

Anhörung im Europaausschuss des Deutschen Bundestages, 16. März 2015

Schriftliche Stellungnahme Prof. Dr. Henrik Enderlein

Direktor, Jacques Delors Institut – Berlin und Professor für politische Ökonomie an der Hertie School of Governance

Ausgangslage

Im Kontext des Beschlusses über den Mehrjährigen Finanzrahmen für die Periode 2014 – 2020 erging am 26. Mai 2014 auch der sog. Eigenmittelbeschluss. Dieser Beschluss ist die rechtliche Grundlage für die finanzielle Ausstattung des EU Haushalts. Er wurde zum 1. Januar 2014 rückwirkend rechtskräftig und legt vor allem die Regeln fest, nach denen die Mitgliedsländer in den Jahren 2014-2020 ihre Beiträge abführen müssen.

Der Beschluss vom 26. Mai 2014 ist politisch nachvollziehbar aber dennoch kein guter Beschluss, denn er schreibt eine längst überholte Eigenmittellogik des EU Haushalts fort. Gleichzeitig stabilisiert er damit (wie auch der gesamte Mehrjährige Finanzrahmen 2014-2020, von dem er eine Teilkomponente ist) eine Grundstruktur des EU-Haushalts, die den Anforderungen an einen modernen Haushalt der Europäischen Union nicht mehr gerecht wird.

Damit hat sich ein längst überholter Status Quo auch für die Periode 2014-2020 weiter fortgeschrieben. Das war so nicht vorgesehen. Als Teil des Kompromisses zum Mehrjährigen Finanzrahmen für die Periode 2007 – 2013 wurde vom Europäischen Rat im Jahr 2005, also vor genau einem Jahrzehnt, eine Überprüfung der Einnahmen- und Ausgabenseite des EU Haushalts beschlossen, bei der es „keine Tabus“ geben sollte. Dennoch hat es kaum Änderungen gegeben.

Nun sollte verhindert werden, dass im kommenden Jahrzehnt wieder viel über den Haushalt diskutiert wird, es aber wieder nicht zu weitreichenden Veränderungen kommt. Die Einrichtung der vom früheren italienischen Premierminister Mario Monti geleitete Expertenkommission zu den Eigenmitteln („High-Level Working Group on Own Resources“) ist ein wichtiger Schritt. Es gilt die Arbeit der Gruppe zu unterstützen. Diese Gruppe hat im Dezember 2014 einen ersten Fortschrittsbericht vorgelegt, der zu Recht sehr kritisch ausfällt. Ich teile viele der Einschätzungen dieses Berichts.

Um die Dinge sehr klar zu benennen. Die aktuelle Eigenmittellogik im EU Haushalt...

- wird der Governance-Struktur der EU nicht gerecht, weil sie die Mitgliedstaaten faktisch in eine budgetär übergeordnete Stufe hebt und damit das Europäische Parlament, aber auch EU Kommission und Rat in ihrer Handlungsfähigkeit übermäßig einschränkt;
- wird den Grundkriterien an demokratischer Legitimation und Transparenz nicht ausreichend gerecht, weil die Zusammenstellung und Berechnung der Eigenmittel für Nicht-Experten kaum noch nachvollziehbar sind, für Experten übrigens oft auch nicht

(Stichworte: Brittenrabatt, aber auch Rabatt auf den Rabatt, Unterschied MwSt Komponente und BNE Komponente);

- wird den ökonomischen Anforderungen nicht gerecht, weil sie die Logik des „juste retour“ (Nettosaldenlogik) befördert und damit die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die europäische Union eher behindert als erleichtert.

Ich werde diese Gesamteinschätzung nun in 10 kurzen Thesen ausführen.

10 Thesen zur Reform des Eigenmittelsystems

- 1) Die EU verfügt faktisch über keine Eigenmittel. 2014 kamen 83 Prozent der EU-Haushaltsmittel aus direkten Zuwendungen durch die Mitgliedstaaten. Auch wenn die BNE Eigenmittel und die MwSt Eigenmittel rechtlich betrachtet Eigenmittel der Gemeinschaft sind, so sind sie aus ökonomischer Perspektive als intergouvernementale Transfers und nicht als Einnahmequelle, die tatsächlich der EU Ebene „gehört“, anzusehen.
- 2) Das heutige System aus drei Einnahmequellen (traditionelle, MwSt, BNE) und mehreren Korrekturmechanismen ist deutlich zu komplex und vollkommen arbiträr. Es hat sich in den vergangenen Jahrzehnten additiv entwickelt und hält heute keiner ernsthaften Transparenz-Legitimations- oder auch Kosten-Nutzen-Analyse mehr stand. Deshalb ist eine grundlegende Überarbeitung der Eigenmittelseite des EU-Haushalts dringend notwendig.
- 3) Der Ausgangspunkt eines überarbeiteten EU-Haushalts sollte sein, welche Ausgaben die EU im Rahmen des europäischen Mehrebenen-Systems dringend auf EU-Ebene tätigen sollte. Fakt ist, dass viele der heute im EU-Haushalt verankerten Ausgaben durchaus auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurückverlagert werden könnten. Selbst ein im Volumen kleinerer aber echter EU-Haushalt könnte Fortschritt bringen.
- 4) Der Nettosaldenansatz im aktuellen EU-Haushalt ist nicht mehr zeitgemäß und hat die Solidarität als grundsätzliches Ziel jeden Haushalts unterminiert. Der Nettosaldenansatz neigt dazu, den EU-Haushalt als Nullsummenspiel zu betrachten, in der Weise, dass ein Mittelzufluss in einen Mitgliedsstaat dem Mittelabfluss aus einem anderen Mitgliedsstaat entsprechen muss. Im Gegensatz hierzu wäre ein Ansatz, der den Charakter öffentlicher Güter in den Vordergrund stellt ein Positivsummenspiel, auch dann, wenn die Belastungen ungleich verteilt wären. Ohnehin ist die Nettosaldenlogik ökonomisch fragwürdig, denn Externalitäten bleiben unberücksichtigt (Rückkopplungen, z.B. Aufträge an Nettozahler, aber auch makroökonomische Multiplikatoreffekte).
- 5) Eine sinnvolle Eigenmittelstruktur sollte die duale Legitimationsstruktur der Europäischen Union abbilden. So könnte die Hälfte der Eigenmittel durch „Transferzahlungen“ durch die Mitgliedsländer erfolgen. Die andere Hälfte sollte aber durch direkte und echte Einnahmen der EU erzielt werden. Ein solcher 50/50 Mix wäre demokratisch und institutionell die direkte Abbildung der Governance der EU.
- 6) Eine strukturelle Debatte über den EU-Haushalt sollte auch die Frage aufwerfen, ob es eine eigenständige Finanzkapazität für den Euroraum geben sollte. Viel spricht dafür. Ich

