

# Beitrags- und Eigenmittelsystem

Die Finanzierung inter- und supranationaler  
Organisationen, insbesondere der  
Europäischen Gemeinschaften

von

Dr. Bettina Meermagen



Verlag C.H. Beck München 2002

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XV
<b>Einleitung</b> .....	1
A. Problemstellung .....	1
B. Gang der Untersuchung .....	6
C. Begriffsklärungen .....	7
I. Staatenbünde und Bundesstaaten .....	7
II. Internationale Organisationen .....	10
III. Supranationale Organisationen .....	13
<b>1. Teil: Beitragsfinanzierung</b> .....	17
A. Anwendungsfälle der Beitragsfinanzierung und ihre jeweilige Ausgestaltung .....	17
I. Herkunft des Begriffs der Beitragsfinanzierung .....	17
II. Staatenbünde .....	18
1. Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation .....	18
2. Deutscher Bund .....	20
3. Die schweizerische Eidgenossenschaft bis 1848 .....	21
a) Alte Eidgenossenschaft und Helvetik .....	21
b) Unter der Ära Napoleon: Die Mediationsverfassung .....	22
c) Der Bundesvertrag von 1815 .....	24
4. Die Vereinigten Staaten von Amerika zwischen 1781 und 1789 ....	27
III. Bundesstaaten .....	29
1. Norddeutscher Bund und Deutsches Reich von 1871 .....	29
a) Staatsgründung .....	29
b) Grundlagen der Finanzverfassung .....	30
c) Kompetenzen und Verfahren der Beitragsfestsetzung; Höhe der Beiträge .....	31
d) Aufbringungsschlüssel für die Matrikularbeiträge .....	33
e) Der Streit um die Rechtsnatur der Matrikularbeiträge und den Verpflichtungsgrund der Zahlung .....	34
f) Spätere Entwicklung der Matrikularbeiträge .....	36
2. Die Schweiz nach 1848 .....	38
a) Das Beitragssystem nach der Verfassung von 1848 .....	38
b) Das Beitragssystem nach der Verfassung von 1874 .....	40
IV. Internationale und supranationale Organisationen .....	41
1. Überblick über die Einnahmen internationaler und supranationaler Organisationen .....	41

2. Funktionsweise der Beitragsfinanzierung bei internationalen Organisationen .....	46
3. Kriterien zur Verteilung der Lasten auf die Mitgliedstaaten .....	46
a) Gleiche Beiträge .....	46
b) Beitragsklassen mit eigener oder durch die Organisation vorgenommener Einstufung .....	47
c) Von der Organisation festgesetzte Beitragsschlüssel .....	48
aa) Äquivalenzmäßige Verteilung der Beitragslasten .....	48
bb) Orientierung der Beitragssätze an der Wirtschaftskraft der Staaten .....	49
4. Kompetenzen und Verfahren der Beitragsfestsetzung .....	52
5. Höchst- und Mindestgrenzen der Beiträge .....	53
6. Verpflichtung zur Leistung der Beiträge und deren Grundlage .....	54
a) Grundsätzliche Rechtspflicht zur Zahlung .....	54
b) Grundlage der Zahlungsverpflichtung .....	55
c) Die Zulässigkeit von Beitragsverweigerungen .....	57
7. Fakultative Beiträge .....	58
V. Zusammenfassung .....	59
B. Die wesentlichen Merkmale der Beitragsfinanzierung .....	61
I. Beitragsfinanzierung als Gegenbegriff zur Finanzierung durch eigene Einnahmen .....	61
II. Rechtsnatur der Beiträge .....	61
1. Grundlegung: Finanzhoheit und Finanzausgleich .....	61
a) Finanzhoheit .....	62
b) Ertragshoheit .....	62
aa) Ertragshoheit als Hoheitsrecht .....	63
bb) Inhalt der Ertragshoheit .....	65
cc) Ergebnis .....	67
c) Finanzausweisungen .....	67
aa) Merkmale der Finanzausweisung .....	68
bb) Arten von Finanzausweisungen .....	69
cc) Materielle Grundlage der Finanzausweisung .....	69
d) Der Begriff des Finanzausgleichs .....	70
e) Ausgestaltungsmöglichkeiten des Finanzausgleichs .....	72
aa) Matrikular- oder Zuweisungssystem .....	72
bb) Trennsystem .....	73
cc) Verbundsystem .....	74
dd) Zuschlagssystem .....	74
2. Abgrenzung des Beitrags zur öffentlichen Abgabe im Staat-Bürger-Verhältnis .....	75
3. Klassifikation der Beiträge .....	77
a) Die Beiträge als „internationale Finanzausweisungen“ .....	77
b) Das Beitragssystem als Zuweisungssystem .....	78
aa) Gebundene Matrikularbeiträge .....	78
bb) Ungebundene Matrikularbeiträge .....	79

