden in dem Bericht mehrere potentielle **neue Eigenmittelquellen** genannt, von denen sich allerdings nur eine mittelfristig realisieren ließe. Es wäre dies eine modifizierte Mehrwertsteuer-Einnahme, die allerdings das Kriterium der Steuergerechtigkeit nicht voll erfüllt. Bei der zweiten Option könnten die derzeitigen Mehrwertsteuer-Eigenmittel oder auch die sogenannten traditionellen Eigenmittel (TEM, d.h. im wesentlichen Zölle und Agrarabschöpfungen) durch Beiträge auf der Grundlage des BSP ersetzt werden. In diesem Zusammenhang hat Spanien mit Unterstützung Griechenlands und Portugals die Einführung eines **Progressivelements** in das System vorgeschlagen das, wenn auch modifiziert, mehr am BSP der Mitgliedstaaten ausgerichtet ist. Obwohl eine Beitragsprogression auf den ersten Blick attraktiv erscheint, steht sie im Widerspruch zu dem mittlerweile zum Acquis communautaire gehörenden Grundsatz, der besagt, daß über die Ausgabenseite des Haushaltsplans Solidarität praktiziert und durch Investitionen effektive Konvergenz angestrebt wird.

Obwohl die Bestimmung der Relevanz und die Quantifizierung von Haushalts(d.h. Netto)-Salden konzeptionelle und technische Schwierigkeiten aufwirft, ist die Frage der **Finanzierungsungleichgewichte** erneut in die Haushaltsdebatte getragen worden.

Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden haben darauf hingewiesen, daß sie ihre Finanzierungslasten als übermäßig im Sinne der Fontainebleau-Vereinbarung betrachten.

In diesem Bericht, der gemäß dem Eigenmittelbeschluß von 1994 vorgelegt wird, werden der *Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs* und seine Finanzierungslast überprüft. Dazu wird festgestellt, daß sich die Gegebenheiten, die für die Einführung des Korrekturmechanismus maßgebend waren, seit der ersten Hälfte der 80iger Jahre beträchtlich geändert haben. Das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs ist nicht mehr einzigartig, da inzwischen auch mehrere andere Mitgliedstaaten ähnliche Haushaltsungleichgewichte aufweisen. Der relative Wohlstand des Vereinigten Königreichs wird nach der Erweiterung deutlich über dem Unionsdurchschnitt liegen. Während der in Fontainebleau beschlossene Mechanismus in erster Linie den geringen Anteil des Vereinigten Königreichs an den Agrarausgaben ausgleichen sollte, erwachsen ihm daraus nunmehr Vorteile in allen Ausgabenbereichen. Bliebe der Korrekturmechanismus unverändert, so würde das Vereinigte Königreich nur ein Drittel von dem zahlen, was es sonst an der künftigen erweiterungsbedingten Finanzierungslast anteilig tragen müßte. Indes, trotz des Korrekturmechanismus ist das Vereinigte Königreich immer noch ein größerer Nettobeitragszahler als andere Mitgliedstaaten mit einer höheren Zahlungskapazität.

Für die in den letzten Jahren zunehmenden *Haushaltsungleichgewichte Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens* waren erwartungsgemäß mehrere Faktoren maßgebend. In den kommenden Jahren dürften sich diese Ungleichgewichte - bezogen auf das BSP - unter dem Einfluß der bevorstehenden Erweiterung und der geplanten Reform bestimmter Politikbereiche leicht ändern, etwas ausgeprägter aber im Falle der Niederlande. So wird sich die Haushaltsposition eines jeden Mitgliedstaats der Fünfzehnerunion erweiterungsbedingt um etwa durchschnittlich 0,15 % des BSP verschlechtern; Ausgleichsforderungen sollten dadurch nicht entstehen. Die Auswirkungen der Reformen können erst nach Abschluß der Verhandlungen genau beziffert werden. Indessen dürfte die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik keine wesentliche Änderung der Finanzierungssalden der genannten Mitgliedstaaten mit sich bringen; eine Ausnahme bilden die Niederlande, für die sich eher buchmäßige denn substantielle Auswirkungen ergeben dürften. Noch schwieriger ist es, die Auswirkungen der strukturpolitischen Reformen auf die Haushaltssalden zu bestimmen. Feststeht indessen, daß eine Verringerung der strukturpolitischen Ausgaben in der Fünfzehnerunion zu einer Beitragssenkung und damit zu einer relativen Verbesserung der Haushaltsposition dieser Mitgliedstaaten führt, und zwar auch dann, wenn die strukturpolitischen Ausgaben auf weniger wohlhabende Regionen konzentriert werden.

Sollte ein politischer Konsens über die Notwendigkeit einer Regelung dieser Ungleichgewichte erzielt werden, so bieten sich drei Handlungslinien an. Eine Möglichkeit auf der *Einnahmenseite* wäre, das Eigenmittelsystem transparenter - d.h. ohne Ad-hoc-Regelungen, und gerechter - d.h. ohne die verbleibenden Regressivelemente - zu gestalten. Dies würde die Reduzierung oder sogar ein "phasing out" des bestehenden

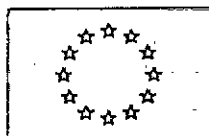
Korrekturmechanismus bedeuten, der an Relevanz einbüßen würde, wenn eine die Ausgabenseite betreffende Option gewählt und/oder die teilweise oder vollständige Ersetzung anderer Einnahmen zugunsten der BSP-Einnahme realisiert würde.

Ein anderer mit den Fontainebleau-Schlußfolgerungen konsistenter Lösungsansatz bestünde darin, Korrekturen auf der *Ausgabenseite* des Haushalts vorzunehmen. Im Bericht wird erwogen, die Ausgaben für Einkommensbeihilfen an Landwirte teilweise zu erstatten. So besteht die Möglichkeit, die Direktbeihilfen nur anteilig (75%) von der EU zurückzuerstatten, ohne daß dadurch weder der Gemeinschaftscharakter der GAP noch die Gesamtbeihilfen für die Landwirtschaft in Frage gestellt werden. Die Voraussetzungen für die Zahlungen blieben weiterhin Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik und würden weiterhin von der EU beschlossen. Dieser Ansatz käme denjenigen Mitgliedstaaten zugute, deren Finanzierungsanteil ihren Anteil an den Direktbeihilfen übersteigt, im umgekehrten Fall würden die betreffenden Mitgliedstaaten schlechter stehen. Dies würde aber auch eine Kürzung der Agrarleitlinie und vielleicht auch eine Senkung der Eigenmittelobergrenze ermöglichen.

Schließlich könnte ein *allgemeiner Korrekturmechanismus* erwogen werden. Würde indessen der derzeitige Mechanismus unmittelbar auf alle Mitgliedstaaten mit negativer Haushaltsposition ausgedehnt, nähme die Umverteilung der Ressourcen extreme Ausmaße an. Allerdings wäre es möglich, einige Parameter des Korrekturmechanismus wie die Ausgleichsschwelle oder die Höhe des Ausgleichskoeffizienten zu ändern. Das wiederum kann zu vielfältigen Ergebnissen führen - mit Beträgen, die teils höher, teils niedriger als der gegenwärtige VK-Ausgleich wären.

Der Bericht schließt mit der bereits in der *Agenda 2000* enthaltenen Feststellung, daß weder der Bedarf höherer EU- Eigenmittel noch die - wenigen - Schwachstellen des Finanzierungssystems es rechtfertigen, den Eigenmittelbeschluß in naher Zukunft zu ändern. Die im Bericht vorgelegten Optionen sind austauschbar, können ergänzt und zeitlich variabel umgesetzt werden. Jedoch bietet keine dieser Optionen eine ideale Lösung. Technische und konzeptuelle Schwächen weisen sie alle auf. Die Umverteilung der Finanzierungslast, die einige der Optionen mit sich bringen, enthält regressive Elemente, die im Rahmen einer Gesamtlösung gegebenenfalls bereinigt werden müßten.

Sollte sich ein Konsens darüber herausbilden, daß die Frage der Haushaltsungleichgewichte geregelt werden muß, so wäre zwischen den in dem Bericht dargelegten Optionen zu wählen bzw. ein kombinierter Ansatz zu vereinbaren, der die Logik dieser Optionen respektiert. Die zeitliche Planung einer etwaigen Änderung würde davon abhängen, ob dafür eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses erforderlich wäre. Durch die Erweiterung werden sich die Gegebenheiten derart einschneidend ändern, daß eine umfassende strukturelle Reform gerechtfertigt wäre.



Die Finanzierung der Europäischen Union

Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems

Einleitung	5
1. Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Eigenmittelsystems	5
1.1. Die Struktur der Eigenmittel im gegenwärtigen System	6
1.2. Beurteilung des derzeitigen Eigenmittelsystems	9
1.2.1. Ergiebigkeit und Beitragsgerechtigkeit	9
1.2.2. Finanzautonomie, Erhebungsbilligkeit und Transparenz	12
1.3. Optionen für ein neues Beitragssystem	14
1.3.1. Vereinfachung des derzeitigen Beitragssystems	15
1.3.2. Kriterien zur Beurteilung neuer Eigenmittel	17
1.3.3. Potentielle künftige Eigenmittel	17
1.3.4. Beitragsprogression	18
2. Das Problem der Haushaltsungleichgewichte	21
2.1. Das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs	24
2.2. Das Haushaltsungleichgewicht der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande, Österreichs und Schwedens	27
2.3. Die Auswirkungen der Agenda 2000 auf die größten Haushaltsungleichgewichte	30
2.4. Reformmöglichkeiten	33
2.4.1. Rückkehr zu einem einfacheren System	33
2.4.2. Korrektur auf der Ausgabenseite	34
2.4.3. Ein allgemeiner Ausgleichsmechanismus	36
3. Abschließende Bemerkungen	40

Anhänge

1. Die Entwicklung des EU-Finanzierungssystems
2. Ein Überblick über mögliche neue Eigenmittelquellen für die Europäische Union
3. Konzept und Berechnung des Finanzierungssaldos
4. Der Haushaltsausgleich für das Vereinigte Königreich
5. Teilweise Erstattung der GAP-Direktbeihilfen
6. Einführung eines allgemeinen Haushaltskorrekturmechanismus
7. Progression der Haushaltsbeiträge
8. Statistischer Anhang

EINLEITUNG

Der geltende Eigenmittelbeschluß sieht vor, daß die Kommission vor Ablauf des Jahres 1999 einen Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, der auch eine Überprüfung der dem Vereinigten Königreich zugestandenen Korrektur der Haushaltsungleichgewichte umfaßt, und einen Bericht über die Möglichkeiten für die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle sowie die Modalitäten für die Einführung eines festen einheitlichen Satzes für die MwSt.-Eigenmittelbemessungsgrundlage¹ unterbreitet.

Die EU bereitet sich derzeit darauf vor, im Zuge der anstehenden Erweiterung neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, und erwägt einschneidende politische Reformen. Die voraussichtlichen Folgen dieser Entwicklungen lassen sich nur schwer quantifizieren. Dennoch sind auch sie ein bedeutsamer Bestandteil der Überlegungen in diesem Bericht.

Im ersten Teil des Berichts wird die Leistungsfähigkeit des EU-Finanzierungssystems überprüft und bewertet. Eine der wesentlichen Feststellungen lautet, daß das derzeitige System sowohl hinsichtlich der Ergiebigkeit als auch der gerechten Bruttobelastung zufriedenstellend funktioniert hat. Gemessen an den Kriterien Finanzautonomie, Erhebungsbilligkeit und Transparenz weist es allerdings einige Schwachstellen auf. In der Einführung einer neuen Eigenmittelquelle wird daher häufig ein Weg gesehen, die Leistungsfähigkeit des Systems zu verbessern. Des weiteren wird dargelegt, welche Argumente für die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle sowie eines festen MwSt.-Abrufsatzes sprechen und welche Schwierigkeiten damit verbunden sind. Darüber hinaus wird der jüngste Vorschlag Spaniens, Portugals und Griechenlands zur Einführung einer stärkeren Progression in das Eigenmittelsystem analysiert.

Das Zusammenwirken der Finanzregelungen und der Ausgabenbeschlüsse hat zu Haushaltsungleichgewichten geführt, die von einigen Mitgliedstaaten als zu stark empfunden werden. Der zweite Teil dieses Berichts befaßt sich mit Fragen im Zusammenhang mit den Finanzierungssalden der Mitgliedstaaten. Als einziger Mitgliedstaat erhält im gegenwärtigen System das Vereinigte Königreich einen Ausgleich für seine Haushaltsungleichgewichte (zudem wird der Anteil Deutschlands an der Finanzierung dieses Ausgleichs um ein Drittel ermäßigt). In letzter Zeit haben jedoch auch andere Mitgliedstaaten darauf hingewiesen, daß sie die in der Fontainebleau-Vereinbarung festgeschriebenen Voraussetzungen für eine Beitragsentlastung erfüllen. In dem einschlägigen Abschnitt werden die Finanzierungssalden dieser Mitgliedstaaten behandelt und Ansätze zur Lösung der Schwierigkeiten aufgezeigt.

1. Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Eigenmittelsystems

Dieser Teil des Berichts umfaßt drei Abschnitte. Der erste Abschnitt erläutert die Einnahmenstruktur im derzeitigen Eigenmittelsystem, dessen Entwicklung in Anhang 1

¹ Artikel 10 des Ratsbeschlusses vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (94/728/EG, Euratom), Abl. L 239 vom 12. November 1994, S. 9.

zusammenfassend dargestellt ist. Im zweiten Abschnitt wird das System anhand der Kriterien *Ergiebigkeit, Beitragsgerechtigkeit, Finanzautonomie, Transparenz/ Einfachheit* und *Kosteneffektivität* bewertet. Der dritte Abschnitt ist möglichen neuen EU-Eigenmitteln gewidmet. Es werden mehrere potentielle Einnahmequellen geprüft und entsprechende Optionen in Anhang 2 analysiert. Angesichts der Tatsache, daß die Bemessungsgrundlage jeder potentiellen Eigenmittelquelle je nach Mitgliedstaat unterschiedlich ist, wird auch der mögliche Konflikt zwischen einer stärkeren Finanzautonomie der EU und einer gerechteren Ausgestaltung des Systems erörtert.

1.1. Die Struktur der Eigenmittel im gegenwärtigen System

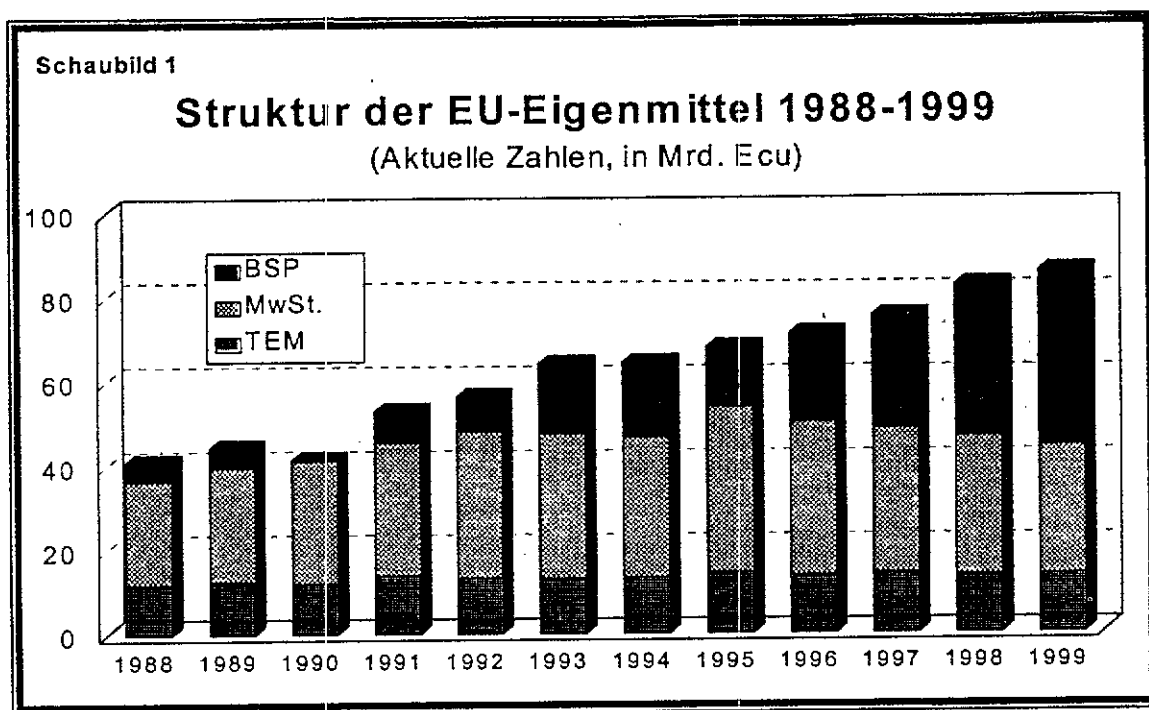
Die bisher letzte Änderung des Eigenmittelsystems wurde auf dem Europäischen Rat von Edinburgh im Dezember 1992 beschlossen. Diese politische Vereinbarung wurde im Oktober 1994² in einem förmlichen Beschluß konkretisiert, dessen Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten schließlich im Frühjahr 1996 abgeschlossen war. Das neue Eigenmittelsystem trat rückwirkend am 1. Januar 1995 in Kraft.

Tabelle 1 Struktur der EU-Eigenmittel (In % des Gesamtvolumens, Soll-Zahlen; Die Daten für 1998 und 1999 sind Projektionen)												
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Traditionelle Eigenmittel	29.1	28.7	29.4	26.4	23.6	20.3	20.6	21.3	19.1	18.8	16.7	16.1
MwSt. ⁽¹⁾	60.0	60.7	69.9	59.5	61.9	54.0	51.9	57.8	51.3	45.5	39.7	35.4
BSP	10.9	10.6	0.7	14.1	14.5	25.7	27.5	20.9	29.6	35.7	43.6	48.4
(1) einschließlich VK-Korrektur												

Die mit diesem Beschluß eingeführten Neuerungen, die in die gleiche Richtung zielten wie die 1988 vorgenommenen Änderungen, hatten erhebliche Auswirkungen auf die Struktur der Eigenmittel. Tabelle 1 zeigt den Anteil der einzelnen Eigenmittelarten an den Haushaltseinnahmen; Schaubild 1 verzeichnet die absoluten Beiträge aufgeschlüsselt nach der Art der Eigenmittel im Zeitraum 1988-1999.

Aufschlußreich daran ist zunächst der tendenzielle Rückgang des relativen Anteils der sogenannten "traditionellen Eigenmittel" (TEM, Zölle und Agrarabschöpfungen) am Gesamtvolumen von 29,1% im Jahre 1988 auf 19,1% im Jahre 1996 und 16% im Zeitraum 1998-99. Die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Zollsätze hatten zur Folge, daß das Gesamtaufkommen aus Zöllen nicht in gleichem Maße wie das Welthandelsvolumen gestiegen ist. Absolut gesehen bewegte sich das Aufkommen aus den traditionellen Eigenmitteln in einer Spanne zwischen 12 und 14 Mrd. ECU; dementsprechend verringerte sich auch ihr Anteil am gesamten Eigenmittelvolumen.

² Beschluß des Rates 94/728/EG, Euratom vom 31. Oktober 1994, Fußnote 1.



Von Bedeutung war außerdem die rückläufige Entwicklung des Anteils der Mehrwertsteuer-Eigenmittel am gesamten Eigenmittelvolumen (1990: etwa 70%; 1996: 51,3%; 1999: 35%). Dementsprechend ist der BSP-Anteil gestiegen (1997: 35,7%; 1999: voraussichtlich etwa 50%).

Die rückläufige Entwicklung des Anteils der MwSt.-Eigenmittel spiegelt in erster Linie die mit den Eigenmittel-Beschlüssen von 1988 und 1994 eingeführten Politikreformen wider. So wurde 1988 vereinbart, die MwSt.-Bemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten auf 55% ihres BSP zu begrenzen. 1994 wurde beschlossen, diesen Kappungssatz für diejenigen Mitgliedstaaten, deren BSP unter 90% des EU-Durchschnitts lag (d.h. Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) ab 1995 auf 50% herabzusetzen und ihn für die anderen Mitgliedstaaten schrittweise von 54% im Jahre 1995 auf 50% im Jahre 1999 zu senken. In Tabelle 2 sind angegeben: die Kappungssätze, die Mitgliedstaaten mit gekappter MwSt.-Bemessungsgrundlage im Zeitraum 1988-1999 sowie die Entwicklung des maximalen und des einheitlichen MwSt.-Abrufsatzes im Zeitraum 1988-1999.

Darüber hinaus wurde 1994 beschlossen, den maximalen MwSt.-Abrufsatz ab 1995 von 1,4 % auf 1% im Jahre 1999 herabzusetzen. Der den derzeitigen MwSt.-Eigenmitteln zugrundeliegende sogenannte einheitliche Abrufsatz ist allerdings niedriger als der maximale Abrufsatz, da für die Finanzierung der VK-Korrektur³ ein Spielraum verbleiben muß. Bis 1994 bewegte sich dieser Satz zwischen 1,20% und 1,28%, ging jedoch seither entsprechend der Senkung des maximalen Abrufsatzes zurück und soll 1999 einen Wert von 0.84% erreichen (siehe Tabelle 2).

³ Siehe Anhang 4.

Die mit dem Beschluß von 1988 eingeführten BSP-Eigenmittel erfüllen die Funktion der Restfinanzierung. Der einheitliche BSP-Abrufsatz wird also entsprechend dem jährlichen Mittelbedarf festgesetzt. So lag er 1995 beispielsweise bei 0,339% und 1997 bei 0,403%; im Haushaltsplan für 1999 wurde ein Satz von 0,534% zugrundegelegt⁴.

Ein negativer Haushaltssaldo führt dazu, daß im folgenden Jahr nicht genug Haushaltsmittel zur Verfügung stehen und dementsprechend BSP-Eigenmittel abgerufen werden müssen. Aufgrund des 1989 erzielten Haushaltsüberschusses blieb die BSP-Finanzierung 1990 auf ein Minimum beschränkt. Hingegen war infolge des langsamen Wachstums der Mehrwertsteuereinnahmen während der Rezessionsperiode 1992-1994 eine höhere BSP-Restfinanzierung erforderlich. Generell jedoch spielen die BSP-Eigenmittel aufgrund der tendenziell rückläufigen TEM- und MwSt.- Anteile eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Finanzierung des EU-Haushalts.

Tabelle 2

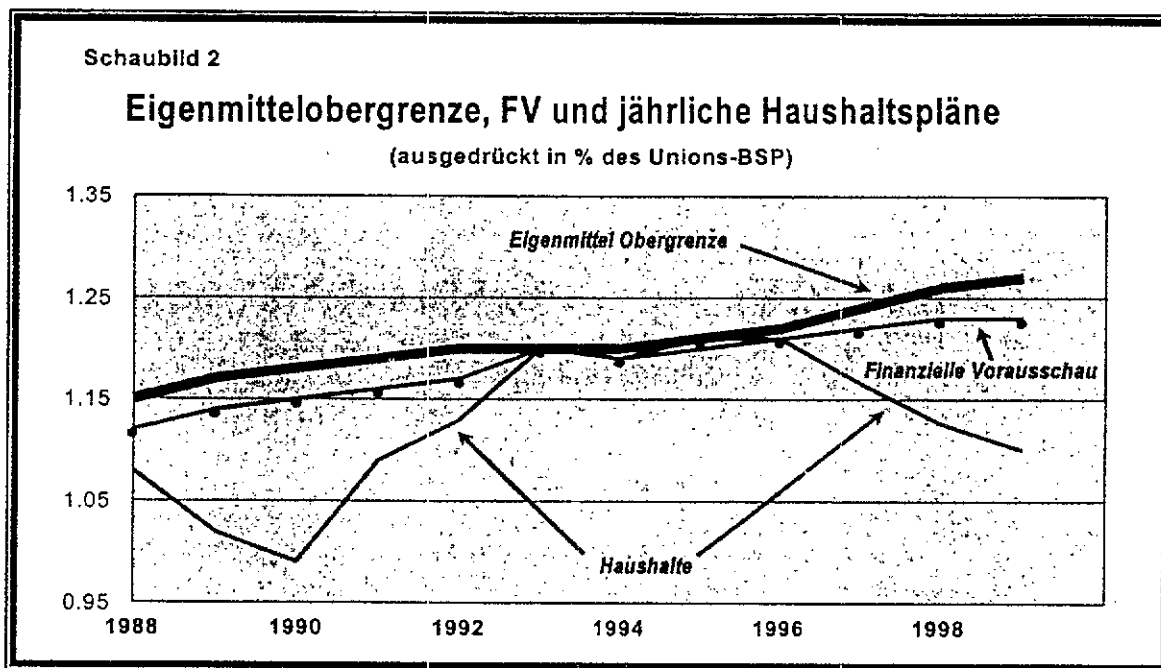
**Kappungssatz, Mitgliedstaaten mit gekappter MwSt.-
Bemessungsgrundlage, maximaler MwSt.-Abrufsatz und
einheitlicher MwSt.-Abrufsatz**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ⁽¹⁾	1999 ⁽¹⁾
Kappungssatz	55%	55%	55%	55%	55%	55%	55%					
Griechenland, Irland, Portugal, Spanien								50%	50%	50%	50%	50%
Andere Mitgliedstaaten								54%	53%	52%	51%	50%
Mitgliedstaaten mit gekappter MwSt.- Bemessungsgrundlage	E, IRL, L	E, IRL, L, P, VK	IRL, P, VK	IRL, L, P	IRL, P	L	IRL, P	IRL, L, P	IRL, L, P	IRL, L, P	IRL, L, P, VK	GR, IRL, L, P, VK
Maximaler MwSt.- Abrufsatz	1.40	1.40	1.40	1.40	1.40	1.40	1.40	1.32	1.24	1.16	1.08	1.00
Einheitl. MwSt.- Abrufsatz ⁽²⁾	1.27	1.28	1.21	1.20	1.26	1.25	1.28	1.25	1.12	1.05	0.99	0.84

(1) Projektionen; (2) die Differenz zwischen dem "maximalen MwSt.-Abrufsatz" und dem "einheitl. Abrufsatz" hängt ab vom Umfang der VK-Korrektur.

Zusätzlich zu den Eigenmitteln, die in den vorstehenden Absätzen genannt sind, fließen dem EU-Haushalt noch andere, nicht als Eigenmittel geltende sonstige Einnahmen der Gemeinschaft zu. Es sind dies Geldbußen, Einnahmen aus der Verwaltungstätigkeit der Gemeinschaftsorgane, Beiträge im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums, Verzugszinsen, Erträge aus der Steuer auf die Gehälter des Personals der Europäischen Organe, Erträge aus Anlage- und Darlehensmitteln sowie sonstige Einnahmen. 1997 beliefen sich diese Einnahmen auf 612 Mio. ECU oder 0.74% aller verfügbaren Haushaltsmittel.

⁴ Die Daten für 1995 und 1997 beziehen sich auf die Berichtigungs- und Nachtragshaushaltspläne 1/95 und 1/97; die Schätzung für 1999 entstammt dem Haushaltsvorentwurf 1999. Die Zahlenangaben sind auf die dritte Dezimalstelle gerundet, während für die aktuellen Haushaltsdaten bis zur fünfzehnten Dezimalstelle berechnet werden.



1.2. Beurteilung des derzeitigen Eigenmittelsystems

Die Leistungsfähigkeit des Systems läßt sich anhand folgender Kriterien beurteilen:

- *Ergiebigkeit der Einnahmequellen:* die verschiedenen Eigenmittelkategorien müssen ausreichende Erträge erbringen, um eine angemessene Finanzierung des EU-Haushalts sicherzustellen;
- *Beitragsgerechtigkeit:* es muß eine ausgewogene Verteilung der Beitragslast auf alle Mitgliedstaaten gewährleistet werden;
- *Finanzautonomie:* die Einnahmen sollen größere Unabhängigkeit des EU-Haushalts von den nationalen Haushalten gewährleisten;
- *Transparenz und Einfachheit:* die der Erhebung der betreffenden Abgaben zugrunde liegenden Regeln sollten für einzelnen Bürger leicht verständlich sein;
- *Kosteneffektivität:* Erhebungs- und Verwaltungskosten sollten im Verhältnis zum Steueraufkommen möglichst niedrig sein.

Einleitend ist zu bemerken, daß eine Beurteilung nach Maßgabe der ersten beiden Kriterien zufriedenstellend ausfällt, während in bezug auf die übrigen drei Anforderungen einige Schwachstellen zu verzeichnen sind.

1.2.1. *Ergiebigkeit und Beitragsgerechtigkeit*

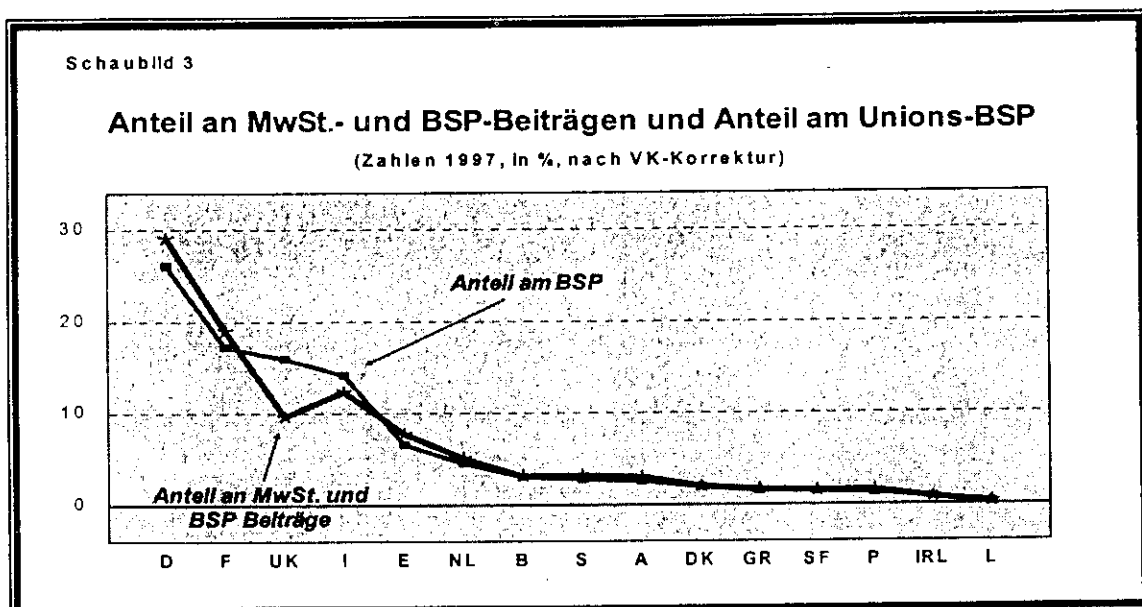
Gemessen an den Kriterien der Ergiebigkeit, also des ausreichenden Aufkommens, und der gerechten Verteilung der Bruttobeiträge hat sich das derzeitige Eigenmittelsystem durchaus bewährt.

Ergiebigkeit

Nach der geltenden Eigenmittelregelung konnten bislang stets ausreichende Einnahmen zur Finanzierung der Ausgabenpläne aufgebracht werden. Die rückläufige Entwicklung der traditionellen und der Mehrwertsteuer-Eigenmittel wurde durch die Einführung einer zusätzlichen Einnahme auf der Grundlage des BSP der Mitgliedstaaten ausgeglichen. Während der wirtschaftlichen Rezession im Haushaltsjahr 1993 erwies sich die damalige Eigenmittelobergrenze von 1,20 % des BSP als extrem knapp bemessen, so daß gewisse Finanzierungsschwierigkeiten auftraten. Mit der ab 1994 einsetzenden Erholung der europäischen Wirtschaft und dank des Beitritts von drei neuen Mitgliedstaaten Anfang 1995 besserte sich die Lage jedoch wieder. Die in Edinburgh vereinbarte schrittweise Anhebung der Eigenmittelobergrenze ging allerdings in jüngster Zeit Hand in Hand mit einer zunehmend restriktiven Gestaltung der Ausgabenbeschlüsse. Dadurch kam es zur Bildung eines Spielraums unterhalb des Höchstbetrags der Finanziellen Vorausschau wie auch unterhalb der Eigenmittelobergrenze, der 1999 voraussichtlich weiter zunehmen wird (vgl. Schaubild 2).

Beitragsgerechtigkeit

Die Verteilung der Bruttobeiträge der Mitgliedstaaten ist gerechter und ausgewogener geworden, in erster Linie dank der schrittweisen Ablösung der Mehrwertsteuereigenmittel durch die BSP-Einnahmen. Gerechtigkeit ist in diesem Zusammenhang als das angemessene Verhältnis des Bruttobeitrags eines Mitgliedstaates zu seinem jeweiligen BSP zu verstehen⁵.



Als Folge des Eigenmittelbeschlusses von 1988, in dem die Einführung einer neuen Einnahme auf der Grundlage des BSP einer Deckung des Finanzbedarfs durch eine weitere Erhöhung des MwSt.-Abrufsatzes vorgezogen wurde, und dessen Bestätigung durch alle Mitgliedstaaten im Jahre 1994, bemessen sich die Haushaltsbeiträge nunmehr zunehmend nach dem nationalen BSP⁶. Da sich die Beitragskapazität eines Mitgliedstaates

⁵ Das Problem der Progressivität des EU-Finanzierungssystems wird in den Abschnitten 1.3.2 und 1.3.4 im einzelnen erörtert.

⁶ Die Eigenmittelbeiträge aus der Mehrwertsteuer gelten generell als regressiv, da ihr Anteil am BSP eines Mitgliedstaates bei ärmeren Staaten höher liegt als bei den reicheren.

zum EU-Haushalt am besten nach Maßgabe seines Einkommens, das zum jeweiligen Kurs in eine gemeinsame Währung umgerechnet wird, bestimmen läßt, führt die wachsende Inanspruchnahme von BSP-Eigenmitteln logischerweise zu größerer Gerechtigkeit bei der Bemessung der Bruttohaushaltsbeiträge.

Schaubild 3 verdeutlicht die jeweiligen Finanzierungsanteile von MwSt.- und BSP-Eigenmitteln, also dem Teil der Einnahmen, der unmittelbar von den Finanzbehörden der Mitgliedstaaten abgeführt wird, sowie die jeweiligen Anteile der Mitgliedstaaten am BSP der Union für 1997, und zwar in absteigender Rangfolge, beginnend mit Deutschland. Die Zahlenangaben bestätigen, daß die Höhe der Beiträge praktisch durchweg den BSP-Anteilen entspricht; die einzigen Ausnahmen sind hierbei Italien sowie das Vereinigte Königreich, das aufgrund der ihm eingeräumten Haushaltskorrektur deutlich unter seinem BSP-Anteil liegende Beiträge zum EU-Haushalt leistet. Das Zahlenverhältnis zwischen den jährlichen MwSt.- und BSP-Beiträgen eines Mitgliedstaates einerseits, und seinem BSP-Anteil andererseits wird jedoch von mehreren Faktoren beeinflusst.

Tabelle 3a Anteile der Mitgliedstaaten an der Finanzierung des EU-Haushalts sowie am BSP (EU-15) der Union (in %, Zahlenangaben für 1997, einschließlich VK-Korrektur)														
B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	VK
Anteil am EU-BSP														
3.1	1.9	26.0	1.5	6.6	17.2	0.8	14.2	0.2	4.5	2.6	1.2	1.4	2.7	16.1
Anteil an der Finanzierung des EU-Haushalts														
3.9	2.0	28.2	1.6	7.1	17.5	0.9	11.5	0.2	6.4	2.8	1.4	1.4	3.1	11.9
davon: Traditionelle Eigenmittel														
7.4	2.0	24.2	1.2	4.5	10.9	1.6	7.9	0.2	12.2	1.8	1.1	1.0	2.6	21.5
davon: MwSt.- und BSP-Beiträge														
3.1	2.0	29.1	1.7	7.8	19.0	0.8	12.4	0.2	5.1	3.0	1.5	1.5	3.2	9.6

Da alle Mitgliedstaaten denselben Prozentsatz ihrer MwSt.-Grundlage bzw. ihres BSP abführen, bewirken unterschiedliche Wachstumsraten der harmonisierten MwSt.-Grundlage (die weitgehend durch den Verbrauch der privaten Haushalte bestimmt wird) und der BSP-Grundlage Veränderungen der relativen Anteile und damit auch der relativen Beiträge. Bei den nachträglichen Berichtigungen der MwSt.- und BSP-Beiträge nach Kenntnisnahme von den tatsächlichen Ergebnissen (d.h. in dem auf die Zahlung der Beiträge folgenden Jahr) kommt es generell zu einer Intensivierung konjunkturell bedingter Schwankungen der Beitragshöhe (bei länger anhaltendem Wirtschaftswachstum erweisen sich die ursprünglichen Veranschlagungen im allgemeinen als zu niedrig, so daß im Zuge der Berichtigung hohe zusätzliche Zahlungen zu leisten sind; im Falle einer rückläufigen Konjunkturentwicklung gilt das Gegenteil). Die Entwicklungstrends der einzelstaatlichen Beiträge verlaufen daher nach zyklischen Mustern, die ausgeprägter sind als die ihnen zugrunde liegenden Wirtschaftszyklen.

Bei einer Einbeziehung der traditionellen Eigenmittel (TEM) ergibt sich ein leicht abgewandeltes Schema der Beitragszahlungen (siehe Tabelle 3a "Anteile in Prozent" und

Tabelle 3b "Absolute Zahlen"). Die Anteile Belgiens, Irlands, der Niederlande und des VK an den TEM liegen deutlich über ihren BSP-Anteilen, bedingt durch die im Hoheitsgebiet dieser Mitgliedstaaten befindlichen großen Häfen, über die ein Großteil der Einfuhren aus Drittländern in die EU abgewickelt wird; Studien lassen vermuten, daß dieser Effekt beträchtlich sein dürfte; den Angaben in Tabelle 3a zufolge könnte es sich hier jedoch um einen nicht unerheblichen Einflußfaktor handeln. Hieran zeigt sich, wie schwierig es ist, eine Diskrepanz zwischen Haushaltsbeiträgen und Haushaltsausgaben als Maßstab zur Messung des Nutzens eines Staates aus seiner EU-Mitgliedschaft heranzuziehen.

Tabelle 3b															
Unterschiede zwischen tatsächlichen MwSt.-Beiträgen, Erhebung von TEM und theoretischen BSP-Beiträgen															
(Mio. ECU, Zahlenangaben für 1997, VK-Korrektur ausgenommen)															
B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	VK	
Unterschied zwischen MwSt.-Beiträgen und theoretischen BSP-Beiträgen															
(ein Minuszeichen bedeutet, daß die MwSt.-Beiträge niedriger sind als bei einem System auf reiner BSP-Basis)															
- 266	- 71	708	20	- 98	159	8	- 1 236	7	42	93	79	- 45	72	332	
Unterschied zwischen in jedem MGSt. Erhobenen TEM und theoretischen BSP-Beiträgen															
(ein Minuszeichen bedeutet, daß die erhobenen TEM-Beträge niedriger sind als bei einem System auf reiner BSP-Basis)															
565	5	- 405	- 56	- 391	- 975	124	- 812	- 9	1 052	- 135	- 31	- 68	- 55	1 190	
Summe der beiden vorgenannten Posten															
299	- 66	303	- 36	- 292	- 816	132	- 2 048	- 2	1 094	- 42	48	- 113	17	1 521	

Weitere Fortschritte in Richtung auf größere Beitragsgerechtigkeit stehen in den nächsten Jahren zu erwarten, da der Anteil der TEM und der MwSt.-Einnahmen an den Eigenmitteln weiter zurückgehen wird. Völlige Ausgewogenheit wird jedoch nie erreicht werden können, da auch in Zukunft ein Teil der EU-Einnahmen auf der MwSt. basieren und somit keine unmittelbare BSP-Relation aufweisen wird, so daß ein gewisses, wenn auch geringes Regressivitätselement unvermeidlich ist. Zusätzlich wird die angestrebte Beitragsgerechtigkeit des Systems durch die Existenz des VK-Korrekturmechanismus beeinträchtigt, der das Verhältnis zwischen Bruttobeiträgen und Beitragskapazitäten weiter verschleiert.

1.2.2. *Finanzautonomie, Kosteneffektivität, Transparenz und Einfachheit*

In Bezug auf die Kriterien der Finanzautonomie, der Kosteneffektivität und der Transparenz weist das derzeitige System gewisse Mängel auf. Dies ist im wesentlichen durch unvermeidliche Kompromisse im Zusammenwirken zwischen Finanzautonomie, Beitragsgerechtigkeit und Erhebungsbilligkeit bedingt. Der Großteil der EU-Ressourcen stammt aus Beiträgen der Mitgliedstaaten aus eigenen Haushaltsmitteln; dies verringert zwangsläufig die Finanzautonomie der Union, bietet jedoch gleichzeitig Gewähr für weitgehende Verteilungsgerechtigkeit und Erhebungsbilligkeit. Die traditionellen Eigenmittel tragen ihrerseits zwar zur Finanzautonomie bei, sind von der Beitragsgerechtigkeit her jedoch eher zweifelhaft; außerdem gestalten sich Erhebung und Kontrolle dieser Eigenmittelkategorie äußerst aufwendig.

Finanzautonomie

Die traditionellen Eigenmittel stellen gegenwärtig die einzigen wirklich "eigenen" Einnahmen der EU dar. Die Bedeutung der TEM bei der Finanzierung der EU-Haushaltsausgaben nimmt jedoch stetig ab. Hinzu kommt, daß Zölle und verbundene Einnahmen aus der EU-Handelspolitik zwar formell der Union zustehen, von den Mitgliedstaaten, die diese Abgaben erheben, jedoch eher als nationale Beiträge angesehen werden. Dies ist nicht vertretbar; darüber hinaus wird den Haushaltssalden⁷ dadurch ein Großteil der Aussagekraft genommen.

Dieser unzureichenden Finanzautonomie der EU, die ihrerseits bedingt ist durch den geringen Anteil echter eigener Mittel an der Finanzierung des Gesamthaushaltsplans, werden zahlreiche Mängel des derzeitigen Systems angelastet:

- ♦ *Zum einen* kommt es dadurch zu einer zunehmenden Abhängigkeit der EU von einzelstaatlichen Transfers; diese Abhängigkeitssituation hat bereits Konflikte hervorgerufen und die Mitgliedstaaten veranlaßt, unklar definierte Konzepte nationaler Ansprüche auf EU-Haushaltsmittel geltend zu machen und zu ihrem eigenen Vorteil auszunutzen;
- ♦ *zum anderen* ist das System der Finanzierung des nicht durch TEM oder MwSt.-Eigenmittel gedeckten Bedarfs durch BSP-Einnahmen zwar sehr kosteneffektiv, es beinhaltet jedoch, daß Ausgabenschwankungen auf EU-Ebene marginal zu entsprechenden Veränderungen nationaler Ausgabenpolitiken führen können. Dadurch kommt es zu einer Verknüpfung von EU-Belangen mit innerstaatlichen finanz- und haushaltspolitischen Problemen, was in jedem Fall auf Kosten der Erkennbarkeit unionsweiter Prioritäten für den europäischen Bürger geht;
- ♦ *schließlich* kommt es zu einer Aushöhlung der demokratischen Rechenschaftspflicht, da für den europäischen Bürger die an den EU-Haushalt abgeführten Steuern nicht unmittelbar als solche erkennbar sind.

Kosteneffektivität

Die Erhebung der traditionellen Eigenmittel ist verfahrenstechnisch äußerst aufwendig, die Einstellung der Mitgliedstaaten gegenüber dieser Eigenmittelkategorie zwiespältig. Die Zollgesetzgebung ist extrem kompliziert mit über elftausend Tarifpositionen und einem Gemeinschaftskodex für rund 400 verschiedene Warenkategorien⁸. Die internationalen Handelsbeziehungen an sich stellen jedoch eine noch weit komplexere Realität dar mit immer wieder neuen Produkten und stetig wechselnden Handelsströmen, was Raum für Unregelmäßigkeiten, betrügerische Praktiken und Streitfälle jeglicher Art bietet.

Nach dem derzeit geltenden System ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, für die Erhebung der traditionellen Eigenmittel zu sorgen und diese der Kommission zur Verfügung zu stellen. Letzterer obliegt die Kontrolle der ordnungsgemäßen Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die zuständigen einzelstaatlichen Behörden. Zu diesem Zweck wurde ein äußerst kompliziertes Instrumentarium geschaffen, das eine Art *multilaterale Überwachung* der Mitgliedstaaten gewährleistet. Jegliche Einbußen an TEM in einem Mitgliedstaat müssen durch eine entsprechende Anhebung der abgerufenen BSP-

⁷ Einzelheiten zu Konzept und Messung von Haushaltssalden sind dem Anhang 3 zu entnehmen.

⁸ Hinzu kommen weitere 900 Artikel mit Durchführungsvorschriften zu diesem Zollikodex.

Eigenmittel ausgeglichen werden. Nachlässigkeiten eines Mitgliedstaats bei der Erhebung seiner TEM zeitigen somit finanzielle Konsequenzen für alle übrigen Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse der Kontrolltätigkeiten der Kommission werden daher sämtlichen Mitgliedstaaten unmittelbar zugänglich gemacht⁹, und bei allen grundlegenden Entscheidungen über den eventuellen Verzicht auf Einziehung einer Zollschuld oder deren Erlaß sowie über die endgültige Abschreibung nicht beiteibar Beträge haben die Mitgliedstaaten ein gewisses Mitspracherecht.

Dies ist mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand verbunden, der dennoch - wie die Jahresberichte des Rechnungshofes immer wieder zeigen - nicht ausreicht, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU zu gewährleisten. Erschwerend kommt hinzu, daß die äußerst komplizierten Beitreibungsverfahren für betrugsgefährdete Beträge eher abschreckend auf die zuständigen nationalen Behörden wirken, die sich häufig außerstande sehen oder zumindest nicht gewillt sind, alle erforderlichen Maßnahmen zur Einziehung der geschuldeten Eigenmittelbeträge zu ergreifen.

Unter diesen Umständen ziehen es die Mitgliedstaaten offensichtlich vor, auf eine effizientere Regelung der TEM-Erhebung zu verzichten und den EU-Haushalt statt dessen über einen BSP-Beitrag zu finanzieren, auch wenn dies gewisse Konsequenzen für die Verteilung der Finanzierungslast nach sich zieht. Tatsächlich sind sie - aus durchaus verständlichen Gründen - nicht gewillt, den Vorschriftenrahmen für das Zollsystem noch restriktiver zu gestalten, noch scheinen sie die zu einer effizienteren Erhebung der Zollschnlden erforderlichen Ressourcen bereitstellen zu wollen.

Transparenz und Einfachheit

Nachdem 1998 die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage für vier Mitgliedstaaten begrenzt werden mußte (und diese Maßnahme voraussichtlich auf alle künftigen Mitgliedstaaten Anwendung finden dürfte), werden die MwSt.-Eigenmittel de facto immer mehr zu einer BSP-definierten Einnahme. In seinem Bericht 1998 über die Funktionsweise des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel weist der Rechnungshof darauf hin, daß es sich bei den MwSt.-Eigenmitteln zwar formal um eine Verbrauchssteuer handle, diese sich jedoch zu einem reinen Finanzbeitrag der Mitgliedstaaten entwickelt habe, dessen Bestimmung in einem gewissen Maße auf statistischen Berechnungen (insbesondere zur Ermittlung des gewogenen mittleren Satzes) beruhe.

Der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs trägt zu einer weiteren Verschleierung des genauen Funktionierens des Systems und seiner Wirkungsweise bei. Er führt nicht nur, wie bereits erwähnt, zu Verzerrungen der Relation zwischen Beitragshöhe und Beitragskapazität; die Kompliziertheit seiner Berechnungs- und Finanzierungsmodalitäten beeinträchtigt außerdem die Transparenz des gesamten Mechanismus.

1.3. Optionen für ein neues Beitragssystem

Änderungen des bisherigen Beitragssystems können entweder eine Vereinfachung des Systems bewirken, indem die Anzahl der Finanzierungsquellen verringert wird, oder aber dazu führen, daß zusätzliche Einnahmen eingeführt werden, die die bisherigen ergänzen

⁹ Diese Regelung gilt auch für Kontrollen der MwSt.- und BSP-Einnahmen.

oder teilweise ersetzen. Die Argumente für eine Vereinfachung des bisherigen Beitragssystems gründen im wesentlichen auf den bereits dargelegten Unzulänglichkeiten, die das bisherige Eigenmittelsystems in bezug auf Finanzautonomie, Kosteneffektivität und Transparenz aufweist. Die Einführung neuer Eigenmittel wird häufig als eine Möglichkeit zur Verbesserung der Finanzautonomie betrachtet.

Die Einführung neuer Einnahmequellen fiskalischen Ursprungs hätte zur Folge, daß sich der Anteil des EU-Haushalts, der über einzelstaatliche Finanzbeiträge aufgebracht wird, deutlich verringerte und die Spannungen im Zusammenhang mit der Veranschlagung der Nettobeitragszahlungen abgebaut würden. Wenn der Haushaltsplan ausschließlich aus eigenen Einnahmen finanziert würde, so würde außerdem der Zusammenhang zwischen den Veränderungen der EU-Ausgaben und den damit verbundenen Veränderungen der einzelstaatlichen Ausgaben durchbrochen. Würde der EU-Haushalt ausschließlich über "echte" Eigenmittel finanziert, deren Abrufsätze jährlich neu zu beschließen wären, so hätte die Haushaltsbehörde zudem die vollständige Kontrolle über die Ausgaben und Einnahmen des Haushaltsplans. Schließlich versprechen sich die Befürworter von der Einführung neuer Einnahmen eine Steigerung der politischen Rechenschaftspflicht und der Transparenz sowie eine erhöhte Sichtbarkeit für den europäischen Bürger. Da jedoch die Steuerbemessungsgrundlagen nicht in allen Mitgliedstaaten gleich sind, könnte die Einführung neuer Eigenmittel und die damit verbundene Steigerung der Finanzautonomie mit den Bemühungen um eine gerechtere Lastenverteilung in Konflikt geraten.

1.3.1. Vereinfachung des derzeitigen Beitragssystems

Die Erträge aus den traditionellen Eigenmitteln (TEM) sind gering und werden noch weiter sinken, während andererseits ihre Verwaltung sehr aufwendig ist. Die durch die TEM ausgelösten Schwierigkeiten sind derart stark, daß vorgeschlagen wurde, sie an die Mitgliedstaaten zurückzuführen. Auch wenn die TEM theoretisch der Zentralebene zugeführt werden sollten, so wird angesichts ihres relativ geringen Anteils an der EU-Finanzierung teilweise davon ausgegangen, daß die impliziten Nachteile einer Rückführung an die Mitgliedstaaten durch eine Reihe praktischer Vorteile aufgewogen würde. Die Verteilungsprobleme, die höchstwahrscheinlich auftreten werden, könnten durch Maßnahmen für eine verstärkte Nutzung der Transitregelung teilweise verringert werden, die es ermöglicht, daß die Zölle dort entrichtet werden, wo der Endverbrauch der Waren erfolgt. Selbst wenn die Zölle nicht mehr zu den EU-Eigenmitteln gehören würden, so würden sie selbstverständlich auch weiterhin ein wichtiges Instrument der EU-Handelspolitik bleiben, deren Erhebung von der Kommission im Auftrag der Mitgliedstaaten in irgendeiner Form überwacht werden muß.

Das derzeitige MwSt.-Eigenmittelsystem wird den Kriterien der Beitragsgerechtigkeit, der Finanzautonomie und der Transparenz nur ungenügend gerecht. So hat der Rechnungshof unlängst erneut darauf hingewiesen, daß diese Einnahmen infolge ihrer Berechnungsweise und des Bestehens von Vorschriften, die sie in manchen Mitgliedstaaten faktisch zu einer BSP-Einnahme werden lassen, nur schwerlich den Eigenmitteln zuzurechnen sind. Hinzu kommt, daß sich der einheitliche Abrufsatz infolge der Höhe der Ausgleichszahlungen an das Vereinigte Königreich von Jahr zu Jahr ändert. Das liegt daran, daß die Ausgleichszahlungen an das Vereinigte Königreich theoretisch

über die Mehrwertsteuer finanziert werden müssen, wodurch sich der maximale Abrufsatz in unterschiedlichem Maße verringert.

Sollten bei einer künftigen Änderung des Eigenmittelbeschlusses die MwSt.-Einnahmen beibehalten werden, so müßte zumindest ein fester Abrufsatz festgelegt werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, daß die vorgeschriebene Finanzierung des Ausgleichs für das VK über die MwSt. abgeschafft und durch eine entsprechende Senkung des Abrufhöchstsatzes¹⁰ flankiert würde.

Die Eigenmittel gehen nahezu immer mit beträchtlichen Erhebungs- und Überwachungskosten einher und besitzen daher eine geringere Erhebungsbilligkeit als direkte Beiträge der Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, daß das Kriterium der Beitragsgerechtigkeit - bezogen auf die Zahlungsfähigkeit - von den BSP-Eigenmitteln am besten erfüllt wird. Einige Vorschläge für neue Einnahmequellen schließen folglich Parallelkorrekturen in Form eines Ausgleichsmechanismus ein, durch den die Bruttobeiträge an die BSP-Lasten angeglichen werden sollen.

In diesem Zusammenhang ist außerdem zu bedenken, daß die Steuern die Zuweisung der Mittel beeinflussen, so daß ein System einzelstaatlicher Beiträge in bestimmter Hinsicht vorteilhaft wäre, bei dem die Mitgliedstaaten darüber entscheiden würden, wie sie die erforderlichen Mittel am besten aufbringen. Diese Überlegungen haben zu Vorschlägen für die Ersetzung des derzeitigen Eigenmittelsystems durch ein System auf der Grundlage des BSP geführt, das zwar keine wie auch immer geartete Finanzautonomie begründen, sich jedoch durch Beitragsgerechtigkeit, Transparenz und Erhebungsbilligkeit auszeichnen würde.

Unabhängig von den Aussichten dieses Vorschlags ist zu bedenken, daß die derzeitigen BSP-Beiträge unter der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten leiden, die aussagekräftigsten verfügbaren Daten für das Bezugsaggregat zu verwenden. Der Gesamtwert des Volkseinkommens eines Landes ist schwer zu ermitteln. Insbesondere müssen die verwendeten Methoden den wirtschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen, um Veränderungen in der Waren- und Dienstleistungsproduktion und -lieferung zu erfassen. Zu diesem Zweck haben die nationalen Statistischen Ämter der Europäischen Union unlängst eine neue gemeinsame Methode für die Berechnung des BSP¹¹ entwickelt. Diese Methode wird regelmäßig aktualisiert und verbessert (u.a. durch einen wichtigen, Ende 1997 gefaßten Beschluß über die Verbuchung der unterstellten Finanzdienstleistungen). Die Mitgliedstaaten haben jedoch die Anwendung der neuen Maßnahmen auf den EU-Haushalt¹² herausgezögert, was zur Koexistenz von zwei statistischen BSP-Reihen geführt hat, einer qualitativ besseren Reihe für die allgemeine Anwendung und einer zweiten, weniger zuverlässigen Reihe für die Ermittlung der BSP-Beiträge. Wenn das BSP auch weiterhin eine Rolle im Eigenmittelsystem spielen

¹⁰ Infolge dieser Bestimmung hat sich der MwSt.-Abrufsatz in den letzten Jahren durchschnittlich um 0,12 % verringert - siehe Anhang 4.

¹¹ Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995, VO Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996, ABl. der Europäischen Gemeinschaften L310 vom 30. November 1996.

¹² Die Verwendung von Daten, die über das neue System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ermittelt werden, kann erst erfolgen, nachdem der neue Eigenmittelbeschluß gefaßt wurde, für die Berücksichtigung der unterstellten Finanzdienstleistungen ist wiederum ein gesonderter Beschluß der Rates erforderlich.

soll, muß diese Situation korrigiert werden, indem für die BSP-Beiträge ausschließlich die neuesten und zuverlässigsten Daten herangezogen werden.

1.3.2. Kriterien zur Beurteilung neuer Eigenmittel

Bei der Beurteilung neuer potentieller Einnahmequellen kann eine Reihe von Kriterien herangezogen werden, die sich teils aus ökonomischen Regeln für die Zuordnung der steuerpolitischen Instrumente an die Entscheidungsebenen (Mitgliedstaaten oder EU) ableiten und teils in besonderem Maße die EU betreffen¹³. Nach der Wirtschaftstheorie werden Steuerinstrumente vorzugsweise der höheren Entscheidungsebene zugeordnet, wenn grenzüberschreitende externe Gegebenheiten vorliegen und/oder wenn es schwierig ist, bestimmte Einnahmen bestimmten Mitgliedsstaaten zuzuordnen.

Im Falle der EU sind zusätzliche spezifische Kriterien erforderlich. Ein sehr wichtiges Kriterium ist die *horizontale Gleichheit* der Mitgliedstaaten in bezug auf ihre Finanzierungsbeiträge, d.h. daß Mitgliedstaaten mit vergleichbarer Beitragskapazität auch gleiche Beiträge leisten. Da jedoch das Realaufkommen in den Mitgliedstaaten nicht überall die gleiche Höhe erreicht, erscheint es bisweilen wünschenswert, auch die *vertikale Gleichheit* zu berücksichtigen, damit sichergestellt ist, daß die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt der unterschiedlichen Beitragskapazität Rechnung tragen. Spanien hat unlängst mit Unterstützung von Griechenland und Portugal vorgeschlagen, ein signifikantes Progressivelement in die Beiträge zum EU-Haushalt aufzunehmen.

