



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 29.6.2011
SEK(2011) 876 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**FINANZIERUNG DES EU-HAUSHALTS:
BERICHT ÜBER DAS FUNKTIONIEREN DES EIGENMITTELSYSTEMS**

Begleitdokument zum

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union

{KOM(2011) 510 endgültig}

ZUSAMMENFASSUNG

Die Kommission hat entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15. und 16. Dezember 2005 eine „vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich“¹ vorgenommen und unter dem Titel „Überprüfung des EU-Haushalts“² vorgelegt.

Diese Überprüfung hat ergeben, dass das derzeitige Finanzierungssystem als undurchsichtig und komplex und – insbesondere was die Korrekturen anbelangt – als unfair empfunden wird; außerdem wird bemängelt, dass es allzu sehr von Einnahmen abhängig ist, die in den Augen der Mitgliedstaaten Ausgaben sind, deren Umfang sie gerne drosseln würden. Mit Ausnahme der Zollabgaben, die im Rahmen der Zollunion abgeführt werden, besteht zwischen den Haushaltseinnahmen und den politischen Maßnahmen der EU kein klarer Zusammenhang.

Daraus wird geschlossen, dass eine neue Phase der Entwicklung der Finanzierung der EU drei eng miteinander zusammenhängende Aspekte angehen sollte: die Vereinfachung der Beiträge der Mitgliedstaaten, die Einführung einer oder mehrerer neuer Eigenmittelarten und die schrittweise Aufgabe sämtlicher Korrekturmechanismen. Unabhängig von der Einführung dieser Änderungen sollten die wesentlichen Elemente des Finanzierungssystems gewahrt bleiben, namentlich: eine ausreichende und solide Finanzierung des Haushalts, die Wahrung der Haushaltsdisziplin und ein Mechanismus zur Gewährleistung eines in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushaltsplans.

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass es bei einer Reform der Finanzierung des EU-Haushalts „nicht um den Umfang des Haushalts geht, sondern um die richtige Zusammenstellung der Einnahmemittel. Die schrittweise Einführung einer neuen Einnahmenart würde es ermöglichen, das Volumen anderer Einnahmenarten zu verringern, diese ganz abzuschaffen oder langsam auslaufen zu lassen.“

Der vorliegende Bericht über das Eigenmittelsystem enthält eine eingehende und systematische Analyse der in der Überprüfung des EU-Haushalts aufgezeigten Probleme und Optionen für eine Reformierung des Finanzierungssystems der EU. Auf diese Analyse stützen sich die konkreten Vorschläge, die die Kommission in ihrem Entwurf für einen neuen Eigenmittelbeschluss und einschlägigen Durchführungsverordnungen³ vorgelegt hat.

Die hier vorgestellten Vorschläge zielen darauf ab, die Finanzierungsmechanismen an diejenigen anzunähern, die die Gründer der EU angedacht hatten, namentlich an das Prinzip, demzufolge der „Haushalt [...] vollständig aus Eigenmitteln finanziert“ wird, wie z.B. aus Zollabgaben, die auf der Grundlage des Gemeinsamen Zollltarifs erhoben werden. Dass im derzeitigen Finanzierungssystem Eigenmittelkategorien vorherrschen, die als nationale Beiträge betrachtet werden, wird dem besonderen Charakter der EU, die mehr ist als ein Club, dessen Mitglieder einen Mitgliedsbeitrag entrichten, nicht gerecht.

¹ Erklärung Nr. 3 zur Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006, S.1).

² KOM(2010) 700 vom 19.10.2010.

³ KOM(2011) 511 endg. vom 29.6.2011.

Gleichzeitig soll mit den Vorschlägen ein Zusammenhang zwischen den Einnahmen der EU und ihren gemeinsam vereinbarten politischen Zielen hergestellt werden. Schließlich muss festgehalten werden, dass die vorgeschlagenen neuen Eigenmittelkategorien die Souveränität der Mitgliedstaaten keinesfalls antasten.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile.

Teil 1 ist den wichtigsten Merkmalen sowie einer Bewertung des derzeitigen Finanzierungssystems gewidmet. Dazu gehören eine Analyse der Entwicklung der Eigenmittel und der Korrekturmechanismen bis dato und eine qualitative Bewertung des Systems.

Das Finanzierungssystem hat sich im Laufe der Jahre erheblich entwickelt, von einem ursprünglich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanzierten System zu einem Eigenmittelsystem, das zunächst hauptsächlich die sogenannten traditionellen Eigenmittel (Zölle) umfasste, dann durch auf der Mehrwertsteuer (MwSt) basierende und in der jüngeren Vergangenheit schließlich durch auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierende Eigenmittel ergänzt wurde. Heute wird der überwiegende Teil des EU-Haushalts über die BNE- und MwSt-Eigenmittel finanziert, also über Mittel auf der Grundlage statistischer Aggregate, die keine Verknüpfung mit den Politiken der EU aufweisen. Diese beiden Eigenmittelkategorien werden weithin als nationale Beiträge angesehen.

Parallel zur Entwicklung der Zusammensetzung der Eigenmittel wurden in zunehmendem Maße Korrekturmechanismen entwickelt, die sich auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau vom Juni 1984 stützen, denen zufolge *„jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, [...] zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen [kann].“* Sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Haushalts gibt es nicht nur Korrekturmechanismen sondern auch zahlreiche Ausnahmeregelungen. Der wichtigste dieser Korrekturmechanismen ist die dem Vereinigten Königreich gewährte sogenannte VK-Korrektur, wobei bestimmten Mitgliedstaaten (Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden) wiederum Rabatte bei der Finanzierung dieser Korrektur eingeräumt werden. Ferner wurde den Niederlanden und Schweden im Zeitraum 2007-2013 eine Bruttokürzung ihrer BNE-Beiträge gewährt. Diese beiden Länder sowie Deutschland und Österreich kommen in diesem Zeitraum außerdem in den Genuss einer vorübergehenden Herabsetzung des Abrufsatzes der MwSt-Eigenmittel. Diese Mechanismen sind sehr komplex und wenig transparent. Sie haben zur Folge, dass die Finanzierung der EU weithin als ungerecht empfunden wird.

Die Bewertung des derzeitigen Finanzierungssystems zeigt, dass es eine ausreichende und solide Finanzierung des EU-Haushalts sicherstellt. Die BNE-Eigenmittel sind das zentrale Instrument zur Gewährleistung eines ausgeglichenen Haushalts. Diese Rolle könnten sie aber auch spielen, wenn sie (als Restfinanzierung) einen weitaus geringeren Umfang hätten und ein völlig anderer Finanzierungsmix gegeben wäre. Eine wirkliche Stärke des derzeitigen Systems sind seine geringen Verwaltungskosten. Die BNE- und die MwSt-Beiträge bieten ferner den Vorteil, dass sie eine direkte Verknüpfung zwischen den nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt schaffen und so potenziell zur Haushaltsdisziplin auf der Ebene der EU beitragen. Diese Verbindung würde allerdings auch dann bestehen, wenn der Anteil dieser Beiträge an der Finanzierung des EU-Haushalts wesentlich geringer wäre.

Legt man aber die anderen relevanten Maßstäbe an, schneidet das derzeitige Finanzierungssystem schlecht ab, denn es verleitet die Mitgliedstaaten zunehmend zu einem engen und hauptsächlich auf maximalen Rückfluss ausgerichteten buchhalterischen Ansatz. Das Ergebnis sind Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten und verzerrte öffentliche Debatten über den Nutzen der Mittelverwendung durch die EU, was in einigen Kreisen zuweilen so weit geht, dass der Nutzen der EU-Mitgliedschaft überhaupt in Frage gestellt wird.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat nicht nur das EU-Haushaltsverfahren, sondern auch die Finanzierung des EU-Haushalts in wesentlichen Punkten geändert. So eröffnet Artikel 311 Absatz 3 AEUV die Möglichkeit, bestehende Eigenmittel auslaufen zu lassen und neue zu schaffen, und Absatz 4 dieses Artikels sieht vor, dass in den durch den Eigenmittelbeschluss vorgegebenen Grenzen spezifische Durchführungsbestimmungen in Bezug auf das Eigenmittelsystem in einer Durchführungsverordnung festgelegt werden können. Mit dieser neuen rechtlichen Grundlage kann das Eigenmittelsystem innerhalb des so vorgegebenen Rahmens und der durch den Eigenmittelbeschluss gesetzten Grenzen ausreichend flexibel gestaltet werden.

Bei der Konzeption der künftigen Finanzarchitektur der Europäischen Union ist das durch die jüngste Finanzkrise entstandene neue Umfeld zu berücksichtigen. Das EU-Finanzierungssystem könnte eine wesentliche Rolle bei den unionsweiten Bemühungen um Haushaltskonsolidierung spielen. Mit der schrittweisen Einführung neuer Eigenmittelkategorien würde der Bedarf an Beiträgen der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt sinken, sodass die Mitgliedstaaten beim Einsatz ihrer knappen nationalen Finanzmittel über mehr Spielraum verfügen würden.

Es erscheint daher sinnvoll, sachgerechte Alternativlösungen zum derzeitigen System ins Auge zu fassen. Entsprechende Lösungen werden in den übrigen Teilen des Berichts beleuchtet.

In Teil 2 wird die Vereinfachung der mitgliedstaatlichen Beiträge sowie die mögliche Einführung neuer Eigenmittel analysiert. Die Analyse stützt sich auf die anlässlich der Überprüfung des EU-Haushalts festgelegten Bewertungskriterien, die eine kohärente und politisch durchdachte Untersuchung der Optionen für eine Reformierung des Finanzierungssystems ermöglichen.

