

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union (BT-Drucksache 18/4047) anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am Montag, dem 16. März 2015

Zusammenfassung der Empfehlungen

- Eine Reform der EU-Finanzierung des EU-Haushalts muss für alle Mitgliedstaaten zustimmungsfähig sein (Einstimmigkeitsprinzip). Das engt den Spielraum für Veränderungen ein und spricht dafür, sich zunächst auf kleinere, weniger kontroverse Verbesserungen zu konzentrieren, ohne größere Reformen ganz aus dem Blick zu verlieren.
- Empfehlenswert ist eine *Abschaffung der bisherigen Mehrwertsteuer-Eigenmittel* (Ersatz durch BNE-Eigenmittel) und die *Vereinfachung der nationalen Korrekturmechanismen* durch die Verhandlung von pauschalen Ausgleichsbeträgen.
- Die *Einführung einer Finanztransaktionssteuer als Eigenmittelquelle ist abzulehnen*. Erstens ist die Belastung unter den Mitgliedstaaten extrem ungleich verteilt. Die Steuer läuft auf eine Benachteiligung vor allem des Vereinigten Königreiches hinaus und stiftet Unfrieden. Darüber hinaus ist die Eignung der Finanztransaktionssteuer als Teil eines Gesamtsteuersystems höchst umstritten.

- Die *Einführung einer neuen Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle* wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen könnte die *Sichtbarkeit der EU-Finanzierung für die Bürger erhöhen*, wenn der EU-Anteil an der Umsatzsteuer auf den Rechnungen ausgewiesen wird.
- Überlegungen über eine weiter gehende Reform der EU-Finanzierung sollten die Ausgabenseite des EU-Budgets einbeziehen. Derzeit besteht ein Mangel der EU-Finanzpolitik in einer *zu starken Betonung des Juste-Retour-Gedankens*, die zu einer auf *Umverteilungseffekte fokussierenden Politik* führt (Agrar- und Regionalsubventionen). Politiken, die *gesamteuropäische Interessen* betreffen (EU-Sicherheitspolitik, Flüchtlingspolitik usw) und einen Mehrwert schaffen, werden zu wenig betont und erhalten zu wenig Ressourcen.
- Prinzipiell geeignet als potentielle neue Eigenmittelquellen sind Steuern und Abgaben mit EU-weit einheitlicher Bemessungsgrundlage. In Frage kommen insbesondere Steuern und Abgaben, bei denen die Zuordnung des Besteuerungsrechts zu einzelnen Mitgliedstaaten schwierig sachgerecht umsetzbar ist (Luftverkehrsabgabe, evtl EU-Unternehmensgewinnsteuer).

1. Die aktuelle Finanzierung des EU-Haushalts

Die Ausgaben des EU-Haushalts werden durch den ‚Mehrjährigen Finanzrahmen‘ vorgegeben, der jährliche Obergrenzen für die Ausgaben bestimmt. Der aktuelle Finanzrahmen betrifft die Jahre 2014-2020.

Dass das Ausgabenvolumen durch die Obergrenzen des Finanzrahmens bestimmt wird, ist für die Einnahmenseite von zentraler Bedeutung. Derzeit verfügt die Europäische Union (EU) nicht über ein eigenes Besteuerungsrecht. Die EU ist auch nicht berechtigt, ihre Ausgaben durch Verschuldung zu finanzieren. Der Haushalt der Europäischen Union wird durch die so genannten Eigenmittel finanziert. Art 311 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union regelt, dass der EU-Haushalt ‚unbeschadet anderer Einnahmen durch Eigenmittel finanziert wird.‘ (Art 311 AEUV Satz 2). Zwar wird durch den Begriff der Eigenmittel der Eindruck erweckt, es bestehe eine gewisse Einnahmenautonomie. Tatsächlich handelt es sich bei den aktuellen Eigenmitteln jedoch größtenteils um Finanzbeiträge der EU-Mitgliedstaaten.

Die Zuständigkeit für die Gestaltung des Eigenmittelsystems liegt beim Europäischen Rat, nicht beim Europäischen Parlament:

„Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“ (Art 311 AEUV)

Derzeit speist sich der EU-Haushalt aus drei Eigenmittelquellen.

Erstens existieren die ‚traditionellen Eigenmittel‘, die Zölle und Agrarabgaben wie beispielsweise die Zuckerabgabe umfassen. Diese Abgaben werden von den Mitgliedstaaten erhoben; für die Erhebung erhalten die Mitgliedstaaten eine Kostenpauschale in Höhe 20 Prozent der Einnahmen. Im Jahr 2014 finanzierten diese Mittel rund 12 Prozent des EU-Budgets.

