

EUROPÄISCHE HARMONISIERUNG VON BRUTTOINLANDSPRODUKT UND BRUTTONATIONALEINKOMMEN

Anforderungen an das Bruttonationaleinkommen
als Bemessungsgrundlage für die EU-Eigenmittel

Veronika Spies, Thomas Luh, Albert Braakmann

➤ **Schlüsselwörter:** Bruttonationaleinkommen – BNE-Vorbehalte – BNE-Eigenmittel – EU-Haushalt – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

ZUSAMMENFASSUNG

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) dient unter anderem als Bezugsgröße für das Defizit und den Schuldenstand des Staates. Das Bruttonationaleinkommen (BNE) ist die Bemessungsgrundlage für den mit Abstand größten Teil der Mittel, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union für die Finanzierung ihres Haushalts bereitstellen. Aufgrund der großen administrativen und fiskalischen Bedeutung von BIP und BNE sollen Maßnahmen auf europäischer Ebene verstärkt die Vollständigkeit, Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit dieser Daten der Mitgliedstaaten verbessern. Der Beitrag beschreibt und analysiert diese Arbeiten zur Harmonisierung sowie die Aktivitäten von Eurostat zur Überprüfung und Verbesserung der BNE-Angaben. Einen aktuellen Schwerpunkt der Harmonisierungsbestrebungen bilden Maßnahmen zur kohärenten Abbildung von Globalisierungseffekten.

➤ **Keywords:** gross national income – GNI reservations – GNI-based own resource – EU budget – national accounts

ABSTRACT

Gross domestic product (GDP), for example, is used as a reference value for general government deficit and debt. Gross national income (GNI) is the base that determines the contributions made by the Member States to the by far largest component of EU resources in order to finance the European Union budget. Due to the major significance of GDP and GNI for administrative and fiscal purposes, measures have been stepped up on the European level in order to improve the exhaustiveness, reliability and comparability of the Member States' data. This article describes and analyses the work done to harmonise GNI and GDP as well as the activities of Eurostat to verify and improve the GNI data.

Veronika Spies

ist Diplom Volkswirtin und leitet das Referat „Übrige Welt, Bruttonationaleinkommen“ des Statistischen Bundesamtes. Bereits 1989 arbeitete sie bei der Erstellung der ersten BNE(Bruttonationaleinkommen)-Methodenbeschreibung mit. Seither war sie in unterschiedlichen Bereichen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Erwerbstätigenrechnung tätig.

Thomas Luh

ist Diplom-Ökonom und leitet das Referat „Arbeitnehmerentgelt, Sozialbeiträge, Nettolöhne“ des Statistischen Bundesamtes. Er befasst sich mit Verteilungsfragen, wobei der Schwerpunkt auf dem Arbeitnehmerentgelt liegt. Bis 2017 war er Leiter des Referats „Arbeitnehmerentgelt, Bruttonationaleinkommen“ und Mitglied im BNE-Ausschuss. Von 2001 bis 2005 arbeitete er bei der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission.

Albert Braakmann

ist Diplom-Ökonom und leitet die Abteilung „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Preise“ des Statistischen Bundesamtes. Er befasst sich mit der administrativen Nutzung makroökonomischer Indikatoren sowie der Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; von 1991 bis 1994 arbeitete er im ersten BNE-Team von Eurostat und leitete anschließend bis 2003 das Referat „Harmonisierung der BNE-Berechnungen in der Europäischen Union“.

1

Einleitung

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das Bruttonationaleinkommen (BNE) stellen wichtige volkswirtschaftliche Kenngrößen zur Beurteilung der Wirtschafts- und Konjunkturlage dar. Sie werden – wie die übrigen Größen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) – in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nach den rechtsverbindlichen methodischen Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010¹ berechnet.

Vor allem die internationale Vergleichbarkeit hat schon früh dazu geführt, dass Kenngrößen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zunehmend auch für administrative Zwecke verwendet werden. So dient das Bruttonationaleinkommen beispielsweise als Bemessungsgrundlage, um den Großteil der Beiträge der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des EU-Haushalts festzulegen. Derzeit werden rund drei Viertel der EU-Eigenmittel über die BNE-Bemessungsgrundlage aufgebracht. Der Finanzierungssaldo und der Schuldenstand des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt sind die zentralen Kriterien für die europäische Haushaltsüberwachung. Des Weiteren dienen regionale BIP-Angaben als Grundlage für die Abgrenzung der Fördergebiete und damit für die Verteilung der finanziellen Zuwendungen aus dem EU-Strukturfonds. Infolge der Eurokrise ist zudem ein Indikatorensetz (Scoreboard) entwickelt worden, der frühzeitig das Entstehen makroökonomischer Ungleichgewichte anzeigen soll; viele dieser Scoreboardindikatoren verwenden das Bruttoinlandsprodukt als Bezugsgröße. Dieser Beitrag adressiert insbesondere die Verwendung des Bruttonationaleinkommens als Bemessungsgrundlage für die EU-Eigenmittel und zeigt auf, welche zusätzlichen Herausforderungen aufgrund dieses Verwendungszwecks an die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gestellt werden. So wurden beispielsweise zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Qualität und die Vergleichbarkeit der BNE-Berechnungen in den EU-Mitgliedstaaten sukzessive zu verbessern.

Der vorliegende Artikel umreißt zunächst den Rahmen für die Harmonisierung und die Überprüfung der BNE-

1 Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013.

Angaben und analysiert die Ebenen der BNE-Harmonisierung sowie die quantitativen Auswirkungen der Harmonisierungsmaßnahmen. Abschließend fokussiert er die aktuellen Maßnahmen zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens. Dabei kommt der konzeptgetreuen statistischen Erfassung von Globalisierungseffekten besondere Aufmerksamkeit zu.

2

Hintergrund

2.1 Finanzierung des EU-Haushalts

Für den Haushalt der Europäischen Union gilt: „Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“² (Artikel 311 Satz 2 AEUV). Der Rat erlässt, nach Anhörung des EU-Parlaments, einen Beschluss über das Eigenmittelsystem der EU, der erst nach Zustimmung der national zuständigen Institutionen in Kraft tritt. In dem derzeit gültigen Eigenmittelbeschluss 2014/335³ sind in Artikel 2 drei Eigenmittelarten bestimmt:

- › traditionelle Eigenmittel, wie Zölle und Agrarabschöpfungen
- › Mehrwertsteuereigenmittel
- › BNE-Eigenmittel

Das Bruttonationaleinkommen wird außerdem herangezogen, um die Obergrenze aller Eigenmittel festzulegen, die derzeit bei maximal 1,23 % des Bruttonationaleinkommens aller Mitgliedstaaten liegt. Dabei ist das Bruttonationaleinkommen definiert entsprechend dem ESVG 2010.

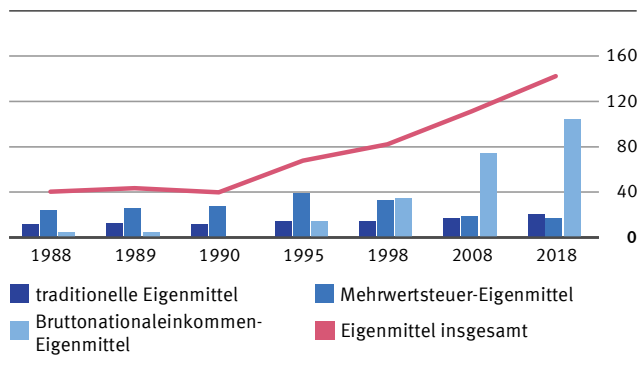
Eingeführt wurden die BNE-Eigenmittel (damals noch Bruttosozialprodukt-Eigenmittel genannt) bereits 1988 mit dem Eigenmittelbeschluss 88/736. Ein Grund dafür war, die Haushaltsbeiträge der Mitgliedstaaten an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu koppeln; bei den

2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Teil des 2007 in Lissabon unterzeichneten und am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon.

