

Messal, Rüdiger

Article

Das neue Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Messal, Rüdiger (1988) : Das neue Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 4, pp. 210-217

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136389>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Rüdiger Messal*

Das neue Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaft

Die Entscheidungen des Europäischen Rates vom 11./12. Februar 1988 in Brüssel haben das Finanzierungssystem der EG in wesentlichen Teilen verändert. Sowohl das Zusammenspiel der Einzelelemente im Rahmen des Finanzierungssystems als auch die Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den zwölf Mitgliedstaaten wurden auf eine neue Grundlage gestellt. Wie sieht das neue EG-Finanzierungssystem aus?

Die Diskussionen über die Ausgestaltung eines neuen EG-Finanzierungssystems begannen im Frühjahr 1987, als die EG-Kommission ein Konzept für eine Reform des Finanzierungssystems präsentierte. Die Beratungen und politischen Entscheidungen bis zum Beschluß des Europäischen Rates am 11./12. Februar dieses Jahres nahmen damit ungefähr ein Jahr in Anspruch. Wie nicht anders zu erwarten, war insbesondere die Frage der Lastenverteilung¹ bis zuletzt heftig umstritten. In den nächsten Wochen und Monaten wird es darum gehen, die Entscheidungen des Europäischen Rates in förmliche Rechtsakte umzusetzen.

Das neue System soll das noch gültige Finanzierungssystem der EG ablösen, das auf den Eigenmittelbeschlüssen vom 21. April 1970 und vom 7. Mai 1985 basierte. Mit dem Eigenmittelbeschluß vom 21. April 1970 wurden die Finanzbeiträge² der Mitgliedstaaten durch ein System der Eigenmittel ersetzt; mit dem Eigenmittelbeschluß vom 7. Mai 1985 wurde der Finanzrahmen der EG erweitert und außerdem ein Ausgleichsmechanismus für Großbritannien in das Finanzierungssystem eingeführt.

Danach standen der Gemeinschaft folgende Finanzierungsquellen zur Verfügung:

- Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs und Agrarabschöpfungen (einschließlich Zuckerabgaben)*, in Höhe des nationalen Aufkommens; sie machten 1987 rund 12,0 Mrd. ECU³ (= 34 % der Gesamteinnahmen des EG-Haushalts) aus.
- Mehrwertsteuer-Eigenmittel*, in Höhe eines Plafonds

Dr Rüdiger Messal, 34, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen. Die Ausführungen geben ausschließlich die Auffassung des Verfassers wieder.

von zuletzt 1,4 % der MWSt⁴-Bemessungsgrundlage; sie machten 1987 rund 23,7 Mrd. ECU (= 66 % der Gesamteinnahmen des EG-Haushalts) aus.

Die folgende Analyse sowohl der Lastenverteilung als auch des Finanzrahmens berücksichtigt den Ausgleichsmechanismus für Großbritannien, dem wegen seines hohen „Haushaltsungleichgewichts“ ein Teil seiner Finanzierungslasten über die Einnahmenseite des EG-Haushalts erlassen wird⁵. Die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Agrarabschöpfungen) werden als *geborene* Eigenmittel einer Zollunion bei der Frage der Lastenverteilung dagegen in der Regel nicht berücksichtigt.

Folgt man diesem Ansatz, dann entspricht die grundsätzliche Lastenverteilung den Anteilen der nationalen MWSt-Bemessungsgrundlagen an der MWSt-Bemessungsgrundlage der Gemeinschaft insgesamt, die bislang – und auch weiterhin – durch einen Ausgleichsmechanismus korrigiert wird:

Großbritannien erhält seit 1985 einen Ausgleich in Höhe von 66 % seiner Differenz zwischen MWSt-Eigen-

* Ich bin Herrn Armin Klein für seine wertvolle Mitarbeit bei der Erstellung dieses Aufsatzes zu Dank verpflichtet.

¹ Mit „Lastenverteilung“ ist im folgenden nur die Verteilung der Finanzierungslasten auf der Einnahmenseite des EG-Haushalts gemeint, und zwar gemessen an den jeweiligen Anteilen. Diese ist im Unterschied zu einer Lastenverteilung zu sehen, die auch die Rückflüsse über die Ausgabenseite des EG-Haushalts in die einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt und damit auf eine volkswirtschaftliche Lastenverteilung abzielt.

² Es handelte sich um mehrere, nach Ausgabenkategorien differenzierte Aufbringungsschlüssel, die nach politischen und ökonomischen Kriterien festgelegt wurden.

³ Zur Zeit: 1 ECU = 2,07 DM.

⁴ MWSt = Mehrwertsteuer.

⁵ Beitragserstattungen an neue Mitgliedstaaten werden über die Ausgabenseite des EG-Haushalts abgewickelt und bleiben im folgenden außer Betracht, da sie auf die Jahre bis zur vollen Integration zeitlich befristet sind. So werden Spanien und Portugal in den Jahren 1986 bis 1991 folgende Anteile ihrer MWSt-Eigenmittelabführungen bzw. Finanzbeiträge erstattet: 87 %, 70 %, 55 %, 40 %, 25 %, 5 %.

