

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschussdrucksache 18(21)0046
29. Sitzung, 16.03.2015

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Dr. Peter Becker

Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der
Europäischen Union des Deutschen Bundestages

am 16. März 2015

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin

www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

März 2015
Berlin

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Die aktuelle Struktur des Eigenmittelsystems der EU	4
3. Reformbedarf	9
4. Reformoptionen	10
a) Die Einführung einer EU-Steuer	11
b) Der allgemeine Korrekturmechanismus (AKM)	12
c) Begrenzte (Verfahrens)Anpassungen	13
5. Reformnotwendigkeit bedeutet noch keine Reformfähigkeit	14
6. Die Hochrangige Gruppe Eigenmittel (Monti-Gruppe)	15

1. Einleitung

In diesem Jahr stehen die Jubiläen zweier bedeutender Haushaltsverträge der Europäischen Union an, die das Eigenmittelsystem der EU entscheidend geprägt haben:

1. Vor 45 Jahren, am 21. April 1970, wurde der erste Eigenmittelbeschluss der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet, mit dem die Gemeinschaft erstmals über Eigenmittel verfügen konnte, also Zölle, Agrarabschöpfungen und eine Zuckerabgabe. Mit diesem ersten Eigenmittelbeschluss wurden die Grundlagen des heutigen Eigenmittelsystems der EU gelegt.
2. Vor 40 Jahren, am 4. März 1975, wurde das sogenannte Konzertierungsverfahren für die Verabschiedung des jährlichen Haushalts vereinbart, mit dem das Europäische Parlament (EP) mit dem Recht ausgestattet wurde, den EU-Haushalt als Ganzes abzulehnen. Damit wurde das EP neben dem Rat zur gleichberechtigten zweiten Säule der europäischen Haushaltsbehörde.

Das Eigenmittelsystem wurde seit dem ersten Eigenmittelbeschluss vor 45 Jahren beständig an veränderte Bedingungen und neue Herausforderungen angepasst und kontinuierlich reformiert. So hat es sich langsam und kontinuierlich weiterentwickelt und ist heute zu einem höchst komplexen System geworden.

Seit dem das EU-Budget mit dem Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für sieben Jahre vorbestimmt wird, also seit dem Delors I-Paket 1988, ist auch die Einnahmenseite des Haushalts und damit der Eigenmittelbeschluss Teil eines großen, umfassenderen Verhandlungspakets. Im Rahmen der Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen 2014-2020 wurde deshalb auch ein neuer Eigenmittelbeschluss ausgehandelt, der nun gemäß Artikel 311 AEUV von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss.

Teil des Verhandlungsergebnisses waren drei Reform- bzw. Überprüfungsaufträge zum Eigenmittelsystem:

1. Der Ministerrat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission verständigten sich im Dezember 2013 bei ihren Verhandlungen über die neuen Rechtsgrundlagen für den Finanzrahmen 2014-2020 auf eine gemeinsame Erklärung, mit der eine Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ unter Leitung des ehemaligen EU-Kommissars und italienischen Ministerpräsidenten Mario Monti einberufen wurde. Die Gruppe nahm am 25. Februar 2014 ihre Beratungen mit dem Auftrag auf, das derzeitige Einnahmensystem der EU zu untersuchen und Vorschläge zur Verbesserung dieses Systems zu unterbreiten.
2. Der Europäische Rat hatte in seinem Kompromiss vom 8. Februar 2013 über den MFR 2014-2020 den Rat aufgefordert, den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer neuen, an die Mehrwertsteuer gebundenen Eigenmittelkategorie weiter zu prüfen. „Die neue Mehrwertsteuer-Eigenmittelkategorie könnte das System

für die Bereitstellung der Eigenmittel auf der Grundlage der Mehrwertsteuer in seiner jetzigen Form ablösen“, so die Staats- und Regierungschefs (Ziffer 114).

3. Die Verordnung zur Festlegung des MFR vom 2. Dezember 2013 beinhaltet in Art. 2 den Auftrag an die Europäische Kommission bis spätestens Ende 2016 eine Überprüfung der Funktionsweise des MFR vorzulegen. Die Eigenmittelseite wird wahrscheinlich aufgrund der Parallelität dieser Überprüfung mit den Arbeiten der Monti-Gruppe Teil der Überlegungen der Kommission sein.

Die Reform des europäischen Eigenmittelsystems bleibt insofern auf der politischen Tagesordnung der EU und wird spätestens im nächsten Jahr intensiv diskutiert werden.

2. Die aktuelle Struktur des Eigenmittelsystems der EU

Das europäische Vertragsrecht bezeichnet die Einnahmen der EU als „Eigenmittel“, ohne jedoch diesen Begriff näher zu definieren, zu konkretisieren oder die unterschiedlichen Arten der EU-Eigenmittel explizit zu benennen. In Artikel 311 AEUV wird lediglich das Verfahren zur Bestimmung der Eigenmittel festgelegt. Die Definition der Einnahmequellen der EU erfolgt in einem sogenannten Eigenmittelbeschluss. Nicht im europäischen Vertragsrecht, sondern in diesen Beschlüssen werden die unterschiedlichen Eigenmittelkategorien der EU konkretisiert, deren Anteil an der Finanzierung festgelegt und die Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten geregelt. Die Eigenmittelbeschlüsse werden in einem besonderen Verfahren angenommen: Sie müssen einstimmig im Ministerrat nach Anhörung des Europäischen Parlaments angenommen und dann von den Mitgliedstaaten nach den jeweiligen nationalstaatlichen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden.