3 Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2014/335/EU, Euratom).

Mehrwertsteuereigenmitteln wird der Konsum fokussiert, während Investitionen und Ausfuhr weitgehend außen vor bleiben. Die Entwicklung der Eigenmittelarten im Zeitablauf zeigt [Grafik 1](#).

Grafik 1
Entwicklung der EU-Eigenmittel
Mrd. EUR



Quelle: European Commission. EU expenditure and revenue 2014 – 2020. (https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html) und Europäische Kommission. Haushaltsvademekum, Ausgabe 1999.

2020 - 0456

Deutlich wird die stark gestiegene Bedeutung der BNE-Eigenmittel im Zeitablauf: Während in den Anfangsjahren nur rund 10% der EU-Eigenmittel aus dieser Quelle stammten, stieg der Anteil 1998, zehn Jahre nach der Einführung, bereits auf gut 40%. 2008 wurden bereits zwei Drittel der Eigenmittel über die BNE-Bemessungsgrundlage von den Mitgliedstaaten aufgebracht. Mittlerweile hat sich der Anteil bei fast drei Viertel des gesamten EU-Eigenmittelaufkommens eingependelt. Gleichzeitig ist das gesamte Eigenmittelaufkommen heute mehr als dreieinhalb Mal so hoch wie 1988: Es ist von gut 40 Milliarden Euro 1988 auf geschätzt gut 145 Milliarden Euro im Jahr 2019 gestiegen. Die EU-Mitgliedstaaten brachten 2019 rund 105 Milliarden Euro über die BNE-Bemessungsgrundlage auf. Davon leistete Deutschland fast 24 Milliarden Euro⁴.

Ergänzend zum Beschluss über die Struktur und Höhe der Eigenmittel sind Ausführungsbestimmungen zum Eigenmittelsystem in zwei Verordnungen des Rates niedergelegt:

- › So enthält Artikel 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014 Vorschriften zur Kontrolle der EU-Eigenmittel. Für die BNE-Eigenmittel ist dort in Artikel 2

⁴ Quelle: Europäische Kommission (2020).

Absatz 5 festgelegt, dass die Kommission die übermittelten Aggregate jährlich prüft und dabei im Einzelfall auch Berechnungen und statistische Grundlagen einsehen kann. Nähere Bestimmungen zur inhaltlichen BNE-Kontrolle enthält darüber hinaus vor allem die BNE-Verordnung 2019/516, auf die später eingegangen wird.

- › Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014, die eher haushaltstechnische Details der Eigenmittelbereitstellung regelt, legt unter anderem fest, dass eine Überarbeitung des Bruttonationaleinkommens für frühere Jahre eine Anpassung der Beitragsleistungen zur Folge hat. Diese Anpassung ist aber auf vier Jahre nach Ende des Haushaltsjahres begrenzt, es sei denn, die Kommission oder der betroffene Mitgliedstaat haben bei bestimmten Punkten Vorbehalte angemeldet (Artikel 10 b, Absatz 4). Das Instrument des Vorbehalts ist in der Prüfungspraxis höchst relevant, wie noch im Verlauf des Beitrags verdeutlicht wird.

Da es sich bei den BNE-Eigenmitteln um Vorgänge des EU-Haushalts handelt, findet eine weitere Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof ex post statt. Die Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs haben dann Rückwirkungen auf die Prüfungen der Kommission. Besonders groß ist die Aufmerksamkeit im Fall eines Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs.

2.2 Harmonisierung von National-einkommen und Inlandsprodukt

Mit der Einführung der Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen (früher Bruttosozialprodukt) wurde 1988 die europaweite Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens als neue gemeinschaftliche Aufgabe rechtlich etabliert.⁵ Aktuell sind die Regeln für diese Harmonisierung in der Verordnung (EU) 2019/516 niedergelegt. Hier ist festgelegt, dass das Bruttonationaleinkommen und das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen nach den Definitionen des ESGV 2010 zu ermitteln sind (Artikel 1). Demnach leitet sich das Bruttonationaleinkommen wie folgt aus dem Bruttoinlandsprodukt ab:

⁵ Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates vom 13. Februar 1989 zur Harmonisierung der Erfassung des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen.

Bruttoinlandsprodukt

- + empfangene Primäreinkommen aus der übrigen Welt (das sind: Arbeitnehmereinkommen, Vermögenseinkommen und Subventionen)
- geleistete Primäreinkommen an die übrige Welt (Arbeitnehmer- und Vermögenseinkommen sowie Produktions- und Importabgaben)
- = **Bruttonationaleinkommen**

Das Bruttoinlandsprodukt ist dabei das Ergebnis der Produktionstätigkeit der gebietsansässigen Produzenten, das sich über drei Ansätze ermitteln lässt. Vereinfacht gesagt, knüpft der Produktionsansatz an die Wertschöpfung der inländischen Produzenten an, der Verwendungsansatz setzt bei den Ausgaben für Waren und Dienstleistungen der Konsumenten und Investoren an, und der Einkommensansatz erfasst die bei der Produktion entstandenen Einkommen (Dreiseitenrechnung).

Grundlage der europäischen Harmonisierung von Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen sind die Daten zu vorstehend genannten Aggregaten, die von allen Mitgliedstaaten jährlich zum 1. Oktober zu berechnen und an die Europäische Kommission (Eurostat) zu liefern sind. Außerdem ist ein ausführliches Verzeichnis der für die BNE-Rechnung verwendeten Quellen und Methoden zu erstellen und zu übermitteln, und zwar nach Vorgaben der Kommission. Änderungen der verwendeten Quellen und Methoden sind von den Mitgliedstaaten mit der Datenlieferung zu erläutern.

Gleichzeitig erhält die Kommission das Recht, die Quellen und Methoden zur BNE-Rechnung der Mitgliedstaaten zu prüfen (Artikel 5 der BNE-Verordnung). Dabei wird sie von der BNE-Expertengruppe unterstützt, in der unter Vorsitz von Eurostat nationale VGR-Experten aus allen EU-Mitgliedstaaten über Harmonisierungsfragen beraten. Zur besseren Beurteilung der BNE-Qualität und der Einhaltung der Vorgaben des ESVG 2010 kann die Kommission (Eurostat) außerdem Informationsdienstreisen in die Mitgliedstaaten vornehmen. Um den Prozess möglichst transparent zu gestalten, sollen an den Informationsreisen auch nationale VGR-Experten anderer Mitgliedstaaten teilnehmen. In der Praxis hat sich hieraus ein zweistufiges Prüfverfahren entwickelt: einerseits eine jährliche Prüfung nach Aktenlage und andererseits eine intensive mehrjährige Detailprüfung auf Basis der umfangreichen Beschreibungen der Methoden- und

Datenquellen, die auch vor Ort in den VGR-Abteilungen der nationalen Statistikämter verifiziert werden. Hierauf geht Kapitel 4 näher ein.