c) Materielle Grundlage der Erhebung von Matrikularbeiträgen . . .	80
III. Funktion der Beitragsfinanzierung . . . . .	82
1. Subsidiarität . . . . .	82
2. Spitzenfinanzierung . . . . .	82
IV. Umlagemaßstäbe bei der Beitragsfinanzierung . . . . .	83
V. Bewertung des Beitragssystems . . . . .	83
VI. Zusammenfassung . . . . .	88
<b>2. Teil: Eigenmittelfinanzierung . . . . .</b>	<b>91</b>
A. Die Konzeption der Eigenmittelfinanzierung als Gegenstück zur Beitragsfinanzierung . . . . .	91
I. Behandlung des Begriffs der eigenen Mittel in der Literatur . . . . .	91
1. Querschnitt durch die Literatur . . . . .	91
2. Europäische Patentorganisation . . . . .	93
3. Europäische Gemeinschaften . . . . .	94
II. Die Gewährung von Finanzautonomie als primäres Ziel der Eigenmittelfinanzierung . . . . .	98
1. Der Begriff der Finanzautonomie im Bundesstaat . . . . .	98
a) Gewährleistung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung . . .	99
b) Haushalts- und Ausgabenautonomie . . . . .	99
c) Einnahmenautonomie . . . . .	99
aa) Ertragshoheit . . . . .	100
bb) Rechtsetzungshoheit . . . . .	100
cc) Verwaltungshoheit . . . . .	103
d) Zusammenfassung . . . . .	103
2. Finanzautonomie im zwischenstaatlichen Bereich . . . . .	104
a) Übertragung der Überlegungen aus dem bundesstaatlichen auf den zwischenstaatlichen Bereich . . . . .	104
aa) Aufgabenadäquate Finanzausstattung . . . . .	104
bb) Haushalts- und Ausgabenautonomie . . . . .	104
cc) Einnahmenautonomie . . . . .	105
aaa) Ertragshoheit . . . . .	105
bbb) Rechtsetzungshoheit hinsichtlich der Einnahmen . . . . .	106
ccc) Verwaltungshoheit . . . . .	107
dd) Ergebnis . . . . .	109
b) Grundsätzliche Schwierigkeiten bei der Übertragung von Abgabenkompetenzen auf zwischenstaatliche Einrichtungen . . .	109
aa) Steuersystematische Erwägungen . . . . .	109
bb) Institutionelle Erwägungen . . . . .	110
c) Einschränkungen der Finanzautonomie als Konsequenz der mangelnden Staatlichkeit des zu finanzierenden Verbandes . . . . .	114
aa) Grundsätzliche Überlegungen zur Autonomie zwischenstaatlicher Einrichtungen, insbesondere der Europäischen Gemeinschaften . . . . .	114

