

Die Frage der Haushaltsungleichgewichte

Quelle: CVCE. European Navigator. Laurence Maufort.

Urheberrecht: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL: http://www.cvce.eu/obj/die_frage_der_haushaltsungleichgewichte-de-81ade63b-b972-4033-aeb9-11242bb8d77d.html

Publication date: 08/07/2016



Die Frage der Haushaltsungleichgewichte

Der Haushalt der Europäischen Union muss zwar einnahmen- und ausgabenseitig ausgeglichen sein, dies gilt jedoch nicht für Finanzbeiträge und Erstattungen seitens der Mitgliedstaaten. Tatsächlich zahlen einige Mitgliedstaaten mehr Geld in den Haushalt der Gemeinschaften ein, als sie im Zuge der verschiedenen europäischen politischen Maßnahmen erhalten. Diese Staaten sind die *Nettozahler*. Im Gegensatz dazu erhalten andere Mitgliedstaaten mehr, als sie in den Haushalt einzahlen. Diese Staaten sind die *Nettoempfänger*.

Im Geiste des gemeinschaftlichen Finanzierungssystems sind diese Transferzahlungen zwar Ausdruck der Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander, einige Mitgliedstaaten fordern aber die Anwendung des Grundsatzes des angemessenen Mittelrückflusses („fair return“). Dieser Begriff stellt die Einzahlungen, die ein Staat zugunsten der Gemeinschaft leistet, und die Auszahlungen, die die Gemeinschaft aus dem Haushalt zugunsten dieses Staates vornimmt, im Vergleich gegenüber. Diese Situation des *Haushaltsungleichgewichts* – auch als *Haushaltssaldo* oder *Nettosaldo* bezeichnet – führt im Laufe der Jahre dazu, dass die Haushaltspolitik der Gemeinschaft mehrfach mit dem Ziel umgestaltet wird, den Minussaldo der *Nettozahler*-Staaten zu begrenzen.

Die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs („VK-Korrektur“)

Am 1. Januar 1973 tritt das Vereinigte Königreich den Gemeinschaften bei. Schon 1974 kritisiert die soeben an die Macht gelangte britische Labour-Regierung das europäische System der Eigenmittel und verlangt ein ausgewogenes Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben, d. h. ein besseres Gleichgewicht zwischen dem, was ein Mitgliedstaat in die Gemeinschaft einbringt, und dem, was er daraus erhält. Das Vereinigte Königreich fühlt sich durch die Finanzierungsweise der Gemeinschaft besonders benachteiligt. Die Forderung gründet sich auf zwei Argumente. Zum einen zahlt das Vereinigte Königreich strukturell mehr als die anderen Mitgliedstaaten. Als Großimporteur von Agrarerzeugnissen aus Drittländern leistet es einen großen Beitrag zu den beiden Arten der traditionellen Eigenmittel (Agrarabschöpfungen und Zölle). Darüber hinaus ist der britische Beitrag im Bereich der Mehrwertsteuer besonders hoch, da die verbrauchsbezogenen Ausgaben einen hohen Stellenwert im Bruttosozialprodukt (BSP) einnehmen. Andererseits erhält das Vereinigte Königreich strukturell weniger als andere Mitgliedstaaten. Da der Anteil der Landwirtschaft gering ist und das Land über einen gut strukturierten Agrarmarkt mit geringer Überschussproduktion verfügt, erhält es verhältnismäßig wenig Finanzmittel aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), obwohl die GAP den Großteil der gemeinschaftlichen Ausgaben ausmacht.