Das Ziel der Harmonisierung ist in Artikel 5 der BNE-Verordnung bestimmt: „BNE-Daten müssen zuverlässig, vollständig und vergleichbar sein.“ Hinweise auf eine mögliche Beschränkung der Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit ergeben sich häufig aus den Prüfungen vor Ort und auf der Grundlage der Methoden- und Quellenbeschreibungen. Aber auch Anfragen aus den Mitgliedstaaten können den Auftakt für Harmonisierungsvorschläge und -diskussionen bilden. Instrumente zur Durchsetzung von harmonisierten Lösungen sind zum einen Durchführungsrechtsakte, die die Kommission erlassen kann, um die Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der nationalen BNE-Daten zu verbessern. Ein möglicher anderer Weg besteht darin, die Empfehlungen der BNE-Expertengruppe als verbindlich zu erklären.

3

Ebenen der BNE-Harmonisierung

Ziel der europäischen Harmonisierung ist, die Vergleichbarkeit, die Zuverlässigkeit und die Vollständigkeit von BNE- und BIP-Daten der Mitgliedstaaten zu verbessern. Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen sind zunächst theoretische, auf Basis der Konzepte definierte Größen, die mit geeigneten Datenquellen und Methoden approximiert werden. Analytisch lassen sich die Harmonisierungsmaßnahmen auf die Verbesserung der Konzepte, der Datenquellen oder der Methoden zurückführen. Um auch die quantitativen Effekte der Harmonisierungsarbeiten zu präsentieren, werden nachfolgend ausgewählte Beispiele dargestellt. Diese verdeutlichen, inwieweit bestimmte Neuerungen zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens dazu beigetragen haben, die Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit hinsichtlich der Harmonisierungsziele zu verbessern.

3.1 Konzepte

Das ESVG 2010 weist gegenüber der Vorläuferversion ESVG 1995 zahlreiche konzeptionelle Änderungen auf. Die quantitativ mit Abstand bedeutendste Konzeptanpassung ist die Behandlung von Forschung und Entwicklung (FuE) als Investition. Die Auswirkung dieser konzeptionellen Änderung auf die Qualität des Bruttonationaleinkommens soll daher im Folgenden analysiert werden.

Über die Behandlung von Forschung und Entwicklung als Investition wurde bereits im Zusammenhang mit der Konzeption des ESVG 1995 beraten. Auf eine Aufnahme in das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wurde damals aber verzichtet, weil gravierende Probleme bei der statistischen Umsetzung die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit von Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen stark beeinträchtigt hätten. Forschung und Entwicklung wurde daher weiterhin als Hilfstätigkeit beziehungsweise als laufender Aufwand im Produktionsprozess der jeweiligen Periode betrachtet und, sofern sie erworben wurde, als Vorleistung gebucht. Forschung und Entwicklung hat für den wirtschaftlichen Wohlstand eine zunehmende Bedeutung. Zudem wuchs die Erkenntnis, dass Ausgaben für Forschung und Entwicklung ähnlich wie Investitionen in Sachanlagen dauerhaft Ertrag bringend im Produktionsprozess eingesetzt werden können. Dies führte zu weiteren intensiven Beratungen über die Behandlung von Forschung und Entwicklung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf internationaler Ebene (Braakmann, 2013, hier: Seite 524).

Die Erschließung neuer Datenquellen, die Verständigung auf eine zuverlässige und international vergleichbare Methode zur Erfassung insbesondere der selbsterstellten Forschung und Entwicklung, Überlegungen zur Nutzungsdauer von FuE-Leistungen und zur Abschreibung des FuE-Vermögensbestands haben die Möglichkeiten einer statistischen Umsetzung des neuen Konzepts erheblich verbessert. Begleitet wurde dieser Prozess unter anderem durch Eurostat-Arbeitsgruppen und den Aufbau von FuE-Satellitenkonten, mit denen die geänderte Buchung von FuE-Aktivitäten außerhalb des Kernsystems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erprobt werden konnte. Im Ergebnis werden Forschung und Entwicklung im ESVG 2010 als Investitions- und Vermögensgut behandelt. Mit dem „Benutzerhandbuch

zur Messung von Forschung und Entwicklung im Rahmen des ESVG 2010“ stehen den EU-Mitgliedstaaten detaillierte Informationen zur Umsetzung dieser Konzeptanpassung zur Verfügung. Damit ist eine zuverlässige und vergleichbare Behandlung der Forschung und Entwicklung gewährleistet.

Im ESVG 2010 ist die Behandlung von Forschung und Entwicklung in den Abschnitten 3.82, 3.83, 3.89 und 3.127 geregelt. Ziffer 3.82 definiert Forschung und Entwicklung, Ziffer 3.83 beschreibt, wie ihre Dienstleistungsproduktion gemessen wird. Die beiden anderen Abschnitte legen fest, dass Ausgaben für Forschung und Entwicklung als Investitionen zu behandeln sind.

Die Klassifizierung von Forschungs- und Entwicklungsleistungen als Investition betrifft sowohl selbst erstellte als auch erworbene Forschung und Entwicklung und bezieht sich auf Unternehmen, den Staat und auf Private Organisationen ohne Erwerbszweck. Die Buchung als Investition bewirkt, dass wichtige gesamtwirtschaftliche Größen, insbesondere das Bruttoinlandsprodukt und das Bruttonationaleinkommen, höher sind als nach den Konzepten des ESVG 1995.¹⁶

Im Rahmen der Generalrevision 2014 haben die Mitgliedstaaten der EU die Konzeptänderung bei Forschung und Entwicklung umgesetzt. Mit Ausnahme von vier Ländern war die Buchung von Forschung und Entwicklung die quantitativ bedeutendste Konzeptänderung.¹⁷ Bei einigen westeuropäischen und insbesondere bei den skandinavischen Mitgliedstaaten entfielen über vier Fünftel des Volumens der konzeptionellen Änderungen auf die Buchung von Forschung und Entwicklung als Investition. In Deutschland lag der Anteil der Änderungen aufgrund der Neukonzeption bei Forschung und Entwicklung an der Summe aller konzeptbedingten Korrekturen im Zeitraum von 2010 bis 2013 zwischen 87 und 88%. Durch die geänderte Buchung von Forschung und Entwicklung war das deutsche Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2010 rechnerisch um 2,3%, 2011 und 2012 um jeweils 2,4% und 2013 um 2,5% höher als bei Anwen-

6 Für eine ausführliche Darstellung der methodisch-konzeptionellen Grundlagen, der verwendeten Quellen und der Berechnung der Investitionen in Forschung und Entwicklung siehe Adler und andere (2014).

7 In einzelnen Ländern war die geänderte Wertgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter, die Revision der Sektorabgrenzung oder die Buchung militärischer Waffensysteme als Investition der quantitativ bedeutsamste Konzeptunterschied zwischen dem ESVG 2010 und dem ESVG 1995.

derung des vorherigen Konzepts (Adler und andere, 2014, hier: Seite 717).

Welche quantitativen Auswirkungen die Summe aller konzeptionellen Unterschiede zwischen dem ESVG 2010 und dem ESVG 1995 auf das Bruttonationaleinkommen der Jahre 2010 bis 2012 hatte, zeigt [Tabelle 1](#).