Außerdem ist es notwendig, daß neue Einnahmequellen mit anderen EU-Politiken in Einklang stehen und deren Effizienz nicht mindern. Zudem müssen sie für den EU-Bürger erkennbar sein. In bezug auf die technische Ebene muß die Bemessungsgrundlage hinreichend harmonisiert sein, außerdem dürfen mit der Erhebung keine überhöhten Verwaltungskosten verbunden sein. Schließlich muß der Ertrag hoch genug sein, damit ein wesentlicher Teil der EU-Ausgaben finanziert werden kann.

1.3.3 Potentielle künftige Eigenmittel

Die Suche nach neuen Eigenmitteln hat bislang zu keinen greifbaren Ergebnissen geführt. Das erklärt sich teilweise durch die insgesamt guten Resultate des bisherigen Systems, die keinen unmittelbaren Anreiz für die Erschließung neuer Einnahmen schufen, in erster Linie jedoch durch die mit der Einführung neuer Eigenmittel verbundenen Schwierigkeiten sowie durch die wechselnden politischen Prioritäten. Seit 1992 jedoch hat das Interesse infolge entsprechender Initiativen der Organe und neuer Möglichkeiten zugenommen¹⁴. Ein Bericht des Europäischen Parlaments über ein neues Eigenmittelsystem, in dem eine auf einer modulierten MwSt. basierende Regelung vorgeschlagen wird¹⁵, spielt in diesem Zusammenhange eine wichtige Rolle.

¹³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): "Stable Money - Sound Finances Community Public Finance in the Perspective of EMU", *European Economy* no. 53, namentlich Kap. 7 sowie Anhang 2. Diese Kriterien gelten nicht für eine EU-weit eingeführte Steuer, die der Umsetzung einer Politik der Gemeinschaft dient. In diesem Fall ergäbe sich der Grund für die Einführung der Steuer aus der betreffenden Politik, so daß ihr Ertrag für den EU-Haushalt ausschließlich dem Kriterium der Erhebungsbilligkeit zu genügen hätte.

¹⁴ In Anhang 2 werden acht spezifische Vorschläge für neue Einnahmequellen ausführlich behandelt.

¹⁵ Vgl. *Europäisches Parlament* (1994): "Entwurf eines Berichts über eine neues System der Eigenen Mittel der Europäischen Union", Berichterstatter Horst Langes, Haushaltsausschuß, A3-0000/94.

Die *modulierte MwSt.* kann sich in Zukunft zu einer wichtigen Einnahmequelle entwickeln. Sie wäre für den Steuerzahler klar erkennbar, stünde im Einklang mit der EU-weiten Einführung von Mindestbesteuerungsvorschriften und würde zudem ausreichende Haushaltseinnahmen sichern. Doch sie wird auf einer nationalen Bemessungsgrundlage erhoben, so daß das Aufkommen daraus nicht als der EU gehörig betrachtet werden kann. Überdies wäre mit beträchtlichen Verwaltungskosten zu rechnen.

In einem Bericht des Europäischen Parlaments (1994) ¹⁶ werden neue, auf einem den Mitgliedstaaten gemeinsamen Mehrwertsteuerabrufsatz basierende Eigenmittel gefordert, wobei der Abrufsatz aufgeschlüsselt wird in einen unteren von beispielsweise 1,5 % und einen oberen von beispielsweise 3 %. Die Steuer soll auf einer harmonisierten Grundlage anhand von Erklärungen erhoben werden, aus denen klar ersichtlich ist, daß es sich um eine EU-Steuer handelt. Die Gesamteinnahmen aus der MwSt. sollen zwischen den Haushalten der Mitgliedstaaten und der EU aufgeteilt werden, wobei die nationalen Parlamente den Anteil für die eigenen Haushalte festlegen, während die EU-Haushaltsbehörde den Anteil für den EU-Haushalt festlegen würde.

Der Vorschlag könnte umgesetzt werden. Damit verbunden wären eine Reihe technischer Probleme, die jedoch überwunden werden können, sofern ein diesbezüglicher politischer Wille besteht. Es ist jedoch fraglich, ob ein solches System, wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen, durch einen Ausgleichsmechanismus flankiert werden sollte, der gewährleistet, daß sich die Beiträge der Mitgliedstaaten proportional zum Anteil jedes Mitgliedstaates am BSP bemessen ¹⁷. Wenn eine Besteuerung des Privatverbrauchs angestrebt wird, so sollten die einzelstaatlichen Beiträge nicht in die Berechnung einbezogen werden.

Andere mögliche Eigenmittelquellen – eine Quellensteuer, Akzisen, die Seigniorage (Münzgewinn), Körperschaftsteuern und Einkommensteuern, neue Verkehrsteuern – werden in Anhang 2 ("Ein Überblick über mögliche neue Eigenmittelquellen für die Europäische Union") erörtert. Hier ist darauf hinzuweisen, daß es, obwohl Vorschläge für neue Einnahmequellen gemacht werden, kaum Einvernehmen darüber gibt, welche am geeignetsten wäre(n). Dieser mangelnde Konsens ist Ausdruck von Auffassungsunterschieden in Hinblick auf künftige Zielsetzungen der europäischen Einigung.

1.3.4. Beitragsprogression

Spanien hat vorgeschlagen, im System der eigenen Mittel künftig ein progressives Element einzuführen. Der Vorschlag, der von Griechenland und Portugal unterstützt wird, gründet sich auf das Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, insbesondere auf die Absichtserklärung der Hohen Vertragsparteien "*der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der Eigenmittel stärker Rechnung zu tragen und zu prüfen, wie für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressive Elemente im derzeitigen System der Eigenmittel korrigiert werden können*". An dieser Stelle sei betont, daß Beitragsgerechtigkeit 1992 - d.h. bei

¹⁶ Siehe Europäisches Parlament (1994): op. cit., Fußnote 15.

¹⁷ Der Vorschlag wird in Anhang 2 ausführlich erörtert.

den Beratungen über die Finanzielle Vorausschau 1993-1999 - bedeutete, daß die Beiträge nach dem BSP bemessen werden sollten, und wie in Abschnitt 1.2. dargelegt, wurden bereits Maßnahmen getroffen, um regressive Elemente im System der Eigenmittel zu korrigieren. In dem Vorschlag wird eingeräumt, daß angesichts der wachsenden Bedeutung der BSP-Einnahmen schon Verbesserungen erzielt worden sind, doch wird auch herausgestellt, daß im System der Eigenmittel Beitragsprogression nach wie vor nicht vorgesehen ist.

Tabelle 4 Änderungen der einzelstaatlichen Beiträge im Vergleich zum bisherigen System Auswirkungen der vorgeschlagenen Progression auf die BSP-Einnahmen (Anpassung der BSP-Grundlage unter Heranziehung des in ECU ausgedrückten Pro-Kopf-BSP-Index; die Prozentsätze entsprechen den Veränderungen gegenüber den derzeitigen Gesamtbeiträgen)				
	1996		1997	
	Mio. ECU	%	Mio. ECU	%
B	75.9	2.7	70.0	2.3
DK	134.9	9.6	178.6	11.6
D	1105.6	5.2	1043.4	4.8
GR	-155.4	-13.8	-204.1	-17.1
E	-551.1	-11.9	-803.9	-14.8
F	311.0	2.5	259.1	1.9
IRL	-45.4	-6.5	-45.4	-6.4
I	-404.0	-4.4	-466.4	-5.3
L	38.2	23.5	47.9	27.7
NL	55.3	1.2	44.5	0.9
A	102.3	5.4	102.0	4.8
P	-152.2	-17.6	-199.3	-18.2
FIN ⁽¹⁾	-6.7	-0.7	1.3	0.1
S	67.9	3.4	71.1	3.0
VK ⁽¹⁾	-576.2	-6.8	-98.9	-1.1
Insgesamt	0.0		0.0	
1) Die technischen Modalitäten des Vorschlags haben Auswirkungen in den Ländern, die marginal von dem Wirken des Progressionseffekts profitieren, auch wenn ihr BSP-Index leicht 100 übersteigt (siehe Anhang 7)				

Dem Vorschlag zufolge ließe sich mehr Progression dadurch erzielen, daß die Grundlage der BSP-Einnahmen durch Anwendung von Koeffizienten, die den relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten widerspiegeln, angepaßt wird. Dabei könnte es sich um eine globale Anpassung (Anwendung der Koeffizienten auf die gesamten BSP-Einnahmen) oder um eine partielle Anpassung (Anwendung nur auf einen Teil der BSP-Einnahmen) handeln. Im letzteren Falle wäre die Progression ebenfalls partiell. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihres relativen Wohlstands in Klassen einzuteilen (z.B. solche mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 90 % des EU-Durchschnitts, solche mit einem Pro-Kopf-Einkommen zwischen 90 % und 100 % usw.), und für jede Klasse spezifische Anpassungskoeffizienten vorzusehen. Die Beiträge zum EU-Haushalt würden dann nach Maßgabe der neuen Grundlagen bemessen. Langfristig,

so wird vorgeschlagen, soll die neue Einnahmenart an die Stelle der MwSt.-Einnahmen treten.

Schließlich sei bemerkt, daß nicht die Einführung einer völlig neuen Einnahmenart vorgeschlagen wird, vielmehr soll eine bereits bestehende Einnahmenart (BSP) erheblich modifiziert werden. Eine Simulation der Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung auf die Beitragszahlungen 1996 und 1997 ist in Tabelle 4 enthalten.

Der Vorschlag erscheint auf den ersten Blick attraktiv, da progressive Elemente in praktisch allen einzelstaatlichen Steuersystemen bereits vorgesehen sind. Er hat allerdings den großen Nachteil, daß er dem Wesen der Solidarität und ihrer Umsetzung in der Gemeinschaft nicht gerecht wird. Die Entscheidung der EU, Solidarität auf der Ausgabenseite des Haushalts zu realisieren, hat zwei wesentliche Gründe¹⁸.

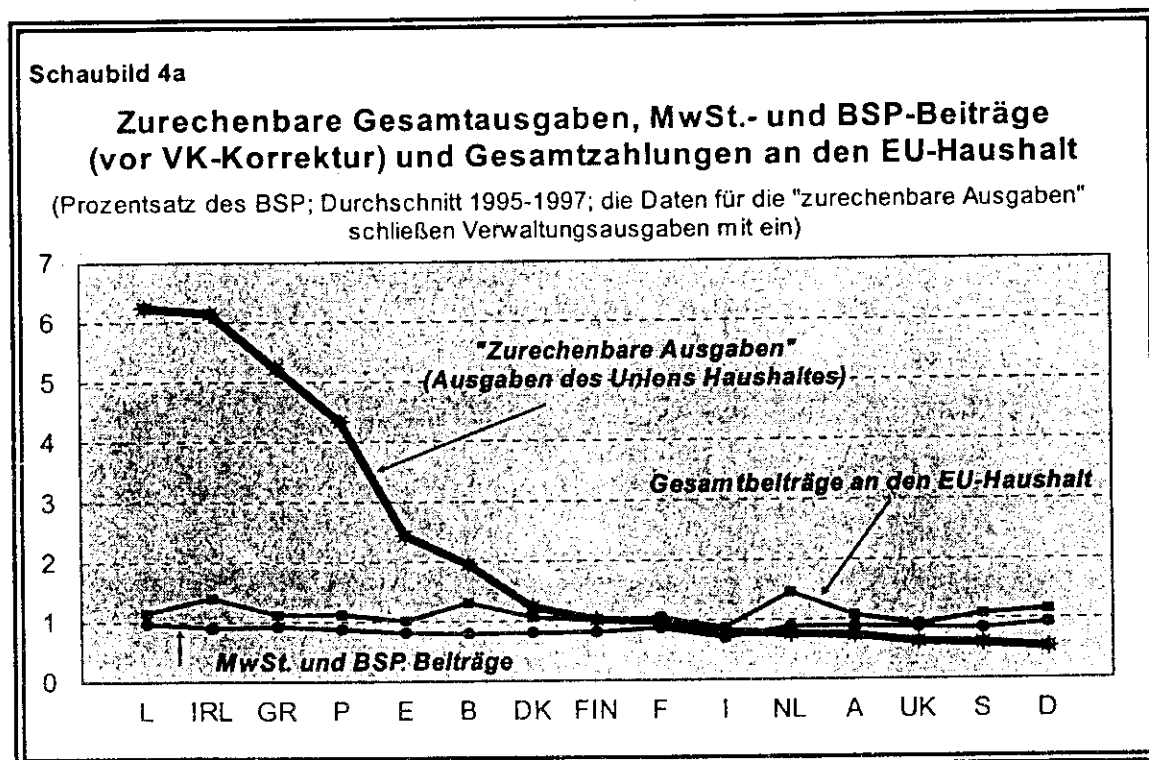
- ❖ *Erstens:* Die Solidarität innerhalb der EU wird vor allem durch die Erhöhung der realen Konvergenz in der Weise erreicht, daß in erster Linie förderwürdige Regionen in einzelnen Mitgliedstaaten, nicht aber die Mitgliedstaaten als solche, finanzielle Unterstützung erhalten.
- ❖ *Zweitens:* Reale Konvergenz läßt sich besser durch ausgabenbasierte Progression als durch Beitragsprogression erreichen: im Falle progressiver Beiträge würden sich die Finanzierungsanteile der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten verringern, aber es bliebe diesen Mitgliedstaaten überlassen, selbst zu entscheiden, wie sie die dadurch verfügbar werdenden Mittel verwenden wollen. Man kann davon ausgehen, daß in diesem Fall Investitionen weniger gefördert würden als bei einem ausgabenbasierten progressiven System.

¹⁸ Diese Gründe werden in Anhang 7 im einzelnen dargelegt.

2. DAS PROBLEM DER HAUSHALTSUNGLEICHGEWICHTE

Die Haushaltssalden (auch als Nettosalden bezeichnet), die an der bloßen Differenz zwischen Beiträgen zu und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt gemessen werden, vermitteln nur ein unzulängliches Bild von den Vorteilen, die den Mitgliedstaaten aus der EU-Mitgliedschaft erwachsen, und berücksichtigen diese auch nicht völlig¹⁹.

Die erfaßten Finanzströme sagen nichts aus über die positiven externen Effekte der EU-Politiken. So kommen z.B. die GAP, die Strukturmaßnahmen und die Ausgaben im Außenbereich nicht nur den unmittelbar Begünstigten zugute, sondern entfalten auch



Nebenwirkungen, die über die nationalen Grenzen hinausgehen²⁰. Selbstverständlich würde sich bei ihrer Berücksichtigung die Bewertung der buchmäßigen Ungleichgewichte ändern, auch wenn sich der Umfang dieser Nebenwirkungen nicht quantifizieren läßt.

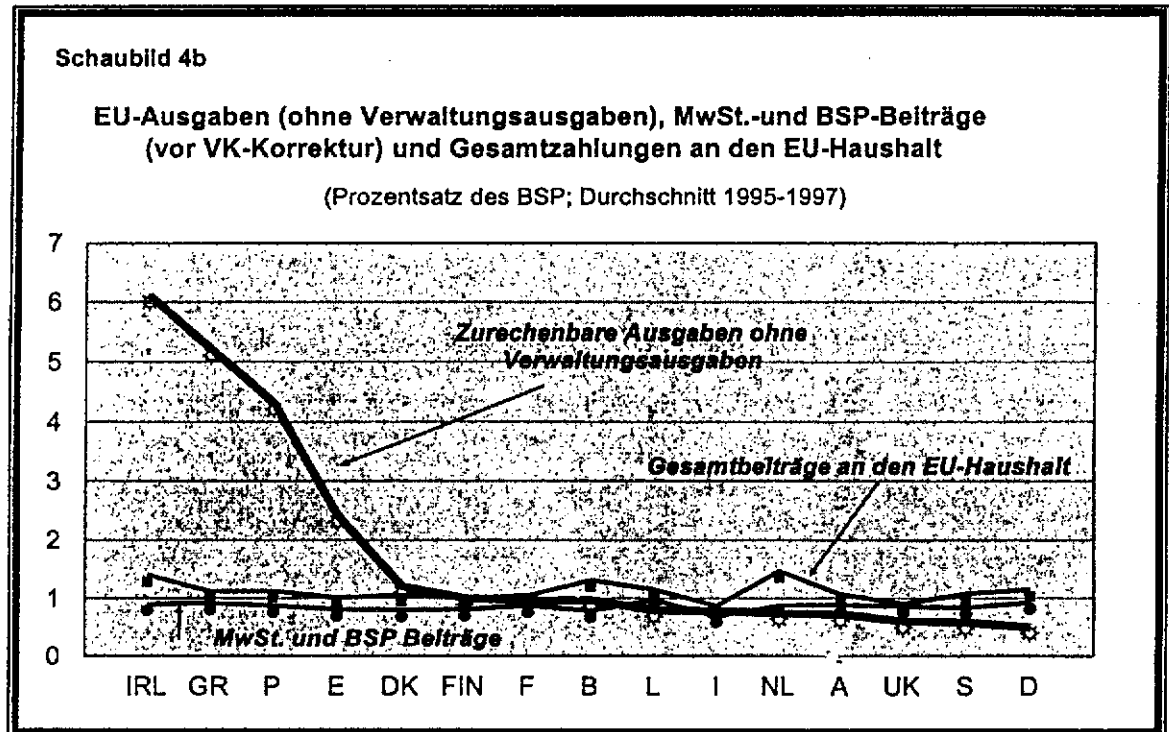
Auch bestehen Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Endbegünstigten der EU-Ausgabenpolitiken; so kommen die Ausfuhrerstattungen im Rahmen der GAP nicht zwangsläufig den Gebietssansässigen des Landes zugute, in dem sie gezahlt werden. Außerdem sind die EU-Haushaltsausgaben heterogen, und Vergleiche der erhaltenen Gesamtbeträge sagen oft nur wenig darüber aus, wie groß der "Nutzen" aus diesen Zahlungen ist: Ein bestimmter Betrag, der für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen ausgegeben wird, bringt nicht die gleichen Vorteile wie der Transfer eines Zuschusses in entsprechender Höhe. Gleichartige Probleme treten auf der Einnahmenseite auf: So ist das

¹⁹ Siehe hierzu Anhang 3.

²⁰ Zu diesen Spill-over-Effekten, die hauptsächlich mit der Multiplikatorwirkung der unentgeltlichen Leistungen zusammenhängen, gehören die Verausgabung des im Empfängermitgliedstaat erwirtschafteten Einkommens für in einem anderen Mitgliedstaat erzeugte Waren, der Kauf von auf verschiedene einzelstaatliche Währungen lautenden Vermögenswerten usw.

Land, in dem die Zölle erhoben werden, nicht zwangsläufig das Wohnsitzland der Wirtschaftsbeteiligten, von denen sie letztlich entrichtet werden.

Die Definition der Haushaltssalden ist auch mit großen konzeptuellen und buchtechnischen Problemen befrachtet. Zur Berechnung der Haushaltssalden müssen zahlreiche Entscheidungen über die in die Einnahmen- und Ausgabenströme einzubeziehenden Posten sowie über die Bezugszeiträume getroffen werden (z.B.



Istzahlen kontra Sollzahlen, Vorjahresüberschüsse usw.). Je nach dem, welche Entscheidungen getroffen werden, erhält man zahlreiche gleichermaßen gültige Definitionen der Haushaltssalden, die mitunter zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen führen²¹.

Gleichwohl stand der Umfang einiger dieser Ungleichgewichte jahrelang im Mittelpunkt der Erörterungen²². 1994 wurde ein Kompromiß auf der Tagung des Europäischen Rates in Fontainebleau erzielt. In den Schlußfolgerungen von Fontainebleau heißt es:

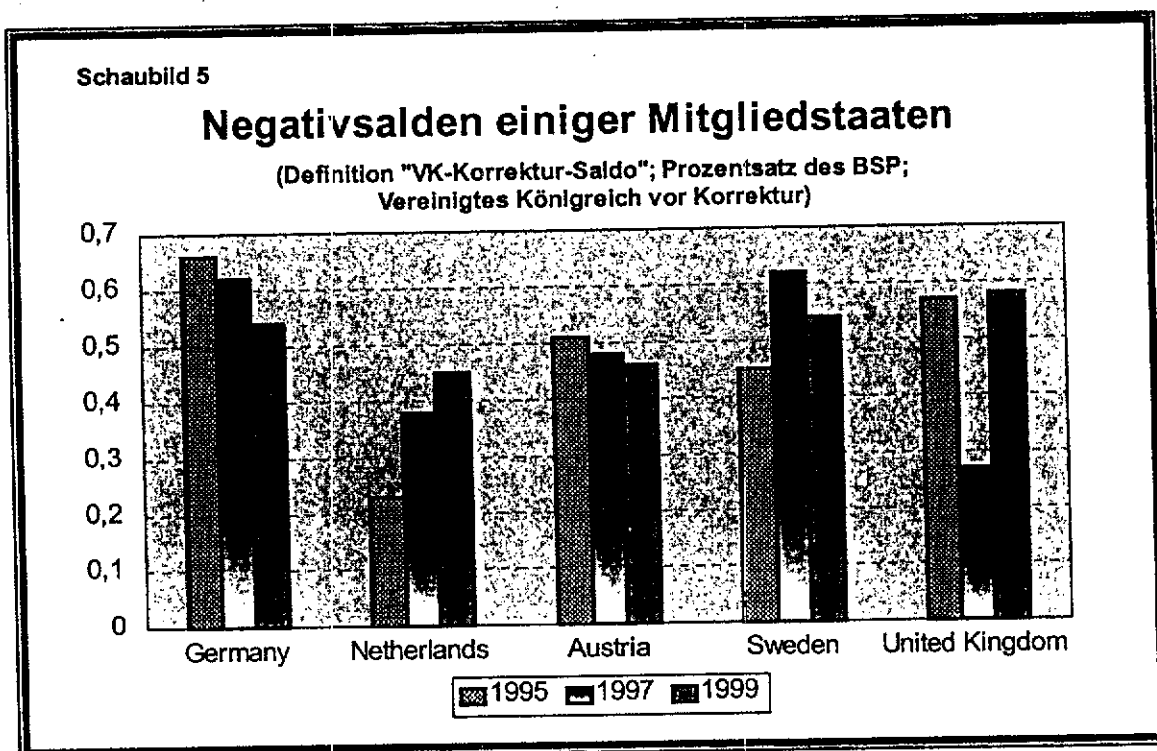
²¹ Siehe Anhang 3 und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): "Haushaltsbeiträge, EU-Ausgaben, Finanzierungssaldo und relativer Wohlstand der Mitgliedstaaten", Vorlage von Präsident Santer für den Rat "Wirtschafts- und Finanzfragen" auf seiner Tagung vom 13. Oktober. Verwendet werden in diesem Bericht die Definition "VK-Korrektur-Saldo" (bei der Berechnung des britischen Ausgleichs zugrunde gelegtes Konzept) und die Definition "operativer Haushaltssaldo" (Differenz zwischen allen Einzahlungen und Rückflüssen aus dem Haushalt ohne Verwaltungsausgaben und Ausgaben betreffend andere EU-Organen).

²² Die größten Ungleichgewichte sind, obgleich sie absolut gesehen beträchtlich sind - in Prozent des BSP wesentlich geringer als die regionalen Haushaltspositionen in den Mitgliedstaaten. In einer unlängst im Auftrag der GD XIX durchgeführten Studie wurde festgestellt, daß bei Zugrundelegung einer Definition der regionalen Haushaltspositionen, die der in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und dem EU-Haushalt üblicherweise verwendeten Definition vergleichbar ist, die durchschnittliche negative Haushaltsposition einer norditalienischen Region fast 4 % des BIP Italiens entspricht, während der

"Die Ausgabenpolitik ist auf absehbare Zeit das wichtigste Mittel zur Lösung des Problems des Haushaltsungleichgewichts.

Es ist jedoch beschlossen worden, daß jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuß einer Korrekturmaßnahme gelangen kann." ²³

Der Hinweis auf die Ausgabenpolitik als Mittel zur Korrektur der Haushaltsungleichgewichte macht deutlich, welche herausragende Bedeutung den Ausgabenbeschlüssen bei ihrer Ermittlung zukommt (siehe Schaubilder 4a und 4b). Eine Korrektur der Haushaltsungleichgewichte über Ad-hoc-Mechanismen ist im wesentlichen gleichbedeutend mit der Weigerung, direkt auf die Ursachen der Ungleichgewichte einzuwirken.



Im ersten Abschnitt dieses Teils des Berichts wird ein Überblick über die Ergebnisse des aufgrund dieser Beschlüsse eingeführten Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs gegeben. Im März 1998 vertraten vier Mitgliedstaaten - die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden - den Standpunkt, daß ihre Negativsalden gemessen an ihrem Wohlstand gemäß der Vereinbarung von Fontainebleau zu hoch sind. Im zweiten Abschnitt des Berichts wird die Entwicklung der Salden dieser Mitgliedstaaten analysiert.

Im dritten Abschnitt werden einige Angaben über die möglichen Auswirkungen der Agenda 2000-Reformen auf die Haushaltsungleichgewichte der fünf in den

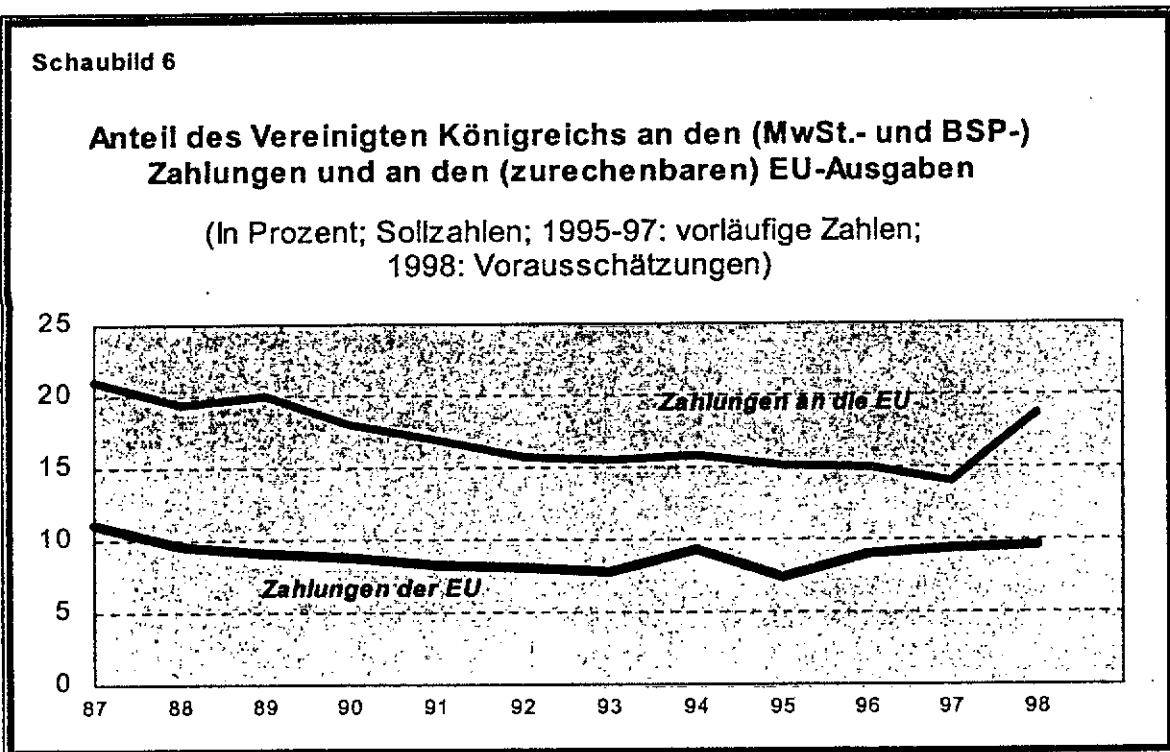
durchschnittliche positive Saldo einer süditalienischen Region etwa 7 % entspricht; siehe G. Pola (1998): "The Regional Incidence of a Central Budget - The Italian Case".

²³ Siehe Europäischer Rat von Fontainebleau, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6-1984.

vorhergehenden beiden Abschnitten untersuchten Länder gemacht. Im vierten Abschnitt schließlich werden einige der wichtigsten Lösungsmöglichkeiten für das Problem der Haushaltsungleichgewichte vorgestellt: Auslaufen des Korrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich, Korrekturen auf der Ausgabenseite des Haushalts und Anwendung eines Korrekturmechanismus auf alle Mitgliedstaaten mit großen Haushaltsungleichgewichten.

2.1. Das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs²⁴

Das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs stand zehn Jahre lang (1974-1984) im Mittelpunkt der politischen Debatte und blockierte häufig den EU-Entscheidungsprozeß. Die Frage wurde schließlich auf der Tagung des Europäischen Rates in Fontainebleau (1984) geregelt; der daraus resultierende Ausgleichsmechanismus ist fester Bestandteil der anschließend erlassenen Eigenmittelbeschlüsse. Der Ausgleich wurde 1988 und 1992 überprüft, und beide Male beschloß der Europäische Rat, daß er weitergewährt werden solle.

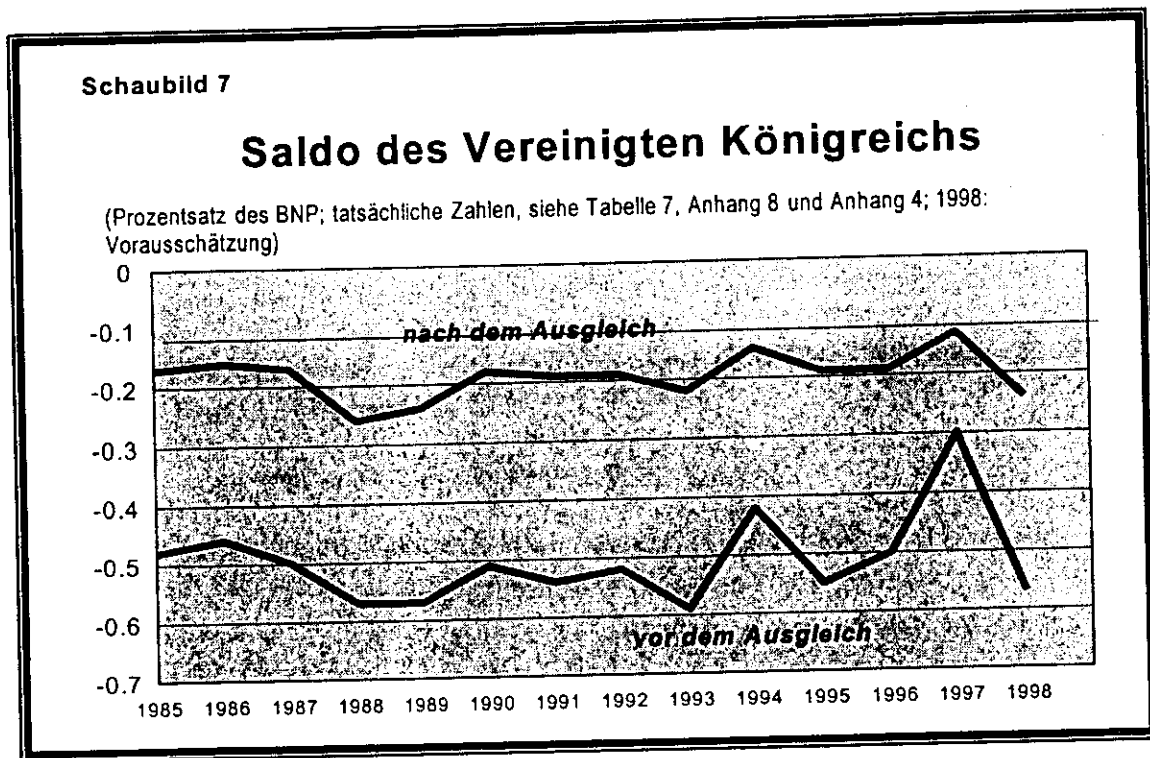


Das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs bewegte sich seit 1985 im wesentlichen in der Größenordnung von einem halben Punkt des BSP, und der Ausgleich für das Vereinigte Königreich lag bei etwa 0,3 % des BSP²⁵. Schaubild 6 zeigt die Entwicklung der Anteile des Vereinigten Königreichs an den Zahlungen an den EU-Haushalt und den EU-Ausgaben im Zeitraum 1987-1998.

²⁴ Wie der Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs im einzelnen funktioniert, siehe Anhang 4.

²⁵ Eine genauere Analyse der Entwicklung des britischen Ausgleichs und Erläuterungen seiner Variabilität sind Anhang 4 zu entnehmen.

Schaubild 7 läßt erkennen, daß der Ausgleichsmechanismus den Negativsaldo des Vereinigten Königreichs tatsächlich wesentlich verringert hat. Allerdings ist das Vereinigte Königreich auch nach dem Ausgleich noch ein größerer Nettozahler als andere



Mitgliedstaaten mit einer höheren Zahlungskapazität. Einige der bei Einführung des Mechanismus maßgeblichen Bedingungen gelten freilich nicht mehr:

- i) Durch die veränderte Zusammensetzung der EU-Ausgaben haben sich die Grundlagen des Ausgleichs geändert. Während es sich 1984 im wesentlichen um eine Korrektur des spezifischen Agrarproblems handelte (die GAP machte etwa 70 % der zurechenbaren Gesamtausgaben aus), ist diese Besonderheit nun weitgehend weggefallen, da mit dem Ausgleich sowohl das Agrarproblem als auch der Beitrag des Vereinigten Königreichs zu den Solidaritätsbemühungen der EU und ihren anderen Politiken korrigiert werden. Sollte eine Korrektur auf der Ausgabenseite von der in Abschnitt 2.4.2 dargelegten Art (teilweise Erstattung der GAP-Direktbeihilfen) eingeführt werden, so würde diese Überlegung sogar noch mehr zutreffen.
- ii) Das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs ist nichts Einmaliges mehr. 1984 war es vor Korrektur das größte der Gemeinschaft. In den vergangenen Jahren hatten weitere vier Länder ebenso große oder sogar noch größere Haushaltsungleichgewichte (siehe Schaubild 8).
- iii) Die Diskrepanz in bezug auf den relativen Wohlstand zwischen dem Vereinigten Königreich und einigen anderen großen Beitragszahlern hat sich verringert. Das Vereinigte Königreich hat einen relativen Wohlstand und eine entsprechende relative

Beitragskapazität, die dem EU-Durchschnitt nahekommen und nach der bevorstehenden EU-Erweiterung mit Sicherheit darüber liegen werden²⁶.

Der Ausgleichsmechanismus hat auch einige technische Mängel und eine mehr grundlegende, systembedingte Besonderheit, auf die - obgleich sie weder neu noch unerwartet sind - an dieser Stelle hingewiesen werden soll.

Zu den technischen Mängeln ist folgendes zu sagen:

- ♦ Aufgrund des Ausgleichs macht der Haushaltsbeitrag des Vereinigten Königreichs einen geringeren Anteil an seinem Einkommen als im Falle der anderen Mitgliedstaaten aus; dies führt daher zu einer Verzerrung des Beitragssystems.
- ♦ Die Definition der bei der Berechnung des Ausgleichs zugrunde zu legenden EU-Ausgaben ("zurechenbare Ausgaben") schließt auch Verwaltungsausgaben mit ein, die sich von den übrigen EU-Ausgaben grundlegend unterscheiden und deren Einbeziehung in die Berechnung der Haushaltsungleichgewichte häufig in Zweifel gezogen wurde²⁷.
- ♦ Die zurechenbaren Ausgaben sind so definiert, daß es bei der Erweiterung zu einer geringfügigen, aber völlig ungerechtfertigten Erhöhung des Ausgleichs kommen könnte. Im Zeitpunkt des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten werden manche der derzeitigen Ausgaben in diesen Ländern (z.B. PHARE) durch eine volle Beteiligung an den EU-Politiken ersetzt. Sie würden daher nicht mehr als Ausgaben für externe Politikbereiche (die aus der Berechnung ausgeklammert sind), sondern als Ausgaben für interne Politikbereiche (die in die Berechnung eingehen) eingestuft, was eine automatische Erhöhung des Ausgleichs zugunsten des Vereinigten Königreichs zur Folge hat.

Eine systembedingte Besonderheit des Ausgleichsmechanismus ist andererseits, daß er alle Änderungen des britischen Haushaltsungleichgewichts auffängt; dadurch würde das Vereinigte Königreich in eine in bezug auf die gemeinsamen Haushaltsbeschlüsse einmalige Lage versetzt. Dies birgt nicht nur die Gefahr in sich, daß das Vereinigte Königreich von den Auswirkungen des Haushaltsentscheidungsprozesses ausgeschlossen wird, sondern hätte auch im Zeitpunkt der Erweiterung erhebliche nachteilige Auswirkungen. Der Beitritt einer großen Zahl neuer Mitgliedstaaten mit sehr niedrigem Lebensstandard dürfte sich auf die Haushaltspositionen der derzeitigen Mitgliedstaaten negativ auswirken. Die Haushaltsposition des Vereinigten Königreichs wird sich jedoch

²⁶ Internationale Einkommensvergleiche werden anhand des Pro-Kopf-BSP der einzelnen Länder vorgenommen. Für diese Vergleiche bedarf es einer gemeinsamen Bezugsgröße, die man gewöhnlich durch Heranziehung der jeweiligen Wechselkurse oder eigens berechneter Umrechnungsfaktoren - der sogenannten "Kaufkraftparitäten" (KKP) - erhält, die das unterschiedliche Preisniveau berücksichtigen. Auf den jeweiligen Wechselkursen beruhende Daten sind eine Meßgröße für das tatsächliche Einkommen und daher der beste Indikator für die Beitragskapazität. Auf KKP-Schätzungen basierende Daten sind das Maß für das Realeinkommen der Durchschnittsbürger eines Landes, wenn sie es in ihrem Land ausgeben. Die Schlußfolgerungen von Fontainebleau sagen nichts darüber aus, welche Meßgröße zugrunde zu legen ist. Die EU verwendet beide Meßgrößen. KKP-Daten werden bei der Ermittlung der "Ziel 1"-Regionen und der Begünstigten des Kohäsionsfonds verwendet; die jeweiligen Wechselkurse werden bei den Berechnungen der Haushaltsbeiträge und der Ermittlung der Länder zugrunde gelegt, die von dem niedrigeren Niveau der Begrenzung ihrer MwSt.-Grundlagen profitieren.

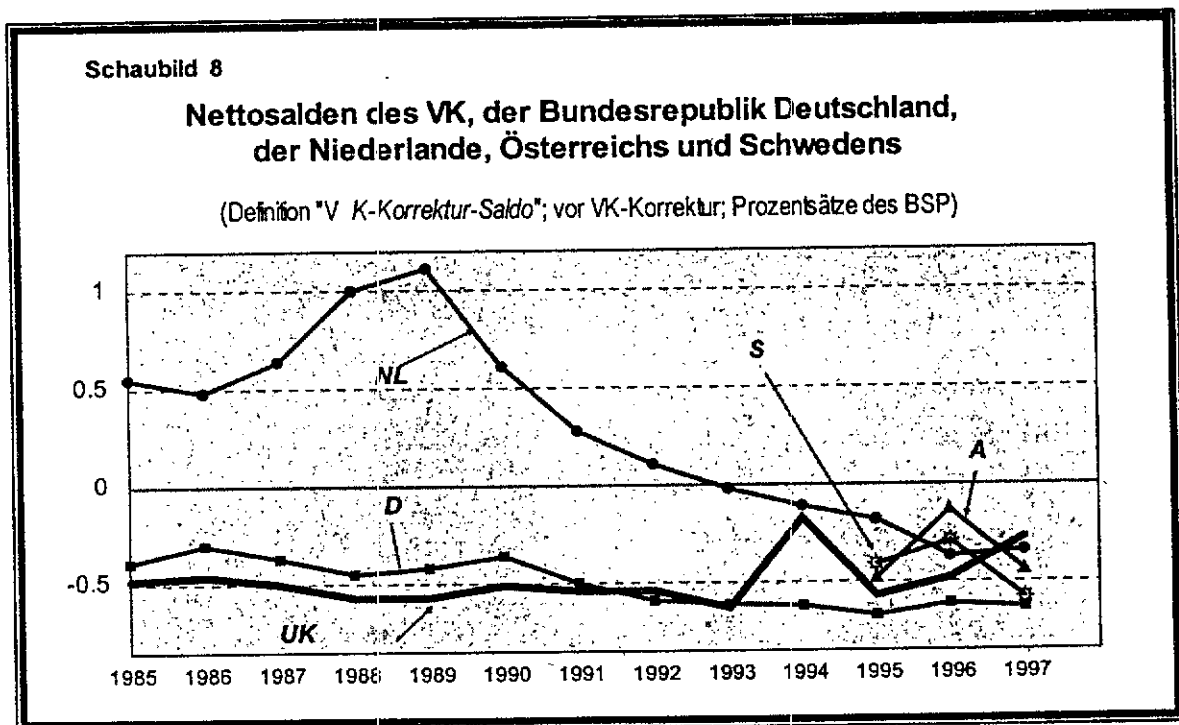
²⁷ Für diese und andere Schwierigkeiten bei der Definition der Haushaltsungleichgewichte siehe Anhang 3.

nur um ein Drittel gemessen an einer Situation ohne Korrekturmechanismus verschlechtern. Dies würde eine gerechte Verteilung der erweiterungsbedingten Lasten in Frage stellen.

Die Bestimmungen für die Berechnung und Finanzierung des Ausgleichs sind äußerst kompliziert und behindern die Haushaltstransparenz und Rechenschaftspflicht. Auf jeden Fall müssen zumindest die Finanzvorschriften vereinfacht werden, und es muß sichergestellt sein, daß der MwSt.-Abrufsatz nicht mehr vom Umfang des Ausgleichs abhängt (siehe Ziffer 1.3.1).

2.2. Das Haushaltsungleichgewicht der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande, Österreichs und Schwedens

Die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden haben unlängst erklärt, daß sie ihre negativen Haushaltspositionen "gemessen an ihrem Wohlstand" als zu hoch ansehen und daher eine Korrektur im Rahmen der Vereinbarung von Fontainebleau beantragen. Außerdem beanstandeten diese Länder die derzeitige Situation, in der andere Mitgliedstaaten mit ähnlicher Beitragskapazität wesentlich geringere Negativsalden oder sogar positive Salden verzeichnen. Schaubild 8 bestätigt, daß diese vier Länder tatsächlich große Haushaltsungleichgewichte aufweisen.



In den Schlußfolgerungen von Fontainebleau hieß es, daß ein Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, in den Genuß eines Korrekturmechanismus gelangen kann²⁸. Der *relative Wohlstand* bezieht sich darauf, wie wohlhabend die Bürger eines Landes oder einer Region im Vergleich zum EU-

²⁸ Siehe Fußnoten 26 und Anhang 4.

Durchschnitt sind; ausgedrückt wird er in Kaufkraftstandards (KKS). In der Folge wurde im Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt bestimmt, daß der richtige Weg, um dem *relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten im Rahmen des Eigenmittelsystems* stärker Rechnung zu tragen, die Berücksichtigung ihrer *Beitragskapazität* ist. Die *Beitragskapazität* eines Mitgliedstaats bezieht sich auf seine Fähigkeit (bzw. die Fähigkeit seiner Bürger), zur Finanzierung einer bestimmten internationalen Ausgabe beizutragen; gemessen wird sie durch Umrechnung der Nominaleinkommen in eine gemeinsame Bezugsgröße unter Zugrundelegung der jeweiligen Wechselkurse, da letztere die Bedingungen sind, zu denen mit dem Einkommen eines Landes internationale Güter und Dienstleistungen erworben werden; dazu gehören auch die Beiträge zum EU-Haushalt²⁹.

In den letzten zehn Jahren haben sich wesentliche Änderungen in der relativen Position der vier Mitgliedstaaten gemessen an beiden Begriffen vollzogen; besonders ausgeprägt waren sie im Falle der Bundesrepublik Deutschland und Schwedens (siehe Tabelle 5 und Tabellen 8 und 9 des statistischen Anhangs 8.

Tabelle 5 Beitragskapazität und relativer Wohlstand Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen in Ecu und in KKS (bis 1990: D und EUR-15 ohne Ostdeutschland; ab 1991: D und EUR-15 einschließlich neue Bundesländer)										
	ECU					KKS				
	1984	1990	1991	1995	1997	1984	1990	1991	1995	1997
B	101.0	104.0	106.0	121.5	112.8	106.8	105.3	109.2	115.7	115.3
DK	131.1	127.8	124.3	140.2	137.4	106.7	100.6	102.4	110.8	112.5
D	129.9	127.3	114.6	130.9	118.6	119.0	117.8	107.3	110.4	109.4
GR	53.5	44.0	46.6	49.2	53.3	62.8	59.3	62.3	66.5	69.0
E	52.3	66.7	71.4	63.4	62.6	69.0	74.2	79.4	76.8	77.7
F	115.7	111.4	110.3	116.4	109.9	111.7	109.7	113.0	106.7	104.3
IRL	61.9	61.3	62.4	69.1	79.9	59.6	64.3	68.7	80.5	82.4
I	92.7	101.1	105.3	83.2	92.2	101.9	101.9	105.5	103.7	102.6
L	171.4	184.0	192.3	201.8	186.4	173.5	185.2	196.6	181.6	176.2
NL	112.0	100.7	101.2	113.7	108.1	102.7	101.3	102.3	106.8	106.0
A	109.3	109.2	111.8	127.6	118.8	106.1	105.8	108.8	111.1	112.6
P	26.2	35.8	41.5	46.8	46.7	49.4	58.9	64.5	70.0	69.6
FIN	130.1	139.5	123.3	105.9	104.9	99.1	99.9	91.1	93.6	96.4
S	144.5	137.8	142.4	111.7	114.2	111.8	104.5	102.4	97.3	93.7
VK	98.6	89.1	91.2	83.8	101.8	99.6	99.5	96.3	96.4	100.3
EUR-15	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1) KKS = Kaufkraftstandards										

²⁹ Siehe Fußnote 30.

Die Ungleichgewichte dieser vier Länder sind jedoch unterschiedlichen Ursprungs. Die Bundesrepublik Deutschland hatte jahrelang einen hohen negativen Haushaltssaldo. Als wohlhabendes Land mit einem relativ kleinen Agrarsektor entfallen auf es geringe Anteile an den Strukturfonds- und GAP-Ausgaben. Der Negativsaldo der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den Jahren 1990 bis 1995 aus verschiedenen Gründen weiter verschlechtert. 1990 und 1991 wies das Land eine wesentlich höhere Wirtschaftswachstumsrate als die übrigen Mitgliedstaaten auf, was eine Erhöhung seines relativen Anteils am BSP und an der Finanzierung der Gemeinschaft zur Folge hatte. Nach der Wiedervereinigung erhielt die Bundesrepublik Deutschland zunächst im Rahmen der Strukturfonds in großem Umfang Zahlungen für die neuen Bundesländer, aber dies wurde durch die 1992 in Edinburgh beschlossene schrittweise Erhöhung der Strukturfondsausgaben und ihre Konzentration auf die sogenannten Kohäsionsländer mehr als ausgeglichen. Seit 1995 ist die negative Haushaltsposition der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen unverändert geblieben. Diese Entwicklungen standen weitgehend im Einklang mit den im Zeitpunkt der Änderung des Eigenmittelbeschlusses von 1988 erstellten Projektionen. Hätten sich die EU-Ausgaben in dem Maße erhöht, wie es die derzeitige Finanzielle Vorausschau zugelassen hätte, so wäre der negative Haushaltssaldo der Bundesrepublik Deutschland größer gewesen³⁰.

Tabelle 6 Haushaltssalden einiger Mitgliedstaaten 1999 sowie schlechteste und beste Ergebnisse im Zeitraum 1995-97 (Prozentsatz des BSP; VK vor Korrektur)					
	Deutschland	Niederlande	Österreich	Schweden	VK
Operative Haushaltssalden					
Schlechtestes Ergebnis	-0,72	-0,76	-0,49	-0,59	-0,73
Bestes Ergebnis	-0,58	-0,65	-0,12	-0,35	-0,38
1999	-0,59	-0,79	-0,49	-0,61	-0,68
Definition "VK-Korrektur-Saldo"					
Schlechtestes Ergebnis	-0,66	-0,46	-0,50	-0,62	-0,57
Bestes Ergebnis	-0,62	-0,23	-0,20	-0,35	-0,27
1999	-0,54	-0,45	-0,46	-0,54	-0,58
Weitere Daten sind Anhang 8 zu entnehmen.					

Im Falle der Niederlande liegen die Dinge anders. Die in Schaubild 8 und in Tabelle 6 zugrundegelegten Definitionen des Haushaltssaldos berücksichtigen nicht den als "umgekehrten Gateway-Effekt" bekannten Effekt, d.h. die Tatsache, daß die Ausfuhrerstattungen, die dort gezahlt werden, wo sich die Hafenanlagen befinden, häufig nicht den Staatsangehörigen dieses Landes zufließen. Die Daten für die Niederlande

³⁰ In einer im November 1993 veröffentlichten Studie der Bundesbank (Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988, Monatsbericht, November 1993) war für die Bundesrepublik Deutschland für 1997 eine um 30 % höhere negative Haushaltsposition als die tatsächlich verzeichnete prognostiziert worden.

werden hiervon beeinflusst. Solange die Ausfuhrerstattungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (zusammen mit Maßnahmen zur Lagerung von vorübergehend vom Markt genommenen Überschüssen) eine wichtige Rolle spielten, flossen diesem Land in großem Umfang Ausgaben dieser Art zu, so daß es jahrelang als großer Nettoempfänger dastand. Dies hat sich durch die GAP-Reformen schrittweise geändert, und die Niederlande sind nach und nach ein Nettozahler geworden, da sie geringe Rückflüsse aus den Strukturfonds und Direktbeihilfen im Rahmen der Agrarausgaben erhalten.

Die Position dieses Landes hängt jedoch auch weitgehend davon ab, welche Definition des Haushaltssaldos zugrundegelegt wird und insbesondere wie die Zölle behandelt werden. Werden die Salden entsprechend den Bestimmungen des in Fontainebleau beschlossenen Korrekturmechanismus berechnet, der die Auswirkungen der traditionellen Eigenmittel bei der Messung neutralisieren würde³¹, so ist der Negativsaldo der Niederlande derzeit etwas geringer als im Falle der anderen Länder.

Schweden und Österreich dürften Negativsalden aufweisen. Die Anteile an den Agrar- und Strukturfondsausgaben, die diese Länder bis 1999 erwarten können, sind gering. 1997 trugen die beiden Länder mit 3,1 % bzw. 2,8 % zur EU-Finanzierung bei. Ihre Anteile an den GAP-Ausgaben betrugen 1,8 % bzw. 2,1 %, während sich ihre Anteile an den Strukturfondsausgaben auf 0,9 % bzw. 1,4 % beliefen. Ein 1995 für diese beiden Länder vorgesehener hoher Ausgabenbetrag wurde erst 1996 ausgezahlt; dies ist der Grund für die scheinbare Verbesserung ihrer Position im Jahr 1996. 1997 erhielten die beiden Länder 76 Mio. ECU bzw. 71 Mio. ECU als vorletzte Rate der in den Beitrittsverträgen beschlossenen befristeten Ausgleichszahlungen.

Es wurde oft betont, daß sich der Haushaltssaldo der Bundesrepublik Deutschland 1997 auf mehr als 60 % aller Negativsalden belief. Diese Schätzung wurde jedoch durch die starken Schwankungen des britischen Ausgleichs beeinflusst. 1999 dürfte der Haushaltssaldo der Bundesrepublik Deutschland etwas weniger als 50 % aller Negativsalden ausmachen. In den kommenden Jahren dürfte sich dieser Prozentsatz weiter verringern, da nach der Erweiterung mehr Mitgliedstaaten negative Haushaltssalden aufweisen dürften; wahrscheinlich wird der Anteil der Bundesrepublik Deutschland an allen negativen Haushaltssalden bis zum Jahr 2006 auf rund 40 % zurückgegangen sein.

2.3. Die Auswirkungen der Agenda 2000 auf die größten Haushaltsungleichgewichte

Um zu verstehen, wie sich das Agenda 2000-Programm auf die Haushaltsungleichgewichte auswirkt, müssen die Auswirkungen der Erweiterung und der vorgeschlagenen politischen Reformen geprüft werden.

Die Länder, die der Union bei der nächsten *Erweiterung* beitreten, haben ein Wohlstandsniveau, das erheblich unter dem aller derzeitigen Mitgliedstaaten liegt; sie werden daher große Nettoempfänger sein. Dies bedeutet, daß die Haushaltspositionen der derzeitigen 15 Mitgliedstaaten eine entsprechende Verschlechterung verzeichnen werden, die ausgehend von dem Ansatz der Kommission in ihrer Mitteilung *Agenda 2000*³² bis

³¹ Siehe hierzu Anhang 3.

³² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): *Agenda 2000* - Eine stärkere und erweiterte Union, KOM(97)2000 und Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97.

2006 auf rund 0,15 % ihres BSP geschätzt werden kann. Wie die Kommission in der *Agenda 2000* erklärt hat, ist diese Entwicklung *"nicht wirklich überraschend und sollte daher auch keinen Anlaß zu Ausgleichsforderungen bieten"*.

Die **Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik** dürfte die Haushaltssalden der fünf in diesem Abschnitt des Berichts untersuchten Länder nicht nennenswert beeinflussen. Diese Aussage muß jedoch eingeschränkt werden, da die von der Kommission im März 1998 vorgelegten Vorschläge zahlreiche Bestimmungen enthalten, die sich auf die Zahlungen in den einzelnen Mitgliedstaaten auswirken können. Die genauen Auswirkungen auf die Haushaltspositionen der Mitgliedstaaten, hängen demnach vom Ergebnis der laufenden Verhandlungen ab.

Generell zielt die vorgeschlagene Reform darauf ab, das garantierte Preisniveau zu senken, während die daraus resultierenden Einkommensverluste durch Erhöhungen der Direktbeihilfen teilweise ausgeglichen werden. Dies hat unter Umständen eine Auswirkung auf die Haushaltssalden der Mitgliedstaaten, die weitgehend rein buchtechnischer Art ist und die Unsicherheit der Berechnungen der Haushaltssalden noch unterstreicht. Das wichtigste Beispiel hierfür ist der Fall der Niederlande. Derzeit interveniert die Union in den Niederlanden, um die Preise von Erzeugnissen, für die eine gemeinsame Marktorganisation besteht, durch Ausfuhrerstattungen zu stützen. Die in diesem Land getätigten Ausgaben kommen den Erzeugern zugute, die durchaus in anderen Ländern, beispielsweise in den Nachbarländern Belgien oder Bundesrepublik Deutschland, ansässig sein können. Da die GAP-Ausgaben von der Marktstützung auf die Direktbeihilfen verlagert werden, erhalten die Erzeuger in diesen beiden Ländern mit den Direktbeihilfen einen Teil der Unterstützung, die ihnen zuvor durch die in den Niederlanden durchgeführten Marktinterventionsmaßnahmen zugeflossen war. Infolgedessen wird sich der Haushaltssaldo der Niederlande entsprechend verschlechtern, während sich die Haushaltssalden Belgiens und der Bundesrepublik Deutschland verbessern, ohne daß sich die Grundgegebenheiten wesentlich geändert haben. Diese Überlegung muß bei der Prüfung der Auswirkungen der GAP-Reform auf die Haushaltsungleichgewichte der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, da sie einen Teil der erwarteten Änderungen erklärt.

Insgesamt dürfte die Reform zunächst zu einem Anstieg (bis 2003/2004) und dann mit dem Abschluß der Reform zu einer Stabilisierung der GAP-Ausgaben führen. Der Gesamtausgabenbetrag spielt ebenfalls eine wichtige Rolle, da bei den meisten Ländern ein großer Unterschied zwischen ihrem Anteil an der marginalen Finanzierung der EU-Ausgaben (d.h. ihrem Anteil am EU-BSP) und ihrem Anteil an den GAP-Ausgaben besteht, der sich aufgrund der Reform nicht drastisch ändern dürfte.

Betroffen sind von der Reform in erster Linie die Sektoren landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Rindfleisch und Milcherzeugnisse. Anhand der Parameter der Reform und der Bedeutung dieser Sektoren für die Landwirtschaft der fünf in den vorstehenden Abschnitten untersuchten Länder läßt sich voraussagen, daß - wenn die Vorschläge der Kommission durch die Verhandlungen bestätigt werden sollten - die GAP-Reform keine nachhaltigen Auswirkungen auf ihre Haushaltsungleichgewichte haben dürfte.

Sobald die GAP-Reform voll zum Tragen kommt (d.h. gegen Ende der Geltungsdauer der nächsten Finanziellen Vorausschau), dürften sich die Haushaltssalden der Bundesrepublik

Deutschland, Schwedens und des Vereinigten Königreichs als Prozentsatz ihres BSP kaum gegenüber ihrem Stand von vor der Reform ändern. Die erwarteten Erhöhungen der diesen Ländern zufließenden GAP-Ausgaben dürften durch die Erhöhungen ihrer Beiträge zum EU-Haushalt, die die Folge der Änderung der GAP-Gesamtausgaben sind, ausgeglichen werden. Das Haushaltsungleichgewicht der Niederlande könnte eine geringfügige Verschlechterung verzeichnen, obgleich dies weitgehend eine buchtechnische Auswirkung von der eingangs erwähnten Art sein dürfte. Das Haushaltsungleichgewicht Österreichs könnte sich verbessern, obgleich dies im wesentlichen auf die vorgeschlagene Verlagerung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums von den Strukturausgaben (Rubrik 2 der Finanziellen Vorausschau) auf die Agrarausgaben (Rubrik 1) zurückzuführen wäre.