Tabelle 1
Anteile der Mitgliedstaaten an den Mehrwertsteuer-
Eigenmitteln der Gemeinschaft (1987)
 (in %)

	vor	nach	Anteil an der
	Abwicklung des Ausgleichs		Finanzierung des
	für Großbritannien		Ausgleichs für
			Großbritannien
B	2,93	3,23	4,25
DK	2,05	2,26	2,97
D	25,80	27,28	21,51
Gr	1,32	1,45	1,92
Sp	6,98	7,67	10,11
F	20,38	22,42	29,53
Irl	0,83	0,92	1,21
It	13,99	15,39	20,27
Lux	0,24	0,26	0,35
NL	4,63	5,09	6,70
P ¹	0,81	0,89	1,18
UK	20,04	13,13	—
	100,00	100,00	100,00

¹ Portugal führt noch Finanzbeiträge auf der Basis des BSP-Anteils ab.
 Quelle: Eigene Berechnungen.

mittelanteil und Rückflußanteil (bezogen auf das Gesamtvolumen der zurechenbaren Ausgaben)⁶. Die anderen Mitgliedstaaten finanzieren diesen Ausgleich entsprechend ihren MWSt-Eigenmittelanteilen, wobei die Bundesrepublik Deutschland nur zwei Drittel ihres eigentlichen Finanzierungsanteils zu leisten hat. Der Ausgleich für ein bestimmtes Haushaltsjahr wird im jeweils folgenden Haushaltsjahr über die MWSt-Eigenmittel abgewickelt: Großbritannien führt entsprechend seinem Ausgleichsanspruch weniger MWSt-Eigenmittel ab, die anderen Mitgliedstaaten entsprechend mehr.

Die Abwicklung dieses Ausgleichs hatte zur Folge, daß letztlich drei verschiedene Abführungssätze auf die MWSt-Bemessungsgrundlage angewendet werden mußten: für Großbritannien (0,83%), für die Bundesrepublik Deutschland (1,35%) und für die anderen Mitgliedstaaten (1,4%)⁷.

Für das Jahr 1987 ergaben sich die in Tabelle 1 wiedergegebenen Anteile der Mitgliedstaaten an den MWSt-Eigenmitteln.

Der Finanzrahmen

Zur Finanzierung des EG-Haushalts sollte der MWSt-Eigenmittel-Plafond nach und nach ausgeschöpft werden bis zum Maximalwert des Abführungssatzes auf die MWSt-Bemessungsgrundlage von 1,4%. Es gab jedoch zwei Faktoren, die – neben dem dynamischen Wachstum der EG-Ausgaben – die Ausschöpfung dieses Eigenmittel-Plafonds beschleunigten⁸.

Zum einen waren die Steigerungsraten bei Zöllen und Agrarabschöpfungen relativ niedrig: sie stiegen im Zeitraum 1981 bis 1985 durchschnittlich jährlich um 6,5%, 1986 ging das Volumen um 0,3% zurück. Diese Entwicklung mußte durch entsprechende Anhebungen des Abführungssatzes auf die MWSt-Bemessungsgrundlage aufgefangen werden.

Zum anderen stand der MWSt-Eigenmittel-Plafond nicht in voller Höhe zur Ausgabenfinanzierung zur Verfügung: die Abwicklung des Ausgleichs für Großbritannien blockierte einen Teil des MWSt-Eigenmittel-Plafonds – und dieses Volumen war größer als der Ausgleichsanspruch Großbritanniens. Da der Maximalwert für den Abführungssatz (1,4%) auf den einzelnen Mitgliedstaat definiert war (und nicht auf den EG-Durchschnitt), war der Plafond bereits ausgeschöpft, wenn ein Mitgliedstaat den Maximalwert von 1,4% erreichte – konkret: wenn die Mitgliedstaaten, die den Ausgleich für Großbritannien voll zu finanzieren hatten, diesen Maximalwert erreichten.

So war der MWSt-Eigenmittel-Plafond von 1,4% im Jahr 1987 voll ausgeschöpft, obwohl der durchschnittliche („einheitliche“) Abführungssatz lediglich 1,27% betrug; Großbritannien erhielt über den EG-Haushalt 1987 (für das Jahr 1986) einen Ausgleichsbetrag von 1633 Mill. ECU, blockiert wurde jedoch ein Volumen von 2366 Mill. ECU⁹.

Die Reformvorschläge

Die Reformvorschläge der Kommission hatten im wesentlichen zwei erklärte Ziele:

- einen zur Verfügung stehenden Finanzrahmen möglichst ungeschmälert zur Ausgabenfinanzierung heranziehen zu können,
- eine stärker am Wohlstand orientierte Verteilung der Finanzierungslasten.

⁶ Bei einer Gegenüberstellung von Abführungen an den EG-Haushalt und Rückflüssen vom EG-Haushalt weisen Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland seit Jahren hohe Defizite auf (1987: rund 3,1 bzw. 3,6 Mrd. ECU); alle übrigen Mitgliedstaaten weisen positive Salden auf. Die Nettosition Großbritanniens wurde als nicht vereinbar mit dem relativen Wohlstand des Landes angesehen. Deshalb wurde im Eigenmittelbeschluß vom 7. Mai 1985 für Großbritannien ein Ausgleichsmechanismus festgelegt; der Bundesrepublik Deutschland wurde eine Minderbeteiligung bei der Finanzierung dieses Ausgleichs zugestanden. In den Jahren vor 1985 sind jeweils Ad-hoc-Lösungen für Großbritannien beschlossen worden.

⁷ Diese Sätze beziehen sich jeweils auf das Jahr 1987.

⁸ Mit dem Eigenmittelbeschluß vom 7. Mai 1985 wurde der MWSt-Eigenmittel-Plafond zum 1. Januar 1986 von 1,0 auf 1,4% erweitert; dieser Plafond wurde bereits im ersten Jahr ausgeschöpft.

⁹ Diese Größe ist das sogenannte Bruttoäquivalent des Ausgleichsbetrags.