Ein besonderes Charakteristikum des EU-Budgets ist das Prinzip des Haushaltsausgleichs. Diese in Artikel 310 AEUV verankerte Vorgabe besagt, dass der Haushaltsplan auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite ausgeglichen sein muss. Eine zusätzliche Finanzierung der EU durch Anleihen, Kredite oder andere Formen der Schuldenaufnahme ist gemäß Artikel 311 AEUV nicht möglich. Um diesen Grundsatz einhalten zu können und um die selbst gesteckten Ziele erreichen und die eigenen Politiken durchführen zu können, stützt sich die Union mit den erforderlichen Mitteln aus (Artikel 311, Satz 1 AEUV). Die Finanzausstattung des EU-Budgets ist also im europäischen Primärrecht unauflöslich mit der Festlegung der Ziele und Prioritäten und den dafür benötigten finanziellen Ressourcen auf der Ausgabenseite verknüpft.

Die wichtigsten Regelungen der Eigenmittelbeschlüsse

Eigenmittelbeschluss	Regelungen
1. Eigenmittelbeschluss vom 21. April 1970 ABl. L 94 v. 28.4.1970, S. 19-22	<ul style="list-style-type: none"> - Einführung der traditionellen Eigenmittel (Zölle, einschließlich Agrarabschöpfungen, und Zuckerabgabe); - schrittweise Einführung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel (max. 1% der harmonisierte Bemessungsgrundlage) zur Restfinanzierung des Haushalts
2. Eigenmittelbeschluss vom 7. Mai 1985 ABl. L 128 v. 14.5.1985, S. 15-17	<ul style="list-style-type: none"> - Beibehaltung der Eigenmittelobergrenze - Erhöhung der Obergrenze der Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 1,4% der harmonisierten Bemessungsgrundlage; - Einführung eines gesonderten Korrekturmechanismus zugunsten Großbritanniens (VK-Korrektur)
3. Eigenmittelbeschluss 24. Juni 1988 ABl. L 185 v. 15.7.1988, S. 24-28	<ul style="list-style-type: none"> - Festlegung der Eigenmittelobergrenze auf 1,15% des EU-BSP und danach schrittweise Erhöhung der Obergrenze auf 1,20% des EU-BSP - Einführung der neuen BSP-Eigenmittelquelle als „Auffüll-Finanzierung“ des von den anderen Eigenmitteln nicht abgedeckten Finanzierungsbedarfs - Kappung der harmonisierten Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf maximal 55% des jeweiligen Brutto sozialprodukts als Ausgleich der regressiven Wirkung
4. Eigenmittelbeschluss 31. Oktober 1994 ABl. L 293 v. 12.11.1994, S. 9-13	<ul style="list-style-type: none"> - Stufenweise Anhebung der Eigenmittelobergrenze auf 1,27% des EU-BSP - Stufenweise Reduzierung der Kappungsgrenze der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 50% zugunsten der Kohäsionsländer und schrittweise Senkung des maximalen Abrufsatzes auf 1%
5. Eigenmittelbeschluss 29. September 2000 ABl. L 253 v. 7.10.2000, S. 42-46	<ul style="list-style-type: none"> - Beibehaltung der Eigenmittelobergrenze; aber Umstellung von BSP auf BNE als Bemessungsgrundlage - Weitere Reduzierung des Abrufsatzes der Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 0,5% der Bemessungsgrundlage - Erhöhung des nationalen Einbehaltsatzes für die Erhebungskosten der traditionellen Eigenmittel von 10% auf 25% - Anpassung des VK-Korrekturmechanismus (keine Einbeziehung der Kosten der EU-Osterweiterung) - 25%-Rabatt zugunsten Deutschland, Schweden und der Niederlande auf die Finanzierung der VK-Korrektur
6. Eigenmittelbeschluss 7. Juni 2007 ABl. L 163 v. 23.6.2007, S. 17-21	<ul style="list-style-type: none"> - Beibehaltung der Eigenmittelobergrenze von 1,24% des EU-BNE - Reduzierung des Abrufsatzes der Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf 0,3% der Bemessungsgrundlage - Sonderregelungen für Österreich, Deutschland, Schweden und Niederlande beim Abrufsatz der MwSt-Eigenmittel - Pauschale Reduzierung der BNE-Eigenmittel zugunsten Schwedens und der Niederlande - Modifizierung des VK-Korrekturmechanismus
7. Eigenmittelbeschluss Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014	<ul style="list-style-type: none"> - Eigenmittelobergrenze von 1,23% des EU-BNE - Beibehaltung des Abrufsatzes der Mehrwertsteuer-Eigenmittel von 0,3% der Bemessungsgrundlage verringertes Abrufsatz von 0,15% für Deutschland, Niederlande und Schweden (befristet auf MFR-Laufzeit) - Keine Veränderung des VK-Korrekturmechanismus; - Rabatte auf Finanzierung des VK-Rabatts zugunsten Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schweden - Befristete Rabatte auf BNE-Zahlungen für Dänemark, Niederlande, Schweden u. degressiver Rabatt für Österreich

Von zentraler Bedeutung der Eigenmittelbeschlüsse ist die verbindliche Festschreibung der sogenannten Eigenmittelobergrenze. Mit dieser Grenze vereinbaren die Mitgliedstaaten die maximalen Beträge, die sie der EU zur Verfügung stellen müssen, ohne den Eigenmittelbeschluss anpassen zu müssen und folglich ohne ihre nationalen Parlamente zu befragen. Die Eigenmittelobergrenze bildet somit das zentrale haushaltspolitische Instrument der Mitgliedstaaten zur Begrenzung ihrer Finanzierungslasten, denn er bietet ihnen mit der Festlegung des maximal möglichen Haushaltsvolumens eine relative Vorhersehbarkeit und Planungssicherheit für die Gelder, die sie aus ihren nationalen Haushalten an das EU-Budget maximal abführen müssen.

