KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM (92) 81 endg.

Brüssel, den 10. März 1992

DAS SYSTEM DER EIGENMITTEL

Bericht der Kommission

gemäß Artikel 10 des Beschlusses über die Eigenmittel

INHALT

DAS SYSTEM DER EIGENMITTEL

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

I. EINLEITUNG

II. SO FUNKTIONIERT DAS DERZEITIGE EIGENMITTELSYSTEM

1. Die Entwicklung der Eigenmittel und ihre Zusammensetzung im Zeitraum 1980 - 1992

1.1 Haushaltsvolumen
1.2 Traditionelle Eigenmittel
1.3 MwSt.- und BSP-Eigenmittel

2. Die Entwicklung der Eigenmittel im Vergleich zu den Vorausschätzungen von 1988

3. Lastenverteilung

3.1 Derzeitige Situation
3.2 Entwicklung seit 1988
3.3 Entwicklung des relativen Wohlstands

III. FAKTOREN, DIE DAS KÜNFTIGE VOLUMEN UND DIE STRUKTUR DER EIGENMITTEL BEEINFLUSSEN

1. Haushaltsvolumen

2. Einige Beispiele

3. Einnahmenstruktur

3.1 Mögliche Auswirkungen der GATT-Runde
3.2 Mögliche Auswirkungen der GAP-Reform

IV. MÖGLICHE ÄNDERUNGEN AM DERZEITIGEN EIGENMITTELSYSTEM

1. Gerechtigkeit des Eigenmittelsystems

   1.1 Bisherige Standpunkte
   1.2 In welchem Ausmaß sollte der Gemeinschaftshaushalt eine Umverteilungsfunktion wahrnehmen?

2. Vorschläge für Änderungen am Eigenmittelsystem

   2.1 Verstärkte Inanspruchnahme der BSP-Einnahme
   2.2 Begrenzung der Mehrwertsteuergrundlage auf ein niedrigeres Niveau

3. Braucht die Gemeinschaft eine neue fünfte Eigenmittelart?

   3.1 Stellenwert der Eigenmittel in den Mitgliedstaaten
   3.2 Notwendigkeit echter Eigenmittel der Gemeinschaft
   3.3 Kriterien für eine mögliche fünfte Eigenmittelart
   3.4 Voraussetzungen für eine fünfte Eigenmittelart

Die Haushaltsreform von 1988 enthielt Umverteilungselemente wie die Verdoppelung der Strukturfondsmittel (die Strukturfonds sind von der Zielsetzung her ein Umverteilungsfaktor, haben aber im wesentlichen eine allokative Funktion), die Einführung der BSP-Einnahme, die Begrenzung der MwSt.-Bemessungsgrundlage, die Fortführung der Ausgleichsregelung für Großbritannien und die Reduzierung des Anteils der Bundesrepublik Deutschland an der Finanzierung dieses Ausgleichs. Umverteilungseffekte werden jedoch erst jetzt in vollem Umfang spürbar, was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß die BSP-Einnahme weiterhin nur geringfügig mehr als 20% der Eigenmittel ausmacht und die Strukturfondsmittel noch nicht vollständig verdoppelt wurden.

Die bisherige Dynamik des Gemeinschaftshaushalts dürfte in den nächsten Jahren anhalten. Die wirtschaftliche und politische Weiterentwicklung der Gemeinschaft wird - auch dann, wenn der Subsidiaritätsgrundsatz voll angewandt wird - eine Erhöhung des Haushaltsvolumens mit sich bringen, wenn der Gemeinschaft in den Bereichen Allokation, Zusammenhalt, Stabilisierung und Außenpolitik neue Kompetenzen übertragen werden.

Auch die Zusammensetzung der Eigenmittel dürfte sich in den nächsten Jahren wesentlich verändern, da die GATT-Runde und die Reform der GAP einen weiteren Rückgang der traditionellen Eigenmittel bewirken werden.

Mit der Vollendung der Währungsunion und der Politischen Union wird eine gerechte Lastenverteilung der EG-Finanzierung zwischen den Mitgliedstaaten zunehmend erforderlich. Im Zusammenhang mit den möglichen Änderungen des Eigenmittelsystems sollte diese Frage daher vorrangig behandelt werden. Gemäß dem Maastrichter Protokoll zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sollte der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten stärker Rechnung getragen werden und sollten die regressiven Elemente im gegenwärtigen System der Eigenmittel korrigiert werden.

Der Beitragskapazität der Mitgliedstaaten könnte besser Rechnung getragen werden, wenn über eine Herabsetzung des MwSt.-Abrufsatzes um 0,4 Prozentpunkte verstärkt auf die BSP-Einnahmen zurückgegriffen wird. Hierdurch würde sich der MwSt.-Höchstsatz von derzeit 1,4% auf 1% verringern. Außerdem könnte die regressive Verzerrung bei den MwSt.-Eigenmitteln durch die Begrenzung der MwSt.-Grundlage bei 50% des BSP (statt bei derzeit 55%) abgeschwächt werden. Durch diese beiden Maßnahmen würde die finanzielle Belastung der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten verringert und auf Belgien, Dänemark und Italien, deren BSP-Anteil weit über ihrem MwSt.-Eigenmittelanteil liegt, verlagert werden. Trotzdem würden diesen Ländern wie bisher bedeutende Vorteile aus dem Eigenmittelsystem erwachsen. Außerdem würde sich der Ausgleichsbetrag zugunsten des VK durch diese Änderungen wesentlich verringern.

DAS SYSTEM DER EIGENMITTEL

ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieser Bericht, der gemäß Artikel 10 des Eigenmittelbeschlusses vom 24.6.1988 vorgelegt wird, enthält eine Analyse der Funktionsweise des Systems der eigenen Mittel der Gemeinschaften und entsprechende Verbesserungsvorschläge.

1980 machte der Haushalt der Gemeinschaft noch 0,7% ihres BSP aus. Seitdem hat sich dieser Anteil beträchtlich erhöht, auch wenn er seit 1988 nur geringfügig angestiegen ist (von 1,08% im Jahr 1988 auf 1,15% im Jahr 1991). Letzteres ist vornehmlich auf die mäßige Erhöhung der Agrarausgaben in den letzten Jahren zurückzuführen.

Während das Haushaltsvolumen zugenommen hat, veränderte sich die Zusammensetzung der gesamten Eigenmitteleinnahmen: der Anteil der traditionellen Mittel ist von etwa 50% auf weniger als ein Drittel gesunken (allerdings hat sich ihr Anteil am BSP der Gemeinschaft nur geringfügig verringert); der Anteil der Einnahmen, die auf den volkswirtschaftlichen Aggregaten MwSt. und BSP beruhen, erhöhte sich entsprechend von etwa 50% auf über zwei Drittel.

Im Zeitraum 1988-1990 blieb das gesamte Ausgabenvolumen unter dem 1988 veranschlagten Niveau, und zwar vor allem deshalb, weil die EAGFL-Ausgaben geringer als erwartet ausfielen. 1991 und 1992 jedoch übersteigt das Haushaltsvolumen die Vorausschätzungen von 1988. Außerdem ist das durchschnittliche Wirtschaftswachstum bis 1992 stärker als 1988 angenommen, so daß sich die MwSt.-Bemessungsgrundlage erhöht hat. Dies hat insgesamt zur Folge, daß bislang auf die vierte Einnahmequelle (BSP) weit weniger als 1988 geplant zurückgegriffen werden mußte.

Zur Lastenverteilung ist zu sagen, daß die Aufschlüsselung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben nach den einzelnen Mitgliedstaaten nur ein unvollkommenes Bild der tatsächlichen Kosten und Vorteile gibt, die mit einer EG-Mitgliedschaft verbunden sind.

Dies bedenkend, sollte doch festgehalten werden, daß der Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten an den Gesamteigenmitteln selbst dann nicht ihrem jeweiligen BSP-Gewicht entspricht, wenn die traditionellen Eigenmittel und der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinten Königreichs nicht berücksichtigt werden. Die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten zahlen ebenso wie Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich eher mehr als ihren Anteil am BSP, da sie höhere MwSt.-Grundlagen haben. Die niedrigen Anteile Belgiens, Dänemarks und Italiens erklären sich daraus, daß diese Länder verhältnismäßig niedrige MwSt.-Eigenmittel abführen.

Die Abführung der MwSt.-Eigenmittel gestaltet sich, sieht man von der Auswirkung des Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs ab, regressiv, so daß die von den Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen nicht im Verhältnis zu ihrer Beitragskapazität stehen und die von den ärmeren Mitgliedstaaten abgeführten MwSt.-Eigenmittel auch nach der Korrektur durch die Begrenzung der MwSt.-Bemessungsgrundlage über ihrem BSP-Anteil liegen.

Für die institutionelle und finanzielle Entwicklung der Gemeinschaft wäre es wünschenswert, eine neue fünfte Einnahme einzuführen. Es ist wichtig, daß diese neue Einnahme gerecht sein sollte. Sie sollte auch eine echte Gemeinschaftssteuer sein und daher auf einer harmonisierten Grundlage beruhen. Die Harmonisierung muß mit wirtschaftlichen Argumenten zu rechtfertigen sein. Politisch empfiehlt es sich, die fünfte Einnahmequelle mit einer Ausdehnung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments zu koppeln.

Die Kommission hat verschiedene Möglichkeiten bezüglich Steuern auf nationaler Ebene, deren Erträge mit der Gemeinschaft geteilt werden könnten, untersucht. Sie hat festgestellt, daß zur Zeit im Steuersystem der Mitgliedstaaten keine Option mit einer ausreichend harmonisierten Grundlage besteht.

Mittelfristig wird die politische Entwicklung der Gemeinschaft eine neue Einnahmequelle notwendig machen. Die Kommission wird jede Anstrengung unternehmen, die erforderlichen Voraussetzungen für die Schaffung einer solchen Einnahmequelle zu fördern.

I. EINLEITUNG

Dieser Bericht wird gemäß Artikel 10 des Beschlusses des Rates vom 24. Juni 1988 über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (88/376/EWG, Euratom) vorgelegt. Danach erstellt die Kommission "vor Ablauf des Jahres 1991 einen Bericht über das Funktionieren des mit diesem Beschluß eingeführten Systems, einschließlich einer Überprüfung der Korrektur von Haushaltsungleichgewichten zugunsten des Vereinigten Königreichs."

Eine Überprüfung der Korrektur von Haushaltsungleichgewichten des Vereinigten Königreichs wird zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

Dieser Bericht nimmt auch zu der von der Kommission in ihrer Erklärung vom 20. Juni 1988 aufgeworfene Frage Stellung (Ratsprotokoll vom 20. Juni 1988, Unterlage des Rates 7161/88 - Anhang vom 20. Juni 1988). In dieser Erklärung teilt sie mit, daß sie auf der Grundlage einer Analyse der Funktionsweise des 1988 eingeführten Eigenmittelsystems einen Vorschlag zur Anwendung von Artikel 2 Absatz 2 des Eigenmittel-Beschlusses von 1988, d.h. einen Vorschlag für eine neue Einnahmequelle der Gemeinschaft prüfen wird. Dieser Vorschlag ist dem Rat nach dem Verfahren gemäß Artikel 201 zur Annahme vorzulegen.

Der Bericht bezieht sich ebenfalls auf das Protokoll zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, auf das sich die Kommission und die Mitgliedstaaten auf dem Europäischen Rat in Maastricht geeinigt haben. Darin erklären sie ihre Absicht, der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Systems der eigenen Mittel stärker Rechnung zu tragen und zu prüfen, wie für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten regressive Elemente im derzeitigen System der eigenen Mittel korrigiert werden können.

II. SO FUNKTIONIERT DAS DERZEITIGE EIGENMITTELSYSTEM

1. Die Entwicklung der Eigenmittel und ihre Zusammensetzung im Zeitraum 1980-1992

1.1 Haushaltsvolumen

Infolge der wachsenden Ausgaben der Gemeinschaft hat sich das Volumen des Gemeinschaftshaushalts zwischen 1980 und 1988 von 0,70% auf 1,08% des BSP der Gemeinschaft erhöht, ist jedoch seither nur geringfügig gestiegen und wird 1992 den vorgesehenen Wert von 1,15% erreichen (vgl. Schaubild 1).

Allerdings unterschieden sich die Zuwachsraten der verschiedenen Eigenmittel von der des Gesamthaushalts, während sich gleichzeitig die Eigenmittelstruktur änderte. Nachdem die traditionellen Eigenmittel 1980 noch 0,4% des Gemeinschafts-BSP ausmachten (sie deckten 50% des Mittelbedarfs), ging ihr Anteil am BSP bis 1988 auf 0,3% zurück und ist seither stabil geblieben: er deckt heute nur noch knapp ein Viertel des Finanzbedarfs der Gemeinschaft. Der restliche Bedarf wird aus den auf Wirtschaftsaggregaten basierenden Eigenmitteln (MwSt.- und BSP-Einnahmen) finanziert, wobei 1992 55% der Eigenmittel auf die MwSt.-Einnahmen und 20% auf die BSP-Einnahmen entfallen (vgl. Diagramm 1).

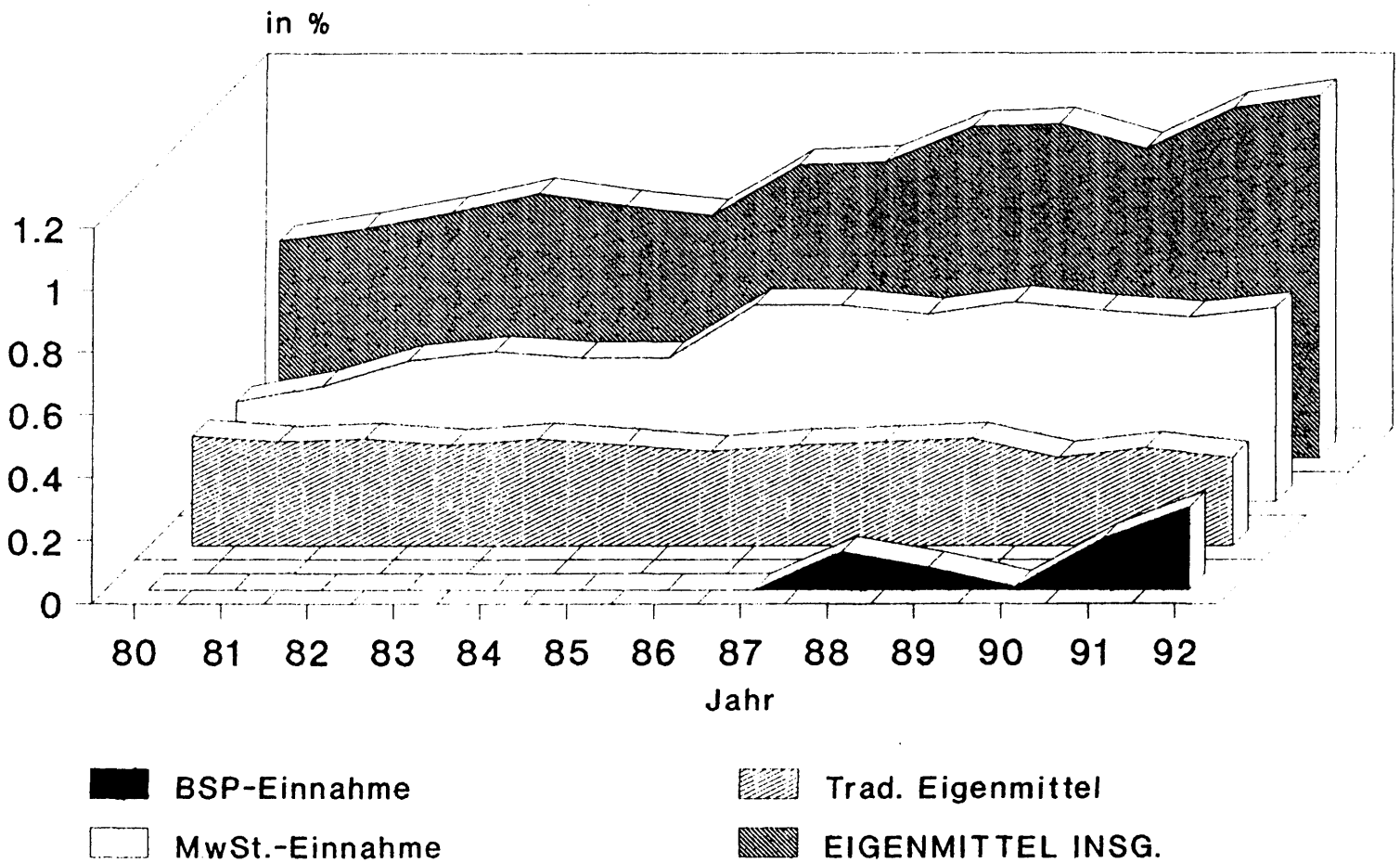
1.2 Traditionelle Eigenmittel

Bei den traditionellen Eigenmitteln (1991 weniger als 25% der Gesamteinnahmen) handelt es sich um Agrarabschöpfungen (rd. 2% der Gesamteinnahmen), Zuckerabgaben (ebenfalls rd. 2 %) und Zölle (annähernd 20% der Gesamteinnahmen).