Dies sollte durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- einen neuen, alle Eigenmittelarten umfassenden Plafond auf BSP-Basis (1,4%)¹⁰ mit jährlichen Zwischenplafonds (bis 1992 1,3% des BSP)
- eine Änderung bei den Finanzierungsquellen in Form einer Kombination von einem 1%-Abführungssatz auf die MWSt-Bemessungsgrundlage und einem jährlich festzulegenden Abführungssatz auf eine neue (4.) Finanzierungsquelle (= Differenz zwischen BSP und MWSt-Bemessungsgrundlage)
- einen neuen Ausgleichsmechanismus für Großbritannien, den sogenannten *Agrarmechanismus*. Großbritannien sollte einen Ausgleich in Höhe von 50% seiner Differenz zwischen BSP-Anteil und Rückflußanteil bei den *Agrarmarkt ausgaben* erhalten. Die vier weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) sollten nicht zur Finanzierung dieses Ausgleichs beitragen. Die übrigen sieben Mitgliedstaaten sollten diesen Ausgleich entsprechend ihren mit dem BSP pro Kopf (in Kaufkraftparitäten) gewichteten BSP-Anteilen finanzieren, die Bundesrepublik Deutschland nur mit 25% ihres so errechneten Anteils.

Während das erste Ziel (gesicherter Finanzrahmen) unstrittig war, hat das zweite Ziel (stärker wohlstandsorientierte Lastenverteilung) zum Teil äußerst kontroverse Diskussionen ausgelöst¹¹. Die von der Kommission vorgeschlagene Ausgestaltung der 3. und 4. Finanzierungsquelle hätte insbesondere Italien im Vergleich zum bisherigen Finanzierungssystem stark belastet, die relativ wohlhabenden Mitgliedstaaten Großbritannien, Frankreich und Luxemburg dagegen deutlich entlastet¹²; die Entlastung für Großbritannien war insofern positiv zu werten, als sie das Problem des Haushaltsungleichgewichts entschärft hätte¹³.

Letztlich ist der Europäische Rat weder bei der Ausgestaltung der 3. und 4. Finanzierungsquelle noch bei dem Ausgleichsmechanismus für Großbritannien den ursprünglichen Kommissions-Vorschlägen gefolgt.

Die neuen Elemente des Systems

Der neue Eigenmittel-Plafond beträgt 1,2% des BSP¹⁴ der Gemeinschaft und umfaßt alle Eigenmittelarten; durch die Festlegung von jährlichen Zwischenplafonds bis 1992 soll eine vorzeitige Ausschöpfung dieses Gesamt-Plafonds verhindert werden.

¹⁰ BSP = Bruttonozialprodukt zu Marktpreisen.

¹¹ Auf diese Diskussion wird weiter unten eingegangen.

Neben den drei bisherigen Finanzierungsquellen (Zölle, Agrarabschöpfungen und MWSt-Eigenmittel) gibt es eine neue (4.) Finanzierungsquelle: das Bruttonozialprodukt zu Marktpreisen. Der nicht durch die drei ersten Finanzierungsquellen gedeckte Teil der Gesamtausgaben wird über einen flexiblen – aber für alle Mitgliedstaaten einheitlichen – Abführungssatz auf das nationale BSP gedeckt.

Die MWSt-Bemessungsgrundlage eines Mitgliedstaates wird nur bis zu einem Höchstwert von 55% seines BSP herangezogen. Nach den bisher vorliegenden Daten für 1988 profitieren von dieser „Kappung“ insbesondere Luxemburg, Irland und Großbritannien¹⁵. Der Abführungssatz auf die MWSt-Bemessungsgrundlage beträgt für jeden Mitgliedstaat – wie bisher – maximal 1,4%.

Großbritannien erhält grundsätzlich einen Ausgleichsanspruch wie bisher, muß sich jedoch die Entlastung durch die Veränderungen im Finanzierungssystem („Kappung“, 4. Finanzierungsquelle) in voller Höhe anrechnen lassen (siehe hierzu im einzelnen weiter unten).

Die anderen Mitgliedstaaten finanzieren diesen Ausgleich entsprechend ihren BSP-Anteilen (bisher: MWSt-Eigenmittelanteile), wobei für drei Mitgliedstaaten eine „Minderbeteiligung“ gilt:

- die Bundesrepublik Deutschland trägt zwei Drittel ihres eigentlichen Finanzierungsanteils (wie bisher),
- Spanien und Portugal erhalten eine „Minderbeteiligung“ entsprechend ihren Beitragserstattungen aufgrund der Beitrittsverträge¹⁶.

Abgewickelt wird der Ausgleichsmechanismus – wie bisher – über die MWSt-Eigenmittel. Die „Minderbeteiligung“ für Spanien und Portugal wird jedoch wie deren normale Beitragserstattungen abgewickelt: beide Mitgliedstaaten tragen zunächst über die Einnahmenseite in voller Höhe zur Finanzierung bei und erhalten über die Ausgabenseite des EG-Haushalts die entsprechenden Beträge erstattet.

¹² Vgl. zum relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten die Fußnote 20 weiter unten.

¹³ Bei Belastungsrechnungen taucht immer wieder das Problem auf, daß durch Datenaktualisierungen Verschiebungen in den Belastungen eintreten und damit die Zielwirkung der Maßnahmen beeinflussen.

¹⁴ Der Gesamt-Plafond von 1,2% des BSP bezieht sich auf die Eigenmittel, über die die entsprechenden Zahlungsermächtigungen auf der Ausgabenseite des EG-Haushalts finanziert werden; der Plafond für die Verpflichtungsermächtigungen beträgt 1,3% des BSP.

¹⁵ Portugal führt zur Zeit noch Finanzbeiträge auf der Basis des BSP-Anteils ab; wenn Portugal auf MWSt-Eigenmittelabführungen umstellt, dürfte es am stärksten von dieser „Kappung“ profitieren.

¹⁶ Bisher wurden die Finanzierungslasten durch den Ausgleichsmechanismus bei den Beitragserstattungen nicht berücksichtigt.