verweise auf einen Vorschlag im Bericht Henrik Enderlein und Jean Pisani-Ferry für die Minister Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron zu einem Konstrukt für öffentliche Investitionen im Euroraum (S. 38-39 in der deutschen Fassung).

- 7) Die Debatte über die „echten“ Eigenmittel zur Finanzierung des Haushalts sollte erst in einem zweiten Schritt erfolgen. Zuerst sollte entschieden werden, dass die EU echte Eigenmittel benötigt. Keine EU-Steuer oder nicht-steuerliche Einnahme erfüllt alle Kriterien und kann deshalb als „beste“ Gemeinschaftsressource eingestuft werden. Nach einer Grundsatzentscheidung sollten dann unterschiedliche Optionen nach Kriterien untersucht werden. Diese umfassen Fragen der Gleichheit zwischen Bürgern, der Verhinderung von Verzerrungen bei der Allokation von Ressourcen, sowie einer Reihe administrativer Kriterien, wie Erhebungskosten, Hinlänglichkeit, Stabilität und Verlässlichkeit der Einnahmen, Einfachheit und Verhinderung von Hinterziehung. Bei großer Ungleichbelastung sind Kompensationen möglich.
- 8) Wichtige Kandidaten in einem zweiten Schritt könnten sein: EU Finanztransaktionssteuer; EU Mehrwertsteuer, EU Körperschaftsteuer. Vor allem die Körperschaftsteuer sollte mehr Fokus auf sich ziehen. Der grundlegende Vorteil einer europäisierten Körperschaftsteuer bestünde in der Reduzierung regionaler Willkürlichkeit in der Besteuerung von Unternehmensgewinnen, die durch den Handlungsspielraum der Firmen in Bezug auf den Ort ihrer Steuererklärung entsteht. Auf der anderen Seite stellt die Körperschaftsteuer eine deutlich geringere Einnahmequelle dar (wenn auch groß genug, um den EU-Haushalt inklusive einer Sicherheitsmarge vollständig zu finanzieren). Die Höhe der Einnahmen ist darüber hinaus stark konjunkturabhängig und die Steuerbasis innerhalb der EU nicht harmonisiert. Als Option ist sie daher nur langfristig und unter der Voraussetzung einer gemeinschaftlichen, konsolidierten Steuerbasis denkbar.
- 9) Eine zentrale Schwäche der aktuellen Haushaltskonstruktion der EU ist die Tatsache, dass die Geldschöpfungsgewinne der EZB keine traditionellen Eigenmittel sind. Durch die EWU und die Verwendung des Euro weltweit besteht eine eindeutige Verbindung zu einem gemeinsamen EU-Politikbereich. Es ist nicht ersichtlich, warum dieses Geld an die Nationalstaaten zurückfließt. Es wäre eine logische Quelle für eine Finanzkapazität des Euroraums.
- 10) Die opaken Korrekturmechanismen gehören in ihrer heutigen Form abgeschafft. Jeder Haushalt braucht Korrekturen, aber sie sollten auch für Laien einigermaßen nachvollziehbar sein. Es geht dabei nicht nur um den Britenrabatt, sondern die Gesamtkonstruktion mit zahlreichen Ausnahmeregelungen, unterschiedlichen nationalen MwSt-Abrufsätzen und Korrekturen auf Korrekturen. Dieses System muss dringend verändert werden.

Ausblick

Bei der Reform des EU-Eigenmittelsystems fehlt es nicht an Lösungsmöglichkeiten, sondern am politischen Willen zur Umsetzung. Es gibt keinen optimalen Weg, den EU-Haushalt zu finanzieren und es ist eine Illusion zu glauben, es könne ein Ansatz gefunden werden, der allen ökonomischen wie politischen Geboten in idealer Weise Rechnung trägt. Nach einer politischen Grundsatzentscheidung sollte das Finden von Lösungen aber möglich sein.