

Markus Euler

EU-Finanzverhandlungen gescheitert: Chance zum Nachdenken

Nach den gescheiterten Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden wurde den Verhandlungen über eine neue finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 eine neue Bedeutung beigemessen. Gerade auf dem ohnehin schwierigen Feld der Finanzen sollte die in die Krise geratene EU Handlungsfähigkeit beweisen. Dieses Ziel wurde offenbar gründlich verfehlt. Woran sind die EU-Finanzverhandlungen gescheitert? Wie könnte eine Einigung erreicht werden?

Knapp drei Jahre vor dem Auslaufen des geltenden Finanzrahmens hatte die Europäische Kommission im Februar 2004 einen Vorschlag für die Jahre 2007 bis 2013 unterbreitet¹. Dieser sah ein Anwachsen der Zahlungen aus dem EU-Haushalt bis zum Jahre 2013 von derzeit etwa 100 Mrd. Euro auf dann gut 143 Mrd. Euro (in Preisen von 2004) vor. Für Verpflichtungsermächtigungen, worin auch Ausgaben enthalten sind, die nicht im jeweiligen Haushaltsjahr zahlungswirksam werden, waren für 2013 über 158 Mrd. Euro veranschlagt. Da das Bruttonationaleinkommen (BNE) der erweiterten Union, also das Sozialprodukt, im Projektionszeitraum annahmegemäß in geringerem Maße wächst, wäre diese Ausgabenentwicklung mit einem Anstieg der Relation von EU-Zahlungen zum BNE der EU verbunden. Von derzeit etwa einem Prozent würde diese „Staatsquote“ der EU auf 1,15%, also um mehr als ein Sechstel ansteigen. Damit läge sie freilich immer noch unter der im geltenden Eigenmittelbeschluss von 2000 festgelegten Obergrenze von 1,24%, jedoch auch deutlich über der im Dezember 2003 von sechs Nettoszahlerstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Schweden und Österreich) geforderten Grenze von 1,0% des BNE.

Der Vorschlag der Kommission beinhaltete zudem eine Umgestaltung und Umbenennung der Ausgabenrubriken, womit im Wesentlichen jedoch alter Wein durch neue Schläuche flösse. Hinter der neuen ersten Ausgabenrubrik „Nachhaltiges Wachstum“ steckten zu etwa zwei Dritteln die strukturpolitischen Maßnahmen und hinter dem Euphemismus „Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen“ zu mehr als drei Vierteln Unterstützungszahlungen für die

Landwirtschaft. Allein für Direktzahlungen und marktstützende Interventionen würden im Jahre 2013 immer noch etwa 30% des EU-Budgets ausgegeben. Die Finanzplanung orientierte sich in diesem Punkt an einem Beschluss der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 2002, die Agrarausgaben auf dem Niveau von 2006 zu stabilisieren und nur noch mit einem jährlichen „Inflationsausgleich“ von einem Prozent wachsen zu lassen. Ein kräftiges Wachstum sehen die Pläne hingegen in der Regionalpolitik vor: Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von fast 51 Mrd. Euro – etwa ein Drittel der Gesamtsumme – wären 2013 für „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“ vorgesehen. Zudem sah die Kommission vor, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) vom Jahre 2008 an in den Haushalt zu integrieren. Bislang wurde der EEF nach einem eigenen Verteilerschlüssel finanziert, der sich teils deutlich von den Finanzierungsanteilen am EU-Budget unterscheidet².

Änderungen auf der Einnahmenseite

Auf der Einnahmenseite des Haushalts sahen weder der Vorschlag für die finanzielle Vorausschau noch der Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vom Juli 2004 grundsätzliche Änderungen für das Finanzierungssystem vor³. Zwar wurde in dem Eigenmittelbericht eine ausführliche Analyse hinsichtlich der Eignung bestimmter Steuern als direkte Einnahmequellen vorgenommen – konkret wurde ein

¹ Vgl. Europäische Kommission: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2004) 101 endgültig, Brüssel 2004.

² Überproportional engagiert sind bisher vor allem Frankreich und Belgien. Vgl. Europäische Kommission: Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Luxemburg 2002, S. 365.