Auf die im Rahmen der Selbstfinanzierungsregelung für Zucker erhobenen Zuckerabgaben entfällt ein weitgehend konstanter Anteil der Eigenmittel. Ihre Höhe ist abhängig vom Finanzbedarf für die im Rahmen dieser Regelung zu finanzierenden Lagerhaltungskosten und Ausfuhrerstattungen.

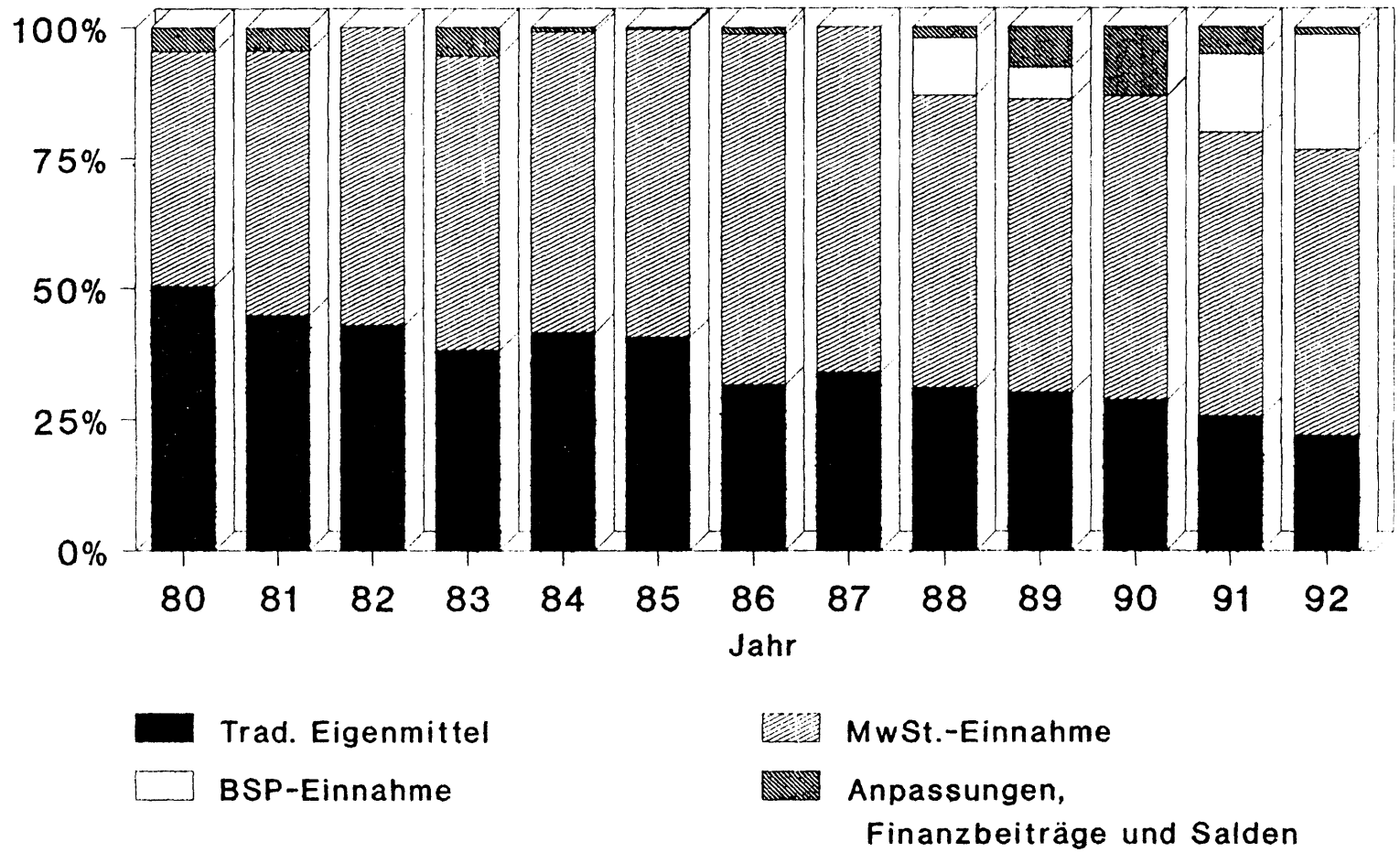
Die Entwicklung der übrigen traditionellen Eigenmittel wird von gesetzlichen, strukturellen und zyklischen Faktoren beeinflußt.

Entwicklung der Eigenmittel in % des BSP der Gemeinschaft 1980-1992



Struktur der Gemeinschaftseinnahmen: Entwicklung 1980-1992

- Gesamteinnahmen = 100 -



(1988-1990: Ist-Zahlen; 1991-1992: Haushaltsplan

Die Agrarabschöpfungen werden aufgrund der im Rahmen der GAP gefaßten Beschlüsse erhoben. Da die Gemeinschaft sich mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen in zunehmenden Maße selbst versorgt, sind die Einfuhren zurückgegangen, und der Anteil der EG-Agrareinfuhren am Weltmarkt ist kleiner geworden. Zudem haben die jährlichen Einnahmen aus Agrarabschöpfungen infolge der Zugeständnisse an zahlreiche Drittländer erheblich abgenommen. Schließlich haben sich auch die Schwankungen der Weltmarktpreise und der Wechselkurse auf den Anteil der Agrarabschöpfungen am Eigenmittelaufkommen ausgewirkt.

Die Zölle waren ähnlichen Einflüssen ausgesetzt. Im Laufe der Jahre ist der gewogene Durchschnittszollsatz im Anschluß an mehrere bilaterale und multilaterale Handelsverhandlungen zurückgegangen und betrug 1989 (letzte verfügbare Angaben) nur noch 5,19%. Infolge einseitiger oder gegenseitiger Zugeständnisse belief sich jedoch die Inzidenz 1989 nur auf 2,84%, wobei sich diese Zahl entsprechend den wertmäßigen Unterschieden in der Importstruktur von Jahr zu Jahr ändert (beispielsweise verringert sich die Gesamtinzidenz infolge höherer Erdölpreise, bedingt durch niedrige Zollsätze). Überdies ist der Anteil der Gemeinschaftseinfuhren aus Drittländern am BIP der Gemeinschaft von 12,6% im Jahr 1980 auf 9,5% im Jahr 1991 zurückgegangen. So machen die Einfuhren, auf die 1980 23,6% des Welthandels entfielen, 1990 nur noch 21,9% aus (ohne den innergemeinschaftlichen Handel). Schließlich haben sich auch die Veränderungen der Weltmarktpreise, der Wechselkurse und der Einfuhrneigung auf das Gesamtaufkommen ausgewirkt.

1.3 MwSt.- und BSP-Eigenmittel

Die auf Wirtschaftsaggregaten (MwSt. und BSP) basierenden Eigenmittel machen (neben verschiedenen geringeren Einnahmen) den höchsten Anteil des Eigenmittelaufkommens aus. Auf sie entfallen 1992 etwa 75% des Gesamtbetrags der benötigten Haushaltsmittel (gegenüber nur 50% im Jahr 1980).

Die MwSt.-Bemessungsgrundlage erhöhte sich zwischen 1980 und 1988 - 1988 wurde die MwSt.-Grundlage der einzelnen Mitgliedstaaten durch den neuen Eigenmittel-Beschluß auf 55% ihres BSP begrenzt - etwas rascher als das BSP der Gemeinschaft (7,5% gegenüber 7%). Die 1988 beschlossene Kappung ging auf einen Kompromiß zurück, nachdem die Kommission vorgeschlagen hatte, eine vierte Einnahme entsprechend der Differenz zwischen BSP und MwSt.-Grundlage einzuführen, um die von Land zu Land bestehenden großen Unterschiede zwischen beiden Aggregaten auszugleichen. Schließlich wurde beschlossen, die vierte Einnahme nur anhand des BSP zu berechnen und für die MwSt.-Bemessungsgrundlage eine feste Obergrenze vorzusehen (vgl. Tabellen 1 und 2: Entwicklung der MwSt.-Bemessungsgrundlagen in Prozent des BSP ohne Kappung und nach Kappung).

Bis 1992 werden sechs Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Luxemburg, Spanien, Portugal und das Vereinigte Königreich) ihre Eigenmittel-Zahlungen auf der Grundlage des BSP anstatt auf der Grundlage der Mehrwertsteuer berechnen. Allerdings wird der Anteil der MwSt.-Zahlungen der Mitgliedstaaten mit begrenzter Bemessungsgrundlage noch höher sein als ihr BSP-Anteil, weil die Länder ohne begrenzter Bemessungsgrundlage niedrigere Zahlungen zu leisten haben. Dennoch wird die Zuwachsrate der MwSt.-Bemessungsgrundlage sich der des BSP annähern.

Der einheitliche MwSt.-Abrufsatz für die Berechnung der Beiträge zum Haushaltsplan stieg zwischen 1980 und 1984 von annähernd 0,7% schrittweise auf 1,0% und seit 1986 auf den Höchstsatz von 1,4%. Infolge der Finanzierung der Korrektur zugunsten des VK und ihrer Auswirkungen auf die MwSt.-Zahlungen der übrigen Mitgliedstaaten gelten derzeit für die einzelnen Länder unterschiedliche MwSt.-Abrufsätze.

Bis 1988 wurde der zusätzliche Mittelbedarf durch ad hoc festgesetzte Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten gedeckt. Durch den 1988 ergangenen Beschluß über das neue Eigenmittelsystem wurde eine vierte Einnahme eingeführt, die unter Zugrundelegung des BSP der Mitgliedstaaten berechnet wird. 1990 war es in Anbetracht der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel kaum notwendig, die neue zusätzliche Einnahme in Anspruch zu nehmen. 1991 wurden jedoch 15,5% der Haushaltsmittel (0,16% des BSP) durch diese vierte Einnahme finanziert. 1992 werden es sogar mehr als 20% der Haushaltsmittel sein.

MwSt.-Bemessungsgrundlagen (vor Kappung) in % des

BSP : 1984-1992

TABELLE 1

(%)

Mitgliedstaat	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	57.46	61.54	64.19	56.45	59.88
E			45.72	52.63	55.18	57.20	51.40	52.26	56.07
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	65.71	62.47	60.42	67.23	64.42
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	67.48	60.64	60.10	65.93	64.36
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						78.52	75.91	67.57	74.55
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	60.67	58.98	55.40	60.79	57.89
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	50.41	50.64	50.00	50.49	51.51

(1) Derzeitige Grundlagen, zuletzt geändert am 31.7.1991
(2) Grundlage: Haushaltsplan
(3) Geänderte Schätzungen für 1988, 1989, 1990 und 1992
(4) Ohne Madeira und Azoren

MwSt.-Bemessungsgrundlagen (nach Kappung) in % des BSP:
1984-1992

TABELLE 2

(%)

Mitgliedstaat	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987 (1)	1988 (1)	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)	1992 (2)
B	49.73	49.57	47.51	47.88	47.86	46.47	45.71	46.58	45.85
DK	46.26	46.58	46.87	45.07	42.02	41.39	41.29	42.76	41.23
D	52.58	50.67	48.45	49.31	48.69	48.36	49.37	48.58	52.56
GR				50.45	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
E			45.72	52.63	55.00	55.00	51.40	52.26	55.00
F	51.63	52.02	51.40	52.58	52.01	51.54	51.18	52.65	52.43
IR	63.20	64.05	62.45	60.06	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
I (3)	41.38	40.55	41.35	41.17	43.26	41.29	41.83	40.64	40.94
L	61.67	62.81	63.86	64.75	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
NL	48.26	49.19	50.99	50.76	50.86	50.96	51.47	50.26	50.89
P (4)						55.00	55.00	55.00	55.00
UK	58.80	60.72	59.49	59.07	55.00	55.00	55.00	55.00	55.00
EUR12	46.79	46.67	48.69	50.09	49.90	49.45	49.55	49.33	50.61

(1) Derzeitige Grundlagen, zuletet geändert am 31.7.1991
(2) Grundlage: Haushaltsplan
(3) Geänderte Schätzungen für 1988, 1989, 1990 und 1992
(4) Ohne Madeira und Azoren

2. Entwicklung der Eigenmittel im Vergleich zu den Vorausschätzungen von 1988

Ein Vergleich zwischen den vorliegenden Ist-Zahlen und den bei Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses 1988 vorgesehenen Soll-Zahlen zeigt, daß die Ausgaben bis 1990 langsamer gestiegen sind als erwartet, während sich die MwSt.-Bemessungsgrundlage und das BSP stärker erhöht haben. Bis 1992 dürften jedoch die Ausgaben die 1988 vorgesehene Höhe erreichen (vgl. Diagramm 2).

