

Grundlegende Reform des Finanzierungssystems der EU

Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Ende März in Berlin müssen Entscheidungen über die zukünftige Finanzierung der Europäischen Union getroffen werden. Deutschland erwartet dabei eine spürbare Entlastung seiner hohen Nettozahlerposition. Wie könnte eine Neuordnung des Finanzierungssystems der Gemeinschaft aussehen?

Manfred J. M. Neumann

Reform der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft

Die Mitgliedsregierungen der Europäischen Gemeinschaft sind sich darüber im klaren, daß die Haushaltspolitik der Gemeinschaft nicht unverändert fortgeführt werden kann, jedenfalls was die Ausgabenprogramme angeht, weil anderenfalls die anstehende Erweiterung der Gemeinschaft um fünf mittel-osteuropäische Länder und Zypern nicht finanziell bewältigt werden kann. Deshalb hat die Europäische Kommission mit der Agenda 2000 eine mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum 2000 bis 2006 vorgelegt und Vorschläge zur Straffung der Gemeinsamen Agrarpolitik wie der Mittelvergabe aus den Struktur- und Regionalfonds gemacht. Darüber soll unter der deutschen Präsidentschaft entschieden werden.

Bemerkenswert ist, daß die Kommission dagegen das insbesondere Deutschland drückende Problem der seit längerem in eine Schiefelage geratenen Struktur der Gemeinschaftsfinanzierung prak-

tisch ausgespart hat. Eine grundlegende Reform des Finanzierungssystems, die alle bisherigen Verfahren auf den Prüfstand stellt und das Ungleichgewicht beseitigt, will die Kommission offensichtlich vermeiden. Ihrer Ansicht nach könnte eine grundlegende Reform erst vorgenommen werden, wenn die finanzielle Obergrenze von 1,27% des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft angehoben werden müsse. Etwas zugespitzt lautet die seltsame Botschaft: Wer eine Korrektur der gravierenden Haushaltsungleichgewichte verlangt, muß bereit sein, einer Ausweitung des Gemeinschaftshaushalts zuzustimmen.

Die Nettoposition Deutschlands

In der deutschen Öffentlichkeit wird die übermäßige Belastung Deutschlands an der hohen Nettoposition, der Differenz zwischen den gesamten Mittelzuflüssen aus Deutschland in den Haushalt der Gemeinschaft und

den Rückflüssen, festgemacht. Mit 11,1 Mrd. Euro bzw. 21,7 Mrd. DM ist sie eindrucksvoll hoch. Die Nettoposition des zweitwichtigsten Nettozahlers, die Niederlande, betrug 1997 nur ein Fünftel dieses Betrages. Aber bei der Interpretation der Nettopositionen darf man nicht außer acht lassen, daß diese Zahlen auch von der Größe der Länder beeinflusst sind. Angemessener ist ein Vergleich der Nettopositionen pro Kopf der Bevölkerung. Dann zeigt sich, daß Deutschland 1997 mit 135 ECU pro Kopf hinter den Niederlanden (148 ECU) rangierte, aber vor Luxemburg (123 ECU) und Belgien (111 ECU), deren Pro-Kopf-Einkommen über Deutschlands liegen. Das bedeutet natürlich nicht, daß etwa Deutschlands Klage über eine zu hohe Belastung ungerechtfertigt wäre.

Die vorherige Bundesregierung hat das Begehren nach Beitragsentlastung an der Nettoposition festgemacht und vorgeschlagen,