Die Entschlossenheit des Vereinigten Königreichs führt dazu, dass der **Europäische Rat am 9. und 10. Dezember 1974** in **Paris** den Begriff der *unannehmbaren Situation* prägt und die Logik des *angemessenen Mittelrückflusses* übernimmt. Nach dem **Dubliner Gipfel vom 10. und 11. März 1975** beschließt der Rat in seiner **Verordnung Nr. 1172/76 vom 17. Mai 1976** einen *Korrekturmechanismus*. Es handelt sich dabei um ein allgemeines Instrument, das jeder Mitgliedstaat nutzen kann, der gleichzeitig drei Bedingungen erfüllt: das BSP pro Kopf beträgt weniger als 85 % des durchschnittlichen BSP pro Kopf innerhalb der Gemeinschaft, die Wachstumsrate des BSP pro Kopf beträgt im Volumen weniger als 120 % der durchschnittlichen Wachstumsrate in der Gemeinschaft, und der Finanzbeitrag an die Gemeinschaft übersteigt den Anteil am BSP um mehr als 10 %. Die potenziell gewährte Korrektur unterliegt einer Obergrenze und wird bei Rückkehr zu einer ausgeglichenen Finanzierungslage entsprechend vermindert. Dieser Finanzmechanismus wurde weder für das Vereinigte Königreich noch für einen anderen Mitgliedstaat angewendet, da kein Staat je diese Bedingungen erfüllte. Der Europäische Rat vom 30. Mai 1980 beauftragte die Kommission mit der Überarbeitung der Korrekturmaßnahme. Der 1976 vorgesehene Finanzmechanismus wird durch die **Verordnung Nr. 2743/80 des Rates vom 27. Oktober 1980** geändert und wirksamer gestaltet. Die Kriterien werden jedoch nach wie vor nicht erfüllt, so dass der Finanzmechanismus ebenso wenig zum Tragen kommt wie in den Vorjahren. Hingegen sieht die **Verordnung Nr. 2744/80 des Rates vom 27. Oktober 1980** *zusätzliche Maßnahmen* regionalpolitischer Art zugunsten des Vereinigten Königreiches vor, wodurch dieses erstmals in den Genuss von Ausgleichszahlungen kommt. Die Maßnahme sieht einen Finanzausgleich durch Mehrausgaben aus dem Haushalt der Gemeinschaft vor.

Der **Europäische Rat** von **Fontainebleau** am **25. und 26. Juni 1984** geht noch weiter; er ist der Ansicht, dass „*jeder Mitgliedstaat, der, gemessen an seinem relativen Wohlstand, eine zu große Haushaltslast trägt, zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen kann*“. Die zehn Mitgliedstaaten verständigen sich hier über den Rabatt, der dem Vereinigten Königreich zur Reduzierung seiner Zahlungen in den Gemeinschaftshaushalt gewährt wird. Diese Einigung entspricht den nachdrücklichen Forderungen der britischen Premierministerin Margaret Thatcher, deren berühmter Satz im Gedächtnis geblieben ist: „*I want my money back.*“ („Ich will mein Geld zurück.“)

Mit dem zweiten **Eigenmittelbeschluss vom 7. Mai 1985** werden die Grundsatzentscheidung von Fontainebleau umgesetzt und der britische Finanzausgleich institutionalisiert. Mit Hilfe einer sehr komplexen Berechnungsformel erhält das Vereinigte Königreich eine Verminderung seiner mehrwertsteuerbezogenen Zahlungen in Höhe von zwei Dritteln (66 %) des Ungleichgewichts. In anderen Worten: Dem Vereinigten Königreich werden zwei Drittel derjenigen Ausgaben erlassen, die die Rückflussquote übersteigen (Artikel 3 Absatz 3). Die Finanzierungskosten dieses Ausgleichs werden auf die anderen Mitgliedstaaten entsprechend den jeweiligen Anteilen an den MwSt.-Einnahmen umgelegt, mit Ausnahme von *Deutschland*, dessen Anteil um ein Drittel vermindert wird. Der Mitgliedstaat Deutschland als weiterer Nettozahler erhält nicht einen Finanzausgleich für sich selbst, sondern eine Verminderung seines Finanzierungsanteils am britischen Ausgleich.

Bei der Ratstagung vom 11. bis 13. Februar 1988 in Brüssel wird das System der Eigenmittel grundlegend umgestaltet und die Berichtigung der Haushaltsungleichgewichte als Grundprinzip eingeführt. Im dritten **Eigenmittelbeschluss vom 24. Juni 1988** bleibt der bestehende Ausgleichsmechanismus also erhalten, hinzu kommen jedoch einige Änderungen im Hinblick auf die Einführung einer Höchstgrenze für die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und die Einführung einer vierten Einnahmequelle ausgehend vom BSP der Mitgliedstaaten – was beides mit Vorteilen für das Vereinigte Königreich verbunden ist (Artikel 4). Die Finanzierungskosten dieses Ausgleichs werden auf die anderen Mitgliedstaaten umgelegt, allerdings nicht mehr entsprechend dem zu leistenden Anteil an den MwSt.-Einnahmen, sondern entsprechend dem jeweiligen Anteil am gemeinschaftlichen BSP. Durch den Eigenmittelbeschluss von 1988 wird für *Deutschland* ein verminderter Anteil am Finanzausgleich für das Vereinigte Königreich festgeschrieben (Artikel 5) und *Spanien* und *Portugal* wird ein bis 1991 befristeter Nachlass gewährt (Artikel 9).