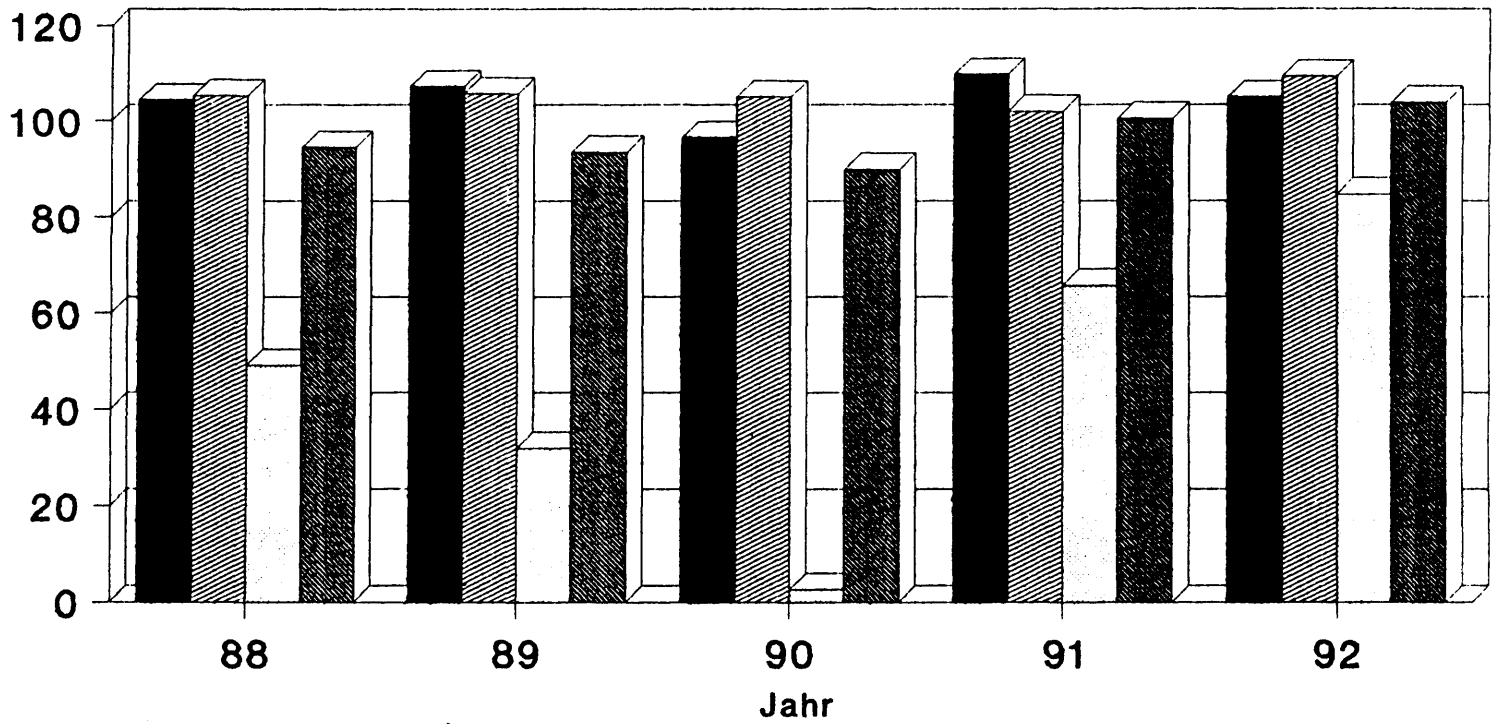
Damit waren 1990 die Gesamtausgaben in Höhe von 1,0% des BSP um 10% (oder 5,3 Mrd. ECU) niedriger als erwartet (1,1% des BSP), was vor allem auf die geringeren Zahlungen im Rahmen des EAGFL zurückzuführen ist. Angesichts der Mittelübertragungen aus dem Jahr 1989 lag der Gesamtbetrag der zur Finanzierung des Haushalts 1990 erforderlichen Eigenmittel um mehr als 12% (9,5 Mrd. ECU) unter dem 1988 veranschlagten (0,9% anstatt 1,1% des BSP). Gleichzeitig war die MwSt.-Bemessungsgrundlage 1990 infolge des kräftigeren Wirtschaftswachstums etwa 5% höher als ursprünglich erwartet, so daß zusätzliche Haushaltsmittel (1,6 Mrd. ECU) zur Verfügung standen. Infolgedessen wurde die mit dem neuen Eigenmittelbeschluß eingeführte vierte Einnahme 1990 überhaupt nicht in Anspruch genommen.

In den Jahren 1991 und 1992 wird jedoch der Gesamtbetrag der Ausgaben die Vorausschätzungen von 1988 übersteigen, da die EAGFL-Ausgaben wieder zunehmen. Dennoch dürfte die vierte (BSP-)Einnahme in geringerem Maße in Anspruch genommen werden, als 1988 vorausgeschätzt wurde, da infolge des kräftigen Wirtschaftswachstums seit 1988 die MwSt.-Bemessungsgrundlage gestiegen ist.

DIAGRAMM 2

Tatsächliche Einnahmen in % der Vorausschätzungen von 1988 (1988-1992)

- Index Vorausschätzungen 1988 = 100 -



(1988-1990: Ist-Zahlen; 1991-1992: Haushaltsplan)

Die obige Analyse zeigt, daß die Differenz zwischen den derzeitigen Ist-Zahlen und den Soll-Zahlen von 1988 sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite zyklische Ursachen hat. Anders als andere Gemeinschaftsausgaben sind die Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL abhängig von der Entwicklung der Weltmarktpreise für Agrarerzeugnisse, von der Agrarerzeugung der Gemeinschaft und von den Agrarexporten. Da mehr als die Hälfte der gesamten Haushaltsausgaben der Gemeinschaft auf Zahlungen des EAGFL-Garantie entfallen, hat jede Änderung der zugrundeliegenden Parameter erhebliche Änderungen der Gesamtausgaben zur Folge.

Ähnlich spiegelt die Entwicklung der Eigenmittel die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wider. Bei zunehmender Wirtschaftstätigkeit verringert sich die Notwendigkeit einer Inanspruchnahme der vierten (BSP-abhängigen) Einnahme, da die MwSt.-Bemessungsgrundlage und damit auch der Gesamtbetrag der MwSt.-Einnahmen zunehmen (und umgekehrt). Infolgedessen ändern sich sowohl die Struktur der Haushaltseinnahmen als auch die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zum Gemeinschaftshaushalt, die von ihrem jeweiligen Anteil an den einzelnen Einnahmen abhängen.

3. Lastenverteilung

3.1. Derzeitige Situation

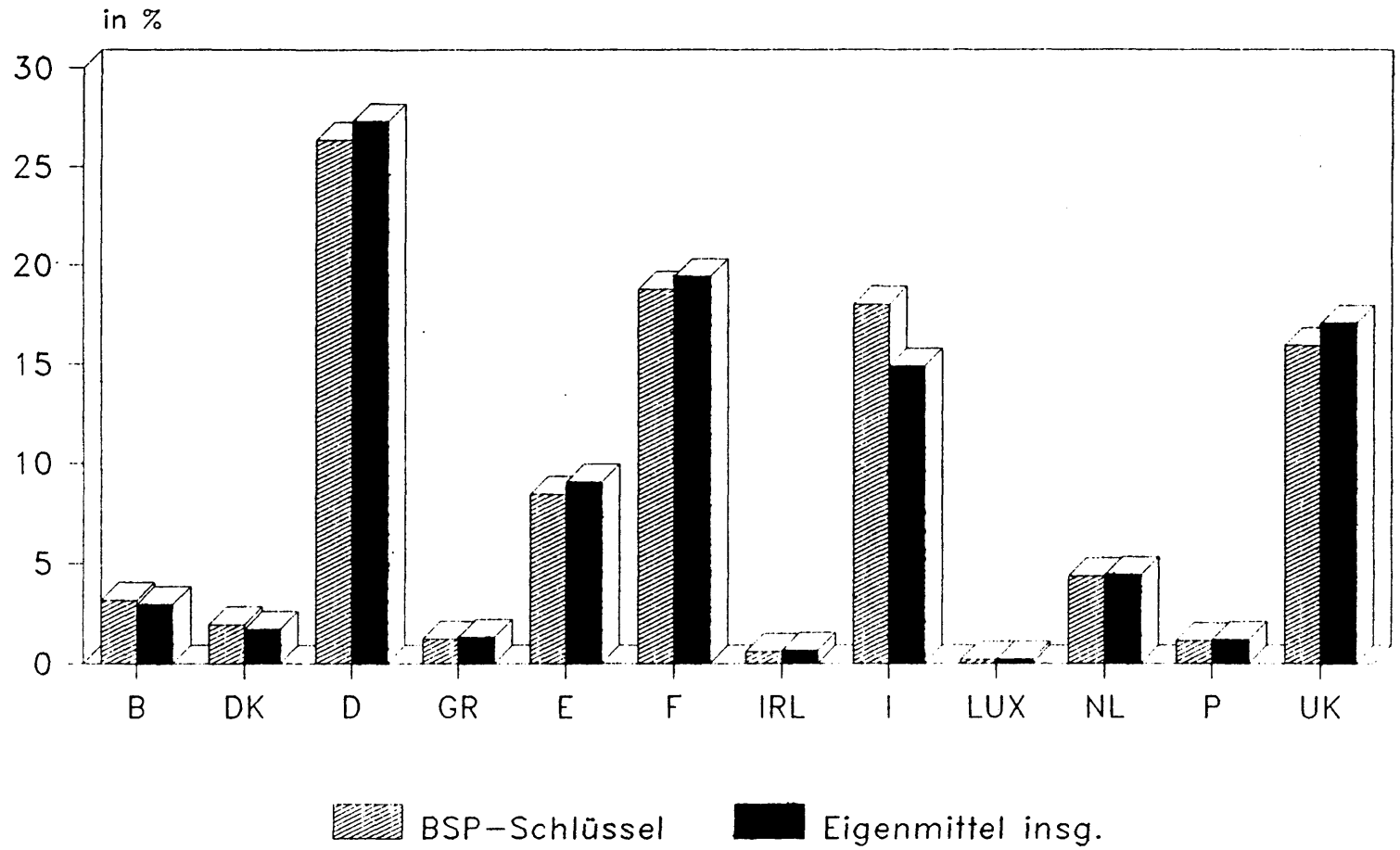
In diesem Kapitel wird untersucht, inwieweit das heutige Eigenmittelsystem gerecht zu nennen ist.

Der Gesamtbetrag der Eigenmittel der Gemeinschaft ohne die traditionellen Eigenmittel und die Korrektur zugunsten des VK ist im Diagramm 3 nach Ländern aufgeschlüsselt. Verglichen werden die Eigenmittelanteile, die die Mitgliedstaaten abführen, mit den BSP-Anteilen der Mitgliedstaaten, durch die die Beitragskapazität der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt. Dabei wird erkennbar, daß die von den einzelnen Mitgliedstaaten abgeführten Eigenmittel nicht mit dem BSP-Schlüssel übereinstimmen. Dies gilt besonders für GR, E, IRL, P und das VK, deren MwSt.-Grundlagen begrenzt sind. Umgekehrt führen B, DK und I einen relativ niedrigen MwSt.-Eigenmittelbetrag ab.

In Diagramm 4 sind die Gesamteinnahmen aus Eigenmittelzahlungen der Mitgliedstaaten, einschließlich der traditionellen Eigenmittel und der Korrektur zugunsten des VK, nach Ländern aufgeschlüsselt. Dabei wird deutlich, welchen Vorteil diese Korrektur für das VK darstellt, obwohl eigentlich nur ein Problem auf der Ausgabenseite korrigiert werden sollte. Außerdem zeigt sich die Wirkung der hohen Anteile Belgiens und der Niederlande an den traditionellen Eigenmitteln (siehe weiter unten).

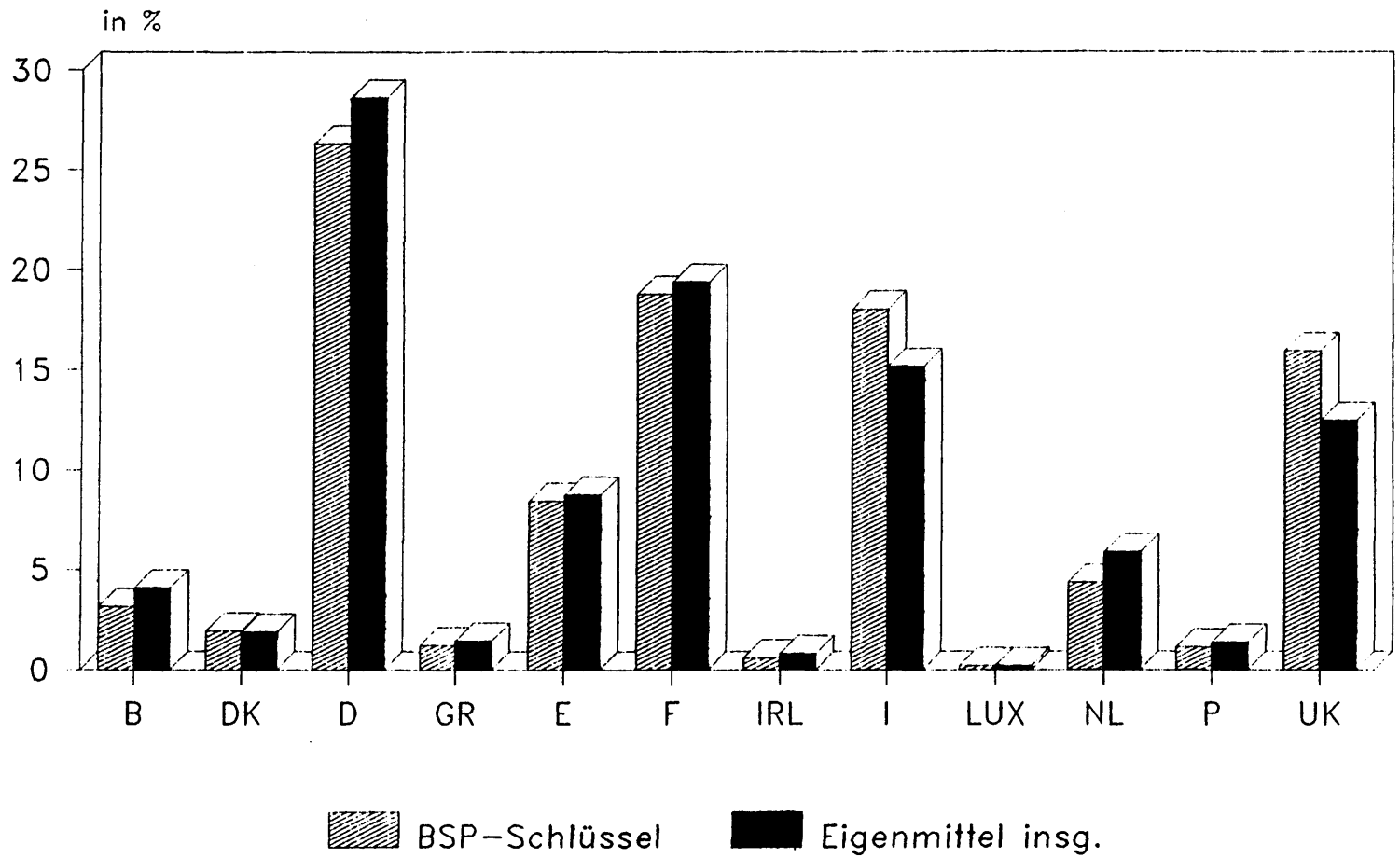
DIAGRAMM 3

Eigenmittel insgesamt
(ohne TEM und Korrektur VK, 1992)
Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten



Eigenmittel insgesamt
(einschl. TEM und Korrektur VK, 1992)

Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten



Die folgenden Abschnitte enthalten eine Analyse nach einzelnen Eigenmittelarten.

3.1.1 Traditionelle Eigenmittel

Bei den traditionellen Eigenmitteln handelt es sich hauptsächlich um Einnahmen aus Zöllen für Einfuhrwaren und ähnlichen Abgaben für eingeführte Agrarerzeugnisse. Sie werden von den einzelnen Mitgliedstaaten an den verschiedenen Eingangsorten für die Gemeinschaft erhoben.