Unsicherer sind die Auswirkungen der Reform der *Strukturausgaben*. Die Kommission hat vorgeschlagen, die globalen EU-Maßnahmen im Strukturbereich konstant als Prozentsatz des BSP in Höhe von 0,46 % des BSP der Union aufrechtzuerhalten. Abgedeckt werden müssen dabei allerdings auch der strukturelevante Teil der Heranführungsstrategie und die Hilfe für die neuen Mitgliedstaaten. Für die derzeitigen 15 Mitgliedstaaten bedeutet die vorgeschlagene Reform, daß sich die Gesamtausgaben als Prozentsatz des BSP in den Jahren 1999 bis 2006 etwas verringern.

Die genauen Auswirkungen der Reform auf die einzelnen Haushaltsungleichgewichte sind noch ungewiß; sie hängen von den Entscheidungen über die Förderungswürdigkeit ab, die auf der Grundlage der letztverfügbaren Daten und des Ergebnisses der laufenden Verhandlungen zu treffen sind. Hauptziel der Vorschläge der Kommission ist, die Ressourcen schwerpunktmäßig in den bedürftigsten Gebieten und Sektoren einzusetzen. Erreicht werden soll dies durch eine stärkere geographische Konzentration und eine Rationalisierung der Interventionsformen. Insbesondere wird vorgeschlagen, die Zahl der Regionen, die die höchsten Beihilfen erhalten, durch strikte Einhaltung der Bedingungen für die Förderungswürdigkeit als "Ziel 1"-Regionen (d.h. Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftparitäten von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts) zu verringern. Eine größere geographische Konzentration wird auch für die sogenannten "Ziel 2"-Regionen angestrebt.

Zusätzliche Elemente, die die Verteilung der Strukturfondsausgaben auf die Mitgliedstaaten beeinflussen können, sind die Kriterien, die zur Ermittlung der Höhe der Pro-Kopf-Beihilfe in den förderungswürdigen Regionen zugrundegelegt werden sollten. Dazu gehören die Diskrepanz zwischen dem BIP der Region und dem EU-Durchschnitt, der relative Wohlstand des Landes und das relative Niveau der Arbeitslosigkeit.

So unsicher diese Elemente auch sein mögen, können doch einige allgemeine Überlegungen angestellt werden, die zu einer besseren Beurteilung des Trends der hier zur Erörterung stehenden Haushaltsungleichgewichte beitragen können. Österreich, die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich tragen alle zum EU-Haushalt mit Anteilen bei, die wesentlich höher sind als ihre Anteile an den Strukturausgaben; ihre Haushaltssalden dürften sich daher aufgrund der aus der Reform resultierenden geringeren Gesamtausgaben etwas verbessern, auch wenn diese auf die bedürftigsten Regionen konzentriert werden. Diese Verbesserung kann im Falle der Bundesrepublik Deutschland etwas größer sein. Eine strikte Einhaltung des Bezugswerts von 75 % bei der Wahl der "Ziel 1"-Regionen wird sich auf dieses Land (mit Ausnahme

Ostberlins) nicht auswirken. Zudem kann der Gesamteffekt der Kriterien für die Ermittlung der Pro-Kopf-Beihilfe auch für die neuen Bundesländer von Vorteil sein.

Als Ergebnis des gesamten Agenda 2000-Pakets ist festzuhalten, daß von den in diesem Abschnitt untersuchten fünf Mitgliedstaaten nur die Niederlande in den Jahren 1999-2006 eine Verschlechterung ihres Nettosaldo in der gleichen Größenordnung verzeichnen dürften, wie sie eingangs als durchschnittliche Auswirkung der Erweiterung (etwa 0,15 % des BSP) erwähnt wurde. Dieses Ergebnis wird jedoch von der automatischen Auswirkung der Verlagerung des Schwerpunkts von den GAP-Marktstützungsmaßnahmen auf die direkten Beihilfezahlungen stark beeinflusst und dürfte nicht einer parallelen Verschlechterung der der niederländischen Wirtschaft erwachsenden Vorteile entsprechen. Auf der anderen Seite dürfte die Reform der Strukturfonds geringfügige positive Auswirkungen auf den Haushaltssaldo dieses Landes haben.

Die Haushaltssalden Österreichs, der Bundesrepublik Deutschland und Schwedens dürften sich in einem etwas geringeren Umfang verschlechtern, als der Auswirkung der Erweiterung entspricht. Im Falle Österreichs dürfte die Verlagerung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums von den Strukturfonds auf die GAP ein weniger günstiges Ergebnis der Strukturfonds-Reform zur Folge haben, das allerdings durch ein entsprechend besseres Ergebnis der GAP-Reform wettgemacht wird.

Ganz anders liegen die Dinge im Falle des Vereinigten Königreichs, dessen Haushaltsposition (als Prozentsatz seines BSP) in den Jahren 1999-2006 weitgehend unverändert bleiben könnte. Die Reformen der GAP und der Strukturfonds würden sich nicht negativ auf den Haushaltssaldo dieses Land auswirken. Sofern die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs nicht geändert wird, würden die negativen Auswirkungen der Erweiterung auf die Haushaltsposition des Vereinigten Königreichs außerdem durch die Anwendung des Ausgleichsmechanismus verringert.

2.4. Reformmöglichkeiten

Sollte ein breiter Konsens darüber erzielt werden, daß das Problem der Haushaltsungleichgewichte in Angriff genommen werden muß, so könnten einige Hauptoptionen in Betracht gezogen werden. Diese Optionen, die nachstehend vorgestellt werden, gehorchen einer gewissen Logik. Erstens kann auf der Finanzierungsseite davon ausgegangen werden, daß ein nach strengen Haushaltsgrundsätzen gestaltetes, transparentes System eingeführt werden sollte. Dies würde bedeuten, daß der britische Ausgleich progressiv wegfällt. Zweitens kann ausgehend von der Tatsache, daß die Hauptursache für die Haushaltsungleichgewichte die Ausgabenseite des EU-Haushalts ist, die Möglichkeit geprüft werden, Reformen der EU-Ausgaben im Hinblick auf eine Verringerung dieser Ungleichgewichte durchzuführen. Drittens können auch Ad hoc-Lösungen auf der Einnahmenseite des Haushaltsplans, mit denen die Ungleichgewichte abgebaut werden sollen, erwogen werden. Auf diese Möglichkeiten wird in diesem Abschnitt nacheinander eingegangen.

2.4.1. Rückkehr zu einem einfacheren System

Es könnte erwogen werden, die derzeit dem Vereinigten Königreich gewährte Korrektur schrittweise auslaufen zu lassen oder zu verringern. Dies könnte damit begründet werden, daß nach der Erweiterung der relative Wohlstand des Vereinigten Königreichs, der bereits

heute in etwa dem EU-Durchschnitt entspricht, fast mit Sicherheit über dem EU-Durchschnitt läge, wodurch eine der Bedingungen für die ursprüngliche Gewährung des Ausgleichs abgeschwächt würde. Außerdem könnte es angesichts der Tatsache, daß fünf Länder negative Haushaltspositionen einer ähnlichen Größenordnung aufweisen, als nicht gerechtfertigt erscheinen, eine Sonderbehandlung nur für eines von ihnen aufrechtzuerhalten. Die in Abschnitt 2.1 erwähnte Änderung der Art des Mechanismus - Übergang von der Korrektur eines spezifischen strukturbedingten Agrarproblems zu einer Senkung der Kosten aller Ausgabenbeschlüsse - ist ebenfalls ein starkes Argument.

Darüber hinaus ist denkbar, daß aufgrund anderer Änderungen dieser Regelung die Aufrechterhaltung des Ausgleichs überflüssig oder zumindest weniger gerechtfertigt sein könnte. Dies könnte beispielsweise bei Einführung einer Korrektur auf der Ausgabenseite entsprechend den im nächsten Abschnitt aufgezeigten Orientierungen der Fall sein. Mit der Einstellung des VK-Ausgleichs an sich würden die derzeitigen Ungleichgewichte zwischen den beitragszahlenden Mitgliedstaaten nicht beseitigt.

Tabelle 7 Kosten der VK-Korrektur für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden (Prozentsatz des BSP; 1995-1997: Istzahlen; 1999: Haushaltsvorentwurf)				
	Deutschland	Niederlande	Österreich	Schweden
1995	0.02	0.03	0.03	0.03
1996	0.03	0.05	0.05	0.05
1997	0.03	0.05	0.05	0.05
1999	0.04	0.07	0.07	0.07

Zu erwähnen ist ferner, daß es weitere Möglichkeiten gibt, die zur Entwicklung eines einfacheren Finanzierungssystems für die EU beitragen könnten. Eine Möglichkeit wäre, die MwSt.-Eigenmittel durch die BSP-Einnahme zu ersetzen. Wie bereits früher erwähnt, würde das System dadurch eindeutig gerechter, da die mit der MwSt. verbundenen regressiven Elemente wegfallen würden. Tabelle 3b (in Abschnitt 1.2.2) ist für das Jahr 1997 zu entnehmen, wie sich die Ablösung der MwSt.-Eigenmittel durch eine theoretische BSP-Einnahme auf die einzelnen Mitgliedstaaten auswirken würde. Eine andere Möglichkeit wäre, alle anderen Eigenmittel (einschließlich der traditionellen Eigenmittel) durch die BSP-Einnahme zu ersetzen (die Ergebnisse für die einzelnen Mitgliedstaaten sind ebenfalls in Tabelle 3b ausgewiesen).

Selbstverständlich ist dies ein Kompromiß zwischen Finanzautonomie und Einfachheit: Wenn die Einnahmen fiskalischen Ursprungs durch Direktbeiträge der Mitgliedstaaten ersetzt werden, wird das System unter Umständen überschaubarer und kosteneffizienter, mit Sicherheit aber wird die Finanzautonomie weiter eingeschränkt, und im Falle der traditionellen Eigenmittel würde beträchtlich von den Grundsätzen der EU-Haushaltsdisziplin abgewichen.

2.4.2. Korrektur auf der Ausgabenseite

Eine Korrektur auf der Ausgabenseite, die keine Änderung des Eigenmittelbeschlusses erforderlich machen würde, stünde im Einklang mit den Schlußfolgerungen von

Fontainebleau und würde bei der eigentlichen Ursache der Haushaltsungleichgewichte ansetzen. Die derzeitigen Ungleichgewichte beruhen hauptsächlich auf den Strukturfonds- und Agrarausgaben. Es wäre nicht logisch, die aus den Strukturmaßnahmen resultierenden Ungleichgewichte zu korrigieren, da sie ausdrücklich auf Umverteilung abzielen. Denkbar wäre jedoch, die Agrarausgaben zu ändern. In Anbetracht des integrativen Charakters der Gemeinsamen Agrarpolitik ist es nicht möglich, die Ausgaben der Mitgliedstaaten zu ändern, doch kann der Gesamtausgabenbetrag gekürzt werden, der über den EU-Haushalt zugewiesen wird.

Tabelle 8 Auswirkungen einer teilweisen (75%) Erstattung¹ der GAP-Direktbeihilfen (Jahr 2006, in Mio Euro und BSP-Prozentsätzen zu jeweiligen Preisen)				
	Änderungen des Haushaltsgleichgewichts (vor VK-Ausgleich)		Änderungen des Haushaltsgleichgewichts (vor VK-Ausgleich)	
	Mio Euro	BSP-Prozentsatz	Mio Euro	BSP-Prozentsatz
B	110.7	0.03	121.9	0.04
DK	- 100.6	- 0.05	-93.2	-0.04
D	678.2	0.03	733.5	0.03
GR	- 451.7	- 0.30	-446.3	-0.29
E	- 528.2	- 0.07	-503.4	-0.07
F	- 648.5	- 0.04	-585.2	-0.03
IRL	- 195.8	- 0.23	-192.8	-0.22
I	134.5	0.01	186.6	0.01
L	11.6	0.05	12.4	0.05
NL	168.8	0.03	185.7	0.04
Ö	43.8	0.02	53.2	0.02
P	- 23.9	- 0.02	-19.2	-0.01
SF	22.8	0.01	28.1	0.02
S	62.3	0.02	72.6	0.02
UK	429.6	0.03	146.1	0.01
New 6	286.4	0.07	300.0	0.08
Total	0.0		0.0	
1) Ein Erstattungssatz von 75% der GAP-Direktbeihilfen entspricht einer Kürzung der Agrarausgaben aus dem EU-Haushalt von rund 9.145 Mio. Euro oder 17 % der gesamten GAP-Zahlungen im Jahr 2006.				

Insbesondere ist denkbar, daß zwar die Marktstützungsausgaben der Mitgliedstaaten weiterhin in voller Höhe erstattet werden, aber der Teil der Ausgaben, der den einzelnen Begünstigten direkt zufließt, nur teilweise erstattet würde. Diese Art von Maßnahme würde verstärkt zum Tragen kommen, da die vorgeschlagene GAP-Reform auf eine Verringerung des Gewichts der Marktstützungsmaßnahmen abzielt, während sich das relative Gewicht der Direktbeihilfen entsprechend erhöhen würde (von 65 % im Jahr 2000 auf 75 % im Jahr 2006). Die Grundidee ist, den Umstand zu nutzen, daß alle Mitgliedstaaten mit hohen Haushaltsungleichgewichten einen wesentlich höheren Anteil an der Finanzierung des EU-Haushalts als an den EU-Agrarausgaben haben und daß sich bei Kürzung des Gesamtausgabenbetrags ihre Haushaltssalden verbessern würden. Darüber hinaus trifft die ursprüngliche Begründung für eine 100%ige Finanzierung der

GAP-Marktstützungsmaßnahmen (nämlich, daß die Marktstützung den Landwirten in der gesamten Gemeinschaft und nicht nur den Landwirten in den Mitgliedstaaten zugutekommt, in denen die Ausgaben getätigt werden) im Falle der Einkommensbeihilfe nicht mehr zu.

Diese Lösung stünde - wenn sie umgesetzt würde - im Einklang mit den derzeit für die meisten EU-Ausgaben, insbesondere die Strukturfondsausgaben maßgebenden Grundsätzen und würde deren allgemeine Einführung bedeuten. Gleichzeitig sollte sie nicht als Abbau der GAP oder als Trend zu ihrer Renationalisierung gewertet werden. Weder der Grad der Integration noch die Ebene der Entscheidungsfindung oder der Gesamtbetrag der zur Verfolgung ihrer Ziele verfügbaren Finanzmittel würden geändert. Die Landwirte würden die gleiche Unterstützung wie derzeit erhalten, da die GAP-Ausgaben der Mitgliedstaaten obligatorische Ausgaben sind, sobald sie durch die einschlägigen Rechtsvorschriften festgelegt sind. Die Höhe dieser Direktbeihilfen und die damit verbundenen Zahlungsbedingungen wären weiterhin Bestandteil der GAP und würden nur auf EU-Beschlüssen beruhen. Der verfügbare Gesamtausgabenbetrag bliebe der gleiche, würde aber auf den EU-Haushalt und die nationalen Haushalte aufgeteilt.

Die Tatsache, daß ein geringerer Finanzmittelanteil über den EU-Haushalt zuzuweisen wäre, legt eine Herabsetzung der Agrarleitlinie nahe, wenn diese Beschränkung ihre Effizienz bewahren soll. Eine entsprechende Senkung der Eigenmittelobergrenze könnte ebenfalls zweckmäßig sein. Sie könnte bei der ersten Änderung des Eigenmittelbeschlusses vorgenommen werden³³; bis dahin sollte die strenge Verpflichtung bestehen, die Mittel bis zur Obergrenze nicht voll auszuschöpfen.

In Tabelle 8 sind die Auswirkungen einer teilweisen Erstattung (75 %) der GAP-Direktbeihilfen ausgewiesen. Die Gesamtkürzung der EU-Ausgaben im Jahr 2006 beläuft sich bei diesem Beispiel auf 9145 Mio. Euro. Nähere Einzelheiten zu dieser Simulation sind Anhang 5 zu entnehmen. Die Tabelle zeigt auch, daß die Einführung einer derartigen Maßnahme negative Auswirkungen auf die Haushaltssalden einiger Mitgliedstaaten hätte.

2.4.3. Ein allgemeiner Ausgleichsmechanismus

Die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden haben beantragt, den Ausgleichsmechanismus, der zur Zeit dem VK zugute kommt, in ein Kappungssystem umzuwandeln. Eine simple Umwandlung des Mechanismus ist jedoch nicht möglich. Die Übertragung auf alle Länder mit unausgeglichem Haushalt oder auch nur die Einbeziehung der vier antragstellenden Länder hätte einen Anstieg der Kosten des Mechanismus um das Drei- oder Vierfache zur Folge (siehe Tabelle 9 und Bericht des Europäischen Rechnungshofs (1998)³⁴). Zudem wäre diese Last von einer Gruppe von Ländern zu tragen, auf die weniger als ein Fünftel des BSP der Europäischen Union entfällt.

³³ Bei der ersten Änderung des Eigenmittelbeschlusses muß im Falle des BSP anstatt auf die zweite Ausgabe des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf das neue ESVG 95 Bezug genommen werden. Sollte sich nach dem neuen System ein anderes Niveau des EU-BSP ergeben, würde dies eine entsprechende Anpassung der Obergrenze rechtfertigen, damit die Stabilität der dem EU-Haushalt zur Verfügung gestellten Finanzmittel gewahrt bleibt.

³⁴ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs Nr. 6/98 über das System der MwSt.-und BSP-Eigenmittel im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1998).

Die vier antragstellenden Länder waren sich dieser Schwierigkeit bewußt und verlangen deshalb eine Abänderung des Mechanismus. Sie weisen zu Recht darauf hin, daß das derzeitige System verschiedene implizite Parameter beinhaltet, die modifiziert werden könnten. Während nach dem derzeitigen System 66 % des gesamten Negativsaldos des Vereinigten Königreichs korrigiert werden, wäre denkbar, daß die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, einen Negativsaldo in Höhe eines bestimmten BSP-Prozentsatzes - beispielsweise 0,3 oder 0,4 % des BSP - zu akzeptieren, und dafür nur für den diese Schwelle überschreitenden Teil einen Ausgleich erhalten. Zusätzlich könnte auch der Bezugswert von 66 % geändert werden. Möglich wären außerdem Änderungen bei den in die Beiträge zum EU-Haushalt eingehenden Posten (z.B. Ausklammerung der traditionellen Eigenmittel oder Neuaufteilung nach anderen Schlüsseln) und bei den in die Ausgaben eingehenden Posten (z.B. Ausklammerung der Verwaltungsausgaben oder der Ausgaben in den neuen Mitgliedstaaten oder aber der Strukturfonds usw.).

Tabelle 9 Allgemeine Umverteilung aufgrund des britischen Ausgleichs- mechanismus für 1996¹ unter verschiedenen Hypothesen (Mio. Ecu)		
Anwendung des Mechanismus auf das Vereinigte Königreich (derzeitige Lage)	Anwendung des Mechanismus auf alle Länder mit unausgeglichem Haushalt (VK, D, NL, A, S, F, I)	Anwendung des Mechanismus auf fünf Länder (VK, D, NL, A, S)
2 856	12 384	11 138
Für den Fall, daß die begünstigten Länder die Finanzierung nicht mittragen, würde die Last sich auf die Länder mit den folgenden prozentualen Anteilen am EU-BSP verteilen		
86,5 %	17,0 %	48,9 %
1) Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit denen des Europäischen Rechnungshofs (Bericht 1998) sicherzustellen, erfolgte die Simulation auf der Grundlage der Daten für 1996: op. cit., Fußnote 38		

Grundlegend geändert werden könnte auch die Finanzierung des Ausgleichs. Nach dem bisherigen System finanziert das Vereinigte Königreich seinen eigenen Ausgleich nicht mit. Eine allgemeine Ausdehnung des Systems könnte so verstanden werden, daß die begünstigten Mitgliedstaaten nicht zur Finanzierung beitragen würden. Diese Lösung ist jedoch nicht nur kostspielig, wenn viele Mitgliedstaaten begünstigt sind, sie ist auch mit Risiken verbunden. Insbesondere könnte ein "Schwelleneffekt" immer dann eintreten, wenn ein Land mit einem Negativsaldo knapp über der Schwelle einen minimalen Ausgleich erhält, aber die entsprechende Belastung nicht mitfinanzieren, während es zur Finanzierung aller anderen Korrekturen hohe Beträge hätte beisteuern müssen, wenn es knapp unter der Schwelle geblieben wäre. Daraus ergibt sich folgerichtig, daß ein Mitgliedstaat zwar nicht seinen eigenen Ausgleich, dafür aber den anderen Mitgliedstaaten

zugute kommenden Ausgleich finanzieren sollte³⁵ (wie in den in Tabelle 10 präsentierten Simulationen angenommen).

Bei Änderung dieser Parameter würde das System beträchtlich an Flexibilität gewinnen, jedoch um den Preis eines erheblichen Transparenzverlustes und wesentlich komplizierterer Berechnungen. Die Folge dieser Flexibilität sind Systeme mit unterschiedlichen Gesamtkosten und unterschiedlichen Auswirkungen für die einzelnen Mitgliedstaaten.

Tabelle 10 Veränderung der Haushaltssalden bei Berechnung des Ausgleichs nach unterschiedlichen Parametern (Mio. Euro; <u>auf der Grundlage von Prognosen für 1999¹⁾</u>					
Netto-Ausgleich insgesamt	Bundesrepublik Deutschland	Niederlande	Österreich	Schweden	VK
Derzeitiges System (Schwelle 0,0 % des BSP; Erstattungssatz 66 %)					
4 952	- 1 008	- 311	- 173	- 189	+ 4 952
Uneingeschränkter genereller Ausgleichsmechanismus (Schwelle 0,0 % des BSP; Erstattungssatz 66 %)					
7 601	+ 4 110	+ 112	+ 68	+ 185	+ 3 126
Differenz gegenüber der aktuellen Situation					
2 649	+ 5 118	+ 423	+ 241	+ 374	- 1826
Eingeschränkter Ausgleichsmechanismus Schwelle 0,3 % des BSP; Erstattungssatz 66 %					
3 538	+ 1 669	- 123	- 54	+ 50	+ 1 819
Differenz gegenüber der aktuellen Situation					
- 1414	+ 2677	+ 188	+ 119	+ 239	- 3 133
1) Die Ergebnisse werden für 1999 ermittelt, da die Daten für die anderen Jahre ungeeignet sind; 1996 ist für Schweden und Österreich nicht repräsentativ; 1997 und 1998 sind nicht repräsentativ für das Vereinigte Königreich, weil der Ausgleich in diesen Jahren extrem variabel war - siehe Schaubild 7; die zu den verschiedenen Hypothesen in der ersten Spalte angegebenen Zahlen entsprechen der Summe aller Verbesserungen (bei entsprechender Finanzierung durch die Summe aller Verschlechterungen) innerhalb der Haushaltssalden in Spalte 6 der in Anlage 6 enthaltenen Tabellen 1 und 3.					

Anhang 6 enthält Simulationen, einige wichtige Ergebnisse sind in Tabelle 10 dargelegt. Die Simulationen zeigen, daß jedes System, das dieselben Parameter für alle

³⁵ Siehe Anhang 6 zur Erläuterung dieses Modells und insbesondere zu der Möglichkeit einer Außerachtlassung der erst in einem zweiten Stadium auftretenden Auswirkungen, d.h. des Falls, daß ein Land im Anfangsstadium knapp unter der Schwelle liegt, die Schwelle jedoch überschreitet, sobald die durch die Finanzierung der anderen Korrekturen bedingten Kosten berücksichtigt werden.

Mitgliedstaaten vorsieht - vorausgesetzt, die Gesamtkosten bleiben innerhalb vertretbarer Grenzen - zu einer erheblichen Minderung des Ausgleichs führen würde, der dem Vereinigten Königreich gegenwärtig zugute kommt.

3. ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN

Den von der Kommission in ihrer *Agenda 2000* formulierten Vorschlägen zufolge ist es möglich, die Auswirkungen der Erweiterung und der Reform der wichtigsten EU-Politiken innerhalb der in dem geltenden Eigenmittelbeschuß für unbestimmte Dauer festgelegten Eigenmittellobergrenzen zu finanzieren. Im Hinblick darauf ist es wichtig, daß der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der WWU verfolgte rigorose Sparkurs auch für den EU-Haushalt maßgebend ist.

Die im ersten Teil des Berichts untersuchten Mängel des Systems rechtfertigen für sich alleine keine sofortige Änderung des Eigenmittelbeschlusses. Wenn und sobald dieser Beschluß geändert werden sollte um eine umfassende Reform des Eigenmittelsystems in Angriff zu nehmen, könnten einige dieser Mängel entweder durch eine Vereinfachung des Beitragssystems oder durch die Einführung neuer Eigenmittel korrigiert werden. In diesem Zusammenhang könnte auch die vorgeschlagene Einführung eines progressiven Elements diskutiert werden.

Gegenwärtig sind offenbar vor allem die Haushaltsungleichgewichte der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande, Österreichs und Schwedens Anlaß zu Unzufriedenheit. Vorerst läßt sich nicht genau ermitteln, wie sich diese Ungleichgewichte in den kommenden Jahren entwickeln werden, da einige wichtige politikbezogene Parameter erst noch voll zum Tragen kommen müssen. Gleichwohl ist abzusehen, daß sich die Ungleichgewichte dieser Nettozahler in Prozent des BSP leicht verschlechtern werden (mehr für die Niederlande als für die übrigen Staaten), aber wohl geringer als die durchschnittliche erweiterungsbedingte Verschlechterung. Dieses Ergebnis wäre auf die vorgeschlagene Begrenzung der Ausgaben in den derzeitigen Mitgliedstaaten während der Geltungsdauer der nächsten Finanziellen Vorausschau und auf einige spezifische Reformmaßnahmen zurückzuführen.

Die Einführung eines Korrekturmechanismus zur Verbesserung der Haushaltsungleichgewichte ist eine schwierige Aufgabe, da bei einem bestimmten Volumen des EU-Haushalts eine Verbesserung der Haushaltsposition einiger Mitgliedstaaten unweigerlich eine entsprechende Verschlechterung der Haushaltsposition der anderen nach sich zieht. Sollte ein Konsens darüber erzielt werden, daß die derzeitigen Haushaltsungleichgewichte korrigiert werden müssen, so wäre über die Art und die zeitliche Abfolge der vorzunehmenden Modifikationen zu entscheiden.

Der Bericht schlägt drei Möglichkeiten vor, die jeweils miteinander vereinbar wären:

- **Auf der Finanzierungsseite:** Vereinfachung der Finanzierungsstruktur zugunsten eines Systems, das stärker oder sogar ausschließlich auf Beiträgen nach Maßgabe des BSP basiert; diese Vereinfachung könnte auch das Auslaufen des bisherigen Ausgleichsmechanismus einschließen.
- **Auf der Ausgabenseite:** Einführung eines Systems, bei dem die GAP-Ausgaben, die unmittelbar der Einkommensstützung dienen, teilweise erstattet werden.
- **In bezug auf die Salden:** Einführung eines allgemeinen Ausgleichsmechanismus für alle Mitgliedstaaten mit starkem Ungleichgewicht.

Keine der im Bericht diskutierten Optionen bietet eine ideale Lösung. Technische und konzeptuelle Schwächen weisen sie alle auf. Die Umverteilung der Finanzierungslast, die einige der Optionen mit sich bringen, enthält regressive Elemente, die im Rahmen einer Gesamtlösung gegebenenfalls bereinigt werden müßten.

Der Zeitplan für etwaige Modifikationen würde entscheidend davon abhängen, ob sich eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses als notwendig erweist oder nicht. Im Falle einer Änderung, deren Ratifizierung längere Zeit in Anspruch nehmen würde, wäre eine Regelung naheliegend, nach der das neue Finanzierungssystem mit dem Beitritt der ersten Gruppe neuer Mitgliedstaaten wirksam werden kann. Tatsächlich dürften sich bei der Erweiterung die Gegebenheiten so gravierend wandeln, daß eine derartige strukturelle Änderung gerechtfertigt wäre.

Angesichts ihrer erheblichen methodologischen und konzeptuellen Vorbehalte in der Frage der Haushaltsungleichgewichte, hat die Kommission sich in ihrem Bericht darauf beschränkt zu prüfen, wie diese Ungleichgewichte beseitigt werden können. Sollte sich im Europäischen Rat ein breiter Konsens über einen Lösungsansatz abzeichnen, so wird die Kommission entsprechende detaillierte Vorschläge vorlegen.

Die Entwicklung des EU- Finanzierungssystems¹

Von 1958 bis 1970 wurde der Gemeinschaftshaushalt ausschließlich aus Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten finanziert. Auf der Tagung vom 21. und 22. April 1970 in Luxemburg faßte der Rat einen Beschluß über die Einführung eines Systems, das die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts durch eigene Mittel vorsah. Nach diesem Beschluß, der 1971 in Kraft trat, sollte die Gemeinschaft schrittweise mit finanzieller Autonomie ausgestattet werden. Als Einnahmequellen wurden Zölle und Agrarabschöpfungen (die sogenannten traditionellen Eigenmittel) sowie MwSt.-Eigenmittel aus einer harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage festgelegt. Während die traditionellen Eigenmittel in den Jahren 1971-1975 effektiv als eigene Einnahmen zur Verfügung standen, verzögerte sich die Einführung der MwSt.-Eigenmittel bis 1979, weil die Festlegung eines gemeinsamen MwSt.-Systems für alle Mitgliedstaaten und die Ermittlung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage Schwierigkeiten bereitete.

Zwischen 1975 und 1987 verlangsamte sich der Eigenmittelzuwachs. Ursachen waren die rückläufige Entwicklung des Aufkommens aus den traditionellen Eigenmitteln sowie die nachteiligen Auswirkungen des in diesem Zeitraum allgemein schwachen Wirtschaftswachstums auf die MwSt.-Einnahmen. Gleichzeitig führten der Ausbau bestehender und die Einleitung neuer Politiken, das Unvermögen, die Ausgaben für die Agrarpolitik (GAP) einzudämmen, sowie der durch zwei Beitrittsrunden² bedingte Ausgabenanstieg zu einer deutlichen Finanzierungslücke. Hinzu kamen die anhaltenden Beschwerden des VK im Zusammenhang mit seinem Finanzbeitrag, die zum Gegenstand der damals zahlreichen Haushaltsstreitigkeiten wurden.

Mit den Beschlüssen des *Europäischen Rates von Fontainebleau* (25./26. Juni 1984) wurden die Haushaltsstreitigkeiten vorläufig beigelegt. So wurden der maximale MwSt.-Abrufsatz auf 1,4% festgesetzt und ein Mechanismus zum Ausgleich von Haushaltsungleichgewichten eingeführt, der seither ausschließlich auf das Vereinigte Königreich³ Anwendung fand.

Doch schon bald erwiesen sich die in Fontainebleau beschlossenen Änderungen des Finanzierungssystems infolge des anhaltend rückläufigen Aufkommens aus den traditionellen Eigenmitteln und der nur langsam steigenden MwSt.-Einnahmen als unzureichend. Zudem machte sich eine gewisse Unzufriedenheit mit den Mehrwertsteuereigenmitteln bemerkbar, die - weil auf den privaten Verbrauch gestützt - als äußerst regressiv empfunden wurde. Das Problem der unzureichenden Einnahmen und der

¹ Für eine ausführliche Darstellung und Bewertung der bisherigen Entwicklung der EU-Finzen bis zu den ersten Jahren der Edinburgh-Beschlüsse siehe: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995): *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*, Luxembourg; außerdem Arbeitspapier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): "Haushaltsbeiträge, EU-Ausgaben, Finanzierungssaldo und relativer Wohlstand der Mitgliedstaaten"; das Dokument war von der GD XIX erstellt und dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister von Präsident Santer für die Tagung am 13. Oktober 1997 vorgelegt worden.

² Griechenland trat der Gemeinschaft 1981 bei, gefolgt von Spanien und Portugal im Jahre 1986

³ Siehe Europäischer Rat von Fontainebleau, Schlußfolgerungen des Ratsvorsitzes, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6-1984

ungleichen Lastenverteilung wurde zudem noch durch steigende Ausgabeverpflichtungen, die nicht in vollem Umfang einkalkuliert worden waren verschärft. Folgende Gründe haben zu dieser Situation geführt: Ausufern der Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik (GAP), insbesondere nach dem Beitritt Spaniens und Portugals, Abwertung des Dollar zu Beginn des Sommers 1985 sowie Rückgang der Weltmarktpreise. All dies hatte zur Folge, daß Ausfuhrerstattungen in großem Umfang gezahlt werden mußten.

Grundlegende Reformen, welche das derzeitige Eigenmittel-System maßgeblich geprägt haben, wurden in dem Beschluß vom Juni 1988⁴ konkretisiert. Zu den wichtigsten Reformbeschlüssen des Europäischen Rates von Brüssel gehörte die Einführung einer neuen Eigenmittelart auf der Grundlage des BSP der Mitgliedstaaten (mit dem Ziel Beiträge und Beitragskapazität besser aufeinander abzustimmen) sowie die Festsetzung einer Eigenmittel-Obergrenze für die Finanzierung der Gemeinschaftsausgaben. Diese Obergrenze wurde für 1988 auf 1.15% des Gemeinschafts-BSP mit jährlich steigenden Teilobergrenzen (1992: 1.20%) festgelegt. Außerdem wurde das Gewicht der Mehrwertsteuer reduziert indem die MwSt.-Bemessungsgrundlage auf 55% des BSP begrenzt wurde, um die Auswirkungen des regressiven Charakters dieser Einnahmenart zu verringern.

Die Konsolidierung der 1988 beschlossenen Reformen und damit auch der Gemeinschaftsfinanzen vollzog sich vor dem Hintergrund ehrgeiziger Ziele, welche die Gemeinschaft sich im EU-Vertrag gesetzt hat.. Mit der Annahme der Finanziellen Vorausschau 1993-1999 auf dem Europäischen Rat von *Edinburgh* wurden die Gesamtobergrenze der Eigenmittel von 1.20% auf 1.27% heraufgesetzt und in einem weiteren Schritt der Anteil der MwSt.-Einnahmen an der Haushaltsfinanzierung vermindert.

Das in Edinburgh vereinbarte Eigenmittelsystem konnte indessen erst am 1. Januar 1995 in Kraft treten. Denn während der Rezessionsperiode in den frühen neunziger Jahren traten erhebliche Schwierigkeiten auf, da sich die ursprünglichen Haushaltsvorausschätzungen als zu optimistisch herausstellten. So mußten die Wachstumsraten in den Jahren 1992-1994 und entsprechend auch die Haushaltseinnahmen wiederholt nach unten korrigiert werden. Gleichwohl konnten - trotz der ungünstigen Konjunkturlage - die mit der Eigenmittellobergrenze verbundenen Vorgaben eingehalten werden, ohne die Haushaltsdisziplin zu durchbrechen.

In den folgenden Jahren erfüllten die Haushaltsbeschlüsse im allgemeinen ihren Zweck. So blieben seit 1997 dank moderater jährlicher Haushaltsentscheidungen die Ausgaben erheblich unter den Vorgaben der Finanziellen Vorausschau. Der Europäischen Union steht damit zur Erfüllung ihrer Aufgaben aufgrund der Erweiterung um Zypern und die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie zur Reform ihrer zentralen Politikbereiche ein substantieller Spielraum innerhalb der Eigenmittellobergrenze zur Verfügung.

⁴ Siehe Beschluß des Rates 88/376/EWG, Euratom vom 24. Juni 1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften, ABl. L 185 vom 15. Juli 1988

Ein Überblick über mögliche neue Eigenmittelquellen für die Europäische Union

1. EINLEITUNG

Kernfrage bei der Diskussion um die neuen Eigenmittel ist die finanzielle Autonomie der Europäischen Union. Zwar wurde am 21. und 22. April 1970 in Luxemburg beschlossen, die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel zu ersetzen, um den gesamten Haushalt zu finanzieren. Doch konnte diese finanzielle Autonomie bisher nicht realisiert werden. Derzeit wird ein Großteil des EU-Haushalts durch globale Zuweisungen der Mitgliedstaaten finanziert, die einen Teil ihres Mehrwertsteueraufkommens und einen BSP-bezogenen Beitrag abführen. Diese Situation ist unbefriedigend, so daß bereits mehrmals über neue Eigenmittelquellen nachgedacht worden ist ¹. In diesem Anhang sollen die wichtigsten Vorschläge einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Anschließend an die Einleitung folgen im Anhang drei weitere Kapitel. Kapitel 2 dieses Anhangs befaßt sich mit den Kriterien, die zur Beurteilung möglicher neuer Eigenmittelquellen heranzuziehen sind. In Kapitel 3 werden acht präzise Vorschläge geprüft; Kapitel 4 enthält die Schlußfolgerungen.

2. KRITERIEN ZUR BEURTEILUNG NEUER EIGENMITTELQUELLEN

Nach der Theorie des Fiskalföderalismus stützt sich die Zuordnung von Steuerkompetenzen an verschiedene Entscheidungsebenen auf zwei ökonomische Überlegungen und mehrere nachgeordnete Erwägungen. Bei ersteren handelt es sich um

- das Vorliegen grenzüberschreitender externer Effekte,
 - die regionale Willkürlichkeit der Steuerbemessungsgrundlage/des Steueraufkommens².
- ♦ Entstehen bei der fraglichen Steuer *externe Effekte* auch außerhalb des Raums, in dem sie erhoben wird, sollte sie nach Möglichkeit der höheren Entscheidungsebene zugeordnet werden. Hier kann eine grobe Unterscheidung zwischen zwei Arten von Steuern vorgenommen werden: Zum einen Steuern, die auf international unzureichend wettbewerbsfähigen Märkten den Preis von Gütern oder Produktionsfaktoren beeinflussen und unter Umständen den Steuerwettbewerb zwischen den Staaten verzerren (einer der Hauptgründe für die in der EU eingeleitete Harmonisierung der

¹ Zur grundsätzlichen Befürwortung der Eigenmittel, siehe z.B. *Europäisches Parlament* (1990). In diesem Bericht (Teil A, Ziffer 10) heißt es "besteht darauf, daß der Haushaltsplan der Gemeinschaft aus den eigenen Mitteln der Gemeinschaft finanziert werden muß". Einige diesbezügliche Fragen sind auch in *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992) erörtert worden. Bereits in den siebziger Jahren wurden Überlegungen über die mögliche neue Eigenmittel angestellt; so z.B. im MacDougall-Bericht von 1977 (Band II, Kapitel 16, S. 479-504).

² Eine Erörterung dieser Kriterien, bezogen auf die Europäische Union, findet sich in *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993a), Kapitel 7, in *Begg et. al.* (1997) sowie *Keen* (1995), Abschnitt 2, S. 9-39. Vgl. auch *Bureau and Champsaur* (1992), *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992c), Abschnitt IV.3, *Europäisches Parlament* (1994), Seite 3, und *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993a), Tabelle 30, Seite 84 für eine (nicht mehr ganz aktuelle) Übersicht über die Zuweisung von Steuerkompetenzen in einer Auswahl föderativ aufgebauten Staaten im Jahr 1988.

indirekten Steuern). Zum anderen Steuern, die auf bewegliche Steuerbemessungsgrundlagen erhoben werden. Eine parallele Version dieses Kriteriums lautet: wenn der Nutzen einer bestimmten Leistung über die nationalen Grenzen hinausgeht, sollte die Finanzierung dieser Leistung einer höheren Entscheidungsebene übertragen werden. Bei Vorliegen externer Effekte verliert also das - durchaus wichtige - Subsidiaritätsprinzip an Gewicht, denn der Grundsatz der ökonomischen Effizienz erfordert, daß die Steuer nicht einer nationalen sondern einer supranationalen Ebene zugeordnet wird³.

- ♦ Der Begriff der *regionalen Willkürlichkeit* verweist auf die Unmöglichkeit einer angemessenen Definition der Bemessungsgrundlage bzw. auf die willkürliche Distribution der Steuereinnahmen im Falle räumlich begrenzter Steuern. Das Problem der willkürlichen Einnahmenverteilung läßt sich am Beispiel der Einnahmen aus dem gemeinsamen Außenzolltarif deutlich belegen. Der Binnenmarkt hat zur Folge, daß sich nur schwer bestimmen läßt, welchem Land diese Einnahmen letztendlich zuzuordnen sind. Wird der Außenzoll z.B. im Hafen von Genua erhoben, stehen die Einnahmen nur teilweise den italienischen Bürgern zu, denn die eingeführten Waren werden in der ganzen EU vertrieben. Die Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen werden derzeit der EU zugeordnet (die Mitgliedstaaten sind lediglich für die Erhebung zuständig), weil sie das Kriterium der regionalen Willkürlichkeit erfüllen⁴.

Für die Zuordnung von Steuerinstrumenten an eine supranationale Ebene sind auch einige untergeordnete Kriterien entscheidend. Erstens muß die *horizontale Gleichheit*⁵ der Mitgliedstaaten in bezug auf ihre Finanzierungsbeiträge, also ihre steuerliche Gleichbehandlung gewährleistet sein (die vertikale Gleichheit oder - in der Sprache der EU - die Solidarität wird über die ausgabenwirksamen Politiken der EU sichergestellt). Die

³ Ungeachtet der externen Effekte und der regionalen Willkürlichkeit ist die Subsidiarität hier von grundlegender Bedeutung. Vgl. z.B. welche Bedeutung ihr in einem Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments (1994) beigemessen wird. Es ließe sich anführen, daß es mit der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips vereinbar wäre, wenn die Mitgliedstaaten einen - auf welche Weise auch immer festgelegten - Betrag zur Finanzierung des EU-Haushalts leisten, dabei allerdings selbst bestimmen, anhand welcher Finanzierungsquellen und Steuerinstrumente sie dieser Verpflichtung zur Finanzierung des EU-Haushalts nachkommen wollen. In *Bureau and Champsaur (1992)* (S. 89) allerdings findet sich der Hinweis, daß eine budgetäre Intervention auf Gemeinschaftsebene nur erlaubt sein sollte, wenn grenzübergreifende externe Effekte oder Skaleneffekte vorliegen, die sich lediglich durch Koordinierung der Maßnahmen der betreffenden einzelstaatlichen Regierungen nicht angemessen verringern lassen.

⁴ Im Bereich der traditionellen Eigenmittel liegen nur sehr wenige Zahlen vor, anhand derer sich die Bedeutung der regionalen Willkürlichkeit messen ließe. Jüngsten Schätzungen zufolge beziehen sich 27 % der von den Niederlanden erhobenen Zölle und 31 % der in Antwerpen erhobenen Zölle auf Waren, die letztendlich in anderen Mitgliedstaaten verbraucht werden. Berücksichtigt man diese Zahlen, verändern sich die nichtbereinigten Anteile Belgiens und der Niederlande an den traditionellen Eigenmitteln erheblich. So würde die Berücksichtigung dieses sogenannten "Gateway-Effekts" z.B. den Anteil von Belgien und den Niederlanden an dem Gesamtvolumen der traditionellen Eigenmittel von 7,4 % bzw. 12,2 % für 1997 auf 5,1 % bzw. 8,9 % verringern. Einzelheiten zu den Schätzungen finden sich in *Verbeke et. al. (1998a)* und *Verbeke et. al. (1998b)*.

⁵ Der Begriff der horizontalen Gleichheit verweist darauf, daß Einzelne (oder Staaten) bei gleichen Verhältnissen steuerlich gleich behandelt werden; die vertikale Gleichheit hingegen meint, daß Einzelne (oder Staaten) bei unterschiedlichen Verhältnissen steuerlich ebenso unterschiedlich behandelt werden. Diese für Einzelne in einem Staat geltende Grundsätze lassen sich natürlich nicht so leicht auf Regionen innerhalb einer Föderation oder auf die Beziehungen der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt übertragen.

horizontale Gleichheit mißt sich daran, inwieweit die Bruttobeiträge in einem ausgewogenen Verhältnis zum BSP stehen⁶.

Zweitens die *Sichtbarkeit für den EU-Bürger*, die eng mit der Rechenschaftspflicht verbunden ist. Die Finanzverfassung der EU ist zu kompliziert, als daß die Bürger das derzeitige Eigenmittelsystem wirklich verstehen und kontrollieren könnten. So sind beispielsweise die BSP-Beiträge der Mitgliedstaaten für den EU-Bürger nicht klar erkennbar. Auch können die Bürger kaum den Zusammenhang zwischen der von ihnen gezahlten und von den Mitgliedstaaten erhobenen MwSt. und den MwSt.-Einzahlungen der Mitgliedstaaten nachvollziehen⁷. Wenngleich dieses System von den Mitgliedstaaten selbst überwacht wird, fehlt doch der unmittelbare Bezug zwischen Bürger und EU-Haushalt. Auch darin manifestiert sich der sogenannte "demokratische Defizit"⁸. Im Zuge der Einführung neuer Eigenmittelarten muß das System dahingehend transparenter werden, daß die Beziehungen zum EU-Haushalt "merklich" werden⁹.

Das dritte Kriterium ist der *Bezug zu den gemeinsamen Politiken*. Es besagt, daß die neue Eigenmittelquelle mit den politischen Zielen der EU vereinbar sein muß. Es wäre dann erfüllt, wenn zur Finanzierung des EU-Haushalts Steuern herangezogen würden, die gleichzeitig die Realisierung z.B. gemeinsamer verkehrs- oder umweltpolitischer Ziele voranbringen.

Die Steuer sollte, um Verzerrungen zu vermeiden und ihre Akzeptanz zu verbessern, auf einer *harmonisierten Bemessungsgrundlage* erhoben werden. Nur bei wenigen Steuern ist derzeit eine ausreichende Harmonisierung gegeben. Die Mehrwertsteuer und die Verbrauchsteuern werden dieser Anforderung am ehesten gerecht.

Weitere Kriterien wie die *Ergiebigkeit, die Effizienz und die Kosteneffizienz* betreffen die administrativen Aspekte der neuen Eigenmittelquellen. So sollte die neue Eigenmittelquelle so ertragreich sein, daß der größte Teil des Haushalts, wenn nicht sogar der gesamte Haushalt damit finanziert werden kann. Außerdem sollte das Aufkommen stabil, prognostizierbar und relativ geschützt vor unvorhersehbaren Fluktuationen und rückläufigen Entwicklungen sein.

Die Erhebungsverfahren müssen effizient sein, d.h. die Steuer muß auf der Ebene erhoben werden, auf der das Risiko von Steuerausfällen und Steuerbetrug am geringsten ist. Die Steuer sollte außerdem einer Steigerung der ökonomischen Effizienz nicht entgegenwirken, d.h. wirtschaftliche Tätigkeiten, die von den Mitgliedstaaten oder der EU gefördert werden, nicht diskriminieren.

⁶ Diese Frage wurde bereits in *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997a)* erörtert. Gelegentlich ist allerdings auch die Einführung einer progressiveren Einnahme vorgeschlagen worden, so in *Padoa-Schioppa (1987)*, S. 136. In den letzten Jahren ist auch Spanien für die Einführung einer progressiven Einnahme eingetreten.

⁷ Eine entsprechende Kritik findet sich in *Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (1998)*.

⁸ Dieser Ausdruck verweist in der Regel auf die mangelnde Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament und dessen unzureichende Untersuchungsbefugnisse. Hier wird er auch in der Bedeutung "unzureichende Überwachung und Kontrolle des Haushalts durch den Bürger" verwendet.

⁹ Das Europäische Parlament vertritt in einem Bericht die Ansicht, daß "die Bemühungen um die Entwicklung eines echten Systems der eigenen Mittel, die die Beiträge der Mitgliedstaaten ersetzen, konkrete Form annehmen könnten durch die Herstellung einer direkten Beziehung zwischen der Gemeinschaft und den Steuerzahlern;" (*Europäisches Parlament (1990)*, Teil A, Ziffer 15).

Der Grundsatz der Kosteneffizienz verlangt, daß der Verwaltungsaufwand für die Erhebung im Verhältnis zu den Einnahmen möglichst gering gehalten wird. Die Zuordnung einer EU-Steuer an eine höhere Verwaltungsebene könnte dazu beitragen, Doppelarbeit von Steuerverwaltungen zu vermeiden und bei der Steuererhebung Skaleneffekte die zu nutzen. Andererseits sprechen rechtliche, institutionelle und sprachliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nicht unbedingt dafür, eine EU-Steuer einer höheren Verwaltungsebene zuzuordnen: es wäre unter Umständen sogar kostengünstiger, eine niedrigere Steuerverwaltungsebene mit der Erhebung zu beauftragen. Wenn die Mitgliedstaaten dann zusätzlich durch bestimmte Anreize zu effizientem Handeln angeregt werden, kann diese Vorgehensweise besonders wirksam sein, wie am Beispiel der Einziehung der an die EU abzuführenden traditionellen Eigenmittel durch die Mitgliedstaaten deutlich wird.

3. VORSCHLÄGE FÜR NEUE EIGENMITTEL

In diesem Abschnitt werden acht Eigenmittelarten besprochen, die bereits vorgeschlagen worden sind, nämlich CO₂-/Energiesteuer; modulierte Mehrwertsteuer; Verbrauchsteuern auf Tabak, Alkohol und Mineralöl; Körperschaftsteuer; Steuern auf Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen, Einkommensteuer; Quellensteuer auf Zinserträge sowie eine Steuer auf den EZB-Gewinn aus der Notenausgabe. Die Erläuterungen zu den einzelnen Steuerarten werden in einer tabellarischen Übersicht zusammengefaßt.

3.1 CO₂/Energie-Steuer

Diese Steuer wurde von der Kommission im Oktober 1991 vor dem Hintergrund einer wachsenden Besorgnis über die von hohen Kohlendioxidemissionen ausgehenden Umweltgefahren vorgeschlagen. Der Vorschlag sah vor, daß die Gemeinschaft ihre Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Stand von 1990 stabilisieren sollte. Zu diesem Zweck sollte eine Steuer eingeführt werden, die schrittweise bis zu 10 USD/Barrel im Jahr 2000 erhöht werden sollte. Beträchtliche Widerstände im Rat führten dazu, daß dieser Vorschlag faktisch fallengelassen und im Mai 1995 durch einen geänderten Vorschlag ersetzt wurde. Dieser sah für die Einführung der Steuer eine Übergangszeit vor, wobei die Mitgliedstaaten sich zwar auf den Anwendungsbereich und die Struktur einer gemeinsamen Steuer einigen sollten, jedoch selbst für jedes Erzeugnis entscheiden konnten, ob eine Steuer erhoben und wenn ja, welcher Steuersatz angewandt würde. Die Beratungen über den geänderten Vorschlag scheiterten an der Frage, was nach Ablauf der Übergangszeit geschehen sollte. Daraufhin bat der ECOFIN-Rat die Kommission am 11. März 1996, neue Vorschläge für die Besteuerung von Energieerzeugnissen zu unterbreiten, die darauf abzielen sollten, die Gemeinschaftsvorschriften über Verbrauchsteuern auf Mineralöle auszudehnen und in ein neues Besteuerungssystem für sämtliche Energieerzeugnisse umzuwandeln. Auch das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß haben die Erarbeitung eines neuen Gesamtkonzepts befürwortet.

Die Kommission hat also neue Vorschläge für die Besteuerung von Energieerzeugnissen vorgelegt. Die neue Regelung soll sowohl den Binnenmarkt vertiefen als auch die Einführung einer Energiesteuer entsprechend den jeweiligen Präferenzen der Mitgliedstaaten (u.a. Steuerbefreiung für energieintensive Betriebe) ermöglichen. Weitere Ziele der Neuregelung sind der Umweltschutz, die Entwicklung eines nachhaltigen

Verkehrssysteme und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU¹⁰. Die Vorschläge zielen darauf ab, daß für eine größere Gruppe von Energieerzeugnissen Mindeststeuersätze festgelegt werden. Allerdings sind sie natürlich nicht mit Blick auf die Einführung einer neuen Eigenmittelart ausgearbeitet worden.

- ♦ Die CO₂/Energie-Steuer erfüllt das Kriterium der externen Effekte, denn die Umweltverschmutzung ist ein grenzüberschreitendes Phänomen. Die Steuer könnte als Mittel zur Internalisierung der mit der Umweltverschmutzung verbundenen negativen externen Effekte betrachtet werden. Da sich jedoch die Lage in den Mitgliedstaaten hinsichtlich Entwicklungsstand und Energieverbrauch sehr unterschiedlich gestaltet, wäre diese Steuer vom Standpunkt der Gerechtigkeit aus betrachtet zweifellos unbefriedigend¹¹. Außerdem sieht der ursprüngliche Vorschlag der Kommission vor, daß bestimmte Unternehmen/Wirtschaftsbereiche von der Steuer befreit werden können, wenn sie sich um energieeinsparende Innovationen bemühen. Auch das entspräche nicht dem Gerechtigkeitskriterium. Allerdings ist die Tatsache, daß diese Steuer nicht der Gerechtigkeitsanforderung entspricht, nur von nachgeordneter Bedeutung, da eine solche Steuer zwangsläufig in erster Linie darauf abzielt, den Verursacher der Umweltverschmutzung zu bestrafen.
- ♦ Die Steuerbemessungsgrundlage ist nicht harmonisiert, doch könnten auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags für eine Mindestbesteuerung von Energieerzeugnissen beträchtliche Fortschritte in der Zukunft erzielt werden.
- ♦ Diese Steuer ließe sich für den EU-Bürger transparent gestalten, doch die Tatsache, daß sowohl Zwischenerzeugnisse als auch Endprodukte besteuert werden können, wird voraussichtlich zur Folge haben, daß der Bezug zwischen den entsprechenden Einnahmen und der Finanzierung des EU-Haushalts weniger sichtbar ist.
- ♦ Die Steuer erfüllt das Kriterium des Bezugs zu gemeinsamen Politiken in hohem Maße, denn sie entspricht den Umweltschutzzielen der EU und ist vereinbar mit den Kommissionsvorschlägen zur Mindestbesteuerung von Energieerzeugnissen im Binnenmarkt. Außerdem hat die Kommission auch vorgeschlagen, die Umweltsteuern dazu einzusetzen, um den auf dem Faktor Arbeit lastenden Steuerdruck zu verringern und - ohne Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin - das Beschäftigungswachstum zu fördern¹².
- ♦ Es ist fraglich, ob eine CO₂-/Energiesteuer ausreichende und prognostizierbare Einnahmen ergäbe. Den Schätzungen der Kommission zufolge, ergäben 10 USD/Barrel Einnahmen in Höhe von etwa 1 % des BSP der EU, was eindeutig ausreichen würde, um einen Großteil der derzeitigen und geplanten EU-Ausgaben zu

¹⁰ Siehe *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1997b) und *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1997c).

¹¹ Nach Schätzungen der Kommission würden 10 USD 10/Barrel nur 0,79 % des französischen BIP aber 3,08 % des luxemburgischen BIP ausmachen. Für Griechenland entspräche dies 2,45 % des BIP, für Irland 1,93 % und für das VK 1,53 %. Siehe dazu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993a), Tabelle 33.

¹² Eingehend dazu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1994a), S. 156 sowie *Drèze und Malinvaud* (1994b). Wenn eine CO₂-/Energie-Steuer als EU-Einnahme eingeführt wird, werden die BSP-Beiträge der Mitgliedstaaten sich entsprechend verringern. Für die Wirtschaft der Mitgliedstaaten ergäbe dies den positiven Effekt, daß die Besteuerung der Arbeit verringert werden könnte.

finanzieren. Doch wird es sicherlich nicht möglich sein, die Einnahmen im voraus zu errechnen, da die Steuer in Sektoren erhoben würde, die starken konjunkturbedingten Schwankungen unterworfen sind. Auch wird möglicherweise so weit auf alternative Energiequellen zurückgegriffen, daß die Einnahmen aus der CO₂-/Energiesteuer ausgehöhlt werden, und diese sich dann nicht mehr als Eigenmittelquelle für die EU eignet.

- ♦ Hinsichtlich der Effizienz und der Erhebungsbilligkeit läßt sich die CO₂-Steuer nur schwer beurteilen. Die Steuer kann auf der Stufe der Erzeugung, der Einfuhr oder des Endverbrauchs erhoben werden. Im Hinblick auf die Effizienz und die Erhebungsbilligkeit wäre es optimal, die Erzeugung und die Einfuhrstufe zu besteuern. Doch könnten in diesem Fall keine Bereiche von der Steuer ausgenommen werden. Solange keine genauen praktischen Vorschläge unterbreitet worden sind, lassen sich die administrativen Kosten bzw. Vorteile kaum bewerten. Unter bestimmten Voraussetzungen jedoch dürfte sich die Steuer effizient verwalten lassen.
- ♦ Mehrere Mitgliedstaaten haben sich aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gegen diese Steuer ausgesprochen. Ein weiterer Grund für ihre ablehnende Haltung dürfte der Wunsch gewesen sein, ihre eigene CO₂-Steuer gering zu halten, um einige heimische energieintensive Unternehmen zu schützen. Um diese externen Effekte zu internalisieren und gleichzeitig Umweltschäden verringern zu können, müßten die Erhebung der CO₂-Steuer und EU-weite Steuerbefreiungen koordiniert werden.

Da Energiesteuern vorwiegend allokative Steuern sind, werden sie das Kriterium der Gerechtigkeit voraussichtlich nur in geringem Umfang erfüllen und in den Mitgliedstaaten regressiv wirken. Das ist jedoch, bedenkt man das eigentliche Ziel dieser Steuern, von nachgeordneter Bedeutung. Sofern im Rat ein Konsens über die komplexen und fundamentalen Fragen dieser Thematik erzielt wird - bislang war dies offenbar nicht möglich -, ist die CO₂-/Energiesteuer sicherlich eine der Steuern, die am ehesten als "echte" Eigenmittelquelle in Betracht kommt.