Eine Vereinfachung der Beiträge der Mitgliedstaaten ließe sich erreichen, wenn die MwSt-Einnahme abgeschafft und eine oder mehrere „echte“ Eigenmittelquellen eingeführt würden. Das Konzept der derzeitigen MwSt-Einnahme ist komplex, die Ermittlung einer harmonisierten Bemessungsgrundlage verursacht einen immensen Verwaltungsaufwand und die MwSt-Eigenmittel bieten, verglichen mit den BNE-Eigenmitteln, nur einen geringen oder überhaupt keinen Zusatznutzen. Da es sich bei der MwSt-Bemessungsgrundlage um einen statistischen Wert handelt, besteht zwischen der MwSt-Einnahme und den nationalen oder EU-MwSt-Politiken kein Zusammenhang. Aus diesem Grund haben sich bei der Konsultation zur Überprüfung des EU-Haushalts die meisten Mitgliedstaaten und EU-Organe für die Abschaffung dieser Eigenmittelkategorie ausgesprochen. Angesichts der verwaltungstechnischen Komplexität der derzeitigen Regelung und der derzeit geltenden niedrigen Abrufsätze wäre ein schrittweiser Ausstieg weniger effizient als eine vollständige Abschaffung zu einem bestimmten Datum.

Die Bewertung der im Rahmen der Überprüfung des EU-Haushalts ermittelten potenziellen neuen Eigenmittelarten erforderte erhebliche fachliche Analysearbeit (siehe Anhang). Diese Analyse führte zu folgenden Kernaussagen:

- Die Besteuerung des Finanzsektors würde einen neuen Ertragsstrom bilden, sodass die bisherigen Beiträge der Mitgliedstaaten gesenkt werden könnten, die Regierungen einen größeren Handlungsspielraum erhielten und ein Beitrag zur allgemeinen Haushaltskonsolidierung geleistet würde. Zwar praktizieren einige Mitgliedstaaten verschiedene Formen der Besteuerung des Finanzsektors, doch wären Maßnahmen auf Ebene der EU sicherlich wirksamer und effizienter und könnten zum Abbau der Zersplitterung des Binnenmarktes beitragen. Eine Finanztransaktionssteuer, die auf EU-Ebene erhoben werden könnte, würde außerdem die im derzeitigen Finanzierungssystem auftretenden Probleme im Zusammenhang mit den „*angemessenen Rückflüssen*“ verringern. Eine Initiative der EU in diesem Bereich wäre ein erster Schritt auf dem Weg zu einer globalen Finanztransaktionssteuer. Allerdings wäre eine Finanzaktivitätssteuer nicht so sehr als Eigenmittelart geeignet, weil ihre Erhebung und Verwaltung vollständig den nationalen Verwaltungen obliegen würden. Die noch in diesem Jahr geplante Debatte zur MwSt-Politik auf der Grundlage des einschlägigen Grünbuchs wird eine sehr gute Gelegenheit sein, die Finanzaktivitätssteuer als Ausgleich zur MwSt-Befreiung für Finanzdienstleistungen zu erörtern.
- Eine Besteuerung des Luftverkehrs würde viele der Vorteile aufweisen, die auch für die Finanztransaktionssteuer ermittelt wurden. Sie würde einen neuen Ertragsstrom bilden, sich für eine autonome Erhebung auf Ebene der EU eignen und der sich abzeichnenden, von der unterschiedlichen Besteuerung verursachten Zersplitterung des Binnenmarktes in diesem Bereich entgegenwirken. Da aber der Luftverkehrssektor ab 2012 auch vom Emissionshandelssystem betroffen sein wird, scheint die Einführung einer EU-Luftverkehrsabgabe derzeit nicht angemessen.
- Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (ETS) oder eine Energiesteuer auf der Grundlage der überarbeiteten Richtlinie über die Besteuerung von Energieerzeugnissen stünden in engem Zusammenhang mit den immer dringlicheren Klima- und Energieprioritäten und könnten auf solide Rechtsgrundlagen gestützt werden. Zwar würden diese Einnahmen aufgrund eines bestehenden Systems erhoben, dessen Ertragsstrom derzeit in die nationalen Systeme fließt, doch wäre eine autonome Erhebung auf EU-Ebene mittel- bis langfristig durchaus möglich. Da sich das 2013 anlaufende, fein austarierte Versteigerungssystem aber in der Anfangsphase stabilisieren muss, werden derzeit keine Abgaben zugunsten des EU-Eigenmittelsystems vorgeschlagen.
- Die Einführung einer neuen MwSt-Einnahme, die eine echte Verbindung zwischen den nationalen Mehrwertsteuersystemen und dem Haushalt der EU schaffen würde, ließe sich bewerkstelligen. Dabei würde die Erhebung zwar ausschließlich über die Verwaltungen der Mitgliedstaaten abgewickelt, doch wären die Verwaltungskosten für die nationalen Verwaltungen relativ gering und die EU könnte auf stabile Einnahmen in erheblichem Umfang zählen. Eine solche Einnahme würde nicht bedeuten, dass parallel zu den nationalen MwSt-Systemen ein neues MwSt-System geschaffen wird, und sie würde den Bürgern und Unternehmen keine zusätzliche Last auferlegen. Die Einführung einer neuen MwSt-Einnahme könnte Teil einer breiter angelegten Reform sein, wie sie die Kommission in ihrem Grünbuch zur Zukunft der MwSt vorgeschlagen hat. Im Rahmen

einer solchen großen MwSt-Reform könnten die Steuerbemessungsgrundlage verbreitert, das Betrugsrisiko verringert und die Steuerverwaltung verbessert werden; die Befolgungskosten könnten gesenkt werden, wichtige Ziele könnten erreicht und neue Einnahmequellen für die Mitgliedstaaten geschaffen werden. Ein Teil der durch diese Maßnahmen bewirkten Erträge könnte der EU zugewiesen werden, und diese Mittel könnten in dem Maße weiter angehoben werden, wie das MwSt-System leistungsfähiger wird.

- Die Option einer europäischen Körperschaftsteuer (EUCIT) wirft eine Vielzahl konzeptueller und praktischer Fragen auf und ist für die absehbare Zukunft daher nicht als potenzielle Eigenmittelart in Betracht zu ziehen.

Die Analyse führte zu dem Schluss, dass es realisierbar wäre, nach 2013 mehrere neue EU-Eigenmittelarten einzuführen, und dass dies möglicherweise zur Konsolidierung der nationalen Haushalte beitragen und Reformen des Binnenmarktes begünstigen könnte, was wiederum dem europäischen Einigungsprozess neuen Schwung verleihen würde. Wie sich allerdings mehrere Eigenmittelarten zusammengenommen auf einen bestimmten Mitgliedstaat oder eine bestimmte Wirtschaftsbranche auswirken würden, ist schwierig zu bewerten.

In Teil 3 werden Fragen im Zusammenhang mit den Korrekturmechanismen und deren Vereinfachung, insbesondere die Schwächen der derzeitigen Mechanismen und mögliche Alternativen, beleuchtet.

Mehrere der mit dem derzeitigen Eigenmittelbeschluss eingeführten Korrekturmechanismen laufen 2013 automatisch aus. Die Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs (VK-Korrektur) und die Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden gewährte Kürzung ihres einschlägigen Finanzierungsbeitrags sind jedoch unbefristet.

Zum Zeitpunkt ihrer Einführung bot die VK-Korrektur eine Lösung für eine eindeutig ungerechte Situation, denn das VK hatte seinerzeit, obwohl es zu den ärmeren Mitgliedstaaten zählte, einen der höchsten Beiträge zu leisten.

Die Umstände, die diese Situation zum Zeitpunkt der Einführung der Korrektur im Jahr 1984 begründeten, haben sich seither deutlich gewandelt, und die Haushaltslast des VK gemessen an seinem relativen Wohlstand ist nun der anderer Nettozahler vergleichbar.

Die VK-Korrektur und ihre Finanzierungsmodalitäten (Kürzung des Finanzierungsbeitrags) sind zu kompliziert. Der Mechanismus beinhaltet einen wirtschaftlichen Hemmfaktor, der es für das VK uninteressant macht, EU-Gelder im Landesgebiet auszugeben. Hinzu kommt das technische Problem, dass mit der Abschaffung der bisherigen MwSt-Einnahme wichtige Daten für die Berechnung der VK-Korrektur nicht mehr verfügbar sein werden.

Die Haushaltslast des VK gemessen an seinem relativen Wohlstand muss anhand horizontaler Kriterien sorgfältig mit den Situationen anderer Mitgliedstaaten verglichen werden, und etwaige Vorschläge für eine Einführung oder Beibehaltung von Korrekturmechanismen nach 2013 müssen auf einem für alle Mitgliedstaaten fairen Ansatz beruhen.

Die Analyse zeigt, dass die Umgestaltung des bisherigen Korrekturmechanismus in pauschale Brutto-Ermäßigungen der BNE-Eigenmittelzahlungen gegenüber allen Alternativen, auch dem von der Kommission schon 2004 vorgeschlagenen allgemeinen Korrekturmechanismus,

eindeutige Vorteile aufweist. Ein System von Pauschalbeträgen wäre transparent und leicht verständlich und damit zugänglicher für die öffentliche und parlamentarische Kontrolle. Ein solches System wäre gerecht, weil es die großen Beitragszahler zum EU-Haushalt entsprechend ihrer Wirtschaftskraft belasten und für eine ausgewogene Finanzierung der Korrekturen sorgen würde; aufgrund seiner Ex-ante-Anwendung würde vermieden, dass die Mitgliedstaaten sich bei ihren Ausgabeentscheidungen von Überlegungen in Bezug auf Korrekturmechanismen leiten lassen. Die Pauschalbeträge würden für die Dauer des jeweiligen mehrjährigen Finanzrahmens vereinbart, so dass der mit der Vereinbarung von Fontainebleau festgeschriebene Grundsatz des Ausgaben- und Einnahmenausgleichs gewährleistet wäre.

Die Analyse zeigt, dass eine Vereinfachung der bisherigen Beiträge durch die Abschaffung der MwSt-Einnahme in ihrer bisherigen Form, die gleichzeitige Einführung neuer, an die EU-Politikfelder geknüpfter Eigenmittel und eine Auflösung des bestehenden Korrekturwirrwarrs in ihrer Wirkung so zusammenspielen würden, dass damit eine echte Reform des Finanzierungssystems des EU-Haushalts gegeben wäre.

TEIL 1: ÜBERBLICK ÜBER DAS FINANZIERUNGSSYSTEM DER EU

Teil 1 ist einer Darstellung der wichtigsten Fakten (maßgebliche Rechtsvorschriften und einschlägige Zahlen) zu den EU-Eigenmitteln (in Abschnitt 1) und zu den Korrekturmechanismen (in Abschnitt 2) gewidmet. Abschnitt 3 enthält eine qualitative Bewertung des Systems nach verschiedenen Gesichtspunkten: Haushaltspolitik, Einigungsprozess der EU, Effizienz und Gerechtigkeit.