Die Finanzierung der EU beruht im Wesentlichen auf drei Einnahmequellen:

1. Die sogenannten *traditionellen Eigenmitteln*, also Zolleinnahmen und Agrarabschöpfungen, bezeichnen die Einnahmen, die auf der alleinigen Zuständigkeit der EU für die Bereiche Zollunion und die gemeinsame Außenhandelspolitik beruhen. Diese traditionellen Eigenmittel sind insofern die finanzpolitische Konsequenz aus der Übertragung ausschließlicher Kompetenzen auf die Europäische Union und ein Kennzeichen einer begrenzten haushaltspolitischen Unabhängigkeit.
2. Bei den *Mehrwertsteuer-Eigenmitteln* handelt es sich um Finanzierungsbeiträge aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten, deren jeweilige Höhe lediglich in einem komplizierten Verfahren entsprechend den nationalen Mehrwertsteuereinnahmen berechnet wird. Die EU erhebt keine eigene Mehrwertsteuer und ihr steht auch kein Anteil an den nationalen Mehrwertsteuersätzen zu. Diese Eigenmittelquelle ist bislang noch keine eigene, autonom von der EU gestaltete Finanzierungsquelle, sondern eine besondere Form der mitgliedstaatlichen Beitragsfinanzierung der EU.
3. Die *BNE-Eigenmittelquelle* ist die dritte und heute mit Abstand wichtigste Finanzierungsquelle der EU, die sich nach dem jeweiligen nationalen Wohlstand der Mitgliedstaaten errechnet. Mit Hilfe eines einheitlichen Abrufsatzes auf das jeweilige Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten wird der Haushalt automatisch ausgeglichen und somit dem Verbot der Kreditaufnahme nach Artikel 310 AEUV Rechnung getragen. Entscheidend für die Höhe der Mittel, die entsprechend des einheitlichen BNE-Abrufsatzes von den Mitgliedstaaten an die EU abgeführt werden, ist also nicht die Eigenmittelobergrenze, sondern sind die in einem Haushaltsjahr tatsächlich veranschlagten Ausgaben. Inzwischen gelten die BNE-Eigenmittel als gerechter und transparenter als die Mehrwertsteuereigenmittel, weil sie es ermöglichen, die Bruttoabführungen der Mitgliedstaaten und deren Wohlstand bzw. deren Anteil an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der EU direkt gegenüberzustellen.

Das Eigenmittelsystem ist eine ambivalente Mischform unterschiedlicher Modelle zur Finanzierung des politischen Systems »Europäische Union«. Während die sogenannten traditionellen Eigenmittel auf eine Differenzierung der Ebenen hindeuten und ein Zeichen der fiskalischen Autonomie der Union sind, deuten die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf eine Vernetzung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene

hin, wohingegen die BNE-Abführungen kennzeichnend sind für eine klassische zwischenstaatliche Finanzierungsform.

Heute finanziert sich die EU überwiegend über nationale Abführungen. Die traditionellen Eigenmittel haben im Jahr 2013 nur rd. 10% der Gesamteinnahmen des EU-Budgets erbracht. Hingegen wurden im gleichen Jahr von den nationalen Haushalten über die BNE- und die MwSt-Eigenmittel 84% der Gesamteinnahmen der EU aufgebracht.* Damit hat sich der Trend weg von der autonomen Finanzierung der Union hin zu einem intergouvernementalen Beitragssystem durchgesetzt.

Der Eigenmittelbeschluss beinhaltet neben der Festlegung der Eigenmittelobergrenze, der Einnahmequellen und deren Anteil an den gesamten Finanzierungskosten der EU auch eine Vielzahl von Sonderregelungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten. Die wohl bekannteste Sonderregelung ist die „Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs“, der sogenannte Britenrabatt. Diese Sonderregelung wurde eingeführt, um die zum Zeitpunkt des Beitritts Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1973 strukturbedingte Unausgewogenheit zwischen dem relativen Wohlstand, den Zahlungen an den europäischen Haushalt und den geringen Rückflüssen auszugleichen. Die Regierung Thatcher konnte schließlich 1984 einen unbefristeten Korrekturmechanismus durchsetzen, der in seinen Grundzügen bis heute gilt. Der britische Ausgleichsmechanismus sieht die Erstattung von 66 Prozent der Differenz zwischen den kalkulierten britischen Mehrwertsteuer-Abführungen und den Rückflüssen aus dem EU-Budget vor, an deren Finanzierung sich alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens selbst beteiligen. Der Korrekturmechanismus zugunsten Großbritanniens ist der eklatanteste Bruch mit dem System der Eigenmittel, da mit seiner Einführung die Nettosaldo-Logik formell in das Finanzierungssystem der EU integriert wurde.

Der britische Beitragsrabatt führt keineswegs dazu, dass der EU weniger Geld zur Verfügung steht, als ihr nach dem vereinbarten Berechnungsmodus der Eigenmittelbeschlüsse zustehen würde. Vielmehr muss der Rabatt von allen anderen Mitgliedstaaten durch erhöhte BNE-Abführungen an den EU-Haushalt kompensiert werden. Der Britenrabatt kann nur einstimmig verändert werden, also nur mit dem Einverständnis und der Zustimmung Großbritanniens. Die Bundesrepublik konnte bereits bei der Einführung der britischen Rabattregelung 1984 eine Sonderregelung durchsetzen, die den deutschen Anteil an der Finanzierung des britischen Korrekturmechanismus begrenzte. Dieser Rabatt auf den Rabatt wurde später zugunsten der Niederlande, Österreichs und Schwedens ausgeweitet. Auch diese Sonderregelungen zur Finanzierung des britischen Rabatts müssen wiederum von den übrigen Mitgliedstaaten mitgetragen werden und

* Neben den drei erläuterten Eigenmittelquellen verfügt die EU auch über zusätzliche „sonstige Einnahmen“, die sich vornehmlich aus Überschüssen aus vorangegangenen Haushaltsjahren, Steuern auf die Gehältern der EU-Beamten, Einnahmen aus Vermögensverkäufen, Zinsen auf Darlehen sowie Erstattungen oder Bußgeldern Dritter zusammensetzen. Diese sonstigen Einnahmen betragen seit der Jahrtausendwende stets zwischen sechs und acht Prozent der Gesamteinnahmen der EU.

erhöhen insofern deren Zahlungen in Form von BNE-Eigenmitteln zusätzlich. Hinzu kommen weitere pauschale Rabattregelungen bei den BNE-Eigenmittelabführungen zugunsten der Niederlande, Schwedens und künftig Dänemarks sowie langsam auslaufend zugunsten Österreichs. Deutschland, die Niederlande und Schweden konnten eine Absenkung des Mehrwertsteuer-Abrufsatzes durchsetzen und damit ihre Zahlungen an das EU-Budget reduzieren.