Textbox 1 CO ₂ /Energiesteuer	
Kriterium	Bewertung
Steuergerechtigkeit	Dieses Kriterium erfüllt die Steuer nicht hinreichend, denn Mitgliedstaaten, die von älteren, die Umwelt stärker belastenden Techniken abhängig sind, würden entsprechend mehr Steuern abführen müssen. Allerdings ist das eine unvermeidbare Folge dieser Steuer. Wenn die Möglichkeit eingeräumt wird, bestimmte Unternehmen/Wirtschaftsbereiche von der Steuer zu befreien, entstehen negative distributive Effekte. Negative externe Effekte hinsichtlich der Umweltverschmutzung könnten durch eine der EU zugeordnete Steuer internalisiert werden.
Harmonisierung der Bemessungsgrundlage	ist noch nicht erfolgt.
Sichtbarkeit für den Steuerzahler	Der Bezug der Steuer zu den EU-Politiken könnte erkennbar gemacht werden. Allerdings wird nicht die gewünschte Sichtbarkeit erreicht, wenn die Steuer sowohl auf Zwischenerzeugnisse als auch auf Endprodukte erhoben wird.
Bezug zu gemeinsamen Politiken	Die Steuer steht im direkten Zusammenhang mit der von der Gemeinschaft verfolgten Politik in den Bereichen Umweltschutz und Steuerharmonisierung.
Ergiebigkeit, Effizienz und Erhebungsbilligkeit	Eine Steuer in Höhe von 10 USD/Barrel würde der EU Einnahmen in Höhe von etwa 1 % ihres BSP einbringen. Allerdings wäre es denkbar, daß der Einsatz sauberer, d.h. weniger energieintensiver Technologien letztlich zu einer Verringerung des Einkommens führt. Außerdem ist das Einkommen möglicherweise allzu abhängig vom Konjunkturverlauf und könnte sich in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs als nicht ausreichend erweisen. Die Steuer ließe sich effizient und kostengünstig verwalten.

3.2 Modulierte Mehrwertsteuer

Die derzeitigen Mehrwertsteuereigenmittel sind für den EU-Haushalt eine wichtige Finanzierungsquelle. Obwohl im Zuge der Reformen auf der Grundlage der Eigenmittelbeschlüsse von 1988 und 1994 einige unerwünschte Aspekte dieser Steuer beseitigt werden konnten, gibt es nach wie vor gravierende Schwierigkeiten. Der Vorschlag einer neuartigen MwSt.-Eigenmittelquelle findet indessen weiterhin großen Anklang. In den letzten Jahren hat sich vor allem das Europäische Parlament für die Einführung einer derartigen Eigenmittelquelle eingesetzt. Es hat seine Überlegungen ausführlich in einem Bericht (1994) dargelegt¹³.

In diesem Bericht spricht sich das Europäische Parlament dafür aus, daß die dritte und die vierte Einnahmequelle durch eine neue dritte Eigenmittelart auf der Grundlage der Mehrwertsteuer ersetzt wird. Dabei würde ein bestimmter Prozentsatz der MwSt. der EU zugewiesen. Die neue Steuer würde zusammen mit der nationalen MwSt. erhoben. Es gäbe also einen neuen MwSt.-Satz, der eine Kombination aus einzelstaatlichem und EU-Satz wäre. Das Europäische Parlament spricht sich außerdem für einen einheitlichen Satz aus, der zur Verbesserung der Steuergerechtigkeit für den Bürger zweigeteilt wäre, und zwar in einen niedrigen und einen hohen Satz, z.B. 1,5 % und 3,0 %. Als Argument für eine

¹³ Siehe *Europäisches Parlament* (1994). Hier sei allerdings festgehalten, daß im Europäischen Parlament selbst Bedenken gegen die Mehrwertsteuer als Eigenmittelquelle vorgebracht worden sind. So findet sich im EP-Bericht von 1990 folgende Feststellung: "ist der Ansicht, daß die MwSt., die zur Haupteinnahmequelle geworden ist, ihrerseits, obwohl sie den Vorteil hat, auf eine fast angegliche Steuer angewandt werden zu können, den schwerwiegenden Nachteil aufweist, daß sie sowohl für den Einzelnen als auch gebietsmäßig regressiv ist; in Zukunft dürfte sie nicht die vorrangige Stellung einnehmen, die sie derzeit hat"; (*Europäisches Parlament* (1990). Teil A, Ziffer 16.

derartige Steuer führt das Europäische Parlament die bereits harmonisierte Bemessungsgrundlage an. Außerdem würde diese Steuer offen auf jeder Rechnung ausgewiesen. Die nationalen Parlamente und die EU würden getrennt beschließen können, welcher Satz für den innerstaatlichen Haushalt und welcher Satz für den EU-Haushalt zu gelten hat. Für den steuerzahlenden EU-Bürger stünden die Steuereinnahmen dann in direktem Zusammenhang zum EU-Haushalt.

Da ein derartiges System "ungerechte" Bruttobeiträge zur Folge haben kann, befürwortet das Europäische Parlament in seinem Bericht die Einführung eines auf dem BSP beruhenden Ausgleichsmechanismus¹⁴. Dabei würde im voraus festgelegt, welchen Anteil sämtliche Einnahmenquellen am Gesamt-BSP der EU ausmachen. Ist der gesamte Beitrag eines Mitgliedstaats am Ende des Jahres - ausgedrückt in % seines BSP - niedriger (oder höher) als dieser feste Referenzsatz, leistet dieser Mitgliedstaat - in Höhe der Differenz zwischen den beiden Sätzen - Nachzahlungen (oder erhält Erstattungen). Auf diese Weise könnten länderspezifische Merkmale (regionale Wirtschaftsentwicklung usw.) berücksichtigt werden, so daß das Eigenmittelsystem im Sinne einer größeren Beitragsgerechtigkeit verfeinert würde.

- ♦ Die Mehrwertsteuer wirkt in der Regel regressiv: relativ weniger wohlhabende Mitgliedstaaten zahlen verhältnismäßig höhere Beiträge, weil der Anteil ihrer Ersparnisse am Nettosozialprodukt gering ist (das Kriterium der vertikalen Gleichheit ist nicht erfüllt). Aus diesem Grund wurde die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage gekappt und der Mehrwertsteuer-Abrufsatz gekürzt. Das hatte zur Folge, daß sich der Anteil der MwSt.-Einnahmen am gesamten Einnahmenvolumen verringerte.
- ♦ Die MwSt.-Zahlungen können schwerlich als Aufkommen einer gemeinsamen EU-Quelle gewertet werden. Das Mehrwertsteueraufkommen ist staatspezifisch; das Kriterium der regionalen Willkürlichkeit dürfte daher nicht erfüllt sein.
- ♦ Die vom Europäischen Parlament in seinem Bericht von 1994 vorgeschlagenen Realisierungsmodalitäten könnten sich als unvereinbar mit den innerstaatlichen Besteuerungsvorschriften und insbesondere deren Haushaltsprioritäten herausstellen, wenn keine enge Koordinierung der Steuerbeschlüsse zwischen den beiden Entscheidungsebenen vorgesehen wird. Angesichts insbesondere der Vorschläge für eine unionsweite Mindestmehrwertsteuer könnte sich u.a. die Eingliederung einer EU-MwSt. in die nationale MwSt. als schwierig erweisen. Nach Keen (1995) allerdings ist es zwar durchaus möglich, daß die kombinierte (nationale und unionsweite) MwSt. zu hoch angesetzt wird, doch könne diese Frage nur empirisch gelöst werden.
- ♦ Bei der Harmonisierung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage sind auf der Grundlage der Sechsten MwSt.-Richtlinie¹⁵ substantielle Fortschritte erzielt worden, wenn auch vorgesehen ist, daß der einer Mindestmehrwertsteuer unterliegende Waren- und Dienstleistungskorb geändert werden kann.
- ♦ Die in einen nationalen und einen EU-Teil gegliederte Mehrwertsteuer wird für den steuerzahlenden Bürger zweifellos sehr sichtbar sein und von ihm als Beitrag zur

¹⁴ Ein derartiger Mechanismus ist bereits - auch vom Europäischen Parlament - Anfang der achtziger Jahre vorgeschlagen worden; siehe *Europäisches Parlament* (1984), Artikel 73.

¹⁵ Siehe Richtlinie des Rates 91/680/EWG.

Finanzierung des EU-Haushalts verstanden werden, wodurch sich das demokratische Defizit verringert.

- ♦ Die Mehrwertsteuer wird für den EU-Haushalt voraussichtlich hinreichend ergiebig sein. Doch der private Verbrauch, der die Hauptkomponente der MwSt.-Bemessungsgrundlage ist, weist ausgeprägte zyklische Merkmale auf. Die Schwankungen des privaten Verbrauchs sind eine der Hauptursachen der Konjunkturphasen. Es besteht kein Zweifel daran, daß die EU-Einnahmen größeren Schwankungen unterworfen sein werden, wenn die dritte und die vierte Einnahmenquelle durch eine MwSt.-Einnahme der vorgeschlagenen Art ersetzt wird. Hier sei daran erinnert, daß die Rezession Anfang der 90er Jahre sich sehr stark auf die EU-Einnahmen in diesem Zeitraum ausgewirkt hat.
- ♦ Die Verwendung der selben Bemessungsgrundlage durch die einzelstaatlichen und die EU-Behörden erlaubt Kosteneinsparungen (im Vergleich zur Einführung einer ganz neuen Steuer) und begrenzt das Risiko von Steuerhinterziehung und -umgehung. Dadurch daß der nationale MwSt.-Satz weit über dem EU-Satz liegt, dürften die Mitgliedstaaten veranlaßt bleiben, die Einhaltung der Steuerpflicht durch die Steuerzahler zu überwachen. Wie die Erfahrungen mit den MwSt.-Einnahmen seit der Rezession allerdings zeigen, gibt es mitunter gravierende Probleme in Hinblick auf die freiwillige Erfüllung der Steuerpflichten.

Damit alle fiskalischen Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes ausgeräumt werden, sieht die Sechste MwSt.-Richtlinie vor, daß im endgültigen MwSt.-System die Besteuerung in dem Mitgliedstaat erfolgen muß, in dem die Waren geliefert bzw. die Dienstleistungen erbracht werden¹⁶. Die Kommission hat Vorschläge für eine Mindestbesteuerung vorgelegt, die dem Ursprungslandprinzip nicht entgegen stehen¹⁷ und einigen der derzeitigen Mängeln der Mehrwertsteuer als Eigenmittelquelle abhelfen könnten.

Wenn das Ursprungslandprinzip angewandt wird, eignet sich die Mehrwertsteuer durchaus als gute Eigenmittelquelle. Sie ist für den Steuerzahler sichtbar und garantiert ausreichende und stetig wachsende Einnahmen, auch wenn in diesem Zusammenhang einige Vorbehalte anzumelden sind. Ein Hauptargument gegen diese Steuer ist jedoch ihre Regressivität. Wenn es nötig sein sollte, über einen BSP-gestützten Ausgleichsmechanismus Korrekturen anzubringen, büßt die Steuer einige Vorteile ein, die sie als Einnahmequelle attraktiv machen (z.B. den Bezug zur derzeit von den Bürgern gezahlten Mehrwertsteuer und die Transparenz).

¹⁶ Siehe Richtlinie des Rates 91/680/EWG.

¹⁷ Siehe *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1996) und *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1997d).

Textbox 2	
Modulierte MwSt.	
<i>Kriterium</i>	<i>Bewertung</i>
<i>Steuergerechtigkeit</i>	<i>Trotz der bisherigen Änderungen bleibt die Mehrwertsteuer für die EU regressiv. Keine grenzüberschreitenden externen Effekte, obwohl der Vorschlag einer im Ursprungsland erhobenen Mehrwertsteuer darauf hinausläuft, die Mehrwertsteuer in eine EU-Steuer zu verwandeln. Nicht immer vereinbar mit einzelstaatlichen Steuerzielen.</i>
<i>Harmonisierung der Bemessungsgrundlage</i>	<i>Weit fortgeschritten im Zuge der Sechsten MwSt.-Richtlinie.</i>
<i>Sichtbarkeit für den Steuerzahler</i>	<i>Extrem sichtbar, vor allem wenn sie neben der nationalen Mehrwertsteuer auf jeder Rechnung ausgewiesen ist, und dem Steuerzahler bereits vertraut.</i>
<i>Bezug zu gemeinsamen Politiken</i>	<i>Vereinbar mit der Einführung von Mindestbesteuerungsvorschriften auf EU-Ebene.</i>
<i>Ergiebigkeit, Effizienz und Erhebungsbilligkeit</i>	<i>Voraussichtlich hinreichende Einnahmen, die allerdings großen Schwankungen unterworfen sein könnten. Das System kann effizient verwaltet werden, allerdings ist, damit zu rechnen, daß die Verwaltungskosten höher sein werden als im derzeitigen System.</i>

3.3 Verbrauchsteuern auf Tabak, Alkohol und Mineralöl

Verbrauchsteuern werden auf die Herstellung und den Verbrauch bestimmter Güter erhoben, im Falle der EU lediglich auf Tabak, Alkohol und Mineralöl. Eine der Pluspunkte dieser Steuern ist ihre Akzeptanz und ihre Ergiebigkeit. Alle Mitgliedstaaten erheben solche Steuern, allerdings sind die Steuersätze von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr verschieden. Obwohl insbesondere die Tabak- und Alkoholsteuer von den Mitgliedstaaten als sozialpolitisches Instrument eingesetzt werden, wäre es denkbar, daß ein Teil des Aufkommens aus diesen Steuern der EU zufließt.

Die Verbrauchsteuern unterliegen Mindestvorschriften der EU, doch die Mindestsätze sind sehr niedrig, so daß es zu großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten kommt, da einige beträchtlich höhere Sätze anwenden. Verbrauchsteuern werden oft aus gesundheitspolitischen Gründen erhoben und spiegeln daher stark die innerstaatlichen sozialen und politischen Prioritäten wieder. Dies hat auch das Europäische Parlament erkannt, daß diese Steuern in seinem Bericht von 1994 als "Erziehungssteuern" bezeichnet. Das Parlament stellt in diesem Bericht auch fest, daß diese Steuern aus Gründen der Steuergerechtigkeit nicht als neue Eigenmittelquelle für den EU-Haushalt in Frage kommen.

Der Anteil der Verbrauchsteuerbemessungsgrundlagen am BSP ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Wenn die Mitgliedstaaten also Beiträge abführen müßten, die anhand eines gemeinsamen Satzes auf den derzeitigen Bemessungsgrundlagen errechnet würden, wäre mit großen Unterschieden zwischen den Beiträgen zu rechnen. Dann wäre jedoch das Kriterium der Steuergerechtigkeit für die Mitgliedstaaten nicht erfüllt. Außerdem wirken diese Steuer für den Verbraucher regressiv (deutlich belegt an der Tabaksteuer). Indessen ist diese Regressionswirkung, die sich aus der Gestaltung der Verbrauchsteuern und deren Zielen ergibt, gegenwärtig nicht unbedingt als Nachteil zu bewerten.

Die Besteuerung demeritorischer Güter wird zunehmend - unabhängig von allen fiskalischen Erwägungen - als Mittel zur Verwirklichung von Allokationszielen betrachtet.

Der Konsum solcher Güter kann die Gesundheit gefährden und zu hohen Ausgaben für die Eindämmung und Behandlung von Krankheiten führen. Auch die Mineralölsteuer kann als Beitrag zur Verwirklichung von Umweltzielen betrachtet werden. Die Bemessungsgrundlage ist, insbesondere bei der Tabak- und Alkoholsteuer, knapp. Die Einnahmen aus demeritorischen Gütern sind wenig elastisch in bezug auf das BSP, jedoch sehr elastisch in bezug auf Änderungen der Verbrauchsteuersätze, da die Güter, die mit diesen Steuern belegt werden, in der Regel nicht preiselastisch sind¹⁸. Trotz ihres "erzieherischen Charakters" sind natürlich Zweifel angebracht, ob der EU-Haushalt aus einer auf Beschränkung des Konsums abzielenden Steuer finanziert werden sollte, zumal sich der Konsum der betreffenden Güter langfristig rückläufig entwickeln könnte.

Die EU wird auf diesem Gebiet tätig, weil im Binnenmarkt der freie Verkehr der mit einer Verbrauchsteuer belegten Waren gewährleistet sein muß. Die Strukturen und Sätze dieser Steuern sind derzeit in mehreren Richtlinien geregelt¹⁹. Sie enthalten Bestimmungen über die Kategorien von Erzeugnissen, die zu besteuern sind, die für jede Kategorie geltenden Mindestsätze, die Erhebung der Steuern sowie über die Kriterien für Befreiungen und Vorzugsbehandlungen. All das sind beträchtliche, wenn auch noch zu ergänzende Fortschritte, die eine harmonisierte Bemessungsgrundlage ermöglicht haben. Bei den Mineralölen sind nach wie vor zahlreiche Fälle vorgesehen, in denen eine Befreiung möglich ist²⁰. Die Kommission hat im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes vorgeschlagen, den Anwendungsbereich der Besteuerung auf sämtliche Energieerzeugnisse auszudehnen. Dies entsprach unter anderem den Wunsch mehrerer Mitgliedstaaten, bestimmte Umweltziele im Rahmen von EU-Maßnahmen zu verwirklichen²¹. Die Kommission sieht in der Beseitigung der durch die indirekten Steuern bewirkten Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes eine politische Priorität²².

- ♦ Verbrauchsteuern, insbesondere solche, die auf demeritorische Güter erhoben werden, entfalten eine Regressionswirkung sowohl in bezug auf die Mitgliedstaaten als auch auf die einzelnen Steuerzahler. Es stellt sich daher die Frage der Steuergerechtigkeit. Die Regressivität ist indessen eine unvermeidliche Folge dieser Besteuerungsform und somit kein ausschlaggebender Nachteil. Hinzu kommt, daß die Unterschiede zwischen den Anteilen der einzelnen Mitgliedstaaten die Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Steuersätzen widerspiegeln. Auch die Mineralölsteuer ist unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit umstritten (siehe Abschnitt 3.3).
- ♦ Die Zuordnung eines Teils der Verbrauchsteuern an die EU wäre zu befürworten, wenn es gälte, grenzübergreifende externe Effekte zu internalisieren.
- ♦ Allerdings lassen sich bei einer Zuordnung an die EU-Ebene nationale Präferenzen für bestimmte politische Ziele hinsichtlich der demeritorischen Güter möglicherweise

¹⁸ Siehe Begg et. al. (1997), S.40.

¹⁹ Die älteste Richtlinie wurde im Rahmen des ersten Binnenmarktprogramms erlassen. Die jüngste betrifft die Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Mineralöl, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1997b). Insgesamt gibt es sieben Richtlinien.

²⁰ Die Rechtsvorschriften der EU über Verbrauchsteuern auf Mineralöle sehen einen einzigen einheitlichen Satz für jedes Erzeugnis vor; doch die Mitgliedstaaten können mit Genehmigung des Rates und "aus besonderen politischen Erwägungen" Steuerermäßigungen aufrechterhalten oder einführen (Richtlinie 92/81/EWG, Artikel 8 Absatz 4).

²¹ Siehe *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1995).

²² Siehe hierzu *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1997d), S. 5-7 sowie 16 und 26.

nicht zufriedenstellend berücksichtigen, was gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die Tatsache, daß innerstaatliche Präferenzen zu beachten sind, spricht für eine Zuordnung an die nationalen Parlamente.

- ♦ Die Verbrauchsteuern sind für den steuerzahlenden Bürger nur mäßig erkennbar.
- ♦ Der deutlichste Bezug zu den politischen Zielen der Gemeinschaft ist bei den Mineralölen zu finden. So ist hier ein gewisser Zusammenhang mit der Verkehrs-, Umwelt- und Energiepolitik gegeben. Außerdem läßt sich eine - wenn auch schwache - Verbindung zu den gesundheits- und verbraucherpolitischen Zielen herstellen.
- ♦ Eine geringe Preis- und Einkommenselastizität läßt auf ein stabiles Aufkommen schließen; auch unterliegt der Konsum demeritorischer Güter keinen Konjunkturschwankungen. Die Verbrauchsteuersätze werden verhältnismäßig oft aus Inflations- oder rein fiskalischen Gründen geändert. Die Auswirkungen auf das Aufkommen lassen sich mit großer Genauigkeit prognostizieren.
- ♦ Die Harmonisierung auf EU-Ebene ist nicht so fortgeschritten wie bei der MwSt. Das gilt insbesondere für die Höhe der Steuersätze.
- ♦ Die Verwaltungs- und Erhebungskosten werden höher sein als die mit den derzeitigen Eigenmitteln verbundenen Ausgaben. Durch die Nutzung der bestehenden Verwaltungsstrukturen ließen sie sich verringern. Die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten und die EU die gleiche Bemessungsgrundlage verwenden, könnte zu ähnlichen Konflikten führen, wie sie bei der MwSt. zu erwarten sind (siehe weiter oben).

Der größte Nachteil der Verbrauchsteuern ist, daß sie die Anforderung der Steuergerechtigkeit nicht erfüllen. Obwohl die Mitgliedstaaten einem Vorgehen gegen den Konsum demeritorischer Güter und für den Umweltschutz zustimmen könnten, sind sie möglicherweise nicht bereit, wichtige fiskalische Instrumente zu teilen.

Textbox 3	
Verbrauchssteuer auf Tabak, Alkohol und Mineralöl	
<i>Kriterium</i>	<i>Bewertung</i>
<i>Steuergerechtigkeit</i>	<i>Die Steuergerechtigkeit ist unzureichend, doch ist dies angesichts der Art der besteuerten Güter von zweitrangiger Bedeutung.</i>
<i>Harmonisierung der Bemessungsgrundlage</i>	<i>fortgeschritten</i>
<i>Sichtbarkeit für den Steuerzahler</i>	<i>mäßig bis gering</i>
<i>Bezug zu gemeinsamen Politiken</i>	<i>Die Steuerharmonisierung steht im Zusammenhang mit den Binnenmarktpolitiken.</i>
<i>Ergiebigkeit, Effizienz und Erhebungsbilligkeit</i>	<i>Trotz knapper Bemessungsgrundlage könnte diese Steuer sehr ergiebig sein. Die geringe Einkommens- und Preiselastizität von Tabak und Alkohol bedeutet stabile Einnahmen. Eine EU-Steuer dürfte keine zusätzlichen Erhebungskosten mit sich bringen. Wegen der hohen Steuersätze kommt es häufig zu Steuerhinterziehung und -umgehung.</i>

3.4 Körperschaftsteuer

Bereits mehrmals wurde überlegt, inwieweit die Körperschaftsteuer als Bemessungsgrundlage für eine neue Eigenmittelquelle in Frage kommen könnte²³. Die jeweiligen Vorschläge stützen sich darauf, daß zum einen das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer einen wesentlichen Teil der Haushaltseinnahmen eines Staates ausmachen²⁴, zum anderen in föderativen Staaten der Ertrag dieser Steuer entweder auf die verschiedenen Entscheidungsebenen aufgeteilt wird oder die einzelnen Ebenen ihre eigene Körperschaftsteuer erheben. Hinzu kommt, daß nach dem Äquivalenzprinzip diejenigen, die aus einer Politik Vorteile empfangen, sich an der Finanzierung dieser Politik beteiligen sollten. Bezogen auf die EU bedeutet dies, daß die Unternehmen große Vorteile sowohl aus dem Binnenmarkt (Ausweitung der Märkte) als auch aus der WWU (Preistransparenz und größerer Wettbewerb) ziehen. Die Körperschaftsteuer als Eigenmittelquelle würde nicht nur ausreichende Einnahmen zur Finanzierung des EU-Haushalts garantieren, sondern auch mit der innerstaatlichen Steuerpraxis vereinbar sein.

Keen (1995) nennt drei Aspekte, die am System der Körperschaftsteuer in Europa interessant sind: Erstens die Spanne der Regelsteuersätze: Albi et. al. (1997) zufolge reichte sie 1996 von 28 % in Finnland und Schweden über 33 % im VK bis 55,9 % in Deutschland und 53,2 % in Italien²⁵. Zweitens die Definition der Bemessungsgrundlage: Die Vielfalt der Vorschriften und Befreiungen, einschließlich des internationalen Steuerrechts wirft komplizierte und schwer in den Griff zu bekommende Probleme auf. Drittens der Grad der Zusammenfassung von Körperschaftsteuer und Einkommensteuer, d.h. inwieweit die Körperschaftsteuer die Einkommensteuerschuld berücksichtigt²⁶. Keen stellt fest, daß in diesen drei Punkten die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sehr groß sind. Wie aus dem Ruding-Bericht hervorgeht, haben in den letzten Jahren zahlreiche Annäherungen stattgefunden²⁷. Das schwerwiegendste Argument gegen die Körperschaftsteuer als Eigenmittelquelle ist die Tatsache, daß sich die Bemessungsgrundlage sehr unterschiedlich gestaltet. Anders als ähnliche Hindernisse, die bei anderen potentiellen Eigenmittelquellen bestehen, ist die Vielfalt der Bemessungsgrundlagen bei der Körperschaftsteuer ein gravierendes Hindernis²⁸.

Albi et. al. (1997) haben untersucht, wie das Problem der Vielfalt der Bemessungsgrundlagen im Hinblick auf die Verwendung der Körperschaftsteuer als Eigenmittelquelle angegangen werden könnte. Dabei stellte sich heraus, daß unter den potentiellen Indikatoren, anhand derer sich die Beitragskapazität des Unternehmenssektors

²³ Vgl. z.B. den Bericht des Europäischen Parlaments (1990); eine aktuelle und umfassende Erörterung dieser Frage findet sich in *Albi et. al.* (1997).

²⁴ 1995 machten sie in Deutschland nur 1,6 % des BSP aus, während es in Luxemburg 5,1 % waren; (EU-15 insgesamt: 2,4 % des BSP). Bezogen auf das gesamte Steueraufkommen ergaben sich 1995 folgende Anteile: nur 2,9 % in Österreich, hingegen 11,6 % in Luxemburg, für die EU-15 betrug der Anteil 5,7% (Quelle: Eurostat).

²⁵ Siehe *Albi und al.* (1997), Schaubild 1, S.39.

²⁶ Siehe Keen (1995), Abschnitt 3.8, S. 64 sowie *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993a), Kapitel 7, S. 87-88.

²⁷ Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1992d), insbesondere Kapitel 8, S. 153-185. *Bureau and Champsaur* (1992) führen diese Annäherung auf die bessere steuerliche Behandlung von Kapitalerträgen durch die Mitgliedstaaten infolge der Liberalisierung und Integration der Kapitalmärkte in Europa zurück.

²⁸ Zu den Unterschieden zwischen dem Körperschaftsteuerrecht mehrerer Länder, darunter auch EU-Staaten im Jahre 1994 siehe *Mintz* (1996).

messen läßt, die Gewinn- oder Verlustrechnung eine angemessene Grundlage sein könnte. Allerdings ergab sich auch, daß es noch zweckdienlicher wäre, die "realen" Geldströme der Unternehmen zugrunde zu legen²⁹. Letztere Möglichkeit, die einer Ausgabensteuer im Bereich der Unternehmensbesteuerung gleich käme, wurde als die interessanteste sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter administrativen Gesichtspunkten bewertet. Auch Spahn (1993) befürwortet dieses Konzept³⁰. Doch selbst wenn man diese Option wählen würde, blieben immer noch beträchtliche Schwierigkeiten auszuräumen, bevor die Körperschaftsteuer ernsthaft als Eigenmittelquelle in Betracht kommen kann.

- ♦ Die Zuweisung einer Körperschaftsteuer an die EU-Ebene entspringt mehreren Überlegungen³¹. Da die Körperschaftsteuer keine exakte spezifische Inzidenz hat, kann ein gewisser Grad an Zentralisierung optimal sein; die Last der Körperschaftsteuern wird stets von Verbrauchern und Produktionsunternehmen getragen, deren Wohnort nicht unbedingt im Kompetenzbereich der Behörde liegt, die die Steuer erhebt, so daß die Steuereinnahmen anderen Behörden zufließen als denen des Landes, in denen das Einkommen entstanden ist.
- ♦ Das gilt auch für die Besteuerung von Personen, die Aktien von in anderen Ländern ansässigen Unternehmen halten; die Steuer auf die Gewinnausschüttungen werden von Bürgern gezahlt, die in anderen Staaten wohnen als demjenigen, der die Körperschaftsteuer erhebt.
- ♦ Die Körperschaftsteuersätze wurden in den letzten Jahren beträchtlich verringert, und zwar aus Gründen sowohl des Standortwettbewerbs als auch einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. Einige Mitgliedstaaten könnten aus einer Anhebung der Körperschaftsteuer Vorteile ziehen, wenn auch kein Mitgliedstaat Gründe hat, dies im Alleingang zu tun. Eine auf EU-Ebene gemeinsam beschlossene Anhebung könnte als Instrument einer solchen Politik dienen.
- ♦ Wenn multinationale Unternehmen mit Transferpreisen oder geringem Eigenkapitalanteil³² arbeiten, stößt die Verwaltung dieser Steuer auf große administrative Hindernisse. Trotz vielfacher Bemühungen, derartige Praktiken einzudämmen, entzieht sich vieles der Kontrolle der einzelstaatlichen Behörden.
- ♦ Unterschiedliche Körperschaftsteuersysteme sind der ökonomischen Effizienz abträglich; im Binnenmarkt kann der Steuerwettbewerb zu Verzerrungen in der Ressourcenallokation führen.

²⁹ Summe der Verkäufe von Gütern und Leistungen (einschließlich der Erträge aus dem Verkauf von Anlagegegenständen) abzüglich der Ankäufe von Gütern und Leistungen sowie der Gehälter, Löhne, Sozialabgaben und sonstiger verbundener Kosten.

³⁰ Vgl. Spahn (1993).

³¹ Vgl. Begg et. al. (1997), S. 26-29.

³² Eine Kapitalausstattung mit geringem Eigenkapitalanteil ("thin capitalization" - ein von Devereux and Pearson (1989) geprägter Begriff) erklärt sich zum einen durch das Bestreben der Unternehmen, die unterschiedliche Besteuerung von Fremdkapital und Eigenkapital in unterschiedlichen Gebieten zu nutzen, zum anderen dadurch, daß für Fremdkapital beträchtliche Steuererleichterungen gewährt werden. Die Unternehmen ziehen es daher vor, ihre Tätigkeiten durch Fremdkapital zu finanzieren und so ihre Steuerschuld von Hochsteuer- auf Niedrigsteuergelände zu verlagern. Ein Unternehmen mit geringem Eigenkapitalanteil hat einen hohen Verschuldungsgrad. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Unternehmensgewinne in den Mitgliedstaaten kann zu großen Verzerrungen bei der Zuweisung der Ressourcen führen.

- ♦ Die Kombination von Kapitalmobilität und Immobilität der Arbeitskräfte läuft darauf hinaus, daß Körperschaftsteuern vornehmlich von letzteren getragen werden. Auch das spricht dafür, diese Steuer einer höheren Ebene zuzuordnen. Was die Anforderung der horizontalen Gleichheit der Mitgliedstaaten betrifft, so sagt die Körperschaftsteuer nicht nur wenig über die Beitragskapazität der Mitgliedstaaten aus, sie kann auch bei Vorliegen von Preistransferpraktiken große Verzerrungen bewirken.
- ♦ Eine Körperschaftsteuer wäre nicht für den Verbraucher, sondern nur für den Unternehmenseigentümer sichtbar und würde die Rechenschaftspflicht nicht verstärken.
- ♦ Bezug zu anderen politischen Zielen der Gemeinschaft: die Körperschaftsteuer würde die Integration im Binnenmarkt vorantreiben. Zudem könnte sie, wie auch die CO₂-/Energiesteuer, zu einer steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit und somit zu mehr Beschäftigung beitragen.
- ♦ Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sind bekanntlich großen Schwankungen unterworfen; als EU-Eigenmittelquelle würde sie zu veränderlichen Beiträgen führen. Die Steuer wäre zweifellos ausreichend ergiebig³³ und könnte von den Mitgliedstaaten verwaltet werden. Allerdings könnte es wegen bestimmter unternehmerischer Praktiken zu Steuerumgehung und -hinterziehung in nennenswertem Umfang kommen.

Die Zuweisung einer Körperschaftsteuer an die EU entspräche der Auffassung der Kommission, daß es zur Förderung der Beschäftigung zweckdienlich wäre, die Steuern auf den Faktor Arbeit durch eine Besteuerung der Unternehmen zu ersetzen. Ein entscheidender Nachteil einer solchen Eigenmittelquelle ist jedoch der Umstand, daß die Bemessungsgrundlage nicht harmonisiert ist und es schwierig sein dürfte, eine solche harmonisierte Bemessungsgrundlage zu definieren. Sollte die harmonisierte Bemessungsgrundlage anders definiert werden als die Bemessungsgrundlagen in den Mitgliedstaaten, sind erhöhte administrative, Durchsetzungs- und Überwachungskosten zu erwarten. Auch die Tatsache, daß in einigen Mitgliedstaaten Körperschaftsteuer und Einkommensteuer zusammengefaßt sind, macht sie politisch unattraktiv, obwohl dies kein Problem wäre, wenn der Vorschlag von Albi et. al. (1997) und Spahn (1993) umgesetzt würde. Insgesamt gesehen erfüllt die Körperschaftsteuer nur in begrenztem Maße die an eine EU-Eigenmittelquelle gestellten Anforderungen.

³³ Dem Europäischen Parlament zufolge macht der Anteil des Einkommens aus der Körperschaftsteuer, der in föderativen OECD-Staaten der höchsten Ebene zufließt, zwischen 30 % und 100 % aus. Wenn 64 % (mittlerer Satz) des Körperschaftsteuereinkommens der EU-Länder dem EU-Haushalt zufließen würden, ergäben sich Einnahmen in Höhe von 65 Mrd. ECU (zu Preisen von 1988), "was fast dem Doppelten des Mittelbetrages entspricht, über den die EG zum gegenwertigen Zeitpunkt verfügt"; siehe *Europäisches Parlament* (1990), Teil C, S. 21.

Textbox 4	
Körperschaftsteuer	
Kriterium	Bewertung
Steuergerechtigkeit	Auf Unternehmensgewinne erhobene Körperschaftsteuern erfüllen in der Regel die Anforderung der Steuergerechtigkeit, wenngleich es wegen der grenzübergreifenden Input-Käufe und Output-Verkäufe sowie der Preistransferpraktiken schwierig ist, die Gewinne eines Unternehmens einem einzigen Mitgliedstaat zuzuordnen. Insoweit die Produktion zunehmend globaler wird, wäre es gerechtfertigt auf EU-Ebene eine Körperschaftsteuer zu erheben. Da immer mehr Firmen in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind, wäre es zweckdienlich, die Rechtsvorschriften über die Körperschaftsteuer auf einer höheren Ebene zu harmonisieren. Eine Vielzahl unterschiedlicher Bestimmungen behindert die Vollendung des Binnenmarkts.
Harmonisierung der Bemessungsgrundlage	faktisch inexistent.
Sichtbarkeit für den Steuerzahler	begrenzt sichtbar - nicht für Verbraucher, nur für Unternehmen. Die Steuer könnte dargestellt werden als Gegenleistung der Unternehmen für die Vorteile, die sie aus dem Binnenmarkt ziehen.
Bezug zu gemeinsamen Politiken	Bezug zur Vollendung des Binnenmarktes.
Ergiebigkeit, Effizienz und Erhebungsbilligkeit	Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer macht einen großen Teil der Haushaltseinnahmen der Mitgliedstaaten aus; sie gilt daher als hinreichend ergiebig. Das Aufkommen unterliegt Schwankungen. Die Durchsetzungs- und Überwachungskosten, die sich dadurch bestimmen, wie die Bemessungsgrundlage auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten definiert wird, dürften sehr hoch sein.

3.5 Besteuerung von Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen

Begg et. al. (1997) schlagen vor, Beförderungs- und Telekommunikationsdienstleistungen zu besteuern, um den EU-Haushalt zu finanzieren und so die neuen Möglichkeiten zu nutzen, die sich im Binnenmarkt ergeben³⁴. Einerseits haben die stärkere Integration und die Liberalisierung der Märkte einen Zuwachs der Verkehrs- und Kommunikationsdienste und eine rasche Expansion dieser Wirtschaftszweige zur Folge; andererseits entstehen dadurch externe Effekte, die es rechtfertigen, der EU-Ebene neue Steuern zuzuweisen, wozu im übrigen auch die Regelungen tendieren. Für eine derartige Besteuerung spricht auch, daß die EU auf diesen Gebieten eine Politik betreibt, die auf bessere Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten abstellt. In die Bemessungsgrundlage würden Straßenverkehrs- und Luftverkehrs- sowie Telekommunikationsdienstleistungen, darunter möglicherweise auch die Rundfunkdienste eingehen.

Begg et. al. (1997) schlagen drei Anknüpfungspunkte vor: die Telephon- und Mobiltelephondienste; den Straßengüterverkehr (bereits überlastet) und den Luftverkehr, der durch die Deregulierung noch angekurbelt wird.

- Angesichts der Überlastung des Straßen- und Luftverkehrs wäre es sinnvoll, die Preise der entsprechenden Dienstleistungen stärker an den Umweltschutzielen zu orientieren. Wegen der stetig wachsenden Integration im Zuge der Vollendung des Binnenmarkts und der ständigen Ausweitung des Flugreiseverkehrs kann die endgültige Bemessungsgrundlage für eine derartige Steuer nicht bestimmt werden. Obwohl die Steuer einer höheren Ebene zugeordnet würde, ließe sich nicht genau

³⁴ Siehe Begg et. al. (1997), S. 43-46.

festlegen, wie hoch der Beitrag jedes Mitgliedstaats ist. Geht man zudem von einer positiven Korrelation zwischen Einkommen und Flugreiseverkehr aus, wird sich eine Flugreisesteuer für die Bürger progressiv auswirken.

- Es besteht eine enge Korrelation zwischen Telekommunikationsdienstleistungen und BSP; damit erfüllen diese Steuern durchaus die Gerechtigkeitsanforderung.
- keine Sichtbarkeit beim Güterverkehr, etwas mehr Sichtbarkeit beim Luftreiseverkehr, deutliche Sichtbarkeit bei den Telekommunikationsdienstleistungen.
- Die Steuern weisen einen Bezug zu gemeinsamen Politiken auf, insbesondere den Verkehrsrichtlinien und den Initiativen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU durch Modernisierung der Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur.
- Telekommunikations- und Verkehrsdienstleistungen sind bereits MwSt.- und/oder verbrauchssteuerpflichtig.
- Die Bemessungsgrundlage ist genau definiert, die Harmonisierung gut vorangeschritten bzw. problemlos zu erreichen.
- Obwohl mit einem starken Wachstum der Märkte für Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen gerechnet wird, steht fest, daß mit den Einnahmen aus dieser Quelle nur ein Teil des EU-Haushalts finanziert werden kann. Begg et. al. (1997) schätzen, daß mit einer Flughafensteuer in Höhe von 15 ECU etwa 10 % des EU-Haushalts finanziert werden könnten; weitere 10 % könnten durch eine jährliche Steuer von durchschnittlich 40 ECU auf jede Telefonleitung aufgebracht werden.
- Die administrativen Erhebungskosten lägen weit über denjenigen des derzeitigen Systems. Die Besteuerung von Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen würde bedeuten, daß eine ganze Kategorie von Eigenmitteln - und nicht nur eine Art - eingeführt werden müßte.

Die Besteuerung von Beförderungs- und Telekommunikationsdienstleistungen könnte letztendlich einer langfristigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit abträglich sein. Ein weiterer Nachteil ist möglicherweise, daß neue Steuern eingeführt und die derzeitigen in den Mitgliedstaaten angewandten Sätze geändert werden müssen. Derartige Maßnahmen sind politisch kostspielig, stoßen möglicherweise aber nur in der Einführungszeit auf Vorbehalte. Für den Straßenverkehr und Flugreiseverkehr wird die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage schwierig sein; bei den Telekommunikationsdienstleistungen muß hingegen ein gewisser Grad an Harmonisierung erreicht werden.

Begg et. al. (1997) schlagen vor, daß die Steuern auf Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen im Zeitraum der nächsten Finanziellen Vorausschau Teil einer umfassenderen Kategorie von Eigenmitteln werden sollen, um schrittweise den rückläufigen Anteil der traditionellen Eigenmitteln zu ersetzen. Sie gehen davon aus, daß diese Steuern über einen längerfristigen Zeitraum hinweg beibehalten werden, sofern sie sich nach ihrer Einführung bewähren³⁵.

³⁵ Für weitere Ausführungen siehe Begg et. al. (1997), S. 68-7.

Textbox 5 Steuern auf Beförderungs- und Telekommunikationsdienstleistungen	
Kriterium	Bewertung
Steuergerechtigkeit	Es steht noch nicht fest, ob diese Steuern die Gerechtigkeitsanforderung erfüllen würden: ja, wenn es eine Korrelation zwischen den Straßen- und Luftverkehrs- sowie Telekommunikationsdienstleistungen und dem Einkommen gibt; nein, wenn erstere Dienstleistungen in ärmeren Regionen häufiger in Anspruch genommen werden. Die Verkehrssteuern würden die Überlastungskosten internalisieren und könnten daher der EU-Ebene zugeordnet werden. Da die Märkte zusammenwachsen, läßt sich nicht so einfach bestimmen, welcher Mitgliedstaat die Verkehrssteuern abführen soll. Die Steuern würden sowohl von Verbrauchern als auch von Erzeugern gezahlt.
Harmonisierung der Bemessungsgrundlage	bereits fortgeschritten bzw. ohne weitere Schwierigkeiten zu erreichen.
Sichtbarkeit für den Steuerzahler	bei Güterkraftverkehrssteuern wahrscheinlich gering; bei einer Besteuerung von Flugreise- und Telekommunikationsdienstleistungen sehr hoch.
Bezug zu gemeinsamen Politiken	vereinbar mit den Verkehrsrichtlinien und mit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der TEN-Initiativen.
Ergiebigkeit, Effizienz und Erhebungsbilligkeit	Angesichts des Wachstumspotentials der Telekommunikationsdienste könnte mit einem kräftig wachsenden Aufkommen gerechnet werden, allerdings werden die Einnahmen lediglich 20% des EU-Haushalts finanzieren. Außerdem unterliegen diese Aktivitäten großen Schwankungen. Die Erhebung könnte ohne weiteres über bestehende Strukturen erfolgen; geringes Risiko von Steuerumgehung und -hinterziehung.

3.6 Einkommensteuer

Die Einkommensteuer ist der sichtbarste Ausdruck der Beziehung zwischen dem Steuerzahler/Bürger und den demokratisch gewählten Instanzen. Eine zusätzliche Belastung des Einkommens zwecks Bereitstellung eigener Mittel für die EU gilt u.a. deshalb als interessante Option, weil dabei diese unmittelbare Beziehung im Sinne einer verstärkten Verantwortlichkeit und eines Abbaus des sogenannten "demokratischen Defizits" genutzt werden kann. Die Einkommensteuer ist eine ergiebige Einnahmequelle, doch das Aufkommen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich³⁶. Die Einkommensbesteuerung ist angesichts der auf Unionsebene stattfindenden Harmonisierung der indirekten Steuern der einzige Bereich, in dem die Mitgliedstaaten noch über einen begrenzten Spielraum zur Verwirklichung von Stabilitäts-, Haushalts- und sozialpolitischen Zielen verfügen³⁷.

- ♦ Es liegen keine externe Effekte vor, die eine Zuordnung der Steuer an eine höhere Ebene zweckmäßig erscheinen lassen würden. Das üblicherweise angeführte Argument einer effizienten Besteuerung der mobilen Steuerbemessungsgrundlagen greift nicht im Falle der EU-Steuerpflichtigen, die als Arbeitskräfte höchst immobil sind.

³⁶ 1995 machte das Aufkommen aus der Personalsteuer durchschnittlich 23,4 % der gesamten Steuereinnahmen aus, wobei die Spanne von 16,4 % in Frankreich bis zu 47,7 % in Dänemark reichte. Bezogen auf das BSP betrug der Anteil der Einkommensteuereinnahmen im gleichen Jahr 9,7 % mit einer Spanne zwischen 7,3 % in Frankreich und 24,5 % in Dänemark (Quelle: Eurostat).

³⁷ Verweise auf die verschiedenen Vorschläge für eine einkommensteuergestützte EU-Einnahme finden sich in Begg et. al. (1997).

- ♦ Die Vorschriften über die Einkommensbesteuerung gestalten sich sehr unterschiedlich in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Vielfalt der Steuerregelungen hinsichtlich der Schwellen sowie der Grund- und Familienfreibeträge stellt ein großes Hindernis für die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage dar. Eine horizontale Gleichheit sowohl in bezug auf die steuerzahlenden Bürger als auch auf die Mitgliedstaaten wird unter den derzeitigen Umständen nicht möglich sein. Gegen eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage spricht zudem die äußerst begrenzte Mobilität der Arbeitskräfte in der EU, die im übrigen auch erklärt, warum kaum Forderungen nach einer Abstimmung der Einkommensteuervorschriften erhoben werden.
- ♦ Gegen eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage gibt es politische Widerstände. Zudem dürfte es angesichts der Unterschiede in der Steuer- und Wirtschaftspolitik unmöglich sein, in diesen Fragen einen Konsens zu erzielen. Das sind Gründe genug, um die Einkommensbesteuerung auf der einzelstaatlichen Ebene zu belassen.
- ♦ Die Sichtbarkeit einer derartigen Steuer wäre - wie auch der Bezug zwischen EU-Finanzierung und wirtschaftlichem Einsatz der bereitgestellten Mittel - sehr hoch; die Verantwortlichkeit würde dadurch zweifellos verstärkt.
- ♦ Diese Steuerart weist keinen direkten Bezug zu den anderen politischen Zielen der EU auf.
- ♦ Der Umstand, daß die einzelstaatlichen Behörden und die EU die selbe Bemessungsgrundlage verwenden, würde möglicherweise die Umsetzung der innerstaatlichen Wirtschafts- und Haushaltsprioritäten erschweren. Wie bereits weiter oben dargelegt, würde dadurch die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, über die Einkommensteuer Stabilitätsziele zu erreichen, beschränkt. Schließlich würde dadurch möglicherweise das Gleichgewicht zwischen den direkten und den indirekten Steuern gestört.
- ♦ Die Steuer kann, je nachdem wie sie ausgestaltet ist, ergiebig genug sein, um den gesamten EU-Haushalt zu decken. Da aber das Einkommen direkt durch die Konjunktur beeinflußt wird, kann das Aufkommen aus der Einkommensteuer den gleichen Schwankungen unterliegen wie die Konjunktur. Abgeschwächt würde dieser Effekt allerdings dadurch, daß der EU-Haushalt nur einen kleinen Anteil des BSP der EU ausmacht.
- ♦ Es gibt keine wesentlichen Hindernisse für eine Erhebung dieser Steuer nach der derzeit geltenden Praxis; allerdings sehen sich mehrere Mitgliedstaaten mit dem Problem der Steuerhinterziehung und zu niedrigen Einkommensangaben in der Steuererklärungen konfrontiert, das auch für die EU ein Problem sein würde.

Begg et. al. (1997) erörtern einige Vorschläge für eine neue Eigenmittelquelle auf der Grundlage der Einkommensteuer. Eine ihrer wichtigsten Schlußfolgerungen lautet: legt man das zentrale Ziel der Progressivität zugrunde und geht man davon aus, daß 50% der Ausgaben über die progressive Eigenmittelquelle finanziert werden, ergibt sich - angesichts der Agenda-2000-Vorgaben - ein Progressivitätsgrad, der möglicherweise zu hoch ist, um noch politisch vertretbar zu sein³⁸.

³⁸ Begg et. al. (1997), S. 23-24 schätzen, daß wenn der EU-Haushalt 1,27 % des BSP der Fünfzehnergemeinschaft ausmacht und 50 % der Ausgaben über die progressive Eigenmittelquelle

Textbox 6	
Einkommensteuer	
Kriterium	Bewertung
Steuergerechtigkeit	Die unterschiedliche Besteuerung vielfältiger Einkommensarten und die Vielfalt der Grundfreibeträge und sonstiger Freibeträge haben große Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen zur Folge. Die Steuer würde als EU-Eigenmittelquelle nicht die Anforderung der horizontalen Gleichheit (der Mitgliedstaaten und der Steuerpflichtigen) erfüllen. Angesichts der Immobilität der steuerzahlenden Arbeitskräfte in der EU greifen die üblichen Argumente für eine Zentralisierung der Einkommensteuer nicht.
Harmonisierung der Bemessungsgrundlage	nicht gegeben.
Sichtbarkeit	extrem "merkliche" Steuer.
Bezug zu gemeinsamen Politiken	keine unmittelbaren Bezüge.
Ergiebigkeit, Effizienz und Erhebungsbilligkeit	ergiebig; die Einnahmen sind in der Regel stabil, wenn auch variabel, und wahrscheinlich hoch. Nur wenige zusätzliche Verwaltungs- und Erhebungskosten. Je nachdem wie das System gestaltet ist, muß unter Umständen mit erhöhten Durchsetzungs- und Überwachungskosten gerechnet werden.

3.7 Quellensteuer auf Zinserträge

Unterschiedliche Wohnorte und unterschiedliche Unternehmensstandorte erhöhen das Risiko der Einkommensteuerumgehung. Das gilt insbesondere für das Einkommen aus Zins- und Dividenerträgen. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Ersparnissen und Kapitalerträgen kann dazu führen, daß das Kapital dorthin fließt, wo die Steuergesetze am günstigsten sind. Das wiederum kann zu einem schädlichen Steuerwettbewerb führen und schwerwiegende Fehlleitungen von Ressourcen zur Folge haben; derartige Kosten der Ressourcenallokation würden dadurch vermieden, daß die Besteuerung von einer übergeordneten Einheit vorgenommen wird.

Luxemburg, die Niederlande und Dänemark sind in der EU insofern Ausnahmen, als sie keine Quellensteuer vorsehen. Alle anderen Mitgliedstaaten - außer Belgien, Österreich, Finnland und Schweden - erheben keine Quellensteuer auf die Ersparnisse Gebietsfremder. Nachdem die Devisenbewirtschaftung aufgehoben ist, können Gebietsfremde Steuern umgehen, indem sie auf Mitgliedstaaten, die keine Quellensteuer vorsehen, ausweichen, um ihre Ersparnisse anzulegen.

Die Kommission hat am 20. Mai 1998 auf Wunsch des Rates einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft vorgelegt³⁹. Nach diesem Vorschlag sollen die Mitgliedstaaten ein Minimum an Besteuerung der Zinszahlungen gewährleisten, die in einem Mitgliedstaat an Personen eines anderen Mitgliedstaates erfolgen. Die Kommission schlägt einen Mindeststeuersatz von 20 % vor. Es würde den Mitgliedstaaten frei stehen, höhere Sätze festzulegen. Die Mitgliedstaaten entscheiden sich entweder für die Erhebung der Quellensteuer oder für die Erteilung von Informationen an den Mitgliedstaat, in dem der

finanziert werden, der Beitrag Portugals sich auf nur 0,47% des BSP, der Beitrag Luxemburgs auf 2,07 % des BSP belaufen würde. Die Beiträge aller anderen Mitgliedstaaten lägen zwischen diesen beiden Werten.

³⁹ Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998).

Empfänger der Zinszahlungen seinen steuerlichen Wohnsitz hat ("Koexistenzmodell"). Wie im folgenden erläutert wird, bietet dieser Vorschlag keine geeignete Grundlage für die Einführung einer neuen Eigenmittelart.

- ♦ Aus Gründen der ökonomischen Effizienz müßte diese Steuer einer übergeordneten Einheit zugeordnet werden.
- ♦ Inwieweit die Steuer die Gerechtigkeitsanforderung erfüllen würde, steht nicht eindeutig fest. Es liegen keine Daten vor, die eine Beurteilung der Steuer unter diesem Gesichtspunkt ermöglichen würden. Im Prinzip würde die Erhebung der Steuer nicht gegen das Kriterium der Gerechtigkeit verstoßen, da Ersparnisse und Vermögen wahrscheinlich in enger Wechselbeziehung stehen mit dem Einkommen.
- ♦ Die Steuer würde für die Steuerzahler (bzw. eine begrenzte Kategorie von Steuerzahlern) sehr sichtbar sein.
- ♦ Die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage läßt zu wünschen übrig. In einigen Fällen wird die Quellensteuer auf Zins- und Dividenerträge aus Anlagen im Ausland erhoben, in anderen Fällen auf Erträge aus Anlagen im Inland und im Ausland. Mitunter wird die Quellensteuer auf Zins-, aber nicht auf Dividenerträge erhoben, mitunter gilt die umgekehrte Regelung. Auch lassen sich unterschiedliche steuerliche Behandlungen der Kapitalerträge feststellen.
- ♦ Der Kommissionsvorschlag für eine Mindestquellensteuer definiert zwar die globale Bemessungsgrundlage dieser Steuer⁴⁰, läßt aber gleichzeitig mit dem "Koexistenzmodell" die Möglichkeit einer Änderung der innerstaatlichen Bemessungsgrundlage offen.
- ♦ Der Vorschlag der Kommission für ein Minimum an Quellenbesteuerung steht in direktem Zusammenhang mit den gemeinsamen Politiken. Die Quellenbesteuerung ergibt sich unmittelbar aus der Liberalisierung der Kapital- und Finanzmärkte und der Aufhebung der Devisenbewirtschaftung in den letzten Jahren und ergänzt somit die Liberalisierungsmaßnahmen insofern, als sie gewährleistet, daß Kapital in steuerlicher Hinsicht nicht vorteilhafter behandelt wird, als der Faktor Arbeit.
- ♦ Es läßt sich nicht abschätzen⁴¹, ob diese Steuer hinreichend ergiebig sein würde. Außerdem könnte die Entwicklung der Zinssätze und Kapitalmärkte bewirken, daß das Aufkommen aus dieser Steuer unstabil und nicht prognostizierbar ist. Das gilt insbesondere in Zeiten, in denen das Finanzsystem - wie in den letzten Jahren - einem raschen Strukturwandel unterworfen ist. Auch werden die Finanzinstitute möglicherweise neue Instrumente entwickeln, um die Steuer zu umgehen.

Die Kommission will mit ihrem Vorschlag dem schädlichen Wettbewerb zwischen den einzelstaatlichen Steuersystemen vorbeugen, der zur langsamen Erosion der Steuerbemessungsgrundlage in den Mitgliedstaaten beitragen könnte. Außerdem stellt der Vorschlag auf die Beseitigung steuerrechtlicher Verzerrungen und eine größere

⁴⁰ Siehe *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1998), Artikel 4 und 5.

⁴¹ In *Drèze and Malinvaud* (1994), Abschnitt 9.2, S. 98 werden die Einnahmen auf 1 % des EU-BSP oder darüber geschätzt. Dies würde ausreichen um den EU-Haushalt weitgehend zu finanzieren. Die Autoren erläutern allerdings nicht, wie sie zu diesem Schätzwert gelangt sind.

Vereinbarkeit mit den Binnenmarktvorschriften ab. Der Vorschlag wurde also nicht unter dem Gesichtspunkt der Nutzung der Quellensteuer als neuer Einnahmenquelle erarbeitet. So bietet der Vorschlag wenig Anhaltspunkte für die Einführung einer neuen Eigenmittelart: zum einen findet er nur Anwendung auf Gebietsfremde, die in einem bestimmten Mitgliedstaat Zinserträge erhalten, zum anderen würde das "Koexistenzmodell" es erschweren, die Bemessungsgrundlage für die Erhebung der Steuer zu quantifizieren.

Textbox 7	
Quellensteuer auf Zinserträge	
Kriterium	Bewertung
Gerechtigkeit	Wegen der Kapitalmobilität ist die Steuer erforderlich, um eine symmetrische steuerliche Behandlung von Kapital und Arbeit zu gewährleisten. Obwohl dies eigentlich bedeutet, daß die Steuer der EU zugerechnet werden müßte, ist fraglich, ob dies mit der Gerechtigkeitsanforderung vereinbar wäre. Die Ersparnisse stehen in einer positiven Korrelation zum Einkommen, somit kann diese Art der Besteuerung als progressive Steuer gelten. Das sind allerdings nur Mutmaßungen, denn es liegen keine nach Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Daten über die grenzübergreifenden Anlagen vor, anhand derer sich dieser Vorschlag bewerten ließe.
Harmonisierung der Bemessungsgrundlage	unvollständig, wenngleich Fortschritte erzielt werden konnten.
Sichtbarkeit für den Steuerzahler	äußerst sichtbar.
Bezug zu gemeinsamen Politiken	Bezug zum Vorschlag für eine Richtlinie über die Quellenbesteuerung. Diese Besteuerung würde die Aufhebung der Devisenbewirtschaftung und die Liberalisierung der Kapital- und Finanzmärkte insoweit ergänzen, als dadurch gewährleistet wäre, daß Kapital keine bessere steuerliche Behandlung erfährt als der Faktor Arbeit.
Ergiebigkeit, Effizienz und Erhebungsbilligkeit	Unsicheres, variables und nicht prognostizierbares Aufkommen. Die Erhebung durch die Finanzinstitute würde keine Schwierigkeiten bereiten und mit keinen zusätzlichen Durchsetzungskosten verbunden sein. Die Einführung einer gemeinsamen Mindeststeuer würde bedeuten, daß ein Verwaltungsapparat aufgebaut wird, um die Steuer durchzusetzen und zu überwachen.