Konsequenzen

Die neue Definition des Gesamt-Plafonds hat zwei Konsequenzen:

- der Finanzrahmen der Gemeinschaft entwickelt sich parallel zum BSP der Gemeinschaft insgesamt;
- die verhaltene Entwicklung bei Zöllen und Agrarabschöpfungen und blockierte Finanzmittel durch die Abwicklung des Ausgleichs für Großbritannien haben keine Auswirkungen mehr auf den verfügbaren Finanzrahmen: innerhalb des Gesamt-Plafonds können sie durch einen höheren Abführungssatz auf die 4. Finanzierungsquelle ausgeglichen werden.

Der Europäische Rat ist bei der Konzeption des Eigenmittel-Plafonds dem Kommissions-Vorschlag gefolgt. Nicht übernommen hat er dagegen den Vorschlag zur Plafondhöhe: die Kommission hatte einen Plafond von 1,4 % des BSP (bzw. von 1,3 % des BSP bis 1992) vorgeschlagen. Nach dem Beschluß des Europäischen Rates ist für den EG-Haushalt folgende Entwicklung bis 1992 möglich¹⁷:

Ausgangsbasis 1988	Zieldatum 1992
etwa 44 Mrd. ECU = 1,10 % des BSP	etwa 60 Mrd. ECU = 1,20 % des BSP

Das Haushaltsvolumen kann damit durchschnittlich jährlich um etwa 8 % steigen. Bei Verwirklichung des Kommissions-Vorschlags (1,3 % des BSP) wäre ein Wachstum auf 64 Mrd. ECU (durchschnittliche jährliche Steigerungsrate 10 %) möglich gewesen.

Zwei Lösungsansätze

Der Europäische Rat vom 29./30. Juni 1987 in Brüssel hatte vorgegeben, daß das Finanzierungssystem den relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten besser berücksichtigen müsse. Damit war zwar entschieden, daß die bisherige Lastenverteilung verändert werden sollte; im Grunde war auch bereits eine Vorentscheidung dafür gefallen, daß das BSP in die Bemessungsgrundlagen des Finanzierungssystems einbezogen werden sollte – offen blieb aber die konkrete Ausgestaltung.

Obwohl bei den Beratungen verschiedene Alternativen diskutiert wurden, war schon früh abzusehen, daß die Entscheidung zwischen zwei Lösungen fallen würde: Bemessungsgrundlage für die 4. Finanzierungsquelle würde entweder die von der Kommission vorgeschlagene Differenzgrundlage oder das BSP sein; beide Lösungen waren in Kombination mit verschiede-

nen Modifikationen der 3. Finanzierungsquelle denkbar. Diese beiden Lösungsvorschläge zeigten deutliche Unterschiede im Hinblick auf die konzeptionelle Wirkungsweise und das Ausmaß der Verteilungskorrekturen.

Die Begründung der Kommission für die von ihr vorgeschlagene Differenzgrundlage war, daß damit für jeden Mitgliedstaat insgesamt¹⁸ das BSP herangezogen werde und das BSP ein anerkannter Wohlstandsindikator sei. Die Veränderungen der Lastenverteilung (gemessen an den Anteilen bei der MWSt-Bemessungsgrundlage) ergaben sich bei der Differenzgrundlage durch folgende Beziehung: Ist der Anteil eines Mitgliedstaates bei der MWSt-Bemessungsgrundlage höher als sein BSP-Anteil, dann ist sein Anteil bei der Differenzgrundlage niedriger als sein BSP-Anteil; ist der Anteil bei der MWSt-Bemessungsgrundlage niedriger als der BSP-Anteil, gilt Entsprechendes.

Mit steigendem Abführungssatz auf die Differenzgrundlage hätte sich deren Gewicht erhöht und damit die Be- und Entlastungen verstärkt. Die starke Entlastung für Großbritannien war beabsichtigt, um das Problem des britischen Haushaltsungleichgewichts zu mildern; auf der anderen Seite war jedoch für Italien die starke Belastung nicht akzeptabel.

Konzeptionelle Probleme

Ausschlaggebend für die Entscheidung des Europäischen Rates gegen die Differenzgrundlage waren zwar die finanziellen Konsequenzen für die einzelnen Mitgliedstaaten; gleichwohl erscheint es angebracht, auch einige konzeptionelle Probleme bei der Differenzgrundlage kurz anzusprechen:

Die Differenzgrundlage ist von der Konstruktion her ein abstraktes Gebilde, da sie aggregatmäßig nicht sinnvoll erfaßt werden kann. Zwar wird durch die Kombination 3./4. Finanzierungsquelle volumenmäßig das BSP für jeden Mitgliedstaat herangezogen. Die „Aufteilung“ des BSP auf diese beiden Finanzierungsquellen ist jedoch willkürlich, denn die MWSt-Bemessungsgrundlage enthält Vorleistungen, die nicht im BSP enthalten sind. Bei der Differenzbildung werden diese Vorleistungen jedoch vom BSP abgezogen, und es bleibt eine Restgröße als Bemessungsgrundlage übrig, die nicht den Anspruch erheben kann, für die Erhebung von Eigenmitteln geeignet zu sein.

Wenn man die 3. und 4. Finanzierungsquelle in Kombination betrachtet, um damit insgesamt das BSP zu erhalten, dann ist nicht einzusehen, warum die „beiden Teile“ des BSP mit unterschiedlichem Gewicht herangezogen werden sollten.

¹⁷ Projektion nach derzeitigem Datenstand.