1. Wichtigste Fakten zu den EU-Eigenmitteln

1.1. Rechtlicher Hintergrund

Die Grundsätze der Finanzierung der EU sind in Artikel 311 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegt.

- Dort heißt es: *„Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“* Die Einnahmen des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union umfassen also Eigenmittel und sonstige Einnahmen.
- Die Bestimmungen über das System der Eigenmittel werden mit einem Beschluss – dem Eigenmittelbeschluss – festgelegt, den der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig erlässt. *„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“*. Diese Regelung gewährleistet, dass die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten nicht angetastet wird.
- Der Vertrag sieht weiter vor, dass der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments *„gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union [festlegt], sofern dies in dem [Eigenmittelbeschluss] vorgesehen ist“*.

Gemäß Artikel 322 Absatz 2 legt der Rat außerdem die Einzelheiten und das Verfahren fest, nach denen die Haushaltseinnahmen, die in der Regelung über die Eigenmittel der Union vorgesehen sind, der Kommission *„zur Verfügung gestellt werden“*.

1.2. Bisherige Entwicklung

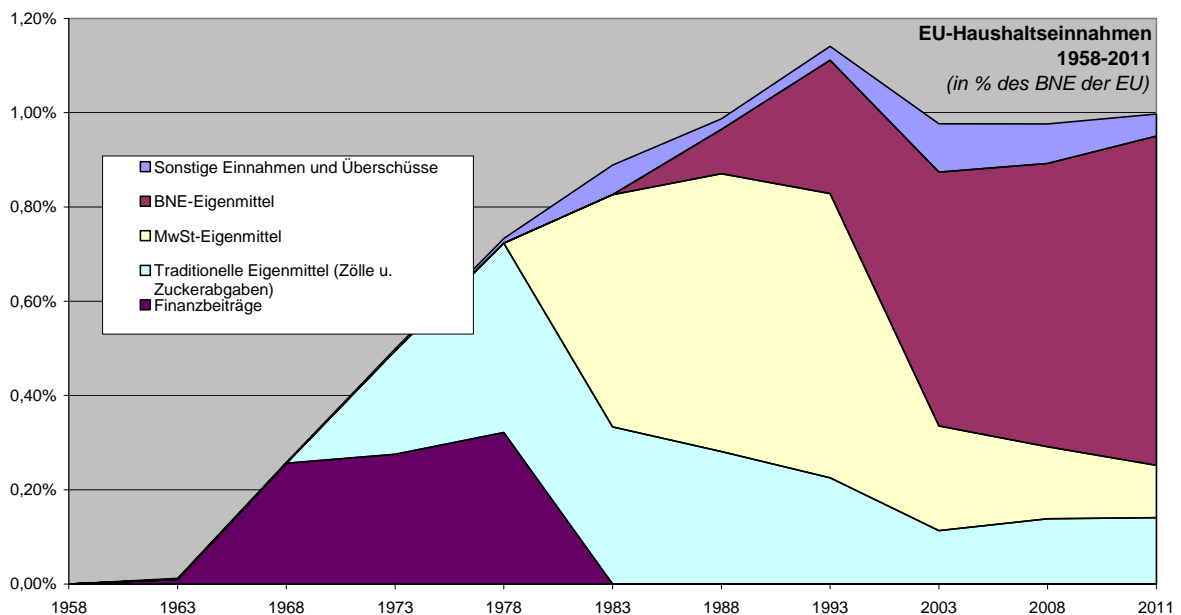
Sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite des EU-Haushalts haben sich im Laufe der Zeit erheblich verändert. Seit 1970 wurden sechs Eigenmittelbeschlüsse von unterschiedlicher Geltungsdauer erlassen⁴. Neue Eigenmittelarten wurden geschaffen; andere Einnahmequellen wiederum wurden abgeschafft bzw. haben im Laufe der Zeit an Bedeutung eingebüßt.

Schaubild 1 zeigt, dass sich die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften in der Anfangszeit aus Ad-hoc-Beiträgen der Mitgliedstaaten zusammensetzte. Diese wurden nach und nach durch im Wege von Eigenmittelbeschlüssen bestimmte Eigenmittel ersetzt, bis sie 1982 schließlich ganz aufgegeben wurden. Die sogenannten traditionellen Eigenmittel (Zölle

⁴ Beschlüsse (EWG, Euratom) des Rates 70/243 vom 21.4.1970, 85/257 vom 7.5.1985, 88/376 vom 24.6.1988, 94/728 vom 31.10.1994, 2000/597 vom 29.9.2000 und 2007/436 vom 23.6.2007.

und Zuckerabgaben) wurden 1968 eingeführt und bildeten bis Anfang der 90-er Jahre die Haupteinnahmequelle. Ihr Anteil ging in den darauffolgenden Jahren stark zurück. Eine neue Einnahmequelle bildeten ab 1979 die MwSt-Eigenmittel; sie erreichten ihren Höhepunkt gegen Mitte der 80-er Jahre. 1988 wurden schließlich die BNE-Eigenmittel eingeführt; sie machen heute drei Viertel des Einnahmenvolumens aus⁵. Die sonstigen Einnahmen machen nur einen sehr geringen Teil der Gesamtfinanzierung aus⁶.

Schaubild 1 - Finanzierungsstruktur der EU (1958-2011)



Quelle: GD Haushalt, Europäische Kommission

Das Schaubild macht deutlich, dass die Haushaltseinnahmen, ausgedrückt in Prozent des BNE, im Laufe der Zeit stark fluktuieren. Mitte der 90-er Jahre erreichten sie einen Höhepunkt. Nachdem ein rückläufiger Trend zu beobachten war, sind sie in den letzten Jahren wieder angestiegen, was weniger einer Änderung der politischen Optionen der EU zuzuschreiben als vielmehr eine Auswirkung der Krise auf das BNE der EU ist.

Gemäß Artikel 310 AEUV müssen die Gesamteinnahmen der EU den Gesamtausgaben entsprechen und sich innerhalb der vereinbarten gesetzlichen Grenzen bewegen, die derzeit für Mittel für Verpflichtungen bei 1,29 % des EU-BNE und für Mittel für Zahlungen bei 1,23 % des EU-BNE liegen. Diese Obergrenzen sind im Eigenmittelbeschluss festgelegt und können daher nur einstimmig und nach Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten geändert werden. Derzeit liegen die Ausgaben/Einnahmen deutlich unter der Eigenmittelobergrenze.

⁵ Seit 2002 bildet das Bruttonationaleinkommen (BNE) die Grundlage für diese Einnahmenart. Von 1988 bis 2001 wurde das Bruttosozialprodukt (BSP) zugrunde gelegt.

⁶ Siehe Europäische Kommission, *Die Finanzverfassung der Europäischen Union*, 4. Ausgabe, Amt für Veröffentlichungen, Luxemburg, 2009, Kapitel 12.

Tabelle 1 – Haushaltseinnahmen der EU 1970-2010 (in % des BNE)

	1970	1979	1988	1995	2004	2010
	EU-6	EU-9	EU-12	EU-15	EU-25	EU-27
MwSt-Eigenmittel (1)	---	0,38	0,59	0,58	0,13	0,10
BSP/BNE-Eigenmittel (2)	---	---	0,10	0,21	0,65	0,75
Sonstige Zahlungen von/an Mitgliedstaaten (3)	0,78	---	---	---	---	---
Beiträge der Mitgliedstaaten insgesamt (4) = (1) + (2) + (3)	0,78	0,38	0,68	0,80	0,78	0,85
Traditionelle Eigenmittel (5)	---	0,39	0,28	0,22	0,12	0,13
Eigenmittel insgesamt (6) = (4) + (5)	0,78	0,77	0,96	1,01	0,90	0,97
Haushaltsüberschuss des Vorjahres (7)	---	0,00	0,01	0,10	0,05	0,02
Sonstige Einnahmen (8)	0,00	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05
EINNAHMEN INSGESAMT (9) = (6) + (7) + (8)	0,78	0,78	0,99	1,12	0,98	1,05

1.3. Situation heute

Heute gibt es drei große Kategorien von Eigenmitteln: die sogenannten traditionellen Eigenmittel, die MwSt-Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel. Hinzu kommen verschiedene Korrekturmechanismen⁷:

- Die erste Eigenmittelkategorie (traditionelle Eigenmittel oder TEM) umfasst größtenteils Zollabgaben, aber auch Abschöpfungen auf landwirtschaftliche Erzeugnisse (Zuckerabgaben). Bei diesen Eigenmitteln behalten die Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2011 25 % für die ihnen entstehenden Erhebungskosten ein. Davor hatte der Einbehaltungssatz 10 % betragen. Die TEM machen im Haushaltsplan 2011⁸ 14,1 % der gesamten EU-Haushaltseinnahmen aus (siehe Tabelle 2).
- Die zweite Einnahme ergibt sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die Mehrwertsteuer (MwSt)-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten. Dieser einheitliche Satz beträgt 0,30 %, ist jedoch für den Zeitraum 2007-2013 für 4 Mitgliedstaaten (Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden) herabgesetzt worden. Übersteigt die MwSt-Bemessungsgrundlage eines Mitgliedstaates 50 % seines BNE, wird sie vor Anwendung des einheitlichen Satzes auf 50 % des BNE begrenzt („Kappung“). Im Jahr 2011 wird die MwSt-Bemessungsgrundlage von sechs Mitgliedstaaten (Irland, Luxemburg, Malta, Portugal, Slowenien und Zypern) begrenzt. Die MwSt-Eigenmittel machen im Haushaltsplan 2011 11,2 % der Einnahmen aus.
- Die dritte Einnahme (ergänzende Einnahme) ergibt sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die BNE-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten. Sie dient der Finanzierung des durch die anderen Einnahmenkategorien nicht gedeckten Teils der Gesamtausgaben. Für den Zeitraum 2007-2013 wird Schweden und den Niederlanden eine

⁷ Mit Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses 2007 am 1.3.2009 wurde das Finanzierungssystem der EU geändert (Beschluss 2007/436/EG, Euratom – ABl. L 163 vom 23.6.2007, S.17).