eine Kappungsgrenze für die Nettoposition einzuführen. Würde diese Begrenzung auf 0,3% des Bruttosozialprodukts festgesetzt, so könnte Deutschland auf der Basis der Zahlen von 1997 mit einer Entlastung in Höhe von 1 Mrd. Euro rechnen. Das Problem einer mechanischen Kappung ist, daß sie die Frage einer umfassenden Reform des Finanzsystems der Gemeinschaft vermeidet. Das kann man als einen Vorzug werten, weil eine Kappung leichter durchsetzbar sein dürfte. Andererseits muß man sich darüber im klaren sein: Wenn man jetzt der Herausforderung einer grundlegenden Reform ausweicht, dann begibt man sich auf lange Zeit der Chance, die Expansionstendenz des Gemeinschaftshaushalts abzubremsen und die unverhältnismäßige Umverteilung von Ressourcen zwischen den Mitgliedstaaten und letztlich ihren Bürgern zurückzuführen. In wenigen Jahren wird die Gemeinschaft auf mehr als zwanzig Mitglieder zunehmen. Dann wird es noch schwieriger sein als heute, eine Reform durchzusetzen und eine substantielle Beitragsentlastung für Deutschland zu erhalten.

Auf grundlegende Reformen drängen

Aufgrund dieser Einschätzung hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sich in einem ausführlichen Gutachten dafür ausgesprochen, das Finanzierungssystem der Gemeinschaft auf eine neue Grundlage zu stellen¹. Der Beirat empfiehlt der Bundesregierung, in den Verhandlungen über die Agenda 2000 auf

grundlegende Reformen der Finanzierung der Gemeinschaft und ihrer Ausgabenprogramme zu drängen. Die Vorschläge des Beirats sind von grundsätzlichen Erwägungen bestimmt. Sie zielen auf eine Verringerung der Ausgaben der Gemeinschaft, nicht ihrer Aufgaben, auf eine Beseitigung der Schiefelage der Finanzierungsstruktur und auf eine Beitragsregelung, die ausgaben-trächtigen Fehlanreizen entgegensteuert. Die vorgeschlagenen Maßnahmen würden daher nicht allein Deutschland, sondern auch anderen Mitgliedstaaten dauerhaft finanzielle Entlastung bringen.

Eine substantielle Entlastung der Nettozahler kann es nicht geben, wenn die Ausgabenpolitik der Gemeinschaft unangetastet bleibt. Läßt man für einen länger-

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Manfred J. M. Neumann, 58, ist Ordinarius für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Wirtschaftspolitik, und Direktor des Instituts für Internationale Wirtschaftspolitik der Universität Bonn. Er ist Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Dr. Karl von Wogau, 57, Fraktion der Europäischen Volkspartei, ist Mitglied des Europäischen Parlaments und Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik.

Prof. Dr. Dietrich Dickertmann, 57, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Trier.

fristigen Vergleich einmal die jüngsten Mitglieder Finnland, Österreich und Schweden aus, so wachsen die Ausgaben der Gemeinschaft seit 1984 mit durchschnittlich 8% pro Jahr um mehr als das Doppelte des Wachstums des nominalen Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft (3,3%). Eine Vielzahl von Einzelentscheidungen der Vergangenheit, oft angetrieben von dem Bemühen, eine Krise des Integrationsprozesses zu vermeiden, hat dazu geführt, daß das heutige Ausgabenvolumen zu hoch und vielfach ineffizient strukturiert ist.

Mehrheitsentscheidungen begünstigen Fehlallokationen

Hier zeigt sich die Kehrseite der Anwendung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit bei den Entscheidungen über die Struktur der Ausgaben, also der Verteilung der Ausgaben auf Projekte und damit zugleich auf bestimmte Staaten. Die Mehrheitsentscheidung begünstigt Fehlallokationen. Es läßt sich dann nicht verhindern, daß auch Maßnahmen beschlossen werden, die den Nutznießern sogar weniger Vorteile bringen, als sie der Gemeinschaft an Kosten verursachen.

Unter dem Deckmantel drängender allokatonspolitischer Aufgaben wird inzwischen eine Expansion der Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, und letztlich deren Bürgern, betrieben, die das mit politischer Akzeptanz verträgliche Maß überschritten hat und mitunter sogar perverse Züge aufweist. Das augenfälligste Beispiel bildet Dänemark. Aufgrund seiner landwirtschaftlichen Struktur ist das Land ein Netto-Zahlungsempfänger, obwohl es beim Pro-Kopf-Einkommen in der Spitzengruppe der Gemeinschaft rangiert.