□ Die immanenten Beziehungen zwischen den Anteilen eines Mitgliedstaates bei der MWSt-Bemessungsgrundlage, beim BSP und bei der Differenzgrundlage führen dazu, daß der Gesamtfinanzierungsanteil eines Mitgliedstaates mit steigendem Abführungssatz auf die Differenzgrundlage immer stärker auf den Anteil bei der Differenzgrundlage zuläuft: dieser Anteil ist der Grenzwert für den Gesamtfinanzierungsanteil eines Mitgliedstaates. Dieser Grenzwert beruht aber auf einer abstrakten Größe – nicht auf einem Wohlstandsindikator. Gemessen an dem Anspruch, eine wohlstandsorientierte Lastenverteilung auf der Basis der BSP-Anteile realisieren zu wollen, kann die Differenzgrundlage nicht bestehen.

Dieses zuletzt angesprochene Problem hätte man allerdings durch folgende Regelung lösen können: *der Abführungssatz auf die 4. Finanzierungsquelle darf nicht über dem Abführungssatz auf die 3. Finanzierungsquelle liegen*; denn bei gleichen Abführungssätzen auf die 3. und 4. Finanzierungsquelle werden alle Mitgliedstaaten nach ihren BSP-Anteilen belastet¹⁹.

Eine Rechtfertigung für einen Verteilungsschlüssel, der zwar einerseits das BSP zugrunde legt, andererseits aber eine davon abweichende Lastenverteilung (Relationen bei der Differenzgrundlage) anstrebt, wäre dann gegeben, wenn diese Abweichung auf ein systematisches Element zurückzuführen wäre, beispielsweise wenn die Gesamtfinanzierungsanteile der wohlhabenden Mitgliedstaaten über ihren BSP-Anteilen, die Gesamtfinanzierungsanteile der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten unter ihren BSP-Anteilen lägen. Wie aus Tabelle 2 zu ersehen ist, liegt eine solche Systematik jedoch nicht vor²⁰.

Korrekturen durch „Kappung“

Der Europäische Rat hat sich nach langen Diskussionen für das BSP als 4. Finanzierungsquelle entschieden. Die Richtung der Verteilungsveränderung ist sowohl bei der Differenzgrundlage als auch bei der BSP-Lösung identisch; unterschiedlich ist jedoch das Ausmaß. Um bei der BSP-Lösung die Verteilungsveränderungen konsensfähig zu machen, wurde bei der dritten Finanzierungsquelle eine „Kappung“ vorgenommen:

¹⁸ Das heißt nach Addition der 3. und 4. Finanzierungsquelle.

¹⁹ Diese Regelung wäre von den Mitgliedstaaten, die die Differenzgrundlage befürworteten, und der Kommission auch akzeptiert worden. Das hätte bedeutet, daß ab einem bestimmten Zeitpunkt wieder Finanzbeiträge auf der Basis der BSP-Anteile hätten abgeführt werden müssen; eine Aufteilung in 3. und 4. Finanzierungsquelle wäre dann überflüssig gewesen.

²⁰ Gemessen am BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten weisen die Mitgliedstaaten folgende Relationen zum EG-Durchschnitt auf (1988): B: 101,0; DK: 113,6; D: 115,4; Gr: 52,6; Sp: 74,6; F: 106,2; Irl: 62,3; It: 105,1; Lux: 127,0; NL: 104,4; P: 54,1; UK: 105,8.

Tabelle 2
Anteile der Mitgliedstaaten bei der MWSt-Bemessungsgrundlage, dem BSP und der Differenzgrundlage
(Schätzungen für das Jahr 1988)

	in %			Belastungen (+) und Entlastungen (-) im Vergleich zum bisherigen Finanzierungssystem ¹	
	MWSt-Bemessungsgrundlage	BSP	Differenzgrundlage	in Mill. ECU	%
B	2,93	3,29	3,66	+ 84	+ 9,2
DK	2,00	2,23	2,48	+ 55	+ 8,9
D	25,38	25,92	26,51	+ 129	+ 1,6
Gr	1,03	1,10	1,18	+ 17	+ 5,2
Sp	7,17	6,91	6,64	- 60	- 2,7
F	21,09	20,03	18,95	- 244	- 3,7
Irl	0,72	0,59	0,46	- 29	- 13,0
It	14,27	17,55	20,95	+ 764	+ 17,2
Lux	0,25	0,20	0,15	- 11	- 14,5
NL	4,81	4,83	4,86	+ 5	+ 0,4
P	0,76 ²	0,83 ³	0,83 ⁴	+ 7	+ 3,1
UK	19,61	16,52	13,34	- 717	- 11,7
	100,00	100,00	100,00	± 0	

¹ Unterstellt wurde dabei eine hypothetische Fortführung des bisherigen Finanzierungssystems (entsprechende Erhöhung des MWSt-Eigenmittel-Plafonds) bei einem Haushaltsvolumen von 43,7 Mrd. ECU.

² Für die Finanzbeiträge Portugals im Jahr 1988 ist der BSP-Durchschnitt der Jahre 1983 bis 1985 maßgebend.

³ BSP 1988.

⁴ Statt der Differenzgrundlage wurde das BSP für 1988 zugrunde gelegt.