Mit dem vierten **Eigenmittelbeschluss vom 31. Oktober 1994** wird die Kommission aufgefordert, die Frage der Haushaltsungleichgewichte neu zu prüfen. In ihrem **Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vom 7. Oktober 1998** kommt die Kommission ihrer Verpflichtung nach und zeigt wesentliche konzeptionelle und methodologische Mängel bei den Haushaltssaldi auf. Sie kritisiert die mangelnde Stichhaltigkeit des Begriffes Haushaltsungleichgewicht und gelangt zu der Ansicht, dass in den Berechnungen der Haushaltssalden der Nutzen, der sich für die Staaten aus ihrer Mitgliedschaft in der Europäischen Union ergibt, nur teilweise und nicht umfassend berücksichtigt wird.

Ferner stellt die Kommission eine zwischenzeitliche Änderung der Rahmenbedingungen fest, die den Europäischen Rat von Fontainebleau seinerzeit dazu bewogen hatten, den Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreiches zu beschließen. Dieser Mechanismus weise technische Mängel auf und gefährde die Transparenz und haushalterische Einfachheit aufgrund der zu großen Komplexität der Berechnung.

Die Kommission analysiert weiterhin die relative Haushaltslage der Staaten *Deutschland, Österreich, Niederlande und Schweden*, die jeweils einen potenziellen Anspruch auf eine Haushaltsberichtigung haben. Vor dem Hintergrund der in Fontainebleau erzielten Einigung bringen diese Mitgliedstaaten bereits im März 1998 ihre Meinung zum Ausdruck, dass dieser Negativsaldo „im Hinblick auf ihren relativen Wohlstand“ als übermäßig hoch zu betrachten sei. Die Kommission weist nach, dass sich seit dem Gipfel von Fontainebleau die relative Lage dieser vier Staaten und insbesondere Deutschlands und Schwedens entscheidend geändert hat.

Die Kommission zeichnet ferner ein Bild der möglichen Auswirkungen der geplanten Reformen der *Agenda*

2000 (Mitteilung der Kommission vom 16. Juli 1997) auf die Haushaltsungleichgewichte der Mitgliedstaaten.

Sie umreißt schließlich die wesentlichen Optionen, die für eine Behandlung des Problems der Haushaltsungleichgewichte zur Verfügung stehen. Diese Optionen schließen einander nicht aus und entsprechen einer bestimmten Grundlogik. Zum einen beabsichtigt die Kommission eine Vereinfachung der Finanzierungsstruktur – *Themenkreis Finanzierung* – In Richtung eines Systems, das sich verstärkt auf die BSP-Beiträge stützt, was im indirekten Ergebnis zu einer fortschreitenden Reduzierung und sogar zur Abschaffung der VK-Korrektur führt. Zum anderen wird vorgeschlagen, ein System der teilweisen und nicht mehr vollständigen Rückerstattung der GAP-Direkthilfen einzuführen – *Themenkreis Ausgaben*. Drittens wird vorgeschlagen, dass ein *allgemeiner Korrekturmechanismus* auf alle Mitgliedstaaten angewendet wird, die erhebliche Haushaltsungleichgewichte aufweisen – *Themenkreis Haushaltssalden*. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass keine dieser Optionen die ideale Lösung mit sich bringt und dass eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses wesentlich ist.

Der **Europäische Rat** erzielt am **24. und 25. März 1999** auf seiner **Tagung in Berlin** eine politische Einigung über die VK-Korrektur und verabschiedet die Grundlagen für den fünften **Eigenmittelbeschluss vom 29. September 2000**. Die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs wird dadurch beibehalten, aber mit zwei technischen Anpassungen zur Neutralisierung der außergewöhnlichen Gewinne zum einen aus der Erhöhung des prozentualen Anteils traditioneller Eigenmittel – Agrarabschöpfungen und Zölle –, die die Mitgliedstaaten zur Deckung ihrer Erhebungskosten einbehalten und die von 10 % auf 25 % steigen, sowie zum anderen aus den Vorbeitrittsausgaben (Artikel 4 Buchstaben e und f). Um sicherzustellen, dass diese Ausgaben, die vor der Erweiterung für die Korrektur nicht berücksichtigt werden, auch nach der Erweiterung unberücksichtigt bleiben, sieht der Beschluss von 2000 eine nachträgliche Anpassung der VK-Korrektur vor. Auf Druck der Staaten *Deutschland, Österreich, Niederlande und Schweden*, die gleichfalls erhebliche Haushaltsungleichgewichte verzeichnen, senkt der Rat deren Finanzierungsanteil an der VK-Korrektur auf ein Viertel des Normalbetrags. Die verbleibenden drei Viertel werden auf die zehn anderen Mitgliedstaaten anteilig zum jeweiligen Anteil am BNE (Bruttonationaleinkommen) der Gemeinschaft umgelegt. Dieser Beschluss betrachtet das BNE als Äquivalent zum BSP (Artikel 5 Absatz 1).