bb) Konsequenzen aus der Abgeleitetheit der Autonomie . . . . .	118
d) Finanzautonomie ohne Finanzhoheit? . . . . .	120
e) Zusammenfassung . . . . .	121
III. Die EGKS-Umlage als Prototyp eines Eigenmittels . . . . .	122
1. Die Einnahmequellen der EGKS . . . . .	123
2. Die allgemeine Umlage nach Art. 49, 50 EGKSV . . . . .	123
a) Die Veranlagung der allgemeinen Umlage . . . . .	123
b) Der Umlagesatz . . . . .	124
c) Die Erhebung der allgemeinen Umlage . . . . .	125
3. Die Rechtsnatur der allgemeinen Umlage . . . . .	126
a) Öffentliche Abgabe . . . . .	126
b) Produktionssteuer . . . . .	126
4. Die Verteilung der Kompetenzen bei der allgemeinen Umlage . . . . .	127
a) Rechtsetzungskompetenz . . . . .	127
b) Ertragskompetenz . . . . .	128
c) Verwaltungshoheit . . . . .	128
5. Finanzhoheit und Finanzautonomie der EGKS . . . . .	128
B. Das Eigenmittelsystem des EGV und EAGV als Garant autonomer Finanzwirtschaft der Gemeinschaften? . . . . .	130
I. Die Entwicklung der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften . . . . .	130
1. Das System der Finanzbeiträge . . . . .	130
a) Vorgeschichte . . . . .	130
b) Die verschiedenen Haushalte der Gemeinschaften . . . . .	132
c) Die Finanzbeiträge der EWG und EAG . . . . .	134
d) Beitragsfinanzierung nach 1971 . . . . .	135
2. Erste Ansätze zur Eigenmittelfinanzierung: Die Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Finanzierung . . . . .	136
3. Das System der Eigenmittel nach Art. 201 EWGV bzw. Art. 269 EGV und den Eigenmittelbeschlüssen . . . . .	141
a) Art. 201 EWGV und Art. 269 EGV . . . . .	141
b) Das Zustandekommen des Eigenmittelbeschlusses von 1970 . . . . .	142
c) Der Eigenmittelbeschluß vom 21. April 1970 . . . . .	143
aa) Agrarabschöpfungen . . . . .	143
aaa) Rechtsquellen des gemeinschaftlichen Agrarrechts . . . . .	144
bbb) Einfuhrabgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrar- politik . . . . .	144
ccc) Zuckerabgaben . . . . .	147
ddd) Exkurs: Weitere im Rahmen der Gemeinsamen Agrar- politik erhobene Abgaben . . . . .	149
α) Darstellung der verschiedenen Maßnahmen . . . . .	149
β) Zur Abgabenqualität der sonstigen Agrarmarkt- abgaben . . . . .	151
bb) Zölle . . . . .	152
cc) Mehrwertsteuer-Eigenmittel . . . . .	152
d) Die Änderungen durch die späteren Eigenmittelbeschlüsse . . . . .	155

aa) Im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel . . . . .	155
aaa) Durch den Eigenmittelbeschuß 1985 . . . . .	155
bbb) Durch den Eigenmittelbeschuß 1988 . . . . .	156
ccc) Durch den Eigenmittelbeschuß 1994 . . . . .	158
bb) Einführung der Bruttosozialprodukt-Eigenmittel . . . . .	158
e) Verwaltung der Eigenmittel . . . . .	160
aa) Erhebung der Eigenmittel (Verhältnis Abgabenschuldner – Mitgliedstaaten) . . . . .	160
bb) Bereitstellung der Eigenmittel (Verhältnis Mitgliedstaaten – Gemeinschaft) . . . . .	161
f) Der neue Eigenmittelbeschuß 2000 . . . . .	163
II. Aufgabenadäquate Finanzausstattung . . . . .	164
III. Haushalts- und Ausgabenautonomie . . . . .	165
IV. Einnahmenautonomie . . . . .	167
1. Formelle Voraussetzungen der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften aus deutscher Sicht . . . . .	168
2. Rechtsetzungskompetenzen . . . . .	169
a) Abgabenerfindungsrecht der Gemeinschaft . . . . .	170
aa) Überblick über das Abgabensystem des Gemeinschaftsrechts . . . . .	170
bb) Allgemeines Abgabenerfindungsrecht der EG . . . . .	172
aaa) Auf der Grundlage von Art. 269 EGV . . . . .	172
bbb) Auf der Grundlage von Art. 308 EGV . . . . .	172
ccc) Auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 4 EUV . . . . .	173
ddd) Ergebnis . . . . .	174
cc) Abgabenerfindungsrecht der Gemeinschaft auf der Grund- lage spezieller Kompetenznormen des EGV . . . . .	175
aaa) Agrarpolitik . . . . .	175
α) Grundsätzliche Zulässigkeit der Erhebung von Abgaben auf der Grundlage der agrarpolitischen Sachkompetenz . . . . .	175
αα) Sperrwirkung des Art. 269 EGV? . . . . .	175
ββ) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs . . . . .	176
χχ) Stellungnahme . . . . .	177
β) Grenzen der Erhebung von Abgaben im Rahmen der Agrarpolitik . . . . .	178
αα) Ansicht von Rechtsprechung und Literatur . . . . .	178
ββ) Stellungnahme . . . . .	180
χ) Bewertung der existierenden Fälle . . . . .	183
bbb) Umweltpolitik . . . . .	184
α) Art. 175 Abs. 2 1. Sp.str. EGV . . . . .	185
β) Art. 175 Abs. 1 EGV . . . . .	186
ccc) Verkehrspolitik . . . . .	186
dd) Ergebnis . . . . .	187
b) Traditionelle Eigenmittel . . . . .	187
aa) Agrarabgaben . . . . .	187
bb) Zölle . . . . .	187

