I

(Mitteilungen)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 8/99

zu einem Vorschlag für einen Beschluß des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Union

(vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 EG)

(1999/C 310/01)

DER RECHNUNGSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 248 Absatz 4 und Artikel 269,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 173,

gestützt auf die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [1], zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 2779/98 des Rates vom 17. Dezember 1998 [2], insbesondere auf Artikel 2 und Artikel 4 Absatz 1,

gestützt auf die Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates vom 13. Februar 1989 zur Harmonisierung der Erfassung des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen [3],

gestützt auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG, zweite Auflage),

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft [4],

gestützt auf das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zu den Berechnungsmodalitäten für die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte,

gestützt auf den von der Kommission vorgelegten Vorschlag für einen Beschluß des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Union [5],

gestützt auf das dem Rechnungshof am 9. August 1999 zugegangene Ersuchen des Rates vom 4. August 1999 um Stellungnahme zu diesem Vorschlag,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Auf seiner Tagung vom 24. und 25. März 1999 in Berlin gelangte der Europäische Rat zu dem Schluß, daß es zweckmäßig wäre, das Eigenmittelsystem zu ändern. Er erklärte, daß das System gerecht, transparent, kosteneffizient und einfach sein sollte und daß es auf Kriterien basieren muß, durch welche die Beitragskapazität jedes Mitgliedstaats am besten zum Ausdruck kommt.

Der Europäische Rat hielt es für angezeigt, den Anteil, den die Mitgliedstaaten für Erhebungskosten im Zusammenhang mit den traditionellen Eigenmitteln einbehalten, von 10 % auf 25 % zu erhöhen.

Es liegt im Interesse der Europäischen Union, über ein stabiles Finanzierungssystem zu verfügen, bei dem sich alle Mitgliedstaaten nach den gleichen Grundsätzen an der Finanzierung des Haushalts beteiligen. Dieses System sollte hinsichtlich der gewählten Eigenmittelarten und der diesbezüglichen Erhebungs- und Kontrollmodalitäten kohärent sein.

Die sachdienlichsten Hinweise auf etwaige Haushaltsungleichgewichte liefern die Auswirkungen der Haushaltspolitik und nicht die bloßen Finanzströme. Anläßlich der Annahme der Finanziellen Vorausschau und des Haushaltsplans hat die Haushaltsbehörde Gelegenheit, die Wirkung der Gemeinschaftsfinanzierungen zu steuern, auch in geographischer Hinsicht —

([1]) ABl. L 356 vom 31.12.1977, S. 1.
([2]) ABl. L 347 vom 23.12.1998, S. 3.
([3]) ABl. L 49 vom 21.2.1989, S. 26.
([4]) ABl. L 310 vom 30.11.1996, S. 1.

([5]) KOM(1999) 333 endg. vom 8. Juli 1999 (99/0139(CNS) — Dok. 10029/99).

HAT DIE FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN

Weiterführung des derzeit geltenden Systems

1. Aufgrund der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Berlin wird das derzeitige Eigenmittelsystem im Beschlußvorschlag im Kern aufrechterhalten, mit gewissen Anpassungen, durch die sich die Aufteilung der finanziellen Lasten auf die Mitgliedstaaten ändert. Im wesentlichen bleibt das System in der seit 1988 geltenden Form erhalten. Neben dem Rechnungshof ([1]) haben in der Vergangenheit auch das Europäische Parlament, die Kommission, der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie der Ausschuß der Regionen auf zahlreiche Probleme hingewiesen, vor allem Funktionsprobleme, fehlende Kohärenz und Mangel an Transparenz.

Eine komplizierte Regelung

2. Wie der Hof bereits dargelegt hat ([2]), erscheinen Struktur und Funktionsweise des gegenwärtigen Systems, das ebenso detailliert ist wie ein klassisches, auf Steuereinnahmen beruhendes Haushaltssystem, gemessen an der Art der MwSt.- und BSP-Einnahmen überdimensioniert.