⁸ Berichtigungshaushaltsplan Nr. 4/2011.

Bruttokürzung ihrer jährlichen BNE-Zahlungen zugestanden. Die BNE-Eigenmittel machen im Haushaltsplan 2011 70,0% der Einnahmen aus.

Tabelle 2 – Finanzierung nach Art der Einnahmen

Art der Einnahmen	Haushaltsplan 1988		Haushaltsplan 2000		Berichtigungshaushaltsplan Nr. 4/2011	
	Mrd. EUR	Anteil %	Mrd. EUR	Anteil %	Mrd. EUR	Anteil %
Zölle und Zuckerabgaben	11,9	29	15,3	17	17,9	14,1
MwSt-Eigenmittel	24,9	60	35,2	38	14,1	11,2
BNE-Eigenmittel	4,2	10	37,6	41	88,6	70,0
Sonstige Einnahmen (einschl. Überschuss)	0,9	1	4,8	5,1	5,9	4,7
Insgesamt	41,8	100	92,7	100	126,5	100

Quelle: EU-Haushalt Finanzbericht & Berichtigungshaushalt Nr. 4/2011

Einen Gesamtüberblick über die Finanzierung des Gesamthaushaltsplans nach Eigenmittelarten und Mitgliedstaaten (Stand: Berichtigungshaushaltsplan Nr. 4/2011) bietet Anhang 1.

2. Wichtigste Fakten zu den Korrekturmechanismen

2.1. Rechtlicher Hintergrund

Die Korrekturmechanismen wurden nicht wie die Eigenmittel in den EG- bzw. EU-Verträgen verankert, sondern sind das Ergebnis politischer Vereinbarungen. Sie wurden in den 1980-er Jahren eingeführt mit dem Ziel, eine Lösung für das Problem der Haushaltsungleichgewichte zu schaffen.

Die Grundsätze waren in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau im Jahr 1984 wie folgt definiert worden: Erstens „[stellt] die Ausgabenpolitik [...] letztlich das wesentliche Mittel zur Lösung des Problems der Haushaltsungleichgewichte dar“. Zweitens „[kann] jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, [...] zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen“.

2.2. Bisherige Entwicklung und Situation heute

Seit der Vereinbarung von Fontainebleau 1984 sind mehrere dauerhafte oder vorübergehende Korrekturmechanismen eingeführt worden. Die wichtigsten dieser Korrekturmechanismen betreffen die Einnahmenseite des Haushalts. Es handelt sich um eine ganze Palette von Maßnahmen, die das Ergebnis sukzessiver Verhandlungen sind. In seiner Entschließung zum Eigenmittelbereich („Lamassoure-Entschließung“) stellte das Europäische Parlament 2007 fest, dass der Europäische Rat im Dezember 2005 41 Ausnahmeregelungen auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite des Haushalts eingeführt hat⁹.

⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union (2006/2205(INI)) – P6_TA(2007)0098.

Auf der Ausgabenseite wurden einzelnen Mitgliedstaaten oder Regionen im Lauf der Jahre zahlreiche Ad-hoc-Zahlungen gewährt (siehe Anhang 2). In der Praxis wird für Mitgliedstaaten, denen – beispielsweise im Rahmen der Kohäsionspolitik für ärmere Regionen – Umverteilungsmaßnahmen zugute kommen, diese Hilfe dadurch geschmälert, dass sie auf der Einnahmenseite des Haushalts höhere Beiträge zur Finanzierung der Haushaltskorrekturen leisten müssen. Andere Korrekturen auf der Ausgabenseite schlagen sich wiederum in einer Erhöhung der VK-Korrektur nieder.

Die wichtigsten dieser Korrekturmechanismen betreffen allerdings die Einnahmenseite des Haushalts:

- Die auf dem Europäischen Rat von Fontainebleau 1984 vereinbarte VK-Korrektur und ihre Finanzierung: Zwar wurde dieser Korrekturmechanismus im Wege sukzessiver Eigenmittelbeschlüsse mehrfach geändert, doch bleibt sein Prinzip unverändert: dem VK werden 66 % des Unterschiedsbetrags zwischen seinen Zahlungen an den EU-Haushalt (mit Ausnahme der TEM) und seinen Rückflüssen aus dem EU-Haushalt erstattet¹⁰. Die Finanzierung der VK-Korrektur ist im Laufe der Zeit ebenfalls geändert worden, indem so genannte Rabatt-Rabatte eingeführt, auf die größten Nettozahler des EU-Haushalts ausgeweitet und erhöht wurden¹¹. Im Dezember 2005 hat der Europäische Rat beschlossen, die VK-Korrektur dahingehend anzupassen, dass nicht mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehende Ausgaben in den 12 neuen Mitgliedstaaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind, nicht mehr in die Berechnung eingehen¹².

Im Haushaltsplan 2012 wurde der für die Korrektur der Haushaltsungleichgewichte zugunsten des Vereinigten Königreichs (VK-Korrektur) einzusetzende Betrag mit 3,8 Mrd. EUR veranschlagt. Die Berechnung ist der Tabelle 3 zu entnehmen.

Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden wird bei der Finanzierung der VK-Korrektur ein Rabatt eingeräumt.

¹⁰ Sämtliche finanziellen Vor- oder Nachteile, die dem VK aus den Änderungen erwachsen wären, die mit den sukzessiven Eigenmittelbeschlüssen eingeführt wurden, wurden ausgeglichen.

¹¹ Seit 2001 zahlen Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden lediglich 25 % ihres normalen Finanzierungsanteils an der VK-Korrektur (von 1985 bis 2000 zahlte Deutschland 2/3 seines normalen Finanzierungsanteils).

¹² Die Kosten, die für das VK im Zeitraum 2007-2013 infolge dieser Maßnahme entstehen, dürfen nicht mehr als 10,5 Mrd. EUR (zu Preisen von 2004) betragen. Tatsächlich werden die Kosten dieser Maßnahme für das VK voraussichtlich sehr viel geringer sein.

Tabelle 3 – Berechnung der VK-Korrektur für 2011 (in Mio. EUR)

(1)	Anteil des VK am Gesamtbetrag der nicht begrenzten MwSt-Bemessungsgrundlage	15,0054 %
(2)	Anteil des VK am Gesamtbetrag der aufteilbaren Ausgaben nach Abzug der erweiterungsbedingten Ausgaben	7,6164 %
(3)	= (1) - (2)	7,3890 %
(4)	Gesamtbetrag der aufteilbaren Ausgaben	114 982,0
(5)	Erweiterungsbedingte Ausgaben = (5a) + (5b)	29 243,0
(5a)	Ausgaben für die Beitrittsvorbereitung	3 047,7
(5b)	Ausgaben im Zusammenhang mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe g	26 195,2
(6)	Gesamtbetrag der aufteilbaren Ausgaben nach Abzug der erweiterungsbedingten Ausgaben = (4) – (5)	85 739,0
(7)	Ursprünglicher Korrekturbetrag = (3) x (6) x 0,66	4 181,2
(8)	VK-Vorteil	319,4
(9)	Eigentlicher Korrekturbetrag = (7) – (8)	3 861,7
(10)	Unerwartete Gewinne bei den TEM	61,3
(11)	VK-Korrekturbetrag = (9) – (10)	3 800,4

Quelle: Haushaltsentwurf 2012

- Die Ermäßigung des Abrufsatzes der MwSt-Eigenmittel für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden: Die Mitgliedstaaten führen normalerweise 0,3 % ihrer MwSt-Bemessungsgrundlage an den Haushalt der EU ab. Für den Zeitraum 2007-2013 wurde dieser Satz aber für bestimmte Mitgliedstaaten ermäßigt: Österreich (0,225 %), Deutschland (0,15 %), Niederlande (0,10 %), Schweden (0,10 %).
- Die Bruttokürzung der jährlichen BNE-Beiträge der Niederlande und Schwedens im Zeitraum 2007-2013: Zu jeweiligen Preisen beläuft sich diese Bruttokürzung im Jahr 2011 auf 665,0 Mio. EUR für die Niederlande und auf 164,9 Mio. EUR für Schweden¹³.

Tabelle 4 zeigt die direkte Auswirkung dieser verschiedenen Korrekturen auf den Haushaltsentwurf 2012¹⁴.

Tabelle 4 – Auswirkung der Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden gewährten Ermäßigungen (in Mio. EUR)

	Auswirkung der ermäßigten MwSt-Abrufsätze	Auswirkung der BNE-Bruttokürzung	Auswirkung der Herabsetzung des Finanzierungsanteils an der	Kumulierte Auswirkung

¹³ Zu Preisen von 2004: Niederlande 605 Mio. EUR und Schweden 150 Mio. EUR. Diese Beträge werden jährlich unter Anwendung des BIP-Deflators in jeweilige Preise umgerechnet.

¹⁴ Die Auswirkung dieser Korrekturen auf die Berechnung der VK-Korrektur für 2013 ist hier nicht berücksichtigt.

			VK-Korrektur	
Deutschland	1 143,7	-174	681,1	1 650,9
Niederlande	437,7	638	160,4	1 236,1
Österreich	38,9	-20	76,6	95,6
Schweden	261,9	142	103,7	507,6

Quelle: GD Haushalt, Berechnungen zum Haushaltsentwurf 2012

- Die Erhebungskostenpauschale: Die Mitgliedstaaten behalten einen festen Prozentsatz der von ihnen erhobenen traditionellen Eigenmittel ein. Dieser Prozentsatz betrug zum Zeitpunkt ihrer erstmaligen Abführung an den EU-Haushalt in den frühen 1970-er Jahren 10 %. Im Jahr 1999 hat der Europäische Rat in Berlin beschlossen, diesen Satz auf 25 % anzuheben. Da die einbehaltenen Beträge nicht den tatsächlichen Erhebungskosten entsprechen, können sie als versteckter Korrekturmechanismus gelten.