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, Bonn, Januar 1999.

Dem Äquivalenzprinzip zum Durchbruch verhelfen

Nach Auffassung des Beirats sollte die Ausgabenpolitik stärker als bisher von dem Prinzip bestimmt sein, nur solche Maßnahmen durchzuführen, die, wie beispielsweise die Garantie der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes, den Charakter eines öffentlichen Gutes haben, also allen Mitgliedstaaten zugute kommen. Insoweit allokationspolitische Maßnahmen der Agrar- und der Strukturpolitik dagegen einzelnen Mitgliedstaaten Vorteile verschaffen, sollte künftig das Prinzip regionaler Äquivalenz angewandt werden. Das bedeutet konkret, von den Nutznießern eine entsprechend hohe Selbstbeteiligung zu verlangen. Damit wird bei den Mittelempfängern dem Fehlanreiz entgegengewirkt, teure Projekte von relativ geringem Nutzwert zu beantragen.

Auch die Option einer partiellen Renationalisierung von Aufgaben ist nach Auffassung des Beirats nicht generell zu verwerfen, vorausgesetzt die Beihilfenkontrolle der Gemeinschaft wird konsequent erweitert, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Eine partielle Rückführung von Förderungsmaßnahmen in die nationalen Haushalte hat den Vorzug, daß sie dort transparenter und damit politisch besser kontrollierbar sind.

Der Beirat schlägt vor, den Gesamtkatalog von Maßnahmen in der Agrarpolitik und in der Struktur- bzw. Regionalpolitik auf den Prüfstand zu stellen. Beispielsweise hat der Kohäsionsfonds seine ursprüngliche Aufgabe im wesentlichen erfüllt. Also sollte er gestrichen werden, anstatt, wie die Kommission es will, zur Dauer Einrichtung erhoben zu werden. Es ist richtig, die übrigen Fonds der

Struktur- und Regionalpolitik zu konzentrieren. Aber damit ist es nicht getan. Die Dotierung der Fonds könnte erheblich verringert werden, wenn die Förderungskriterien wesentlich restriktiver gehandhabt würden.

Dem Subsidiaritätsprinzip folgend kann den einkommensstärkeren Mitgliedstaaten durchaus zugemutet werden, die Probleme ihrer ärmeren Regionen aus eigener Kraft zu lösen, anstatt sie an Brüssel zu verweisen. Jedenfalls gilt es, dem Äquivalenzprinzip zum Durchbruch zu verhelfen. Auch anreiztheoretische Überlegungen sprechen dafür, die Nutznießer der Struktur- und Regionalförderung stärker als bisher an den Kosten der Projekte zu beteiligen. Der Beirat hat sich für einen Regelsatz der Selbstbeteiligung von mindestens 50% ausgesprochen. Das würde es ermöglichen, die Ausgaben der Gemeinschaft für die Struktur- und Regionalförderung erheblich zu verringern und den entsprechenden Plafond (0,46% des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft) herabzusetzen.

Nationale Kofinanzierung im Agrarbereich

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist noch kostenträchtiger als die Struktur- und Regionalpolitik. Auf diesem Feld sind Kostensenkungen durch eine Beschleunigung der Liberalisierung zu erreichen, die auch von vielen Agrarökonomen gefordert wird. Auch für diesen Politikbereich schlägt der Beirat die Einführung der Selbstbeteiligung vor, und zwar in Form der Kofinanzierung. Das bedeutet, die Gestaltung der Maßnahmen in der Regelungskompetenz der Gemeinschaft zu belassen, aber die Mitgliedstaaten im Ausmaß der finanziellen Begünstigung ihres landwirtschaft-

lichen Sektors an der Finanzierung direkt zu beteiligen. Der Beirat hält hier sogar Kofinanzierungssätze von 100% für angemessen, sofern die mit einer Maßnahme verbundenen Ausgaben ausschließlich einzelnen Mitgliedstaaten zugute kommen. Ein Beispiel stellen die direkten Einkommenshilfen der Gemeinschaft dar.