cc) Einschränkungen der Einnahmenautonomie .....	188
c) Mehrwertsteuer-Eigenmittel .....	189
d) Bruttosozialprodukt-Eigenmittel .....	190
e) Weiterleitung der Eigenmittel an die Gemeinschaft .....	190
f) Zusammenfassung .....	191
3. Ertragskompetenzen .....	191
a) Übertragungsakt .....	191
aa) Traditionelle Eigenmittel .....	192
aaa) Übertragung der Ertragshoheit im Zusammenhang mit der Übertragung der Regelungshoheit .....	192
bbb) Übertragung der Ertragshoheit durch die VO 130/66 und VO 1892/68 .....	193
ccc) Übertragung der Ertragshoheit durch die Eigenmittel- beschlüsse .....	194
α) Rechtsnatur der Eigenmittelbeschlüsse .....	195
β) Innerstaatliche Voraussetzungen .....	198
χ) Ergebnis .....	200
bb) Sonstige Agrarmarktabgaben .....	200
aaa) Sperrwirkung des Art. 269 EGV? .....	202
bbb) Übertragung der Ertragshoheit mit der Übertragung der Rechtsetzungskompetenz .....	203
cc) Umweltabgaben .....	206
dd) Mehrwertsteuer- und Bruttosozialprodukt-Eigenmittel .....	206
b) Inhaltliche Voraussetzungen der Ertragshoheit: Unmittelbare Zuweisung des Aufkommens einer bestimmten Abgabe .....	207
aa) Traditionelle Eigenmittel .....	207
bb) Mehrwertsteuer-Eigenmittel .....	209
cc) Bruttosozialprodukt-Eigenmittel .....	212
c) Exkurs: Auswirkungen auf die mitgliedstaatliche Ertragshoheit .	212
d) Zusammenfassung .....	214
4. Verwaltungskompetenzen .....	214
a) Kompetenzverteilung .....	214
b) Einschränkungen der Finanzautonomie .....	216
V. Konsequenzen für die Auslegung des Art. 269 EGV: Materieller und formeller Eigenmittelbegriff .....	218
1. Der Begriff der Eigenmittel des EG-Rechts .....	218
a) Abgrenzung zu den sonstigen Einnahmen .....	218
b) Eigenmittel im materiellen und formellen Sinn .....	219
2. Der Begriff der sonstigen Einnahmen i.S.d. Art. 269 Abs. 1 EGV ..	221
3. Sonderfall: Vorschüsse der Mitgliedstaaten .....	223
4. Zusammenfassung .....	224
VI. Bewertung des geltenden Eigenmittelsystems im Hinblick auf die Einräumung finanzwirtschaftlicher Autonomie .....	225
<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>231</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>235</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>255</b>