3. Bewertung des derzeitigen Finanzierungssystems der EU

3.1. Bewertungskriterien

Die Prüfung des derzeitigen Finanzierungssystems im Hinblick auf seine Reformierung erfordert solide Bewertungskriterien. So genügt es nicht, die wichtigsten Vor- und Nachteile der einzelnen Bestandteile eines Finanzierungssystems – d.h. der Eigenmittelkategorien und der Korrekturmechanismen – zu ermitteln, sondern das System muss auch als Ganzes bewertet werden, indem die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen berücksichtigt werden. In den Teilen 2 und 3 des Berichts werden die Kriterien zur Bewertung der einzelnen Eigenmittelkategorien und Korrekturmechanismen erläutert; im vorliegenden Teil geht es lediglich um die Maßstäbe für die Bewertung des Finanzierungssystems insgesamt.

Das derzeitige System kann anhand der folgenden vier Schwerpunktkriterien bewertet werden¹⁵:

- Budgetäres Kriterium: Gewährleistung einer ausreichenden und soliden Haushaltsfinanzierung und Wahrung der Haushaltsdisziplin.
- Integrationskriterium: Gewährleistung von Finanzautonomie, Transparenz und Verknüpfung mit den Politiken der EU. Ein weiterer wichtiger Aspekt dieses Kriteriums ist die steuerliche Entsprechung für die Bereitstellung von (Kollektiv)-Gütern und -Dienstleistungen, d.h. dass die jeweiligen Ausgabenprogramme hauptsächlich von den Personenkreisen finanziert werden sollten, denen sie zugute kommen.
- Effizienzkriterium: Internalisierung externer Effekte, Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, Begrenzung der Verwaltungskosten.

¹⁵ Siehe auch: Cattoir, Ph. (2009), „Options for an EU financing reform“, Notre Europe, Paris und Heinemann, F., Mohl, Ph. und Osterloh, S. (2008), „Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem“, Studie 8/06 des ZEW im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Mannheim, 18. Januar 2008.

- Gerechtigkeitskriterium: Fairness auf Ebene der Mitgliedstaaten, horizontale und vertikale Gerechtigkeit für die Steuerzahler.

3.2. Budgetäres Kriterium

Ihre Haushaltsdisziplin und die reibungslose Annahme ihrer Haushaltspläne hat die EU seit 1988 einer erfolgreichen Kombination aus Gewährleistung der Restfinanzierung über die BNE-Beiträge, interinstitutioneller Vereinbarung¹⁶ und – nicht zuletzt – mehrjährigem Finanzrahmen zu verdanken. Der Umfang des EU-Haushalts ist derzeit aufgrund von Vereinbarungen bezüglich der Haushaltsausgaben begrenzt, nicht aufgrund knapper Finanzmittel. In der Vergangenheit war die Situation eher umgekehrt¹⁷.

Dieses gute Ergebnis hinsichtlich des budgetären Kriteriums wird allerdings weitgehend unabhängig von der Zusammensetzung der Eigenmittel und den Korrekturmechanismen erzielt. Die gleichen Resultate ließen sich erzielen, wenn die Restfinanzierung über die BNE-Beiträge (oder eine andere Art der Restfinanzierung) einen sehr viel geringeren Umfang hätte und mit ganz anderen Eigenmittelarten kombiniert würde.

3.3. Integrationskriterium

Die finanzielle Autonomie der Europäischen Union ist begrenzt. Die beiden größten Einnahmequellen – MwSt- sowie BNE-basierte Eigenmittel – weisen nahezu dieselben Merkmale auf wie nationale Haushaltsbeiträge und werden auch häufig als solche wahrgenommen. Sie werden von den Finanzverwaltungen der Mitgliedstaaten bereitgestellt und manchmal als Ausgabenposten in den nationalen Haushalten verbucht. Dies erzeugt zwangsläufig eine Spannung, die jegliche Debatte über den EU-Haushalt vergiftet. Auf der nationalen Ebene neigen die Politiker häufig dazu, die EU-Politiken und –Initiativen danach zu bewerten, wie viel von ihren nationalen Beiträgen wieder zurückfließt, anstatt zuallererst die Vorteile in Betracht zu ziehen, die sich daraus ergeben, dass bestimmte Maßnahmen auf europäischer Ebene durchgeführt werden. Im Ergebnis wird daher häufig EU-Initiativen mit vorab zugewiesenen Mitteln der Vorzug gegeben, und weniger Initiativen, die einen höheren Mehrwert für die EU darstellen. Darüber hinaus wurden auf Drängen der Nettozahler-Mitgliedstaaten immer komplexere Korrekturmechanismen entwickelt. Insgesamt ist festzuhalten, dass die immer schwieriger werdende Entscheidungsfindung in Haushaltsfragen in der EU zum Teil damit zu tun hat, wie der EU-Haushalt finanziert wird.

Das Finanzierungssystem ist einerseits undurchsichtig und andererseits sehr komplex. Es macht es den EU-Bürgern beinahe unmöglich, festzustellen, wer die Finanzierungslast des EU-Haushalts tatsächlich trägt. Insbesondere die MwSt-Eigenmittel werfen Probleme auf (siehe Teil 2 Abschnitt 2.1). Hinzu kommt, dass der EU-Haushalt häufig als „*unersättliches und extrem teures Monster*“ dargestellt wird, das „*Finanzmittel aus den Mitgliedstaaten abzieht, um unnütze oder gar schädliche Politiken zu finanzieren, die einer Handvoll gut organisierter Erzeugerlobbies zugute kommen. Geht es aber darum, auszumachen, wie hoch*

¹⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 17. Mai 2006 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (umfasst den mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013) (ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1).

¹⁷ Europäische Kommission (2008c), Kapitel 2 ff.

der Beitrag des einzelnen Steuerzahlers zum EU-Haushalt tatsächlich ist, werden meist vollkommen überzogene Beträge genannt“¹⁸.

Schließlich dienen die Finanzbeiträge zum EU-Haushalt – mit Ausnahme der traditionellen Eigenmittel – nicht unmittelbar der Finanzierung von EU-Initiativen. Mit anderen Eigenmittelarten könnten wichtige politische Ziele der EU unterstützt werden. Wie bei der Überprüfung des EU-Haushalts bereits festgestellt, würde *„eine solche Maßnahme [...] den schrittweisen Übergang zu einem Haushaltsplan widerspiegeln, dessen Struktur besser die Politiken erkennen lässt, die sich an den Bedürfnissen der EU-Bürger orientieren, die Umsetzung europäischer Kollektivgüter bezwecken und einen höheren Mehrwert für die EU darstellen. Sie könnte die Umsetzung wichtiger europäischer und internationaler politischer Ziele in den Vordergrund rücken und diese leistungsorientiert unterstützen, beispielsweise in den Bereichen Entwicklung, Klimawandel und Finanzmärkte.“*

3.4. Effizienzkriterium

Einerseits verursacht das derzeitige System nur sehr geringe Kosten. Die den traditionellen Eigenmitteln (TEM) zugrunde liegenden Zölle und sonstigen Abgaben sowie die MwSt würden von den Mitgliedstaaten auch dann berechnet und erhoben, wenn es kein Eigenmittelsystem gäbe. Ebenso würden die Mitgliedstaaten für ihren eigenen Bedarf das BNE ihres Landes berechnen, wenn es keine BNE-Eigenmittel gäbe. In Bezug auf die TEM sind die für die Aufrechterhaltung der Zollunion – einer der Grundpfeiler der EU – anfallenden Kosten unerheblich. Lediglich die Abführung der TEM-Einnahmen (unter Einbehaltung einer Erhebungskostenpauschale) stellt für die Mitgliedstaaten eine vom Eigenmittelsystem verursachte Anforderung dar. Für die MwSt- und BNE-Eigenmittel fallen als einziger direkter Aufwand die im Zusammenhang mit der Berechnung der Beträge und ihrer Abführung an die Kommission entstehenden Verwaltungskosten an. Sämtliche Kosten, die im Zuge der Erhebung der MwSt und der Berechnung des BNE im Mitgliedstaat anfallen, können nicht als Kosten des Eigenmittelsystems gelten und dürfen daher nicht in die in seinem Rahmen anfallenden Verwaltungskosten eingerechnet werden.

Welche Kosten die Verwaltung des Eigenmittelsystems für die Kommission und die Mitgliedstaaten insgesamt verursacht, wurde nicht ermittelt. Die qualitative Analyse legt jedoch nahe, dass diese unerheblich sind, insbesondere da die Anzahl und das Ausmaß der zusätzlichen Anforderungen (die unmittelbar damit zusammenhängen, dass die erhobene Einnahme an die EU abgeführt wird) gewöhnlich sehr gering sind.

Andererseits bergen die MwSt- und BNE-Eigenmittel im Gegensatz zu den marktgestützten Instrumenten keine Anreize für Wirtschaftsakteure und, obwohl die mit ihnen zusammenhängenden Verwaltungskosten marginal sind, auch keinen Mehrwert für Europa. Wie in Teil 2 des vorliegenden Berichts erläutert, ließen sich durch alternative Finanzierungsquellen auch auf Ebene der EU Effizienzgewinne erzielen, sei es in Form von geringeren Verwaltungskosten oder durch die Berücksichtigung grenzübergreifender externer Effekte.

3.5. Gerechtigkeitskriterium

¹⁸ Begg, I., Enderlein, H., Le Cacheux, J. und Mrak M. (2008), „*Financing of the European Union Budget*“, Studie im Auftrag der GD Haushalt der Europäischen Kommission (Auftrag Nr. 30-CE-0122101/00-72, 29. April 2008).