3.8 EZB-Seigniorage (Münzgewinn)

Die Europäische Zentralbank hat das Monopol für die Ausgabe von Noten als gesetzlichen Zahlungsmitteln. Die Verbindlichkeiten aus der Notenausgabe werden nicht vergütet, bzw. - im Falle der gesetzlichen Mindestreserven - mit einem Satz unterhalb des Marktzinssatzes vergütet. Die unvergüteten Verbindlichkeiten bilden die Geldbasis. Dieser stehen Aktiva wie Staatsanleihen und Währungsreserven gegenüber, die mit dem Marktzinssatz vergütet werden. Der daraus entstehende Gewinn bildet die wichtigste Einnahmequelle der EZB. Die Besteuerung des Münzgewinns ließe darauf hinaus, die Gewinne der EZB oder der nationalen Notenbanken zu besteuern.

Der Münzgewinn fließt nicht dem Finanzministerium, sondern der zentralen Notenbank zu, die einen Teil davon an die Regierung überweist. Derartige Gewinne sind für mehrere Mitgliedstaaten in Zeiten hoher Inflation und in Ländern mit reguliertem Finanzsystem eine wichtige Einnahmequelle gewesen⁴². Nachdem der Konvergenzprozeß eingeleitet wurde

⁴² In der Fachliteratur finden sich zahlreiche Schätzungen. Siehe z.B. die Schätzungen der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1993a), Tabelle 32, S. 90. Gros (1990), Tabelle 7.1, S. 165 vergleicht Schätzwerte für 1982 und 1993: Portugal 5,86 % des BSP (1993: 0,280 %); Griechenland 3,39 % des BSP (1993: 0,90 %); Italien, 1,45 % (1993: 0,75 %); Spanien 1,87 % (1993: 0,91%); Deutschland 0,48 (1993: 0,52 %); see Gros (1990), Tabelle 10.1., S.183. Vgl. auch Rovelli (1994) für weitere und

und die Inflation in den letzten Jahren drastisch zurückgegangen ist, machen sie nunmehr in fast allen Mitgliedstaaten nur einen kleinen Teil der Haushaltseinnahmen aus. Außerdem ist in den letzten Jahren in fast allen Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der zentralen Notenbanken verankert worden, so daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß diese ihre Gewinne automatisch an die Regierung abführen. Schließlich ist im EU-Vertrag vorgesehen, daß die monetären Einkünfte der nationalen Zentralbanken der EZB zufließen werden, da diese das ausschließliche Recht zur Notenausgabe hat. Der Gewinn der EZB wird an die nationalen Zentralbanken entsprechend ihren eingezahlten Anteilen⁴³ und somit indirekt an die Regierungen der Mitgliedstaaten verteilt. Damit der Münzgewinn aus der Notenausgabe dem EU-Haushalt zufließen kann, müßten also unmittelbar die Gewinne der nationalen Zentralbanken besteuert werden.

- ♦ Der Münzgewinn ist der EU-Ebene zuzuordnen, da er sich aus der gemeinsamen Geldpolitik ergibt, die die EZB auf staatenübergreifender Ebene ausführt. In diesem Punkt kann der Münzgewinn mit den traditionellen Eigenmitteln verglichen werden, die sich aus der Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik auf der Grundlage eines gemeinsamen Außenzolls ergeben. Die Gerechtigkeitsfrage stellt sich hier nicht unmittelbar. Wenn ärmere Länder über weniger fortgeschrittene Techniken für geschäftliche Transaktionen verfügen, kann die Steuer sich regressiv auswirken, da die Besteuerung des Münzgewinns eine Steuer auf Bargeldbestände ist. Dies ist jedoch insofern nicht von großer Bedeutung, als im gesamten Gebiet der WWU die selben Techniken zum Einsatz kommen werden.
- ♦ Die Steuerbemessungsgrundlage ist vollständig harmonisiert und bemißt sich nach den Gewinnen der Zentralbank.
- ♦ Die nicht an der WWU teilnehmenden Mitgliedstaaten stellen während des Übergangszeitraums ein besonderes Problem dar. Außerdem sollte für diejenigen Mitgliedstaaten, die während eines unbegrenzten Zeitraums nicht teilnehmen, eine Möglichkeit gefunden werden, damit sie ihren Beitrag durch eine entsprechende Steuer leisten können. Um das Potential der EZB-Steuer als Eigenmittelquelle nutzen zu können, werden unter Umständen komplizierte Vorkehrungen zu treffen sein.
- ♦ Diese Steuer wäre für den Steuerzahler nicht sichtbar.
- ♦ Die Steuer ließe sich leicht und ohne Aufwand verwalten; das Hinterziehungs- und Umgehungsrisiko ist inexistent.
- ♦ Die Steuer kann für den EU-Haushalt sehr ertragreich sein. Bei gleichbleibenden Verhältnissen kann sie annähernd durch die Nominalguthaben oder die Inflationsrate oder die Relation von Nominalguthaben zu BSP bestimmt werden. Wenn Preisstabilität bei einer Inflationsrate zwischen 0 und 2 % gegeben ist und von einem

genauere Schätzungen der Quellen und Bedeutung des Münz- bzw. Banknotengewinns für die öffentlichen Haushalte einiger Mitgliedstaaten. Die aktuellsten Daten für den Zeitraum 1985-1994 finden sich in *Buiter et. al.* (1998), Tabelle 10.1, S. 183.

⁴³ Artikel 33 des dem EU-Vertrag beigefügten *Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank* lautet wie folgt: "Der Nettogewinn der EZB wird in der folgenden Reihenfolge verteilt: a) Ein vom EZB-Rat zu bestimmender Betrag, der 20 % des Nettogewinns nicht übersteigen darf, wird dem allgemeinen Reservefonds bis zu einer Obergrenze von 100 % des Kapitals zugeführt; b) der verbleibende Nettogewinn wird an die Anteilseigner der EZB entsprechend ihren eingezahlten Anteilen ausgeschüttet".

Anteil der Bargeldbestände am BSP von rund 10 % ausgegangen wird, können die Einnahmen aus der Gewinnbesteuerung zwischen 0 und 0,2 % des EU-BSP ausmachen⁴⁴. Doch steht außer Zweifel, daß diese Einnahmen unzuverlässig und unstabil sind, da mit Einbrüchen im Zuge der Einführung neuer Transaktionstechnologien zu rechnen ist.

Ein wesentlicher Nachteil der Steuer auf den Münzgewinn ist ihre mangelnde Sichtbarkeit für den Steuerzahler. Obwohl die eigentliche Quelle der Einnahme, nämlich die Inflation, sehr sichtbar wäre, würde die Steuer den Bürger nicht auf die Kosten der EU und ihre Finanzierung aufmerksam machen. Schließlich wird die Bemessungsgrundlage für diese Steuer in den nächsten Jahren sehr knapp, da die neuen Transaktionstechnologien es zunehmend ermöglichen, Barguthaben zinsbringend anzulegen.

Textbox 8	
Steuer auf den Münzgewinn	
Kriterium	Bewertung
Steuergerechtigkeit	<i>In der WWU wird es nicht möglich sein, die Steuer auf Gewinne aus der Notenausgaben den Mitgliedstaaten zuzuordnen.</i>
Harmonisierung der Bemessungsgrundlage	<i>vollständig harmonisierte, in allen Mitgliedstaaten identische Grundlage.</i>
Sichtbarkeit für Steuerzahler	<i>Als "implizite" Steuer nicht sichtbar.</i>
Bezug zu Gemeinsamen Politiken	<i>Ergibt sich unmittelbar aus der WWU.</i>
Ergiebigkeit, Effizienz und Erhebungsbilligkeit	<i>wahrscheinlich sehr ergiebig; allerdings könnten die Einnahmen sehr unstabil sein, da die Nachfrage nach Bargeldguthaben entscheidend ist und diese sich wiederum durch die Konjunktur bestimmt. Obwohl die Preisstabilität in der WWU eine stabile Bemessungsgrundlage garantieren würde, könnten einschneidende Änderungen bei den Transaktionstechnologien und bei den Realeinkommen zur Folge haben, daß die Bemessungsgrundlage knapper wird und die Einnahmen unzuverlässig und nicht prognostizierbar sind. Die Verwaltung wäre sehr einfach. Nur ganz wenige "Steuerzahler" (die nationalen Zentralbanken) und nur geringfügige Durchsetzungs- und Überwachungskosten.</i>

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Zur Beurteilung, welcher Entscheidungsebene in einem föderativen Gefüge eine Steuer zugeordnet werden sollte, sind wirtschaftstheoretische Maßstäbe heranzuziehen. Steht fest, daß eine Steuer einer übergeordneten Ebene zuzuweisen ist, können weitere subsidiäre Kriterien herangezogen werden, um zu bestimmen, ob sie sich als Eigenmittelart zur Finanzierung des EU-Haushalts eignet. Wie aus diesem Anhang hervorgeht, erfüllen mehrere Steuern die wirtschaftstheoretischen Anforderungen, praktisch keine jedoch wird den subsidiären Kriterien in vollem Umfang gerecht. Einige Steuern erfüllen mehr als andere bestimmte Kriterien, doch keine erfüllt im gewünschten Umfang alle Kriterien.

Das ergibt sich teilweise aus in den Studien vorgenommenen Bewertungen der relativen Bedeutung jedes Kriteriums, das bei der Beurteilung der möglichen Eigenmittelquellen

⁴⁴ Als ein weiteres Beispiel kann Rovelli (1994) angeführt werden, der ähnlich verfährt, um die potentiellen Einnahmen aus der Besteuerung der Zentralbankgewinne durch verschiedene Kombinationen von Sichteinlagenbeständen und Nominalzinssätzen (die die Inflation ausdrücken) zu berechnen. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Einnahmen zwischen 0,004 % des BSP und 0,3 % des BSP ausmachen könnten; siehe Rovelli (1994), Tabelle 6, S. 41.

heranzuziehen ist. Die Tabelle 1 faßt die Bewertungen für die einzelnen Einnahmenarten zusammen und bietet einen Überblick über die Rangordnung, in die sie entsprechend den Kriterien in drei Studien, auf die im Anhang immer wieder verwiesen worden ist, gestellt worden sind.

Die Zahl 1 steht für diejenige der acht möglichen Eigenmittelquellen, der in der betreffenden Studie der Vorzug gegeben wird; die Zahl 8 für die am niedrigsten eingestufte Einnahmenart. Werden mögliche Eigenmittelquellen gleich eingestuft, bedeutet dies, daß sie in bezug auf die spezifischen Kriterien gleich gut "abschneiden". Im Gegensatz zu den anderen in diesem Anhang genannten Studien sieht Spahn (1993) in allen Vorschlägen Vorzüge und stellt keine Rangfolge auf⁴⁵. Als zweitbeste Möglichkeit würde sich eventuell eine modulierte MwSt. anbieten. Dieser Vorschlag steht in zwei der drei Studien der Tabelle an erster Stelle. Auch das Europäische Parlament hat sich in seinem Bericht (1994) sehr dafür eingesetzt. Die Kommission ihrerseits befürwortet, wie schon erwähnt, auch eine CO₂-/Energiesteuer. Dieser Mangel an Konsens weist auf tiefer liegende Schwierigkeiten in der derzeitigen Phase der europäischen Integration hin.

Tabelle 1			
Rangordnung der möglichen Eigenmittelquellen			
Ergebnisse dreier Studien			
	<i>European Economy</i> ⁽²⁾	<i>Begg et. al.</i> ⁽³⁾	<i>Keen</i> ⁽⁴⁾
CO ₂ /Energiesteuer	1	6	2
Modulierte MwSt.	3	1	1
Verbrauchssteuern auf Tabak, Alkohol und Mineralöl	4	3	4
Körperschaftsteuer	2/3	4	3/4
Steuer auf Verkehrs- und Telekommunikationsdienstleistungen	-*	2	-
Einkommensteuer	5	5	5
Quellensteuer auf Zinserträge ⁽¹⁾	4	7	2
EZB-Gewinne aus der Notenausgabe	2	8	3
* nicht verfügbar; (1) bezieht sich nicht auf jüngster Vorschläge der Kommission; Quellen: (2) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993a): op. cit., Tabelle 31, S. 85, Zeile "overall appreciation"; (3) Begg et. al. (1997): op. cit., Tabelle 6.1, S. 51; (4) Keen (1995): op. cit., Tabelle 3.14, S. 81.			

Die Einführung einer neuen Eigenmittelart ist jederzeit möglich, wird allerdings von allen Beteiligten umfassende Vorbereitungen erfordern. Es ist fraglich, ob die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle nur dadurch begründet werden kann, daß die EU mehr finanzielle Autonomie braucht. Wenn andere, möglicherweise übergeordnete politische Erwägungen herangezogen werden könnten, ließe sich die Einführung neuer Eigenmittelquellen in grundlegendere und umfassendere Reformen einbetten.

Aus diesem Anhang geht hervor, daß sich kaum eine Steuer finden wird, die allen Anforderungen an eine Eigenmittelquelle gerecht wird. Aussicht auf mehr Erfolg hätte vielleicht die Idee, die gewünschten Merkmale mehrerer Einnahmenquellen als

⁴⁵ Vgl. Spahn (1993), insbesondere Abschnitt 5 (Schlußfolgerungen), S. 580-581.

Ausgangsbasis für die künftige Entwicklung neuer Ressourcen zu verwenden. Das könnte eine tiefgreifendere Reform des Eigenmittelsystems der EU bedeuten. Die Einführung neuer Eigenmittel wäre dann nur eine Dimension dieser Reform.

Eine - mittelfristige - Möglichkeit wäre, ein modulierte MwSt.-System mit erhöhter Sichtbarkeit einzuführen, und zwar weitgehend entsprechend den Vorschlägen des Europäischen Parlaments in seinem Bericht von 1994. Auf lange Sicht ist die größere finanzielle Autonomie zweifellos ein wichtiges Ziel, und dafür bieten sich mehrere Optionen an. Die Besteuerung der EZB-Gewinne aus der Banknotenausgabe, Maßnahmen in der Form einer Quellensteuer auf Zinserträge, Verbrauchsteuern sowie Verkehr- und Telekommunikationsteuern können durchaus Eigenmittelquellen werden, sofern zuvor weitere Fortschritte bei der europäischen Integration erzielt worden sind. Weniger aussichtsreich sind die Vorschläge für eine neue Eigenmittelquelle auf der Grundlage der Körperschaftsteuer oder der Einkommensteuer. Sollte es aus umwelt- oder verkehrspolitischen Gründen eines Tages erforderlich sein, in diesen Bereichen Steuern zu erheben, wäre es zweckmäßig, deren Ertrag der EU zuzuweisen, um ihr zu mehr finanzieller Autonomie zu verhelfen.

Literatur

- Albi, E., R. Paredes and E. Corona (1997): "Corporate Tax as a Possible Fifth Own Community Resource: How Much Harmonisation is Necessary?", Studie XIX/B1/9602 im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, DG-XIX, Juni.
- Begg, I., N. Grimwade and P. Price (1997): "The Own Resources of the European Union: Analysis and Possible Developments", Bericht im Auftrag der Generaldirektion Forschung des Europäischen Parlaments, Entwurf vom 19. August 1997.
- Buchanan, J. (1950): "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, 50.
- Buiter, W., G. Corsetti, P. Pesenti (1998): *Financial Markets and European Monetary Cooperation The Lessons of the 1992-93 Exchange Rate Mechanism Crisis*, Cambridge University Press.
- Bureau, D. and P. Champsaur (1992): "Fiscal Federalism and European Economic Unification", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen, KOM(89) endg., Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 149/06.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992a): "The Climate Challenge Economic Aspects of the Community's Strategy for Limiting CO₂ Emissions", *European Economy* no. 51, May.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992b): "The Economics of Limiting CO₂ Emissions" *European Economy Special Edition* no. 1.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992c): *Das System der Eigenmittel*, KOM (92) 81 endg., 10. März.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992d): *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*, März.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993a): "Stable Money - Sound Finances Community Public Finance in the Perspective of EMU", *European Economy* no. 53.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993b): "The Economics of Community Public Finance", *European Economy, Reports and Studies*, no.5.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994a): *Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, Weißbuch, Luxembourg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b): "Applying Market Principles to Government Borrowing; Growth and Employment, The Scope for a European Initiative", *European Economy, Reports and Studies*, no. 1.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM (95) 172 endg., 10. Mai.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996): *Ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem - Ein Programm für den Binnenmarkt*, KOM (328) endg., 22. Juli.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997a): "Haushaltsbeiträge, EU-Ausgaben, Finanzierungssaldo und relativer Wohlstand der Mitgliedstaaten", Papier der GD XIX, von Präsident Santer dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister auf der Tagung vom 13. Oktober vorgelegt.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997b): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates 97/30/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, Arbeitspapier XXI/1055/97
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997c): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, KOM (97) 30 endg..
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997d): Aktionsplan für den Binnenmarkt, Mitteilung der Kommission an den Rat, CSE (97)1 endg., 4. Juni.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997e): "Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union", KOM (97) 564 endg., 5. November.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft, KOM (1998) 295 endg., 20. Mai; und *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 212, 8. Juli 1998.
- Richtlinie des Rates 91/680/EWG vom 16. Dezember 1991 zur Ergänzung des gemeinsamen Mehrwertsteuersystems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG im Hinblick auf die Beseitigung der Steuergrenzen, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 37 vom 31. Dezember 1991.
- Courchene, T. (1993): "Reflections on Canadian Federalism: Are there Implications for European Economic and Monetary Union?", in Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993b).
- De Grauwe, P. and L. Papademos (ed.): *The European Monetary System in the 1990s*, CEPS and Bank of Greece, Longman.
- Devereux, M. and M. Pearson (1989): *Corporate Tax Harmonisation*, Institute of Fiscal Studies Report Series no. 35, Institute of Fiscal Studies, London.
- Devereux, M. (ed., 1996): *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press.
- Drèze, J. and E. Malinvaud (1994): "Growth and Employment: The Scope for a European Initiative", in Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994b).
- Schlußfolgerungen des Rates "Wirtschaft und Finanzen" vom 1. Dezember 1997 zur Steuerpolitik, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 98/C 2/01.
- Europäischer Rechnungshof (1998): "Bilan du Système des Ressources Fondées sur la TVA et le PNB", Entwurf.
- Europäisches Parlament (1984): "Draft Treaty Establishing the European Union", Rapporteur A. Spinelli, February.
- Europäisches Parlament (1990): "Interim Report of the Committee on Budgets on the Financing of the European Community", Rapporteur Joan Colom I Naval, A3-0317/90.
- Europäisches Parlament (1994): "Draft Report on a New System of Own Resources for the European Union", Rapporteur Horst Langes, Committee of Budgets, A3-0000/94.

Konzept und Berechnung des Finanzierungssaldos

1. EINLEITUNG

Finanzierungssalden¹, d.h. der Unterschied zwischen den Zahlungen eines Mitgliedstaats an den EU-Haushalt und den Ausgaben der EU in diesem Mitgliedstaat, gelten oft als einfacher Weg, um die Nettovorteile einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union mit einer einzigen Zahl darzustellen. Vor diesem einfachen und irreführenden Konzept, das den tatsächlichen Saldo der Vor- und Nachteile der Mitgliedschaft nicht zum Ausdruck bringt, hat die Kommission bereits wiederholt gewarnt².

In diesem Anhang wird kurz auf die methodischen Fragen eingegangen, die bei der Berechnung der Finanzierungssalden auftreten. In Abschnitt 2 werden die Schwierigkeiten bei der Berechnung und der Interpretation der Finanzierungssalden untersucht; in Abschnitt 3 werden alternative Verfahren zur Berechnung der Finanzierungssalden besprochen, die auf verschiedenen Ausgaben- und Beitragsdefinitionen beruhen. In Abschnitt 4 werden die im Bericht verwendeten Definitionen – *"operativer Saldo"* und *"VK-Korrektur-Saldo"* – erläutert.

2. SCHWIERIGKEITEN MIT DEM FINANZIERUNGSSALDENKONZEPT³

Finanzierungssalden sind wegen ihrer Einfachheit zwar verlockende, aber zwangsläufig ungeeignete oder irreführende Maßstäbe für die Vorteile der EU-Mitgliedschaft.

Mit den Einnahmen und Ausgaben lassen sich nicht alle Vorteile der EU-Mitgliedschaft erfassen. Die mit finanziellen und anderen Vorteilen, aber auch mit Pflichten verbundene EU-Mitgliedschaft hat eine haushaltsfremde Dimension, welche die haushaltspolitische bei weitem übertrifft. So können die Vorteile gemeinsamer Ziele wie der Liberalisierung des Handels und der Integration der europäischen Wirtschaft nicht allein haushaltspolitisch bewertet werden. Außerdem kommen Zahlungen aus dem EU-Haushalt nicht nur den Empfängern, sondern auch anderen Mitgliedstaaten in Form von Rückflüssen zugute; typische Beispiele sind der

¹ Finanzierungssalden werden oft als Nettosalden bezeichnet. Der In diesem Bericht anstelle von Nettosalden verwendete Ausdruck Finanzierungssalden ist verlockender, weil das Saldenkonzept eigentlich auf einen Unterschied verweist und es überflüssig ist, von Brutto- oder Nettohaushaltsposten zu sprechen. Dieses Konzept soll ganz konkret den Unterschied zwischen den Beiträgen zum EU-Haushalt und den Rückflüssen aus dem EU-Haushalt bezeichnen.

² Diese Fragen wurden in der Vorlage von Präsident Santer an den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister vom 13. Oktober über "Haushaltsbeiträge, EU-Ausgaben, Finanzierungssaldo und relativer Wohlstand der Mitgliedstaaten" ausführlich behandelt.

³ Dieser Abschnitt beruht im wesentlichen auf den Argumenten, die in einer Vorlage an die Wirtschafts- und Finanzminister von 1997 besprochen wurden; siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): a.a.O., Fußnote 2, Teil 4, S. 7-9.

Strukturfonds und externe Ausgaben, bei denen die Verwirklichung von Projekten oft die Beschaffung von Waren und Leistungen aus anderen Mitgliedstaaten erfordert.

Auf herkömmliche Weise ermittelte Finanzierungssalden geben die Vorteile der EU-Mitgliedschaft aus mindestens drei Gründen nicht angemessen wieder:

- ♦ *erstens* werden positive externe Effekte der EU-Politik in den ausgewiesenen Haushaltsvorgängen nicht sichtbar; so kommen die Gemeinsame Agrarpolitik, die Strukturmaßnahmen und die externen Ausgaben nicht nur den unmittelbaren Empfängern zugute, sondern entfalten auch über die nationalen Grenzen hinaus reichende Effekte;
- ♦ *zweitens* läßt sich oft kaum feststellen, wem die ausgabenwirksame EU-Politik letztlich zugute kommt. So werden die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Ausfuhrerstattungen vielleicht dem Mitgliedstaat zugerechnet, aus dem die Waren ausgeführt werden, während die eigentlichen Nutznießer die Erzeuger in anderen Mitgliedstaaten sind; die Zurechnung von Forschungsausgaben, bei denen multinationale Konsortien die EU um Auszahlungen an ein Konsortialmitglied oder auf ein Bankkonto in Belgien oder Luxemburg ersuchen, bereitet ähnliche Schwierigkeiten;
- ♦ *drittens* sind die EU-Haushaltsausgaben so heterogen, daß ein Vergleich der Gesamtrückflüsse für die Beurteilung des "Vorteils" aus solchen Zahlungen oft nur begrenzte Aussagefähigkeit hat. Bei den Strukturfonds erhöhen sich die verfügbaren Mittel der Empfängerländer genau um die ausgezahlten und ausgewiesenen Beträge (obwohl die Verwendung dieser Gelder letztlich zu erheblichen externen Effekten führen kann). Zahlungen für den Kauf von Waren und Dienstleistungen, die einen großen Teil der Verwaltungsausgaben ausmachen, erhöhen aber die verfügbaren Mittel des Empfängerlandes nur um einen Teil des Gesamtbetrags, d.h. um die Wertschöpfung in diesem Land. Zwischen diesen Extremen gibt es unterschiedliche Ausgabenarten mit unterschiedlich großen "Vorteilen" für den Empfänger, die eine völlige Ausblendung oder eine aussagefähige Zusammenfassung bestimmter Ausgaben kaum möglich machen.

3. BERECHNUNGS- UND INTERPRETATIONSPROBLEME: ALTERNATIVE FINANZIERUNGSSALDENDEFINITIONEN

In diesem Abschnitt wird auf größere Definitionsprobleme eingegangen, welche die Zuverlässigkeit einfacher Berechnungsverfahren für Finanzierungssalden bestätigen, aber oft auch in Frage stellen.

Die Berechnung der Finanzierungssalden erfordert Annahmen vor allem bei folgenden vier Faktoren:

- i) Faktoren, die in die Berechnung der Zahlungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt einzubeziehen sind;
- ii) Faktoren, die in die Berechnung der EU-Ausgaben in jedem Mitgliedstaat einzubeziehen sind;
- iii) die Verwendung von Istzahlen oder Sollzahlen, wobei die Frage entsteht, wie Vorjahresüberschüsse zu behandeln sind; und

- iv) die Möglichkeit, die ermittelten Finanzierungssalden so zu korrigieren, daß ihre Gesamtsumme gleich Null ist.

Bei **Einzahlungen in den EU-Haushalt** muß eine Annahme über die geeignetste Behandlung von Zöllen und Agrarabschöpfungen (traditionelle Eigenmittel) gemacht werden. Sicherlich gibt es gute Argumente dafür, sie bei den Berechnungen ganz wegzulassen, da diese Beiträge auf eine gemeinsame Politik zurückzuführen sind und daher einer höheren staatlichen Ebene angehören als der Region oder der Staat, dem sie zufließen. Auch wenn das formal richtig sein mag, wird doch einer Einbeziehung dieser Zahlungen oft der Vorzug gegeben, damit sie die Realität eines ausgewogenen Haushalts widerspiegeln. Sie können auf der Grundlage des tatsächlichen Cashflows oder durch die Zurechnung der gesamten traditionellen Eigenmitteleinnahmen an jeden Mitgliedstaat nach einem gegebenen Schlüssel (z.B. nach dem Anteil am EU-BIP) einbezogen werden.

Wichtig ist die Behandlung der traditionellen Eigenmittel bei der Berechnung der VK-Korrektur. Da der Anteil des Vereinigten Königreichs an den Mehrwertsteuer- und BIP-Zahlungen bei der Berechnung der VK-Korrektur als Ausgangspunkt dient⁴, werden die traditionellen Eigenmittel bei diesem Verfahren implizit berücksichtigt, aber im Verhältnis zu den gesamten Mehrwertsteuer- und BIP-Zahlungen auf die Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt, was sich, wie an anderer Stelle diesem Bericht nachzulesen ist, kaum von der Aufschlüsselung nach einem klaren BIP-Schlüssel unterscheidet.

Die EU-Ausgaben in den Mitgliedstaaten müssen naturgemäß niedriger sein als die gesamten EU-Ausgaben. Die EU-Ausgaben in Drittländern bringen für die Mitgliedstaaten sicherlich erhebliche externe Effekte mit sich und werden oft unmittelbar an EU-Staatsangehörige getätigt. Allerdings wäre es unlogisch und in der Praxis auch nahezu unmöglich, sie ausdrücklich einem bestimmten Mitgliedstaat zuzurechnen. Außerdem gibt es kleinere Posten, die aus praktischen Überlegungen auch kaum einzelnen Mitgliedstaaten zugerechnet werden können (z.B. Transferzahlungen für den Unionsanteil am Kapital des Europäischen Investitionsfonds oder Dienstreisekosten von EU-Bediensteten). Die restlichen Ausgaben werden üblicherweise als *"zurechenbare Ausgaben"*⁵ bezeichnet und machen rund 94 % der Gesamtausgaben aus.

Während über die Ausblendung der vorgenannten Positionen weitgehend Einigkeit herrscht, gehen die Ansichten über die Notwendigkeit anderer Korrekturen auseinander. Am strittigsten ist die Einbeziehung der Verwaltungsausgaben. Die Argumente gegen deren Einbeziehung beruhen auf der Heterogenität der eingangs erwähnten EU-Ausgaben. Die zurechenbaren

⁴ Zum schwierigen Weg einer anfänglichen Berechnung des Anteils nach dem MwSt.-Mechanismus vor 1988 bei anschließender Erhöhung bzw. Verminderung um die Differenz im Vergleich zum heutigen Mechanismus (der sogenannte "Vorteil des Vereinigten Königreichs im neuen System"; siehe Anhang 4).

⁵ Die Definition der zurechenbaren Ausgaben für die VK-Korrektur wurde festgelegt im "Verfahren der Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Verbuchung der Korrektur von Haushaltsungleichgewichten nach Artikel 4 und 5 des Beschlusses des Rates über das Eigenmittelsystem der Gemeinschaften", Rat der Europäischen Union, 5455/94, 9. März 1994, Kapitel IV.2.

Ausgaben ohne Verwaltungsausgaben werden in der EU-Terminologie als "*zurechenbare operationelle Ausgaben*"⁶ bezeichnet und ohne die Positionen in Teil A des EU-Haushalts und ohne die Ausgaben anderer EU-Organen ermittelt. Der mit diesem Ausgabenkonzept ermittelte Finanzierungssaldo wird hier als *operativer Finanzierungssaldo* bezeichnet.

Einige Mitgliedstaaten berechnen und veröffentlichen die Finanzierungssalden aufgrund einer sogar noch engeren Ausgabendefinition, die nur die durch die nationalen Haushaltskassen fließenden Gelder berücksichtigt (und für die Finanzministerien einfach erkennbar sind). Diese Ausgabendefinition blendet nicht nur die Verwaltungsausgaben, sondern auch alle unmittelbaren Zahlungen der EU-Organen an die endgültigen Empfänger aus (z.B. Forschungsverträge und Zuschüsse aufgrund der sogenannten "internen" Politik).

Die Ist- und die Sollzahlen weisen manchmal erhebliche Unterschiede auf. Insbesondere die notwendige Bearbeitung der MwSt.- und der BIP-Beiträge aller Mitgliedstaaten sowie der Zahlen für die VK-Korrektur aufgrund verlässlicher Statistiken, die erst mit großer Verzögerung vorliegen, hat zur Folge, daß nicht unerhebliche Zahlungen - in beiden Richtungen - vielleicht außerhalb des Bezugsjahrs getätigt werden. Die größte Verzerrung ergibt sich jedoch aus den Vorjahresüberschüssen, die im Laufe der Zeit große Unterschiede aufweisen. So bestand Ende 1995 ein außergewöhnlich großer Überschuß (9,2 Milliarden ECU), der mehr als doppelt so hoch war als der Überschuß Ende 1996 (4,4 Milliarden ECU). Im Ergebnis waren den Istzahlen die Finanzierungssalden von 1996 aller Mitgliedstaaten wegen der unterschiedlich hohen Überschüsse um 5 Milliarden ECU höher. Ein solcher Effekt kann den Vergleich der Finanzierungssalden mehrerer Jahre erheblich verzerren.

Die Definition des Finanzierungssaldos, die bei der Berechnung der VK-Korrektur zugrunde gelegt wird, schließt das Überschußproblem aus. Da die Berechnung des Saldos auf der Differenz zwischen dem Anteil der EU-Haushaltsbeiträge und dem Anteil an den EU-Ausgaben beruht und mit dem Gesamtbetrag der EU-Ausgaben multipliziert wird, geht man bei der Berechnung implizit davon aus, daß die Summe aller Einzahlungen in den EU-Haushalt gleich dem Betrag der EU-Ausgaben ist.

Um die Debatte auf die EU-interne Verteilungsfrage zu konzentrieren, wird oft vorgeschlagen, die Summe der Finanzierungssalden so zu korrigieren, daß sich eine **Gesamtsumme von Null ergibt** : Was ein Land netto "einzahlt", muß an ein anderes netto "ausgezahlt" werden. Nicht korrigierte Zahlen ergeben jedoch keine Gesamtsumme von Null. Sie müßten zu einem negativen Betrag in Höhe der nicht zurechenbaren Ausgaben führen (im wesentlichen Ausgaben außerhalb der EU). Einige Mitgliedstaaten sind demnach der Ansicht, daß Ausgaben, die tatsächlich außerhalb der EU getätigt wurden, anderen Mitgliedstaaten zugeflossen sind.

Die Finanzierungssalden können auf verschiedene Weise korrigiert werden, damit sich eine Gesamtsumme von Null ergibt, was unweigerlich weitere Verzerrungen mit sich bringt und den

⁶ Operationelle Ausgaben sind nach Artikel 19 Absatz 1 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 (ABl. L 356 vom 31.12.1977) die in Teil B des Haushalts ausgewiesenen Ausgaben für die Politik der Kommission.

Vergleich der Finanzierungssalden von einem Jahr zum andern erschwert. Die beiden am meisten verwendeten Verfahren bestehen darin, die EU-Haushaltsbeiträge auf das Niveau der tatsächlichen Ausgaben zu senken, wobei die relativen Anteile aller Mitgliedstaaten konstant bleiben, oder die zurechenbaren Ausgaben auf das Niveau der zurechenbaren Ausgaben anzuheben. Beim ersten Verfahren wird davon ausgegangen, daß die nicht zurechenbaren Ausgaben an die Mitgliedstaaten im Verhältnis ihrer EU-Haushaltsbeiträge zurückfließen; beim zweiten Verfahren wird davon ausgegangen, daß die nicht zurechenbaren Ausgaben im Verhältnis zu den zurechenbaren Mitteln an die Mitgliedstaaten zurückfließen. Außerdem liefern beide Verfahren kleinere Finanzierungssalden (und einen kleineren Gesamtsaldo).

Das Verfahren für die Berechnungen der VK-Korrektur, die auf der Differenz zwischen den Beiträgen und den Ausgabenanteilen beruhen, liefern Finanzierungssalden mit einer Gesamtsumme von Null. Bei diesen Verfahren wird implizit davon ausgegangen, daß die nicht zurechenbaren Ausgaben im Verhältnis zu den zurechenbaren Ausgaben zurückfließen.

4. IM BERICHT VERWENDETE DEFINITIONEN

Die Kombination von zwei oder drei der wichtigsten Annahmen für die im vorausgehenden Abschnitt besprochenen Faktoren ist möglich und liefert nicht weniger als 30 bis 40 durchaus vertretbare Definitionen der Finanzierungssalden. Während die Berechnungen anhand dieser Definitionen das Bild für die größeren Mitgliedstaaten nicht wesentlich verändern, können Berechnungen mit anderen Definitionen für die kleineren Mitgliedstaaten zu erheblich anderen Ergebnissen führen und den Vergleich von einem Jahr zum anderen erheblich verzerren.

Diesem Bericht hat die Kommission die Definition des sogenannten "*VK-Korrektur-Saldos*" bzw. des "*operativen Finanzierungssaldos*" zugrunde gelegt. Die erste Definition wird als einzige bis zu einem gewissen Grade formal anerkannt, da sie auf der Vereinbarung von Fontainebleau beruht und auch zur Berechnung des VK-Korrektur-Saldos herangezogen wird; die zweite Definition entspricht den vertraulichen Zahlen, welche die Kommission seit 1995 jedes Jahr den Mitgliedstaaten vorlegt.

4.1. Der "VK-Korrektur-Saldo"

Diese Definition beruht auf Istzahlen, d.h. auf allen in einem Jahr erfolgten Zahlungen an den und aus dem EU-Haushalt⁷. Sie basiert vor allem auf folgenden Annahmen:

- ♦ Die traditionellen Eigenmittelzahlungen werden implizit auf die Mitgliedstaaten im Verhältnis zu deren MWSt.- und BIP-Zahlungen umgelegt;

⁷ Der Einfachheit halber wurden die Berechnungen ohne den sog. "Vorteil des VK im neuen System" durchgeführt und auf der Grundlage von Istzahlen.

- ♦ die Berechnungen ergeben eine Gesamtsumme von Null und wegen der Ausblendung der nicht zurechenbaren Ausgaben einen (um rund 5 bis 6 %) geringeren Gesamtsaldo;
- ♦ die Zahlen werden durch die Korrektur der Beiträge der Vorjahre, nicht jedoch durch die wechselnde Höhe des Überschusses im laufenden Jahr beeinflusst;
- ♦ berücksichtigt werden die sogenannten "*zurechenbaren Ausgaben*". Das bedeutet, daß rund 6 % der Ausgaben (vor allem Ausgaben außerhalb der Union und einige sehr kleine, aus technischen oder konzeptionellen Gründen nicht zurechenbare Positionen) ausgeblendet werden. Einbezogen sind auch die Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für die anderen EU-Organe.

4.2. Der "operative" Saldo

Diese Definition beruht ebenfalls auf Istzahlen. Diese Definition geht vor allem von folgenden Annahmen aus:

- ♦ Das EU-Ausgabenkonzept beruht auf den *operativen zurechenbaren Ausgaben*, d.h. auf den zurechenbaren Ausgaben ohne die Verwaltungsausgaben im Sinne von Teil A des Haushalts und ohne die Ausgaben für das Europäische Parlament, den Rat, den Gerichtshof, den Rechnungshof, den Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie den Ausschuß der Regionen;⁸
- ♦ die traditionellen Eigenmittelzahlungen gelten als vollständig von dem Mitgliedstaat gezahlt, der sie an den EU-Haushalt abführt;
- ♦ die Berechnungen brauchen nicht zu einer Gesamtsumme gleich Null zu führen;
- ♦ die Berechnungen weisen wegen der Korrekturen für die Vorjahre, vor allem aber wegen der Übertragung der Vorjahresüberschüsse erhebliche Unterschiede auf;
- ♦ Ausgaben werden nicht korrigiert, die in vollem Umfang zugerechnet werden.

Diese Berechnungen sollten am besten in einer Tabelle mit einer 16. Zeile für den Rest der Welt und einer 17. Zeile für Einzahlungen zum Überschuß des laufenden Jahres und für die Verwendung des Vorjahresüberschusses (mit entsprechenden Korrekturen der 15 Zeilen für die Mitgliedstaaten) sowie dem Betrag der Ausgaben, der Teil A des Haushalts entspricht, dargestellt werden.

⁸ Siehe Fußnote 6.

Der Haushaltsausgleich für das Vereinigte Königreich

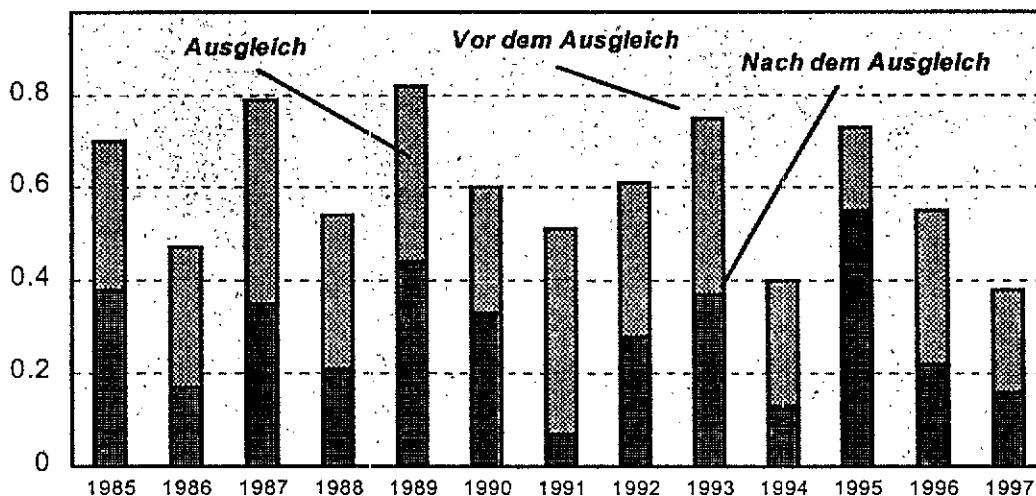
1. EINLEITUNG

In diesem Anhang wird ein Überblick über die Ergebnisse des mit der Vereinbarung von Fontainebleau (1984) eingeführten Ausgleichsmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs gegeben. Zunächst werden die Schritte, die zu diesem Beschluß geführt haben, und sein Inhalt in Erinnerung gebracht. Danach wird der bisherige Trend des britischen Haushaltsungleichgewichts aufgezeigt und seine mögliche künftige Entwicklung im Lichte der Reformvorschläge der Kommission (*Agenda 2000*) geprüft. Im dritten Abschnitt wird auf die Anwendung des Mechanismus und einige damit verbundene Probleme eingegangen. Im letzten Abschnitt werden seine Auswirkungen auf den Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel und die Möglichkeit, diesen Satz auf Dauer festzusetzen, untersucht.

Schaubild 1

Das Haushaltsungleichgewicht des VK und sein Ausgleich

("operativer" Saldo vor und nach Ausgleich; Prozentsatz des BSP des VK)



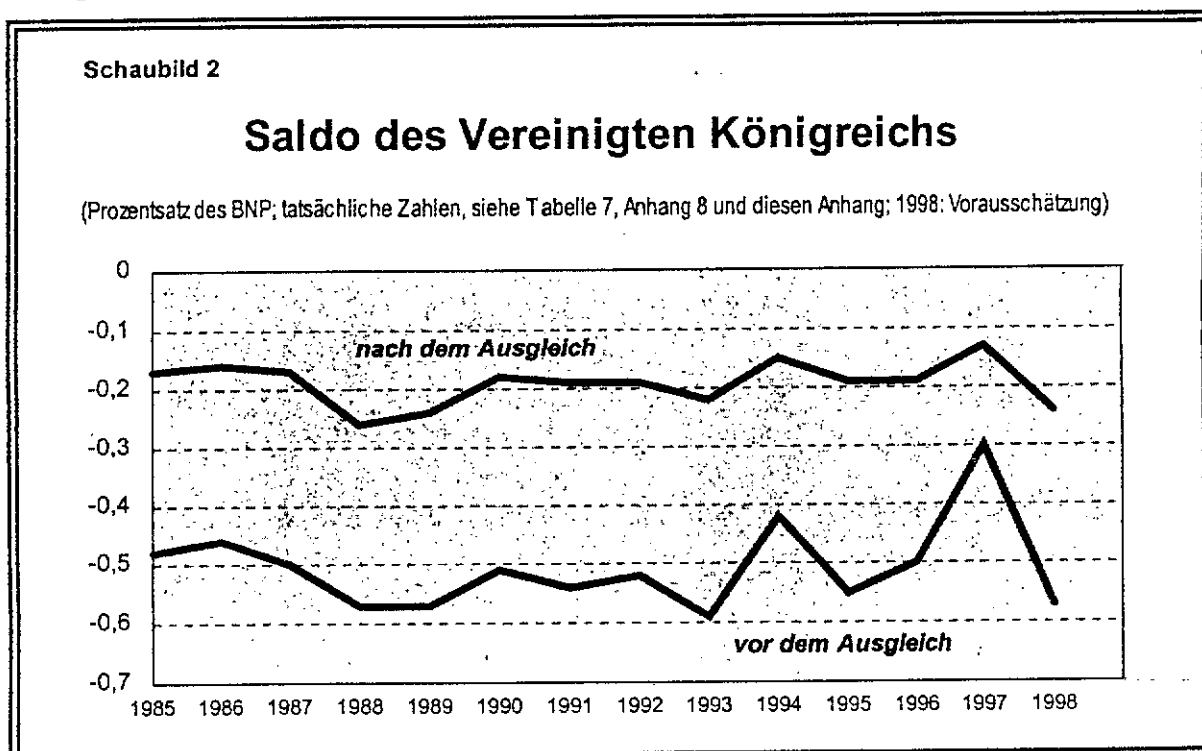
2. URSPRUNG DES MECHANISMUS

Die Frage des Haushaltsungleichgewichts des Vereinigten Königreichs trat unmittelbar nach dem Beitritt des Landes zur Europäischen Gemeinschaft auf. Ursache für das große Ungleichgewicht waren im wesentlichen zwei Faktoren:

- i) ein Agrarsektor, der relativ kleiner und anders strukturiert ist als in den übrigen Mitgliedstaaten, was zur Folge hat, daß im Vereinigten Königreich weniger GAP-Ausgaben getätigt werden;

- ii) ein proportional größerer Beitrag zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts, der darauf zurückzuführen ist, daß das Vereinigte Königreich einen relativ höheren Anteil an der harmonisierten MwSt.-Grundlage als am gesamten BSP der Gemeinschaft hat.

Ein erster Mechanismus, mit dem das Problem des britischen Haushaltsungleichgewichts angegangen werden sollte, wurde im März 1975 in Dublin vereinbart. Mit diesem Mechanismus - der als *"dynamische Bremse"* bezeichnet wurde - sollte verhindert werden, daß der Beitrag des Vereinigten Königreichs zum EU-Haushalt zu groß wird. Der Beitrag sollte begrenzt werden, wenn drei Bedingungen gleichzeitig erfüllt wären (ein Pro-Kopf-BIP von weniger als 85 % des Gemeinschaftsdurchschnitts, eine Wirtschaftswachstumsrate von weniger als 120 % des Gemeinschaftsdurchschnitts und ein Anteil an den



Eigenmittelzahlungen, der um mehr als 10 % höher ist als der BIP-Anteil). Die drei Bedingungen trafen nie auf einen Mitgliedstaat zu, und der Mechanismus wurde nie ausgelöst.

Eine zweite Regelung, die auf einer weiteren Tagung des Europäischen Rates in Dublin im November 1979 eingeführt wurde, sah einen Ausgleich auf der Ausgabenseite in Form spezifischer Maßnahmen zugunsten des Vereinigten Königreichs vor.

Der derzeitige Mechanismus wurde im Juni 1984 in Fontainebleau beschlossen und durch Beschluß vom 7. Mai 1985 in Kraft gesetzt. Der Beschluß enthielt eine Übergangsregelung - eine Kürzung des MwSt.-Eigenmittelanteils des Vereinigten Königreichs für 1985 um 1 Mrd. ECU - und die Vorschriften für die Berechnung der künftigen Ausgleichszahlungen, und zwar:

- Der Beitrag des Vereinigten Königreichs zum Gemeinschaftshaushalt wird um einen Betrag in Höhe von 66 % seines Haushaltsungleichgewichts gekürzt. Dieses

Ungleichgewicht wird in der Weise berechnet, daß die Differenz zwischen dem prozentualen Anteil des Vereinigten Königreichs an den MwSt.-Eigenmittelzahlungen an den Gemeinschaftshaushalt und seinem Anteil an den zurechenbaren Ausgaben mit den zurechenbaren Ausgaben multipliziert wird (siehe unten). Da bei manchen Ausgaben (z.B. Ausgaben für externe Politikbereiche) nicht davon ausgegangen werden kann, daß sie für bestimmte Mitgliedstaaten getätigt worden sind, wird bei der Berechnung des Anteils des Vereinigten Königreichs an den von der Gemeinschaft getätigten Zahlungen und bei der Berechnung des globalen Ungleichgewichts der Gesamtbetrag der Gemeinschaftszahlungen durch den Gesamtbetrag aller Zahlungen ersetzt, die einem einzelnen Land zugerechnet werden können (sie werden gewöhnlich als "zurechenbare Ausgaben" bezeichnet - siehe Anhang 3, Fußnote 5).

- Die Finanzierungslücke wird von allen Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen prozentualen Anteilen an den MwSt.-Zahlungen ausgeglichen (eine Ausnahme bildet die Bundesrepublik Deutschland, die nur zwei Drittel ihres normalen Anteils zahlt, wobei der Restbetrag auf die übrigen Mitgliedstaaten umgelegt wird).

Mit dem Eigenmittelbeschluß von 1988 wurde das Eigenmittelsystem durch Einführung einer neuen Einnahme auf der Grundlage des BSP und Verringerung des Gewichts der auf der MwSt. basierenden Einnahme wesentlich geändert. Diese Änderungen, die in Richtung einer Verringerung der Ursachen des britischen Haushaltsungleichgewichts gingen, machten einige Anpassungen des Ausgleichsmechanismus erforderlich, und zwar:

- i) Berechnung des Erstattungsbetrags, als ob der Haushaltsplan noch völlig durch die nicht begrenzte MwSt. finanziert würde (vor 1988 geltendes System);
- ii) Kürzung des daraus resultierenden Ausgleichsbetrags um die "Einsparungen"¹, die sich für den Beitrag des Vereinigten Königreichs aus den 1988 eingeführten Änderungen ergeben (der sogenannte "*britische Vorteil aus dem neuen Eigenmittelsystem*");
- iii) Finanzierung des britischen Ausgleichs durch die anderen Mitgliedstaaten entsprechend ihren Anteilen am BSP der Gemeinschaft. An der Kürzung des Anteils der Bundesrepublik Deutschland um ein Drittel wurde festgehalten.

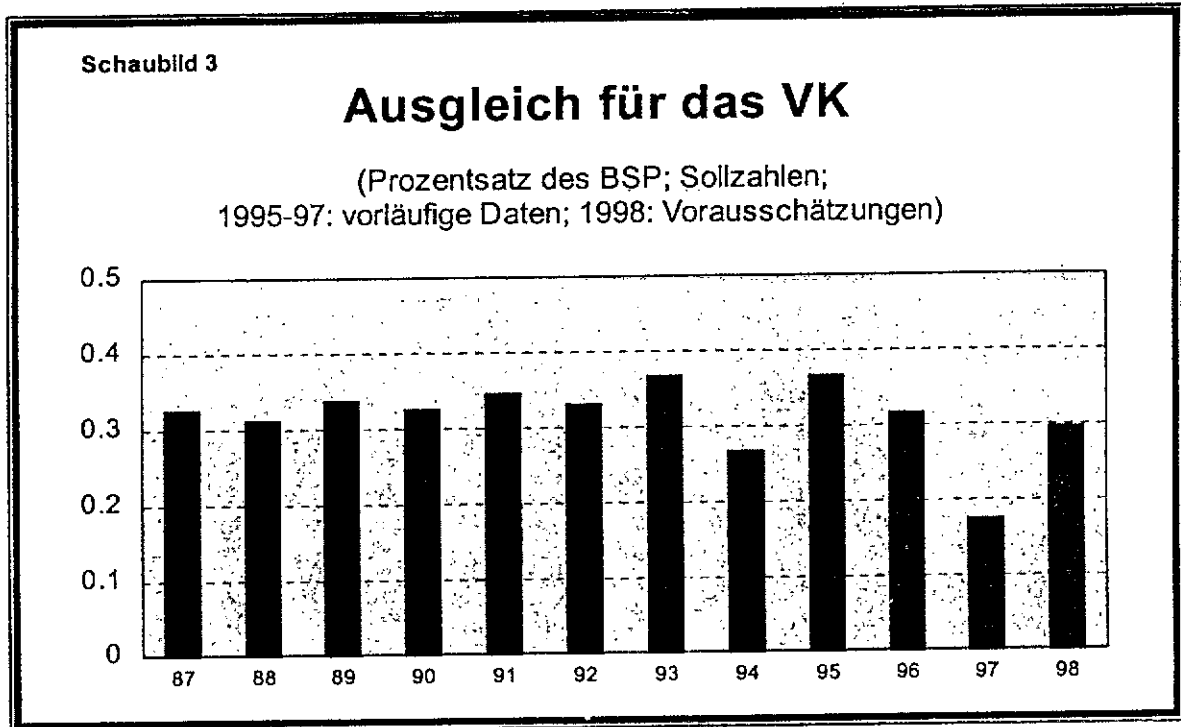
3. ENTWICKLUNG DES AUSGLEICHS ZUGUNSTEN DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS SEIT SEINER EINFÜHRUNG

Es gibt keinen eindeutigen Trend, der das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs oder den Ausgleich kennzeichnet (siehe Schaubild 1).

Alle Haushaltssalden weisen aus den in Anhang 3 genannten Gründen (zugrunde liegende Ausgabentrends, unterschiedliche Wirtschaftswachstumsraten, Wechselkursschwankungen, Übertragung nicht verausgabter Vorjahresüberschüsse, Anpassungen für vorangegangene Jahre usw.) eine hohe Variabilität auf. Der Haushaltssaldo des Vereinigten Königreichs weist jedoch eine noch größere Variabilität auf wegen der Anwendung des Korrekturmechanismus,

¹ Diese Einsparungen entsprechen der Differenz zwischen dem Betrag, den das Vereinigte Königreich auf der Grundlage der (begrenzten) MwSt.- und BSP-Eigenmittel nach dem System von 1988 zahlt, und dem Betrag, den das Vereinigte Königreich nach dem vor 1988 geltenden System (nur nicht begrenzte MwSt.) gezahlt hätte.

der vorsieht, daß der Ausgleich mit einer Verzögerung von einem Jahr gezahlt wird (ein außergewöhnlich großes Ungleichgewicht in einem Jahr führt zu einem hohen Ausgleich, der im darauffolgenden Jahr gezahlt wird, wodurch sich weiter verringert, was möglicherweise ein normales Ungleichgewicht gewesen wäre, usw.). Ferner erfordern die Haushaltsregeln,



daß im Haushalt des Jahres t unter der Überschrift „Ausgleich für das VK“ zwei verschiedene Korrekturen getätigt werden: die vorläufige Korrektur für das Jahr $t-1$ und die endgültige Korrektur für das Jahr $t-4$. Die Summe der zwei Korrekturen hat natürlich keine wirtschaftliche Bedeutung. Tabelle 7 im Anhang 8 zeigt in Spalte (5), daß die VK-Korrektur als in den Haushalt des Jahres t verschoben (das entspricht der Summe des VK-Ausgleichs für das Jahr $t-4$ plus der vorläufigen Korrektur für das Jahr $t-1$) und in Spalte (2) die endgültige Korrektur für das Jahr $t-4$.

Die Haushaltsregeln erfordern auch, daß zur Berechnung des endgültigen VK-Ausgleichs für das Jahr $t-4$ ein imaginäres VK-Ungleichgewicht auf der Basis von BSP, MwSt. und den zurechenbaren Ausgaben für das Jahr t konstruiert wird (also vier Jahre später). Diese Daten ermöglichen die Berechnung des VK-Ungleichgewichts für das Jahr $t-4$ (siehe Spalte (1) der Tabelle 7 im Anhang 8). Bemerkenswert ist auch, daß das so berechnete VK-Ungleichgewicht von denen abweicht, die in Tabellen 6a und 6b des Anhang 8 aufgeführt sind; letztere sind anhand von BSP, MwSt. und den zurechenbaren Ausgaben ermittelt, die im auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr vorliegen. Bei Zugrundelegung der im Ausgleichsmechanismus implizit enthaltenen Definition (Schaubild 2) ergibt sich ein beständigeres Bild, da diese Definition von der Übertragung der nicht verausgabten Überschüsse nicht beeinflusst wird (siehe Anhang 3).

Abgesehen von kurzfristigen Schwankungen war das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs seit 1985 verhältnismäßig stabil, wobei es vor Korrektur

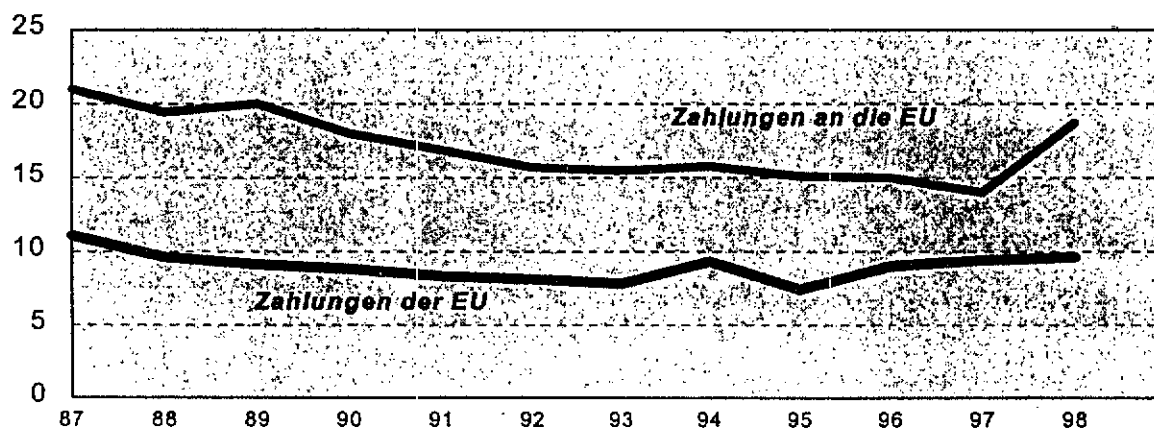
durchschnittlich etwa einen halben Punkt des britischen BSP ausmachte. Dementsprechend ist der Ausgleichsbetrag ebenfalls relativ unverändert geblieben.

Dabei spielten verschiedene Faktoren eine Rolle, die einander offenbar weitgehend ausgeglichen haben. Wie bereits erwähnt, ist das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs auf zwei Faktoren zurückzuführen: seinen relativ hohen Anteil an der kombinierten MwSt.-und BSP-Grundlage auf der Einnahmenseite und die geringen Rückflüsse im Agrarbereich auf der Ausgabenseite.

Schaubild 4

Anteil des VK an den (MwSt.- und BSP-)Zahlungen un den (zurechenbaren) EU-Ausgaben

(In Prozent der Gesamtzahlungen; Sollzahlen;
1995-97: vorläufige Zahlen; 1998: Vorausschätzungen)



Die durch die Beschlüsse von 1988 und 1992 bewirkte Verringerung des relativen Gewichts der MwSt.-Eigenmittel hätte zu einer Reduzierung des Ungleichgewichts und des Ausgleichs beitragen sollen. Auswirkungen auf den Ausgleich waren jedoch ausdrücklich durch die Bestimmung ausgeschlossen, wonach die Berechnung des Ausgleichs weiterhin auf der Grundlage des vor 1988 geltenden Systems zu erfolgen hatte und das Ergebnis um einen Betrag in Höhe des dem Vereinigten Königreich aus dem neuen System erwachsenden "Vorteils" zu verringern war. Die jährlichen Berechnungen dieses "Vorteils" zeigen, daß sich die Änderungen bisher sehr wenig auf das Ungleichgewicht ausgewirkt haben. Sie mögen in den letzten zwei oder drei Jahren im Zuge der effektiven Verringerung des Gewichts der MwSt.-Eigenmittel signifikanter geworden sein, aber selbst so sind sie nicht groß genug, um in dem Gesamttrend erkennbar zu sein.

Auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts haben sich grundlegendere Änderungen vollzogen. Die Agrarausgaben, die 1984 etwa 70 % der zurechenbaren Ausgaben ausmachten, sind nun auf ungefähr 50 % zurückgegangen. An sich hätte diese Änderung zur Verringerung des Ungleichgewichts des Vereinigten Königreichs beitragen sollen. Im gleichen Zeitraum waren jedoch die Strukturfonds die am raschesten wachsende Ausgabenkomponente. In Anbetracht

des ausdrücklichen Umverteilungseffekts dieser Ausgabenart und ihrer Konzentration auf die sogenannten "Kohäsionsländer" konnte sich der Anteil des Vereinigten Königreichs an den EU-Gesamtausgaben nicht erhöhen. Tatsächlich hat sich die Umverteilungskomponente bei den EU-Gesamtausgaben seit 1992 noch verstärkt.

Der Trend des Ausgleichs - insbesondere seine Schwankungen von Jahr zu Jahr - wurden am maßgeblichsten bestimmt von dem Unterschied zwischen den Wirtschaftswachstumsraten des Vereinigten Königreichs und der anderen Mitgliedstaaten sowie der Instabilität der Wechselkurse. Seit dem Ende der 80-er Jahre unterschied sich der Konjunkturverlauf im Vereinigten Königreich deutlich von dem der übrigen Union. Außerdem wies das Pfund Sterling in den Jahren 1992 bis 1997 beträchtliche Schwankungen gegenüber den anderen europäischen Währungen auf.

Die zugrunde liegenden Ausgabentrends spielten ebenfalls eine signifikante Rolle, wenngleich sie quantitativ weniger wichtig waren und von den vorerwähnten makroökonomischen Entwicklungen überschattet wurden. 1994 beispielsweise nahm das Vereinigte Königreich in großem Umfang Strukturfondsmittel in Anspruch, und 1997-1998 führte die BSE-Krise zu erhöhten Agrarausgaben in diesem Land.

In den nächsten Jahren dürfte sich das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs (und sein Ausgleich) etwas erhöhen. Grund hierfür wird vor allem die Erweiterung der Union um eine Reihe von Ländern sein, bei denen es sich zweifellos um Nettoempfänger handelt.

4. BEURTEILUNG DER ERGEBNISSE DES MECHANISMUS

Der Ausgleichsmechanismus hat sein angestrebtes Ziel - eine signifikante Verringerung des britischen Haushaltsungleichgewichts - effektiv erreicht. Wie Schaubild 1 zeigt, betrug der negative Haushaltssaldo des Vereinigten Königreichs in den vergangenen Jahren nach Korrektur durchschnittlich etwa 0,2 bis 0,3 % des BSP.

Allerdings gelten einige der Bedingungen, die maßgebend waren, als der Mechanismus beschlossen wurde, nicht mehr:

- i) Durch die veränderte Zusammensetzung der EU-Ausgaben haben sich die Grundlagen des Ausgleichs geändert. Während es sich 1994 im wesentlichen um eine Korrektur des spezifischen Agrarproblems handelte (die GAP machte etwa 70 % der zurechenbaren Gesamtausgaben aus), ist diese Besonderheit nun weitgehend nicht mehr gegeben, da mit dem Ausgleich sowohl das anhaltende Agrarproblem als auch der Beitrag des Vereinigten Königreichs zu den Solidaritätsbemühungen der EU und ihren anderen Politiken korrigiert werden.
- ii) Das Haushaltsungleichgewicht des Vereinigten Königreichs ist nichts Einmaliges mehr. Wie Schaubild 5 zeigt, war es in zurückliegenden Jahren vor Korrektur das größte der Gemeinschaft. 1997 haben weitere vier Länder ebenso große oder sogar noch größere Haushaltsungleichgewichte.

- iii) Der Unterschied im relativen Wohlstand des Vereinigten Königreichs und dem der anderen großen Zahler zum EU-Haushalt ist kleiner geworden. Je nach der verwendeten Meßgröße hat das Vereinigte Königreich einen relativen Wohlstand bzw. eine relative Beitragskapazität, die in etwa dem EU-Durchschnitt entspricht, und wird mit Sicherheit nach der bevorstehenden EU-Erweiterung darüber liegen.

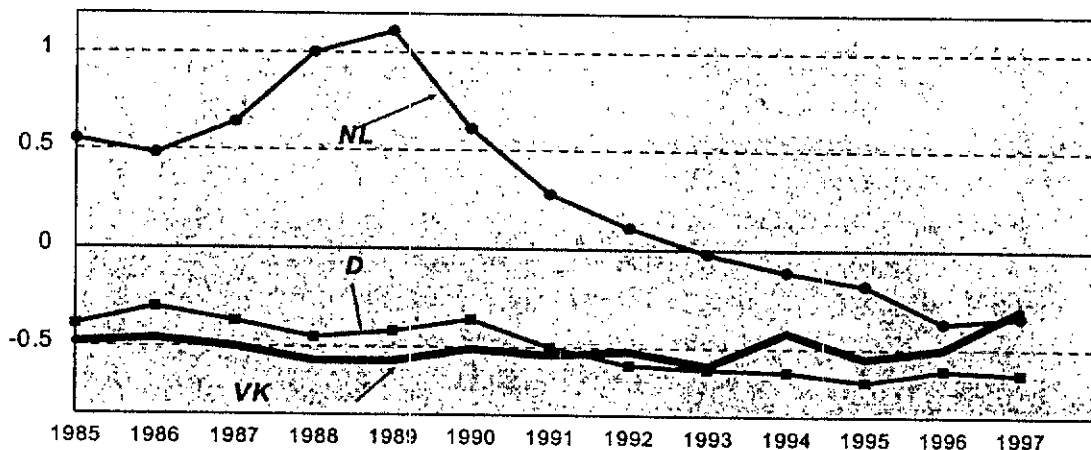
Der Mechanismus hat auch einige Mängel, auf die - obgleich sie weder neu noch unerwartet sind - an dieser Stelle hingewiesen werden soll.

- Aufgrund des Ausgleichs macht der Beitrag des Vereinigten Königreichs einen geringeren Anteil an seinem Einkommen als im Falle der anderen Mitgliedstaaten aus. Dies steht im Widerspruch zu dem Grundsatz horizontaler Gerechtigkeit. Auf nationaler Ebene entspräche dies der Gewährung von Steuerermäßigung für Personen, die manche öffentlichen Dienste nicht in Anspruch nehmen können oder nicht Fürsorgeempfänger sind.
- Der Ausgleichsmechanismus fängt alle Änderungen des britischen Haushaltsungleichgewichts auf und versetzt das Vereinigte Königreich in eine in bezug auf die gemeinsamen Haushaltsbeschlüsse einmalige Lage. So kostet beispielsweise ein Haushaltsbeschluß, der für einen Mitgliedstaat mit Nettokosten in Höhe von 100 ECU verbunden wäre, das Vereinigte Königreich de facto 33 ECU. Umgekehrt wird durch eine Maßnahme, die den Saldo eines anderen Landes um 100 verbessern würde, der Saldo des

Schaubild 5

Salden des VK, Deutschlands und der Niederlande

(Definition "V K-Korrektur-Saldo"; vor VK-Korrektur; Prozentsätze des BSP)



Vereinigten Königreichs wiederum nur um ein Drittel dieses Betrages verbessert. Diese Situation ist nicht nur mit der Gefahr verbunden, daß das VK vom Haushaltsentscheidungsprozeß abgekoppelt wird, sondern wird auch im Zeitpunkt der Erweiterung erhebliche nachteilige Auswirkungen haben. Der Beitritt einer großen Zahl

neuer Mitgliedstaaten mit sehr niedrigem Lebensstandard dürfte sich auf die Haushaltssalden der derzeitigen Mitgliedstaaten negativ auswirken. Im Falle des Vereinigten Königreichs wird sich der Haushaltssaldo jedoch nur um ein Drittel gemessen an einer Situation ohne Korrekturmechanismus verschlechtern. Dies steht zweifellos einer gerechten Verteilung der erweiterungsbedingten Lasten entgegen.

- ♦ Auch vor diesem Hintergrund muß die Definition der zurechenbaren Ausgaben angepaßt werden, damit dem Vereinigten Königreich nicht rein statistische Faktoren zugute kommen. Tatsächlich werden im Zeitpunkt des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten manche der derzeitigen Ausgaben in diesen Ländern (z.B. PHARE) durch eine volle Beteiligung an den EU-Politiken ersetzt. Sie würden daher nicht mehr als Ausgaben für externe Politikbereiche (die aus der Berechnung des Ausgleichs ausgeklammert sind), sondern als Ausgaben für interne Politikbereiche (die in die Berechnung einbezogen werden) eingestuft, was eine automatische Erhöhung des Ausgleichs zugunsten des VK zur Folge hat.
- ♦ Die Kommission hat erklärt, sie werde bei der Überprüfung des Korrektursystems den Einwänden Belgiens und Luxemburgs gegen die derzeitigen Verfahren für die buchmäßige Erfassung und Aufteilung der Verwaltungsausgaben Rechnung tragen. Die Kommission vertrat den Standpunkt, daß die Verwaltungsausgaben nicht anders behandelt werden könnten als andere Ausgaben und daß es daher zweckmäßig sei, sie in die Ermittlung der einem bestimmten Land zurechenbaren Ausgaben einzubeziehen. Diesem Standpunkt lag die Überlegung zugrunde, daß sich die Verwaltungsausgaben zwar wirtschaftlich von den für die Strukturfonds typischen unentgeltlichen Leistungen ganz wesentlich unterscheiden, daß es aber verschiedene andere Ausgaben gibt, deren wirtschaftlicher Charakter zwischen diesen beiden Extremen liegt. Es wäre willkürlich, nur für Verwaltungsausgaben eine Unterscheidung zu treffen, wenn beispielsweise einige Forschungsausgaben ganz ähnlicher Art sind.

5. AUSWIRKUNGEN DES AUSGLEICHSMECHANISMUS ZUGUNSTEN DES VK AUF DEN MWST.-ABRUFSAZ

Die Regelung für die Berechnung des britischen Ausgleichs und seiner Finanzierung enthält Bestimmungen, die sich auf den Abrufsatz für die MwSt.-Eigenmittel auswirken. Als 1984 der Mechanismus eingeführt wurde, spielten die MwSt.-Eigenmittel die Rolle der ergänzenden Einnahme, die bei Bedarf zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts abgerufen werden sollte. Es war daher folgerichtig, den Ausgleich entsprechend dem Anteil eines jeden Landes an dieser Einnahme zu finanzieren (hiervon ausgenommen war die Bundesrepublik Deutschland, deren Anteil gekürzt wurde).

Der Eigenmittelbeschluß von 1988 sah eine Verringerung des Gewichts der MwSt.-Eigenmittel und die Einführung einer neuen Einnahme auf der Grundlage des BSP vor. Infolgedessen wurde dem BSP die Funktion einer ergänzenden Einnahme zugewiesen, und es wurde beschlossen, daß der britische Ausgleich entsprechend dem Anteil eines jeden Landes an dieser neuen, gerechteren Einnahme finanziert würde.

Die Anteile der Mitgliedstaaten an den MwSt.- und BSP-Grundlagen sind jedoch nicht gleich, und die Einführung der BSP-Einnahme begünstigte manche Länder gegenüber den anderen. Die Länder, die die Rolle der MwSt.-Eigenmittel weiter einschränken wollten, aber eine Senkung ihres maximalen Abrufsatzes nicht durchsetzen konnten, erreichten eine gewisse Verringerung indirekt über den Ausgleichsmechanismus zugunsten des VK. Tatsächlich wurde beschlossen, den theoretisch zur Finanzierung des britischen Ausgleichs benötigten MwSt.-Betrag zu berechnen, nicht aber einen entsprechenden MwSt.-Betrag abzurufen².

Gemäß den Bestimmungen der *Berechnung*³ wird ein Betrag ermittelt (das sogenannte "*Bruttoäquivalent*", das tatsächlich höher ist als der Ausgleich für das VK), der für die fiktive Finanzierung des britischen Ausgleichs vorbehalten werden muß. Zur Ermittlung des jährlichen Abrufsatzes wird der Prozentsatz der gesamten MwSt.-Grundlage der EU, der zur Aufbringung dieses Betrages erforderlich ist (der sogenannte "*eingefrorene Satz*"), von dem im Eigenmittelbeschluß vorgesehenen Höchstsatz in Abzug gebracht. Der Abrufsatz ändert sich jährlich je nach dem Umfang des britischen Ausgleichs und weist dieselbe hohe Variabilität wie dieser auf.

Diese Situation schafft zusätzliche Komplikationen immer dann, wenn der Betrag des britischen Ausgleichs geändert wird⁴. Eine Korrektur des britischen Ausgleichs nach oben oder unten bewirkt eine Änderung in gegengesetzter Richtung des MwSt.-Abrufsatzes und des abzurufenden Betrages (bzw. des Betrages, der hätte abgerufen werden sollen). Da das zu finanzierende Haushaltsvolumen gleich bleibt, muß eine Änderung des abgerufenen MwSt.-Betrages durch eine entsprechende Änderung - mit entgegengesetzten Vorzeichen - des abgerufenen BSP-Betrages ausgeglichen werden. Da die Mitgliedstaaten unterschiedliche Anteile an den Grundlagen der beiden Eigenmittel haben, sind diese Änderungen nicht neutral (diese Auswirkung des Ausgleichs auf die MwSt.- und BSP-Beiträge der Mitgliedstaaten wird gewöhnlich als "*indirekter Effekt*" bezeichnet). Muß die Höhe des britischen Ausgleichs geändert werden, so muß den Mitgliedstaaten ein Ausgleich für den unrichtigen Betrag der abgerufenen MwSt.- und BSP-Beiträge gewährt werden. Dies macht komplizierte Berechnungen bei jeder Änderung des britischen Ausgleichs und seine Budgetierung bei zwei verschiedenen Kapiteln (Kapitel 15 und Kapitel 35) erforderlich, was zu dem etwas überraschenden Ergebnis führt, daß sich das Vereinigte Königreich offenbar an der Finanzierung (wenn auch in Höhe sehr geringer Beträge) seines eigenen Ausgleichs beteiligt.

1992 ist die Kommission energisch dafür eingetreten, daß die gleiche Beschränkung der Rolle der MwSt.-Eigenmittel durch eine direkte Senkung des maximalen Abrufsatzes in Höhe des durchschnittlichen eingefrorenen Satzes der letzten Jahre erreicht werden könne. Tatsächlich

² Siehe Artikel 5 des Ratsbeschlusses 88/376/EWG, Euratom vom 24. Juni 1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften ABl. L185 vom 15. Juli 1988.

³ Siehe "Berechnung, Finanzierung, Zahlung und Einstellung der Korrektur der Haushaltsungleichgewichte in den Haushaltsplan gemäß Artikel 4 und 5 des Beschlusses des Rates über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften", Rat der Europäischen Union, 5455/94, 9. März 1994.

⁴ Dies geschieht mindestens zweimal im Verlauf des Haushaltsverfahrens, zunächst im ersten Nachtrags- und Berichtigungshaushaltsplan des Jahres, in dem der Ausgleich gezahlt wird, und dann drei Jahre später, wenn die endgültigen Berechnungen vorgenommen werden.

wurde der maximale Abrufsatz von 1,4 % 1994 auf 1,00 % 1999 gesenkt, aber an der fiktiven Finanzierung des Ausgleichs durch die MwSt. (mit seinen Elementen "*Bruttoäquivalent*", "*eingefrorener Satz*", "*indirekte Finanzierung*" und der Budgetierung bei zwei Haushaltskapiteln) hat sich nichts geändert.

Die Kommission hofft, daß es bei einer Änderung des Eigenmittelbeschlusses möglich sein wird, diese unnötigen Komplikationen zu beseitigen. In den vergangenen Jahren betrug der für die fiktive Finanzierung des Ausgleichs eingefrorene Betrag durchschnittlich 0,12 % der gesamten MwSt.-Grundlage der EU.



Teilweise Erstattung der GAP- Direktbeihilfen

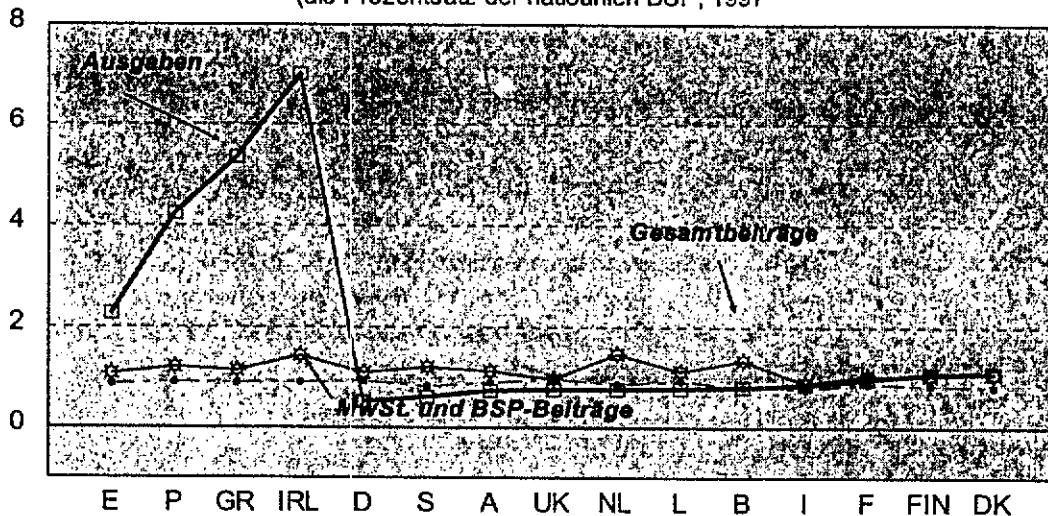
1. EINLEITUNG

Die seit einigen Jahren auftretenden Haushaltsungleichgewichte gehen nicht von der Einnahmenseite des EU-Haushalts aus, sondern sind im wesentlichen durch die Ausgabenstruktur bedingt (Siehe dazu Schaubild 1 und Tabelle 1). Wie in dem Bericht mehrfach festgestellt wurde, sind die Bruttobeiträge zum EU-Haushalt im großen und ganzen gerecht. Mit dem zunehmenden Gewicht der BSP-Eigenmittel und der geringeren Rolle, die die MwSt.-Eigenmittel spielen werden, dürfte sich diese Situation in den kommenden Jahren noch weiter verbessern. Die Hauptursache der Ungleichgewichte ist also auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts zu suchen. Wie Schaubild 1 zeigt, stehen die MwSt.- und BSP-Beiträge der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrem jeweiligen BSP, während bei den Ausgaben der EU keine Relation zum BSP besteht.

Schaubild 1

Zurechenbare operationelle Ausgaben, MwSt. und BSP-Eigenmittelzahlungen (vor dem VK-Ausgleich) und Gesamteigenmittelzahlungen

(als Prozentsatz der nationalen BSP, 1997)



Die ungleichmäßige Verteilung der EU-Ausgaben auf die Mitgliedstaaten ist das Ergebnis gezielter politischer Entscheidungen. Rund 85% der EU-Ausgaben entfallen auf die beiden Hauptausgabenkategorien Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Strukturfonds. Während es eindeutig nicht sinnvoll wäre, die budgetären Auswirkungen der Strukturausgaben beeinflussen zu wollen, wäre es durchaus vorstellbar, bei den GAP-Ausgaben anzusetzen. Abschnitt 2 des Anhangs behandelt den vor kurzem unterbreiteten Vorschlag, die Finanzierung der Direktbeihilfen für Landwirte zu ändern; in Abschnitt 3 wird anhand der Ergebnisse einer repräsentativen Simulation dargelegt, wie sich eine solche Änderung auf die Haushaltssalden der Mitgliedstaaten auswirken würde.

Tabelle 1 Anteile der Mitgliedstaaten an der Finanzierung der EU sowie an den GAP- und Strukturfonds-Ausgaben, 1997 (Jeweilige Anteile an der EU-Finanzierung insgesamt in %; tatsächliche Zahlungen)															
	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Finanzierung															
Insgesamt ¹	3.9	2.0	28.2	1.6	7.1	17.5	0.9	11.5	0.2	6.4	2.8	1.4	1.4	3.1	11.9
> MwSt./BSP	3.1	2.0	29.1	1.7	7.7	19.0	0.8	12.3	0.2	5.1	3.0	1.5	1.5	3.2	9.6
> Trad. Eigenm.	7.4	2.0	24.2	1.1	4.5	10.9	1.6	7.9	0.2	12.2	1.8	1.1	1.0	2.6	21.5
Ausgaben															
Insgesamt ⁽¹⁾	2.5	2.2	14.2	7.8	15.8	17.1	4.7	11.8	0.2	3.5	1.9	5.3	1.5	1.7	9.9
> GAP	2.4	3.0	14.2	6.7	11.3	22.5	5.0	12.5	0.1	4.3	2.1	1.6	1.4	1.8	10.8
> Strukt. Maßnahmen	1.4	0.7	14.0	10.2	24.5	9.4	4.7	11.1	0.1	1.6	1.4	11.3	1.5	0.9	7.4
(1) Operationelle Ausgaben insgesamt (ohne Verwaltungsausgaben).															

2. TEILWEISE ERSTATTUNG DER GAP-DIREKTBEIHILFEN FÜR DIE LANDWIRTE

Die GAP-Ausgaben umfassen im wesentlichen Ausgaben zur Stützung der Marktpreise und direkte Einkommensbeihilfen für Landwirte. Die marktbezogenen Ausgaben, die wesensgemäß zurechenbar sind, dienen der Umverteilung von Verbrauchereinkommen an die Landwirtschaft. Bei den Direktbeihilfen für Landwirte handelt es sich im Grunde um Umverteilungsmaßnahmen, mit denen die von den Steuerzahlern insgesamt erwirtschafteten Einkünfte an die Landwirte transferiert werden.¹ In diesem Zusammenhang ist vorgeschlagen worden, daß die betroffenen Mitgliedstaaten die Ausgaben für direkte Beihilfen mitfinanzieren. Die Mitgliedstaaten würden dann dem Gemeinschaftsrecht entsprechend weiterhin Direktbeihilfen zahlen, aber anstelle der hundertprozentigen nur eine teilweise Erstattung aus dem EU-Haushalt erhalten. Eine teilweise Erstattung ließe sich damit begründen, daß es bei den Direkthilfen für Landwirte um eine reine Umverteilung zwischen verschiedenen Personengruppen ohne Zurechnungsabsicht geht. Nach dem Subsidiaritätsprinzip läßt sich eine solche Umverteilung auf der Ebene der Mitgliedstaaten besser durchführen als auf EU-Ebene.

Die Umsetzung dieser Option entspräche den gegenwärtig für die Strukturfondsausgaben maßgebenden Grundsätzen, die damit allgemein eingeführt würden. In diesem Bereich werden die Finanzlasten bereits von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemeinsam getragen, denn die Mitgliedstaaten müssen ebensoviel aufwenden wie die EU.

¹ Insgesamt gesehen ist der Umverteilungseffekt der GAP größer als der festgestellte Haushaltsaufwand. Nach Angaben der OECD beliefen sich die Transferzahlungen an Landwirte im Rahmen der GAP 1990 auf 64 Mrd. ECU (50 Mrd. ECU von seiten der Verbraucher und 14 Mrd. ECU von seiten der europäischen Steuerzahler). Vgl. OECD (1990): *Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook*, Paris.

ANHANG 5

Die Befürworter einer dahingehenden Änderung der GAP betonen, daß damit weder ein Abbau der GAP noch ihre Renationalisierung beabsichtigt wird. An der Unterstützung für die Landwirte würde sich nichts ändern, da die GAP-Ausgaben der Mitgliedstaaten obligatorisch sind. Die Höhe der Direktbeihilfen und die Zahlungsbedingungen wären weiterhin integraler Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik und würden ausschließlich durch EU-Entscheidungen festgelegt. Auch an den Gesamtbeträgen würde sich nichts ändern, die Mittel würden jedoch sowohl aus dem EU-Haushalt als auch aus den Etats der Mitgliedstaaten aufgebracht.

Eine teilweise Erstattung der Direktbeihilfen nach diesem System hätte zur Folge, daß bei unverändertem Ausgabenvolumen insgesamt weniger Mittel durch den EU-Haushalt fließen würden. Hierzu ein Beispiel: Würde für das kommende Jahr eine teilweise Erstattung von 75% beschlossen, wären in den EU-Haushalt für 1999 automatisch etwa 8% weniger Zahlungsermächtigungen einzusetzen. Da die einzelnen Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichem Umfang zur Finanzierung des EU-Haushalts und zu den Ausgaben für Direktbeihilfen beitragen, würde sich eine Verringerung des aus dem Gemeinschaftshaushalt finanzierten Teils dieser Ausgaben auf ihre Haushaltssalden auswirken. Tabelle 2 gibt Aufschluß über die Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten am BSP insgesamt, das ihrem Anteil an der marginalen Finanzierung des EU-Haushalts entspricht, sowie über die Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten an den Ausgaben für Direktbeihilfen. Da die derzeitige Reform die Höhe der Direktbeihilfen erheblich beeinflussen wird, enthält die Tabelle auch Zahlen für 2006; diese basieren auf der Annahme, daß die Vorschläge der Kommission vom 18. März 1998 uneingeschränkt umgesetzt werden.

Tabelle 2 Anteile der Mitgliedstaaten am BSP insgesamt und an den Ausgaben für Direkt-beihilfen (prozentuale Anteile am Gesamtbetrag EU-15)														
B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
BSP 1999 / 2006 ⁽¹⁾														
3.0	2.0	25.3	1.4	6.7	17.0	0.8	14.0	0.2	4.5	2.5	1.3	1.4	2.8	17.1
Ausgaben für Direktbeihilfen 1999														
1.1	2.9	15.2	7.9	14.3	23.9	2.3	12.6	0.1	1.3	1.7	1.5	1.0	1.9	12.3
Ausgaben für Direktbeihilfen 2006														
1.7	3.0	17.4	6.3	12.3	23.7	2.9	12.2	0.1	2.6	2.0	1.5	1.2	2.0	11.0
(1) Bei gleicher Wachstums- und Inflationsrate in allen Mitgliedstaaten.														

Da für alle Mitgliedstaaten mit hohem Haushaltsungleichgewicht der Anteil an der Finanzierung höher ist als der Anteil an den Rückflüssen für Direktbeihilfen, würde bei Umsetzung des Vorschlags ihr jeweiliges Haushaltsungleichgewicht zurückgehen. Eine teilweise Erstattung der GAP-Direktbeihilfen kann somit als Möglichkeit gesehen werden, die Haushaltsungleichgewichte zu reduzieren. Diese Lösung stünde auch in Einklang mit den Beschlüssen von Fontainebleau, wonach Haushaltsungleichgewichte vorzugsweise auf der Ausgabenseite des Haushalts korrigiert werden sollen.

Verwaltungstechnisch wäre eine teilweise Erstattung völlig problemlos und nicht mit Mehrkosten verbunden. Für den entsprechenden Beschluß würden dieselben Abstimmungsregeln gelten wie für eine Änderung der GAP, so daß er sich in der Praxis leichter umsetzen ließe als eine Lösung, die eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses erfordert. Parallel dazu müßte auch die Agrarleitlinie entsprechend gesenkt werden, damit die Effektivität weiterhin gewährleistet ist. Die Eigenmittelobergrenze wäre ebenfalls herabzusetzen. Sollte eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses nicht möglich sein, wäre in anderer Form sicherzustellen, daß die infolge der Senkung der GAP-Ausgaben freiwerdenden Mittel nicht verwendet werden.

3. AUSWIRKUNGEN EINER AUF 75% DER AUSGABEN BESCHRÄNKTEN ERSTATTUNG

In diesem Abschnitt werden die quantitativen Auswirkungen einer Teilerstattung anhand einer Simulation erläutert, bei der davon ausgegangen wird, daß die Mitgliedstaaten eine Erstattung in Höhe von 75% der getätigten Ausgaben erhalten. 1999 dürften sich die Agrarausgaben der Rubrik 1 der Finanziellen Vorausschau (ohne die Währungsreserve) auf 40,4 Mrd. Euro (in jeweiligen Preisen) belaufen², wovon 27,9 Mrd. auf Direktbeihilfen entfallen würden. Bei einer Erstattung in Höhe von 75% hätten die Mitgliedstaaten rund 7 Mrd. Euro direkt zu finanzieren, und der EU-Haushalt würde um diesen Betrag verringert. Wird dagegen der Kommissionsvorschlag für die Reform der GAP durchgeführt, belaufen sich die Ausgaben für Direktbeihilfen im Jahr 2006 auf 36,6 Mrd. Euro (in jeweiligen Preisen), und im Falle einer teilweisen Erstattung hätten die Mitgliedstaaten 9,15 Mrd. Euro zu finanzieren.

Aus den Tabellen 3 (Zahlen für 1999) und 4 (Zahlen für 2006) ist ersichtlich, wie sich diese Lösung auf die Haushaltssalden der einzelnen Mitgliedstaaten auswirken würde³. Um eine korrekte Einschätzung der Auswirkungen einer Änderung zu ermöglichen, werden die Zahlen vor der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs angegeben. Aus den ersten beiden Spalten der Tabellen ist die Höhe der von den Mitgliedstaaten direkt zu finanzierenden Direktbeihilfen ersichtlich. Diese Mittel wären jeweils im Staatshaushalt auszuweisen und würden dort zu entsprechenden Ausgabensteigerungen führen. Parallel dazu würden indessen die einzelstaatlichen Beiträge zum EU-Haushalt um die in den Spalten 3 und 4 angegebenen Beträge sinken. Die Nettoergebnisse sind den Spalten 5 und 6 zu entnehmen. Eine positive (negative) Zahl zeigt eine Verbesserung (Verschlechterung) der Haushaltssalden gegenüber der jetzigen Situation an. Diese Ergebnisse sind auch aus den Schaubildern 2 und 3 ersichtlich, in denen die Mitgliedstaaten von dem mit der erheblichsten Verbesserung bis zu dem mit der erheblichsten Verschlechterung des Haushaltssaldos geordnet sind (Schaubild 1: absolute Zahlen, Schaubild 3: Anteil des BSP).

² Vorentwurf des Haushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1999, KOM (98) 300.

³ Bei der Simulation wird von einer linearen Teilerstattung (also unabhängig vom Erzeugnis) ausgegangen. Alle anderen GAP-Vorschriften blieben unverändert, was bedeutet, daß Marktstützungsausgaben der Mitgliedstaaten weiterhin zu 100% erstattet würden. Ausführerstattungen, Interventionsausgaben, Lagerkosten, Fördermaßnahmen und sonstige kleinere Posten (z.B. Überwachungs- und Präventivmaßnahmen) würden von dem Vorschlag nicht erfaßt, da diese Ausgaben nicht direkt an die Landwirte gehen. Außerdem sind auch die bislang schon gemeinsam finanzierten Agrarausgaben (Maßnahmen für den ländlichen Raum und Begleitmaßnahmen) sowie weitere Maßnahmen zur Einkommensstützung ausgenommen, da sie zu einer zusätzlichen einzelstaatlichen Kofinanzierung führen würden, die über dem für Strukturfondsmaßnahmen vereinbarten Ausmaß läge.

Tabelle 3 Auswirkungen einer Teilerstattung (75%) der GAP-Direktbeihilfen (1999, in Mio. Euro und in % des BSP, in jeweiligen Preisen und vor Anwendung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs)						
	Finanzierungsanteil der Mitgliedstaaten an den GAP-Direktbeihilfen ⁽¹⁾		Finanzierung des EU-Haushalts Anteil an den BSP-Eigenmitteln ⁽²⁾		Differenz	
	Mio. Euro	In % des BSP	Mio. Euro	In % des BSP	Mio. Euro	In % des BSP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
B	77.8	0.03	208.6	0.09	130.8	0.06
DK	201.3	0.13	138.5	0.09	- 62.8	- 0.04
D	1 057.8	0.05	1 762.0	0.09	704.3	0.04
GR	551.5	0.50	99.2	0.09	- 452.3	- 0.41
E	993.5	0.19	463.7	0.09	- 529.8	- 0.10
F	1 663.0	0.13	1 184.5	0.09	- 478.5	- 0.04
IRL	163.0	0.26	56.4	0.09	- 106.6	- 0.17
I	877.3	0.08	972.7	0.09	95.4	0.01
L	3.8	0.02	14.8	0.09	11.1	0.07
NL	90.3	0.03	315.9	0.09	225.6	0.06
Ö	120.5	0.06	175.6	0.09	55.1	0.03
P	106.5	0.11	87.8	0.09	- 18.7	- 0.02
SF	72.0	0.06	100.5	0.09	28.5	0.03
S	134.8	0.06	191.7	0.09	56.9	0.03
VK	854.0	0.06	1 194.8	0.09	340.8	0.03
Total	6 966.8	0.09	6 966.8	0.09	0.0	0.00
(1) Errechnet aus den voraussichtlichen GAP-Erstattungen für die einzelnen Mitgliedstaaten 1999. (2) Errechnet aus dem Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten am BSP der IEU (HVE 1999).						

Die Ergebnisse in den Tabellen 3 und 4 sind nicht überraschend, denn sie entsprechen dem, was die Zahlen in Tabelle 2 auf einen Blick erkennen ließen: die Haushaltssalden der Mitgliedstaaten, die relativ hohe Beträge aus der GAP erhalten, verschlechtern sich, während bei den fünf Mitgliedstaaten mit dem größten Ungleichgewicht eine Verbesserung zu verzeichnen ist.

Dabei ist zweierlei hervorzuheben. Erstens: durch den Korrekturmechanismus gehen die aus den Tabellen ersichtlichen Gewinne des Vereinigten Königreichs bei entsprechender geringfügiger Verbesserung für die anderen Mitgliedstaaten (die sich in den meisten Fällen nicht auf die Anteile am BSP auswirkt) um zwei Drittel zurück. Zweitens: die Haushaltsungleichgewichte der neuen Mitgliedstaaten dürften sich im Jahr 2006 erheblich verringern, da ihre Beiträge infolge geringerer GAP-Ausgaben, denen keine Ausgabenerhöhungen im Staatshaushalt gegenüberstünden (für diese Länder sind keine Direktbeihilfen vorgesehen), zurückgehen würden.

Die Ergebnisse dieser Simulation entsprechen der Ausgangshypothese und lassen sich für verschiedene Hypothesen in bezug auf den Teilerstattungssatz extrapolieren (z.B. würde ein um 50% höherer Satz der einzelstaatlichen Kofinanzierung auch eine entsprechende Veränderung der Haushaltssalden um 50% bewirken).

Tabelle 4

Auswirkungen einer Teilerstattung (75%) der GAP-Direktbeihilfen

(2006, in Mio. Euro und in % des BSP, in jeweiligen Preisen und vor Anwendung der Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs)

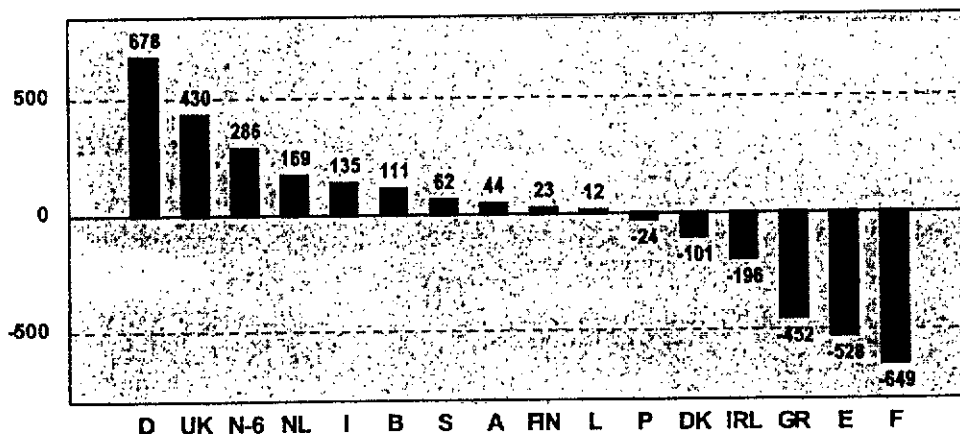
	Finanzierungsanteil der Mitgliedstaaten an den GAP-Direktbeihilfen ⁽¹⁾		Finanzierung des EU-Haushalts Anteil an den BSP-Eigenmitteln ⁽²⁾		Differenz	
	Mio. Euro	In % des BSP	Mio. Euro	In % des BSP	Mio. Euro	In % des BSP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
B	157.4	0.05	268.1	0.08	110.7	0.03
DK	278.7	0.13	178.1	0.08	-100.6	-0.05
D	1 586.6	0.06	2 264.8	0.08	678.2	0.03
GR	579.5	0.38	127.8	0.08	-451.7	-0.30
E	1 123.7	0.16	595.5	0.08	-528.2	-0.07
F	2 169.7	0.12	1 521.2	0.08	-648.5	-0.04
IRL	268.4	0.31	72.6	0.08	-195.8	-0.23
I	1 115.2	0.07	1 249.7	0.08	134.5	0.01
L	7.5	0.03	19.1	0.08	11.6	0.05
NL	237.2	0.05	406.0	0.08	168.8	0.03
Ö	181.9	0.07	225.7	0.08	43.8	0.02
P	136.6	0.10	112.8	0.08	-23.9	-0.02
SF	106.3	0.07	129.1	0.08	22.8	0.01
S	185.9	0.06	248.2	0.08	62.3	0.02
VK	1 010.7	0.06	1 440.3	0.08	429.6	0.03
Neu 6	0.0	0.00	286.4	0.08	286.4	0.07
Insgesamt	9 145.3	0.08	9 145.3	0.08	0.0	0.00

(1) Errechnet aus den voraussichtlichen GAP-Erstattungen für die einzelnen Mitgliedstaaten 1999. (2) Errechnet aus dem Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten am BSP der EU anhand der makroökonomischen Prognosen der Europäischen Kommission (1998), KOM(1998)164 endg., S. 2).

Schuabild 2

Effekte auf die Salden von einer teilweisen Erstattung der GAP-Beihilfen

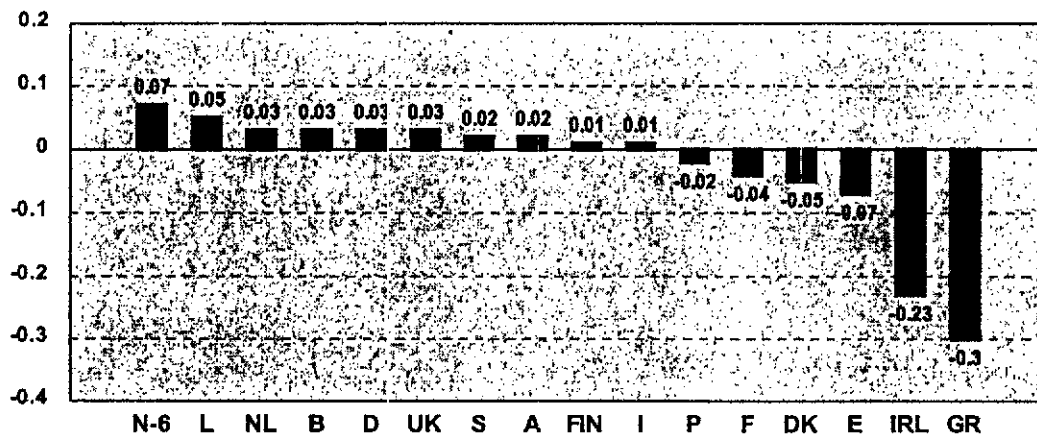
(Differenzen gegenüber dem gegenwärtigen System, daten beziehen sich auf 2006, Euro millionen, laufende Preise vor VK Korrektur, Erstattungssatz: 75%)



Graph 3

Effekte auf die Salden von einer teilweisen Erstattung der GAP-Beihilfen

(Differenzen gegenüber dem gegenwärtigen System, Daten beziehen sich auf
% des BSP 2006, in % des BSP, laufende Preise vor VK Korrektur, Erstattungssatz: 75%)



Einführung eines allgemeinen Haushaltskorrekturmechanismus: Veranschaulichung durch Simulationen

1. EINLEITUNG

In einzelnen Mitgliedstaaten sind in den letzten Jahren deutlich negative Haushaltssalden zu verzeichnen. Dies hat die Finanzminister Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens veranlaßt, mit konkreten Vorschlägen, wie allen einschlägig betroffenen Mitgliedstaaten¹ auf nicht diskriminierende Weise Haushaltskorrekturen gewährt werden könnten, an den Präsidenten der Europäischen Kommission heranzutreten.

Das vorliegende Dokument enthält eine Untersuchung des von diesen vier Mitgliedstaaten vorgeschlagenen allgemeinen Lösungsansatzes sowie Schätzungen seiner finanziellen Auswirkungen auf den EU-Haushalt und Anregungen für die Umverteilung der Finanzlast auf die Mitgliedstaaten. In Abschnitt 2 wird der Vorschlag im einzelnen erläutert; Abschnitt 3 analysiert ein generelles Szenario, bei dem der bisher nur dem Vereinigten Königreich gewährte Ausgleich einfach auf andere Mitgliedstaaten ausgedehnt wird, während in Abschnitt 4 ein Szenario untersucht wird, das von einer entsprechend den Vorschlägen der genannten vier Mitgliedstaaten angepaßten Version der erweiterten VK-Korrektur ausgeht. Hierbei wird ein Ausgleich nur für diejenigen Negativsalden gewährt, die einen vorab festgesetzten Schwellenwert überschreiten. Abschnitt 5 schließlich gibt eine graphische Zusammenfassung der Ergebnisse.

2. VORSCHLAG FÜR EINE GENERELLE ANWENDUNG DES BESTEHENDEN KORREKTURMECHANISMUS ZUGUNSTEN DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS

Am 5. März 1998 übersandte Bundesfinanzminister Waigel dem Präsidenten der Europäischen Kommission einen Vorschlag für eine Korrektur der als übermäßig hoch empfundenen Haushaltslast Deutschlands. In der Folge schrieben auch der österreichische, der niederländische und der schwedische Finanzminister an Präsident Santer, um ihm praktisch identische Vorschläge für die Einführung eines solchen Korrekturmechanismus zu unterbreiten.

Minister Waigels Vorschlag stützt sich auf die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau vom Juni 1984, wonach *"jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, [...] zu gegebener Zeit in den Genuß einer Korrekturmaßnahme gelangen [kann]"*². Der Minister argumentiert, daß dieser ursprünglich nur dem Vereinigten Königreich eingeräumte Ausgleich nunmehr in einen generellen Korrekturmechanismus einmünden sollte, der allen Mitgliedstaaten zugute käme, die eine übermäßige Haushaltslast zu tragen hätten. Der vorgeschlagene Mechanismus sollte

- nicht diskriminierend, d.h. grundsätzlich für alle in Betracht kommenden Mitgliedstaaten offen sein;
- die Beitragskapazität³ jedes Mitgliedstaats berücksichtigen;

¹ Siehe Ausführungen in Abschnitt 2 dieses Berichts.

² Siehe Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Fontainebleau (Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 6-1984).

³ Im deutschen Original: "Leistungsfähigkeit".

- nicht jede, sondern nur eine als übermäßig anzusehende Belastung ausgleichen (um die zugrunde liegenden Ausgabenpolitiken nicht in Frage zu stellen);
- die Haushaltsdisziplin sowohl der Nettozahler als auch der Nettoempfänger stärken;
- Flexibilität für konsensfähige, faire Lösungen lassen.

Die Berechnungsformel für den vorgeschlagenen Korrekturmechanismus würde wie folgt lauten:

$$\text{Ausgleichsbetrag} = (\text{Nettobelastung} - \text{Schwellenwert}) \times \text{Ausgleichskoeffizient}$$

Drei Parameter bestimmen den Ausgleichsbetrag: die Haushaltsposition oder *Nettobelastung*, der *Schwellenwert*, bei dessen Überschreitung der Ausgleichsmechanismus zum Einsatz kommt, und schließlich der *Ausgleichskoeffizient*. Die beiden ersten Variablen werden in jeweiligen Ecu, die dritte in Prozentpunkten ausgedrückt. Es wird vorgeschlagen, den maßgeblichen Haushaltssaldo, also die *Nettobelastung*, rechnerisch nach den für den VK-Korrekturmechanismus geltenden Verfahren zu bestimmen⁴.

Der *Schwellenwert*, ab dem ein Ausgleich gewährt wird, ist Funktion der maximalen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und bemißt sich nach dem relativen Wohlstand des betreffenden Mitgliedstaates. Nach dem hier zur Debatte stehenden Vorschlag würde nur ein Teil des bestehenden Haushaltsungleichgewichts, d.h. der über einen vorab festgesetzten Schwellenwert hinausgehende Teil des negativen Haushaltssaldos, ausgeglichen. Bei der VK-Korrektur liegt dieser Schwellenwert bei Null; es wird somit der Gesamtbetrag des Haushaltsungleichgewichts als Bemessungsgrundlage für den Ausgleich herangezogen. Nach der am unverbindlichsten formulierten Fassung des Vorschlags kann dieser Wert von Fall zu Fall unterschiedlich festgelegt werden.

Der letzte Faktor bei der Bestimmung des Korrekturbetrags schließlich ist der *Ausgleichskoeffizient*. Dieser Koeffizient liegt zwangsläufig innerhalb einer Spanne zwischen "größer als Null" und "kleiner oder gleich Eins". Bei der VK-Korrektur beträgt dieser Koeffizient 0,66; nach dem vorgeschlagenen Lösungsansatz ist jedoch auch eine ad-hoc-Festlegung dieses Wertes denkbar. Schwellenwert und Ausgleichskoeffizient stellen die flexiblen Parameter des vorgeschlagenen Mechanismus dar⁵.

In dem Vorschlag wird nicht spezifisch auf die *Finanzierung* der gewährten Ausgleichsbeträge eingegangen. Nach dem derzeit geltenden System beteiligt sich das VK nicht an der Finanzierung des ihm eingeräumten "Rabatts". Eine einfache Ausdehnung dieses Modells könnte somit dahingehend interpretiert werden, daß Mitgliedstaaten, die in den Genuß des

⁴ Die Kommission hat mehrfach darauf hingewiesen, daß es keine alleingültige Idealdefinition des Begriffs der Nettobelastung gibt; in Anhang 3 zu diesem Bericht wird spezifisch auf diesen Aspekt eingegangen. Wenn der vorgeschlagene Mechanismus lediglich eine Verallgemeinerung des derzeitigen Korrekturmechanismus zugunsten des VK darstellen soll, scheint es logisch, auch die gleichen Verfahren und Definitionen zu verwenden, die seit 15 Jahren bei der Berechnung des VK-Korrekturbetrags zugrunde gelegt werden.

⁵ In den Abschnitten 3 und 4 des Anhangs werden zwei Simulationen mit jeweils unterschiedlichen Schwellenwerten, jedoch demselben Ausgleichskoeffizienten (0,66) angeboten. Der Schwellenwert ist maßgeblich für die Ermittlung derjenigen Mitgliedstaaten, die für die Gewährung eines Ausgleichs in Betracht kommen, während es sich beim Ausgleichskoeffizienten um einen einfachen arithmetischen Faktor zur Bestimmung der Größenordnung der erzielten Ergebnisse handelt (so ergäbe sich bei Zugrundelegung eines Ausgleichskoeffizienten von 0,33 ein Resultat in Höhe von 50% des Wertes, der mit einem Koeffizienten von 0,66 erzielt würde).

Ausgleichssystemen kommen, automatisch von der Finanzierung des ihnen gewährten Ausgleichs befreit sind. Eine solche Lösung wäre nicht nur äußerst kostspielig, vor allem, wenn mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig von dem System profitieren, sondern zugleich auch mit großen Risiken befrachtet. So könnte insbesondere ein *Schwelleneffekt* auftreten, wobei ein Mitgliedstaat mit einem geringfügigen, knapp über dem Schwellenwert liegenden Negativsaldo einen (niedrigen) Ausgleichsbetrag erhielte, gleichzeitig jedoch von der Finanzierung der anderen Mitgliedstaaten gewährten Ausgleichsbeträge befreit würde. Eine relativ unbedeutende Differenz zwischen der Nettobelastung zweier Mitgliedstaaten vor Anwendung der Mechanismus könnte sich so beträchtlich vergrößern, sobald eine Korrektur stattgefunden hat. Im Sinne der Kohärenz sollte daher ein Mitgliedstaat zwar von der Finanzierung des ihm selbst gewährten Ausgleichs befreit werden, sich jedoch grundsätzlich an der Finanzierung der den übrigen Mitgliedstaaten eingeräumten Rabatte beteiligen. Auf diese Weise ließe sich der vorgenannte Schwelleneffekt vermeiden.

Die Ausschaltung dieses *Schwelleneffekts* würde überdies zu einer Minderung (wenn auch nicht gänzlichen Behebung) des Problems der *zweiten Runde* beitragen. Dieser Begriff bezieht sich auf Mitgliedstaaten, die sich vor Anwendung des Ausgleichsmechanismus unterhalb der Solidaritätsschwelle befinden, diese nach vollzogener Korrektur jedoch überschreiten, weil die Finanzierung der den anderen Mitgliedstaaten gewährten Ausgleichsbeträge mit auf sie umgelegt wird. Bei den Simulationen in den folgenden Abschnitten dieses Berichts wurden mögliche Probleme der zweiten Runde außer acht gelassen, da ihre Berücksichtigung zwar eventuelle Unausgewogenheiten des Mechanismus beheben, gleichzeitig jedoch zu einer weiteren Komplizierung des Systems führen und die Transparenz der EU-Haushaltsbeziehungen zusätzlich beeinträchtigen würde.

Es wird vorgeschlagen, wie bei der VK-Korrektur den Ausgleich nach Maßgabe des jeweiligen Anteils jedes Mitgliedstaats am BSP der Union⁶ zu finanzieren.

3. UNEINGESCHRÄNKTE VERALLGEMEINERUNG DES KORREKTURMECHANISMUS⁷

In diesem Abschnitt werden die Kosten und die finanziellen Auswirkungen untersucht, die eine generelle Ausdehnung des derzeitigen Korrekturmechanismus zugunsten des VK auf alle Mitgliedstaaten mit negativen Haushaltssalden mit sich bringen würde. In diesem Fall würde der *Schwellenwert* auf Null und der *Ausgleichskoeffizient* auf 0,66 festgesetzt. Jeder Mitgliedstaat würde an der Finanzierung aller gewährten Ausgleichsbeträge - mit Ausnahme seines eigenen - entsprechend seinem Anteil am BSP der Union beteiligt.

⁶ Bei diesen Simulationen wird die Kürzung des deutschen Finanzierungsanteils an der VK-Korrektur gemäß Artikel 5 des Eigenmittelbeschlusses unberücksichtigt gelassen. Es wird somit davon ausgegangen, daß Deutschland sich nach Maßgabe seines tatsächlichen Anteils am Unions-BSP an der Finanzierung der allen übrigen in Betracht kommenden Mitgliedstaaten gewährten Korrekturbeträge beteiligen würde.

⁷ Der Rechnungshof hat in einem kürzlich veröffentlichten Sonderbericht über das Eigenmittelsystem die Rechtfertigung eines generellen Korrekturmechanismus (nach Maßgabe der Daten des Haushaltsjahres 1996) angesprochen. Vgl. Europäischer Rechnungshof (1998): *Sonderbericht Nr. 6/98 über die Bilanz des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel* - Ziffer 3.27 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 241 vom 31. Juli 1998). In diesem Anhang werden die vom Hof angeführten Daten auf 1999 bezogen und entsprechend qualifiziert. Es steht völlig außer Zweifel, daß es sich bei dem von den Finanzministern Deutschlands, Österreichs, der Niederlande und Schwedens vorgeschlagenen System keinesfalls um einen solchen völlig uneingeschränkten Mechanismus handelt.

Tabelle 1

Auswirkungen einer uneingeschränkten Verallgemeinerung des Korrekturmechanismus auf die Haushaltssalden

Projektionen für 1999; "VK-Korrektur"-Saldo (Zahlenangaben in Mio. Euro und in % des BSP)

	VK-Korrektur-Saldo (vor Anwendung der Korrektur)		Für einen Ausgleich in Frage kommende Mitgliedst.	Ausgleichsbetrag	Finanzierung	Umverteilungseffekt insgesamt (4) + (5)	Neuer Haushaltssaldo	
	Mio. Euro	% des BSP	Schwellen: 0,0% des BSP	Koeffizient 0,66	BSP-Anteil	Gewinne/Verluste aufgrund des Mechanismus	Mio. Euro (1) + (6)	% des BSP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
B	2 131,7	0,92	0,0	0,0	- 538,9	- 538,9	1 592,7	0,68
DK	188,8	0,12	0,0	0,0	- 357,7	- 357,7	- 168,9	-0,11
D	-9 804,8	-0,50	-9 804,8	6 471,2	-2 351,1	4 110,1	-5 694,7	-0,29
GR	5 221,0	4,71	0,0	0,0	- 256,4	- 256,4	4 964,6	4,48
E	8 006,8	1,55	0,0	0,0	-1 197,8	-1 197,8	6 808,9	1,32
F	- 516,8	-0,04	- 516,8	341,1	-2 990,1	-2 649,1	-3 165,8	-0,24
IRL	2 570,4	4,08	0,0	0,0	- 145,7	- 145,7	2 424,6	3,85
I	- 649,5	-0,06	- 649,5	428,6	-2 443,1	-2 014,5	-2 664,0	-0,25
L	717,8	4,33	0,0	0,0	- 38,3	- 38,3	679,5	4,10
NL	-1 342,0	-0,38	-1 342,0	885,7	- 773,9	111,8	-1 230,2	-0,35
A	- 770,2	-0,39	- 770,2	508,4	- 440,5	67,9	- 702,3	-0,36
P	3 173,1	3,24	0,0	0,0	- 226,7	- 226,7	2 946,4	3,01
FIN	- 124,9	-0,11	- 124,9	82,4	- 258,4	- 176,0	- 300,9	-0,27
S	-1 001,6	-0,47	-1 001,6	661,1	- 476,5	184,6	- 817,1	-0,38
UK ⁽²⁾	-7 799,8	-0,58	-7 799,8	5 147,9	-2 021,0	3 126,9	-4 672,9	-0,35
GESAMT	0,0	0,00	-22 009,6	14 526,3	-14 526,3	0,0	0,0	0,00

(1) Um Verzerrungen infolge von Schwankungen der VK-Ausgleichsbeträge zu vermeiden, wurde zum Vergleich der projizierte Betrag der VK-Korrektur für 1999 und nicht der betreffende Wert für 1998 herangezogen (da sich die Finanzierung grundsätzlich um ein Jahr verzögert); (2) Der VK-Korrekturbetrag für 1999 wird auf 4 952 Mio. Euro veranschlagt; die Differenz zwischen diesem und dem in Spalte (4) ausgewiesenen Betrag ist durch das Verfahren gemäß Artikel 4 Absatz 2 d) des Eigenmittelbeschlusses bedingt, bei dem der "Vorteil" berücksichtigt wird, der dem VK aus der Umstellung auf gekappte MwSt.-Eigenmittel und der Einführung der BSP-Eigenmittel erwächst.

Der Definition der Nettobelastung, also des jeweiligen Haushaltssaldos, kommt hierbei besondere Bedeutung zu, da diese ausschlaggebend ist für die Kosten des gesamten Mechanismus. Zur Veranschaulichung wird hier die dem VK-Korrekturmechanismus zugrunde liegende Definition benutzt⁸. Die Zahlenangaben in den Tabellen 1 und 2 beziehen sich auf 1999⁹, das letzte Geltungsjahr der derzeitigen Finanziellen Vorausschau. Die Ergebnisse sind jeweils als die Differenz im Verhältnis zum gegenwärtigen System ausgedrückt, d.h. sie geben jeweils die Verbesserung (oder Verschlechterung) des Haushaltssaldos jedes Mitgliedstaates im Vergleich zum derzeit geltenden System wieder.

⁸ Beim "VK-Korrektur"-Saldo handelt es sich um ein Ist-Zahl-basiertes Element, das sich definiert als die Differenz zwischen dem Anteil an der Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts und dem Anteil an den zurechenbaren Gesamtausgaben; die traditionellen Eigenmittel (TEM) werden entsprechend ihrem jeweiligen MwSt.- und BSP-Anteil auf die Mitgliedstaaten umgelegt, wobei die Gesamtsumme aller Salden einen Nullwert ergeben muß (in Anhang 3 wird die in diesem Bericht verwendete Saldendefinition im einzelnen erörtert).

⁹ Zahlen des Vorentwurfs des Haushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 1999, KOM (98) 300. Das in den Simulationen benutzte Konzept der EU-Ausgaben umfaßt die zurechenbaren Ausgaben einschließlich Verwaltungsausgaben; würden die Voranschläge auf der Grundlage der operationellen Ausgaben abzüglich der Verwaltungsausgaben erstellt, so hätte dies Modifizierungen der Korrekturbeträge und ihrer Finanzierung um etwa 5% nach oben oder unten zur Folge.