Die an deutsche Landwirte geleisteten Einkommenshilfen betragen 1997 gut 4 Mrd. ECU oder rund 70% der Rückflüsse nach Deutschland im Rahmen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik. Kofinanzierung von 100% würde einfach bedeuten, daß die Einkommenshilfen künftig aus den nationalen Budgets geleistet werden. Die bisherige Umverteilung über den Gemeinschaftshaushalt von Staaten, in denen die Landwirtschaft eine relativ geringe Rolle spielt, zu Staaten mit hochentwickelter Agrarindustrie würde wesentlich beschnitten. Zugleich würde für die Steuerzahler Transparenz über die Kosten der gesamten Agrarförderung geschaffen.

Drastische Senkung des Ausgabenvolumens

Folgt man diesen Vorschlägen, so wäre es möglich, die Ausgaben der Gemeinschaft für die Agrar-, Struktur- und Regionalpolitik um etwa 25% zu verringern. Auf der Basis 1997 gerechnet könnte das Haushaltsvolumen um 16,7 Mrd. Euro oder 0,24% des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft gesenkt werden. Dementsprechend sollte auch die geltende Finanzierungsobergrenze von 1,27% des gemeinschaftlichen Bruttosozialprodukts auf 1,03% herabgesetzt werden. Die Finanzierung der Osterweiterung würde dadurch nicht gefährdet. Denn der bisherige Finanzrahmen enthält einen

ungenutzten Spielraum in Höhe von 0,20% des Sozialprodukts, der, wie die Kommission in der Agenda 2000 vorrechnet, zur Deckung der zu erwartenden besonderen Kosten der Osterweiterung ausreichen würde. Dieser Spielraum bleibt bei der vom Beirat vorgeschlagenen Ausgaben senkung erhalten.

Mit einer drastischen Senkung des heutigen Ausgabenvolumens wäre viel erreicht. Es geht aber auch darum, den Beitragstarif so zu reformieren, daß Fehlanreize abgebaut werden, die die Ausgabendynamik begünstigen. Die Gemeinschaft finanziert sich im wesentlichen aus Abgaben und aus Beiträgen der Mitgliedstaaten. Obwohl die Finanzierungsmittel generalisierend als „Eigenmittel“ bezeichnet werden, sind nur die „traditionellen Eigenmittel“ als eigene Mittel der Gemeinschaft anzusehen. Dabei handelt es sich um Abgaben, beispielsweise um Zolleinnahmen, die von den Mitgliedstaaten im Auftrag der Gemeinschaft erhoben werden. Bei den beiden weiteren Finanzierungsquellen, den „Mehrwertsteuer-Eigenmitteln“ und den „BSP-Eigenmitteln“, handelt es sich dagegen nicht um Abgaben, sondern um Beitragsleistungen. Ihre speziellen Bezeichnungen charakterisieren die Berechnungsgrundlagen, wobei den Staaten überlassen ist, wie sie den geschuldeten Beitrag beschaffen.

Ein Reformvorschlag zur Beitragsgestaltung

Der Beirat schlägt vor, einen einheitlichen Beitragstarif einzuführen, der an der Bemessungsgrundlage des Bruttosozialprodukts anknüpft, aber zusätzlich die Stimmengewichte der Staaten im Rat berücksichtigt. Die großen, bevölkerungsreichen Staaten sind

bei der Stimmenverteilung gegenüber den kleinen Staaten benachteiligt. Sie verfügen im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil über ein zu geringes Gewicht in den Mehrheitsentscheidungen über ausgabenträchtige Maßnahmen, die letztlich darüber bestimmen, welche Beiträge insgesamt aufgebracht werden müssen. Von einer Berücksichtigung der Stimmengewichte in der Beitragsgestaltung ist längerfristig der Tendenz nach eine Bremsung der Ausgabenexpansion zu erwarten.