Viele Mitgliedstaaten fühlen sich angesichts ihrer Beiträge zum EU-Haushalt – oder ihrer Erträge daraus – noch immer benachteiligt¹⁹. Unter den zahlreichen Inkohärenzen und Problemen, die die Korrekturmechanismen bergen, sind insbesondere die folgenden beachtenswert:

- Die besondere Situation, die zur Schaffung der VK-Korrektur Anlass gegeben hatte, besteht nicht mehr. In den 1980-er Jahren befand sich das VK im Vergleich zu den übrigen Mitgliedstaaten in einer Situation geringen relativen Wohlstands bei gleichzeitig übermäßiger Haushaltsbelastung. Diese Situation hat sich allmählich gebessert und besteht heute nicht mehr.
- Korrekturmaßnahmen, die auf der Einnahmenseite ansetzen, untergraben teilweise die Wirkung bestimmter Ausgabenpolitiken. Es ist zumindest inkohärent, dass für Mitgliedstaaten, denen im Rahmen der Kohäsionspolitik für ärmere Regionen Umverteilungsmaßnahmen zugute kommen, diese Hilfe dadurch geschmälert wird, dass sie auf der Einnahmenseite des Haushalts höhere Beiträge zur Finanzierung der Haushaltskorrekturen leisten müssen. Einige der Korrekturen auf der Ausgabenseite schlagen sich wiederum in einer Erhöhung der VK-Korrektur nieder (und wirken sich auf die für einige Mitgliedsstaaten ermäßigten Finanzierungsbeiträge aus). Für manche Mitgliedstaaten werden Korrekturen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Haushalts vorgenommen.
- Durch die Begrenzung der MwSt-Bemessungsgrundlage (auf 50 % des BNE) soll dem regressiven Charakter der MwSt-Eigenmittel (unverhältnismäßige Benachteiligung der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten) entgegengewirkt werden. In der Praxis besteht jedoch keine proportionale Beziehung zwischen der MwSt-Bemessungsgrundlage und dem BNE eines Mitgliedstaates. Für einige der reichsten Mitgliedstaaten, wie Luxemburg oder in geringerem Maße Irland, wird die Bemessungsgrundlage gekappt, so dass diese Länder ermäßigte Beiträge leisten. Außerdem wird vermutet, dass die MwSt-Eigenmittel auch auf nationaler Ebene Ungerechtigkeiten schaffen (siehe Anhang).
- Die bei den traditionellen Eigenmitteln praktizierte Einbehaltung von 25 % „für Erhebungskosten“ ist nicht unbedingt zu rechtfertigen. Während die bis zum Jahr 2000 einbehaltenen Beträge in Höhe von 10 % mit Recht als Entschädigung für die den Mitgliedstaaten entstehenden Ausgaben (Zollabfertigung, Prüfungen usw.) angesehen werden konnten, ist dies bei den derzeitigen 25 % nicht mehr der Fall. Dieser Prozentsatz war vereinbart worden, um für bestimmte Mitgliedstaaten die Zahlungen an den EU-Haushalt zu begrenzen. Für Mitgliedstaaten mit bedeutenden Zollstellen und einem großen Anteil am EU-Zollaufkommen kommt eine Erhöhung der Erhebungskosten einer Nettoverminderung ihres Finanzbeitrags an den EU-Haushalt gleich, denn die Erhöhung ihres BNE-Beitrags ist geringer als die Erhöhung der einbehaltenen Erhebungskosten. Davon profitieren insbesondere Belgien (Zollstelle Antwerpen), die Niederlande (Zollstelle Rotterdam Hafen) und in geringerem Maße auch Dänemark (Zollstelle Kopenhagen Hafen).

¹⁹ Im Beitrag der polnischen Regierung zur Überprüfung des EU-Haushalts (9.4.2008, S. 8-9) heißt es, „eine Erhöhung der BNE-Beiträge zum Haushalt der EU verstärkt den Druck auf eine Erhöhung des Gesamtumfangs der Rabatte, die den wohlhabendsten Mitgliedstaaten gewährt werden [...]. [...] die im Rahmen des derzeitigen Eigenmittelsystems angewandten Korrekturmechanismen sind regressiv, denn sie erlegen den weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten und Bürgern eine höhere Finanzierungslast auf. Die Regressivität des Eigenmittelsystems rührt von den Rabatten her.“

Die Versteifung auf die Frage der „*angemessenen Rückflüsse*“ ist höchstwahrscheinlich eine der Hauptursachen dafür, dass es immer weniger gelingt, über den EU-Haushalt finanzielle Solidarität herzustellen (Nettobeiträge insgesamt als Prozentsatz des BNE)²⁰.

Des Weiteren darf nicht vergessen werden, dass der BNE-Beitrag, auch wenn er sicherlich eine die Wirtschaftskraft eines Landes besser repräsentierende Abgabe darstellt als irgendeine spezifische Steuer, ein unpräzises und unzulängliches Instrument ist²¹. Abgesehen von Erwägungen zur Methode stellen sich bei der Ermittlung des BNE auch praktische Probleme, wie sich beispielsweise anlässlich der erheblichen Aufwertung (um rund 10 %) der griechischen BNE-Zahlen Mitte 2007 gezeigt hat. Insgesamt gilt, wie für die meisten statistischen Indikatoren, dass die Harmonisierung der „*makroökonomischen Statistiken ... noch verbesserungsfähig ist*“²². Außerdem ist festzuhalten, dass sich für die Ermittlung des BNE vereinbarte Verbesserungen nicht unbedingt leicht auf die Berechnung der Eigenmittelbeträge übertragen lassen, wie die langwierigen Diskussionen zur unterstellten Bankgebühr (FISIM) gezeigt haben²³.

4. Öffentliche Konsultation der Beteiligten

Im Rahmen der Konsultation zur Überprüfung des EU-Haushalts 2007-2008 haben sich zahlreiche Beteiligte zum derzeitigen Eigenmittelsystem geäußert.

Die folgenden Abschnitte enthalten eine Zusammenfassung der wichtigsten Inhalte der eingegangenen Beiträge²⁴. Die Kommission erhielt fast 300 Beiträge mit einem breiten Spektrum von Stellungnahmen und Ansichten. So soll hier keine umfassende Bestandsaufnahme sämtlicher im Rahmen der Konsultation zum Ausdruck gebrachten interessanten Gedanken vorgenommen, sondern vielmehr ein allgemeiner Eindruck von den am häufigsten angesprochenen Themen und Problemen vermittelt werden.

Es sei daran erinnert, dass es sich um Stellungnahmen handelt, die abgegeben wurden, bevor die europäische Wirtschaft von der Finanz- und Wirtschaftskrise erfasst wurde. Angesichts der beträchtlichen wirtschaftlichen und budgetären Anpassungen, die seither erforderlich wurden, hat sich die Lage der öffentlichen Finanzen in vielen Ländern der EU erheblich geändert und ebenso die Meinungen vieler Beteiligten.

²⁰ Richter, S. (2008), „Facing the monster 'juste retour': on the net financial position of Member States vis-à-vis the EU budget and a proposal for reform“, wiiw Forschungsbericht Nr. 348, Mai 2008.

²¹ Insbesondere in den folgenden Bereichen ist eine Bewertung schwierig: Schattenwirtschaft, Kapitalgewinne und -verluste, häusliche Dienste, ehrenamtliche Tätigkeiten/Freiwilligenarbeit, nicht erneuerbare natürliche Ressourcen, angerechnete Elemente, Grenzgänger/grenzüberschreitende Arbeit. Siehe Aubut, J. und Vaillancourt, F. (2001), *Using GDP in Equalisation Calculations: Are there Meaningful Measurement Issues?*, Oktober 2001.

²² Beitrag des Europäischen Rechnungshofes im Rahmen der Konsultation zur Überprüfung des EU-Haushalts, 9. April 2008, Ziffer 26.

²³ Die Verordnung (EG) Nr. 448/98 des Rates zur Ergänzung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 hinsichtlich der Aufgliederung der unterstellten Bankgebühr im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) wurde erst ab 2010 für das Eigenmittelsystem anwendbar (Beschluss 2010/196/EU, Euratom des Rates vom 16. März 2010).

²⁴ SEK(2008) 2739 vom 3.11.2008. Die Beiträge können auf folgender Seite eingesehen werden:

http://ec.europa.eu/budget/reform2008/issues/read_de.htm

4.1. Reform des Eigenmittelsystems

„Mit dem Eigenmittelsystem werden in erster Linie folgende Leitprinzipien in Verbindung gebracht: Fairness, Effizienz, Einfachheit, Transparenz, Gerechtigkeit, Hinlänglichkeit der Mittel, Nachhaltigkeit und Stabilität.

Zwei Systeme der EU-Finanzierung finden breite Unterstützung: Übergang zu einem System, das ausschließlich auf den traditionellen Eigenmitteln und dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basiert, oder Abkehr von einem beitragsbasierten System zugunsten eines Systems, das auf neuen Eigenmitteln basiert. Wenngleich viele Mitgliedstaaten die Vorteile BNE-basierter Beiträge hervorheben, bekundet eine zunehmende Anzahl ihre Bereitschaft, über andere, auf einer alternativen Finanzierungsquelle basierende Optionen zu diskutieren. Die negativen Stellungnahmen zu den traditionellen Eigenmitteln – ein wohlbekannter und akzeptierter Teil des Finanzierungssystems – halten sich in engen Grenzen. In einigen Beiträgen wird auf die Tatsache verwiesen, dass die von den Mitgliedstaaten einbehaltenen Einziehungsgebühren nicht den tatsächlich anfallenden Kosten entsprechen und fordern ihre Senkung bzw. Streichung.“

„Viele Teilnehmer weisen darauf hin, dass der Wegfall der statistischen MwSt-basierten Einnahmen zu einem transparenteren und einfacheren Finanzierungssystem beitragen könnte, ohne seine derzeitige Funktionsweise nennenswert zu beeinträchtigen. Eine deutliche Mehrheit der Regierungen der Mitgliedstaaten würde eine solche Reform begrüßen. Dasselbe gilt für viele andere Teilnehmer. Nur sehr wenige setzen sich aktiv für die Beibehaltung der MwSt-basierten Eigenmittel ein. Einige schlagen vor, diese Eigenmittel im Rahmen einer breit angelegten und zur Entwicklung neuer Eigenmittel führenden Reform abzuschaffen. Viele Teilnehmer äußern ihre Zufriedenheit mit den BNE-basierten Eigenmitteln: Sie werden als fair, transparent und relativ einfach betrachtet. Als Restfinanzierung tragen sie zu einem reibungslosen Ablauf des Haushaltsverfahrens mit ausgeglichenen Haushalten bei. In vielen Beiträgen wird eine stärkere Ausweitung der BNE-basierten Beiträge befürwortet, meistens auf Kosten der MwSt-Eigenmittel.“