³ Vgl. Europäische Kommission: Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004) 505 endgültig, Brüssel 2004.

Dr. Markus Euler, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Mainz.

EU-Zuschlag zur Mehrwertsteuer, eine Beteiligung an Energiesteuern sowie an der Körperschaftsteuer diskutiert – jedoch handelt es sich dabei nicht um konkrete Pläne für die nahe Zukunft. Für diese wird eine Beibehaltung des geltenden Beitragssystems nicht in Frage gestellt.

- Weiterhin würden die Mitgliedstaaten die an ihren Außengrenzen vereinnahmten Zölle (und Agrarzölle) an den Brüsseler Haushalt abführen, wobei sie ein Viertel der Einnahmen zur Abgeltung ihrer Erhebungskosten pauschal einbehalten können. Zum Haushaltsplan 2005 (106,3 Mrd. Euro) tragen diese traditionellen Eigenmittel noch mit knapp 12% bei.
- Auch zukünftig würden die Mitgliedstaaten Beiträge abführen, deren Höhe proportional zu den nationalen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlagen ist. Ebenso blieben jene Beiträge auf 0,5% (maximaler Abrufsatz) dieser Bemessungsgrundlage begrenzt, wobei diese durch Zu- und Abrechnungen erst auf ein vergleichbares Niveau gebracht werden muss. Anteile dieser harmonisierten Bemessungsgrundlage, die 50% des nationalen BNE übersteigen, bleiben zudem unberücksichtigt⁴. Zu den Einnahmen im Haushalt 2005 tragen die Mehrwertsteuer-Eigenmittel mit gut 14% bei.
- Weiterhin würde der große Restbedarf über Beiträge finanziert, die proportional zu den nationalen BNE sind. Diese BNE-Eigenmittel werden zwar immer noch auch als „ergänzende Einnahme“ bezeichnet, gleichwohl decken sie 2005 bereits 73% der Einnahmen.

Korrekturmechanismus Britenrabatt

Erheblich komplizierter ist das Finanzierungssystem noch durch den Korrekturmechanismus, der zugunsten Großbritanniens seit 1985 praktiziert wird⁵. Nach dessen Grundidee werden die britischen Beitragszahlungen, die die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt nach Großbritannien übersteigen, zu 66% erstattet⁶. Der diesem „Britenrabatt“ entsprechende Fehlbetrag muss von allen anderen Mitgliedstaaten, also auch den osteuropäischen Beitrittsländern, über höhere

Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittel finanziert werden. Die Last wird dabei nach BNE-Anteilen aufgeteilt, wobei mit Deutschland, Schweden, Österreich und den Niederlanden vier (Nettozahler-)Staaten von drei Vierteln ihres eigentlichen Anteils entbunden werden, so dass die übrigen Mitgliedstaaten nochmals zusätzlich belastet werden müssen. Bei den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln ist infolgedessen zwischen dem maximalen Abrufsatz und einem einheitlichen Abrufsatz zu differenzieren, wobei der Unterschied durch einen so genannten eingefrorenen Satz bestimmt wird, bei dessen Berechnung der Britenrabatt, die britische Nichtbeteiligung und die Minderbeteiligung der vier genannten Länder an dessen Finanzierung berücksichtigt werden. Diese Größen sind jährlich neu zu bestimmen, 2004 belief sich der einheitliche Satz auf knapp 0,32%.

Die ursprüngliche Rechtfertigung des britischen Rabatts lag in durchaus nicht von der Hand zu weisenden Besonderheiten dieses Mitgliedstaates. Durch die vergleichsweise geringe Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors in Großbritannien fließen aus den Agrarfonds nur wenige Mittel in dieses Land. Damals machten die Agrarfonds aber rund drei Viertel des Gesamthaushalts aus. Durch hohe Importe aus Drittstaaten (insbesondere aus dem Commonwealth) war die Belastung durch Zölle und Agrarabschöpfungen überproportional hoch, ebenso wie die Belastung durch Mehrwertsteuer-Eigenmittel bedingt durch einen hohen Konsumanteil am britischen Sozialprodukt⁷. Außerdem lag das britische Pro-Kopf-BIP 1984 nur bei 94% des Durchschnittswerts der damaligen Zehnergemeinschaft.