Um die Verteilung nach Länder durch das Eigenmittelsystem beurteilen zu können, müssen die Zahlungen der einzelnen Länder geschätzt werden. Während sich dies im Falle der MwSt und der BSP-Zahlungen relativ leicht bewerkstelligen läßt, stellen sich bei den traditionellen Eigenmitteln erhebliche theoretische Probleme, denn wenn diese Eigenmittel in einem bestimmten Land erhoben (und folglich von diesem Land an den Gemeinschaftshaushalt abgeführt) werden, so bedeutet das nicht, daß das betreffende Land die Finanzierungslast für diese Einnahme tatsächlich trägt. Dies wäre ohne die EG anders.

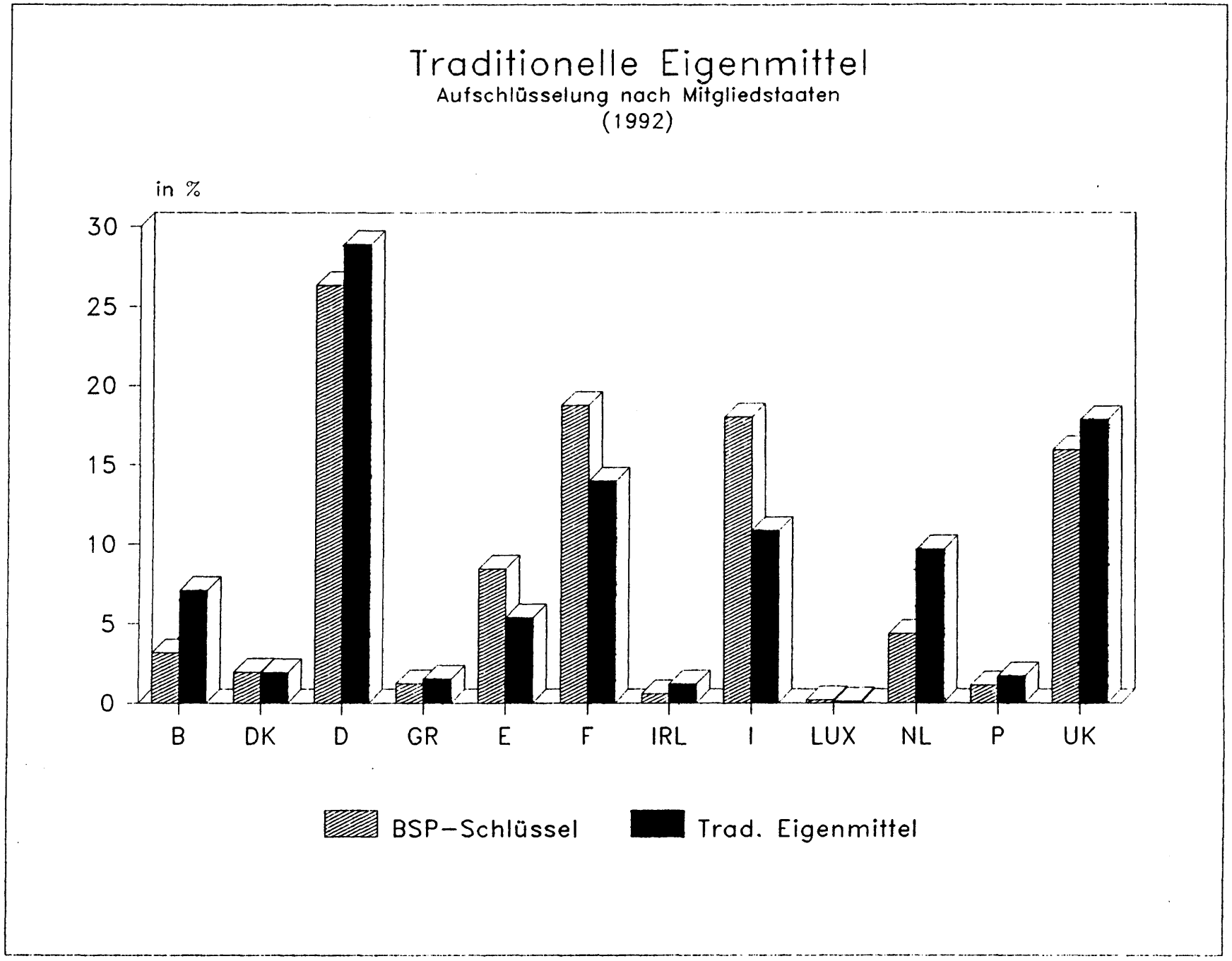
Der "Rotterdam-Effekt" ist ein besonders anschauliches Beispiel: Infolge der Auswirkungen des innergemeinschaftlichen Handels, bei dem häufig Waren aus Drittländern eingeführt und dann nach einem anderen Gemeinschaftsland wiederausgeführt werden, erfolgt unter Umständen die Erhebung der Gemeinschaftseinnahme (Zölle) in einem Land, während die Finanzierungslast ein anderes Land zu tragen hat.

Andere Probleme können methodologisch bedingt sein, da im Falle einiger Länder ein höherer BSP-Anteil auf die Einfuhren entfällt, so daß diese Länder relativ höhere traditionelle Eigenmittel an den Gemeinschaftshaushalt abzuführen haben. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, daß die Finanzierungslast dieser Länder unverhältnismäßig hoch wäre. In einem großen Binnenmarkt führt ein Zoll dazu, daß die Preise für die betreffende Ware auf dem gesamten Markt steigen, obwohl vielleicht nur ein kleiner Teil der Einfuhren auf ein bestimmtes Gebiet entfällt. So können sich sowohl die Finanzierungslasten als auch die wirtschaftlichen Vorteile (z.B. in Form von neuen Arbeitsplätzen) unter Umständen auf den gesamten Markt auswirken.

Diese Probleme lassen die Methode, nach der die Kosten für die traditionellen Eigenmittel anhand der Haushaltseinnahmen der einzelnen Länder ermittelt und umgelegt werden, in einem zweifelhaften Licht erscheinen. Die nachstehenden Zahlen sind daher möglicherweise ungenau und folglich mit entsprechender Vorsicht zu bewerten.

Diagramm 5 gibt Aufschluß über die traditionellen Eigenmittel entsprechend den Haushaltseinnahmen der Mitgliedstaaten, aufgeschlüsselt nach Ländern. Infolge des Rotterdam-Effekts führen die Niederlande, Irland und Belgien traditionelle Eigenmittel in mehr als doppelter Höhe ihres proportionalen Anteils (am BSP) ab (B und NL wegen ihrer Häfen, IRL wegen seines hohen Verbrauchs an Halbwaren). Auch Portugal führt einen relativ hohen Betrag traditioneller Eigenmittel ab, was hauptsächlich auf seine hohen Getreideeinfuhren zurückzuführen ist. Das Vereinigte Königreich trägt wegen seiner hohen Einfuhren, vor allem von Lebensmitteln, ebenfalls einen relativ hohen Anteil zu den traditionellen Eigenmitteln bei.

DIAGRAMM 5


Traditionelle Eigenmittel
Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten
(1992)
in %
30
25
20
15
10
5
0
B
DK
D
GR
E
F
IRL
I
LUX
NL
P
UK
BSP-Schlüssel
Trad. Eigenmittel

3.1.2 MwSt.-Eigenmittel

Die MwSt.-Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer fiktiven einheitlichen MwSt.-Bemessungsgrundlage und nicht etwa - was theoretisch möglich wäre - anteilig zu der bei jedem Kauf tatsächlich fälligen Mehrwertsteuer erhoben.

Die MwSt.-Bemessungsgrundlage ist auf 55% des BSP begrenzt. Infolge dieser Kappung entwickelt sich die MwSt.-Eigenmittel-Bemessungsgrundlage im Falle der Länder, für die sie gilt, (1992 F, GR, IRL, P, VK) ähnlich wie die BSP-Eigenmittel, obwohl die Länder mit gekapptem MwSt.-Schlüssel immer noch im Vorteil sind gegenüber denjenigen, deren MwSt.-Grundlage in Prozent des BSP niedrig ist.

Diagramm 6 gibt Aufschluß über die Verteilung der gekappten MwSt.-Grundlage im Vergleich zum BSP. Hier besteht keine Übereinstimmung, da die - gekappten wie nicht gekappten - MwSt.-Grundlagen entsprechend dem jeweiligen BSP-Anteil nach Ländern stark differieren (siehe Tabellen 1 und 2). Die weniger wohlhabenden Länder (GR, E, IRL, P) haben relativ hohe MwSt.-Bemessungsgrundlagen und sind deshalb im Nachteil. Andere Länder (I, DK und besonders B) zahlen im Verhältnis zu ihrem BSP verhältnismäßig niedrige Beiträge auf der Grundlage ihrer MwSt.-Einnahmen.

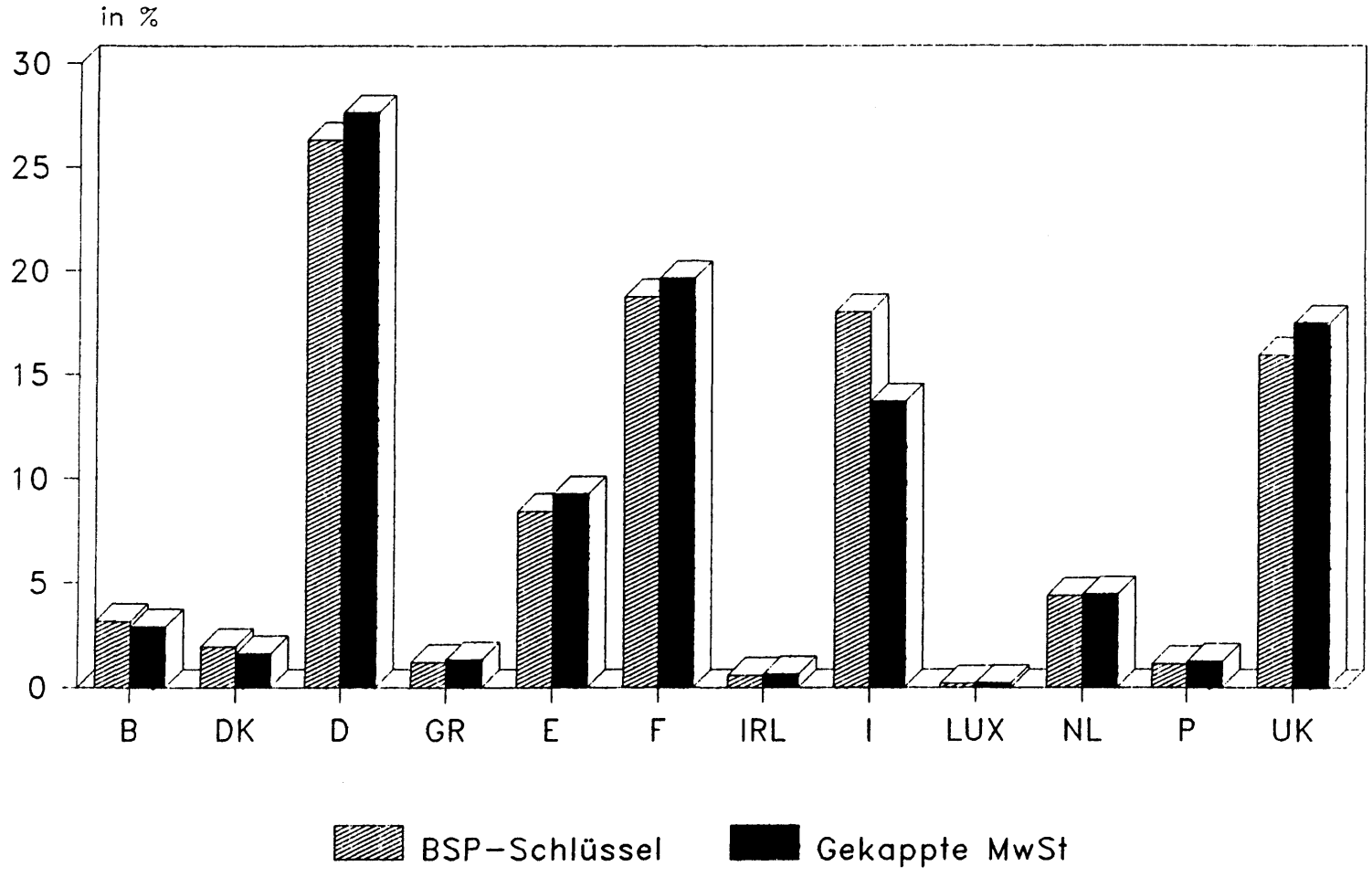
Grund dafür ist der unterschiedlich hohe Anteil des Verbrauchs und des Sparaufkommens am BSP. Für Länder mit hohem Verbrauch oder niedrigem Sparaufkommen im Verhältnis zum BIP ist die MwSt.-Bemessungsgrundlage hoch. Dies gilt auch für Länder, deren Investitionstätigkeit zwar kräftig ist, aber aus Kapitalimporten finanziert wird (z.B. weniger wohlhabende Länder mit hohem Wachstum).

Da die Erfahrung gezeigt hat, daß in weniger wohlhabenden oder wirtschaftsschwachen Ländern der Verbrauch eher hoch und die Spartätigkeit eher gering ist, läßt sich sagen, daß die Eigenmittelberechnung auf der Grundlage der MwSt. für diese Länder Nachteile hat. Die MwSt.-Eigenmittel sind daher im Vergleich zu den Einnahmen nach dem BSP-Schlüssel regressiv, obwohl diese Wirkung durch die Kappung der Bemessungsgrundlage schon abgemildert wird.