An den Eckpunkten dieser Rabattregelungen wird auch der neue Eigenmittelbeschluss für den MFR 2014-2020 nicht rütteln. Zwar hatte die Europäische Kommission vorgeschlagen, alle bestehenden Rabatte abzuschaffen – also den britischen Beitragsrabatt, die Rabatte auf die Finanzierung des britischen Rabatts, die Sonderregelungen bei der Mehrwertsteuereigenmittelquelle und bei den Eigenanteilen bei der Erhebung der traditionellen Eigenmittel. Dieser Versuch blieb aber erfolglos.

Durch das besondere Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 311 AEUV zur Verabschiedung der Eigenmittelbeschlüsse verfügen die Mitgliedstaaten über das Letztentscheidungsrecht über die maximal der EU zur Verfügung stehenden Finanzressourcen. Diese Dominanz der nationalen Ebene bei der Finanzierung des EU-Haushalts führt dazu, dass die Verantwortung für die ausreichende Ausstattung der EU mit finanziellen Ressourcen, die Festlegung der Modalitäten und die Verteilung der Finanzierungslasten der nationalstaatlichen Ebene zugewiesen werden. Diese Zuweisung der Verantwortlichkeit für die Einnahmenseite des EU-Budgets an die Mitgliedstaaten wird durch die gewachsene Bedeutung der BNE-Eigenmittelquelle erleichtert. Je größer der Anteil der Einnahmen der EU ist, der unmittelbar aus den nationalen Haushalten an die EU abgeführt wird, umso einfacher ist es, die Finanzierung der EU in einer nationalen Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen aufzuführen. Dieser nationale Nettosaldo wird zur eigentlichen Messlatte für die Definition der nationalen Verhandlungspositionen bei den europäischen Haushaltsverhandlungen. Das System der »eigenen Mittel« sollte aber ursprünglich diese Zuordnung gerade verhindern und die Finanzierung der EU durch nationale Beiträge ablösen. Das Eigenmittelsystem wurde jedoch immer stärker zu einem Instrument, um die Beitragsgerechtigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Verteilung der Finanzierungslasten auszugleichen. Die Folge dieser Entwicklung ist, dass jede Veränderung des Finanzierungssystems vorrangig unter dem Aspekt beurteilt wird, welche Auswirkungen sie auf den nationalen Saldo von Zahlungen an und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt haben könnten.

Der jüngste, nun zur Ratifizierung in den Mitgliedstaaten anstehende Eigenmittelbeschluss für den Finanzrahmen 2014-2020 schreibt den vorhergehenden Beschlusses nahezu unverändert fort; er hält weitgehend am Status quo fest und damit auch an den bekannten Stärken und Schwächen.

3. Reformbedarf

Um Stärken und Schwächen des derzeitigen Eigenmittelsystems definieren zu können, bedarf es zunächst geeigneter Kriterien, mit deren Hilfe das bestehende Eigenmittelsystem beurteilt werden kann. Im Anschluss können dann in einem zweiten Schritt der etwaige Reformbedarf und mögliche Ansatzpunkte bestimmt werden.

Seit dem umfassenden Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vom 7. Oktober 1998 werden regelmäßig fünf Kriterien angelegt:

1. Ergiebigkeit, Hinlänglichkeit, Einnahmestabilität und Vorhersehbarkeit – die verschiedenen Eigenmittelquellen müssen ausreichende Ressourcen bereitstellen können, um die Finanzierung des EU-Budgets zu gewährleisten;
2. Transparenz und Einfachheit – die Modalitäten der Erhebung sollten transparent und für die Unionsbürger leicht verständlich sein;
3. Beitragsgerechtigkeit – die Verteilung der Beitragslasten sollte ausgewogen sein;
4. Kosteneffektivität – die Erhebungs- und Verwaltungskosten sollten in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen;
5. Finanzautonomie – die EU-Kommission und das Europäische Parlament plädieren stets dafür, die Finanzierung des EU-Budgets unabhängiger von den nationalen Haushalten zu gestalten.

Dieser Liste sollte noch das Kriterium der parlamentarischen Legitimität des Eigenmittelsystems hinzugefügt werden.

Das Eigenmittelsystem und die Finanzierungsquellen der EU wurden von der EU-Kommission mehrfach mit Hilfe der aufgeführten Kriterien überprüft und bewertet – zuletzt vor Beginn der Verhandlungen zum MFR 2014-2020 im Juli 2011. Auch in dieser bislang jüngsten Analyse kam die EU-Kommission zu einer gemischten Gesamtbilanz. Während das System eine solide und ausreichende Finanzierung des EU-Budgets sicherstelle, sei die Autonomie der EU bei ihrer Finanzierung noch immer begrenzt. Das Finanzierungssystem sei insgesamt undurchsichtig und komplex; hinzukomme, dass sich viele Mitgliedstaaten angesichts ihrer Finanzierungsbeiträge benachteiligt fühlten. Grundsätzlich sind die Bewertung der Kriterien und damit zugleich auch die Schlussfolgerungen zur Reformbedürftigkeit des EU-Eigenmittelsystems abhängig von den jeweiligen integrationspolitischen Zielvorstellungen und damit den normativen Prioritäten des Betrachters. Hat das Eigenmittelsystem der EU die vorrangige Funktion die Finanzierung der EU-Politiken und Aufgaben sicherzustellen, so wird das bestehende System und insbesondere die Konzentration des Systems auf die BNE-bezogenen Eigenmittel als Auffüllquelle dieser Vorstellung gerecht. Die BNE-Finanzierungsquelle sichert zudem Einnahmestabilität und kann unterhalb der Eigenmittelobergrenze flexibel an die Finanzierungsbedürfnisse der EU angepasst werden. Bezogen auf die Bruttoabführungen der Mitgliedstaaten an das EU-Budget garantiert diese Eigenmittelquelle auch eine gerechte und angemessene Verteilung der Beitragslasten.