Viel ist von dieser Rechtfertigungsgrundlage nicht übrig geblieben. Die Bedeutung der britischen Landwirtschaft ist zwar weiterhin gering, jedoch ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten der Anteil der Agrarfonds am EU-Haushalt erheblich gesunken, auf 43% im Jahre 2004. Durch Handelsintegration, Zollsenkungen, wirtschaftliche Entwicklung, die Kappung der Bemessungsgrundlage und die Einführung von sozialproduktorientierten Eigenmitteln (1988) ist auch keine überproportionale Belastung durch traditionelle und Mehrwertsteuer-Eigenmittel mehr vorhanden. Und das Pro-Kopf-BIP liegt um fast ein Viertel über dem heutigen EU-25-Durchschnitt. Dennoch wurden Großbritannien zwischen 1997 und 2003 im Mittel 4,6 Mrd. Euro pro Jahr erstattet.

⁴ Davon kann mehr als die Hälfte aller Mitgliedstaaten profitieren.

⁵ Vgl. dazu auch M. Euler: Ansatzpunkte für eine Reform des Finanzierungssystems der Europäischen Union, Frankfurt am Main u.a.O. 2005, S. 72 ff.

⁶ Nach 1985 vorgenommene Veränderungen des Eigenmittelsystems wie die Kappung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage, die Einführung der BNE-Eigenmittel und die Erhöhung der Erhebungskostenpauschale bei den traditionellen Eigenmitteln sowie die EU-Osterweiterung wurden durch Modifikationen des Korrekturmechanismus jeweils so berücksichtigt, dass Großbritannien weder Vor- noch Nachteile daraus entstanden.

⁷ Vgl. I. Begg, N. Grimwade: Paying for Europe, Sheffield 1998, S. 87 ff.

Da der durchschnittliche Rabatt in der nächsten Finanzierungsperiode auf über 7 Mrd. Euro ansteigen würde und die unkorrigierte Nettobelastung anderer Mitgliedstaaten wie der Niederlande oder Schwedens die korrigierte Nettobelastung Großbritanniens immer weiter übersteigen würde, schlug die Kommission in ihrem Eigenmittelbericht 2004 die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus vor. Dabei handelt es sich um die Modifikation eines Vorschlags des früheren Bundesfinanzministers Waigel. Konkret sollten Mitgliedstaaten, deren Nettobeiträge 0,35% des BNE übersteigen, 66% der diesen Schwellenwert überschreitenden Beträge erstattet bekommen. An der Finanzierung der Korrekturbeträge hätten sich alle Mitgliedstaaten gemäß ihrem BNE-Anteil beteiligen müssen, wobei ein maximales Erstattungsvolumen vorgesehen war, das in etwa dem Umverteilungsvolumen bei einer Fortführung des Britenrabatts nach geltendem Recht entsprechen sollte. Da nach diesem Modell die ersten 0,35 Prozentpunkte der Nettobelastung bei der Korrektur unberücksichtigt blieben und Großbritannien sich fortan selbst an Korrekturzahungen beteiligen müsste, wäre es für diesen Mitgliedstaat mit erheblichen Einbußen (über 4 Mrd. Euro) verbunden. Daher sah der Kommissionsvorschlag auch mehrjährige „phasing-in“- bzw. „phasing-out“-Schritte für den neuen und den alten Korrekturmechanismus vor.

Positiv zu beurteilen wäre an diesem allgemeinen Korrekturmechanismus, dass er der nicht mehr zu rechtfertigenden Sonderbehandlung eines einzelnen Mitgliedstaates ein Ende bereiten würde. Stattdessen kämen alle Mitgliedstaaten oberhalb einer (gleichwohl willkürlich festgelegten) Belastungsschwelle in den Genuss einer Beitragsentlastung.