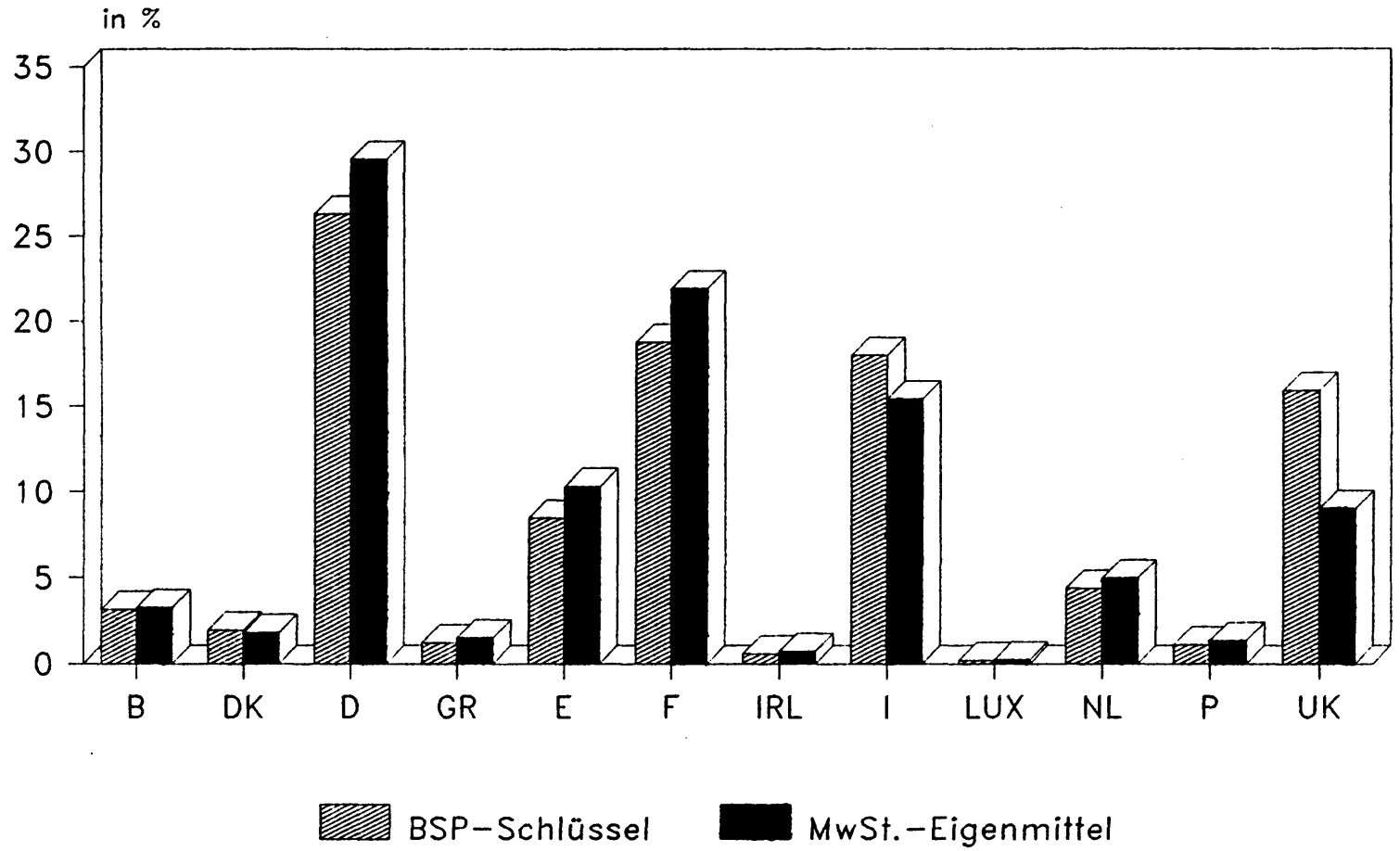
Diagramm 7 gibt Aufschluß über die MwSt.-Zahlungen der Mitgliedstaaten. Die derzeitige Aufteilung der MwSt.-Zahlungen nach Ländern wird im Vergleich zur gekappten MwSt.-Bemessungsgrundlage (Diagramm 6) durch die Auswirkung der (weitgehend aus MwSt.-Eigenmitteln finanzierten) Korrektur zugunsten des VK verzerrt.

Gekappte MwSt.-Bemessungsgrundlage

Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten
(1992)



MwSt.-Eigenmittel
(einschl. Korrektur VK, 1992)
Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten



Weitere Probleme im Zusammenhang mit den MwSt.-Eigenmitteln entstehen als Folge der Schattenwirtschaft. Die MwSt.-Bemessungsgrundlage ist von Vorteil für die Länder mit lückenhaften Erhebungsregelungen. Sie kann außerdem verfälscht werden durch die Benutzung unpassender statistischer Methoden, wie überholter Statistiken usw.

3.1.3 BSP-Eigenmittel

Die vierte Einnahme wird im Verhältnis zum BSP berechnet. Das BSP wird dem BIP vorgezogen, weil es besser den Wohlstand des betreffenden Landes widerspiegelt.

In Diagramm 8 sind die BSP-Zahlungen nach Ländern aufgeschlüsselt. Wie zu erkennen ist, stehen die derzeitigen Zahlungen im Verhältnis zum BSP-Schlüssel, abgesehen von den Auswirkungen des geringen Anteils der Korrektur zugunsten des VK der auf die BSP-Eigenmittel angerechnet wird, in Ländern mit niedriger MwSt.-Bemessungsgrundlage.

Die BSP-Eigenmittel stehen unter Umständen in einem Mißverhältnis zum relativen Wohlstand, wenn steuerlich nicht erfaßte Wirtschaftstätigkeiten (Schattenwirtschaft) zugrundegelegt werden, was in einigen Ländern häufiger der Fall ist als in anderen. So können, wie im Falle der MwSt.-Eigenmittel, ungeeignete statistische Methoden die zur Ermittlung der Grundlage herangezogenen BSP-Zahlen verfälschen.

Man könnte den Standpunkt vertreten, daß sich die relative Beitragskapazität der einzelnen Länder besser an ihrem in Kaufkraftparität (KKP) berechneten BSP messen läßt. Danach dient als Meßeinheit für das BSP nicht Geld, sondern ein Warenkorb. Außer acht bleiben dabei die Wechselkursschwankungen, die nicht durch Inflationsdifferentiale aufgefangen werden. Diagramm 9 gibt Aufschluß über den derzeitigen BSP-Schlüssel zur Berechnung der vierten Einnahme im Vergleich zu dem in KKP berechneten BSP. Wenn demnach die KKP als bessere Meßeinheit anzusehen ist, so bedeutet dies, daß die derzeitige BSP-Grundlage eine geringfügige Progression erkennen läßt, da die BSP-Grundlage im Falle der ärmeren Mitgliedstaaten generell unter dem in KKP berechneten BSP und im Falle der reicheren Mitgliedstaaten generell über dem in KKP berechneten BSP liegt.

DIAGRAMM 8

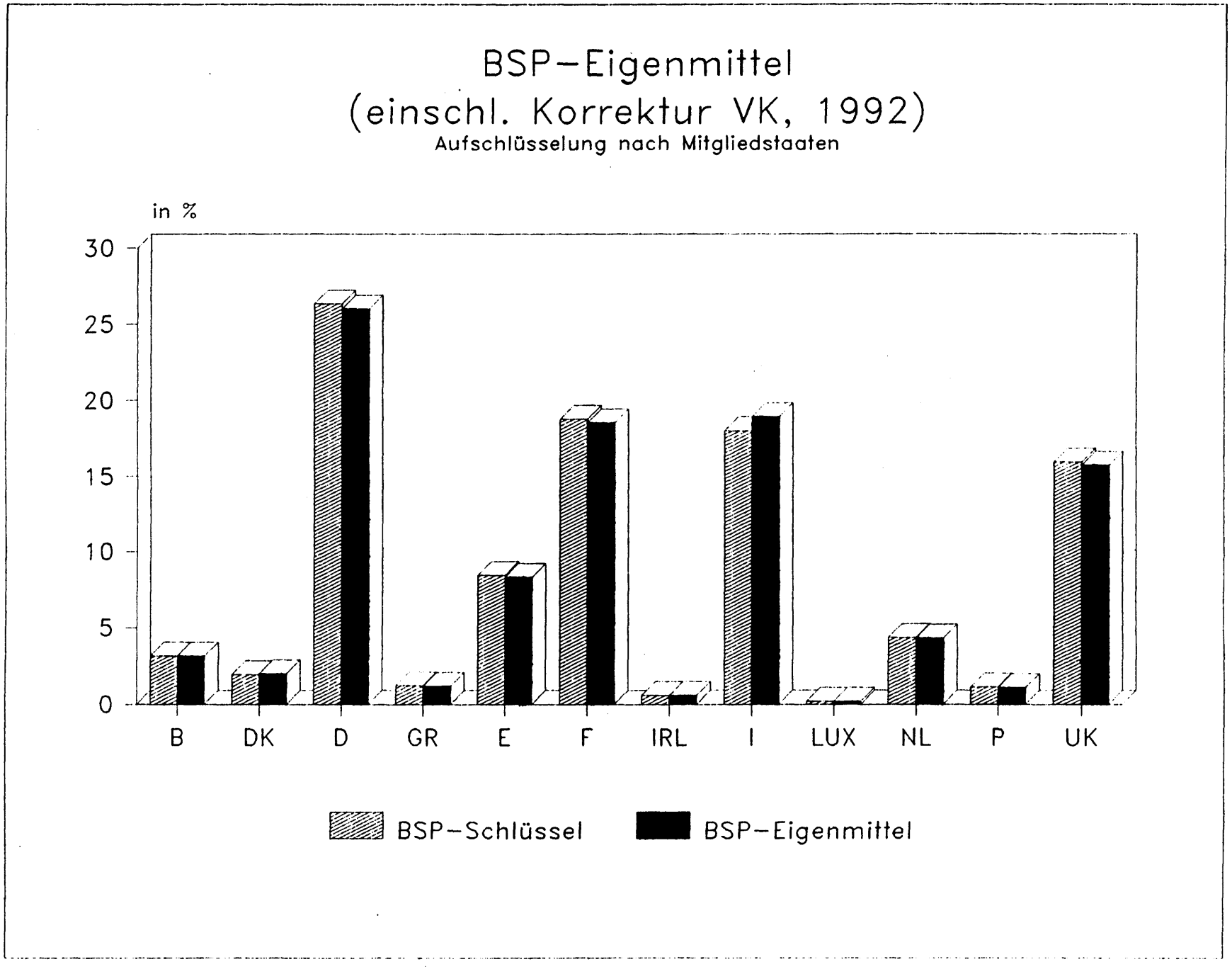
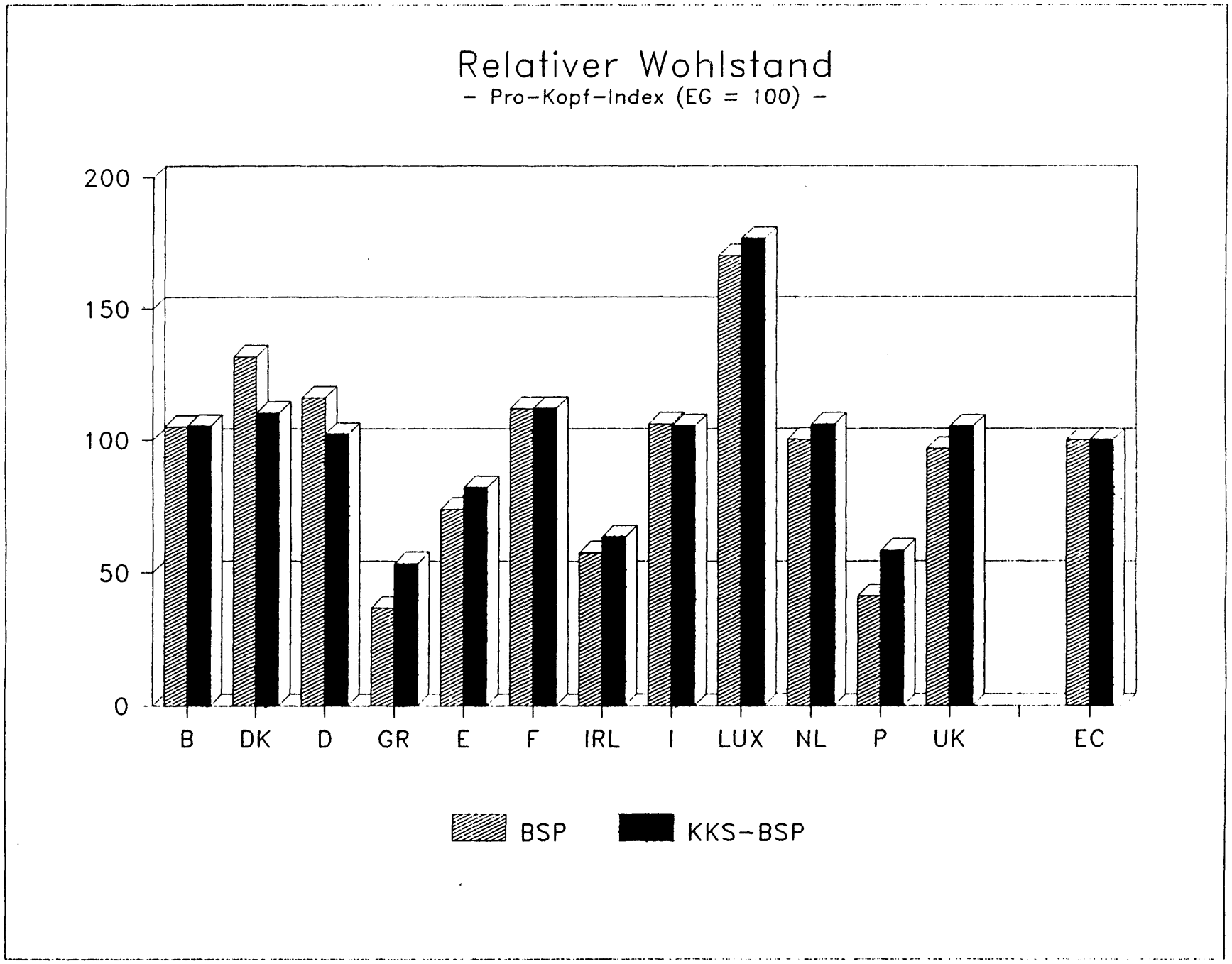

BSP-Eigenmittel
(einschl. Korrektur VK, 1992)
Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten
in %
30
25
20
15
10
5
0
B
DK
D
GR
E
F
IRL
I
LUX
NL
P
UK
BSP-Schlüssel
BSP-Eigenmittel

DIAGRAMM 9


Relativer Wohlstand
- Pro-Kopf-Index (EG = 100) -
200
150
100
50
0
B
DK
D
GR
E
F
IRL
I
LUX
NL
P
UK
EC
BSP
KKS-BSP

3.2 Entwicklung seit 1988

Der Umverteilungseffekt der Haushaltsreform 1988 war im wesentlichen durch folgende Elemente bedingt: Verdoppelung der Mittelausstattung der Strukturfonds (die grundsätzlich dem allokativen Bereich zuzuordnen sind), Einführung einer vierten Einnahme auf der Grundlage des BSP sowie einer Begrenzung der Mehrwertsteuergrundlage, Beibehaltung des Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs, gekoppelt mit einer Ermäßigung des deutschen Anteils an der Finanzierung dieses Korrekturbetrags. Diese einzelnen Umverteilungsfaktoren haben sich zwischenzeitlich jedoch in mehrfacher Hinsicht weiterentwickelt.

Zunächst ist seit 1988 ein beträchtliches Wachstum des Gemeinschaftshaushalts zu verzeichnen, und mit zunehmendem Volumen wächst natürlich auch dessen Umverteilungspotential in einem Ausmaß, das in relativ kleinen oder armen Mitgliedstaaten makro-ökonomische Auswirkungen zeitigt. Diese Wachstumstendenz dürfte sich mit den künftigen Erweiterungen der Gemeinschaft entsprechend fortsetzen. Daher ist dem Aspekt einer gerechten Finanzierung dieses Haushalts größte Bedeutung beizumessen.

Allerdings ist dabei auch zu beachten, daß der Umverteilungseffekt der Reformen des Jahres 1988 auf Haushaltsebene erst jetzt allmählich voll zum Tragen kommt. 1992 werden die Einnahmen aus der BSP-Quelle erst knapp über 20% des Eigenmittelaufkommens ausmachen, und auch die Zielvorgabe der Strukturfondsverdoppelung ist noch nicht erreicht.

3.3 Entwicklung des relativen Wohlstands

Die Tabellen Nr. 3 und 4 geben Aufschluß über die Entwicklung des relativen Wohlstands in der Gemeinschaft seit dem Jahr 1980; dabei wurden in Tabelle 3 die zugrunde gelegten BSP-Daten in Ecu, in Tabelle 4 dagegen in Kaufkraft-Standards (KKS) ausgedrückt.