Die zweite Eigenmittelart sind die Mehrwertsteuer-Eigenmittel. Die Mitgliedstaaten führen grundsätzlich eine Abgabe in Höhe von 0,3 Prozent der harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage ab. Es gibt eine Reihe von Sonderregelungen und Ausnahmen, unter anderem ist die Bemessungsgrundlage für den Beitrag eines Landes auf maximal 50 Prozent des BNE beschränkt. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel haben einen Anteil von rund 13 Prozent an den Gesamteinnahmen der EU.

Drittens existieren die BNE-Eigenmittel, deren Höhe proportional zum Bruttonationaleinkommen (BNE) jedes Landes ist. Auch hier gibt es eine Reihe von Sonderregelungen für einzelne Länder. Mit den BNE-Eigenmitteln wird die Lücke zwischen den anderen verfügbaren Eigenmitteln und dem Gesamtvolumen des EU-Haushalts geschlossen. Die BNE-Eigenmittel stellen derzeit mit einem Volumen von 75% des Gesamthaushalts die größte Eigenmittelquelle dar.

Die nationalen Korrekturmechanismen sind ein weiteres wichtiges Element der EU-Finanzierung. Der bekannteste dieser Mechanismen ist der Korrekturmechanismus zu Gunsten des Vereinigten Königreiches, aber es gibt darüber hinaus eine Reihe weiterer Korrekturmechanismen, mit denen die Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten verändert wird.

2. Kriterien für ein rationales Finanzierungssystem

Um das bestehende Finanzierungssystem zu beurteilen und Reformvorschläge zu entwickeln, sind Kriterien für ein ‚gutes‘ Finanzierungssystem erforderlich. In der finanzwissenschaftlichen Literatur werden die folgenden Kriterien für die EU-Finanzierung verwendet.

- Gerechte Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten: Hier kann zum einen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten maßgeblich sein. Demnach sollten

Mitgliedstaaten mit hohem Pro Kopf Einkommen mehr beitragen als ärmere Mitgliedstaaten. Zum anderen kann fiskalische Äquivalenz als Leitlinie dienen. Nach diesem Prinzip sollten die Staaten in dem Umfang zum EU-Budget beitragen, in dem sie von den Ausgaben profitieren.

- Gerechte Lastenverteilung unter den Steuerzahlern. Auch hier kann man das Leistungsfähigkeitsprinzip oder das Äquivalenzprinzip zu Grunde legen. Für die EU-Finanzierung ist dieses Prinzip allerdings so lange weniger relevant als für die nationale Ebene, wie die EU-Finanzierung sich effektiv auf Finanzbeiträge stützt und die Mitgliedstaaten die Lastenverteilung unter den Steuerzahlern gestalten können.
- Hinreichendes Aufkommen
- Stabilität der Einnahmen (wird durch den automatischen Budgetausgleich gewährleistet)
- Sichtbarkeit und Transparenz für die Bürger und Steuerzahler
- Wahrung von Budgetdisziplin
- Subsidiaritätsprinzip und Wahrung der fiskalischen Souveränität der Mitgliedstaaten
- Bezug zum Binnenmarkt, Problem bei der Zuordnung von Besteuerungsrechten zu einzelnen Mitgliedstaaten (Zölle, Flugverkehrsabgabe, evtl. Unternehmensbesteuerung)
- Niedrige Transaktionskosten
- Niedrige Verwaltungskosten

3. Stärken und Schwächen des bestehenden Finanzierungssystems

In der Debatte über die EU-Finanzierung wird das existierende Eigenmittelsystem sehr unterschiedlich bewertet. Befürworter heben hervor, dass das System bislang gut funktioniert habe, vor allem im Hinblick auf die Kriterien der Stabilität und des Hervorbringens eines hinreichenden Aufkommens. Gerade die BNE-Eigenmittel, deren Gewicht in letzter Zeit immer mehr zugenommen hat, werden als effektive und administrativ gut umsetzbare Form der Finanzierung des EU-Haushaltes gesehen. Hohe Verzugszinsen sorgen dafür, dass die Mittel von den Mitgliedstaaten ohne Verzögerung bereitgestellt werden.

Kritik, die unter anderem von Seiten der Europäischen Kommission und seitens des Europäischen Parlaments vorgetragen wird, betont hingegen, das System sei ineffizient, intransparent und es führe zu einer ungerechten Lastenverteilung. Außerdem wird bemängelt, dass eine sichtbare Verbindung zwischen den Bürgern und den EU-Finzen fehle.