3. Beispielsweise führt die gleichzeitige Beibehaltung von MwSt.- und BSP-Eigenmitteln zur Verfestigung einer komplizierten, wenig kohärenten Struktur. Die Bemessungsgrundlage der MwSt.-Eigenmittel, die nicht unmittelbar auf von den Steuerpflichtigen erklärten Steuern beruht, wird weitgehend von statistischen Daten bestimmt. Um das Gewicht der MwSt.-Eigenmittel bei der Haushaltsfinanzierung zu verringern, sieht das System die Beschränkung ihrer Bemessungsgrundlage auf den Anteil vor, der 50 % des BSP nicht übersteigt. Dies ist im Jahr 2000 für sieben Mitgliedstaaten ([3]) vorgesehen. Die MwSt.-Eigenmittel-Beiträge basieren somit zum großen Teil auf den gleichen Daten wie die BSP-Eigenmittel.

4. Zur Lösung des Problems der Haushaltsungleichgewichte sieht das System eine Verringerung der Zahlungen der betroffenen Mitgliedstaaten durch eine Korrektur vor. Die Berechnung der Korrektur ist kompliziert und erstreckt sich über mehrere Haushaltsjahre, da sie zunächst vorausgeschätzt, dann revidiert und schließlich endgültig festgelegt wird. Auf der Grundlage der früheren Vorschläge der Kommission ([4]) u. a. hätte die Annahme des vorliegenden Beschlußvorschlags dazu genutzt werden können, die Berechnung und Finanzierung der Korrektur zu vereinfachen und das System damit auch transparenter zu gestalten.

Die Frage der Haushaltsungleichgewichte

5. Der Europäische Rat hatte im Jahr 1984 ([5]) anerkannt, daß „jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuß einer Korrekturmaßnahme gelangen kann". Gleichzeitig erklärte er, daß die Ausgabenpolitik das Hauptinstrument zur künftigen Lösung der Frage der Haushaltsungleichgewichte sei.

6. Eine Lösung des Problems im Rahmen der Ausgabenpolitik konnte seither nicht gefunden werden. Deshalb wird seit 15 Jahren am Prinzip einer Korrektur auf der Einnahmenseite festgehalten.

7. Eine genaue und objektive Definition für eine „zu große Haushaltslast" und den „relativen Wohlstand" eines Mitgliedstaats fehlt nach wie vor. Dies macht es auch unmöglich, ein allgemeingültiges System zu schaffen, denn im Prinzip kann jeder Mitgliedstaat in den Genuß einer solchen Korrektur kommen.

8. Die Berechnung der Korrektur beruht auf der Differenz zwischen den an den Gemeinschaftshaushalt abgeführten Einnahmen und den von der Europäischen Union erhaltenen Zahlungen. Wie der Rechnungshof und die Kommission bereits feststellen konnten ([6]), vermitteln die Haushaltssalden nur ein unzulängliches Bild von den Vorteilen, die den Mitgliedstaaten aus den Gemeinschaftspolitiken erwachsen. Außerdem hat der Europäische Rat von Berlin eingeräumt, daß „es verschiedene Faktoren gibt, die unmittelbar oder mittelbar auf die Haushaltsungleichgewichte einwirken, wie z. B. das Gesamtvolumen der Ausgaben, der Inhalt der Reformen der bisherigen Politik, die Zusammensetzung der Ausgaben und die Struktur der Eigenmittel" ([7]).

BESONDERE FESTSTELLUNGEN

Artikel 2, 3, 4, 8 und 10

9. Mit dem Inkrafttreten des neuen Beschlusses wird die Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (ESVG 1995) auf die Eigenmittel Anwendung finden. Im Beschlußvorschlag ist vom Bruttosozialprodukt (BSP) die Rede.

([1]) Stellungnahme Nr. 8/93 über die Bilanz des im Jahr 1988 eingeführten Eigenmittelsystems im Hinblick auf seine Berücksichtigung im Rahmen der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh (nicht im ABl. veröffentlicht); Sonderbericht Nr. 6/98 über die Bilanz des Systems der MwSt.- und BSP-Eigenmittel (ABl. C 241 vom 31.7.1998, S. 58-80).

([2]) Sonderbericht Nr. 6/98, Ziffer 5.2.

([3]) Griechenland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich. Entwurf des Gesamthaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2000, Band 1, Tabelle 1.

([4]) Die Finanzierung der Europäischen Union, KOM(1998) 560 endg. vom 7. Oktober 1998, insbesondere Ziffer 1.3.1.

([5]) Tagung des Europäischen Rates am 25./26. Juni 1984 in Fontainebleau.