Allerdings wird insbesondere diese Stärke der BNE-Eigenmittel durch die Vielzahl der Rabatt- und Sonderregelungen konterkariert. Mit der Einführung dieser Ausnahmen in das Eigenmittelsystem wurde die Betrachtung der Beitragsgerechtigkeit bei den Bruttoabführungen durch das Denken in Nettosalen abgelöst. Die Verteilung der Finanzierungslasten gemessen in Nettosalen macht dann Sonderregelungen fast unausweichlich, um zu einer angemessenen Lastenverteilung zu gelangen. Dies ist nicht zuletzt auch eine Konsequenz der einseitigen Prioritätensetzung und der ungleichen Verteilung auf der Ausgabenseite des EU-Budgets.

Die Einführung der Rabatte und Sonderregelungen hat darüber hinaus die Transparenz und die Einfachheit des Eigenmittelsystems relativiert. Das heutige Eigenmittelsystem ist gekennzeichnet von Komplexität und Intransparenz. Diese Komplexität wird zumindest bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen stets in Kauf genommen, weil das derzeitige System eine Vielzahl potentieller Stellschrauben anbietet, mit denen die nationalen, vom jeweiligen Nettosaldo bestimmten Verhandlungsziele der Mitgliedstaaten zu einem Ausgleich gebracht werden können.

Gemessen an den weiteren Kriterien der Finanzautonomie und der parlamentarischen Legitimität des Eigenmittelsystems ist das derzeitige System sicherlich nicht überzeugend. Die EU verfügt nach wie vor über keine wesentliche Finanzierungsquelle, über die sie autonom entscheiden könnte, auch wenn die Einnahmequellen der EU als »Eigenmittel« bezeichnet werden. Und das besondere Gesetzgebungsverfahren zur Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses der EU sieht lediglich die Anhörung des Europäischen Parlaments vor. Die nationalen Parlamente müssen zwar den Eigenmittelbeschluss ratifizieren, diese förmliche Beteiligung an dem Gesetzgebungsverfahren findet jedoch ganz am Ende der mehrjährigen Paketverhandlungen statt. Die nationalen Parlamente können an diesem Punkt de facto nur zustimmen. Die politischen Kosten einer Ablehnung wären viel zu hoch. Darüber hinaus schränken sie ihr nationales Budgetrecht ein, weil sie sich mit ihrer Zustimmung im Voraus für sieben Jahre zur Zahlung der Beiträge aus dem nationalen Haushalt an das EU-Budget verpflichten. Für den Bundeshaushalt belaufen sich die ex ante gebilligten Abführungen aus dem Bundeshaushalt nach den Berechnungen der Bundesregierung auf jährliche Zahlungen, die von 32,3 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 35,8 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen.

4. Reformoptionen

Angesichts der gemischten Bilanz des Eigenmittelsystems werden seit vielen Jahren drei Eckpunkte für eine Anpassung des Eigenmittelsystems diskutiert:

1. Die Einführung einer genuinen neuen Eigenmittelquelle (EU-Steuer), die die Finanzautonomie der EU stärkt und der Vorstellung eigener, europäischer Finanzquellen entspräche.

2. Die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus, mit dem vorab eine Obergrenze der mitgliedstaatlichen Nettobelastung festgeschrieben würde.
3. Begrenzte Anpassungen, insbesondere des Verfahrens. Hierzu gehören Vorschläge, wie die Abschaffung der gegenwärtigen Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle, die Streichung oder zumindest die Befristung aller Rabatte und Sonderregelungen, die Einführung von Mehrheitsabstimmungen bei der Verabschiedung des Eigenmittelbeschlusses oder die Zweiteilung des EU-Budgets in einen Haushalt für europäische öffentliche Güter und einen Kompensationsfonds, der dem Ausgleich entlang nationaler Nettosalden dienen sollte.

a) Die Einführung einer EU-Steuer

Seit Anfang der neunziger Jahre werden vor allem vier grundsätzliche Optionen diskutiert:

1. Die Einführung einer neuen EU-Verbrauchssteuer, wobei verschiedene Güter wie Tabak, Alkohol oder Kraftstoffe (Benzin, Diesel, Kerosin) in Frage kämen.
2. Auch eine eigene CO₂-Abgabe oder eine Energiesteuer der EU wurde vorgeschlagen, um eine umweltpolitische Steuerungswirkung zugunsten des öffentlichen Gutes ›Natur und Umwelt‹ zu fördern.
3. Die Koppelung einer EU-Steuer an die Besteuerung von Unternehmen, zum Beispiel an das Körperschafts- und/oder das Einkommenssteueraufkommen.
4. Die Einführung einer echten Mehrwertsteuer-Einnahmequelle, die eine für jeden Unionsbürger sichtbare direkte Verbindung zur Finanzierung des EU-Haushalts herstellen würde.

Diese Liste hat die Europäische Kommission im Jahr 2011 mit ihrem Vorschlag ergänzt, die Einnahmen der vorgeschlagenen Finanztransaktionssteuer dem EU-Budget zufließen zu lassen. Die Widerstände einiger Mitgliedstaaten gegen den Legislativvorschlag der Kommission zu dieser Steuer erlauben jedoch lediglich die Einführung der Finanztransaktionssteuer in elf EU-Mitgliedstaaten über das besondere Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit. Bei Beachtung des Kriteriums der Beitragsgerechtigkeit erscheint die Verwendung der Einkünfte aus dieser Steuer für gemeinschaftliche Ausgaben aus dem EU-Budget kaum vorstellbar.