Tabelle 1

Quantitative Auswirkungen aller konzeptionellen Unterschiede zwischen dem ESVG 2010 und dem ESVG 1995 auf das Bruttonationaleinkommen

	2010	2011	2012
	% des Bruttonationaleinkommens gemäß ESVG 1995 zum Stand vom September 2013		
Belgien	2,6	2,7	2,8
Bulgarien	0,5	0,5	0,6
Dänemark	2,8	2,7	2,7
Deutschland	2,6	2,6	2,7
Estland	1,6	1,6	1,7
Finnland	4,3	4,0	3,8
Frankreich	2,5	2,5	2,5
Griechenland	1,3	1,4	1,4
Italien	1,7	1,7	1,8
Irland	4,8	5,6	5,6
Kroatien	0,6	0,6	0,5
Lettland	0,8	0,9	0,8
Litauen	1,0	0,6	0,6
Luxemburg	0,0	0,3	0,2
Malta	0,8	0,8	0,7
Niederlande	2,1	1,9	2,0
Österreich	4,3	4,5	4,4
Polen	1,2	1,1	1,2
Portugal	2,6	2,5	2,5
Rumänien	0,7	0,5	0,6
Schweden	4,1	4,0	4,1
Slowakei	1,9	1,6	1,6
Slowenien	2,2	2,1	2,2
Spanien	1,5	1,6	1,6
Tschechien	3,4	3,5	4,0
Ungarn	1,8	1,7	1,6
Vereinigtes Königreich	2,0	2,0	2,1
Zypern	1,3	1,3	1,2

Quelle: Summary Quality Report on revisions of GNI data, Eurostat 2014. circabc.europa.eu

Die Behandlung der Forschung und Entwicklung als Investitionen hat die Vergleichbarkeit der nationalen Bruttoinlandsprodukte und Bruttonationaleinkommen, im Sinne der Vermögensabgrenzung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, verbessert. Bei den Berechnungen für lange zurückliegende Jahre ist dies möglicher-

weise zu Lasten der Zuverlässigkeit gegangen. Solche grundlegenden Konzeptänderungen erfolgen etwa alle fünfzehn Jahre auf internationaler Ebene durch die Überarbeitung des weltweiten System of National Accounts, aus dem sich das ESVG ableitet.

3.2 Berechnungsmethoden

Als Beispiel für die Änderung der Berechnungsmethode sei die Einbeziehung illegaler Aktivitäten in das Bruttoinlandsprodukt und das Bruttonationaleinkommen genannt. Dies war ein länderübergreifender Vorbehaltspunkt, den alle Mitgliedstaaten im Rahmen der Generalrevision 2014 umzusetzen hatten, und zwar einheitlich nach vorher vereinbarten Methoden. Die methodischen Vorgaben sowie die Übereinkunft darüber, welche illegalen Aktivitäten in der EU als quantitativ relevant angesehen werden, erfolgten zunächst in einer Task Force und wurden später im BNE-Ausschuss fortgeführt. Obwohl illegale Aktivitäten bereits grundsätzlich nach den Vorgaben des ESVG 1995 in die BNE-Berechnungen einbezogen werden sollten, war dies lange ein strittiger Punkt. Auch Deutschland hat gegen die Umsetzung dieser Vorgabe argumentiert, da die Qualität von Datenquellen zu solchen Untergrundtätigkeiten schwer zu beurteilen ist. Naturgemäß gibt es keine amtlichen Statistiken über Tätigkeiten, die strafrechtlich verfolgt und illegal ausgeübt werden. Aber wirtschaftlich betrachtet entstehen auch durch illegal ausgeübte Tätigkeiten Einkommen, sodass es aus Vollständigkeits- und Vergleichbarkeitsgesichtspunkten durchaus gerechtfertigt scheint, solche Tätigkeiten einheitlich zu erfassen. So gibt es beispielsweise Aktivitäten, die in manchen Ländern ausgeübt werden, obwohl sie illegal sind, während sie in anderen Ländern legal sind. Das gilt zum Beispiel für die Prostitution¹⁸ in Deutschland, oder den Handel mit gewissen Drogenarten in anderen Ländern. In Deutschland können Prostituierte einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Diese sind dann auch statistisch entsprechend erfasst und gehen in die BIP-Rechnung ein. Da aus Scham oder sonstigen Gründen trotz der Legalität nicht alle Aktivitäten in den statistischen Ausgangsdaten abgebildet sind, werden bereits seit langem in den deutschen Volks-

8 Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I Seite 3983), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2372) geändert worden ist.

wirtschaftlichen Gesamtrechnungen in diesem Bereich beträchtliche Vollständigkeitszuschläge vorgenommen. Dies ist auch einer der Gründe, warum der Anteil der illegalen Aktivitäten am deutschen Bruttonationaleinkommen verglichen mit dem anderer EU-Mitgliedstaaten sehr gering ist. Die Vollständigkeitszuschläge für Prostitutionstätigkeiten sind hierin nicht enthalten, da diese Tätigkeiten in Deutschland nicht illegal sind. In der EU ist das Bruttonationaleinkommen durch die Einbeziehung dieser illegalen Aktivitäten im Durchschnitt um fast einen halben Prozentpunkt gestiegen. Der Unterschied zwischen dem Land mit dem höchsten und dem mit dem geringsten Beitrag der illegalen Aktivitäten zum Bruttonationaleinkommen beträgt rund 1,2 Prozentpunkte.

Dieses Beispiel verdeutlicht somit einerseits anschaulich, dass die Berücksichtigung illegaler Aktivitäten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Vollständigkeit und die Vergleichbarkeit der Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten verbessern konnte. Andererseits ist fraglich, ob dies nicht zu Lasten der Zuverlässigkeit erfolgt ist. Obwohl die Mitgliedstaaten entsprechend der Vorgaben Eurostats und der BNE-Expertengruppe vereinheitlichte Methoden anwenden, sind an einigen Stellen der Schätzmodelle die Unsicherheiten aufgrund einer unvollständigen Datenlage größer als bei legalen Wirtschaftsaktivitäten.

3.3 Datenquellen

Ein anderer BNE-Vorbehalt betraf die Datenquellen für die Berechnung der Wohnungsvermietung in Deutschland. Aufgrund der weit zurückliegenden Datenbasis wurde gefordert, die bisherige Berechnung auf eine aktuellere Datenbasis umzustellen. Mit der Einbeziehung der Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 2011 konnte dies bei der VGR-Generalrevision 2014 für den geforderten Zeitraum realisiert werden. Zudem erfolgten konzeptionelle Anpassungen, die auf Erkenntnissen der GWZ 2011 beruhten. Zuvor basierten die Berechnungen auf den fortgeschriebenen Wohnflächen der GWZ 1987 im früheren Bundesgebiet sowie der Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1995 in den neuen Bundesländern.

Wie bisher basiert die Berechnung des Produktionswerts der Wohnungsvermietung auch weiterhin auf der

Schichtenmethode entsprechend der EU-Verordnung Nr. 1722/2005. Für eigengenutzte Wohnungen werden Vergleichsmieten von vermieteten Wohnungen – differenziert für verschiedene Schichten – zugrunde gelegt. Ausgangswerte der Berechnungen sind Mengenangaben (Quadratmeter bewohnte Wohnfläche) für vermietete und eigengenutzte Wohnungen, geschichtet nach den die Miethöhe bestimmenden Merkmalen (Mengengerüst). Mit den dazugehörigen Preisen je Quadratmeter bewertet ergibt sich dann der Gesamtwert der Nettokaltmiete.

Die Neuberechnung der Wohnungsvermietung hatte unmittelbare Auswirkungen auf Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen. Sie führte in den für Eigenmittelzwecke noch offenen Jahren – beginnend mit dem Jahr 2002 – zu einer merklichen Korrektur nach oben. Ursachen hierfür sind die größere Wohnfläche, der geringere Leerstand und zum kleineren Teil der Wegfall des Schätzwerts für gewerblich genutzte Räume in Wohnungen. Zu den Änderungen beigetragen hat zudem die Überarbeitung der Schichtenmethode, die aber tendenziell eine geringere entgegengesetzte Revision auslöste.