Tabelle 3
Anteile der Mitgliedstaaten bei der MWSt-Bemessungsgrundlage vor und nach „Kappung“ und BSP-Anteile (1988)
(in %)

	Relation MWSt-Bemessungsgrundlage/BSP	Anteile der MWSt-Bemessungsgrundlage		BSP
		vor Kappung	nach Kappung	
B	45,2	2,93	2,98	3,29
DK	45,4	2,00	2,04	2,23
D	49,7	25,38	25,88	25,92
Gr	47,4	1,03	1,05	1,10
Sp	52,7	7,17	7,31	6,91
F	53,4	21,09	21,50	20,03
Irl	61,6	0,72	0,65	0,59
It	41,3	14,27	14,55	17,55
Lux	63,1	0,25	0,22	0,20
NL	50,5	4,81	4,90	4,83
P	-	0,76	0,78	0,83
UK	60,3	19,61	18,13	16,52
	Ø 50,8	100,00	100,00	100,00

Tabelle 4
Die Veränderungen der Lastenverteilung im Vergleich zu einer hypothetischen Fortführung des bisherigen Systems (1988)

	Kommissions-Vorschlag		Europäischer Rat			
	in Mill. ECU	%	ohne Kappung in Mill. ECU	%	mit Kappung in Mill. ECU	%
B	+ 84	+ 9,2	+ 29	+ 3,2	+ 42	+ 4,6
DK	+ 55	+ 8,9	+ 19	+ 3,1	+ 28	+ 4,5
D	+ 129	+ 1,6	+ 44	+ 0,6	+ 160	+ 2,0
Gr	+ 17	+ 5,2	+ 6	+ 1,8	+ 11	+ 3,3
Sp	- 60	- 2,7	- 21	- 0,9	+ 12	+ 0,5
F	- 244	- 3,7	- 85	- 1,3	+ 12	+ 0,2
Irl	- 29	- 13,0	- 10	- 4,5	- 25	- 11,0
It	- 764	+ 17,2	+ 263	+ 5,9	+ 329	+ 7,4
Lux	- 11	- 14,5	- 4	- 5,0	- 10	- 13,4
NL	+ 5	+ 0,4	+ 2	+ 0,1	+ 24	+ 1,6
P	+ 7	+ 3,1	+ 5	+ 2,2	+ 9	+ 3,7
UK	- 717	- 11,7	- 248	- 4,1	- 591	- 9,7

Die MWSt-Bemessungsgrundlage eines Mitgliedstaates wird nur bis zu einem Höchstwert von 55 % des BSP herangezogen. Aus den Tabellen 3 und 4 sind die Folgen dieser „Kappung“ zu ersehen.

Die „Kappung“ hat zwei Korrektoreffekte:

- bei der 3. Finanzierungsquelle findet eine Umschichtung – und zwar gemessen an den Anteilen – zugunsten der Mitgliedstaaten statt, die über der Schwelle von 55 % liegen, d. h. die einen relativ hohen nationalen „Verbrauch“ aufweisen.
- das Gewicht der 4. Finanzierungsquelle wird verstärkt, da die MWSt-Bemessungsgrundlage für die EG insgesamt volumenmäßig verringert wird und – bei konstantem Haushaltsvolumen – durch einen höheren Abführungssatz bei der 4. Finanzierungsquelle ausgeglichen werden muß; dies bedeutet eine Umschichtung zugunsten derjenigen Mitgliedstaaten, bei denen der MWSt-Eigenmittelanteil (nach „Kappung“) höher ist als der BSP-Anteil.

Die finanziellen Auswirkungen der Verteilungsveränderungen sind in Tabelle 4 zusammengestellt:

Während nach dem Kommissions-Vorschlag der Grenzwert für den Gesamtfinanzierungsanteil eines Mitgliedstaates (3. und 4. Finanzierungsquelle) der Anteil

²¹ Die Rückflußquote Großbritanniens beträgt bei den Agrarmarktausgaben 9,2 %, bei den übrigen Ausgaben 15,0 % und bei den Ausgaben insgesamt 11,0 % (1987).

²² Die Bundesrepublik weist im übrigen bei den Agrarmarktausgaben ein ähnliches Defizit wie Großbritannien auf.

²³ Auch Großbritannien erhielt in den Jahren 1973 bis 1979 Beitragserstattungen im Rahmen einer Übergangsregelung; kein Mitgliedstaat beanspruchte damals einen Ausgleich für seine erhöhte Finanzierungslast.

bei der Differenzgrundlage gewesen wäre, läuft der Gesamtfinanzierungsanteil bei der vom Europäischen Rat beschlossenen Lösung auf den BSP-Anteil eines Mitgliedstaates zu – und zwar ausgehend von seinem MWSt-Anteil.

Trotz aller Probleme, die das BSP als international vergleichbarer Wohlstandsindikator aufwirft – und die im übrigen auch bei der Differenzgrundlage eine Rolle gespielt hätten –, ist die vom Europäischen Rat beschlossene Ausgestaltung der 4. Finanzierungsquelle konzeptionell befriedigender als die von der Kommission vorgeschlagene Differenzgrundlage. Gleichwohl ist die Einführung des BSP als 4. Finanzierungsquelle ein Schritt in Richtung auf das bis 1970 bestehende System der Finanzbeiträge.

Ausgleich für Großbritannien

Hinsichtlich des modifizierten Ausgleichs für Großbritannien und seiner technischen Ausgestaltung vorab eine kurze Bemerkung zu den Unterschieden zwischen dem bisherigen Ausgleichsmechanismus (der im Grundsatz fortgeführt wurde) und dem Kommissions-Vorschlag (Agrarmechanismus).

Die Ursache für den hohen Negativsaldo Großbritanniens sind die Agrarmarktausgaben: Großbritannien weist hier eine relativ geringe Rückflußquote auf²¹. Der Ansatz der Kommission, einen Ausgleich für das „Defizit“ bei den Agrarmarktausgaben zu gewähren, ist – wenn es überhaupt eine Rechtfertigung für einen Ausgleichsanspruch gibt – der richtige Ansatz²².