Außerdem wird die Kommission ersucht, bis spätestens zum 1. Januar 2006 das Eigenmittelsystem generell zu überarbeiten und das System der Haushaltsungleichgewichte zu überprüfen.

Am **14. Juli 2004** verabschiedet die Kommission ihren **Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems**. Ausgehend von der Tatsache, dass es Nettoempfänger und Nettobeitragszahler gibt und dass der Umfang dieser Ungleichgewichte im Mittelpunkt der politischen Debatten steht, überprüft die Kommission den bestehenden Korrekturmechanismus entsprechend dem allgemeinen Grundsatz von Fontainebleau, demzufolge „*jeder Mitgliedstaat, der, gemessen an seinem relativen Wohlstand, eine zu große Haushaltslast trägt, [...] zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen [kann]*“. Die Kommission macht deutlich, dass die Korrektur zwar nur für das Vereinigte Königreich beschlossen wurde, aber dass der Grundsatz einer *allgemeinen Korrektur* („*jeder Mitgliedstaat*“) bereits in Fontainebleau anerkannt wurde, wobei die Gewährung einer Korrektur sich nach dem Ausmaß des Haushaltsungleichgewichts („*übermäßiges*“ Ungleichgewicht) und dem Wohlstand eines Mitgliedstaats im Vergleich zur gesamten Europäischen Union („*relativer Wohlstand*“) richten sollte.

Auch wird festgestellt, dass mit der Zeit, der Erweiterung und der Änderung der Haushaltstruktur das Vereinigte Königreich keine Einzelstellung mehr einnimmt und dass eine ausschließliche Anwendung der Korrekturmaßnahme auf das Vereinigte Königreich nicht mehr gerechtfertigt ist. Ferner wird angemerkt, dass es infolge der Finanzierungskosten der Erweiterung bei Nichtänderung des bestehenden Systems zu einer beträchtlichen Erhöhung der VK-Korrektur kommen würde, was die bereits bestehenden Unterschiede zwischen den Nettozahlern weiter verstärken würde. Die Kommission empfiehlt deshalb einen *allgemeinen Korrekturmechanismus*, um das System wieder näher an das eigentliche Ziel zu bringen, nämlich eine Vermeidung übermäßig großer Haushaltslasten. Dieser generalisierte Korrekturmechanismus soll negative Nettosalden vermindern, Unterschiede zwischen Nettozahlern reduzieren und die Beitragslast jener Staaten absenken, für die der Mechanismus nicht zum Tragen kommt. Diese Korrektur (in Form einer

Teilerstattung) sollte dann angewendet werden, wenn die Nettobeiträge *einen Schwellenwert* überschreiten, der das akzeptierte Maß der finanziellen Solidarität innerhalb der Europäischen Union darstellt und als Prozentsatz des BNE eines jeden Mitgliedstaates ausgedrückt wird. Dabei ist jedoch eine Begrenzung des Gesamtvolumens der Korrekturen (Erstattungsvolumen) vorgesehen. Die Kommission besteht des Weiteren auf der notwendigen Vereinfachung der Ausgleichsfinanzierung mit einer Beteiligung aller Mitgliedstaaten proportional zu ihrem BNE.

Die Frage der Haushaltsungleichgewichte ist der Hauptstreitpunkt bei den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013. Der Europäische Rat erzielt bei seiner Tagung am 15. und 16. Dezember 2005 in Brüssel eine politische Einigung über den Finanzrahmen 2007-2013. Die Kommission wird gleichzeitig aufgefordert, einen neuen Eigenmittelbeschluss auszuarbeiten und die dazu gehörige Arbeitsunterlage zur VK-Korrektur zu ändern. Am 8. März 2006 nimmt die Kommission den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Eigenmittelsystem der europäischen Gemeinschaften an und legt eine Arbeitsunterlage über die VK-Korrektur vor. Nach einstimmiger Annahme durch den Rat und erfolgter Ratifizierung durch die einzelnen Mitgliedstaaten tritt dieser Beschluss rückwirkend ab dem 1. Januar 2007 in Kraft.