Jede der diskutierten Optionen hat sowohl Vor- als auch Nachteile und insbesondere unterschiedliche Verteilungswirkungen. Viel schwerer als die technischen Fragen der gerechten Ausgestaltung einer EU-Steuer und der Auswahl der besten Steuerquelle wiegt allerdings das Argument, dass mit der Einführung einer EU-Steuer und dem Ausbau der Finanzautonomie der EU eine integrationspolitische Grundsatzentscheidung getroffen würde. Eine EU-Steuer wäre ein weiterer zentraler Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Staatlichkeit und einem föderalen Haushalt, so die Kritik. Insofern wäre die Einführung einer europäischen Steuer nicht nur eine finanzpolitische Entscheidung über eine gerechte Besteuerung der EU-Bürger, sondern eben auch eine integrationspoli-

tische Antwort auf die Frage nach der Finalität des europäischen Integrationsprozesses. Sicherlich würde durch eine EU-Steuer eine unmittelbare Verbindung zwischen EU-Haushalt und EU-Bürgern hergestellt und damit potentiell die Rechenschaftspflicht der europäischen Haushaltsbehörde (Rat und Parlament) gegenüber den Unionsbürgerinnen und -bürgern verstärkt. Die Nachvollziehbarkeit der gemeinsamen Finanzierung europäischer öffentlicher Leistungen würde für die europäischen Steuerzahler erleichtert. Insgesamt sollte es zu einer deutlicheren Orientierung des Haushalts auf allgemeine europäische Interessen und den gemeinsamen Nutzen der Gemeinschaftspolitiken kommen. Allerdings wäre zunächst zu definieren, welche europäischen öffentlichen Güter über eine solche EU-Steuer finanziert werden sollten. Bislang herrscht zu diesem Punkt noch keine Einigung. Mittelbar könnte auch die ökonomische Effizienz des EU-Budgets sollte verbessert werden. Die Befürworter argumentieren, dass durch die stärkere Einbindung und Verantwortlichkeit des Europäischen Parlaments der bisherige Fokus der Parlamentarier von der Ausgabenpolitik auf die Einnahmenseite des EU-Budgets umgelenkt werden könne. Dies könne sich in der Folge auch positiv auf die Einhaltung der europäischen Haushaltsdisziplin auswirken; die erhöhte Kostentransparenz und die haushaltspolitische Verantwortlichkeit können so tendenziell kostendämpfend wirken.

Grundsätzlich sollte die Debatte über die Einführung einer autonomen Eigenmittelquelle des EU-Budgets folgende Eckpunkte berücksichtigen:

- keine Mehrbelastung für die Steuerzahler in der EU;
- keine Ausweitung des EU-Finanzrahmens und Sicherung der Haushaltsdisziplin;
- Finanzierung öffentlicher Leistungen der EU, die einem gemeinsamen europäischen Mehrwert dienen;
- Steuergerechtigkeit durch einheitliche Bemessungsgrundlagen und Tarife;
- eine ausreichende, stabile und prognostizierbare Ertragskraft sowie begrenzte Erhebungskosten.

Ohne die Frage der Modalitäten und der Besteuerungsquelle diskutiert zu haben, befürworteten im Grundsatz während der letzten MFR-Verhandlungen die Einführung einer EU-Steuer neben der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament insgesamt 12 Mitgliedstaaten (Österreich, Frankreich, Belgien, Spanien, Finnland, Luxemburg, Griechenland, Portugal, Estland, Ungarn, Polen und Rumänien). Explizit gegen die Einführung einer EU-Steuer positionierten sich 14 Mitgliedstaaten (Deutschland, Großbritannien, Schweden, die Niederlande, Dänemark, Italien, Irland, Zypern, Slowenien, Bulgarien, Tschechien, Litauen, Lettland und Malta).

b) Der allgemeine Korrekturmechanismus (AKM)

Die Idee eines allgemeinen Korrekturmechanismus geht auf einen Vorschlag aus der Gruppe der Nettozahler aus dem Jahr 1998 während der Verhandlungen über den Finanzrahmen 2000-2006 zurück. Anknüpfend an den britischen Rabatt sollte eine Art

»Sicherheitsnetz« dafür sorgen, die Beiträge der großen Nettozahler an einem bestimmten Schwellenwert (in Prozent des BNE) zu kappen, ohne dabei die Bereitstellung ausreichender Haushaltsmittel für die Union in Frage zu stellen. Die wichtigsten Auswirkungen eines solchen AKM liegen in einer deutlich breiteren Verteilung der Beitragslasten. Die negativen Salden für die größten Nettozahler würden sich spürbar verringern, die Sonderposition Großbritanniens würde sich relativieren und die Finanzierungslasten wären gleichmäßiger verteilt.

c) Begrenzte (Verfahrens)Anpassungen

Die Bewertung jeglicher Veränderungen des Eigenmittelsystems an den Auswirkungen auf den jeweiligen nationalen Nettosaldo erschwert oder verhindert auch begrenzte Reformvorschläge. Überlegungen zur Abschaffung oder zumindest Befristung der vielen Beitragsrabatte und Sonderregelungen würden zwar die Transparenz und die Verständlichkeit des Eigenmittelsystems deutlich verbessern. Allerdings erscheint eine solche Veränderung ohne eine andere Kompensation zur Begrenzung der Nettosalden der derzeit begünstigten Mitgliedstaaten kaum vorstellbar.