Im Gegensatz dazu erhält Großbritannien bei einem Ausgleichsmechanismus, der die gesamten Rückflüsse in Rechnung stellt, auch einen Ausgleich für die Beteiligung an der Finanzierung der übrigen Ausgaben, beispielsweise der Verwaltungsausgaben der Gemeinschaft (Personalkosten), der zielorientiert auf Umverteilung angelegten Strukturausgaben und auch der Erstattungskosten für Spanien und Portugal²³. Ein Ausgleich für diese Ausgabenbereiche ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Die Entscheidung des Europäischen Rates zur Fortführung eines globalen Ausgleichsanspruchs für Großbritannien ist nur politisch zu begründen.

Großbritannien erhält einen Ausgleich in bisherigem Umfang, allerdings wird die Entlastung Großbritanniens durch das neue Finanzierungssystem (im Vergleich zum bisherigen) voll angerechnet; außerdem wird der Ausgleichsmechanismus an das neue Finanzierungssystem technisch angepaßt.

Dies hat zur Konsequenz, daß für jedes Jahr eine Fortführung des bisherigen Finanzierungssystems unterstellt werden muß, um die Entlastung durch das neue Finanzierungssystem und um den „bisherigen“ Ausgleichsanspruch für Großbritannien festzustellen. Dann wird eine neue Belastungsrechnung für Großbritannien vorgenommen: Sie ergibt sich aus dem Gesamtfinanzierungsanteil (3. und 4. Finanzierungsquelle) minus Rückflußanteil. Auf diese neue Belastung wird ein neuer Ausgleichssatz so festgelegt, daß die Summe aus Entlastung durch das neue Finanzierungssystem und neuem speziellen Ausgleich insgesamt ein Ausgleichsvolumen wie nach dem bisherigen Mechanismus ergibt.

Ein Beispiel

Nach den bisher vorliegenden Daten für 1988 hat Großbritannien einen Anteil bei der „gekappten“ MWSt-Bemessungsgrundlage von 18,1 %, bei der „ungekappten“ von 19,6 %, beim BSP von 16,5 %; der Gesamtfinanzierungsanteil (3. und 4. Finanzierungsquelle) beträgt 17,7 %. Die britische Rückflußquote im Jahr 1988 sei die gleiche wie 1987 (11,0 %); das Volumen der zurechenbaren Ausgaben²⁴ betrage 41,0 Mrd. ECU.

- Bisheriger Ausgleichsanspruch:
 - = Anteil bei der „ungekappten“ MWSt-Bemessungsgrundlage minus Rückflußanteil 8,6 Prozentpunkte
 - = bezogen auf das Volumen der zurechenbaren Ausgaben 3530 Mill. ECU
 - = davon 66 % 2330 Mill. ECU
- Neuer Ausgleichsanspruch:
 - = Entlastung für Großbritannien 1988 aus dem neuen Finanzierungssystem (vgl. Tabelle 4) 590 Mill. ECU
 - = alter Ausgleichsanspruch minus Entlastung = neuer Ausgleichsanspruch 1740 Mill. ECU
- Feststellung des neuen Ausgleichssatzes:
 - = Gesamtfinanzierungsanteil minus Rückflußanteil 6,7 Prozentpunkte
 - = bezogen auf das Volumen der zurechenbaren Ausgaben 2750 Mill. ECU
 - = festzulegender Ausgleichssatz, um den neuen Ausgleichsanspruch zu erhalten 63 %

Um diesen Betrag von 1740 Mill. ECU würden dann im folgenden Haushaltsjahr (1989) die Abführungen Großbritannien bei den MWSt-Eigenmitteln verringert.

Die Finanzierung des Ausgleichs

Finanzierungsschlüssel sind die BSP-Anteile mit den festgelegten „Minderbeteiligungen“ für die Bundesrepublik Deutschland, Spanien und Portugal. Die Minderbeteiligungen für Spanien und Portugal können wieder außer Betracht bleiben, da sie – wie die übrigen Beitragserstattungen für diese Mitgliedstaaten – über die Ausgabenseite des EG-Haushalts abgewickelt werden. Die von den einzelnen Mitgliedstaaten zu leistenden Finanzierungsbeiträge werden bei den MWSt-Eigenmitteln durch Mehr- bzw. Minderabführungen – ausgehend von einem einheitlichen Abführungssatz – angerechnet, wobei wieder ein Maximalwert des Abführungssatzes für jeden Mitgliedstaat von 1,4 % gilt.

Die Abwicklung des BSP-Finanzierungsschlüssels über die MWSt-Eigenmittel führt letztlich dazu, daß zwölf verschiedene Abführungssätze auf die MWSt-Bemessungsgrundlage angewendet werden müssen.

Hinsichtlich Festlegung der Abführungssätze bei den MWSt-Eigenmitteln gilt:

- für die elf Mitgliedstaaten, die an der Finanzierung des Ausgleichs für Großbritannien beteiligt sind, wird festgestellt, welche Beträge sie bei Anwendung eines einheitlichen Satzes von 1,4 % auf ihre MWSt-Bemessungsgrundlage abführen müßten;
- davon abgezogen werden die Beträge, die sie zur Finanzierung des Ausgleichs für Großbritannien leisten müssen;
- danach ergeben sich elf verschiedene Abführungssätze, mit denen diese elf Mitgliedstaaten im Rahmen eines maximalen Abführungssatzes von 1,4 % zur Finanzierung der EG-Ausgaben beitragen *könnten*;
- da die Abführungssätze zur Finanzierung der EG-Ausgaben einheitlich sein müssen, ist der kleinste dieser Abführungssätze der Engpaßfaktor. Würde man einen höheren Abführungssatz einheitlich anwenden, läge mindestens ein Mitgliedstaat (nach Addition seines Finanzierungsbeitrags zum Ausgleich für Großbritannien) über dem Satz von 1,4 %.