Tabelle 2

Auswirkungen eines generellen Korrekturmechanismus auf die Haushaltssalden

(Zahlenangaben für 1999 in Mio. Euro und in % des BSP)

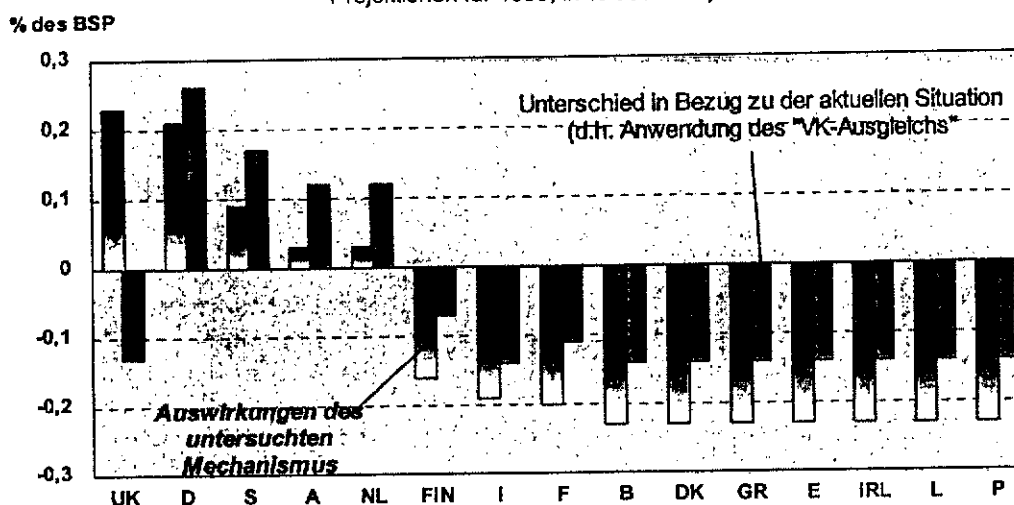
	"VK-Korrektur"-Saldo				"Operationeller"-Saldo			
	Umverteilungseffekte des Mechanismus		Unterschied zum derzeitigen System		Umverteilungseffekte des Mechanismus		Unterschied zum derzeitigen System	
	Mio. Euro	% des BSP	Mio. Euro	% des BSP	Mio. Euro	% des BSP	Mio. Euro	% des BSP
B	- 538.9	- 0.23	- 333.7	- 0.14	237	0.10	400	0.17
DK	- 357.7	- 0.23	- 221.5	- 0.14	-440	-0.29	-332	-0.22
D	4 110.1	0.21	5 117.9	0.26	3 980	0.20	4 780	0.24
GR	- 256.4	- 0.23	- 158.8	- 0.14	-318	-0.29	-241	-0.22
E	- 1 197.8	- 0.23	- 741.8	- 0.14	-1 502	-0.29	-1 139	-0.22
F	- 2 649.1	- 0.20	- 1 483.9	- 0.11	-3 235	-0.24	-2 310	-0.17
IRL	- 145.7	- 0.23	- 90.2	- 0.14	-184	-0.29	-140	-0.22
I	- 2 014.5	- 0.19	- 1 057.8	- 0.10	-2 510	-0.23	-1 750	-0.16
L	- 38.3	- 0.23	- 23.7	- 0.14	38	0.23	49	0.30
NL	111.8	0.03	422.5	0.12	760	0.22	1 007	0.29
A	67.9	0.03	240.6	0.12	-6	0.00	131	0.07
P	- 226.7	- 0.23	- 140.4	- 0.14	-281	-0.29	-212	-0.22
FIN	- 176.0	- 0.16	- 77.2	- 0.07	-230	-0.20	-151	-0.13
S	184.6	0.09	373.1	0.17	174	0.08	324	0.15
UK	3 126.9	0.23	- 1 825.2	- 0.13	3 517	0.27	-414	-0.03

The parameters of the correction mechanism are: Threshold = 0.0% of GNP; coefficient of compensation = 0.66; the definition of the budgetary balance as "à la UK correction" and as "actual" is provided in Annex 3.

Schaubild 1

Auswirkungen eines uneingeschränkten generellen Korrekturmechanismus

(Änderungen in den Haushaltssalden nach dem "VK-Ausgleich",
Projektionen für 1999, in % des BSP)



Die Haushaltssalden der Mitgliedstaaten für 1999 (berechnet "à la VK-Korrektur") sind in Spalte 1 ausgewiesen, die Bruttobeträge der den in Frage kommenden Mitgliedstaaten zu gewährenden Korrekturen in Spalte 4; in Spalte 5 sind die zur Finanzierung der gewährten Korrekturen erforderlichen Beträge aufgeführt, und Spalte 6 gibt die jeweiligen Nettokorrekturbeträge, abzüglich Finanzierung, wieder. Den Spalten 7 und 8 sind die neuen Haushaltssalden - in absoluten Zahlen und in % - zu entnehmen. Die für 1999 zu erwartenden Veränderungen der Haushaltssalden der einzelnen Mitgliedstaaten im Verhältnis zum derzeit geltenden System, ausgedrückt einmal in Mio. Euro und einmal in % des BSP, sind in Tabelle 2 dargestellt. Die letzten beiden Spalten dieser Tabelle, die sich nicht unmittelbar aus den Zahlen der Tabelle 1 ableiten lassen, zeigen die Unterschiede im Verhältnis zum derzeitigen System (bei dem der Ausgleich zugunsten des VK mitberücksichtigt ist). Diese Differenz entspricht für jeden Mitgliedstaat dem neuen Haushaltssaldo, wie er sich aus der Anwendung des Korrekturmechanismus ergibt (Spalte 7 von Tabelle 1), abzüglich des in Spalte 1 von Tabelle 1 ausgewiesenen Haushaltssaldos für den betreffenden Mitgliedstaat (vor Anwendung der VK-Korrektur) und minus seiner Finanzierungsleistung.

Bei Anwendung des derzeitigen Korrekturmechanismus würde 1999 ein Betrag von 4,9 Mrd. Euro allein dem Vereinigten Königreich zufließen, während es bei einem generell und uneingeschränkt geltenden Mechanismus zur Umverteilung von 7,6 Mrd. Euro an fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, die Niederlande, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich) käme. Dieser Betrag wäre von den übrigen zehn Mitgliedstaaten zu finanzieren, die damit 4,3 Mrd. Euro mehr zu zahlen hätten als im Rahmen des derzeitigen Systems (3,3 Mrd. Euro); dem Vereinigten Königreich würden dabei Einbußen im Umfang von 1,8 Mrd. Euro entstehen. Der kumulierte Haushaltssaldo der neuen Ausgleichsempfänger (Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden) würde sich hingegen um 6,1 Mrd. Euro erhöhen (davon 5,1 Mrd. Euro allein für Deutschland).

Schaubild 1 verdeutlicht die durch einen solchen generellen Korrekturmechanismus bewirkten Umverteilungseffekte. Der schattierte Bereich entspricht der Differenz zwischen dem neuen, uneingeschränkten und dem bisherigen System, einschließlich der Auswirkungen der Finanzierung der VK-Korrektur; die Säulen drücken nur die durch das neue System ausgelöste Umverteilung (entsprechend Spalte 6 von Tabelle 1) aus. Die Mitgliedstaaten sind in der Rangfolge von der größten wertmäßigen Verbesserung des Haushaltssaldos bis zur größten Verschlechterung aufgeführt.

Mitgliedstaaten mit einem derzeit positiven Haushaltssaldo (Belgien, Dänemark, Griechenland, Spanien, Irland, Luxemburg und Portugal) würden keinen Ausgleich erhalten, sondern ausschließlich einen Beitrag zur Finanzierung des Korrekturmechanismus leisten. Damit käme es für sie alle zu einer Verschlechterung ihres Haushaltssaldos, ausgedrückt in % des BSP.

Mitgliedstaaten mit einer Nettozahlerposition hingegen würde ein Ausgleichsbetrag zur Korrektur ihres Haushaltsungleichgewichts gewährt. In einigen Fällen würde dieser Ausgleich den zur Finanzierung der Korrektur für andere Mitgliedstaaten zu leistenden Beitrag mehr als wettmachen, in anderen nicht. Ausschlaggebend ist hierbei logischerweise der Umfang des ursprünglichen Haushaltsungleichgewichts.

Der Fall des Vereinigten Königreichs stellt sich hierbei etwas komplizierter dar. Das VK hätte Anspruch auf denselben Ausgleich wie nach dem derzeitigen System, müßte jedoch gleichzeitig einen Beitrag zur Finanzierung des neuen, generell anwendbaren Korrekturmechanismus leisten. Damit ergibt sich im Verhältnis zur bisherigen Situation für das VK eine Verschlechterung seines Haushaltssaldos infolge der Finanzierung der den anderen Mitgliedstaaten gewährten Korrekturbeträge. Nach dem neuen System hätte das VK eine größtmäßig mit Deutschland vergleichbare Empfängerposition, ausgedrückt in % seines BSP (siehe Säulen des Schaubilds).

4. EINGESCHRÄNKTE ERWEITERUNG DES KORREKTURMECHANISMUS

Wie bereits in Abschnitt 2 erwähnt, haben Deutschland, Österreich, Schweden und die Niederlande ausdrücklich eine eingeschränkte Form des erweiterten Korrekturmechanismus vorgeschlagen. In diesem Abschnitt werden nunmehr die Konsequenzen eines solchen Vorschlags untersucht. Die Einschränkung liegt im Schwellenwert: Haushaltsungleichgewichte, die über einen gewissen Schwellenwert hinausgehen, müssen korrigiert werden; als Hypothese wurde ein Wert von 0,30 bis 0,40 % des BSP angeregt.

Tabelle 3

Auswirkungen einer eingeschränkten Erweiterung des Korrekturmechanismus auf die Haushaltssalden

Projektionen für 1999; VK-Korrektur-Saldo⁽¹⁾ (Zahlenangaben in Mio. Euro und in % des BSP)

	VK-Korrektur-Saldo (vor Anwendung der Korrektur)		Für einen Ausgleich in Frage kommende Mitgliedst.	Ausgleichsbetrag	Finanzierung	Umverteilungseffekt insgesamt (4) + (5)	Neuer Haushaltssaldo	
	Mio. Euro	% des BSP	Schwelle: 0,3% des BSP	Koeffizient 0,66	BSP-Anteil	Gewinne/Verluste aufgrund des Mechanismus	Mio. Euro (1) + (6)	% des BSP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
B	2 131,7	0,92	0,0	0,0	- 210,8	- 210,8	1 920,9	0,82
DK	188,8	0,12	0,0	0,0	- 139,9	- 139,9	48,9	0,03
D	-9 804,8	-0,50	-3 903,8	2 576,5	- 907,9	1 668,6	-8 136,2	-0,41
GR	5 221,0	4,71	0,0	0,0	- 100,3	- 100,3	5 120,7	4,62
E	8 006,8	1,55	0,0	0,0	- 468,5	- 468,5	7 538,3	1,46
F	- 516,8	-0,04	0,0	0,0	-1 196,7	-1 196,7	-1 713,5	-0,13
IRL	2 570,4	4,08	0,0	0,0	- 57,0	- 57,0	2 513,4	3,99
I	- 649,5	-0,06	0,0	0,0	- 982,7	- 982,7	-1 632,1	-0,15
L	717,8	4,33	0,0	0,0	- 15,0	- 15,0	702,9	4,24
NL	-1 342,0	-0,38	- 284,2	187,6	- 310,2	- 122,6	-1 464,7	-0,42
A	- 770,2	-0,39	- 182,2	120,2	- 174,3	- 54,0	- 824,3	-0,42
P	3 173,1	3,24	0,0	0,0	- 88,7	- 88,7	3 084,5	3,15
FIN	- 124,9	-0,11	0,0	0,0	- 101,5	- 101,5	- 226,4	-0,20
S	-1 001,6	-0,47	- 359,6	237,4	- 187,0	50,4	- 951,2	-0,44
VK	-7 799,8	-0,58	-3 798,3	2 506,9	- 688,2	1 818,7	-5 981,1	-0,45
GESAMT	0,0	0,00	-8 528,1	5 628,5	-5 628,5	0,0	0,0	0,00

(1) Siehe Fußnote (1) zu Tabelle 1

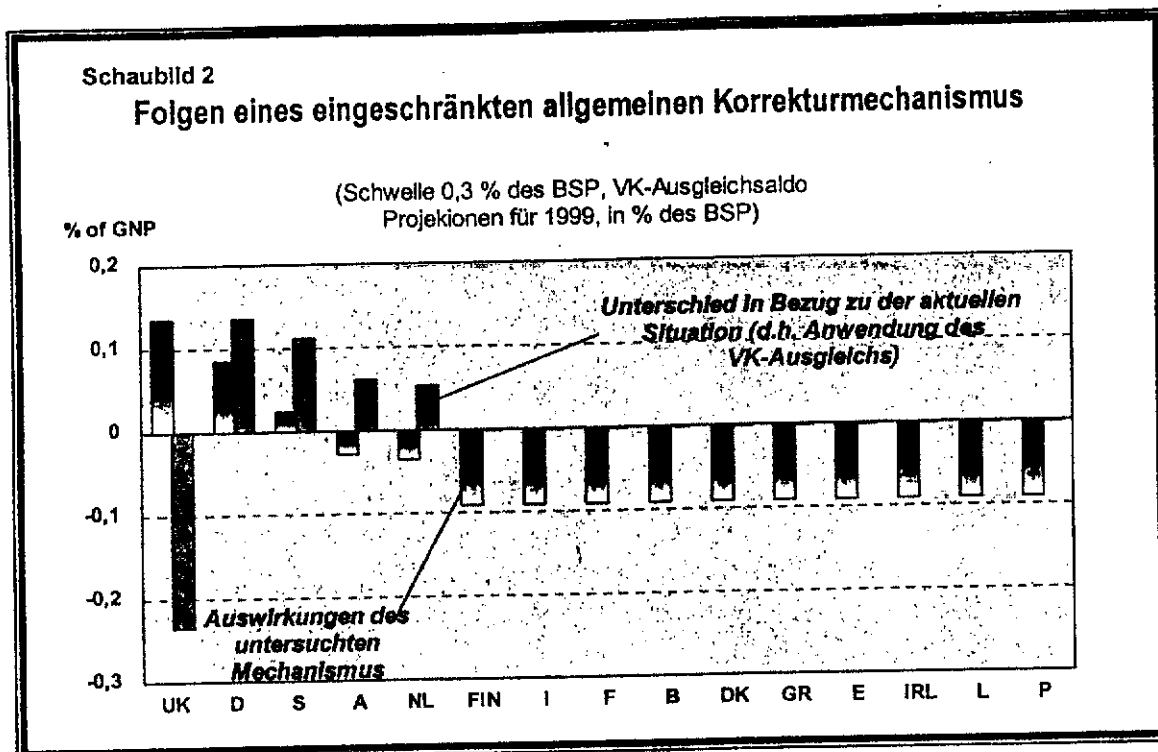
Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse einer Simulation der Anwendung dieses begrenzt erweiterten Korrekturmechanismus für 1999. Die Nettohaushaltsslast wird wie bei der VK-Korrektur berechnet; hierauf werden ein Schwellenwert von 0,30 % des BSP und ein Ausgleichskoeffizient

von 0,66 angewandt. Die wesentlichen Auswirkungen des Mechanismus - ausgedrückt zum einen als Umverteilungseffekt und zum anderen als Unterschied zum derzeitigen System - sind in Tabelle 4 dargestellt.

Die Ergebnisse der Simulation lassen erkennen, daß bei einem beschränkt erweiterten Korrekturmechanismus deutlich weniger Haushaltsmittel umverteilt werden. So kämen nur drei Mitgliedstaaten (nämlich Deutschland, Schweden und das Vereinigte Königreich) in den Genuß eines solchen Systems, da im Falle der Niederlande und Österreichs die Vorteile, die ihnen aus einer Korrektur ihrer Haushaltssalden erwachsen würden, geringer wären als ihre Finanzierungsbeiträge zum System. Insgesamt hätten die zur Finanzierung der gewährten Ausgleichsbeträge herangezogenen zwölf Mitgliedstaaten 3,5 Mrd. Euro zu zahlen, d.h. 0,2 Mrd. Euro weniger als zur Finanzierung des derzeitigen VK-Korrekturmechanismus. Das Vereinigte Königreich hingegen würde bei diesem System 3,1 Mrd. Euro einbüßen. Dieser Betrag würde auf die vorgenannten zwölf Mitgliedstaaten (0,2 Mrd. Euro), Schweden (0,2 Mrd. Euro) und Deutschland (2,7 Mrd. Euro) umgelegt.

Tabelle 4 Auswirkungen eines eingeschränkt erweiterten Korrekturmechanismus auf die Haushaltssalden: Wesentliche Konsequenzen (Zahlenangaben für 1999 in Mio. Euro und in % des BSP)				
	"VK-Korrektur"-Saldo			
	Umverteilungseffekt des Mechanismus		Unterschied zum derzeitigen System	
	Mio. Euro	% des BSP	Mio. Euro	% des BSP
B	- 210.8	- 0.091	- 5.6	- 0.002
DK	- 139.9	- 0.091	- 3.7	- 0.002
D	1 668.6	0.085	2 676.4	0.136
GR	- 100.3	- 0.091	- 2.6	- 0.002
E	- 468.5	- 0.091	- 12.4	- 0.002
F	- 1 196.7	- 0.091	- 31.6	- 0.002
IRL	- 57.0	- 0.091	- 1.5	- 0.002
I	- 982.7	- 0.091	- 25.9	- 0.002
L	- 15.0	- 0.091	- 0.4	- 0.002
NL	- 122.6	- 0.035	188.0	0.053
A	- 54.0	- 0.028	118.7	0.061
P	- 88.7	- 0.091	- 2.3	- 0.002
FIN	- 101.5	- 0.091	- 2.7	- 0.002
S	50.4	0.024	239.0	0.112
V	1 818.7	0.136	- 3 133.4	- 0.235
Der Korrekturmechanismus umfaßt folgende Parameter: Schwellenwert = -0.30% des BSP; Ausgleichskoeffizient = 0.66; die Definitionen des "VK-Korrektur"-Saldo's ist dem Anhang 3 zu entnehmen.				

Die Zahlenangaben der Tabelle 4 werden in Schaubild 2 graphisch dargestellt. Der schattierte Bereich entspricht den Unterschieden der Haushaltssalden der Mitgliedstaaten, je nachdem, ob nach dem bisherigen System, das die Finanzierung des VK-Ausgleich mit einbezieht, oder nach dem eingeschränkt erweiterten neuen System verfahren wird. Auch hier werden die Mitgliedstaaten wieder in der Rangfolge von der größten wertmäßigen Verbesserung des



Haushaltssaldos bis zur größten Verschlechterung aufgeführt. Die Veränderung der Haushaltssalden ist identisch für alle Mitgliedstaaten, die zwar zur Finanzierung des Mechanismus beitragen, selbst jedoch nicht für einen Ausgleich in Betracht kommen. Es wird von einer projizierten Verschlechterung um etwa 0,002 % ihres BSP im Jahr 1999 ausgegangen.

Deutlich negativer sind die Auswirkungen für das Vereinigte Königreich. Nach dem uneingeschränkten neuen Mechanismus würde der ihm zustehende Korrekturbetrag in gleicher Weise wie beim bisherigen System berechnet, so daß dem VK Nachteile lediglich aus seinem Beitrag zur Finanzierung der den anderen Mitgliedstaaten gewährten Rabatte entstünden. Nach dem hier erörterten, eingeschränkt erweiterten System hingegen würde ihm ein Ausgleich nur für den 0,30% seines BSP überschreitenden Teil seines negativen Haushaltssaldos gewährt. Dies hätte zur Folge, daß sich die das Vereinigte Königreich belastenden Haushaltsungleichgewichte, gemessen am "VK-Korrektur"-Saldo, 1999 um rund 0,24 % des BSP verschlimmern würden.

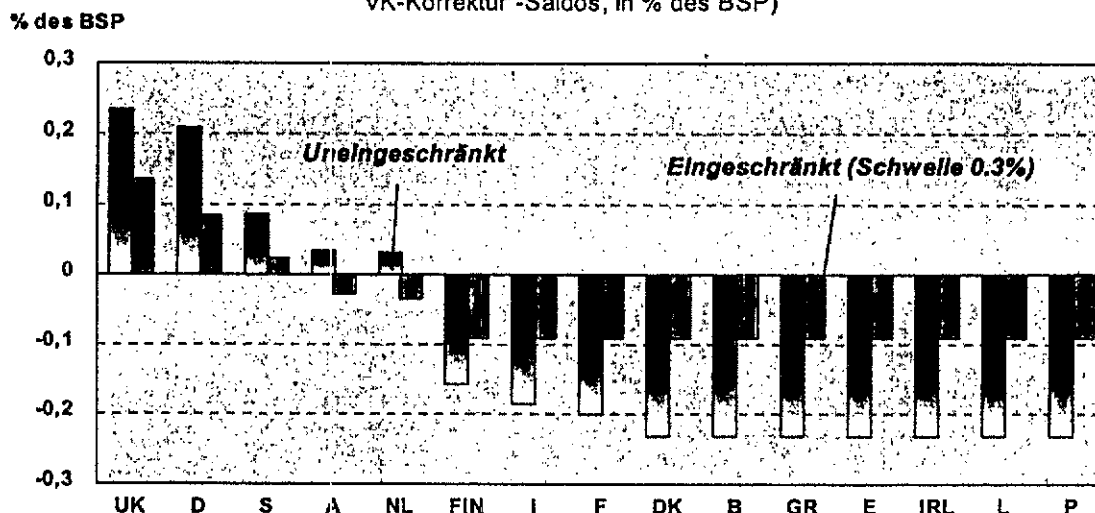
5. GRAPHISCHE DARSTELLUNG DER ERGEBNISSE

Mechanismen zur Korrektur von Haushaltsungleichgewichten wie der derzeit zugunsten des Vereinigten Königreichs praktizierte sind nicht perfekt und können, da sie auf der Einnahmenseite des Haushaltsplans ansetzen, auch nicht auf die eigentliche Quelle der Ungleichgewichte, nämlich die Haushaltsausgaben, einwirken. Sie beinhalten nicht nur konzeptuelle und praktische Probleme, sondern erfordern überdies eine anerkannte Definition des Begriffs des Haushaltsungleichgewichts. All diese Mängel haben Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden jedoch nicht davon abgehalten, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wie übermäßigen Haushaltsungleichgewichten abgeholfen werden könnte.

Schaubild 3

Verteilungseffekte der zwei Korrekturmechanismen

(Projektionen für 1999, Haushaltssalden nach dem Konzept des "VK-Korrektur"-Saldos, in % des BSP)

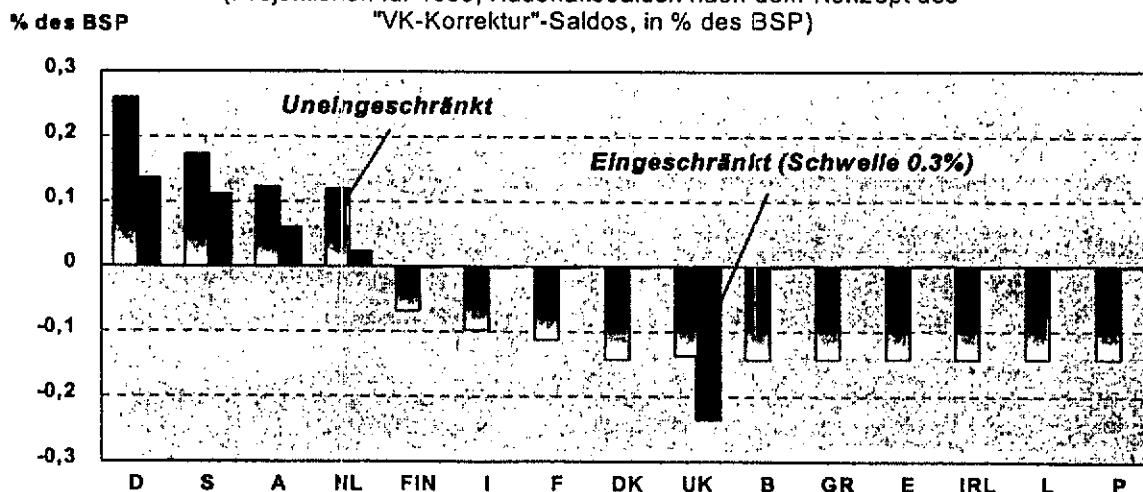


In diesem Anhang wurden zwei verschiedene Varianten eines Korrekturmechanismus untersucht: ein generell anwendbarer Mechanismus und eine eingeschränkte Form dieses allgemeinen Systems. Dabei steht fest, daß der derzeitige, auf das VK beschränkte Korrekturmechanismus angesichts seiner Kompliziertheit und mangelnden Transparenz keinesfalls einfach in dieser Form auf alle anderen Mitgliedstaaten ausgedehnt werden kann, da

Schaubild 4

Durch den bei den untersuchten Korrekturmechanismen bewirkte Veränderung der Haushaltssalden im Verhältnis zum derzeitigen System

(Projektionen für 1999, Haushaltssalden nach dem Konzept des "VK-Korrektur"-Saldos, in % des BSP)



dies die Überschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit des EU-Haushaltsgeschehens noch mehr beeinträchtigen würde.

Die Anwendung des derzeit geltenden Mechanismus auf alle Mitgliedstaaten mit negativen Haushaltssalden, oder auch nur seine Ausdehnung auf die vier Mitgliedstaaten, die einen entsprechenden Antrag gestellt haben, würde eine unmittelbare Erhöhung der zu zahlenden Korrekturbeträge um rund 50% im Vergleich zum derzeitigen, nur dem VK zugute kommenden System nach sich ziehen. Bei einem eingeschränkten Mechanismus wäre zwar ein weniger umfangreicher Mittelbetrag umzulegen.

Die Ergebnisse der verschiedenen Simulationen sind in den Schaubildern 3 und 4 graphisch dargestellt. Schaubild 3 zeigt den Umverteilungseffekt eines allgemeinen, uneingeschränkt anwendbaren Korrekturmechanismus (dies entspricht den Säulen in den Schaubildern 1 und 2); in Schaubild 4 werden die Veränderungen verglichen, die jede der beiden vorgeschlagenen Systemvarianten gegenüber derzeitigen Situation bewirken würde (schattierte Bereiche der Schaubilder 1 und 3). Jede Einschränkung würde das Volumen der umzuverteilenden Mittel und damit die Zahl der Mitgliedstaaten, die in den Genuß dieser schwindenden Ressourcen kommen können, reduzieren.



Progression der Haushaltsbeiträge

1. EINLEITUNG

Am 1. Juli 1998 richteten der spanische Wirtschaftsminister und zweite stellvertretende Ministerpräsident Rodrigo Rato und der spanische Außenminister Abel Matutes ein gemeinsames Schreiben an den Präsidenten der Kommission, in dem sie die Einführung einer progressiven neuen Einnahmequelle vorschlugen und die Kommission ersuchten, diesen Vorschlag im Rahmen des Eigenmittelberichts zu prüfen. Die spanische Delegation wiederholte den Vorschlag auf der Tagung des Ecofin-Rates am 6. Juli mit Unterstützung Portugals und Griechenlands. Einige Tage später teilten die portugiesischen und die spanischen Behörden Präsident Santer ebenfalls mit, daß sie den spanischen Vorschlag unterstützten.

Wie im Falle des Vorschlags der Finanzminister (Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens), die verlangen, daß der in Fontainebleau vereinbarte Ausgleich auch ihren Ländern gewährt wird, schlagen die spanischen Behörden nicht eine spezifische Vorgehensweise vor, sondern geben mehrere Möglichkeiten an, wie die Beitragsprogression erreicht werden könnte, wobei in allen Fällen die BSP-Einnahme zugrunde gelegt wird.

Die spanischen Behörden stützen sich bei ihrer Initiative auf das Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, in dem die Hohen Vertragsparteien *"...ihre Absicht erklären, der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der Eigenmittel stärker Rechnung zu tragen und zu prüfen, wie für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressive Elemente im derzeitigen System der Eigenmittel korrigiert werden können."*

Die Minister Matutes und Rato erkennen an, daß die Einführung der BSP-Einnahme zu einer merklichen Verbesserung der bestehenden Situation geführt hat, bedauern jedoch, daß die für das bisherige System kennzeichnende Proportionalität von Beiträgen zu Einkommen der Beitragskapazität der Mitgliedstaaten nicht genügend Rechnung trägt. Den Ministern zufolge sollte ein gerechtes Beitragssystem, wie die Steuersysteme aller Mitgliedstaaten, auf dem Grundsatz der Progression aufbauen. Ihres Erachtens beinhalte die Integrationsstufe, die die Europäische Union mit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags erreicht hat, eindeutig die Überleitung zu einem Finanzierungssystem auf der Grundlage von *"Gerechtigkeit und Progression"*.

In diesem Anhang, der - einschließlich Einleitung - fünf Abschnitte umfaßt, werden der Vorschlag und seine Auswirkungen untersucht. In Abschnitt 2 wird der Vorschlag vorgestellt; Abschnitt 3 enthält einen kurzen Überblick über die Geschichte des Progressionskonzepts; in Abschnitt 4 wird die Progression in Verbindung mit dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt geprüft; Abschnitt 5 schließlich enthält abschließende Bemerkungen.

2. DER VORSCHLAG FÜR BEITRAGSPROGRESSION UND SEINE AUSWIRKUNGEN

Spanien schlägt vor, die Progression durch Anwendung von "Modulationskoeffizienten" (die den „relativen Wohlstand“ und den „relativen Reichtum“ reflektieren) auf die derzeitigen BSP-Grundlagen zu erreichen, um auf diese Weise neue BSP-Grundlagen für die Berechnung der BSP-Beiträge zu ermitteln. Über die Art der anzuwendenden "Modulationskoeffizienten" werden keine genauen Angaben gemacht, es heißt lediglich, daß der "relative Wohlstand" anhand des Pro-Kopf-BSP in ECU zu messen ist.

Vorgeschlagen wird zur Erreichung der Progression eine grundlegende Anpassung, wobei zu wählen ist zwischen

- A) Heranziehung eines Pro-Kopf-BSP-Index in ECU als Koeffizient für die Festlegung der neuen BSP-Grundlagen (bei EU= 100 war dies 1996 124,9% für Deutschland, 64,5% für Spanien, 85,8% für das VK, 114,2% für Frankreich, usw.).
- B) Anwendung des Berichtigungskoeffizienten nur auf einen Teil der BSP-Grundlagen (z.B. 50 %), wobei der Rest unverändert bleibt. In diesem Fall würde die BSP-Einnahme aufgespalten in eine proportionale und eine progressive Komponente mit jeweils einem einheitlichen Beitragssatz.
- C) Gruppierung der Länder anhand ihres Pro-Kopf-BPS und Anwendung derselben Koeffizienten für alle Länder derselben Gruppe; darüber, welche Art von Koeffizienten anzuwenden und wie diese zu berechnen sind, werden keine Angaben mitgeteilt.

Schließlich wird vorgeschlagen, die bisherige MwSt.-Einnahme durch diese geänderte BSP-Einnahme zu ersetzen. Der Vorschlag läuft hinaus auf eine Ablösung der derzeitigen BSP-Schlüssel durch Schlüssel, die günstiger für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten sind, und auf eine Anwendung der neuen Schlüssel auf entweder weniger als 40 % der Beiträge zum EU-Haushalt¹ (Version B) oder auf rund 40 % davon (Version A und möglicherweise C) oder sogar auf mehr als 80 % der Gesamtsumme für den Fall, daß die MwSt.-Einnahme abgelöst wird.

Was die Lastenumverteilung betrifft, würden die Länder, deren Pro-Kopf-BSP in ECU über (unter) dem Durchschnitt liegt, mehr (weniger) zahlen als bei der gegenwärtigen Regelung, weil die BSP-Grundlage der Mitgliedstaaten mit einem über(unter)durchschnittlich hohen BSP dem Vorschlag zufolge erhöht (verringert) würde.

In jedem Falle würden Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Schweden einen erheblich höheren Beitrag leisten müssen als bisher. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse (in Mio. ECU und in % der Gesamtbeiträge) für den Fall, daß der Vorschlag, die BSP-Grundlagen nach Maßgabe des Pro-Kopf-BSP-

¹ was dem derzeitigen Anteil der BSP-Einnahme am EU-Haushalt entspricht.

Index in ECU auf die Zahlen von 1996 und 1997 anzuwenden (Option A), angenommen wird. Danach hätten 1997 Belgien 70 Mio. ECU, Dänemark 180 Mio. ECU, Deutschland 1.043 Mio. ECU, Frankreich 260 Mio. ECU, Luxemburg 48 Mio. ECU, die Niederlande 45 Mio. ECU, Österreich 102 Mio. ECU und Schweden 70 Mio. ECU mehr zu zahlen. Der Beitrag würde sich für Griechenland um 204 Mio. ECU, für Frankreich um 803 Mio. ECU, für Irland um 45 Mio. ECU, für Italien um 465 Mio. ECU, für Portugal um 200 Mio. ECU und für das VK um 100 Mio. ECU verringern. Der Beitrag Finnlands bliebe mehr oder weniger unverändert.

Tabelle 1 Änderungen der einzelstaatlichen Beiträge im bisherigen System Anwendung des Vorschlags auf die Gesamtsumme der BSP-Einnahmen (Anpassung der BSP-Grundlagen unter Heranziehung des in ECU ausgedrückten Pro-Kopf-BSP-Index, in Mio. ECU und in Prozent der Gesamtbeiträge)				
	1996		1997	
	Mio. ECU	%	Mio. ECU	%
B	75.9	2.7	70.0	2.3
DK	134.9	9.6	178.6	11.6
D	1105.6	5.2	1043.4	4.8
GR	-155.4	-13.8	-204.1	-17.1
E	-551.1	-11.9	-803.9	-14.8
F	311.0	2.5	259.1	1.9
IRL	-45.4	-6.5	-45.4	-6.4
I	-404.0	-4.4	-466.4	-5.3
L	38.2	23.5	47.9	27.7
NL	55.3	1.2	44.5	0.9
A	102.3	5.4	102.0	4.8
P	-152.2	-17.6	-199.3	-18.2
FIN	-6.7	-0.7	1.3	0.1
S	67.9	3.4	71.1	3.0
VK	-576.2	-6.8	-98.9	-1.1
Insgesamt	0.0		0.0	
⁽¹⁾ Die technischen Modalitäten des Vorschlags führen in diesen Ländern zu einem leichten Vorteil aus dem progressiven Mechanismus, auch wenn ihr BSP-Index leicht über 100 liegt (siehe Teil 4 dieses Anhangs).				

Im Falle der Option B wären die Ergebnisse die gleichen wie im Falle der Option A, jedoch gestaffelt im Verhältnis zu dem Teil der BSP-Grundlage, auf den die "Modulationskoeffizienten" angewandt würden.

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse für den Fall, daß die gleiche Anpassung der BSP-Grundlage nach Wegfall der MwSt.-Einnahme vorgenommen wird. In diesem Fall führt die Ablösung der MwSt.-Einnahme durch die progressive BSP-Einnahme zu größeren Differenzen als die vorhergehende Simulation und auch als das bisherige System. Die dritte Option schließlich läßt sich nicht simulieren, weil die "Modulationskoeffizienten" für jede Gruppe von Mitgliedstaaten genau festgelegt werden müßten. Doch dürfte feststehen, daß die Simulation bei plausiblen Werten zu quantitativen Ergebnissen

führen würde, die von den in Tabelle 1 und in Tabelle 2 angegebenen nicht nennenswert abweichen.

Die Auswirkungen des Beitragsvorschlags stimmen mit den Prognosen überein. Gleichwohl kann die Tatsache, daß es im Falle progressiver Beiträge zu einer erheblichen Verlagerung der Finanzierungslast zugunsten der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten käme, nicht dem Vorschlag angelastet werden, da eben diese Umverteilung damit bezweckt wird. Der Vorschlag sollte zunächst vor allem daraufhin geprüft werden, ob er mit den wirtschaftstheoretischen Vorhersagen sowie mit der Praxis, Progression innerhalb der EU über ausgabenwirksame Maßnahmen zu erreichen, in Einklang steht.

Tabelle 2 Änderungen der einzelstaatlichen Beiträge im derzeitigen System Anwendung des Vorschlags auf die BSP-Einnahme nach Wegfall der MwSt.-Einnahme (Anpassung der BSP-Grundlagen unter Heranziehung des in ECU ausgedrückten Pro-Kopf-BSP-Index, in Mio. ECU und in Prozent der Gesamtbeiträge)				
	1996		1997	
	Mio. ECU	%	Mio. ECU	%
B	310.4	10.9	303.0	9.8
DK	450.5	32.2	493.7	32.1
D	2 034.4	9.6	1 396.0	6.5
GR	-445.2	-39.7	-471.3	-39.4
E	-1 396.9	-30.2	-1 758.9	-32.4
F	821.9	6.53	504.3	3.8
IRL	-137.3	-19.5	-117.6	-16.5
I	-234.5	-2.57	11.8	0.1
L	89.4	55.0	98.6	56.9
NL	128.6	2.8	115.3	2.3
A	263.8	13.9	184.9	8.6
P	-432.9	-49.9	-475.5	-43.4
FIN	35.3	3.6	39.5	3.7
S	323.7	16.1	259.8	11
VK	-1 811.2	-21.3	-583.8	-6.3
Insgesamt	0.0		0.0	

Diese Fragen werden in den folgenden beiden Abschnitten untersucht. Abschnitt 3 behandelt die Einführung der Progression bei den persönlichen Steuern, Abschnitt 4 die Übertragung des Progressionskonzepts bei den persönlichen Steuern auf die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt, Abschnitt 5 enthält abschließende Bemerkungen.

3. KURZER ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRESSIONSKONZEPT BEI DEN PERSÖNLICHEN STEUERN

Der Begriff der Steuerprogression ist in der Literatur über die optimale Besteuerung ein bekannter Begriff. Er ist eng verknüpft mit dem Begriff der Steuergerechtigkeit. Bei der Diskussion um die Steuergerechtigkeit stehen zwei Theorien im Vordergrund: das Äquivalenzprinzip (die Höhe der Steuer bemisst sich nach den vom Gemeinwesen empfangenen Leistungen) und das Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit oder die Opfertheorie (die Höhe der Steuer richtet sich nach den jeweiligen Mitteln des Individuums)². Nach Adam Smith ist ein wünschenswertes Merkmal des Steuersystems eine gewisse Progression (insbesondere bei Kapitalerträgen). Diese Auffassung wird jedoch von den Anhängern des Äquivalenzprinzips nicht uneingeschränkt geteilt.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip geht auf John Stuart Mill³ und seine "equality of sacrifice"-Theorie zurück. Mill, der über die abschreckende Wirkung der progressiven Besteuerung besorgt war, plädierte für eine proportionale Einkommensbesteuerung. Mill löste damit die mittlerweile seit 50 Jahren andauernde Diskussion zwischen Anhängern des *gleichen absoluten Opfers* und Anhängern des *gleichen marginalen Opfers* aus, von denen die einen eine proportionale, die anderen eine progressive Besteuerung fordern.

Sowohl im Falle des Äquivalenzprinzips als auch im Falle des Leistungsfähigkeitsprinzips bedarf es eines Index, um die Ungleichheit der Steuerzahler zu definieren. Seit Adam Smith erfolgte die Besteuerung traditionell auf der Grundlage des Einkommens und des Vermögens (wobei letzteres höher besteuert werde), doch eine alle Einkünfte erfassende Einkommensteuer, wie sie heute in den meisten Mitgliedstaaten üblich ist⁴, wurde erst in diesem Jahrhundert eingeführt. Gleichwohl plädierten seit Adam Smith mehrere Wissenschaftstheoretiker für eine Besteuerung nach Maßgabe des Konsums.

² Überraschenderweise plädiert Adam Smith, der Vater der *Laissez-faire*-Lehre, für eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (in unserem Falle: der Beitragskapazität), die er jedoch durch ein Äquivalenzelement abschwächt. Erwähnenswert ist auch, welche Bedeutung er der Proportionalität beimisst. Seine erste "Maxime" (*The Wealth of Nations*, G.P. Putnam's Sons, New York, 1904, Vol. II, S. 310) lautet wie folgt: "The subject of every State ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible in *proportion to their respective abilities*; that is in *proportion to the revenue* which they respectively enjoy under the protection of the state. The expense of the Government to the individuals of a great nation, is like the expense of management to the joint tenants of a great estate, who are all obliged to contribute in proportion to their respective interests in the estate. In the observation or neglect of this maxim consists what is called equality or inequality of taxation" (*Kursivschrift nachträglich hinzugefügt*). Die Frage, ob er dem Äquivalenzprinzip oder dem Leistungsfähigkeitsprinzip den Vorzug gibt, ist schwer zu beantworten.

³ siehe John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, Collier and son, New York, 1900.

⁴ Die skandinavischen Länder, die sich für die sogenannte duale Einkommensteuer entschieden haben, bilden eine bemerkenswerte Ausnahme. Nach diesem System werden allein aus Gründen der Wirksamkeit (Arbeit ist weniger mobil als Kapital) Einkünfte aus Arbeit höher besteuert als Kapitalertrag. Zur Diskussion über die duale Einkommensteuer siehe S. Cnossen (1998): "Taxing Capital Income in the European Union, the Case for Adopting the Dual Income Tax", vorgestellt auf der vom österreichischen Finanzministerium in Zusammenarbeit mit dem österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung organisierten Konferenz zum Thema "Steuerwettbewerb und Koordinierung der Steuerpolitik in der Europäischen Union", Wien, 13. und 14. Juli.

Mirrlees' (1971) vertiefte diese Analyse weiter⁵. Im Interesse der vertikalen Steuergerechtigkeit sieht er eine Restriktion vor, damit die Staffelung der Bruttoeinkommen nicht von der der Nettoeinkommen abweichen kann. Die Regierung entscheidet sich für die Steuertabelle, bei der die Sozialleistungen nach Maßgabe einer exogenen Größe, der Staatseinnahmen, und der besagten Restriktion maximiert werden. Mirrlees gelangt zu folgendem Schluß:

- *Erstens*: Wünschenswert ist eine annähernd lineare Einkommensbesteuerung mit allen dadurch bedingten administrativen Vorteilen⁶. Das bedeutet, daß alle Individuen *proportional besteuert* werden, was der wünschenswerten Steuerprogression nicht zuwiderläuft. Die Progression soll an den durchschnittlichen Steuersatz anknüpfen und ist dann solange gewährleistet, wie der Grenzsteuersatz höher ist als der Durchschnittsteuersatz. Allerdings liegt auf der Hand, daß wenige Argumente für eine starke Steuerprogression in Form eines steil ansteigenden Grenzsteuersatzes sprechen⁷⁻⁸.
- *Zweitens*: Die Einkommensteuer ist zur Verringerung von Ungleichheiten weit weniger geeignet, als oft angenommen wurde⁹.
- *Drittens*: Da die Grenzsteuersätze ziemlich niedrig sind, ist von der Progression nur begrenzt Gebrauch zu machen¹⁰.

Die These, daß der relative Wohlstand (der Individuen) bei der Bemessung der Steuerlast berücksichtigt werden muß, wird daher bestätigt, und auch wenn die Progression akzeptiert wird, so ist doch ihr „optimales“ Ausmaß geringer als ursprünglich angenommen.

Die Entwicklung der meisten europäischen Steuersysteme seit Beginn der 70er Jahre scheint nahezulegen, daß Mirrlees' Thesen wohl verstanden und in der staatlichen Wirtschaftspolitik weitgehend berücksichtigt werden. Die Grenzsätze der persönlichen Steuern sind in ganz Europa drastisch gesenkt worden, während die Steuerbemessungsgrundlage gleichzeitig verbreitert wurde. Die Einkommensumverteilung wird durch ausgabenwirksame Maßnahmen erreicht.

⁵ Siehe J. A. Mirrlees (1971): "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, vol. 38, S. 175-208.

⁶ Mirrlees (1971): op. cit., S. 208.

⁷ Mirrlees (1971): Rechnerisch wurde dreierlei festgestellt: 1) Der Grenzsteuersatz liegt immer zwischen Null und Eins; 2) Beim höchsten Einkommen beträgt der Grenzsteuersatz Null; 3) Für Erwerbstätige mit dem niedrigsten Einkommen beträgt der Grenzsteuersatz Null. Zur ausführlichen Diskussion über die optimale nichtlineare Besteuerung siehe N. Stern (1984): "Optimum Taxation and Tax Policy", *IMF Staff Papers*, Vol. 31, no.2, June.

⁸ M. Tuomala ("On the Optimal Income Taxation, Some Further Numerical Results" *Journal of Public Economics* 23, 1984) hat nachgewiesen, daß von Nullbesteuerung bei "Top"-Einkommen nur ein verschwindend kleiner Teil von Individuen betroffen ist (viel weniger als das letzte Zentil). Andere interessante Rechenergebnisse siehe auch M. Tuomala (1990): *Optimal Income Tax and Redistribution*, Clarendon Press, Oxford.

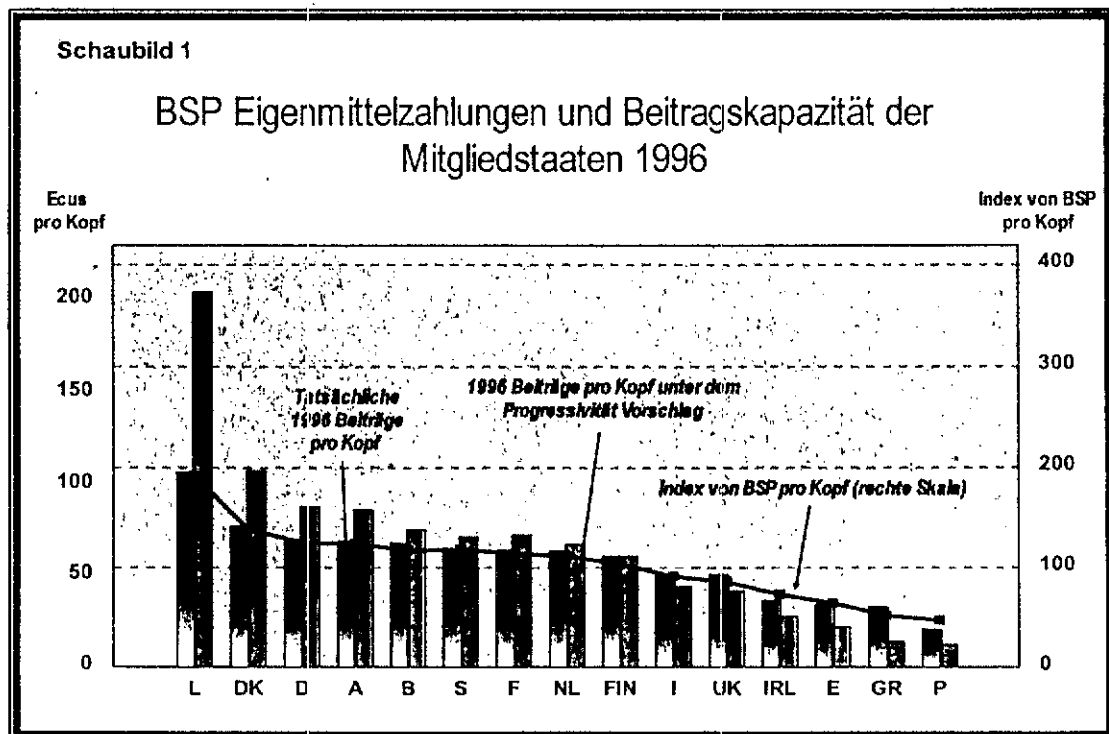
⁹ Mirrlees (1971): op. cit., S. 208.

¹⁰ Mirrlees selbst war überrascht über dieses Ergebnis: "Ich muß gestehen, daß ich erwartet hatte, die rigorose Analyse der Einkommensbesteuerung nach dem Nützlichkeitsprinzip würde Argumente für hohe Steuersätze liefern. Dies ist nicht der Fall"; Mirrlees (1971): op. cit., S. 207

Allgemein gilt der Grundsatz: je unelastischer das Arbeitsangebot, desto höher kann die Arbeit besteuert werden, aber bei elastischem Arbeitsangebot geht von einer progressiven Einkommensbesteuerung eine stark abschreckende Wirkung aus. Spätere Untersuchungen haben die Richtigkeit der Mirrlees'schen Thesen bestätigt.

4. BEITRAGSPROGRESSION IN BEZUG AUF DIE MITGLIEDSTAATEN UND WIRTSCHAFTLICHER UND SOZIALER ZUSAMMENHALT

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Steuerzahler nicht Individuen, sondern die Mitgliedstaaten sind. Die Theorie der optimalen Besteuerung läßt sich nicht von Individuen auf Staaten übertragen, vor allem weil sich das Problem der Aggregation personenbezogener Größen stellt. Zudem ist sogar zweifelhaft, ob eine Anwendung der für die individuelle Besteuerung geltenden Grundsätze auf Ebene der Nationalstaaten überhaupt sinnvoll wäre.



Innerhalb der EU sind bereits Maßnahmen eingeleitet worden, um im Einklang mit dem Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt die regressiven Elemente des Eigenmittelsystems zu reduzieren.

In dem Protokoll heißt es wie folgt: "Die Hohen Vertragsparteien - ANGESICHTS des Vorschlags, dem *relativen Wohlstand* der Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der eigenen Mittel stärker Rechnung zu tragen ... ERKLÄREN ihre Absicht, der *Beitragskapazität* der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der Eigenmittel stärker Rechnung zu tragen und zu prüfen, wie *für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressiv Elemente* im derzeitigen System der Eigenmittel *korrigiert werden können*" (Kursivdruck hinzugefügt, Großbuchstaben im Original).

Damit stellen die Vertragsparteien in dem Protokoll fest, daß der geeignete Weg, *dem relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der eigenen Mittel stärker Rechnung zu tragen*, darin besteht, ihre *Beitragskapazität* zu prüfen und *für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressive Elemente zu korrigieren*.

Der Eigenmittelbeschluß vom 31. Oktober 1994, mit dem die Absichtserklärung im Protokoll Nr. 15 in Recht umgesetzt wurde, hat tatsächlich der Beitragskapazität der Mitgliedstaaten stärker Rechnung getragen: der maximale MwSt.-Satz wird schrittweise gesenkt (und damit das Gewicht der BSP-Einnahme erhöht), und für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten werden die regressiven Elemente dadurch korrigiert, daß der maximale MwSt.-Anteil für die kohäsionsbegünstigten Mitgliedstaaten auf 50 % ihres BSP reduziert wird. Beide Maßnahmen stellen darauf ab, die Beiträge der Mitgliedstaaten proportional zu ihrem BSP zu bemessen.

Wie Schaubild 1 zeigt, garantiert die Beitragsbemessung nach Maßgabe des BSP der Mitgliedstaaten gleichzeitig die Proportionalität zu den Pro-Kopf-BSP-Beiträgen. Die Ablösung der proportionalen BSP-Einnahme durch eine progressive Einnahme würde bedeuten, daß sich die Zahlungen um den Durchschnitt herum bewegen bei höherer Belastung für die, die über, und niedrigerer Belastung für die, die unter dem Durchschnitt liegen. Dadurch stellen sich mehrere Probleme technischer und konzeptueller Natur.

- Progression wird in der Regel dadurch erreicht, daß die für Individuen geltenden Steuersätze gestaffelt werden, aber nicht durch Verbreiterung oder Einengung der Steuerbemessungsgrundlage. Denn es gilt, eine Verletzung des Prinzips der horizontalen Gerechtigkeit zu vermeiden und das Prinzip der *Unveränderlichkeit der Grundlagen* zu implementieren, das vertikale Gerechtigkeit garantiert. Der spanische Vorschlag, als Progressionskoeffizienten, der auf die BSP-Anteile anzuwenden ist, das Pro-Kopf-BSP in ECU heranzuziehen, läuft jedoch darauf hinaus, daß die Progression durch Verbreiterung oder Einengung der Steuerbemessungsgrundlage der Individuen erreicht¹¹ wird, wobei der Satz (BSP-Abrufsatz) – zumindest bei einer Variante des Vorschlags – für alle gleich hoch bliebe. ***Eine Änderung der BSP-Grundlagen würde jedoch das Gesamteinkommensgefälle zwischen den Mitgliedstaaten künstlich vergrößern.*** Die Folge davon wäre, daß zwei Mitgliedstaaten mit derselben „tatsächlichen“ BSP-Grundlage unterschiedliche „fiktive“ Grundlagen hätten, ***was im Klartext bedeutet, daß die Beitragsbemessung nach Maßgabe der angepassten Grundlagen die horizontale Gerechtigkeit mindern würde.***
- Die entsprechende Anpassung der Bemessungsgrundlage ist nicht ohne andere, gewichtigere Auswirkungen. Da die für die neuen BSP-Grundlagen herangezogenen Maßstäbe BSP per capita sind, ist die gewichtete Summe der BSP-

¹¹ Wie wenn die Steuerbemessungsgrundlage der reichen (armen) Steuerpflichtigen auf Grund ihres Reichtums (ihrer Armut) mit einem Koeffizienten über 1 multipliziert würde, wodurch das Gefälle zwischen Steuerpflichtigen größer wäre, als es realiter ist. Nach unserem Erkenntnisstand sind in keinem Steuersystem nennenswerte Beispiele für eine derartige Einkommensbesteuerung zu finden.

Grundlage, die für die Erhebung der BSP-Eigeneinnahme herangezogen wird, nicht (außer rein zufällig) mit der ungewichteten Summe der ursprünglichen BSP-Summe identisch. Ferner ist es unvermeidbar, daß die angepaßte BSP-Grundlage größer ist als die ursprüngliche, da die reicheren Mitgliedstaaten unverändert die größeren bleiben. Z.B. wird die jetzige BSP-Grundlage für 1997 auf 70 702 Millionen Ecu geschätzt; die gewichtete Grundlage wäre 73 418 Millionen Ecu. Folglich ist, wenn der festgesetzte Betrag durch das BSP-Eigenmittel finanziert wird, der BSP-Abrufsatz niedriger als derzeit; 1997 betrug der Satz 0.403, er würde bei angepaßter Bemessungsgrundlage 0.385 betragen. Die Verringerung des BSP-Abrufsatzes würde dazu führen, daß die Mitgliedstaaten mit einem BSP-Index per capita von weniger als 100 (EU-Durchschnitt) geringere BSP-Beiträge aus zwei Gründen leisten müßten: erstens wegen der Verringerung der Bemessungsgrundlage infolge der Anpassung und zweitens wegen des geringeren Abrufsatzes. Hingegen würden die reicheren Mitgliedstaaten mit einem BSP per capita über 100 einen gewissen Ausgleich für ihre gestiegenen Zahlungsverpflichtungen über den geringeren BSP-Abrufsatz erhalten. Eine deutliche Schwierigkeit des Vorschlags liegt darin, daß die Mitgliedstaaten, die um den EU-Durchschnitt liegen, geringere BSP-Beiträge leisten würden als bisher, falls die Erweiterung der BSP-Bemessungsgrundlage über die Reduzierung des BSP-Abrufsatzes mehr als ausgeglichen würde. Dies würde für Finnland und das Vereinigte Königreich in den in Tabellen 1 und 2 gewählten Jahren zutreffen.

- Die Einführung progressiver Beiträge anstelle der im Verhältnis zum BSP bemessenen proportionalen Beiträge muß nicht unbedingt die Konvergenz und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stärken.
 - ◆ Ob progressive Haushaltsbeiträge der richtige Weg zur Erreichung wirtschaftlicher Konvergenz sind, ist fraglich. Solidaritäts- und konvergenzorientierte Politik in der EU vollzieht sich in Form gemeinsamer Anstrengungen um strukturelle Verbesserungen in den weniger wohlhabenden Regionen, nicht in Form einer Umverteilung von Geld. Im Rahmen dieser EU-Politik erhalten die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten direkte Hilfe dort, wo Entwicklungsrückstand und Konvergenzbedarf am größten sind. Durch die Strukturfonds und viele andere Politiken trägt die EU erheblich dazu bei, Infrastrukturen, allgemeine und berufliche Bildung sowie wissenschaftliche Forschung in den weniger wohlhabenden Regionen und Mitgliedstaaten zu verbessern. Diese Maßnahmen unterscheiden sich sowohl politisch als auch wirtschaftlich erheblich von einem Finanzausgleich der Art, wie er beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert wird, und der als politischen Hintergrund weit mehr Solidarität und Gemeinwesen erfordert, als dies bei der europäischen Integration der Fall ist.
 - ◆ Sollte die Solidarität in Form von Geldumverteilung praktiziert werden, und angenommen, daß derzeitiger Konsum und künftiger Konsum (Investitionen)

Normalgüter¹² sind, würde diese Hilfe mit Sicherheit teilweise zur Finanzierung des derzeitigen Konsums dienen. Durch eine Umverteilung auf der Ausgabenseite wird diese potentielle „Zweckentfremdung“ minimiert. Daher dürfte Politikfinanzierung besser als Geldumverteilung garantieren, daß Solidarität und reale Konvergenz konsequent und effizient angestrebt werden, und daß investiert anstatt konsumiert wird, wodurch wiederum die Pro-Kopf-Wachstumsraten ansteigen und die Entwicklungsrückstände abgebaut werden.

- ◆ Ceteris paribus kann Progression die Konvergenz fördern, wenn die verfügbar werdenden Mittel die bestehenden, ausgabenbasierten Konvergenzausgaben ergänzen. Gleichwohl ist denkbar, daß diejenigen Mitgliedstaaten, die bereits eine gewisse „Beitragsmüdigkeit“ signalisiert haben (Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden), eine weitere Verschlechterung ihrer Haushaltsposition nicht akzeptieren, sondern stattdessen eine entsprechende Verringerung der Ausgaben verlangen, damit das verfügbar werdende Geld über die Beitragsprogression den Empfängermitgliedstaaten zugute kommt. Unter diesen Umständen könnte sich zweifellos der Konvergenzprozeß verlangsamen, da ein Teil der verfügbar werdenden Mittel für den jeweiligen Konsum ausgegeben würde.
- Das bisherige System der ausgabenbasierten Progression ließe sich als *regelbasiertes System* definieren, bei dem die konvergenzorientierten Ausgaben an spezifischen Projekte und an bestimmte finanzielle Verfahren und Parameter „gebunden“ sind. Im Falle progressiver Beiträge würde in der Konvergenzpolitik ein diskretionäres Element eingeführt, das bei den Strukturausgaben bisher nicht existiert.