Ebenso schwierig ist die Streichung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel. Eine solche Reform würde eine höchst komplizierte, intransparente, schwer verständliche und durch die vielen Anpassungen in ihrer Ergiebigkeit deutlich reduzierten und deshalb kaum noch effiziente Eigenmittelquelle abschaffen. Diese Argumente haben zumindest dazu geführt, dass der Europäische Rat im Februar 2013 diesen Vorschlag der EU-Kommission nicht grundsätzlich abgelehnt hat. Vielmehr soll der Rat den Vorschlag weiter prüfen. Allerdings ist der britische Beitragsrabatt an diese Eigenmittelquelle gebunden. Eine ersatzlose Streichung der Quelle würde also implizit auch die Grundlage für den britischen Rabatt löschen und deshalb entweder auf britischen Widerstand oder zumindest auf die Forderung nach einer angemessenen Kompensation treffen. Profitieren würden nach Kalkulationen der EU-Kommission aus dem Jahr 2005 die Kohäsionsländer Griechenland, Spanien, Portugal, Irland, Estland, Tschechien, Ungarn, Polen, Malta, Zypern und Slowenien sowie Luxemburg und Großbritannien. Daneben würden auch die Niederlande, Österreich und Frankreich profitieren, während alle übrigen Mitgliedstaaten mit höheren Abführungen an den EU-Haushalt rechnen müssten. Dänemark würde dabei zum relativ größten potentiellen Verlierer einer solchen Reform werden; Italien wäre damals mit potentiell rd. 200 Mio. € höheren Abführungen an den EU-Haushalt zum größten Verlierer in absoluten Zahlen geworden und auch für Deutschland war dieser Vorschlag negativ.

Jedoch muss der Blick auf angemessenen Ausgleich nicht notwendigerweise und einzig auf die Einnahmenseite gerichtet sein, sondern durchaus auch auf Reformen bei den Ausgabenprioritäten der EU. Sowohl die britische als auch die schwedische Regierung haben wiederholt ihre grundsätzliche Bereitschaft zu Reformen des Eigenmittelsystems und der Rabatte mit deutlichen Kürzungen bei den Finanzmitteln für die gemeinsame Agrarpolitik verbunden. Damit wird nur ein umfassender Ansatz, ein möglichst

umfassendes geschnürtes Paket, in dem Einnahmen- und Ausgabenseite des EU-Budgets auf dem Verhandlungstisch liegen und miteinander verknüpft werden können überhaupt eine Reformoption eröffnen können.

Zusammengefasst ist es immer wieder der Blick der Mitgliedstaaten auf den eigenen Nettosaldo der durchaus sinnvolle Reformen nahezu unmöglich macht. Die beiden Eckpunkte – EU-Steuer und AKM – versuchen dieser Orientierung auf die nationalen Nettosalden in unterschiedlicher Weise aufzunehmen. Während mit der Einführung einer genuinen EU-Eigenmittelquelle in Form einer EU-Steuer die Finanzautonomie der EU deutlich gestärkt würde und damit das Volumen der Nettosaldo-Berechnungen begrenzt und vielleicht langfristig ganz aufgelöst würde, erkennt der Vorschlag eines allgemeinen Korrekturmechanismus die Dominanz der Nettosaldo-Logik an und versucht die Auswirkungen mit Hilfe einer Kappungsgrenze zu begrenzen.

5. Reformnotwendigkeit bedeutet noch keine Reformfähigkeit

Die gemeinsame Einsicht in die Notwendigkeit einer Reform des Eigenmittelsystems bedeutet keineswegs, dass die vorliegenden Reformideen auch wirklich umgesetzt werden. Bislang dominieren die Beharrungskräfte stets über die durchaus vorhandene Einsicht in die Anpassungsnotwendigkeit. Jede Verhandlungsrunde über ein neues Finanzpaket hat bisher die bestehenden Strukturen und Verfahren stabilisiert. Damit erhöhen sich die potentiellen politischen und ökonomischen Kosten, die mit einer grundlegenden Veränderung verbunden wären, auch wenn das Ergebnis der Verhandlungen zunehmend weniger überzeugen kann und sogar für die beteiligten Akteure unbefriedigend wurde. Auch der letzte offizielle Revisionsprozess 2008-2010 konnte diese Orientierung am Status quo und das Festhalten an eingefahrenen Politikpfaden nicht überwinden. Die Reformbereitschaft konnte sich nicht gegen die nationalen Interessen und die sektoralen Präferenzen behaupten. Inzwischen scheint es wichtiger zu sein, den komplizierten und konfliktreichen Verhandlungsprozess überhaupt mit einem Kompromiss beenden zu können. Die suboptimale Stabilität und Vorhersehbarkeit einer Einigung wiegt offenkundig schwerer als die Unsicherheit und Unkalkulierbarkeit europäischer Grundsatzverhandlungen. Das europäische Haushalts- und Finanzsystem folgt also weiterhin den vorgegebenen institutionellen Verfahren und Strukturen und ist in der Konsequenz übermäßig veränderungsresistent.

Notwendig ist ein geeignetes *window of opportunity*, das sich öffnet, wenn der Problemdruck aus der Unangemessenheit des bestehenden Systems die Vorbehalte gegen eine Veränderung des bekannten Status quo überwiegt.

Jedoch hat selbst die bislang größte Herausforderung für den Zusammenhalt und die Stabilität der Europäischen Union, die im Jahr 2008 ausgelöste und noch immer schwelende Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungskrise, keine grundlegende Reform

des europäischen Haushalts- und Finanzierungssystems angestoßen. Weder konnte diese tiefe Krise mit ihren weitreichenden politischen, ökonomischen und sozialen Folgen eine fundamentale Umorientierung der europäischen Ausgabenpolitiken auslösen. Noch wurde sie genutzt, um über veränderte neue Formen der Finanzierung des EU-Haushalts zu verhandeln oder gar um über neue Instrumente zur Reaktion auf konjunkturelle Krisen oder plötzliche wirtschaftliche Schocks zu diskutieren.

Angesichts dieser Beharrungskräfte erscheint eine weitreichende Reform des MFR oder des Eigenmittelsystems derzeit schwer vorstellbar.