([6]) Sonderbericht Nr. 6/98, Ziffern 3.29-3.33.
Die Finanzierung der Europäischen Union, KOM(1998) 560 endg. vom 7. Oktober 1998, Abschnitt 2, S. 17-20.

([7]) Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Nummer 68.

Das BSP zählt nicht zu den Aggregaten, die in der genannten Verordnung definiert sind, es wird aber darauf hingewiesen, daß das BSP mit dem Bruttonationaleinkommen (BNE) [1] konzeptionell identisch ist.

10. Die Verwendung des Begriffs BSP ist im vorliegenden Kontext also nicht mehr passend, so daß es zweckmäßig wäre, im vorgeschlagenen Beschluß den Begriff BNE zu gebrauchen. Außerdem könnte dadurch vermieden werden, daß der Rat später das für die Eigenmittel geltende Aggregat definieren muß.

Artikel 2 Absatz 3

11. Es wird vorgeschlagen, den Anteil der von den Mitgliedstaaten im Namen und für Rechnung der Europäischen Union erhobenen traditionellen Eigenmittel (Agrarzölle, Zucker- und Isoglukoseabgaben, Zölle), den die Mitgliedstaaten für die Erhebung und Überwachung sowie für Betrugsbekämpfungsmaßnahmen und die Erfüllung der Berichtspflicht einbehalten dürfen, von 10 % auf 25 % zu erhöhen.

12. Der derzeit geltende Satz von 10 % wird den Mitgliedstaaten pauschal zur Deckung ihrer Erhebungskosten zugestanden, ohne die Verpflichtung, entsprechende Nachweise vorzulegen. Diese Mittel, die in Wirklichkeit eine Ausgabe darstellen, werden im Haushaltsplan abweichend vom Grundsatz der Nichtverrechnung von Einnahmen und Ausgaben [2] als negative Einnahme ausgewiesen.

13. Die vorgeschlagene Erhöhung müßte in Anbetracht ihres Umfangs und der Tatsache, daß es sich um einen pauschalen, nicht nach Mitgliedstaaten differenzierten Satz handelt, genauer festgelegt werden. Da es sich faktisch um eine Ausgabe in der Größenordnung von mehreren Milliarden Euro [3] handelt, kann sie gemäß einem der in der Haushaltsordnung genannten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung [4] nicht ohne Bezug auf ein präzises, meßbares Ziel festgelegt werden. Da eine Bewertung der Effizienz der nationalen Verwaltungen und ein Verfahren zur Überprüfung der tatsächlichen Kosten und des erreichten Standes der Abgabenerhebung fehlen, kommt diese Maßnahme eher einem Beitragsnachlaß als einem Ausgleich für die Erhebungskosten gleich.

14. Außerdem werden die Gründe für die genannte Erhöhung, die laut Europäischem Rat lediglich die Erhebungskosten decken sollte [5], gemäß dem Beschlußvorschlag auf andere Bereiche wie Betrugsbekämpfung oder auch Gesundheitsschutz und Sicherheitsüberwachung ausgeweitet [6]. Wenn andere als die unmittelbar mit der Erhebung der traditionellen Eigenmittel zusammenhängenden Kosten finanziert werden sollen, ist die Einsetzung entsprechender Ausgabenlinien die einzig korrekte und transparente Vorgehensweise gemäß den Grundsätzen des Artikels 271 EG und der Finanzvorschriften.

15. Was speziell die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen betrifft, so sind die Mitgliedstaaten bereits nach Artikel 280 EG — nicht nur auf den Bereich der traditionellen Eigenmittel begrenzt — zu Maßnahmen zur Bekämpfung aller Betrügereien verpflichtet, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten.

16. Die Beibehaltung eines Einbehaltungssatzes von 10 % für Beträge, die bis zum 31. Dezember 2000 festgestellt worden sind bzw. hätten festgestellt werden müssen, würde die Verbuchung der bereitgestellten Mittel auf Jahre hinaus erschweren, und die finanziellen Auswirkungen wären nur gering. Deshalb sollte die Geltung dieser Regelung auf eine Übergangsperiode beschränkt werden, z. B. auf die Feststellungen des Haushaltsjahres 2001, die frühere Jahre betreffen.