Laut Tabelle 3 konnten seit 1988 vor allem Spanien und Portugal, und in etwas geringerem Maße Italien, ihre Position deutlich - von respektive 60%, 28% und 98% des Gemeinschaftsdurchschnitts auf voraussichtlich 74%, 41% und 106% im Jahr 1992 - verbessern. In Griechenland und Irland sind dagegen nur sehr geringfügige Fortschritte zu verzeichnen. Auch in Belgien und Luxemburg hält sich das Wachstum in Grenzen, und im Falle Dänemarks, Deutschlands (selbst ohne die Auswirkungen der deutschen Einigung), Frankreichs, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs ist seit 1988 sogar eine leicht rückläufige Entwicklung festzustellen.

Tabelle 4 zeigt die entsprechenden Daten, ausgedrückt in KKS. Mit Ausnahme von Luxemburg kommen nach dem KKS-Indikator sowohl reiche als auch ärmere Mitgliedstaaten näher bei den EG-Durchschnittswerten zu liegen als nach dem ECU-Indikator. Bei einer Denominierung in KKS ist der relative Wohlstand der Niederlande und des Vereinigten Königreichs über dem EG-Durchschnitt angesiedelt, ausgedrückt in ECU dagegen darunter.

TABELLE 3

Pro-Kopf-BSP zu Marktpreisen

21/11/1991

(Zahlenangaben unter Einbeziehung West-Deutschlands)

ECU, EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	120.7	128.0	134.6	43.5	57.7	125.7	55.2	81.6	153.9	121.2	26.7	96.8	100.0
1981	112.5	125.6	128.5	45.4	56.4	125.2	58.8	83.5	153.0	114.8	29.0	105.5	100.0
1982	103.2	126.9	129.4	48.8	56.7	122.9	61.6	85.7	159.6	116.9	28.1	104.9	100.0
1983	100.9	132.2	134.1	45.0	50.6	119.9	60.4	91.3	165.9	116.5	25.8	102.6	100.0
1984	100.7	134.1	133.4	44.9	53.2	118.6	59.5	94.7	168.1	113.3	24.6	100.8	100.0
1985	101.4	138.3	130.8	42.0	54.0	120.1	59.8	94.0	169.4	110.9	25.5	102.9	100.0
1986	103.7	143.1	136.3	36.1	54.9	122.1	58.8	96.9	172.9	111.3	27.2	91.5	100.0
1987	105.2	144.2	138.1	34.2	56.4	119.4	57.1	98.3	168.8	108.7	27.5	90.6	100.0
1988	102.5	139.2	133.6	35.6	59.7	115.9	55.4	97.7	165.6	104.1	28.3	98.8	100.0
1989	102.2	133.3	130.4	35.9	65.1	114.4	56.6	100.3	169.0	100.9	30.5	98.1	100.0
1990	103.6	132.7	130.8	35.2	68.0	114.0	58.4	101.2	168.0	101.0	33.0	94.1	100.0
1991	102.5	129.0	131.2	35.6	70.5	110.7	56.6	102.4	166.9	100.0	37.0	93.8	100.0
1992	102.3	128.4	130.5	35.6	71.9	109.2	55.9	103.4	166.2	97.6	40.0	94.1	100.0
1993	102.2	127.9	128.7	35.2	73.4	107.8	55.1	104.5	164.8	96.2	41.8	95.3	100.0

DS: 1 0 92 112 B7VGNOR

(Zahlenangaben unter Einbeziehung des vereinten Deutschlands)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,8	133,2	115,0	36,7	72,7	114,2	58,4	105,7	172,7	103,2	38,2	96,8	100
1992	105,1	131,8	116,1	36,6	73,8	112,1	57,4	106,2	170,2	100,3	41,1	96,7	100
1993	104,6	130,9	115,8	36,0	75,1	110,4	56,4	107,0	168,9	98,4	42,8	97,6	100

TABELLE 4

Pro-Kopf-BSP zu Marktpreisen

21/11/1991

(Zahlenangaben unter Einbeziehung West-Deutschlands)

PPS EUR12; EUR12 = 100

	B	DK	WD	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EUR12
1980	103.2	105.0	114.0	60.0	73.5	112.0	61.5	102.6	143.9	110.6	53.5	101.1	100.0
1981	102.5	104.0	114.3	59.5	72.5	113.1	62.6	103.2	148.2	109.5	53.4	100.4	100.0
1982	102.9	106.0	112.9	58.8	72.7	114.4	61.5	102.7	164.9	107.2	53.0	101.8	100.0
1983	101.8	107.5	113.7	57.1	72.4	112.7	59.3	102.0	168.3	107.0	51.9	104.3	100.0
1984	102.0	109.2	115.5	56.6	71.9	111.3	58.9	102.6	169.4	107.3	49.0	104.0	100.0
1985	100.3	111.3	115.5	56.5	71.9	110.4	58.2	102.7	173.3	107.6	49.3	104.9	100.0
1986	99.5	112.5	115.1	55.4	72.4	110.0	56.9	102.5	173.7	106.0	50.8	106.1	100.0
1987	99.4	110.1	114.0	53.8	74.3	109.0	58.4	102.9	166.5	103.6	52.4	107.4	100.0
1988	100.1	107.0	113.4	54.1	75.2	108.6	57.2	103.2	168.5	101.7	52.7	108.0	100.0
1989	100.3	104.7	113.3	53.7	76.5	108.7	58.6	103.0	175.5	102.2	54.0	107.0	100.0
1990	101.3	104.1	114.3	52.6	77.4	108.7	61.7	102.2	169.5	103.2	55.5	105.3	100.0
1991	102.0	105.4	115.8	52.2	78.7	108.9	61.8	102.3	170.6	104.1	56.4	101.8	100.0
1992	102.4	107.1	114.7	51.8	79.6	109.0	61.5	102.3	171.2	103.0	56.5	102.2	100.0
1993	102.7	108.8	113.2	51.6	80.4	109.1	61.6	102.6	173.1	102.3	56.4	102.9	100.0

DS: 1 0 212 212 B7VGNOR

(Zahlenangaben unter Einbeziehung des vereinten Deutschlands)

	B	DK	D	EL	ES	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EC
1991	105,5	109,0	101,7	54,0	81,3	112,6	63,9	105,8	176,5	107,6	58,3	105,2	100
1992	105,4	110,3	102,3	53,3	82,0	112,2	63,3	105,4	176,8	106,0	58,2	105,2	100
1993	105,5	111,6	102,0	52,9	82,6	112,0	63,2	105,3	177,7	105,0	58,0	105,6	100

III. FAKTOREN, DIE DAS KÜNFTIGE VOLUMEN UND DIE STRUKTUR DER EIGENMITTEL BEEINFLUSSEN

Über die weitere Entwicklung des Haushaltsvolumens wird nach Maßgabe der Verlängerung der Interinstitutionellen Vereinbarung entschieden werden. Einzelne prinzipielle Einflußfaktoren sind jedoch bereits absehbar:

1. Haushaltsvolumen

Im wirtschaftlichen und politischen Umfeld der Gemeinschaft hat in den letzten Jahren ein grundlegender Wandlungsprozeß eingesetzt, der voraussichtlich noch eine Zeitlang andauern wird. Der Gemeinschaftshaushalt ist daher für die nächsten fünf Jahre vor allem unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung hin zur Wirtschafts- und Währungsunion und zur Politischen Union zu betrachten.

Auf wirtschaftlicher Ebene bedeutet dies, daß de facto von der Existenz eines einheitlichen Binnenmarktes - wenn auch zweifellos noch mit einzelnen Mängeln behaftet - und damit von stabilen innergemeinschaftlichen Wechselkursen und einer Koordinierung der einzelstaatlichen Haushaltspolitiken auf Gemeinschaftsebene ausgegangen werden kann. Gleichwohl steht zu erwarten, daß selbst bei voller Anwendung des Subsidiaritätsprinzips weitergehende wirtschaftliche Verantwortung im Bereich der Ressourcenallokation, des Zusammenhalts und ganz allgemein der Stabilisierung auf die Gemeinschaft abgewälzt wird. Dies dürfte einen gewissen Druck auf die Gemeinschaftseinnahmen auslösen.

Daneben ist aber auch eine deutliche Stärkung der politischen Rolle der Gemeinschaft im Außenbereich festzustellen, was ebenfalls nicht ohne konkrete Auswirkungen auf den Haushalt bleiben wird.

2. Einige Beispiele

Zur Veranschaulichung soll in einer Tabelle dargestellt werden, welche zusätzlichen Mittel der Gemeinschaft nach Maßgabe der verschiedenen Hypothesen für eine globale Eigenmittelobergrenze, ausgedrückt in Prozent des BSP, zufließen und welche potentielle maximale Erhöhung der tatsächlichen Ausgaben (also nicht der Verpflichtungsermächtigungen) diese verschiedenen Obergrenzen jeweils zulassen würden.

Ausgehend von einer angenommenen jährlichen BSP-Wachstumsrate von 2,5% (zu Preisen 1992) könnte die Entwicklung der Gesamteigenmittel etwa folgendermaßen aussehen:

Eigenmittel-obergrenze	Ausgaben 1992	Höchstbetrag der Ausgaben 1997	Maximal verfügbarer Spielraum	Maximale Ausgaben-steigerung 93-97
in % des BSP	Mrd. ECU	Mrd. ECU	Mrd. ECU	% jährlich
1.2	63.7	72.7	9.0	2.7
1.25	63.7	75.8	12.1	3.5
1.3	63.7	78.9	15.2	4.4
1.35	63.7	82.0	18.3	5.2
1.4	63.7	85.1	21.4	6.0
1.5	63.7	91.4	27.7	7.5
p.m. BSP	54928	62149		

3. Einnahmenstruktur

3.1 Mögliche Auswirkungen der GATT-Runde

Nach dem derzeitigen GAP-Vorschriftsrahmen stehen die Agrarabschöpfungen in unmittelbarer Abhängigkeit von der Entwicklung der Weltmarktpreise und der Wechselkurse, so daß ihre Höhe über einen bestimmten Zeitraum hinweg beträchtlichen Schwankungen ausgesetzt sein kann. Die Einführung des auf GATT-Ebene erörterten reduzierten Schutzniveaus für den Agrarbereich und die Umwandlung der Abschöpfungen in Zollsätze, die ihrerseits ähnlichen wie den für industrielle Rohstoffe vorgeschlagenen Kürzungen unterliegen würden, hätte mit Sicherheit einen Rückgang des Eigenmittelaufkommens aus dieser Quelle zur Folge. Angesichts der offenbar sehr knappen Flexibilitätsmargen ist auch kein ausgleichender Anstieg des Einfuhrvolumens zu erwarten, außer im Falle einer rückläufigen Entwicklung der Gemeinschaftsproduktion.

Andererseits wäre es denkbar, daß bei nichtlandwirtschaftlichen Rohstoffen die Importelastizität eine größere Rolle spielt, weshalb in diesem Bereich etwaige Tarifkürzungen durchaus über ein höheres Einfuhrvolumen teilweise kompensiert werden könnten.

In der gegenwärtig laufenden GATT-Runde hat die Gemeinschaft eine Kürzung der Zolltarife um rund 30% und damit eine Senkung des gewogenen mittleren Satzes (GMS) von 5,19% auf 3,63% angeregt. Diese Kürzung würde während einer fünf- bis achtjährigen Übergangszeit stattfinden, so daß ihre Auswirkungen auf Handelsströme und Expansionsmuster über diesen Zeitraum verteilt - und daher weniger radikal - zum Tragen kämen. Auf die Struktur der Eigenmittel hätte eine derartige Kürzung beträchtlichen Einfluß, da sie eine Erhöhung des Abrufsatzes für die BSP-Einnahme nach sich ziehen würde.

3.2 Mögliche Auswirkungen der GAP-Reform

Ziel der GAP-Reform ist es, durch den allmählichen Abbau des Preisstützungssystems für die Landwirtschaft Ausgabenentwicklung und Überproduktion unter Kontrolle zu bringen.

Es wäre verfrüht, die konkreten Auswirkungen der GAP-Reform auf die Agrarabschöpfungen bereits jetzt im einzelnen abschätzen zu wollen. Gegenwärtig entfallen rund 40% des Gesamtaufkommens aus diesen Abschöpfungen auf den Getreidesektor. So würde beispielsweise ein Rückgang der Getreidepreise um 35% und der Preise für tierische Erzeugnisse um 15% eine Reduzierung der Abschöpfungen um rund 680 Mio. ECU bedeuten. Es ist somit nicht auszuschließen, daß das Volumen der Agrarabschöpfungen, das derzeit bei 1,2 Mrd. ECU liegt, um mehr als die Hälfte zurückgeht und damit eine verstärkte Inanspruchnahme anderer Einnahmequellen erforderlich wird.

IV. MÖGLICHE ÄNDERUNGEN AM DERZEITIGEN EIGENMITTELSYSTEM

Im folgenden Kapitel soll geprüft werden, welche Möglichkeiten für strukturelle Änderungen am derzeit geltenden Eigenmittelsystem existieren; die Frage einer globalen Eigenmittelobergrenze wird dabei zunächst einmal ausgeklammert. Als erstes wird im Lichte des Maastrichter Protokolls zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Aspekt der "Gerechtigkeit" des Systems untersucht. In diesem Protokoll erklären die Kommission und die Mitgliedstaaten, daß sie die Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Eigenmittelsystems stärker berücksichtigen und für die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Korrektur regressiver Elemente, die es beim derzeitigen Eigenmittelsystem gibt, prüfen wollen. In Abschnitt 2 werden entsprechende Vorschläge unterbreitet. In Abschnitt 3 schließlich geht es um die potentielle Schaffung einer neuen fünften Einnahme.

1. Gerechte Lastenverteilung im Rahmen des Eigenmittelsystems

Wie in Abschnitt II.3 gezeigt wurde, steht die gegenwärtige Verteilung der von den Mitgliedstaaten zum Gemeinschaftshaushalt abgeführten Eigenmittel in keinem vertretbaren Verhältnis zu ihrem jeweiligen BSP-Gewicht (selbst wenn der Effekt der traditionellen Eigenmittel und des VK-Korrekturmechanismus unberücksichtigt bleibt).

Gleichwohl sollte der Haushalt global und nicht nur von der Einnahmenseite her betrachtet werden. In den folgenden Abschnitten werden daher die verschiedenen Argumente analysiert, die dafür bzw. dagegen sprechen, den Haushalt - in seiner Gesamtheit - als Instrument der Umverteilung zu benutzen.

Bei einer generellen Untersuchung des Gerechtigkeitsaspekts im Gemeinschaftshaushalt muß man stets die methodologischen Probleme im Auge behalten, die eine unparteiische Bewertung der tatsächlichen Kosten/Nutzen-Verteilung aufgrund einer EG-Mitgliedschaft aufwirft. Abgesehen von den bereits erwähnten faktischen Schwierigkeiten bei der Bemessung der abzuführenden Eigenmittel (vgl. Abschnitt II.3) ist auch noch die Tatsache zu berücksichtigen, daß eine Vielzahl der Vorteile aus den Gemeinschaftspolitiken den Mitgliedstaaten in Form von Einnahmentransfers zugute kommen, die nicht unmittelbar an entsprechende Ausgaben gebunden sind (z.B. auf Grund von Zöllen, Regelungen und Vorschriften mit regional differenzierter Wirkung). Daneben erwachsen den Mitgliedstaaten aber auch weitreichende Vergünstigungen nicht-budgetärer Art aus Gemeinschaftspolitiken wie z.B. der Liberalisierung des Handels, die hier ebenfalls in Betracht gezogen werden müssen, da nicht alle Staaten in gleichem Maße davon profitieren.