↘ Tabelle 2

Tabelle 2

Effekt der Neuberechnung der Wohnungsvermietung zur VGR-Revision 2014 auf das Bruttonationaleinkommen

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
+ 0,4%	+ 0,3%	+ 0,4%	+ 0,4%	+ 0,5%	+ 0,4%	+ 0,4%	+ 0,3%

Die Aktualisierung der Datenbasis zur Berechnung der Wohnungsvermietung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hat zur Harmonisierung des deutschen Bruttonationaleinkommens, insbesondere zur Verbesserung der Zuverlässigkeit und der Vergleichbarkeit beigetragen.

3.4 Analyse zu den Harmonisierungsansätzen

Ziel der europäischen Harmonisierung sind **zuverlässige**, **vollständige** und **vergleichbare** BNE- und BIP-Daten für alle Mitgliedstaaten. Um diesem Ziel näher zu kommen, sind Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen möglich. Je nachdem, ob die Harmonisierung an den **Konzepten**, den **Methoden** oder den **Datenquellen** ansetzt, sind unterschiedliche Wirkungen auf die Ziele zu erwarten.

↳ **Übersicht 1** zeigt aus analytischer Perspektive, wie europäische Maßnahmen auf den Ebenen Konzepte, Methoden und Datenquellen genutzt werden können, um Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit des Bruttonationaleinkommens zu verbessern.

Die Übersicht verdeutlicht, dass je nach Priorität und Dringlichkeit unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte für die Harmonisierung angegangen werden können. Sie zeigt auch, dass manche Maßnahmen zur Erreichung eines Ziels im Konflikt mit anderen Zielen stehen können, wie Verbesserung der Vollständigkeit und die der Zuverlässigkeit.

Neben den quantitativen Auswirkungen der Konzeptanpassungen, die bereits in Tabelle 1 im Abschnitt 3.1 dargestellt sind, wird in [↳ Tabelle 3](#) der Effekt der übrigen Maßnahmen zur Harmonisierung von Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen quantifiziert. Da größere Änderungen üblicherweise in Generalrevisionen umgesetzt werden, um Brüche in der Zeitreihe zu vermeiden, beziehen sich die Quantifizierungen auf Maßnahmen, die aus dem Prüfzyklus 2006 bis 2013 resultieren und im Zuge der Generalrevision 2014 eingearbeitet wurden. Bei der Übermittlung der Ergebnisse waren die BNE-Änderungen zu kommentieren und nach Revisionsgründen zu quantifizieren. Die Änderungen gehen dabei vor allem auf die Bearbeitung von Vor-

behalten sowie Methoden- und Quellenänderungen zurück. Wie aus Tabelle 3 für das Jahr 2010 ersichtlich, betragen die vorbehaltbedingten Änderungen je nach Mitgliedstaat zwischen $-0,4$ und $+5,0\%$ des jeweiligen Bruttonationaleinkommens. Für Deutschland fiel der Änderungsbedarf mit $+0,2\%$ vergleichsweise moderat aus. Bei den zwölf Mitgliedstaaten, die bereits seit 1989 geprüft werden, lagen die BNE-Änderungen aufgrund von Vorbehalten in den meisten Fällen unter 1% . Bei den zwölf Mitgliedstaaten der sogenannten Osterweiterung, die erstmals in diesem Zyklus geprüft wurden, ist das Bild uneinheitlich. Hier ergaben sich, wie zu erwarten, einerseits größere vorbehaltbedingte BNE-Änderungen, andererseits gibt es auch Länder mit recht geringen BNE-Anpassungen. Letzteres dürfte insbesondere auf Heranführungsmaßnahmen zurückzuführen sein, sodass diese Länder zum Beitritt ihre BNE-Berechnungen bereits an den EU-Standard anpassen konnten. Ein weiterer Grund könnte sein, dass in einigen Ländern jährliche Generalrevisionen stattfinden, sodass BNE-Änderungen aufgrund von Vorbehalten sich bereits in früheren Datenlieferungen niedergeschlagen haben. Die Tabelle verdeutlicht außerdem, dass die Harmonisierung nicht nur durch Vorbehalte erfolgt, sondern die Diskussionen in der BNE-Expertengruppe darüber hinaus zu weiteren Methoden- und Quellenänderungen führen, deren quantitative Auswirkungen teilweise größer sind.

Übersicht 1

Harmonisierungspotenziale nach Ebenen und Zielen

Qualitätskriterien	Vergleichbarkeit	Zuverlässigkeit	Vollständigkeit
Harmonisierungsmaßnahmen			
Konzepte	Klare und verbindliche Konzepte, die zeitlich abgestimmt implementiert werden (wie Verordnung (EU) Nr. 549/2013 zum ESVG 2010).	Konzepte, die statistisch umsetzbar sind und Spielräume für Interpretationen vermeiden.	Klare Definition der BIP-Produktionsgrenze und der Grenzbereiche sowie deren Anpassung an statistische oder realwirtschaftliche Änderungen.
Methoden	Entwicklung und Dokumentation von „Best-Practice-Methoden“ durch sachkundige Arbeitsgruppen und deren abgestimmte Anwendung.	Testen der Methoden vor Einführung, auch im Hinblick auf unterschiedliche nationale Gegebenheiten.	Entwicklung und Dokumentation von „Best-Practice-Methoden“ zur Einbeziehung von Untererfassungen wegen Abschneidegrenzen, Schattenwirtschaft, illegaler Aktivitäten.
Datenquellen	Schaffung vereinheitlichter Datengrundlagen (zum Beispiel Verordnung zur Europäischen Unternehmensstatistik).	Ausrichtung der Statistikgrundlagen an die Bedürfnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.	Zugriff auf interne Verwaltungsdaten fördern; die begrenzten Datenquellen durch die Entwicklung gemeinsamer Schätzmodelle ergänzen.

Für das Jahr 2010 bewegten sie sich zwischen –6,7 und +7,6 %.

Tabelle 3
Quantitative Auswirkungen der BNE-Harmonisierung

	Änderung des Bruttonationaleinkommens 2010 aufgrund von Harmonisierungsarbeiten im Zuge der Generalrevision 2014		
	Harmonisierungsarbeiten insgesamt	davon	
		Bearbeitung von Vorbehalten	Methoden- und Quellenänderung
	%		
Belgien	+ 0,1	+ 0,5	– 0,4
Bulgarien	+ 2,6	+ 2,3	+ 0,3
Dänemark	– 0,4	– 0,4	–
Deutschland	+ 0,6	+ 0,2	+ 0,4
Estland	– 0,2	+ 0,0	– 0,2
Finnland	+ 0,3	– 0,1	+ 0,4
Frankreich	+ 0,8	+ 0,2	+ 0,6
Griechenland	+ 1,3	–	–
Italien	+ 2,0	+ 0,8	+ 1,2
Irland	– 0,4	+ 0,7	– 1,1
Kroatien	+ 0,7	–	+ 0,7
Lettland	– 1,7	+ 5,0	– 6,7
Litauen	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,1
Luxemburg	+ 0,2	+ 0,2	+ 0,0
Malta	+ 4,1	+ 2,2	+ 1,9
Niederlande	+ 8,1	+ 0,7	+ 7,4
Österreich	– 0,5	+ 1,1	– 1,6
Polen	+ 0,4	+ 0,9	– 0,5
Portugal	+ 1,5	+ 0,4	+ 1,1
Rumänien	+ 1,6	+ 1,6	+ 0,0
Schweden	+ 2,0	+ 0,8	+ 1,2
Slowakei	+ 0,2	+ 0,0	+ 0,2
Slowenien	+ 0,5	+ 0,4	+ 0,1
Spanien	+ 1,8	+ 0,9	+ 0,9
Tschechien	+ 1,0	+ 0,9	+ 0,1
Ungarn	– 0,2	– 0,1	– 0,1
Vereinigtes Königreich	+ 3,3	+ 2,6	+ 0,7
Zypern	+ 7,6	+ 0,0	+ 7,6

Quelle: Summary Quality Report on revisions of GNI data, Eurostat 2014. circabc.europa.eu
Ohne konzeptbedingte Änderungen. Stand: September 2014.
– Position nicht separat nachgewiesen.