Wirtschaftstheoretischen Erkenntnissen zufolge führt eine diskretionäre Politik im Vergleich zu einer regelbasierten Politik zu weniger optimalen makroökonomischen Ergebnissen¹³. Obwohl diese Erkenntnis ursprünglich auf die Geld- und Kreditpolitik beschränkt war, hat sie allgemeinere Gültigkeit und läßt sich auch auf die hier untersuchten Fragen übertragen. Das Fehlen optimaler Ergebnisse rührt vor allem von der Kurzsichtigkeit der politischen Entscheidungsträger her wie auch von dem Druck, der in einer demokratischen Gesellschaft z.B. in Wahlzeiten entsteht; daher, daß unter diskretionären Bedingungen Politiker unter Umständen Ziele verfolgen, die die Ziele, welche die Maximierung der Sozialleistungen zum Gegenstand haben, ergänzen oder gar an ihre Stelle treten; und daher, daß Politiker sich sogar bei der Einschätzung der Wirtschaftslage und bei den entsprechenden

¹² Normalgüter sind Güter, deren Verbrauch mit steigendem Einkommen wächst. Das bedeutet, daß bei $0 < \alpha < 1$ im Falle eines Einkommensanstiegs ein Teil $\alpha \Delta x$ für das Gut X und die verbleibenden $(1-\alpha)\Delta x$ für das Gut Y ausgegeben wird.

¹³ Die Diskussion über die Alternative regelbasierte oder diskretionäre Wirtschaftspolitik, insbesondere Geldpolitik, wurde ausgelöst mit F. Kydland und E. Prescott (1977): "Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, June, S. 473-491; das Modell wurde weiter vertieft von R. Barro und D. Gordon (1983): "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model", *Journal of Political Economy*, August, S. 589-610. Inzwischen gibt es zu diesem Thema eine umfassende Literatur, siehe schließlich auch A. Alesina und L. Summers (1993): "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, no. 2, May.

politischen Entscheidungen systematisch irren können. Demgegenüber bedeutet ein regelbasiertes System, daß die künftige politische Entwicklung vorhersehbar und sicher ist und die Gefahr einer möglichen Kollision zwischen politischen Interessen und optimaler Politik minimiert wird. Überdies begünstigt ein regelbasiertes System die zeitliche Kontinuität der Politik, da es gewährleistet, daß die für einen bestimmten Zeitraum geplante optimale Politik nicht nach einiger Zeit zugunsten einer weniger optimalen Politik geändert wird.

Alle Maßnahmen zur Erreichung realer Konvergenz, die aus den Steuerzahlungen der europäischen Bürger finanziert werden, erfordern ein konsequentes Festhalten an den festgeschriebenen Politiken. Diese Kontinuität kann eine diskretionäre Ausgabenpolitik ebenso wenig garantieren wie eine diskretionäre Geld- oder Steuerpolitik.

- Ein wichtiger Bestandteil der ausgabenbasierten Progression, wie sie in der EU praktiziert wird, ist die *multilaterale Überwachung und Kontrolle* innerhalb eines Rahmens, in dem sich sowohl die begünstigten Mitgliedstaaten als auch die durch die Kommission vertretene EU über das Gemeinschaftliche Förderkonzept (GFK) und seine Implementierung geeinigt haben. Durch die Überwachungs- und Kontrollfunktion soll dieses Konzept unter anderem sicherstellen, daß die Konvergenzhilfen zweckgerecht verwendet werden. Den europäischen Steuerzahlern wird damit eine entsprechende Garantie geboten. Die Empfängermitgliedstaaten wiederum sind verpflichtet, das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, damit sie immer dann, wenn sich erweist, daß sie dazu am besten in der Lage sind, Projekte vorschlagen und die Angemessenheit der Konvergenzausgaben beurteilen können. Bei einer progressionsorientierten diskretionären Ausgabenpolitik würde diese Überwachungs- und Kontrollfunktion wegfallen.
- Ein letzter Punkt schließlich ist das Wesen der innerhalb der EU praktizierten Solidarität. Solidarität und reale Konvergenz haben eine horizontale Dimension. Sie werden angestrebt durch Transfers an die Regionen unabhängig davon, ob diese zu den mehr oder zu den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten gehören. Demgegenüber würden im Falle der Umsetzung des hier geprüften Vorschlags Solidarität und Konvergenzhilfe eine vertikale Dimension erhalten, da sie den Mitgliedstaaten selbst und nicht mehr den Regionen innerhalb von Mitgliedstaaten zugute kämen. Dies ist mit dem bisherigen *aquis communautaire* nicht vereinbar.

5. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Obwohl der Vorschlag, ein System progressiver Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt einzuführen, zunächst attraktiv erscheint, hat diese Lösung doch erhebliche Nachteile.

Erstens: Eine Beitragsprogression läuft dem Grundprinzip der horizontalen Gerechtigkeit zuwider. Anstelle einer Beitragsbemessung auf der Grundlage der tatsächlichen BSP-Grundlagen sollen verschiedene Beitragsgrundlagen herangezogen

werden, was einer künstlichen Verbreiterung oder Einengung der tatsächlichen BSP-Grundlagen entsprechen würde. Ein solches Verfahren ist in keinem Steuersystem der Welt vorgesehen. In allen Mitgliedstaaten wird Steuerprogression durch unterschiedliche Steuerparameter erreicht, wobei die Steuerbemessungsgrundlage unangetastet bleibt. Außerdem kann im Falle der EU-Finanzierung die Anpassung der Steuerbemessungsgrundlage andere ungerechtfertigte Auswirkungen für Mitgliedstaaten haben, die sich im Bereich des EU-Durchschnitts bei dem BSP per capita bewegen.

Zweitens: Der Vorschlag läßt Bedeutung und Vorteile des derzeitigen Systems außer acht, bei dem die Solidarität auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts und nicht über simple Kassentransfers praktiziert wird. Bei ausgabenbasierter Progression erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, daß die Ausgaben, wie vorgesehen, zur Erreichung realer Konvergenz und nicht für den gegenwärtigen oder möglicherweise den künftigen Konsum benutzt werden. So ist das derzeitige regelbasierte System zur Erreichung von mehr Konvergenz grundsätzlich besser geeignet als die vorgeschlagene Alternativlösung.

Drittens: Das bisherige System bietet den Steuerzahlern in der EU, die die Konvergenzausgaben finanzieren, von vornherein die Gewähr, daß ihr Geld für den vorgesehenen Zweck ausgegeben wird.

Schließlich viertens: Im Falle des vorgeschlagenen Systems müßten die Mitgliedstaaten, die schon jetzt über eine hohe Haushaltsbelastung klagen, noch höhere Bruttobeiträge zahlen. Es wäre denkbar, daß diese Mitgliedstaaten den Vorschlag nur dann akzeptieren, wenn ihre Strukturausgaben entsprechend reduziert werden. Dies würde kurzfristig weitere Fortschritte auf dem Wege zu mehr Zusammenhalt und Solidarität behindern und langfristig für die Empfängermitgliedstaaten die Aussichten auf reale Konvergenz verschlechtern.



Tabelle 1c EU-Ausgaben in den Mitgliedstaaten: Interne Politikbereiche ¹												
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	348.6	10.5	414.1	11.8	458.8	14.0	439.4	13.5	524.8	12.6	492.5	10.5
DK	75.3	2.3	101.6	2.9	89.4	2.7	82.9	2.5	122.7	2.9	137.2	2.9
D	437.7	13.1	475.3	13.6	512.9	15.6	493.7	15.2	614.6	14.8	726.7	15.5
GR	260.5	7.8	124.7	3.6	97.6	3.0	106.4	3.3	152.0	3.7	163.7	3.5
E	139.8	4.2	271.1	7.7	216.3	6.6	195.0	6.0	275.6	6.6	296.2	6.3
F	510.6	15.3	466.9	13.3	520.3	15.8	486.5	15.0	579.8	13.9	604.9	12.9
IRL	58.6	1.8	63.7	1.8	76.4	2.3	78.3	2.4	96.9	2.3	105.7	2.3
I	654.0	19.6	656.3	18.8	364.6	11.1	344.7	10.6	496.6	11.9	528.1	11.3
L	38.7	1.2	51.5	1.5	69.9	2.1	75.5	2.3	88.2	2.1	75.6	1.6
NL	173.0	5.2	187.7	5.4	248.0	7.5	210.4	6.5	265.8	6.4	341.9	7.3
A	-	-	-	-	-	-	53.7	1.7	58.7	1.4	78.2	1.7
P	159.0	4.8	162.4	4.6	84.2	2.6	99.6	3.1	103.0	2.5	190.2	4.1
FIN	-	-	-	-	-	-	37.7	1.2	69.9	1.7	88.7	1.9
S	-	-	-	-	-	-	67.3	2.1	108.0	2.6	127.7	2.7
UK	478.6	14.4	524.4	15.0	547.5	16.7	480.7	14.8	606.9	14.6	716.8	15.3
Total	3 334.3	100.0	3 499.8	100.0	3 285.8	100.0	3 251.9	100.0	4 163.4	100.0	4 674.0	100.0

1) Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau.

Tabelle 1d Operative Ausgaben in den Mitgliedstaaten ¹												
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	1 958.9	3.8	1 936.6	3.4	1 899.2	3.6	2 298.9	3.9	2 114.5	3.1	1 833.8	2.6
DK	1 309.8	2.5	1 539.1	2.7	1 504.5	2.9	1 606.9	2.7	1 584.8	2.3	1 542.4	2.2
D	7 351.9	14.1	7 316.7	12.8	7 826.3	14.9	8 008.9	13.7	10 088.8	14.8	10 141.1	14.2
GR	4 309.2	8.3	5 096.7	8.9	4 855.0	9.2	4 501.0	7.7	5 175.5	7.6	5 538.2	7.7
E	7 513.1	14.4	8 187.6	14.3	7 865.0	15.0	10 871.7	18.6	10 635.0	15.6	11 278.6	15.8
F	9 100.0	17.4	10 430.5	18.2	9 982.7	19.0	10 193.2	17.4	12 110.8	17.7	12 214.2	17.1
IRL	2 569.4	4.9	2 954.7	5.2	2 398.0	4.6	2 567.1	4.4	2 986.2	4.4	3 350.9	4.7
I	8 002.3	15.3	9 067.6	15.8	5 340.4	10.2	5 662.3	9.7	7 765.0	11.4	8 514.0	11.9
L	53.1	0.1	74.6	0.1	96.5	0.2	106.8	0.2	123.4	0.2	118.3	0.2
NL	2 689.9	5.2	2 736.2	4.8	2 458.4	4.7	2 386.9	4.1	2 064.3	3.0	2 520.4	3.5
A	-	-	-	-	-	-	899.3	1.5	1 649.4	2.4	1 374.6	1.9
P	2 951.0	5.7	3 351.9	5.8	3 049.6	5.8	3 293.0	5.6	3 690.3	5.4	3 788.6	5.3
FIN	-	-	-	-	-	-	750.8	1.3	1 038.0	1.5	1 104.2	1.5
S	-	-	-	-	-	-	757.5	1.3	1 296.8	1.9	1 181.3	1.7
UK	4 400.6	8.4	4 612.9	8.0	5 277.4	10.0	4 540.1	7.8	6 040.8	8.8	7 045.4	9.8
Total	52 209.2	100.0	57 305.0	100.0	52 553.1	100.0	58 444.5	100.0	68 363.7	100.0	71 545.9	100.0

1) Tabelle 1d ist die Summe der Tabellen 1a, 1b, 1c plus dem Haushaltsausgleich für die neuen Mitgliedsländern

Tabelle 1e												
EU-Ausgaben in den Mitgliedstaaten: Verwaltungsausgaben ¹												
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	1 504.4	58.9	1 791.4	58.9	2 062.6	65.6	2 099.4	61.5	2 052.2	58.5	2 217.1	60.4
DK	20.4	0.8	24.3	0.8	28.3	0.9	33.5	1.0	31.9	0.9	31.9	0.9
D	84.0	3.3	100.0	3.3	74.4	2.4	116.9	3.4	125.6	3.6	132.7	3.6
GR	7.7	0.3	9.1	0.3	11.1	0.4	12.3	0.4	11.5	0.3	12.0	0.3
E	23.0	0.9	27.4	0.9	24.7	0.8	26.7	0.8	26.5	0.8	25.0	0.7
F	74.0	2.9	88.1	2.9	102.9	3.3	143.5	4.2	174.9	5.0	190.6	5.2
IRL	12.8	0.5	15.2	0.5	8.8	0.3	11.2	0.3	11.4	0.3	12.8	0.3
I	45.9	1.8	54.7	1.8	53.2	1.7	78.7	2.3	87.2	2.5	91.8	2.5
L	696.6	27.3	829.4	27.3	676.4	21.5	754.9	22.1	825.0	23.5	777.8	21.2
NL	25.5	1.0	30.4	1.0	24.6	0.8	41.5	1.2	39.4	1.1	41.0	1.1
A	-	-	-	-	-	-	3.0	0.1	11.1	0.3	12.2	0.3
P	12.8	0.5	15.2	0.5	10.9	0.3	13.0	0.4	11.2	0.3	11.0	0.3
FIN	-	-	-	-	-	-	2.6	0.1	14.0	0.4	13.8	0.4
S	-	-	-	-	-	-	3.1	0.1	15.7	0.4	15.3	0.4
UK	45.7	1.8	54.4	1.8	66.0	2.1	72.3	2.1	71.6	2.0	83.9	2.3
Total	2 552.4	100.0	3 039.3	100.0	3 143.8	100.0	3 412.6	100.0	3 509.0	100.0	3 669.1	100.0

1) Rubrik 5 der Finanziellen Vorausschau.

Tabelle 1f												
EU-Gesamtausgaben ¹												
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	3 463.3	5.9	3 728.0	5.8	3 961.8	6.6	4 398.3	6.6	4 166.8	5.4	4 050.9	5.0
DK	1 330.3	2.3	1 563.4	2.4	1 532.8	2.5	1 640.4	2.5	1 616.7	2.1	1 574.4	2.0
D	7 435.9	12.7	7 416.7	11.6	7 900.6	13.1	8 125.7	12.1	10 214.4	13.3	10 273.8	12.8
GR	4 316.9	7.4	5 105.8	8.0	4 866.2	8.1	4 513.4	6.7	5 187.0	6.7	5 550.2	6.9
E	7 536.0	12.9	8 215.0	12.8	7 889.7	13.1	10 896.4	16.3	10 661.5	13.9	11 303.6	14.1
F	9 174.1	15.6	10 518.7	16.4	10 085.6	16.7	10 336.7	15.5	12 285.7	16.0	12 404.8	15.5
IRL	2 582.2	4.4	2 969.9	4.6	2 406.8	4.0	2 578.3	3.9	2 997.7	3.9	3 363.7	4.2
I	8 048.2	13.7	9 122.3	14.2	5 393.5	8.9	5 741.0	8.6	7 852.2	10.2	8 605.8	10.7
L	749.7	1.3	904.0	1.4	772.9	1.3	861.7	1.3	948.4	1.2	896.1	1.1
NL	2 715.4	4.6	2 766.6	4.3	2 483.1	4.1	2 428.3	3.6	2 103.7	2.7	2 561.4	3.2
A	-	-	-	-	-	-	902.3	1.3	1 660.5	2.2	1 386.8	1.7
P	2 963.8	5.1	3 367.1	5.2	3 060.5	5.1	3 306.0	4.9	3 701.4	4.8	3 799.6	4.7
FIN	-	-	-	-	-	-	753.4	1.1	1 052.0	1.4	1 118.0	1.4
S	-	-	-	-	-	-	760.7	1.1	1 312.5	1.7	1 196.6	1.5
UK	4 446.4	7.6	4 667.3	7.3	5 343.4	8.9	4 612.4	6.9	8 112.4	8.0	7 129.3	8.9
Tot. EU	54 761.7	93.4	60 344.3	94.1	55 696.9	92.4	61 857.1	92.5	71 872.7	93.5	75 214.9	93.7
Non-EU ²	3 864.7	6.6	3 807.5	5.9	4 607.8	7.6	5 043.9	7.5	4 993.9	6.5	5 021.5	6.3
Total	58 626.4	100.0	64 152.2	100.0	60 304.8	100.0	66 901.0	100.0	76 866.6	100.0	80 236.4	100.0

1) Rubrik 1 – Rubrik 7 der Finanziellen Vorausschau (berücksichtigt sind die im Jahresverlauf tatsächlich verzeichneten Ströme, d.h. die in einem bestimmten Haushaltsjahr verwendeten Mittel und die aus dem Jahr n-1 übertragenen Mittel); nicht erfaßt ist der Kassensaldo am Ende eines Zeitraums.

2) Außerhalb der EU getätigte Ausgaben, Garantien und Reserven plus einige geringfügige Beträge, die nicht zugewiesen werden können.

Tabelle 2a

Zahlungen an den EU-Haushalt: Traditionelle Eigenmittel¹

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ²		1999 ²	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	887.1	6.7	873.7	6.7	958.5	7.2	1 003.5	6.9	985.9	7.3	1 048.9	7.4	1 079.6	7.9	1 128.6	8.2
DK	272.9	2.1	260.5	2.0	275.7	2.1	286.4	2.0	265.6	2.0	288.6	2.0	293.9	2.1	287.4	2.1
D	3 928.9	29.6	3 894.0	30.0	3 872.7	29.2	3 879.9	26.8	3 500.2	25.8	3 432.5	24.2	3 280.8	23.9	3 216.2	23.3
GR	173.4	1.3	176.5	1.4	150.3	1.1	152.2	1.1	149.8	1.1	163.7	1.1	167.5	1.2	161.4	1.2
E	775.1	5.8	597.7	4.6	592.7	4.5	727.1	5.0	622.6	4.6	631.7	4.5	695.4	5.1	709.5	5.1
F	1 680.4	12.7	1 695.2	13.1	1 683.0	12.7	1 711.4	11.8	1 542.6	11.4	1 550.8	10.9	1 566.5	11.4	1 546.8	11.2
IRL	156.2	1.2	186.0	1.4	219.0	1.7	228.1	1.6	206.7	1.5	224.7	1.6	220.2	1.6	214.9	1.6
I	1 318.1	9.9	1 134.4	8.7	1 155.2	8.7	1 186.0	8.2	1 047.5	7.7	1 120.4	7.9	1 103.8	8.0	1 205.6	8.7
L	15.2	0.1	15.2	0.1	16.1	0.1	19.9	0.1	18.3	0.1	22.0	0.2	20.8	0.2	19.9	0.1
NL	1 455.1	11.0	1 470.8	11.3	1 546.9	11.7	1 663.7	11.5	1 609.3	11.8	1 728.5	12.2	1 597.4	11.6	1 589.3	11.5
A	-	-	-	-	-	-	221.9	1.5	263.8	1.9	254.4	1.8	257.2	1.9	273.2	2.0
P	209.4	1.6	188.2	1.5	202.8	1.5	205.8	1.4	135.6	1.0	155.1	1.1	160.2	1.2	167.7	1.2
FIN	-	-	-	-	-	-	137.1	0.9	151.8	1.1	144.3	1.0	138.8	1.0	128.8	0.9
S	-	-	-	-	-	-	351.3	2.4	383.5	2.8	362.9	2.6	365.9	2.7	381.5	2.8
UK	2 408.3	18.1	2 493.2	19.2	2 577.2	19.5	2 678.8	18.5	2 700.2	19.9	3 043.9	21.5	2 795.1	20.3	2 784.2	20.2
Total	13 280.2	100.0	12 985.5	100.0	13 252.2	100.0	14 453.2	100.0	13 583.6	100.0	14 172.3	100.0	13 743.2	100.0	13 814.9	100.0

¹) Zölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben nach Abzug der Erhebungskosten.

²) Im Entwurf des BNH für 1998 und im Haushaltsentwurf für 1999 ausgewiesene Zahlen.

1) Zölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben nach Abzug der Erhebungskosten.

2) Im Entwurf des BNH für 1998 und im Haushaltsentwurf für 1999 ausgewiesene Zahlen.

Tabelle 2b

Zahlungen an den EU-Haushalt: MwSt.-Eigenmittel¹

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ²		1999 ²	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	982.8	2.8	910.0	2.6	1 121.6	3.4	1 143.4	2.9	951.5	2.6	907.0	2.6	851.3	2.6	782.5	2.6
DK	537.0	1.5	558.9	1.6	580.3	1.8	691.7	1.8	619.3	1.7	616.3	1.8	569.7	1.7	529.9	1.7
D	10 329.2	29.7	9 897.4	28.5	11 419.9	34.4	12 862.1	32.9	10 885.4	29.8	10 009.9	29.1	8 786.0	26.8	8 079.0	26.6
GR	431.1	1.2	568.8	1.6	535.2	1.6	584.4	1.5	556.1	1.5	552.3	1.6	541.8	1.7	467.6	1.5
E	3 082.5	8.9	2 965.1	8.5	2 469.6	7.4	2 058.9	5.3	2 327.5	6.4	2 576.3	7.5	2 226.4	6.8	2 082.3	6.9
F	6 585.6	18.9	6 018.9	17.4	6 633.4	20.0	7 216.5	18.4	6 452.3	17.7	6 282.3	18.3	5 663.6	17.3	5 192.7	17.1
IRL	233.9	0.7	258.8	0.7	277.1	0.8	321.0	0.8	315.1	0.9	250.8	0.7	279.5	0.9	265.8	0.9
I	4 857.1	14.0	5 593.8	16.1	3 725.7	11.2	3 377.2	8.6	4 450.0	12.2	3 447.6	10.0	3 661.2	11.2	3 390.0	11.2
L	83.9	0.2	106.3	0.3	95.6	0.3	109.0	0.3	89.7	0.2	82.5	0.2	75.8	0.2	70.0	0.2
NL	1 553.7	4.5	1 624.7	4.7	1 648.5	5.0	1 887.3	4.8	1 663.5	4.6	1 681.2	4.9	1 549.1	4.7	1 439.8	4.7
A	-	-	-	-	-	-	1 105.6	2.8	947.2	2.6	1 035.6	3.0	894.3	2.7	825.3	2.7
P	487.5	1.4	477.1	1.4	689.5	2.1	488.2	1.3	465.7	1.3	530.3	1.5	431.9	1.3	413.5	1.4
FIN	-	-	-	-	-	-	529.2	1.4	444.8	1.2	469.5	1.4	421.9	1.3	389.4	1.3
S	-	-	-	-	-	-	891.3	2.3	900.6	2.5	1 084.7	3.2	861.8	2.6	816.2	2.7
UK	5 598.7	16.1	5 709.4	16.5	4 021.4	12.1	5 861.6	15.0	5 466.5	15.0	4 825.3	14.0	5 938.6	18.1	5 630.2	18.5
Total	34 763.2	100.0	34 689.3	100.0	33 217.9	100.0	39 127.3	100.0	36 535.0	100.0	34 351.5	100.0	32 752.8	100.0	30 374.2	100.0

1) MwSt.-Eigenmittelzahlungen zum einheitlichen Satz (ohne VK-Korrektur); die MwSt.-Eigenmittelsalden der Vorjahre sind eingeschlossen.

2) Im Entwurf des BNH für 1998 und im Haushaltsentwurf für 1999 ausgewiesene Zahlen.

Tabelle 2c
Zahlungen an den EU-Haushalt: BSP-Eigenmittel¹

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ²		1999 ²	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	255.5	3.1	484.7	3.0	636.8	3.6	467.4	3.3	693.2	3.3	917.9	3.4	1 090.6	3.0	1 243.6	3.0
DK	154.0	1.9	306.0	1.9	374.7	2.1	275.9	1.9	408.5	1.9	538.2	2.0	714.2	2.0	825.4	2.0
D	2 188.1	26.8	4 617.2	28.1	5 537.3	31.4	4 243.9	29.9	5 745.3	27.3	7 281.3	27.1	9 208.4	25.6	10 503.8	25.3
GR	82.2	1.0	217.9	1.3	267.0	1.5	221.4	1.6	345.8	1.6	416.4	1.5	555.7	1.5	591.6	1.4
E	671.4	8.2	1 290.2	7.9	1 392.6	7.9	723.9	5.1	1 350.7	6.4	1 940.0	7.2	2 381.2	6.6	2 764.1	6.7
F	1 543.4	18.9	3 037.4	18.5	3 600.8	20.4	2 569.9	18.1	3 741.9	17.8	4 793.1	17.8	6 159.4	17.1	7 061.2	17.0
IRL	50.8	0.6	99.0	0.6	123.4	0.7	102.5	0.7	133.2	0.6	190.3	0.7	286.6	0.8	336.3	0.8
I	1 469.8	18.0	2 800.8	17.1	2 370.1	13.4	1 586.6	11.2	2 959.8	14.0	3 666.2	13.6	5 058.4	14.1	5 798.3	14.0
L	17.5	0.2	37.5	0.2	44.8	0.3	34.2	0.2	44.5	0.2	59.5	0.2	76.2	0.2	88.5	0.2
NL	367.1	4.5	746.3	4.5	898.0	5.1	704.1	5.0	990.1	4.7	1 283.1	4.8	1 635.5	4.5	1 883.0	4.5
A	-	-	-	-	-	-	378.8	2.7	559.5	2.7	738.0	2.7	910.5	2.5	1 046.7	2.5
P	99.7	1.2	193.5	1.2	279.2	1.6	145.5	1.0	202.3	1.0	353.0	1.3	442.9	1.2	523.1	1.3
FIN	-	-	-	-	-	-	192.4	1.4	312.5	1.5	402.8	1.5	519.3	1.4	599.2	1.4
S	-	-	-	-	-	-	361.9	2.6	582.5	2.8	793.0	2.9	974.8	2.7	1 142.8	2.8
UK	1 268.8	15.5	2 584.0	15.7	2 132.1	12.1	2 179.3	15.4	2 997.2	14.2	3 517.8	13.1	5 971.4	16.6	7 122.8	17.2
Total	8 168.2	100.0	16 414.4	100.0	17 657.0	100.0	14 187.7	100.0	21 067.1	100.0	26 890.6	100.0	35 985.2	100.0	41 530.4	100.0

1) Einschließlich Reserven und BSP-Eigenmittelsalden der Vorjahre.

2) Im Entwurf des BNH für 1998 und im Haushaltsentwurf für 1999 ausgewiesene Zahlen.

Tabelle 2d

Zahlungen an den EU-Haushalt: Korrektur der Haushaltsungleichgewichte¹

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ⁴		1999 ⁴	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	113.7	4.4	126.5	4.0	105.2	4.5	65.8	4.5	120.4	4.1	97.7	4.0	134.7	4.2	162.9	4.1
DK	71.0	2.8	81.1	2.6	65.5	2.8	41.4	2.8	75.5	2.6	62.7	2.5	88.2	2.7	108.1	2.8
D ²	551.2	21.4	667.9	21.1	536.4	23.2	338.1	23.0	611.7	20.8	493.6	20.1	660.0	20.5	600.1	20.4
GR	41.9	1.6	47.9	1.5	39.7	1.7	27.1	1.8	54.2	1.8	46.0	1.9	68.6	2.1	77.5	2.0
E	299.0	11.6	339.6	10.7	263.2	11.4	135.3	9.2	246.4	8.4	219.6	8.9	294.1	9.1	362.1	9.2
F	683.9	26.6	794.0	25.1	633.6	27.4	378.9	25.8	686.5	23.3	559.7	22.8	760.8	23.5	924.9	23.5
IRL	21.5	0.8	23.6	0.7	19.5	0.8	13.2	0.9	26.5	0.9	21.2	0.9	35.4	1.1	44.1	1.1
I	634.8	24.7	736.1	23.3	508.6	22.0	263.9	18.0	547.3	18.6	432.8	17.6	624.8	19.3	759.5	19.3
L	6.9	0.3	8.0	0.3	6.9	0.3	4.6	0.3	8.1	0.3	6.7	0.3	9.4	0.3	11.6	0.3
NL	158.0	6.1	188.8	6.0	152.5	6.6	94.5	6.4	172.6	5.9	144.9	5.9	202.0	6.3	246.6	6.3
A	-	-	-	-	-	-	56.6	3.9	103.5	3.5	82.4	3.4	112.5	3.5	137.1	3.5
P	41.5	1.6	50.6	1.6	44.1	1.9	25.4	1.7	48.2	1.6	39.4	1.6	54.7	1.7	68.5	1.7
FIN	-	-	-	-	-	-	28.8	2.0	55.0	1.9	45.3	1.8	64.1	2.0	78.5	2.0
S	-	-	-	-	-	-	53.8	3.7	102.4	3.5	85.4	3.5	120.4	3.7	149.7	3.8
UK	-2 573.3	-100.0	-3 160.0	-100.0	-2 313.3	-100.0	-1 468.1	-100.0	-2 945.3	-100.0	-2 458.8	-100.0	-3 230.6	-100.0	-3 931.2	-100.0
Total ³	50.1	1.9	96.0	3.0	61.8	2.7	59.4	4.0	87.0	3.0	121.4	4.9	0.0	0.0	0.0	0.0

1) Die Zahlen schließen die Finanzierung der VK-Korrektur für das Vorjahr sowie die Anpassung der Korrektur für das Jahr "n-4" mit ein.

2) Der Anteil der Bundesrepublik Deutschland an der Finanzierung des britischen Ausgleichs ist auf zwei Drittel ihres normalen Anteils beschränkt.

3) Wechselkurschwankungen, Reserven und BSP-Eigenmittelsalden der Vorjahre sind der Grund, weshalb sich der Gesamtbetrag in manchen Jahren nicht zu Null addiert.

4) Im Entwurf des BNH für 1998 und im Haushaltsentwurf für 1999 ausgewiesene Zahlen.

Tabelle 2e

Eigenmittel: Einzelstaatliche Beiträge¹

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ²		1999 ²	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	1 352.0	3.1	1 521.3	3.0	1 883.6	3.7	1 676.6	3.1	1 765.1	3.1	1 922.5	3.1	2 076.7	3.0	2 189.1	3.0
DK	762.0	1.8	946.0	1.9	1 020.5	2.0	1 009.0	1.9	1 103.3	1.9	1 217.2	2.0	1 372.2	2.0	1 463.4	2.0
D	13 068.5	30.4	15 182.4	29.8	17 493.7	34.3	17 444.1	32.7	17 242.4	30.0	17 784.7	29.1	18 655.2	27.1	19 382.9	27.0
GR	555.3	1.3	834.6	1.6	842.0	1.7	833.0	1.6	956.1	1.7	1 014.7	1.7	1 166.1	1.7	1 136.7	1.6
E	4 052.9	9.4	4 594.9	9.0	4 125.4	8.1	2 918.1	5.5	3 924.6	6.8	4 736.0	7.7	4 901.7	7.1	5 208.5	7.2
F	8 813.0	20.5	9 850.3	19.3	10 867.9	21.3	10 165.4	19.0	10 880.7	18.9	11 635.1	19.0	12 583.7	18.3	13 178.9	18.3
IRL	306.1	0.7	381.4	0.7	419.9	0.8	436.7	0.8	474.8	0.8	462.3	0.8	601.5	0.9	646.2	0.9
I	6 961.8	16.2	9 130.6	17.9	6 604.4	13.0	5 227.7	9.8	7 957.1	13.8	7 546.7	12.3	9 344.5	13.6	9 947.8	13.8
L	108.3	0.3	151.8	0.3	147.3	0.3	147.7	0.3	142.3	0.2	148.7	0.2	161.4	0.2	170.0	0.2
NL	2 078.8	4.8	2 559.9	5.0	2 699.0	5.3	2 685.9	5.0	2 826.2	4.9	3 109.2	5.1	3 386.6	4.9	3 569.4	5.0
A	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1 541.0	2.9	1 610.2	2.8	1 856.0	3.0	1 917.2	2.8	2 009.1	2.8
P	628.7	1.5	721.3	1.4	1 012.8	2.0	659.1	1.2	716.1	1.2	922.7	1.5	929.5	1.4	1 005.2	1.4
FIN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	750.3	1.4	812.2	1.4	917.6	1.5	1 005.3	1.5	1 067.0	1.5
S	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1 307.0	2.4	1 585.6	2.8	1 963.1	3.2	1 967.0	2.8	2 108.7	2.9
UK	4 294.1	10.0	5 133.4	10.1	3 840.2	7.5	6 572.8	12.3	5 518.3	9.6	5 884.2	9.6	8 679.4	12.6	8 821.7	12.3
Total	42 981.5	100.0	51 007.7	100.0	50 936.7	100.0	53 374.4	100.0	57 515.1	100.0	61 120.7	100.0	68 738.0	100.0	71 904.6	100.0

1) Summe der Tabellen 2b, 2c und 2d einschließlich Reserven und BSP-Eigenmittelsalden der Vorjahre.

2) Im Entwurf des BNH für 1998 und im Haushaltsentwurf für 1999 ausgewiesene Zahlen.

Tabelle 2f

Eigenmittel insgesamt¹

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ²		1999 ²	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
B	2 239.1	4.0	2 394.9	3.7	2 822.1	4.4	2 680.1	4.0	2 750.9	3.9	2 971.4	3.9	3 156.3	3.8	3 317.7	3.9
DK	1 034.8	1.8	1 206.5	1.9	1 296.2	2.0	1 295.4	1.9	1 368.9	1.9	1 505.8	2.0	1 666.0	2.0	1 750.8	2.0
D	16 997.5	30.2	19 076.4	29.8	21 366.3	33.3	21 324.1	31.4	20 742.6	29.2	21 217.3	28.2	21 935.9	26.6	22 599.1	26.4
GR	728.6	1.3	1 011.2	1.6	992.3	1.5	985.2	1.5	1 106.0	1.6	1 178.4	1.6	1 333.5	1.6	1 298.1	1.5
E	4 828.0	8.6	5 192.6	8.1	4 718.1	7.4	3 645.2	5.4	4 547.2	6.4	5 367.6	7.1	5 597.1	6.8	5 918.0	6.9
F	10 493.4	18.7	11 545.5	18.0	12 550.9	19.5	11 876.8	17.5	12 423.3	17.5	13 185.9	17.5	14 150.3	17.2	14 725.7	17.2
IRL	462.3	0.8	567.4	0.9	638.9	1.0	664.8	1.0	681.5	1.0	687.0	0.9	821.7	1.0	861.1	1.0
I	8 279.9	14.7	10 265.0	16.0	7 759.6	12.1	6 413.7	9.5	9 004.7	12.7	8 667.1	11.5	10 448.2	12.7	11 153.5	13.0
L	123.5	0.2	167.0	0.3	165.4	0.3	167.6	0.3	160.7	0.2	170.7	0.2	182.2	0.2	189.9	0.2
NL	3 534.0	6.3	4 030.6	6.3	4 245.9	6.6	4 349.6	6.4	4 435.5	6.2	4 837.6	6.4	4 984.0	6.0	5 158.7	6.0
A	-	-	-	-	-	-	1 762.9	2.6	1 874.0	2.6	2 110.4	2.8	2 174.4	2.6	2 282.2	2.7
P	838.1	1.5	909.4	1.4	1 215.6	1.9	864.9	1.3	851.7	1.2	1 077.8	1.4	1 089.7	1.3	1 172.8	1.4
FIN	-	-	-	-	-	-	887.4	1.3	964.0	1.4	1 061.9	1.4	1 144.1	1.4	1 195.8	1.4
S	-	-	-	-	-	-	1 658.3	2.4	1 969.0	2.8	2 326.0	3.1	2 323.0	2.8	2 490.2	2.9
UK	6 702.4	11.9	7 626.6	11.9	6 417.4	10.0	9 251.6	13.6	8 218.6	11.6	8 928.1	11.9	11 474.5	13.9	11 605.9	13.5
Total	56 251.7	100.0	63 993.2	100.0	64 188.8	100.0	67 827.6	100.0	71 098.7	100.0	75 293.0	100.0	82 481.1	100.0	85 719.5	100.0

1) Summe der Tabellen 2a, 2b, 2c und 2d einschließlich Reserven und BSP-Eigenmittelsalden der Vorjahre.

2) Im Entwurf des BNH für 1998 und im Entwurf des Haushaltsplans für 1999 ausgewiesene Zahlen.

Struktur der EU-Ausgaben												
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
EAGFL- Gar.	31 234.3	53.3	34 423.3	53.7	33 605.3	55.7	34 497.7	51.6	39 080.9	50.8	40 623.2	50.6
Strukturfonds	17 748.8	30.3	20 084.8	31.3	15 767.0	26.2	19 292.0	28.8	24 426.8	31.8	26 059.2	32.5
Int. Politikbereiche	4 008.3	6.8	3 618.0	5.6	3 907.1	6.5	4 004.5	6.0	4 544.4	5.9	4 934.7	6.2
Ext. Politikbereiche	1 857.5	3.2	2 718.1	4.2	3 459.7	5.7	3 700.2	5.5	4 040.1	5.3	4 278.0	5.3
Verwaltungsausg.	2 900.9	5.0	3 308.0	5.2	3 565.6	5.9	3 859.7	5.8	4 073.3	5.3	4 129.2	5.1
Ausgleichszahlungen an die MS	876.8	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	1 547.0	2.3	701.0	0.9	212.0	0.3
Insg.	58 626.6	100.0	64 152.2	100.0	60 304.8	100.0	66 901.0	100.0	76 866.6	100.0	80 236.4	100.0
Steigerungsrate	+ 8,6 %		+ 9,4 %		- 6,0 %		+ 10,9 %		+ 14,9 %		+ 4,4 %	

Struktur der Zahlungen an den EU-Haushalt

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998 ²		1999 ²	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
TEM	13 280.2	23.6	12 985.5	20.3	13 252.2	20.6	14 453.2	21.3	13 583.6	19.1	14 172.3	18.8	13 743.2	16.7	13 814.9	16.1
MwSt.	34 763.2	61.8	34 689.3	54.2	33 217.9	51.8	39 127.3	57.7	36 535.0	51.4	34 351.5	45.6	32 752.8	39.7	30 374.2	35.4
BSP	8 168.2	14.5	16 414.4	25.7	17 657.0	27.5	14 187.7	20.9	21 067.1	29.6	26 890.6	35.7	35 985.2	43.6	41 530.4	48.4
VK-Korrektur	50.1	0.1	- 96.0	- 0.2	61.8	0.1	59.4	0.1	- 87.0	- 0.1	- 121.4	- 0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
EM Insgesamt	56 261.7	100.0	63 993.2	100.0	64 188.8	100.0	67 827.6	100.0	71 098.7	100.0	75 293.0	100.0	82 481.1	100.0	85 719.5	100.0
Steigerungs-rate	+ 6.5 %		+ 13.7 %		+ 0.3 %		+ 5.7 %		+ 4.8 %		+ 5.9 %		+ 9.5 %		+ 3.9 %	
Sonstige Einnahmen ¹	3 450.1	—	1 679.5	—	1 813.3	—	7 249.5	—	10 176.4	—	5 254.7	—	1 628.0	—	630.9	—
Insg.	59 711.8	—	65 672.7	—	66 002.1	—	75 077.1	—	81 275.1	—	80 547.7	—	84 109.1	—	86 350.4	—

1) Sonstige Einnahmen wie Vorjahresüberschüsse, Verzugszinsen, Geldbußen, Steuern auf die Gehälter der Bediensteten der Organe der Europäischen Gemeinschaften, Erlöse aus Anleihe- und Darlehensstätigkeiten usw.

2) Im Entwurf des BNH für 1998 und im Haushaltsentwurf für 1999 ausgewiesene Zahlen.

Tabelle 3c Anteile der Mitgliedstaaten an der EU-Finanzierung und am EU-15-BSP (in Prozent des Gesamtbetrags: Daten für 1997)															
	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Finanzierungsanteil	3.9	2.0	28.2	1.6	7.1	17.5	0.9	11.5	0.2	6.4	2.8	1.4	1.4	3.1	11.9
◊ TEM	7.4	2.0	24.2	1.2	4.5	10.9	1.6	7.9	0.2	12.2	1.8	1.1	1.0	2.6	21.5
◊ MwSt./BSP	3.1	2.0	29.1	1.7	7.8	19.0	0.8	12.4	0.2	5.1	3.0	1.5	1.5	3.2	9.6
BSP-Anteil	3.1	1.9	26.0	1.5	6.6	17.2	0.8	14.2	0.2	4.5	2.6	1.2	1.4	2.7	16.1

Tabelle 4 Rechnerische Haushaltssalden: "Tabelle 1f" minus "Tabelle 2f"												
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP
B	1 224.2	0.71	1 333.1	0.72	1 139.6	0.58	1 718.2	0.81	1 415.8	0.66	1 079.5	0.50
DK	295.4	0.29	356.9	0.33	236.6	0.20	345.1	0.27	247.8	0.19	68.6	0.05
D	-9 561.6	-0.62	-11 659.7	-0.71	-13 465.7	-0.78	-13 198.3	-0.72	-10 528.3	-0.57	-10 943.5	-0.60
GR	3 588.2	4.66	4 094.7	5.17	3 873.9	4.62	3 528.5	3.99	4 081.0	4.20	4 371.8	4.13
E	2 708.1	0.61	3 022.4	0.74	3 171.6	0.79	7 253.2	1.70	6 114.3	1.34	5 936.0	1.28
F	-1 319.3	-0.13	-1 026.9	-0.10	-2 465.3	-0.22	-1 540.1	-0.13	-1 37.6	-0.01	-781.1	-0.06
IRL	2 119.8	5.88	2 402.5	6.58	1 767.9	4.45	1 913.7	4.48	2 316.1	4.86	2 676.7	4.84
I	-231.7	-0.03	-1 142.8	-0.14	-2 366.0	-0.28	-672.7	-0.08	-1 152.5	-0.12	-613	-0.01
L	626.2	5.24	737.0	5.91	607.6	4.55	694.1	4.88	787.8	5.49	725.4	4.89
NL	-818.6	-0.33	-1 263.9	-0.48	-1 762.9	-0.62	-1 921.2	-0.64	-2 331.8	-0.75	-2 276.2	-0.71
A	-	-	-	-	-	-	-860.5	-0.49	-213.5	-0.12	-723.6	-0.40
P	2 124.4	2.93	2 457.7	3.44	1 844.9	2.50	2 441.1	3.08	2 849.7	3.41	2 721.8	3.12
FIN	-	-	-	-	-	-	-133.9	-0.14	88.0	0.09	56.1	0.06
S	-	-	-	-	-	-	-897.7	-0.53	-656.6	-0.35	-1 129.5	-0.59
UK	-2 256.1	-0.28	-2 959.3	-0.37	-1 074.0	-0.13	-4 639.1	-0.55	-2 106.1	-0.23	-1 798.8	-0.16
Total	-1 501.2	-0.03	-3 648.6	-0.07	-8 491.9	-0.15	-5 969.7	-0.09	774.0	0.01	-78.0	-0.00

1) Zur Erläuterung der Begriffe siehe Anhang 3.

Tabelle 5

Operative Haushaltssalden: "Tabelle 1d" minus "Tabelle 2f"

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP
B	-280.2	-0.16	-458.3	-0.25	-922.9	-0.47	-381.2	-0.18	-636.4	-0.30	-1 137.6	-0.52
DK	275.0	0.27	332.7	0.30	208.3	0.18	311.5	0.25	215.9	0.16	36.6	0.03
D	-9 645.6	-0.62	-11 759.7	-0.72	-13 540.0	-0.78	-13 315.2	-0.72	-10 653.8	-0.58	-11 076.2	-0.60
GR	3 580.6	4.65	4 085.5	5.16	3 862.7	4.61	3 515.8	3.98	4 069.6	4.19	4 359.8	4.12
E	2 685.1	0.60	2 995.0	0.73	3 146.9	0.78	7 226.5	1.69	6 087.8	1.34	5 911.0	1.27
F	-1 393.4	-0.14	-1 115.0	-0.11	-2 568.2	-0.23	-1 683.6	-0.14	-312.5	-0.03	-971.7	-0.08
IRL	2 107.1	5.84	2 387.3	6.54	1 759.1	4.42	1 902.3	4.45	2 304.7	4.84	2 663.9	4.82
I	-277.6	-0.03	-1 197.4	-0.14	-2 419.2	-0.29	-751.4	-0.09	-1 239.7	-0.13	-153.1	-0.02
L	-70.4	-0.59	-92.4	-0.74	-68.9	-0.52	-60.8	-0.43	-37.3	-0.26	-52.4	-0.35
NL	-844.1	-0.34	-1 294.4	-0.49	-1 787.5	-0.63	-1 962.7	-0.65	-2 371.2	-0.76	-2 317.2	-0.73
A	-	-	-	-	-	-	-863.6	-0.49	-224.6	-0.12	-735.8	-0.41
P	2 112.9	2.91	2 442.4	3.42	1 834.0	2.48	2 428.1	3.06	2 838.6	3.40	2 710.8	3.11
FIN	-	-	-	-	-	-	-136.6	-0.15	74.0	0.08	42.3	0.04
S	-	-	-	-	-	-	-900.8	-0.53	-672.2	-0.35	-1 144.7	-0.59
UK	-2 301.8	-0.29	-3 013.7	-0.38	-1 140.0	-0.13	-4 711.5	-0.56	-2 177.8	-0.24	-1 882.7	-0.17
Total	-4 052.5	-0.07	-6 688.2	-0.12	-11 635.7	-0.20	-9 383.1	-0.15	-2 735.0	-0.04	-3 747.1	-0.05

1) Zur Erläuterung der Begriffe siehe Anhang 3.

Tabelle 6a

"VK-Korrektur"- Saldo (vor VK-Korrektur)¹

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP
B	1 884.9	1.09	2 078.9	1.13	2 037.5	1.03	2 530.5	1.20	2 113.4	0.99	1 809.7	0.83
DK	448.8	0.43	540.3	0.49	488.6	0.42	518.2	0.41	333.0	0.25	156.5	0.11
D	-8 515.9	-0.55	-9 762.2	-0.60	-10 643.8	-0.62	-11 704.5	-0.64	-10 559.3	-0.57	-10 962.5	-0.60
GR	3 665.2	4.76	4 176.6	5.27	3 990.2	4.76	3 580.3	4.05	4 058.8	4.18	4 360.5	4.12
E	2 759.5	0.62	3 207.7	0.79	3 665.6	0.91	7 674.3	1.80	6 067.1	1.33	5 756.9	1.24
F	-1 194.6	-0.12	-201.2	-0.02	-1 104.7	-0.10	-1 009.0	-0.09	-448.8	-0.04	-1 197.6	-0.10
IRL	2 219.4	6.15	2 548.7	6.98	1 969.0	4.95	2 087.9	4.88	2 436.5	5.11	2 822.0	5.11
I	3.1	0.00	-784.4	-0.09	-1 274.2	-0.15	6.0	0.00	-1 440.4	-0.15	-131.2	-0.01
L	620.4	5.19	733.9	5.88	619.3	4.64	695.7	4.90	780.8	5.44	721.7	4.87
NL	267.0	0.11	-40.5	-0.02	-301.7	-0.11	-576.4	-0.19	-1 209.5	-0.39	-1 079.1	-0.34
A	-	-	-	-	-	-	-818.8	-0.46	-220.9	-0.12	-791.5	-0.44
P	2 214.2	3.05	2 576.9	3.61	2 001.4	2.71	2 571.7	3.24	2 866.7	3.43	2 714.8	3.12
FIN	-	-	-	-	-	-	-83.2	-0.09	107.2	0.11	46.7	0.05
S	-	-	-	-	-	-	-691.0	-0.41	-543.3	-0.29	-1 109.6	-0.58
UK	-4 371.7	-0.54	-5 074.4	-0.63	-1 447.1	-0.17	-4 781.7	-0.57	-4 341.2	-0.48	-3 117.3	-0.27
Total	0.0	---	0.0	---	0.0	---	0.0	---	0.0	---	0.0	---

1) Vereinfachte Berechnung, siehe Anhang 3, Ziffer 4.2.

Tabelle 6b												
"VK-Korrektur"-Saldo (nach VK-Korrektur) ¹												
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP
B	1 740.8	1.00	1 928.4	1.05	1 924.0	0.97	2 455.2	1.16	1 961.1	0.91	1 712.0	0.79
DK	359.5	0.35	444.3	0.41	417.0	0.36	471.1	0.37	238.0	0.18	93.8	0.07
D	- 9 214.4	-0.59	-10 544.8	-0.64	-11 227.9	-0.65	-12 090.9	-0.66	-11 332.3	-0.62	-11 456.1	-0.62
GR	3 609.4	4.69	4 118.4	5.20	3 945.5	4.71	3 548.2	4.02	3 992.2	4.11	4 314.5	4.07
E	2 372.4	0.53	2 779.0	0.68	3 378.8	0.84	7 516.4	1.76	5 757.2	1.26	5 537.2	1.19
F	- 2 054.3	-0.20	- 1 134.7	-0.11	- 1 798.0	-0.16	- 1 444.3	-0.12	- 1 311.2	-0.11	- 1 757.2	-0.14
IRL	2 192.1	6.08	2 518.6	6.90	1 947.6	4.90	2 072.3	4.85	2 404.3	5.05	2 800.8	5.07
I	- 821.6	-0.09	- 1 679.7	-0.20	- 1 828.1	-0.22	- 317.6	-0.04	- 2 091.3	-0.22	- 564.0	-0.06
L	611.7	5.12	724.4	5.81	611.9	4.58	690.5	4.86	770.6	5.37	715.0	4.82
NL	66.8	0.03	- 261.7	-0.10	- 468.2	-0.17	- 684.5	-0.23	- 1 428.1	-0.46	- 1 224.0	-0.38
A	-	-	-	-	-	-	- 883.5	-0.50	- 351.6	-0.20	- 873.9	-0.48
P	2 162.7	2.98	2 513.8	3.52	1 953.1	2.64	2 542.2	3.21	2 806.6	3.36	2 675.4	3.07
FIN	-	-	-	-	-	-	- 116.0	-0.12	37.1	0.04	1.4	0.00
S	-	-	-	-	-	-	- 754.1	-0.44	- 668.9	-0.35	- 1 195.0	-0.62
UK	- 1 024.7	-0.13	- 1 405.8	-0.18	1 144.4	0.13	- 3 005.1	-0.36	- 783.5	-0.09	- 658.5	-0.06
Total	0.0	---	0.0	---	0.0	---	0.0	---	0.0	---	0.0	---

1) Simplified definition, see Annex 3, point 4.1.

Tabelle 7										
Umfang der VK-Korrektur										
	Ungleichgewicht ¹		Korrektur		Ungleichgewicht minus Korrektur		Andere Faktoren ²		Tatsächliche Korrektur	
	(1)		(2)		(3) = (1) - (2)		(4)		(5) = (2) + (4)	
	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP	Mecus	% BSP
1985	2 847.0	0.50	1 879.0	0.33	968.0	0.17	-897.6	-0.16	981.4	0.16
1986	2 748.0	0.46	1 813.7	0.30	934.3	0.16	57.4	0.01	1 871.1	0.33
1987	3 310.1	0.50	2 194.7	0.33	1 115.4	0.17	-381.0	-0.06	1 813.7	0.30
1988	3 943.0	0.57	2 150.6	0.31	1 792.4	0.26	44.0	0.01	2 194.6	0.32
1989	4 272.3	0.57	2 516.6	0.34	1 755.7	0.24	-324.8	-0.04	2 191.8	0.29
1990	3 833.8	0.51	2 452.4	0.32	1 381.4	0.18	41.3	0.01	2 493.7	0.33
1991	4 331.1	0.54	2 787.0	0.34	1 544.1	0.19	773.5	0.10	3 560.5	0.44
1992	4 164.7	0.52	2 659.7	0.33	1 505.1	0.19	-86.4	-0.01	2 573.3	0.32
1993	4 706.6	0.59	2 940.3	0.37	1 766.3	0.22	219.7	0.03	3 160.0	0.39
1994	3 575.8	0.42	2 276.5	0.27	1 299.3	0.15	36.8	0.00	2 313.3	0.27
1995	4 686.3	0.55	3 079.1	0.36	1 607.2	0.19	-1 611.0	-0.19	1 468.1	0.17
1996	4 570.6	0.50	2 856.5	0.31	1 714.1	0.19	88.8	0.01	2 945.3	0.32
1997	3 442.7	0.30	1 977.5	0.17	1 465.2	0.13	481.3	0.04	2 458.8	0.22
1998	6 945.0	0.56	3 931.2	0.32	3 013.8	0.24	-700.6	-0.06	3 230.6	0.26

1) Das Ungleichgewicht ist berechnet wie im "Mode de Calcul", siehe Anhang 4.

2) Andere Faktoren schliessen ein die Anpassung für die endgültige Berechnung des Jahres "n-4" und die Effekte der Wechselkursschwankungen (siehe Anhang 4, S. 3-4).

Tabelle 8

Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt zu jeweiligen Marktpreisen

(bis 1990: EUR-15 ohne Ostdeutschland = 100; ab 1991: EUR-15 einschließlich neuer Bundesländer = 100; 1998-99: Vorausschätzungen)

REC

[illegible]

Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt zu jeweiligen Marktpreisen

(bis 1990: EUR-15 ohne Ostdeutschland = 100; ab 1991: EUR-15 einschließlich neuer Bundesländer = 100; 1998-99: Vorausschätzungen)

SKS

[illegible]

Tabelle 10							
Bruttosozialprodukt zu jeweiligen Marktpreisen (Mio. ECU-Euro; 1998-1999: Vorausschätzungen)							
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
B	173 285	184 518	197 653	211 690	214 466	217 025	224 335
DK	103 348	109 322	116 203	126 018	131 339	137 032	143 815
D	1 533 230	1 636 447	1 725 209	1 837 598	1 839 972	1 837 908	1 892 649
GR	76 979	79 211	83 817	88 328	97 098	105 948	104 786
E	443 957	408 476	403 293	427 168	455 245	465 373	489 076
F	1 012 148	1 054 623	1 108 652	1 163 060	1 198 541	1 217 015	1 268 038
IRL	36 070	36 518	39 760	42 752	47 645	55 273	57 871
I	925 235	827 616	841 397	819 264	944 011	1 001 758	1 039 694
L	11 954	12 478	13 350	14 210	14 356	14 825	15 662
NL	246 411	265 427	282 152	302 185	311 923	318 548	334 421
A	144 027	155 310	164 805	176 503	179 687	181 492	188 199
P	72 485	71 422	73 913	79 271	83 476	87 098	91 326
FIN	78 691	68 572	79 062	93 011	95 509	101 827	106 880
S	185 075	152 696	161 400	169 937	189 562	192 439	201 625
UK	806 011	802 726	856 957	844 401	907 294	1 134 509	1 246 095
EUR-15	5 848 906	5 865 362	6 147 623	6 395 397	6 710 125	7 068 070	7 404 472
							7 773 274

866/98

Tabelle 11 Gesamtbevölkerung (1000)								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
B	10 045	10 085	10 116	10 137	10 157	10 182	10 208	10 233
DK	5 171	5 189	5 205	5 228	5 262	5 278	5 298	5 316
D	80 594	81 179	81 422	81 661	81 895	82 060	82 250	82 425
GR	10 322	10 380	10 426	10 454	10 465	10 518	10 570	10 623
E	39 008	39 086	39 150	39 210	39 270	39 323	39 371	39 371
F	57 374	57 654	57 900	58 138	58 375	58 607	58 877	59 148
IRL	3 555	3 574	3 586	3 601	3 626	3 661	3 696	3 730
I	56 859	57 049	57 204	57 301	57 403	57 506	57 609	57 714
L	392	398	404	410	416	421	426	432
NL	15 182	15 290	15 381	15 460	15 523	15 603	15 692	15 761
A	7 914	7 991	8 030	8 047	8 059	8 084	8 108	8 132
P	9 833	9 840	9 840	9 847	9 866	9 876	9 886	9 896
FIN	5 042	5 067	5 088	5 108	5 125	5 140	5 155	5 170
S	8 668	8 718	8 782	8 847	8 901	8 918	8 936	8 954
UK	58 006	58 191	58 395	58 606	58 782	58 977	59 172	59 367
EUR-15	367 965	369 690	370 927	372 054	373 124	374 153	375 254	376 272

26.02.99**Beschluß**
des Bundesrates

Agenda 2000

Die Finanzierung der Europäischen Union

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das
Funktionieren des Eigenmittelsystems

KOM(98) 560 endg.; Ratsdok. 11666/98

Der Bundesrat hat in seiner 735. Sitzung am 26. Februar 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Reform der Finanzierung der EU zu mehr Beitragsgerechtigkeit und zu einer fairen Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten führen muß. Er begrüßt, daß die Kommission in ihrem Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems ein Haushaltsungleichgewicht zu Lasten Deutschlands anerkennt. Er erneuert seine Forderungen in seiner Entschließung vom 28. November 1997 - BR-Drucksache 904/97 (Beschluß) - zu den Finanzbeziehungen der EU mit den Mitgliedstaaten.

Der Bundesrat hält eine nationale Kofinanzierung im Agrarbereich, die in Deutschland durch den Bund vollständig und dauerhaft sicherzustellen ist, für eine sinnvolle Option, um einen effizienten und sparsamen Mitteleinsatz in der gemeinsamen Agrarpolitik zu erreichen.

Da die in dem Papier der Kommission enthaltenen Aussagen nicht mehr dem gegenwärtigen Verhandlungsstand entsprechen, ist eine weitere Stellungnahme dazu im einzelnen nicht angezeigt.