Artikel 2 Absatz 4

17. Die Berechnung des einheitlichen MwSt.-Eigenmittelsatzes hängt nach wie vor von drei Faktoren ab: dem in Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe a) des Beschlußvorschlags vorgesehenen maximalen MwSt.-Abrufsatz, dem Korrekturbetrag und seiner Finanzierung. Zu diesem Zweck wird der maximale Satz jedes Jahr um einen bestimmten Betrag, den sogenannten „eingefrorenen Satz“ zur Deckung der Finanzierung der Korrektur, gekürzt. Dieser Sachverhalt führt zu unnötigen Komplikationen und mangelnder Transparenz bei den Berechnungen. Wie in Ziffer 4 ausgeführt, wäre es sinnvoll gewesen, die Vereinfachungsvorschläge zu berücksichtigen, die die Kommission selbst gemacht hatte.

18. Sollte Absatz 4 unverändert beibehalten werden, wäre es zweckmäßig, ausdrücklich darzulegen, aus welchen Gründen der „eingefrorene Satz“ vorgesehen ist, z. B. in einem Erwägungsgrund des vorgeschlagenen Beschlusses.

Artikel 2 Absatz 7

19. Der Hof verweist hierzu auf seine Bemerkungen in Ziffer 10.

Artikel 3 Absätze 1 und 2

20. Betrifft nicht die deutsche Fassung des Beschlußvorschlags.

([1]) Verordnung (EG) Nr. 2223/96, Ziffer 8.94 (ABl. L 310 vom 30.11.1996, S. 243 und S. 244).
([2]) Grundsatz gemäß Artikel 4 der Haushaltsordnung.
([3]) Für das Haushaltsjahr 1998 wurde den Mitgliedstaaten für die Kosten im Zusammenhang mit der Erhebung der traditionellen Eigenmittel ein Betrag von 1,6 Mrd Euro zugewiesen. Wäre 1998 ein Satz von 25 % angewandt worden, hätte sich ein Betrag von 3,9 Mrd Euro ergeben.
([4]) Artikel 2 Absatz 1 zweiter Satz: „Es sind quantifizierte Ziele festzulegen, und die Fortschritte bei der Verwirklichung sind zu beurteilen.“
([5]) Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Nummer 71.
([6]) KOM(1999) 333 endg. vom 8. Juli 1999, Abschnitt 2 Absatz 3, S. 4.

Artikel 3 Absatz 4

21. Der Hinweis „die sich signifikant [...] auswirken" sollte durch Angabe eines bestimmten Schwellenwertes oder der Instanz, die darüber zu entscheiden hat, präzisiert werden.

Artikel 4

22. Der Hof verweist hierzu auf seine Bemerkungen in den Ziffern 4 und 8.

23. Die Beschlüsse des Europäischen Rates von Berlin [1], die die Schlußfolgerungen des Rates von Fontainebleau (1984) bekräftigen, eröffnen jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit, in den Genuß einer derartigen Korrektur zu kommen. Es wäre daher zweckmäßig, genau festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat von einer solchen Möglichkeit Gebrauch machen könnte, ohne daß deshalb eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses vorgenommen werden müßte, deren Annahme nationalen Ratifizierungsverfahren unterliegt.

Artikel 4 Buchstabe b)

24. Der Beschlußvorschlag enthält keine Definition der „aufteilbaren Gesamtausgaben". Es empfiehlt sich daher, die Kriterien für die Zuordnung der Gemeinschaftsausgaben zu den einzelnen Mitgliedstaaten genau anzugeben.

Artikel 4 Buchstabe f)

25. Nach dem vorgeschlagenen Wortlaut würden sich die Auswirkungen der Beitrittsausgaben auf die Korrektur nicht vollständig neutralisieren lassen, denn die bei der Berechnung des Korrekturbetrags zu berücksichtigenden Ausgaben würden sich nach dem Beitritt auf die Ausgaben des dem Beitritt vorangehenden Jahres beschränken. Gemäß der Finanziellen Vorausschau [2] wären die Ausgaben nach dem Beitritt jedoch langfristig fünfmal so hoch wie die Vorbeitrittsausgaben. Der Europäische Rat von Berlin hatte sicherstellen wollen, daß Ausgaben, die jetzt für den Abschlag nicht berücksichtigt werden, nach dem Beitritt außer Betracht bleiben [3]. Es fragt sich, ob der vorgeschlagene Wortlaut dieser Auflage gerecht wird.