Konkret hat der Beirat vorgeschlagen, die Bemessungsgrundlage Anteil am Bruttosozialprodukt und Stimmenanteil im Verhältnis 80:20 zu kombinieren. Allgemein läßt sich der Beitragstarif formal schreiben:

$$B_i = [\alpha b_i + (1-\alpha) s_i] \Sigma^{15} B_i$$

Dabei bezeichnet B_i den Beitrag eines Staates i , α den Anteil der Bemessungsgrundlage Bruttosozialprodukt, b_i den Anteil des Staates i am Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft und s_i sein Stimmengewicht im Rat. Wird mit BSP_i das Bruttosozialprodukt des Staates und mit c das Verhältnis der Summe der Beiträge zum Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft bezeichnet, so kann der Beitragstarif äquivalent auch wie folgt formuliert werden:

$$B_i = \left[1 - (1-\alpha) \left(1 - \frac{s_i}{b_i} \right) \right] c BSP_i$$

Die Formel zeigt, daß für Staaten, deren Stimmengewicht geringer ist als ihr Anteil am Sozialprodukt der Gemeinschaft ($s_i < b_i$), der Beitrag degressiv mit ihrem Bruttosozialprodukt ansteigt. Der Grad der Degression wird auch von dem Koeffizienten α bestimmt, der angibt, in welchem Maße die Bemessungs-

grundlage der Stimmengewichte berücksichtigt wird. Es ist offensichtlich, daß der Beitragstarif des Beirats in diametralem Gegensatz zu dem Vorschlag Spaniens steht, einen progressiven Tarif einzuführen. Die Übertragung des Progressionsansatzes auf die Beiträge der Staaten würde einer ungehemmten Transferunion endgültig den Weg bahnen, anstatt die Ausgabendynamik zu brechen.

Die vorgeschlagene Kombination der Bemessungsgrundlagen Bruttosozialprodukt und Stimmenanteil im Verhältnis 80:20 würde Deutschlands Beitragszahlungen um etwa 3,7 Mrd. Euro (7,2 Mrd. DM) verringern. Würden zudem die Agrar- und Strukturausgaben um 25% gesenkt, so würde der deutsche Beitrag um sogar 7,5 Mrd. Euro abnehmen. Die Nettoentlastung wäre geringer, weil auch Deutschland zur Kofinanzierung herangezogen würde. Mit rund 5,2 Mrd. Euro bzw. 10 Mrd. DM wäre sie aber erheblich. Nicht allein Deutschland würde durch die Reformen entlastet, sondern unmittelbar auch Frankreich, die Niederlande, Österreich und Schweden. Hauptverlierer wäre Großbritannien, das mit einer zusätzlichen Belastung von 2,4 Mrd. Euro etwas mehr als seinen Beitragsrabatt aufgeben müßte. Tatsächlich ist der ursprüngliche Anlaß für den Rabatt, nämlich zu geringe Rückflüsse aus den agrarpolitischen Maßnahmen, entfallen. Großbritanniens Anteil an diesen Rückflüssen betrug 1997 knapp 11%, sein Anteil an den Beiträgen 9,6 bzw. 13%, je nachdem ob der Rabatt berücksichtigt wird oder nicht.

Die zweitbeste Lösung

Man mag es für fraglich ansehen, daß die Partner für so weitreichende Reformen zu gewinnen

sein werden. Aber wer kleine Brötchen bäckt, steht in Gefahr, nicht mehr als ein paar Krumen zu gewinnen. Es geht ja auch nicht allein um eine Entlastung für Deutschland, sondern um eine Straffung des Gemeinschaftshaushalts und die Einführung anreizverträglicher Regeln. Die Einführung einer wesentlich höheren Selbstbeteiligung der Nutznießer an den Kosten sollte daher beharrlich verfolgt werden.