6. Die Hochrangige Gruppe Eigenmittel (Monti-Gruppe)

Vor diesen Beschränkungen und der Reformträgheit steht auch die Hochrangige Expertengruppe unter dem Vorsitz von Mario Monti, die am 17. Dezember 2014 einen ersten Zwischenbericht über ihre Arbeiten vorgelegt hat. Eine solche Gruppe war in den Verhandlungen über den MFR 2014-2020 vehement vom Europäischen Parlament gefordert worden, um zumindest die eigene Forderung nach Einführung einer EU-Steuer mit Hilfe dieser Gruppe weiter verfolgen zu können. Die Hochrangige Gruppe soll bis Ende 2016 Vorschläge ausarbeiten, wie das europäische Eigenmittelsystem einfacher, gerechter und transparenter gemacht werden kann.

<i>Mitglieder:</i>	Vorsitz	Mario Monti
	Rat	Daniel Dăianu, ehem. MdEP und ehem. Finanzminister Rumänien Prof. Clemens Fuest, Präsident ZEW
	KOM	Ingrida Šimonytė, ehem. Finanzministerin Litauen Kristalina Georgieva, Vize-Präsidentin für Haushalt Pierre Moscovici, Kommissar für Steuern und Zoll Frans Timmermans, 1. Vize Präsident
	EP	Ivailo Kalfin (S&D), Alain Lamassoure (EPP), Guy Verhofstadt (ALDE)
<i>Mandat:</i>	„Die Gruppe wird eine allgemeine Überprüfung des Eigenmittelsystems durchführen und sich dabei von den allgemeinen Zielen der Einfachheit, Transparenz, Gerechtigkeit und demokratischen Rechenschaftspflicht leiten lassen.“ (Gemeinsame Erklärung zu den Eigenmitteln vom 25. Nov. 2013)	
<i>Zeitplan:</i>	Dezember 2014	Erste Bewertung des Eigenmittelsystems
	1. Halbjahr 2015	Konferenz unter Beteiligung der nationalen Parlamente
	Ende 2016	Abschlussbericht der Gruppe

Mario Monti hat den ersten Zwischenbericht der Gruppe am 5. Februar 2015 im EP-Haushaltsausschuss und am 17. Februar 2015 im ECOFIN-Rat vorgestellt. Die Gruppe arbeite in völliger Unabhängigkeit, gestützt ausschließlich auf internes und externes Fachwissen. Mit der Einsetzung der Gruppe hätten Rat, EP und Kommission jedoch anerkannt, dass es auf der Einnahmenseite des Haushalts unerledigte Aufgaben gebe. Er betonte die Notwendigkeit einer Reform des EU-Eigenmittelsystems. Deshalb sei es so

wichtig, dass alle Mitglieder der Gruppe einstimmig die Bewertung des Zwischenberichtes verabschiedet hätten. Monti plädierte ausdrücklich dafür, die nationalen Parlamente direkt an dieser Diskussion zu beteiligen. Vorgesehen ist eine interinstitutionelle/interparlamentarische Konferenz wahrscheinlich im 1. Halbjahr 2016.

Der Bericht stellt lediglich den Sachstand dar und enthält noch keine Verbesserungsvorschläge. Die Gruppe sei sich einig, so Mario Monti, dass es für die weiteren Arbeiten nicht ausreiche, eine rein technische Analyse unterschiedlicher Eigenmittelarten vorzunehmen. Vielmehr müsse auch der breitere politisch-ökonomische Kontext untersucht werden. Die Gruppe regt eine intensive Debatte an (auch unter Hinzuziehung externer Experten), um die konkreten Probleme zu bestimmen und dadurch zielgerichtet auf wirtschaftliche, haushaltspolitische, institutionelle und politische Aspekte eingehen zu können. Für diese Debatte formuliert die Gruppe einige Fragen, auf die sie im weiteren Verlauf ihrer Beratungen Antworten finden will.

Die entscheidende Frage lautet, warum bislang keine wirkliche Reform des europäischen Eigenmittelsystems möglich war, trotz vieler in Studien und Gutachten in denen der Reformbedarf festgestellt wurde und in denen viele sinnvolle Verbesserungsvorschläge vorgestellt wurden. Um einen Ausweg aus dieser politischen Sackgasse zu finden, plädierte Mario Monti für zwei Schritte:

1. Eine Politisierung des Diskussionsprozesses: Der Überprüfungsprozess dürfe nicht bei rein technischen Betrachtungen stehen bleiben, sondern müsse eine politische Verbindlichkeit für eine Reform gewinnen; alle beteiligten Institutionen müssten auf den Grundsatz der Reform verpflichtet werden.
2. Die Schnürung eines umfassenden Verhandlungspakets: Es bedürfe eines umfassenden Pakets, in dem für jeden Akteur und jedes Organ Vorteile enthalten sein sollten. Deshalb müsse auch die Ausgabenseite des Haushalts in den Blick genommen werden. Je stärker der Bericht auf die Ausgabenseite abstelle, desto überzeugender könne er auf der Einnahmenseite argumentieren.

Sicherlich ist dieser Ansatz die einzige Möglichkeit, will die Hocharangige Gruppe einen wirklich produktiven Reformprozess anstoßen, der zu politischem Handeln und Entscheidungen im Rahmen der MFR-Überprüfung 2016 führen kann.

Allerdings verfolgte auch die Europäische Kommission bei dem gerade abgeschlossenen Verhandlungsprozess zum mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 einen ähnlichen Ansatz. Auch die Kommission versuchte ein großes Verhandlungspaket zu schnüren und mit dem Leitbild des europäischen Mehrwerts eine politische Idee vorzugeben, an der sich der europäische Haushalt ausrichten sollte. Dieses Vorgehen scheiterte jedoch erneut am dominierenden Nettosalddenken der Mitgliedstaaten. Und auch die Debatte im ECOFIN-Rat am 17. Februar 2015 über den Bericht Mario Montis lassen befürchten, dass die Hocharangige Gruppe die eingefahrenen Konfliktlinien und die bestehenden Interessengegensätze zwischen Nettoempfängern und Nettozahlern nicht wirklich auflösen können.