1.1 Bisherige Standpunkte

In der Frage der Verteilungsfunktion des Gemeinschaftshaushalts gehen die Auffassungen deutlich auseinander: Im MacDougall-Bericht vom April 1977 wurde eine Reihe von Argumenten dargelegt, die dem ersten Anschein nach für eine Intensivierung der Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sprechen:

- das explizite politische Ziel der wirtschaftlichen Konvergenz;
- der Wunsch, eine übermäßige generelle Abwanderung aus ärmeren Regionen zu vermeiden;
- das Bestreben, die Abwanderung von mobilen, hochqualifizierten Arbeitskräften in Grenzen zu halten;
- die Gefahr, daß mit fortschreitender wirtschaftlicher Integration verstärkt die Forderung nach gleichen Löhnen trotz unterschiedlicher Produktivitätsniveaus laut wird;
- die Schaffung hochgradiger Konvergenz der Produktivitätsniveaus sowie die Einführung eines Ausgleichsmechanismus für kurzfristige Einkommensschwankungen.

Die MacDougall-Gruppe sah die Aufgabe der Gemeinschaft vorrangig in der Unterstützung wirtschaftlich schwächerer Mitgliedstaaten mit akuten Problemen (Arbeitslosigkeit, Handel, Wechselkurse, Haushalt), und weniger in der Bereinigung längerfristiger Unterschiede des Lebensstandards. Die Gruppe kam daher zu der vorläufigen Schlußfolgerung, daß ein Großteil der Zahlungen an die Mitgliedstaaten voraussichtlich nach Maßgabe bestimmter Bedingungen geleistet würden. Möglichkeiten für eine nicht an Bedingungen geknüpfte begrenzte Umverteilung sah die Gruppe in der eventuellen Einrichtung eines typisch föderalen Ausgleichsmechanismus.

Im Padoa-Schioppa-Bericht vom April 1987 wurde dagegen der folgende Standpunkt vertreten: "Da die Gemeinschaft eine politische Institution mit vorwiegend wirtschaftlicher Aufgabenstellung ist, muß sie sich zwangsläufig auch darum kümmern, daß die wirtschaftlichen Vorteile, die sie ihren Mitgliedstaaten bietet, einigermaßen ausgewogen sind" (Abschnitt 13.1, Seite 87). Weiterhin hieß es darin, daß "eine Haushaltsreform unter anderem so angelegt sein sollte, daß sie so weit wie irgend möglich einen Gemeinschaftshaushalt mit automatischer Ausgewogenheit gewährleistet" (Abschnitt 13.6, Seite 103). Außerdem würde "eine Progressivität auf der Einkommensseite des Gemeinschaftshaushalts auch in gewissem Umfang die Notwendigkeit verringern, auf der Ausgabenseite des Haushalts Allokations- und Verteilungsmerkmale zu vermischen" (Abschnitt 13.6, Seite 103).

1.2 In welchem Ausmaß sollte der Gemeinschaftshaushalt eine Umverteilungsfunktion wahrnehmen?

In den Haushaltsreformen des Jahres 1988 (vgl. Kapitel II) wurde implizit eingeräumt, daß über den Gemeinschaftshaushalt gewisse Umverteilungseffekte erzielt werden sollten. Als das zentrale Element dieser Umverteilung galt die angestrebte Verdoppelung der Strukturfonds. Ungeachtet ihrer distributionellen Zielsetzung wirken diese Fonds jedoch über die Allokationsmechanismen des Haushaltsplans, da darin die effizienteste Art der Förderung der erwünschten Wirtschaftskonvergenz besteht. Mit der Einführung der vierten Einnahme auf der Grundlage des BSP und der Begrenzung der Mehrwertsteuereigenmittel wurde nicht eine progressive Lastenumverteilung bezweckt, sondern vielmehr eine bessere Berücksichtigung der Beitragskapazität der einzelnen Mitgliedstaaten durch die Entwicklung hin zu einem proportionellen System und damit zu einer zumindest teilweisen Bereinigung der Unausgewogenheiten des derzeitigen Eigenmittelsystems. Ebenso ist der Ausgleich zugunsten des Vereinigten Königreichs eindeutig als Instrument zur Korrektur offensichtlicher Unausgewogenheiten gedacht und weniger als direkter Umverteilungsmechanismus. Die Reformen von 1988 erkennen somit das Konzept der Umverteilung implizit nur in dieser eingeschränkten Bedeutung an.

Während in traditionellen föderativen Staatsgebilden im allgemeinen die Tendenz zu einem prinzipiell auf Umverteilung ausgerichteten Zentralhaushalt besteht, ist die Gemeinschaft - selbst jetzt im Vorstadium der WWU - von einem vergleichbaren Niveau institutioneller und politischer Zentralisation und individueller Solidarität noch relativ weit entfernt. Es wäre daher nicht gerechtfertigt, derartige "bundesstaatlich" orientierte Argumente zur Begründung einer Abwandlung des Gemeinschaftshaushalts in diesem Sinne anführen zu wollen.

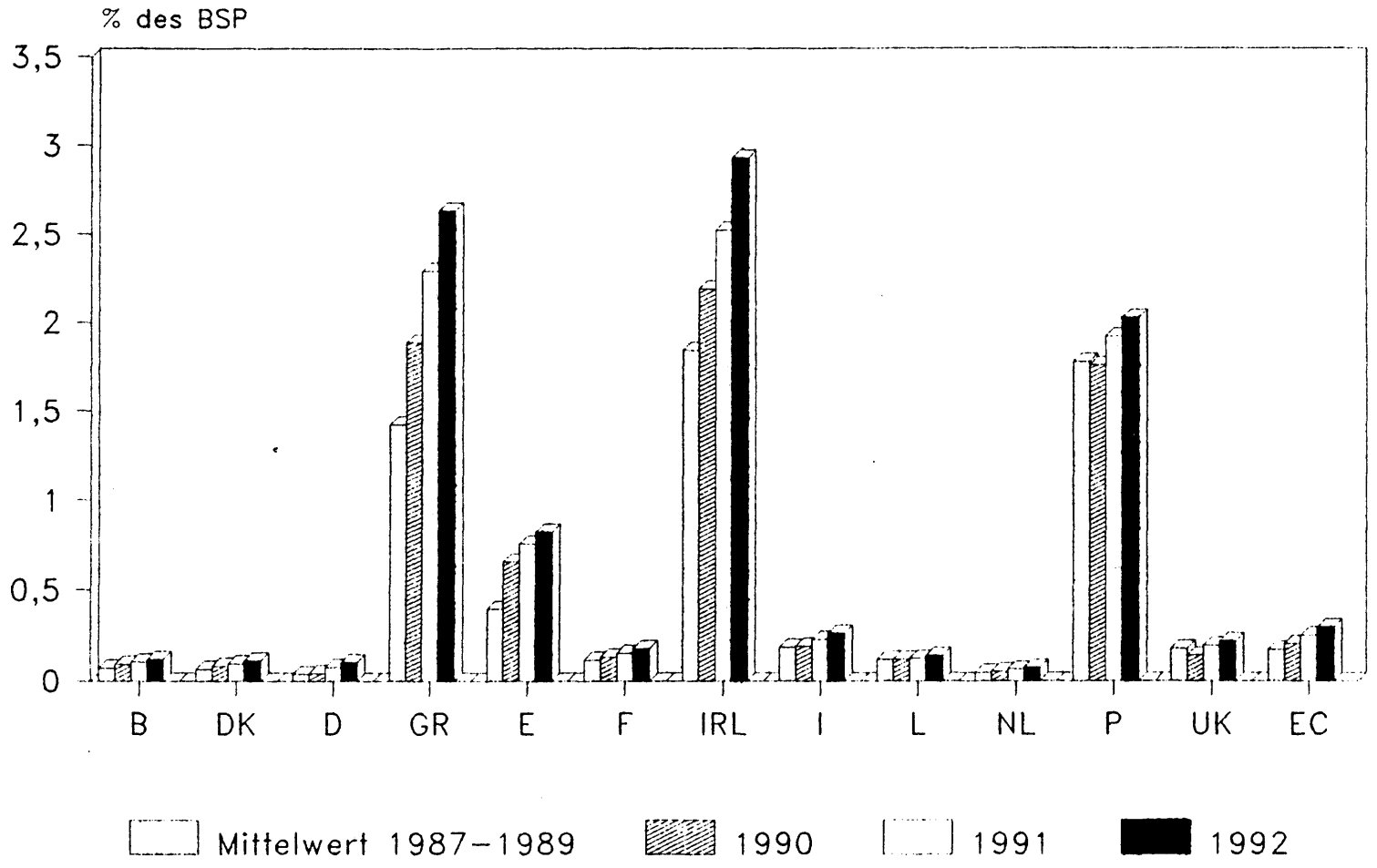
Andererseits wächst mit dem Fortschreiten der Gemeinschaft auch das Volumen ihres Haushalts, und die Notwendigkeit echten wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird damit immer deutlicher. Dies wurde im Maastrichter Protokoll zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt klar zum Ausdruck gebracht.

Die vorrangigen budgetären Umverteilungseffekte sollten über finanzielle Zuwendungen im Rahmen der Gemeinschaftspolitiken bewirkt werden. Das bedeutet, daß entsprechende Aktionen gezielt auf der Ausgabenseite des Haushaltsplans ansetzen müssen, denn nur so kann die Gemeinschaft konkret zu den Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage beitragen. Zahlreiche Gemeinschaftspolitiken, insbesondere im Bereich der Strukturfonds, sind eindeutig auf die Erreichung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ausgerichtet, so daß weitgehende "Gerechtigkeit" der Gemeinschaftsfinanzen insgesamt gewährleistet ist. Aus Diagramm 10 geht hervor, in welchem Maße die Strukturfonds seit 1988 durch Mitteltransfers zur BSP-Entwicklung der Mitgliedstaaten beigetragen haben. Mit der Einrichtung des neuen Kohäsionsfonds wird diese Tendenz noch verstärkt. Der Progressionscharakter dieser Art von Ausgaben steht somit völlig außer Zweifel.

DIAGRAMM 10

Strukturfonds

Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten
(in % des BSP, 1987–1992)



Der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs und die Ermäßigung des deutschen Anteils an der Finanzierung des entsprechenden Ausgleichsbetrags bieten ihrerseits anschauliche Beispiele für eine Anpassung der Einnahmenseite des Gemeinschaftshaushalts im Sinne der Umverteilung. Dabei wird in erster Linie auf eine Bereinigung existierender Haushaltsungleichgewichte abgestellt und weniger darauf, ex ante eine gerechtere Lastenverteilung zu bewirken.

2. Vorschläge für Änderungen am Eigenmittelsystem

Der Hauptgrund für die derzeit bestehenden Haushaltsungleichgewichte liegt im regressiven Charakter der Mehrwertsteuereigenmittel, d.h. in der Tatsache, daß weniger wohlhabende Mitgliedstaaten einen unverhältnismäßig hohen Anteil dieser Einnahme abzuführen haben. So gilt für die entsprechenden Zahlungen Spaniens, Griechenlands, Irlands und Portugals die auf 55% begrenzte Mehrwertsteuergrundlage. Beträchtlich weniger zahlen dagegen Dänemark, Italien und Belgien. Wie bereits in Abschnitt II ausgeführt, liegt dies im wesentlichen daran, daß die weniger wohlhabenden Länder einen im Verhältnis zu ihrem BSP höheren Verbrauch aufzuweisen haben als reichere Länder.

Dieses Ungleichgewicht wurde ins Maastrichter Protokoll zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ausdrücklich festgehalten. Im Einklang mit diesem Protokoll schlägt die Kommission daher vor, verstärkt von der BSP-Einnahme Gebrauch zu machen, so daß die Beitragskapazität der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt werden kann. Außerdem schlägt sie vor, die durch das System der Mehrwertsteuereigenmittel bedingten Verzerrungen zu mildern, damit die regressiven Auswirkungen korrigiert werden können.

2.1 Verstärkte Inanspruchnahme der BSP-Einnahme

Nach Auffassung der Kommission sollte die Inanspruchnahme der BSP-Einnahme auf Kosten der Mehrwertsteuereigenmittel ausgebaut werden, damit das Eigenmittelsystem mit der Beitragskapazität der Mitgliedstaaten besser in Einklang gebracht werden kann. Das derzeit angewandte System beinhaltet zwar bereits einen derartigen Verlagerungseffekt, da bei einer Mehrwertsteuer-Obergrenze von 1,4% jeder weitere Haushaltsbedarf über die BSP-Einnahme finanziert wird, doch ließe sich eine noch gerechtere Lastenverteilung durch eine Senkung des Mehrwertsteuer-Abrufsatzes um 0,4 Prozentpunkte erzielen. Dadurch würde die Mehrwertsteuer-Obergrenze von derzeit 1,4% auf 1,0% herabgesetzt.

Durch eine solche Maßnahme würde sich das jährliche Eigenmittelaufkommen aus der Mehrwertsteuer um rund 11 Mrd. ECU verringern, was jedoch durch höhere BSP-Beiträge wieder ausgeglichen würde. Generell hätte dies eine finanzielle Mehrbelastung der Mitgliedstaaten zur Folge, deren Anteil am BSP der Gemeinschaft höher liegt als ihr Anteil an der begrenzten Mehrwertsteuergrundlage. Im Falle Belgiens, Dänemarks und Italiens würde dies also eine Erhöhung des insgesamt abzuführenden Eigenmittelbetrags bedeuten, wogegen bei anderen Ländern eine entsprechende Entlastung zu verzeichnen wäre (vgl. Diagramm 11). Außerdem würde eine Senkung des MwSt.-Abrufsatzes zu einer Verringerung des Ausgleichs zugunsten des VK führen.