Negativ zu beurteilen ist indessen die damit verbundene Institutionalisierung des „juste-retour“-Gedankens und des Konzepts der Nettoposition im Einnahmensystem der EU. Es verfestigte sich der Äquivalenzgedanke in einem vom Grundsatz her an der Beitragsleistungsfähigkeit orientierten Einnahmensystem. Gleichzeitig ist ein Korrekturmechanismus immer nur ein Kurieren an Symptomen, deren Ursachen auf der Ausgabenseite des Haushalts zu finden sind. Ein allgemeiner Rabatt könnte somit ein Beitrag zur Persistenz ineffizienter Politikmaßnahmen sein.

Da dem Vorschlag der Kommission unmittelbar die Ablehnung seitens der britischen Politik folgte, wurde die Verallgemeinerung des Korrekturmechanismus im Vorfeld des Europäischen Rates zu den Finanzverhandlungen nicht weiter thematisiert.

Europäischer Rat im Juni 2005

Stattdessen legte die luxemburgische Ratspräsidentschaft wenige Wochen vor dem EU-Gipfel ein Kompromisspapier vor, das die unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten in Einklang bringen sollte⁸. Auf der Ausgabenseite sah dieser Vorschlag Zahlungsermächtigungen in Höhe von 1,06% des EU-BNE für die Jahre 2007 bis 2013 vor, also einen Betrag, der zwischen der Forderung der sechs Nettozahlerstaaten, die Verpflichtungsermächtigungen auf ein Prozent zu begrenzen, und dem Vorschlag der Kommission von 1,14% lag. Nicht mehr darin enthalten waren indes die Ausgaben für den Entwicklungsfonds (0,03%).

Auf der Einnahmenseite brachte die luxemburgische Präsidentschaft entlastende Maßnahmen für die Nettozahlerstaaten Niederlande, Schweden und Deutschland sowie einen Abbau des Britenrabatts in die Diskussion. Der einheitliche Abrufsatz bei der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage sollte auf 0,3% fixiert werden, bei Deutschland, Schweden und den Niederlanden für die Jahre 2007 bis 2013 aber auf 0,15% halbiert werden⁹. Schweden und die Niederlande sollten zudem 35% statt 25% der Einnahmen aus Zöllen und Agrarzöllen einbehalten dürfen. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die explizit der Entlastung der nutznießenden Mitgliedstaaten dienen sollen, die jedoch nicht unproblematisch sind. Sowohl mit ermäßigten Abrufsätzen als auch mit erhöhten Erhebungskostenpauschalen würde die Komplexität des Finanzierungssystems weiter ansteigen, zumal unklar blieb, wie die Finanzierung des Britenrabatts auf fixierte und ermäßigte Abrufsätze angepasst werden sollte¹⁰.

Von der Erhöhung der Erhebungskostenpauschale bei den traditionellen Eigenmitteln würden die Niederländer deutlich mehr profitieren als die Schweden, da die Zolleinnahmen pro Einwohner in den Niederlanden den Durchschnittswert in der EU (2004) um den Faktor 2,8 übersteigen, die schwedischen den Durchschnitt hingegen nur um das 1,3fache. Dies liegt vor allem an den hohen Importen über den Hafen von Rotterdam, von denen aber ein erheblicher Anteil nicht für

⁸ Vgl. Council of the European Union: Financial Perspective 2007-2013 – Negotiating Box, Note from the Presidency to European Council, Brüssel 2005.

⁹ Bei einer Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage von etwa einer Billion Euro hätte Deutschland somit eine Ermäßigung von ca. 1,5 Mrd. Euro erhalten.

¹⁰ Die veröffentlichten Unterlagen der luxemburgischen Ratspräsidentschaft lassen darauf jedenfalls keine Schlüsse zu.

die Niederlande, sondern für andere Mitgliedstaaten bestimmt ist. Da die im Jahr 2001 von 10% auf 25% erhöhte Erhebungskostenpauschale bereits als überzogen gilt, wäre eine weitere Anhebung für zwei Mitgliedstaaten ein zusätzlicher versteckter Rabatt. Deutsche, österreichische oder polnische Verbraucher finanzierten so direkt den niederländischen Haushalt mit. Da mit diesen Maßnahmen jedoch nur etwa die Hälfte der von der niederländischen Regierung geforderten Beitragsentlastung in Höhe von einer Milliarde Euro erreicht worden wäre, wiesen die Niederlande und Schweden die Vorschläge als unzureichend ab. Das zwischenzeitlich angedrohte Veto von Ministerpräsident Berlusconi gegen die Nichtberücksichtigung des zukünftig viertgrößten Nettozahlers Italien bei den Entlastungen zeigt im Übrigen, dass Sonderbehandlungen zugunsten Einzelner immer Forderungen nach Gleichbegünstigung anderer nach sich ziehen.