Artikel 5 Absatz 1

26. Für Unterabsatz 2 erster Satz wird folgender Wortlaut vorgeschlagen: „Die Aufteilung des zu finanzierenden Betrags wird zunächst nach dem jeweiligen Anteil des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedstaaten am Gesamt-BNE der Europäischen Union unter Ausschluß des Vereinigten Königreichs berechnet; sodann wird er in der Weise angepaßt ..."

Artikel 5 Absatz 2

27. Um der derzeitigen Praxis Rechnung zu tragen, sollte an dieser Stelle präzisiert werden, daß die Finanzierung für die Korrektur bereits in einem eigenen Kapitel des Haushaltsplans ausgewiesen ist.

Artikel 5 Absatz 3

28. Gemäß dem Beschlußvorschlag „[nimmt] die Kommission [...] die erforderlichen Berechnungen vor", aber die diesbezüglichen Kriterien sind nicht vollständig festgelegt, wie beispielsweise in Ziffer 24 angegeben. Dadurch ist unklar, wie die der Kommission übertragene Aufgabe beschaffen ist. Es fragt sich, ob sie lediglich eine Berechnung vornehmen soll oder aber befugt ist, den Beschluß so zu ergänzen, daß diese Berechnung praktisch möglich wird.

29. Die derzeitige Praxis zeigt, daß die zuständige Kommissionsdienststelle einen „Berechnungsmodus" festgelegt hat, der die Modalitäten der Berechnung, Revision und Finanzierung der Korrektur regelt. In dem betreffenden internen Dokument werden einige im Eigenmittelbeschluß genannte Kriterien, u. a. die Definition der „aufteilbaren Gesamtausgaben", ergänzt.

30. Es ist verständlich, daß es, vor allem aus praktischen Gründen, für zweckmäßiger erachtet wird, bestimmte für die Berechnung des Korrekturbetrags erforderliche Kriterien erst später in einem weiteren Rechtsakt genauer zu regeln. In einem solchen Fall sollte den Erfordernissen von Transparenz und Rechtssicherheit Rechnung getragen werden. Der Hof weist darauf hin, daß Artikel 8 Absatz 2 des Beschlußvorschlags dem Rat den Erlaß von Durchführungsvorschriften ermöglichen soll.

Artikel 6

31. In einer diesem Artikel entsprechenden Bestimmung des derzeit geltenden Eigenmittelbeschlusses wird auf das Nonaffektationsprinzip hingewiesen. Der Hinweis auf dieses Prinzip sollte beibehalten werden.

Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1

32. Betrifft nicht die deutsche Fassung des Beschlußvorschlags.

Artikel 8 Absatz 2

33. Gemäß Artikel 248 Absatz 2 EG hat der Hof die Aufgabe, die Rechtmäßigkeit, die Ordnungsmäßigkeit und die wirtschaftliche Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben zu prüfen. Unter-

---

[1] Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Nummer 68.

[2] Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (ABl. C 172 vom 18.6.1999, S. 15).

[3] Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Nummer 72.

absatz 2 dieser Bestimmung sieht vor, daß die Prüfung der Einnahmen anhand der Feststellungen und der Zahlungen der Einnahmen an die Gemeinschaft erfolgt.

34. Artikel 8 Absatz 2 des Beschlußvorschlags läuft mit seiner Interpretation des Gegenstands der Prüfungen und Kontrollen des Hofes auf die Änderung einer Vertragsbestimmung außerhalb des dafür vorgesehenen Verfahrens hinaus.

35. Wie dem auch sei, der Hof ist jedenfalls der Auffassung, daß die vorgeschlagene Bestimmung keine Einschränkung der Kontrollbefugnisse bewirken kann, die ihm durch den Vertrag verliehen sind.

Artikel 9

36. Die Kommission hat bereits 1998 einen Bericht über die Funktionsweise des Eigenmittelsystems ([1]) vorgelegt. Es wäre zweckmäßig, genau anzugeben, mit welcher Art von Prüfung sie im Hinblick auf die Frage der Haushaltsungleichgewichte beauftragt wird.

Artikel 10 Absatz 1

37. Im letzten Satz von Unterabsatz 3 muß es richtig heißen: „Artikel 2 Absatz 3 und **Artikel** 4".

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 7. Oktober 1999 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Jan O. KARLSSON

Präsident

([1]) Die Finanzierung der Europäischen Union, KOM(1998) 560 endg. vom 7. Oktober 1998.