Kritisiert wird insbesondere, die nationalen Korrekturmechanismen und die Mehrwertsteuer-Eigenmittel führten zu überflüssiger Intransparenz und Komplexität und im Ergebnis zu einer ungerechten Lastenverteilung.

Bemängelt wird ferner, dass die Diskussion unter den Mitgliedstaaten sich oft auf eine Debatte über ‚Juste-retour‘ und Nettosaldo gegenüber dem EU-Haushalt verengt, dass die einzelnen Mitgliedstaaten also die geleisteten und erhaltenen Zahlungen gegenüber dem EU-Haushalt als ein zentrales Kriterium für die Bewertung des EU-Budgets betrachten. Dabei kommen Politiken, bei denen das gesamteuropäische Interesse im Vordergrund steht, zu kurz.

4. Reformoptionen

4.1. Modifikationen des bestehenden Systems

Das bestehende System der EU-Finanzierung könnte durch zwei Maßnahmen verbessert werden. Ersten sollten die Mehrwertsteuer-Eigenmittel abgeschafft und durch BNE-Eigenmittel ersetzt werden. Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel verursachen einen erheblichen Berechnungsaufwand und reduzieren die Transparenz, sie machen das Finanzierungssystem aber weder gerechter noch effizienter.

Zweitens ist die Vorgehensweise bei der Bestimmung der nationalen Korrekturmechanismen überflüssig kompliziert und intransparent. Hier könnte man zu einer direkten Verhandlung von pauschalen Erstattungsbeträgen übergehen. Diese Lösung wird derzeit von der Europäischen Kommission favorisiert.

4.2. Weitergehende Reformen

In den letzten Jahren ist eine Vielzahl von Konzepten für eine grundlegende Reform des Eigenmittelsystems vorgelegt worden, insbesondere für die Einführung neuer Eigenmittelquellen. Unter den diskutierten potentiellen Eigenmittelquellen sind Einnahmen aus der Auktionierung von Emissionszertifikaten, eine Finanztransaktionssteuer, modifizierte Mehrwertsteuer-Eigenmittel, eine europäische Steuer auf Unternehmensgewinne, eine Energiesteuer und eine Flugverkehrsabgabe.

Die Europäische Kommission favorisiert derzeit eine Reform, in der eine Finanztransaktionssteuer eingeführt wird und außerdem die Mehrwertsteuer-Eigenmittel modifiziert werden (2 Prozentpunkte auf alle zum Normalsatz gehandelten Güter werden als Eigenmittel abgeführt).

5. Bewertung

Jede Reform der Finanzierung des EU-Haushalts muss für alle Mitgliedstaaten zustimmungsfähig sein. Das engt den Spielraum für Veränderungen ein. Derzeit erscheint es sinnvoll, die Reformbemühungen auf eine Abschaffung der bisherigen Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die Vereinfachung der nationalen Korrekturmechanismen zu konzentrieren.

Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer als Eigenmittelquelle ist abzulehnen. Erstens ist die Belastung unter den Mitgliedstaaten extrem ungleich verteilt. Die Steuer läuft auf eine Benachteiligung des Vereinigten Königreiches hinaus und kann in der Europäischen Union nur Unfrieden stiften. Darüber hinaus ist die Finanztransaktionssteuer als Teil eines Gesamtsteuersystems höchst umstritten.

Die Einführung einer neuen Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen könnte die Sichtbarkeit der EU-Finanzierung für die Bürger erhöhen, wenn der EU-Anteil an der Umsatzsteuer auf den Rechnungen ausgewiesen wird.

Überlegungen über eine weiter gehende Reform der EU-Finanzierung sollten die Ausgabenseite des EU-Budgets einbeziehen. Derzeit besteht ein Mangel der EU-Finanzpolitik in einer zu starken Betonung des Juste-Retour-Gedankens, die zu einer auf Umverteilungseffekte fokussierenden Politik führt (Agrar- und Regionalsubventionen). Politiken, die gesamteuropäische Interessen betreffen (EU-Sicherheitspolitik, Flüchtlingspolitik usw) und einen Mehrwert schaffen, werden zu wenig betont und erhalten zu wenig Ressourcen.

Als potentielle neue Eigenmittelquellen sind Steuern und Abgaben mit EU-weit einheitlicher Bemessungsgrundlage geeignet. In Frage kommen insbesondere Steuern und Abgaben, bei denen die Zuordnung des Besteuerungsrechts zu einzelnen Mitgliedstaaten schwierig sachgerecht umsetzbar ist (Luftverkehrsabgabe, evtl EU-Unternehmensgewinnsteuer).