Aus dem einheitlichen Abführungssatz und den Beiträgen zum Ausgleich für Großbritannien ergeben sich dann schließlich die elf (bzw. zwölf) verschiedenen tat-

²⁴ Zu den nicht zurechenbaren Ausgaben zählen insbesondere Ausgaben für Entwicklungshilfe und Teile von Verwaltungsausgaben.

Tabelle 5
Verteilung der Finanzierungslasten nach dem
neuen Finanzierungsschlüssel (BSP) (1988)
 (in %)

	BSP-Anteil	Anteil an der Finanzierung des Ausgleichs für Großbritannien
B	3,29	4,53
DK	2,23	3,08
D	25,92	20,70
Gr	1,10	1,52
Sp	6,91	9,52
F	20,03	27,59
Irl	0,59	0,81
It	17,55	24,18
Lux	0,20	0,27
NL	4,83	6,66
P	0,83	1,14
UK	16,52	—
	100,00	100,00

sächlichen Abführungssätze auf die MWSt-Bemessungsgrundlage.

Wie bereits im bisherigen System, so steht auch im neuen Finanzierungssystem nicht das gesamte Volumen von 1,4 % der MWSt-Bemessungsgrundlage zur Ausgabenfinanzierung zur Verfügung; wie bisher gibt es auch im neuen System den Effekt des Bruttoäquivalents. Durch die neue Definition des Gesamt-Plafonds (alle Eigenmittelarten umfassend) bleibt im neuen System dieser Effekt für den Ausschöpfungsgrad des neuen Plafonds jedoch ohne Wirkung. Denn in dem Maße, in dem der durchschnittliche Abführungssatz auf die 3. Finanzierungsquelle unter dem Maximalwert von 1,4 % liegt, kann wieder der Abführungssatz auf die 4. Finanzierungsquelle entsprechend angehoben werden.

Die Verteilung der Finanzierungslasten nach dem neuen Finanzierungsschlüssel ist aus Tabelle 5 zu ersehen. Letztlich vergrößert die Abwicklung des Ausgleichs für Großbritannien das Gewicht der 4. Finanzierungsquelle im Vergleich zur 3. und verstärkt damit die Korrekturen an der Lastenverteilung bei der Gesamtfinanzierung im Vergleich zum bisherigen System²⁵.

Abschließende Bemerkungen

Welches Fazit läßt sich aus den Entscheidungen des Europäischen Rates und den vorausgegangenen Diskussionen ziehen?

Bei den Entscheidungen über Veränderungen in der Lastenverteilung standen politische Überlegungen im Vordergrund: welche Mitgliedstaaten sollen entlastet, welche sollen belastet werden – was ist angemessen,

was ist zumutbar? Das sind im Ansatz Finanzausgleichsaspekte auf der Einnahmenseite des EG-Haushalts, auch wenn von einigen Mitgliedstaaten das Thema „Finanzausgleich“ vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Integrationsniveaus als verfrüht angesehen wird.

Betrachtet man das Ergebnis der Verteilungskorrektur, dann wurden die angestrebten Korrekturziele nur in Grenzen erreicht. Dafür nahm man ein wesentlich komplizierteres Finanzierungssystem in Kauf; zudem ist der Eigenmittelcharakter der EG-Finanzierung geschwächt worden. Mit dem Eigenmittelbeschluß vom 21. April 1970 erfolgte eine Abkehr von dem System der Finanzbeiträge; dieser Schritt ist durch das neue Finanzierungssystem teilweise wieder aufgehoben worden.

Positiv ist sicherlich zu werten, daß im Rahmen des Gesamtplafonds ein flexibles Element (4. Finanzierungsquelle) in das Finanzierungssystem eingebaut wurde, das den Druck auf eine vorzeitige Ausschöpfung des Gesamtplafonds verringert. Dies darf jedoch nicht mit einer Garantie für eine moderate Ausgabenentwicklung des EG-Haushalts verwechselt werden. Ausgabenbegrenzend können allenfalls die vorgesehenen jährlichen Zwischenplafonds sowie die vorgesehenen Stabilisatoren im Bereich der Agrarausgaben wirken.

Ob das BSP als neue Bemessungsgrundlage bestehen wird, hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, in allen Mitgliedstaaten eine verlässliche und vergleichbare Ermittlung der BSP-Daten zu gewährleisten. Zwar ist das BSP als ein nationaler Wohlstandsindikator relativ unstrittig; bei internationalen Vergleichen stellen sich jedoch Probleme qualitativer Art, die auch vor dem Hintergrund der Größenordnungen gesehen werden müssen, um die es hier geht.

Zum anderen muß man fragen, wie künftig die Diskussionen über Revisionen des Finanzierungssystems aussehen, denn die nächste Diskussionsrunde ist für spätestens 1991 bereits vorgezeichnet, wenn die Kommission einen Bericht über die Erfahrungen mit dem neuen Finanzierungssystem vorzulegen hat. Die Zahl der Parameter, durch die man die Lastenverteilung beeinflussen kann, hat sich erhöht. Dies erlaubt zwar eine bessere „Feinsteuerung“ – die künftige Konsensbildung wird dadurch aber nicht einfacher.

²⁵ Eine weitere Gewichtsverlagerung zugunsten der 4. Finanzierungsquelle wurde durch ein neues Verfahren für die Erstattung der Erhebungskosten bei Zöllen und Agrarabschöpfungen erreicht. Bisher führten die Mitgliedstaaten das Aufkommen in voller Höhe an die EG ab und erhielten über die Ausgabenseite des EG-Haushalts 10 % des nationalen Aufkommens erstattet. Nach dem neuen Verfahren führen die Mitgliedstaaten nur noch 90 % des Aufkommens ab; der „Einnahmenausfall“ kann über die 4. Finanzierungsquelle kompensiert werden.