Die kleineren Staaten werden sich zweifellos gegen ein Berücksichtigung der Stimmengewichte im Beitragstarif wenden. Wenn das nicht durchzusetzen ist, dann sollte jedenfalls darauf gedrungen werden, die Beiträge ausschließlich nach den Anteilen am Brutto-sozialprodukt der Gemeinschaft zu bemessen. Das für sich genommen würde Deutschland um 1,9 Mrd. Euro bzw. 3,7 Mrd. DM entlasten. Das wäre mehr, als was bei

Rückgriff auf das Modell der vorherigen Bundesregierung einer Kappung der Nettosition zu erreichen wäre (1 Mrd. Euro bzw. 1,9 Mrd. DM). Eine Kappingsregel bringt nicht nur wenig, sie läßt vor allem die kostenträchtigen Strukturen der Haushaltsgestaltung unangetastet. Aber darauf kommt es an, nicht zuletzt auch deshalb, weil jede Mark, die in Brüssel eingespart werden kann, Deutschland um 15 Pfennig netto entlastet.

Karl von Wogau

Die zukünftige Finanzierung der EU: Wird der deutsche Nettobeitrag vermindert?

Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union und das Auslaufen der derzeitigen Finanzierungsregelung macht es notwendig, die Finanzierung der Union auf eine neue Grundlage zu stellen. Die dafür notwendigen Entscheidungen müssen von den Staats- und Regierungschefs bei dem Gipfeltreffen in Berlin Ende März gefällt werden. Anschließend muß das Europäische Parlament spätestens im Mai dazu Stellung nehmen. Andernfalls wäre es nicht möglich, diese Weichenstellung noch, wie derzeit vorgesehen, unter deutscher Präsidentschaft vorzunehmen.

Der Haushalt der Europäischen Union hat derzeit einen Umfang von 80 Mrd. Euro, also etwa 160 Mrd. DM. Das heißt, daß die Europäische Union über beträchtliche Mittel verfügt. Dennoch ist es interessant, ihn mit den Haushalten der größeren Mitgliedsländer der Union zu vergleichen. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland

haben einen Umfang von 900 Mrd. DM. Aus vielen Diskussionen weiß ich, daß die Größenordnung des europäischen Haushaltes von vielen Bürgern in Deutschland überschätzt wird.

Im Gegensatz zu den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden besteht bei dem europäischen Haushalt nicht die Möglichkeit der Kreditfinanzierung. Dies bedeutet, daß die Zielsetzungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der ausgeglichene Haushalte vorsieht, beim europäischen Haushalt per definitionem bereits verwirklicht sind.

Finanziert wird der Haushalt der Union über eigene Einnahmen. Dabei handelt es sich um die Zölle und Abschöpfungen, die nach einem Abzug von 10% für die Verwaltungskosten an die Union abgeführt werden, um einen Anteil am Mehrwertsteueraufkommen und einen Beitrag der Mitgliedsländer, der nach dem Anteil des jeweiligen

Landes an dem gemeinschaftlichen Brutto-sozialprodukt errechnet wird.

Eigenmittel im engeren Sinne sind allerdings nur die Zölle und Abschöpfungen, deren Anteil an der Finanzierung der Gemeinschaft in den letzten Jahren laufend zurückgegangen ist. Ihnen gegenüber wird der Anteil der Mitgliedsländer an der Mehrwertsteuer wie auch der Beitrag nach dem Brutto-sozialprodukt zwar als eigene Einnahme bezeichnet, in der Praxis werden sie jedoch als Beiträge der Mitgliedsländer zum Haushalt der Europäischen Union behandelt.

Etwa die Hälfte des Haushaltes betrifft die Landwirtschaftspolitik der Europäischen Union. Dies ergibt sich daraus, daß die Landwirtschaftspolitik die einzige ausgabenwirksame Politik ist, die weitgehend auf die Europäische Union übertragen wurde. Weitere Ausgaben betreffen die Strukturpolitik, die Regionalpolitik, die For-