DIAGRAMM 11

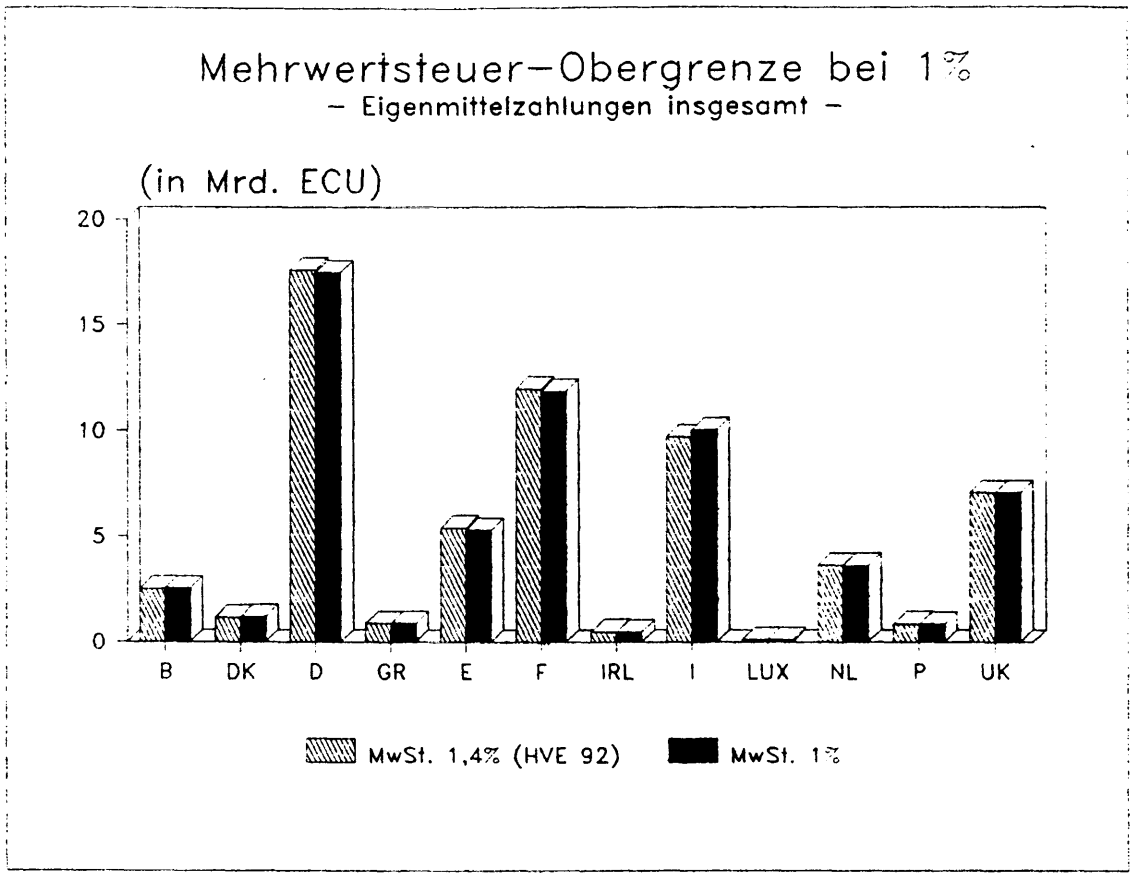


TABELLE 5 : EIGENMITTELZAHLUNGEN INSGESAMT

(in Mrd. ECU)

Mitgliedstaat	MwSt. 1,4 %	MwSt. 1 %	Differenz
B	2525	2551	26
DK	1160	1196	36
D	17601	17457	-144
GR	883	869	-14
E	5414	5315	-99
F	11975	11861	-114
IRL	495	488	-7
I	9708	10052	344
LUX	116	114	-2
NL	3636	3624	-12
P	855	842	-13
UK	7073	7073	0

2.2 Begrenzung der Mehrwertsteuergrundlage auf ein niedrigeres Niveau

Die Kommission schlägt ferner vor, zur weiteren Bereinigung der im Bemessungsmodus der Mehrwertsteuer-Eigenmittel implizit enthaltenen regressiven Verzerrungen die Mehrwertsteuergrundlage auf 50% anstelle der derzeit praktizierten 55% zu begrenzen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß der durchschnittliche BSP-Anteil bei der Begrenzung der Mehrwertsteuergrundlagen gemeinschaftsweit bei etwa 50% liegt (vgl. Tabelle 2). Mit einer Begrenzung auf 50% würde auch für Frankreich, Deutschland und die Niederlande die dritte Einnahme mit der BSP-Grundlage verknüpft, zusätzlich zu den sechs Mitgliedstaaten, die bereits mit einer begrenzten Mehrwertsteuergrundlage arbeiten.

Eine derartige Begrenzung auf 50% hätte Mindereinnahmen bei den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln im Umfang von rund 1,1 Mrd. ECU zur Folge, die jedoch durch einen entsprechend höheren BSP-Beitrag wieder wettgemacht würden. Der Effekt dieser Begrenzung bestünde letztendlich darin, die Finanzlast wiederum auf diejenigen Mitgliedstaaten zu verlagern, deren relativer BSP-Anteil ihren Anteil an der auf 50% begrenzten Mehrwertsteuergrundlage übersteigt, d.h. eben die drei Länder, zu deren Lasten bereits die Senkung des Mehrwertsteuer-Abrufsatzes gehen würde, sowie außerdem noch die Niederlande (vgl. Diagramm 12). Genau wie die Senkung des MwSt.-Abrufsatzes würde auch diese Maßnahme zu einer Verringerung des Ausgleichs zugunsten des VK führen.

DIAGRAMM 12

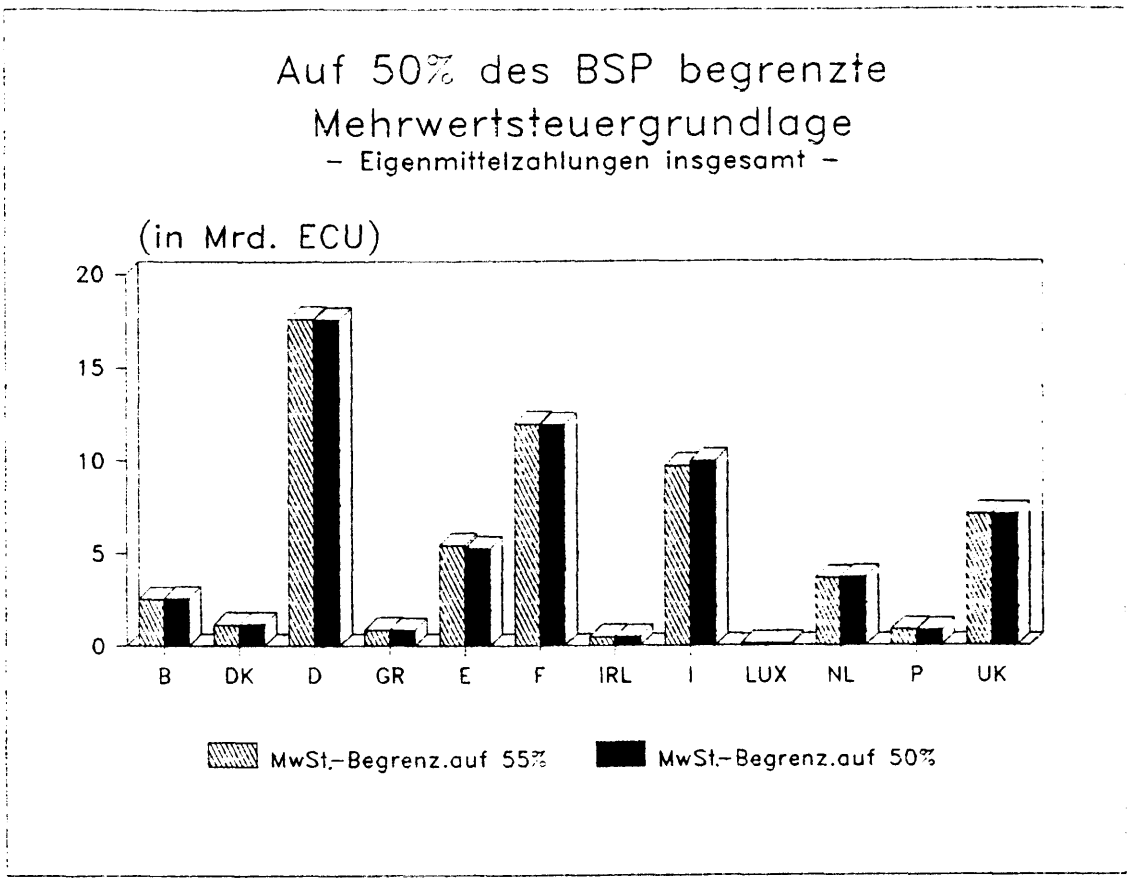


TABELLE 6 : EIGENMITTELZAHLUNGEN INSGESAMT

(in Mio. ECU)

Mitgliedstaat	MwSt.-Bemessung auf 55 %	MwSt.-Bemessung auf 50 %	Differenz
B	2525	2568	43
DK	1160	1187	27
D	17601	17540	-61
GR	883	858	-25
E	5414	5239	-175
F	11975	11919	-56
IRL	495	483	-12
I	9708	9960	252
LUX	116	112	-4
NL	3636	3669	33
P	855	832	-23
UK	7073	7073	0

3. Braucht die Gemeinschaft eine neue fünfte Eigenmittelart?

Auf längere Sicht wäre es vorzuziehen, wenn die Gemeinschaft hinsichtlich ihrer Eigenmittel den Steuerzahlern gegenüber verantwortlich wäre, als künftig in zunehmendem Maße von den Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig zu sein. Diese Einschätzung wird offenbar auch von der Öffentlichkeit geteilt. Einer unlängst durchgeführten Meinungsumfrage zufolge (Eurobarometer, 22.-29. Mai 1991) befürworten 58 % der EG-Bürger eine direkte EG-Abgabe (14 % haben sich nicht geäußert). Solch eine Reform sollte zudem an die Bedingung geknüpft werden, daß dem Europäischen Parlament verstärkte Haushaltsbefugnisse eingeräumt werden.

3.1 Der politische Stellenwert der Eigenmittel in den Mitgliedstaaten

In den Mitgliedstaaten wird den beiden bestehenden Eigenmittelarten eindeutig ein unterschiedlicher politischer Stellenwert zuerkannt. So werden die traditionellen Eigenmittel (Zölle, Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben) offenbar als echte Eigenmittel und nicht als nationaler Finanzbeitrag zum Gemeinschaftshaushalt angesehen. Dazu mögen die diesen beiden Eigenmittelarten zugrundeliegenden wirtschaftlichen Erwägungen sowie die Tatsache beigetragen haben, daß diese Abgabe direkt bei den Wirtschaftssubjekten erhoben wird. Haushaltstechnisch werden die traditionellen Eigenmittel häufig anders behandelt als die Mehrwertsteuer- oder BSP-Einnahmen auf nationaler Ebene.

Demgegenüber werden die BSP-Einnahmen, und auch die MwSt.-Einnahmen, - obwohl sie nach dem Gemeinschaftsrecht den traditionellen Eigenmitteln gleichgestellt sind - von den Regierungen und vor allem von den nationalen Parlamenten als reine Beiträge der Mitgliedstaaten zum Gemeinschaftshaushalt angesehen.

3.2 Warum benötigt die Gemeinschaft wirkliche Eigenmittel

Vom Standpunkt der Gemeinschaft aus ist es unbefriedigend, daß der Gemeinschaftshaushalt noch mehr aus, was als reine Beiträge der Mitgliedstaaten angesehen sind, finanziert würde. Politisch gesehen würde die Gemeinschaft finanziell von den Mitgliedstaaten abhängig und somit ihnen und nicht den Steuerzahlern gegenüber verantwortlich. Dies könnte darauf hinauslaufen, daß die Gemeinschaft ihre Ausgabenpolitik nationalen haushaltspolitischen Prioritäten unterzuordnen hätte. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind damit den Steuerzahlern gegenüber politisch verantwortlich für deren Anteil an den Gemeinschaftsausgaben, dessen Verwendung von ihnen nicht vollständig kontrolliert werden kann.

Diese Situation ist langfristig unhaltbar und könnte die Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitik gefährden, zumal sie auch das Finanzgebaren der Gemeinschaft zusätzlich erschwert. Symptomatisch dafür sind die institutionellen Probleme im Zusammenhang mit den seit 1988 abgerufenen zusätzlichen Mitteln, wobei der Eigenmittelgesamtplafond jedoch nicht überschritten wurde.

Eine etwaige fünfte Eigenmittelart soll nicht in erster Linie herangezogen werden, um das Volumen des Gemeinschaftshaushalts zu erhöhen, zumal die erforderlichen zusätzlichen Mittel über die derzeitige vierte BSP-Einnahme im Rahmen der Eigenmittelobergrenze abgerufen werden können. Mit steigendem Haushaltsvolumen erweisen sich wirkliche Eigenmittel als immer vordringlicher.

3.3 Kriterien für eine neue etwaige fünfte Eigenmittelart

Eine neue fünfte Eigenmittelart sollte folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Eine neue Eigenmittelart sollte zu einer gerechten Lastenverteilung unter Berücksichtigung der Beitragskapazität der Mitgliedstaaten führen.

- Die Abgaben, die die Grundlage für eine neue fünfte Einnahmenart bilden, sollten auf einer effektiv (und nicht nur theoretisch) harmonisierten Grundlage zu einem einheitlichen Satz erhoben werden. Diese Harmonisierung muß mit wirtschaftlichen Argumenten untermauert sein. Dadurch soll gewährleistet werden, daß die wirtschaftlichen Auswirkungen einer derartigen Abgabe nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen und das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen.

- Eine neue Eigenmittelart sollte im Rahmen einer gemeinsamen Politik erhoben werden, die eindeutig mit der Gemeinschaft identifiziert wird. Die Umsetzung dieser auch in Artikel 2 Absatz 2 des Eigenmittel- Beschlusses enthaltenen Bedingung würde die Akzeptanz einer Gemeinschaftsabgabe in der Öffentlichkeit und in den führenden politischen Kreisen erleichtern. Dies bedeutet jedoch nicht, daß das Aufkommen aus der fünften Eigenmittelart einem bestimmten gemeinschaftlichen Politikbereich zugewiesen werden sollte.

- Die Einführung einer fünften Eigenmittelart ist nur dann sinnvoll, wenn sie - ohne allzu hohe Erhebungskosten - auf Dauer stabile substantielle Einnahmen garantiert (bereits bestehende Steuern dürften in dieser Hinsicht einen geringeren Kostenaufwand verursachen; so ist der Verwaltungsaufwand bei Verbrauchssteuern wahrscheinlich geringer als bei direkten oder indirekten Steuern).

- Durch den unmittelbaren Bezug zum Steuerpflichtigen ist die demokratische Verantwortlichkeit deutlich herauszustellen. Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

  = der Anwendungsbereich der Abgabe sollte so breit wie möglich angelegt sein

  = nicht nur Unternehmen, auch Einzelpersonen sollen abgabenpflichtig sein

  = für den Steuerpflichtigen sollte die Abgabe mehr als nur symbolischen Charakter besitzen.

3.4 Voraussetzungen für eine fünfte Eigenmittelart

Für die institutionelle und finanzielle Entwicklung der Gemeinschaft wäre es wünschenswert, eine neue fünfte Einnahmequelle einzuführen. Dies würde einigermaßen die bestehende unbefriedigende Situation, in welcher die traditionellen Eigenmittel an Bedeutung verlieren, verbessern. Darüber hinaus werden nicht nur die BSP-Einnahmen sondern auch die MwSt.-Einnahmen, von den Regierungen und vor allem von den nationalen Parlamenten als reine Beiträge der Mitgliedstaaten zum Gemeinschaftshaushalt angesehen, anstatt echte Gemeinschaftseigenmittel.

Auf jeden Fall sollte eine neue Eigenmittelart gerecht sein. Sie sollte auch eine echte Gemeinschaftssteuer sein und daher auf einer harmonisierten Grundlage beruhen. Die Harmonisierung muß mit wirtschaftlichen Argumenten zu rechtfertigen sein. Politisch empfiehlt es sich, die fünfte Einnahmequelle mit einer Ausdehnung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments zu koppeln.

Die Kommission hat verschiedene Möglichkeiten bezüglich Steuern auf nationaler Ebene, deren Erträge mit der Gemeinschaft geteilt werden könnten, untersucht. Sie hat festgestellt, daß zur Zeit im Steuersystem der Mitgliedstaaten keine Option mit einer ausreichend harmonisierten Grundlage besteht.

Mittelfristig wird die politische Entwicklung der Gemeinschaft eine neue Einnahmequelle notwendig machen. Die Kommission wird jede Anstrengung unternehmen, die erforderlichen Voraussetzungen für die Schaffung einer solchen Einnahmequelle zu fördern.

ISSN 0254-1467

KOM(92) 81 endg.

DOKUMENTE

DE **01**

Katalognummer : CB-CO-92-098-DE-C

ISBN 92-77-41843-5

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
L-2985 Luxemburg