„Viele Teilnehmer plädieren dafür, einen größeren Teil des EU-Haushalts mit neuen Eigenmitteln zu finanzieren. Viele (unter anderem auch viele Regierungen der Mitgliedstaaten) erkennen zwar an, dass dies eine Reihe technischer und politischer Probleme aufwerfen würde, weisen jedoch darauf hin, dass sie bereit sind, über dieses Thema zu diskutieren. Das Konzept der Entwicklung neuer Eigenmittel im Rahmen der Reform des Finanzierungssystems wird von allen Teilnehmerkategorien, mit Ausnahme der Regierungen der Mitgliedstaaten, am stärksten favorisiert, wenn sie auch geteilter Meinung darüber sind, welche Art neuer Eigenmittel wünschenswert sein könnte. Andererseits sprechen sich zahlreiche Teilnehmer, insbesondere unter den Mitgliedstaaten, ausdrücklich gegen die Einführung einer EU-Steuer zur Finanzierung des EU-Haushalts aus. Allerdings stellen sie mit sehr wenigen Ausnahmen den vorhandenen Acquis, und insbesondere die Tatsache, dass Zölle eine bedeutende Finanzierungsquelle auf EU-Ebene darstellen, nicht in Frage. Alternative nicht steuerbasierte Eigenmittel werden nur von sehr wenigen Beteiligten abgelehnt.“

„Es werden zahlreiche mögliche alternative Eigenmittel erwähnt, häufig in Verbindung mit dem Acquis oder spezifischen EU-Politiken. Mit am stärksten werden Eigenmittel favorisiert, die mit Umweltbelangen und insbesondere dem Klimawandel zusammenhängen. Dabei regen die Teilnehmer speziell die Bereitstellung aller oder eines Teils der Einnahmen aus dem

Emissionshandel, den CO₂- oder den Kohlenstoffsteuern, den Energie-, Benzin-, Heizöl- oder Kerosinsteuern, den Flugsteuern, den Seeverkehrssteuern und den Kraftfahrzeugsteuern an. Eigenmittel, die auf der MwSt oder der Besteuerung von Finanztransaktionen basieren, werden in mehreren Beiträgen genannt. In etlichen Beiträgen wird darüber hinaus die Ansicht vertreten, dass es eines schrittweisen Vorgehens bedarf, um eine neue Finanzierungsquelle für den EU-Haushalt zu entwickeln.“

4.2. Korrekturen

„Alle Teilnehmerkategorien wenden sich in ihren Beiträgen vehement gegen jede Art von Korrektur, Ausnahmeregelung oder Ausgleichszahlung. In der überwiegenden Mehrheit der Beiträge wird die Ansicht vertreten, dass die Abschaffung bestehender Ausnahmeregelungen und Korrekturmechanismen eine unabdingbare Voraussetzung für einen gerechteren und transparenteren EU-Haushalt ist. Nur eine kleine Minderheit der Mitgliedstaaten will an Korrekturen festhalten oder neue einführen. Einige Teilnehmer verweisen jedoch auf die politischen Schwierigkeiten einer Abschaffung sämtlicher Korrekturmechanismen und regen an, zumindest alle Mitgliedstaaten diesbezüglich gleich zu behandeln. Wenige Teilnehmer, insbesondere von einem Mitgliedstaat, vertreten die Ansicht, dies würde sich über einen allgemeinen Korrekturmechanismus oder eine nur auf einigen Elementen des Haushalts basierende begrenztere Variante erreichen lassen.“

„Mehrere Teilnehmer äußern sich skeptisch zu der Möglichkeit, alle Korrekturmechanismen abzuschaffen und gleichzeitig die BNE-Eigenmittel weiter zu erhöhen. Zur Begründung führen sie an, dass sich die nationalen Beiträge und die Zunahme der Anzahl und Beträge der Korrekturen in der Vergangenheit streng parallel entwickelt haben.“

4.3. Künftiges Finanzierungsmodell

„Offensichtlich werden alles in allem mehrere Modelle erwogen. Bei den Mitgliedstaaten am populärsten ist ein auf dem BNE basierendes Modell, bei dem auf alle Korrekturen und den MwSt-basierten Beitrag verzichtet wird. Ein von einer Minderheit der Mitgliedstaaten favorisiertes Modell besteht in der Entwicklung alternativer Finanzierungsquellen, wobei ebenfalls auf alle Korrekturen verzichtet werden soll. Einige Mitgliedstaaten schlagen dies als zweiten Schritt nach dem verstärkten Rückgriff auf BNE-Eigenmittel oder auf längere Sicht vor. Die beiden Modelle finden sich in einem ähnlichen Verhältnis in den Beiträgen anderer öffentlicher Stellen, während die NRO, Akademiker und sonstigen Teilnehmer letzterem Modell eindeutig den Vorzug geben. Von den Teilnehmern aus dem Hochschulbereich und anderen Teilnehmertypen wird häufig die Entwicklung alternativer Eigenmittel favorisiert.“

Auf die öffentliche Konsultation im Rahmen der Überprüfung des EU-Haushalts folgte eine große Konferenz, an der Beteiligte, Wissenschaftler und bedeutende Vertreter der Politik teilnahmen. Eine der Sitzungen war der Reform des derzeitigen Finanzierungssystems der EU gewidmet²⁵. Die Gespräche konzentrierten sich auf die Bewertung der bestehenden Ressourcen, die Vorzüge und potenziellen Schwierigkeiten möglicher anderer Ressourcen und die Frage der Korrekturen. Die Erschließung neuer Finanzierungsquellen wurde erwogen, insbesondere mit Blick auf allgemeine steuerpolitische Ziele, auf ihre Verknüpfung mit bestehenden Politiken der EU und dem Besitzstand der Union, auf die Reform der Ausgaben

²⁵ http://ec.europa.eu/budget/reform2008/conference/programme_de.htm

der EU und die Debatte um angemessene Rückflüsse. Besondere Beachtung fanden Finanzierungsquellen im Zusammenhang mit den Bereichen Klima/Energie, Körperschaftsteuer, MwSt und andere indirekte Steuern. Die Korrekturmechanismen wurden allgemein kritisiert.

In den Gesprächen mit den Teilnehmern ging es hauptsächlich darum, welche neue „echte“ Eigenmittelart eingeführt werden sollte, z.B. MwSt oder Kapitalertragsteuer, dass die Maßnahme steuerlich neutral sein und die Zustimmung der Bürger finden muss, und um Fragen der Regressivität/Progressivität. Es wurde betont, dass die Unabhängigkeit des EU-Haushalts gegenüber den nationalen Haushalten gestärkt werden muss (wobei dem EP eine zentrale Rolle zufällt) und eine Reform nunmehr dringend notwendig ist (20 Jahre nach der Einführung der „vorübergehenden“ BNE-Einnahme sollten die endlosen Debatten um die ideale neue „echte“ Eigenmittelart ein Ende finden).

5. Argumente für eine Reform – politischer Hintergrund

Im Lichte der obigen Analyse sprechen die folgenden Argumente für eine Reform des Finanzierungssystems der EU.

5.1. Das Finanzierungssystem der EU ist veraltet

Das Finanzierungssystem der EU hat sich seit 1957 von einem auf Beiträgen der Mitgliedstaaten beruhenden System zu einem System entwickelt, bei dem Mittel auf der Grundlage statistischer Aggregate erhoben werden, die keine Verknüpfung mit den Politiken der EU aufweisen (siehe Abschnitt 1).

Gleichzeitig wurde eine Reihe von Korrekturmechanismen eingeführt, die sich auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau vom Juni 1984 stützen (siehe Abschnitt 2).

Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass das derzeitige Finanzierungssystem bei der Bewertung hinsichtlich der meisten Kriterien schlecht abschneidet. Es ist undurchsichtig und komplex. Dies setzt der demokratischen Aufsicht über das System Grenzen. Viele Mitgliedstaaten empfinden das System als ungerecht. Noch wichtiger dürfte aber sein, dass die Art der Finanzierung des EU-Haushalts zwangsläufig eine Spannung erzeugt, die jegliche Debatte über den EU-Haushalt vergiftet. In einigen Kreisen geht das zuweilen so weit, dass der Nutzen der EU-Mitgliedschaft überhaupt in Frage gestellt wird (siehe Abschnitt 3).

Seit vielen Jahren wird die EU-Finanzierung in erster Linie als buchhalterischer Mechanismus mit zwei Hauptzielen angesehen: Sicherung einer ausreichenden Finanzierung der EU-Ausgaben und Berücksichtigung der wachsenden Zahl an Korrekturmechanismen. Dieses Konzept stößt jetzt an seine Grenzen.

5.2. Neue rechtliche Rahmenbedingungen durch den Vertrag von Lissabon

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat nicht nur das EU-Haushaltsverfahren, sondern auch die Finanzierung des EU-Haushalts in wesentlichen Punkten geändert (siehe Abschnitt 1).

- Gemäß Artikel 311 Absatz 3 AEUV können durch einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem „*neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden.*“ Dies eröffnet die Möglichkeit, bestehende Eigenmittel auslaufen zu lassen und neue zu schaffen.
- Gemäß Artikel 311 Absatz 4 AEUV legt der Rat „*gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem [Eigenmittelbeschluss] vorgesehen ist.*“ Diese Bestimmung eröffnet die Möglichkeit, in den durch den Eigenmittelbeschluss vorgegebenen Grenzen spezifische Durchführungsbestimmungen in Bezug auf das Eigenmittelsystem in einer Durchführungsverordnung festzulegen.

Mit dieser neuen rechtlichen Grundlage kann das Eigenmittelsystem innerhalb des so vorgegebenen Rahmens und der durch den Eigenmittelbeschluss gesetzten Grenzen ausreichend flexibel gestaltet werden.

5.3. Das künftige Finanzierungssystem der EU muss den neuen Rahmenbedingungen Rechnung tragen.

Die Haushaltsmittel der EU – mit Ausnahme der traditionellen Eigenmittel – weisen derzeit fast keinen Bezug zu Zielen der EU-Politik auf und unterstützen diese auch nicht (siehe Abschnitt 3). Das veranlasste zahlreiche Teilnehmer der öffentlichen Konsultation dazu, neue Eigenmittelkategorien zu fordern, die einen Bezug zum Besitzstand der Union und insbesondere zu neuen politischen Prioritäten der EU aufweisen (siehe Abschnitt 4).