Die Erwartung, dass die quantitativen Auswirkungen von BNE-Vorbehalten im Lauf der Zeit abnehmen, ist alles andere als zwingend, wie die quantitativen Effekte der Rubrik Methoden- und Quellenänderungen auch bei langjährigen Mitgliedstaaten zeigen. Zum einen werden in jedem Prüfzyklus bestimmte ausgewählte Punkte fokussiert. Zum anderen erfordert die Einführung

neuer Konzepte, wie die Erfassung von FuE-Leistungen als Investition oder die Einbeziehung der Drogenwirtschaft, neue Harmonisierungsarbeiten. Daneben ziehen veränderte realwirtschaftliche Entwicklungen, wie Digitalisierung und Globalisierung, zusätzliche Harmonisierungsarbeiten nach sich. Aber auch Veränderungen der jeweiligen statistischen Gegebenheiten, wie zum Beispiel neue Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer oder geänderte Basisstatistiken, können Anlass für zusätzliche Harmonisierungsmaßnahmen sein.

4

Aktuelle Harmonisierungsarbeiten

4.1 BNE-Prüfzyklus 2016 bis 2019

Der jüngste Prüfzyklus mit Kontrollen vor Ort erstreckte sich über die Jahre 2016 bis 2019 und betraf die Detailprüfung von BIP- und BNE-Angaben ab 2010 der EU-Mitgliedstaaten. Abgeschlossen wurde der Prüfzyklus im April 2020 mit dem Einlegen von spezifischen und/oder länderübergreifenden Vorbehalten durch die Europäische Kommission. Damit dauerte der jüngste Prüfzyklus nur vier Jahre, während der vorherige Zyklus noch sieben Jahre umfasste. Ein wichtiger Grund für diese Verkürzung dürfte die deutliche Kritik des Europäischen Rechnungshofs an der Wirksamkeit der BNE-Prüfungen gewesen sein, aber auch die politischen Konsequenzen des vorherigen, sehr langen Prüfzyklus 2006 bis 2013¹⁹ (siehe den Exkurs am Ende von Abschnitt 4.2).

In seinem Sonderbericht zur Wirksamkeit der BNE-Prüfungen übte der Europäische Rechnungshof zum Teil deutliche Kritik am Verfahren und der Vorgehensweise Eurostats. Im Ergebnis empfiehlt er insbesondere, dass die Kommission künftig ein stärker strukturiertes, formalisiertes Planungs- und Priorisierungsverfahren durchführt, die Dauer des Überprüfungszyklus verringert sowie die Verwendung allgemeiner Vorbehalte begrenzt (Europäischer Rechnungshof, 2013).

¹⁹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Beitritt von zehn (2004) und zwei (2007) Mitgliedstaaten nicht nur zusätzlichen Prüfaufwand verursacht hat, sondern auch Heranführungsmaßnahmen erforderlich machte.

Ausgangspunkt des Prüfzyklus 2016 bis 2019 war der Abschluss der europaweiten Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bis Sommer 2014 und die damit einhergehende Pflicht, anschließend eine aktuelle und detaillierte Methoden- und Quellenbeschreibung zu erstellen. Solche VGR-Generalrevisionen finden etwa alle fünf Jahre statt, um einerseits aktualisierte Konzepte, Definitionen und Klassifikationen zu implementieren¹⁰, und andererseits, um verbesserte Methoden und Datenquellen einzuführen. Die Methoden- und Quellenbeschreibungen sind dabei von den Mitgliedstaaten in einer von der Kommission vorgegebenen Struktur zu verfassen, und zwar innerhalb etwa eines Jahres. Diese sogenannten BNE-Methodenbeschreibungen¹¹ sind das Hauptinstrument, mit dem Eurostat in die Lage versetzt wird, die Vergleichbarkeit, die Verlässlichkeit und die Vollständigkeit der BNE-Daten der Mitgliedstaaten zu bewerten.

Das systematische Vorgehen bei der Prüfung wird über einen umfangreichen Fragebogen sichergestellt. Die Antworten zu den Fragen sollen aus der Methodenbeschreibung hervorgehen. Sie geben damit auch einen Einblick in die Risiken einzelner Rechenbereiche in den Mitgliedstaaten. Nicht abschließend beantwortete Fragen können schließlich noch in einem zusätzlichen schriftlichen Verfahren oder im Zuge von Informationsreisen vor Ort in den Mitgliedstaaten geklärt werden. Alle Mitgliedstaaten werden in jedem Prüfzyklus mindestens einmal besucht. Darüber hinaus richtet sich die Anzahl solcher Besuche nach der Zahl und der quantitativen Bedeutung der offen gebliebenen Fragen und damit dem erwarteten Risiko für die Zuverlässigkeit des Bruttonationaleinkommens des jeweiligen Mitgliedstaates. Je nach Risikoeinschätzung werden in den Mitgliedstaaten eine oder mehrere Vorort-Prüfungen durchgeführt. Auch die Anzahl der Bereiche, in denen direkte Verifizierungen¹² vorgenommen werden, richtet sich nach der Risikoeinschätzung für jeden einzelnen Mitgliedstaat.

Wie bereits in früheren Prüfzyklen wurden auch diesmal wieder ausgewählte Sachverhalte im Quervergleich aller

Mitgliedstaaten detailliert untersucht und die länder-spezifischen Vorgehensweisen analysiert. Anders als in den bisherigen Prüfzyklen wurden die Verifizierungen über den gesamten Prüfzyklus hinweg vorgenommen. Nachfragen sowie das Aufstellen von Aktionspunkten¹³ erfolgten nicht nur im Anschluss an Informationsreisen, sondern mehr oder weniger kontinuierlich während des gesamten Zyklus.

4.2 Die BNE-Vorbehalte 2020

Mit Schreiben vom 16. April 2020 teilte die Europäische Kommission (Generaldirektion Haushalt) den EU-Mitgliedstaaten die förmlichen Vorbehalte zur BNE-Berechnung mit sowie die Fristen, innerhalb derer diese zu bearbeiten sind. Hierbei wird zwischen spezifischen und länderübergreifenden Vorbehalten unterschieden. Bei den spezifischen Vorbehalten geht es darum, aufgedeckte Schwachstellen an den BNE-Berechnungen einzelner Mitgliedstaaten nachzubessern. Die länderübergreifenden Vorbehalte betreffen alle Mitgliedstaaten. Hierbei müssen die Mitgliedstaaten entweder die regelkonforme Berechnung in ihrem Land nachweisen, oder – sofern dies nicht der Fall ist – entsprechende Überarbeitungen ihrer Berechnungen vornehmen. Sollte eine fristgerechte Bearbeitung des Vorbehalts nicht erfolgen, kann die Kommission Verzugszinsen verhängen (Artikel 12 der EU-Verordnung Nr. 609/2014).

Gegen die deutschen BNE-Angaben wurden nur länderübergreifende Vorbehaltspunkte von der EU-Kommission eingelegt. Diese betreffen die Bereiche

- › Globalisierung,
- › Karussellgeschäfte (Missing trader VAT fraud),
- › Margen beim Handel finanzieller Anlagen,
- › reinvestierte Gewinne aus ausländischen Direktinvestitionen,
- › Buchung von Tagessätzen bei Geschäftsreisen.