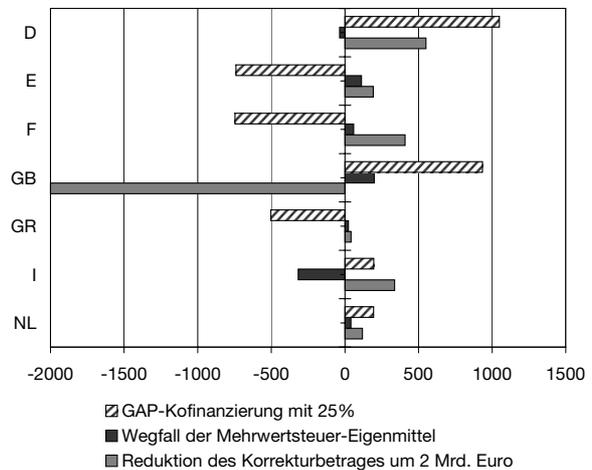
Für den Britenrabatt schlug die Ratspräsidentschaft zunächst ein langsames „Abschmelzen“ des Korrekturbetrages vor, ausgehend von dem durchschnittlichen Betrag in den Jahren 1997 bis 2003 (4,6 Mrd. Euro). Um Großbritannien weiter entgegenzukommen, wurde kurz vor dem Gipfel auf das „Abschmelzen“ verzichtet und schließlich der angebotene Korrekturbetrag auf 5,5 Mrd. Euro erhöht. Auch dazu war die britische Regierung nicht bereit. Zwar bezeichnet der britische Premierminister Blair den Rabatt mittlerweile selbst als „Anomalie“, der beseitigt werden müsse, jedoch sei dies nur beim gleichzeitigen Abbau einer anderen Anomalie möglich. Damit gemeint sind die immer noch sehr dominanten Agrarausgaben, von denen Frankreich überproportional profitiert¹¹ – im englischen Beamtenjargon ist auch vom „French rebate“ die Rede.

Mit dem britischen Junktim, das so zumindest in der politischen Diskussion neu ist, wird jedoch der Weg gewiesen, wie im Bereich der EU-Finzen eine mittelfristig befriedigende Lösung gefunden werden kann. Ein Abbau der EU-Ausgaben für Agrarpolitik, der durch eine nationale Kofinanzierung substituiert werden könnte, würde auf der Ausgabenseite einen Beitrag zur Reduktion von Haushaltsungleichgewichten leisten. Da die Niederlande, Schweden, Deutschland und Großbritannien unterdurchschnittlich von der Agrarpolitik profitieren, würden die vier größten Net-

¹¹ Die landwirtschaftlichen Zahlungen an Frankreich pro Einwohner beliefen sich 2003 auf das Eineinhalbfache des entsprechenden EU-Durchschnitts und auf das Zweieinhalbfache des entsprechenden Durchschnittswerts für Großbritannien.

¹² Auch ein Einfrieren des Britenrabatts z.B. auf 5 Mrd. Euro wäre real ein Abbau.

Abbildung 1
Auswirkungen der Reformvorschläge für
ausgewählte Mitgliedstaaten¹
 (Belastungen (-) und Entlastungen in Mio. Euro)



¹ Auswirkungen einer nationalen Kofinanzierung der Agrarausgaben mit 25% (2003) bei entsprechender Kürzung des Budgets, eines Wegfalls der Mehrwertsteuer-Eigenmittel sowie einer pauschalen Kürzung des Korrekturbetrages um 2 Mrd. Euro bei einer Finanzierung des Korrekturbetrages gemäß vollen BNE-Anteilen ohne Großbritannien (2004). Ausgewählte Mitgliedstaaten, EU-15.