10 In der Generalrevision 2014 war dies das ESVG 2010.

11 Die deutsche Methodenbeschreibung ist in wesentlichen Teilen auch veröffentlicht, und zwar in der Fachserie 18 Reihe S.30, 2016.

12 Bei einer direkten Verifizierung wird der Rechenweg ausgehend von der Ausgangsdatenquelle bis hin zum Endergebnis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für einen ausgewählten Rechenbereich verfolgt und geprüft.

13 Hierbei handelt es sich um festgestellte oder vermutete Unzulänglichkeiten, zu denen die Mitgliedstaaten entweder Nachbesserungen vornehmen oder den Nachweis erbringen müssen, dass die Vermutung unberechtigt ist oder keinen signifikanten Einfluss auf das Bruttonationaleinkommen des Mitgliedstaates hat. Erfolgt keine zufriedenstellende Bearbeitung der Aktionspunkte, so resultieren daraus spätestens am Ende eines jeden Prüfzyklus länderspezifische Vorbehalte.

Besonders arbeits- und ressourcenintensiv wird sich wahrscheinlich der Vorbehalt zur Globalisierung gestalten, sodass der nächste Abschnitt hierauf näher eingeht.

↳ Exkurs: Das Risiko langer Prüfzyklen

Werden die BNE-Ergebnisse aufgrund von Vorbehalten für einen langen Zeitraum offen gehalten, stehen nach deren Bearbeitung und Berücksichtigung in den BNE-Ergebnissen Nachberechnungen der Eigenmittel für all diese Jahre an.¹⁴ Daraus können unter Umständen massive Nachzahlungen für einzelne Mitgliedstaaten resultieren. Das war der Fall nach der Generalrevision 2014. Diese Revision wurde in allen Mitgliedstaaten durchgeführt, um die Regeln des ESVG 2010 in die VGR-Berechnungen einzuführen. Darüber hinaus resultierten aus den Arbeiten an den Vorbehaltsthemen weitere Ergebniskorrekturen. Zudem hatten zwei Mitgliedstaaten noch offene Vorbehalte aus dem vorangegangenen Prüfzyklus, die ebenfalls im Zuge der Generalrevision 2014 bearbeitet wurden. Letztere reichten zurück bis in das Jahr 1995 (European Commission, 2014).

Das Vereinigte Königreich, aber auch die Niederlande und Italien sowie Griechenland und Zypern waren 2014 stark von Eigenmittelnachzahlungen betroffen (Freistaat Bayern, 2014, hier: Seite 24). Der damalige britische Premierminister David Cameron hielt die hohe Nachzahlung für ungerechtfertigt und weigerte sich zunächst, diese zu zahlen (The Guardian, 2014; BBC News, 2013). Auch eine Verständigung auf eine Ratenzahlung konnte die aufgeheizten Gemüter im Vereinigten Königreich nicht vollständig versöhnen. Die politische Bedeutung dieses Sachverhalts ist offensichtlich. Die Debatten über das EU-Haushaltsvolumen, dessen Finanzierung sowie den angemessenen Beitrag Großbritanniens flammten auf. EU-Kritiker im Vereinigten Königreich nutzten dies in ihrer Argumentation und fanden damit vermehrt Anhänger (Begg, 2016).

¹⁴ Diese Nachberechnungen haben keinen Einfluss auf die insgesamt an die EU abzuführenden Eigenmittel, sondern nur auf die Beitragsanteile, die von den Mitgliedstaaten jeweils aufzubringen sind. Selbst für Länder, die in einzelnen Jahren keine Änderung ihrer BNE-Daten haben, ändert sich der abzuführende Beitrag aufgrund von Datenänderungen anderer Mitgliedstaaten.

4.3 Verbesserte Erfassung von Globalisierungseffekten

Besonders intensiv ist seit der zweiten Hälfte des letzten Prüfzyklus das Thema Globalisierung verfolgt worden. Im Juni 2016 hatte das irische Statistikamt seine VGR-Ergebnisse für das Jahr 2015 aufgrund von Globalisierungsvorgängen massiv revidiert. Danach war unmissverständlich klar, wie wichtig es bei diesen Vorgängen ist, dass alle Mitgliedstaaten eine einheitliche und konsistente Buchung solcher Transaktionen vornehmen. Um die Datenlage und die Berücksichtigung der Transaktionen großer multinationaler Unternehmensgruppen (Multinational Enterprise Groups – MNEs) in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen länderübergreifend zu analysieren, wurden als ein Aktionspunkt in allen Mitgliedstaaten die sogenannten MNE-Pilotstudien durchgeführt. Europaweit wurden zunächst 25 MNEs ausgewählt. Bei der Auswahl ist darauf geachtet worden, dass möglichst viele Mitgliedstaaten mit mindestens einem MNE vertreten waren. Gleichzeitig sollte aber auch kein Mitgliedstaat mit zu vielen MNE-Analysen belastet werden. Federführend wurden die länderübergreifenden Untersuchungen stets von dem Land durchgeführt, in dem die Unternehmensgruppe im Hauptsitz ansässig ist (lead country). Allen Mitgliedstaaten, in denen Einheiten der jeweiligen Unternehmensgruppe ansässig sind, kam die Aufgabe zu, dem lead country sowohl Daten als auch Hintergrundinformationen zu den Einheiten zur Verfügung zu stellen, damit die wirtschaftlichen Aktivitäten in allen beteiligten Ländern kohärent gebucht werden können.

Deutschland war mit drei MNEs als lead country involviert. Zusätzlich hatten alle verbleibenden 22 MNEs Einheiten in Deutschland, sodass für alle diese MNEs Daten und Informationen an die übrigen Mitgliedstaaten bereitzustellen waren. Dies erforderte großen Arbeitsaufwand, weil nicht zuletzt die Infrastruktur für eine solche Arbeitsweise zu dem Zeitpunkt in Deutschland noch nicht vorlag. Zudem gab es rechtliche Hindernisse, sodass für den erforderlichen Einzeldatenaustausch zunächst eine Rechtsgrundlage geschaffen werden musste. Trotz der Kürze der Zeit und der schwierigen Rahmenbedingungen war es möglich, die Arbeiten durchzuführen. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass viele globalisierungsrelevante Fragestellungen mit den verfügbaren Daten noch nicht vollständig zu klären sind.

Somit bleiben die Bemühungen im Hinblick auf die kohärente Abbildung von Globalisierungsvorgängen ein Thema, das auch in Zukunft weiterhin zu verfolgen ist.

Insofern hat Eurostat am Ende des Prüfzyklus 2016 bis 2019 einen länderübergreifenden Globalisierungsvorbehalt verhängt, für dessen Bearbeitung die konsistente Abbildung der Transaktionen weiterer MNEs zu prüfen ist. Eurostat hat bei der Formulierung des Vorbehalts und den Erläuterungen im Nachgang unmissverständlich klargemacht, dass dieses Thema auch mit den Untersuchungen weiterer MNEs im Rahmen der Bearbeitung des Vorbehalts noch nicht abgeschlossen sein wird. Die Analyse bedeutender MNEs wird als eine permanente Aufgabe gesehen, um die Kohärenz und Vergleichbarkeit der Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten dauerhaft zu verbessern.