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

tozahler (ohne Rabatt) entlastet werden, so dass auf neue korrigierende Eingriffe in das Eigenmittelsystem verzichtet und der Britenrabatt behutsam abgebaut werden könnte¹². Kofinanzierung wird bereits in der EU-Regionalpolitik praktiziert und wurde vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium bereits 1998 auch für die Agrarpolitik vorgeschlagen¹³. Für eine zumindest partielle Renationalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) spricht zum einen, dass agrarpolitische Maßnahmen im Wesentlichen keine grenzüberschreitenden spill-over-Effekte haben. Zum anderen könnte eine zunehmende Selbstbeteiligung auch die Hauptnutznießer der GAP zu einem forcierten Abbau der Agrarhilfen motivieren.

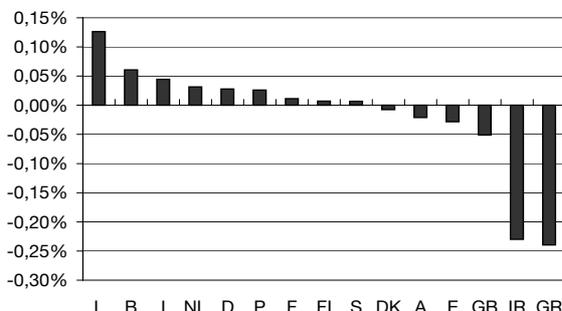
Einigungspotential vorhanden

Auf der Einnahmenseite sollten die Mehrwertsteuer-Eigenmittel abgeschafft werden. Ein Britenrabatt, der auf einen Pauschalbetrag begrenzt würde, könnte über einen BNE-Schlüssel finanziert werden.

Betrachtet man für die 15 alten Mitgliedstaaten für das Jahr 2004 (Agrarzahlen 2003) die Auswirkungen

¹³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, BMWi-Dokumentation Nr. 455, Bonn 1998, S. 28 ff.

Abbildung 2
Auswirkungen der Reformvorschläge
in Relation zum Bruttonationaleinkommen¹
 (in % des nationalen BNE)



¹ Addierte Belastungen (-) und Entlastungen der Maßnahmen in Relation zum nationalen BNE.

Quellen: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

- einer nationalen Kofinanzierung der Agrarausgaben mit z.B. 25% bei einer entsprechenden Budgetverkürzung,
- einer Senkung des Britenrabatts um pauschal 2 Mrd. Euro, einer Finanzierung des verbleibenden Rabatts gemäß BNE-Anteilen ohne Beteiligung Großbritanniens, aber mit voller Beteiligung der vier bisher minderbeteiligten Mitgliedstaaten,
- sowie einer Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel,

so hat dies, wie Abbildung 1 für ausgewählte Mitgliedstaaten zeigt, für die meisten Länder positive und negative Effekte. In der Summe der Wirkungen verschlechterte sich aber kein Mitgliedstaat um mehr als ein Viertel Promille seines BNE (vgl. Abbildung 2). Bis auf Griechenland und Irland, wo die EU-Agrarmittel einen relativ großen Bestandteil des BNE darstellen und sich die Kofinanzierung entsprechend stark auswirkt, und Luxemburg wären die Be- und Entlastungswirkungen eines solchen Pakets bei allen alten Mitgliedstaaten unter 0,01% des BNE. Einigungspotential sollte daher auch in der kommenden Finanzierungsperiode bestehen. Das gilt auch unter Berücksichtigung der neuen Mitgliedstaaten, zumal diese zwar durch eine Kofinanzierung im Agrarbereich zunehmend belastet würden, durch die Beseitigung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel aber fast ausnahmslos entlastet und von einer Reduktion des Britenrabatts ohnehin profitieren würden.

Die damit erreichbare Vereinfachung des Finanzierungssystems der EU könnte auch dazu beitragen, die Akzeptanz der europäischen Integration in der Bevölkerung zu verbessern.