Mit dem Start der MNE-Pilotstudien hat das Statistische Bundesamt die Notwendigkeit einer verbesserten Analyse der Transaktionen großer MNEs erkannt und mit der finanziellen Unterstützung der EU-Kommission ein Projekt gestartet. Projektziel ist, die Einrichtung einer spezialisierten Organisationseinheit (Large Cases Unit – LCU) zu prüfen, die die konsistente statistische Abbildung der wirtschaftlichen Vorgänge großer MNEs sicherstellen soll. Im mittlerweile dritten Projektjahr herrscht weitgehendes Einvernehmen darüber, eine LCU in Deutschland aufzubauen. Erste Schritte sind bereits eingeleitet und erstes Personal ist akquiriert. Die notwendigen Untersuchungen zur Bearbeitung des Globalisierungsvorbehalts soll maßgeblich diese neue Organisationseinheit durchführen. Ob und wie gut dies gelingt, wird unter anderem davon abhängen, inwieweit weiteres Personal mit den nötigen Fachkenntnissen für die LCU finanziert und gewonnen werden kann.

5

Fazit

Mit der Verwendung des Bruttonationaleinkommens als Bemessungsgrundlage zur Finanzierung des EU-Haushalts rückt verstärkt das absolute Niveau des Bruttonationaleinkommens ins Blickfeld, während für die Konjunkturbeobachtung eher die Veränderungsrate vorrangig ist. Vor diesem Hintergrund ist die Harmonisierung des BNE-Niveaus eine zusätzliche Aufgabe der

Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die einen gewissen Perspektivwechsel mit sich gebracht hat. Die gestiegene quantitative Bedeutung der BNE-Eigenmittel hat zu einem aufwendigeren und ausgeklügelten Prüfverfahren geführt.

Die Harmonisierungsmaßnahmen zur Verbesserung von Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Bruttonationaleinkommen der EU-Mitgliedstaaten können auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen, nämlich an den Konzepten, den Methoden oder den Datengrundlagen. Je nach ergriffener Harmonisierungsmaßnahme ergeben sich unterschiedliche Effekte auf die drei Harmonisierungsziele. Dabei kann es auch zu konträren Effekten kommen. So kann die Verbesserung der Vollständigkeit durch das Einbeziehen schattenwirtschaftlicher beziehungsweise illegaler Aktivitäten aufgrund der ungenügenden Datenlage tendenziell zu einer reduzierten Zuverlässigkeit der Ergebnisse führen.

In der Begründung zum Vorschlag der Europäischen Kommission für einen neuen Eigenmittelbeschluss (COM/2018/325 final) wird eingeräumt, dass der hohe Anteil der BNE-Eigenmittel auch ein Risiko für das Eigenmittelsystem darstellt. So stellt die Kommission fest, dass Digitalisierung, Globalisierung und sonstige wirtschaftliche Entwicklungen zusätzliche Herausforderungen für die nationalen statistischen Stellen mit sich bringen. Weiter heißt es dort: „Es ist daher zu erwarten, dass die Daten zum „Bruttonationaleinkommen“ einschneidender und häufiger korrigiert werden, damit sie das Nationaleinkommen der verschiedenen Volkswirtschaften angemessen widerspiegeln.“ Daran wird deutlich, dass die Europäische Kommission sich unter anderem von den in diesem Beitrag beschriebenen Arbeiten zur kohärenten Erfassung der Globalisierungseffekte im Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen ein großes Harmonisierungspotenzial verspricht. Das ginge dann aber möglicherweise auch mit einer erheblichen Umverteilung der BNE-Eigenmittelleistungen zwischen den Mitgliedstaaten einher. Andere realwirtschaftliche Entwicklungen, die Änderung statistischer Gegebenheiten, der mögliche Beitritt neuer Mitgliedstaaten sowie der jüngste Eigenmittelbeschluss sind weitere Herausforderungen für die Harmonisierung von Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationaleinkommen. Gleiches gilt für etwaige neue Konzepte, die im Zuge der derzeitigen Überarbeitung des weltweiten System of National Accounts (SNA) 2008 entwickelt werden. [u](#)

LITERATURVERZEICHNIS

Adler, Walter/Gühler, Nadine/Oltmanns, Erich/Schmidt, Daniel/Schmidt, Pascal/Schulz, Ingeborg. *Forschung und Entwicklung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 12/2014, Seite 703 ff.

BBC News. *Cameron insists UK will not pay £1.7bn EU bill in full*. 2014. [Zugriff am 23. September 2020]. Verfügbar unter: www.bbc.com

Begg, Iain. *Who pays for the EU and how much does it cost the UK? Disentangling fact from fiction in the EU Budget*. London School of Economics. 2016. [Zugriff am 23. September 2020]. Verfügbar unter: ukandeu.ac.uk

Braakmann, Albert. *Revidierte Konzepte für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 8/2013, Seite 521 ff.

European Commission. *Commissioner for Financial Programming and Budget, Jacek Dominik's statement on the revision of member states' gross national income (GNI)*. Pressekonferenz. Brüssel, 27. Oktober 2014. [Zugriff am 3. September 2020]. Verfügbar unter: ec.europa.eu

Europäische Kommission. *EU expenditure and revenue 2014-2020*. [Zugriff am 23. September 2020]. Verfügbar unter: ec.europa.eu

Europäischer Rechnungshof. *Für richtige Daten zum Bruttonationaleinkommen (BNE): Ein stärker strukturierter, gezielterer Ansatz würde die Wirksamkeit der Überprüfung durch die Kommission erhöhen*. Sonderbericht Nr. 11/2013. Luxemburg 2013.

Freistaat Bayern. *Europabericht der Vertretung des Freistaates Bayern bei der EU Nr. 19/2014 vom 07.11.2014*. [Zugriff am 3. September 2020]. Verfügbar unter: www.bayern.de

The Guardian. *David Cameron refuses to pay £1.7bn EU bill by 1 December deadline*. 24. Oktober 2014. [Zugriff am 23. September 2020]. Verfügbar unter www.theguardian.com

RECHTSGRUNDLAGEN

Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (2014/335/EU, Euratom) (Amtsblatt der EU Nr. L 168, Seite 105).

Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2020/227 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2020 vom 27. Februar 2020 (Amtsblatt der EU Nr. L 57, Seite 1).

Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I Seite 3983), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I Seite 2372) geändert worden ist.

Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates vom 13. Februar 1989 zur Harmonisierung der Erfassung des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen (Amtsblatt der EG Nr. L 49, Seite 26).

Verordnung (EG) Nr. 1722/2005 der Kommission vom 20. Oktober 2005 betreffend die Grundsätze zur Berechnung der Wohnungsvermietung für die Zwecke der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen (Amtsblatt der EU Nr. L 276, Seite 5).

Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (Amtsblatt der EU Nr. L 174, Seite 1).

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 608/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (Amtsblatt der EU Nr. L 168, Seite 29).

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.-, und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel, geändert durch Verordnung (EU, Euratom) Nr. 2016/804 des Rates vom 17. Mai 2016 (Amtsblatt der EU Nr. L 168, Seite 39).

Verordnung (EU) 2019/516 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Harmonisierung des Bruttonationaleinkommens zu Marktpreisen und zur Aufhebung der Richtlinie 89/130/EWG, Euratom des Rates und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1287/2003 des Rates (BNE-Verordnung) (Amtsblatt der EU Nr. L 91, Seite 19).

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), konsolidierte Fassung (Amtsblatt der EU vom 26. Oktober 2012 Nr. C 326, Seite 47).

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (COM/2018/325 final, Seite 3).

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktionsleitung: Juliane Gude
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Oktober 2020
Das Archiv älterer Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de

Artikelnummer: 1010200-20005-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.