Zugleich müssen aber auch wichtige Elemente des derzeitigen Finanzierungssystems erhalten bleiben, etwa die traditionellen Eigenmittel und eine Restfinanzierung aus BNE-Eigenmitteln, um einen stabilen und ausgeglichenen Haushalt zu gewährleisten. Letzteres kann jedoch auch mit BNE-Eigenmitteln in geringerem Umfang und einem völlig anderen Finanzierungsmix erreicht werden (siehe Abschnitt 3).

Des Weiteren ist bei der Konzeption der künftigen Finanzarchitektur der Europäischen Union das durch die jüngste Finanzkrise entstandene neue Umfeld zu berücksichtigen. Das EU-Finanzierungssystem könnte bei den unionsweiten Bemühungen um Haushaltskonsolidierung eine wesentliche Rolle spielen. Fünf Staats- bzw. Regierungschefs haben betont, dass der nächste mehrjährige Finanzrahmen zu einem Zeitpunkt komme, zu dem die Mitgliedstaaten außerordentliche Anstrengungen unternähmen, um ihre öffentlichen Ausgaben unter Kontrolle zu bringen²⁶.

Die Weiterentwicklung des Eigenmittelsystems könnte auch die Anstrengungen der Mitgliedstaaten um eine Konsolidierung ihrer Haushalte insgesamt unterstützen. Die schrittweise Einführung neuer Eigenmittel könnte Raum schaffen, um andere Eigenmittel zu verringern, auslaufen zu lassen oder zu streichen. Infolgedessen würden die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt sinken, sodass die Mitgliedstaaten beim Einsatz ihrer knappen nationalen Finanzmittel über mehr Spielraum verfügen würden. Wie bereits bei der Überprüfung des EU-Haushalts festgestellt wurde, geht es bei der Einführung neuer Eigenmittelkategorien „*nicht um den Umfang des Haushalts [...], sondern um die richtige Zusammenstellung der Einnahmemittel.*“

²⁶ Schreiben von David Cameron, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy, Mark Rutte und Mari Kiviniemi an den Präsidenten der Europäischen Kommission vom 18. Dezember 2010.

ANHANG 1

Übersicht über die Finanzierung des Gesamthaushaltsplans nach Eigenmittelarten und Mitgliedstaaten – Haushalt 2011* (in EUR)

Überblick der Finanzierung des Gesamthaushaltsplans - nach Eigenmittelarten und Mitgliedstaaten

Mitgliedstaaten	Traditionelle Eigenmittel (TEM)				MwSt- und BNE-Eigenmittel						Eigenmittel insgesamt
	Zuckersektor abgaben netto (75 %)	Zölle netto (75 %)	Traditionelle Eigenmittel insgesamt netto (75 %)	p.m. Erhebungskosten (25% des bruttobetrags der TEM)	MwSt.-Eigenmittel	BNE-Eigenmittel	Kürzungen für Niederlande und Schweden	Vereinigten Königreichs-Korrekturbetrag	Beiträge der Mitglied-staaten insgesamt	Anteil am Gesamtbetrag der Beiträge der Mitgliedstaaten (%)	
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(5)+(6)+(7)+(8)	(10)	(11)=(3)+(9)
Belgien	6.600.000	1.617.000.000	1.623.600.000	541.200.000	488.276.100	2.582.463.970	24.197.489	177.464.316	3.272.401.875	3,19%	4.896.001.875
Bulgarien	400.000	48.700.000	49.100.000	16.366.667	50.703.900	258.346.033	2.420.682	18.352.242	329.822.857	0,32%	378.922.857
Tschechische Republik	3.400.000	205.000.000	208.400.000	69.466.667	195.863.100	971.819.342	9.105.873	73.482.459	1.250.270.774	1,22%	1.458.670.774
Dänemark	3.400.000	321.500.000	324.900.000	108.300.000	289.130.700	1.716.241.222	16.081.048	112.069.456	2.133.522.426	2,08%	2.458.422.426
Deutschland	26.300.000	3.570.000.000	3.596.300.000	1.198.766.662	1.653.923.250	18.237.237.068	170.881.511	218.288.783	20.280.330.612	19,75%	23.876.630.612
Estland	0	21.200.000	21.200.000	7.066.667	21.597.900	102.458.098	960.025	5.994.912	131.010.935	0,13%	152.210.935
Irland	0	188.800.000	188.800.000	62.933.333	190.045.350	884.622.223	8.288.842	52.733.338	1.135.689.753	1,11%	1.324.489.753
Griechenland	1.400.000	206.800.000	208.200.000	69.400.000	305.838.000	1.519.248.418	14.235.241	93.051.846	1.932.373.505	1,88%	2.140.573.505
Spanien	4.700.000	1.268.000.000	1.272.700.000	424.233.334	1.577.470.500	7.361.097.188	68.972.916	487.693.002	9.495.233.606	9,25%	10.767.933.606
Frankreich	30.900.000	1.555.200.000	1.586.100.000	528.700.000	2.797.328.100	14.195.949.972	133.014.961	965.915.065	18.092.208.098	17,62%	19.678.308.098
Italien	4.700.000	2.030.700.000	2.035.400.000	678.466.667	1.727.718.300	10.999.666.044	103.066.026	717.904.941	13.548.355.311	13,19%	15.583.755.311
Zypern	0	28.100.000	28.100.000	9.366.667	26.898.000	125.204.687	1.173.158	8.528.579	161.804.424	0,16%	189.904.424
Lettland	0	19.600.000	19.600.000	6.533.333	18.468.900	130.290.516	1.220.812	8.980.382	158.960.610	0,15%	178.560.610
Litauen	800.000	41.500.000	42.300.000	14.100.000	35.444.400	202.702.841	1.899.310	13.953.783	254.000.334	0,25%	296.300.334
Luxemburg	0	14.700.000	14.700.000	4.900.000	47.477.700	220.998.980	2.070.743	14.989.737	285.537.160	0,28%	300.237.160
Ungarn	2.000.000	104.600.000	106.600.000	35.533.334	126.576.000	683.175.478	6.401.302	47.407.944	863.560.724	0,84%	970.160.724
Malta	0	11.300.000	11.300.000	3.766.667	9.148.950	42.586.490	399.032	2.933.041	55.067.513	0,05%	66.367.513
Niederlande	7.300.000	1.908.300.000	1.915.600.000	638.533.333	276.721.000	4.274.354.793	- 624.989.585	50.712.043	3.976.798.251	3,87%	5.892.398.251
Österreich	3.200.000	172.000.000	175.200.000	58.400.000	296.038.350	2.043.771.712	19.149.984	23.976.663	2.382.936.709	2,32%	2.558.136.709
Polen	12.800.000	357.100.000	369.900.000	123.300.000	543.004.800	2.576.425.769	24.140.912	191.435.563	3.335.007.044	3,25%	3.704.907.044
Portugal	200.000	138.200.000	138.400.000	46.133.334	246.720.750	1.148.434.615	10.760.744	81.599.600	1.487.515.709	1,45%	1.625.915.709
Rumänien	1.000.000	110.600.000	111.600.000	37.200.000	138.123.000	871.444.032	8.165.364	67.205.154	1.084.937.550	1,06%	1.196.537.550
Slowenien	0	71.400.000	71.400.000	23.800.000	54.279.000	252.657.640	2.367.383	17.929.084	327.233.107	0,32%	398.633.107
Slowakei	1.400.000	113.500.000	114.900.000	38.300.000	64.378.800	479.759.755	4.495.312	36.948.401	585.582.268	0,57%	700.482.268
Finnland	800.000	152.000.000	152.800.000	50.933.334	251.985.600	1.347.384.528	12.624.890	87.119.114	1.699.114.132	1,65%	1.851.914.132
Schweden	2.600.000	489.500.000	492.100.000	164.033.334	167.499.100	2.746.004.388	- 139.156.091	33.248.018	2.807.595.415	2,73%	3.299.695.415
Vereinigtes Königreich	9.500.000	2.978.300.000	2.987.800.000	995.933.334	2.525.317.500	12.599.048.395	118.052.116	- 3.609.917.466	11.632.500.545	11,33%	14.620.300.545
Insgesamt	123.400.000	17.743.600.000	17.867.000.000	5.955.666.667	14.125.977.050	88.573.394.197	0	0	102.699.371.247	100,00%	120.566.371.247

* Einschließlich Berichtigungshaushaltsplan Nr. 4/2011.

ANHANG 2

Liste der Ausnahmeregelungen, die der Europäische Rat im Dezember 2005 auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite des Haushalts eingeführt hat²⁷

Vormerkungen für Projekte

- 865 Mio. EUR für das Kernkraftwerk Ignalina (Litauen) und 375 Mio. EUR für das Kernkraftwerk Bohunice (Slowakei)
- 200 Mio. EUR für den Friedensprozess in Nordirland (Vereinigtes Königreich)

Vormerkungen für Regionen

- 879 Mio. EUR für fünf polnische Ziel-2-Regionen (107 EUR je Bürger)
- 140 Mio. EUR für eine ungarische Region (Közép-Magyarország)
- 200 Mio. EUR für Prag
- „Phasing-out“-Unterstützung für eine finnische Region und für Madeira, die ursprünglich „Phasing-in“-Regionen waren
- 100 Mio. EUR für die Kanarischen Inseln
- 150 Mio. EUR für österreichische Grenzgebiete
- 75 Mio. EUR für Bayern
- 50 Mio. EUR für Ceuta und Melilla (Spanien)
- 225 Mio. EUR für die ostdeutschen Länder
- 136 Mio. EUR für die am weitesten entfernt liegenden Regionen (35 EUR je Bürger)
- 150 Mio. EUR für die schwedischen Regionen des Ziels „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

Sondermittel für Mitgliedstaaten

- Anhebung der Absorptionsrate für Polen um 4 %
- „Phasing-in“-Unterstützung für Zypern, obwohl die Insel zu keinem Zeitpunkt eine Ziel-1-Region war
- 2 000 Mio. EUR für Spanien zur freien Verteilung unter den Strukturfonds-Zielen
- 1 400 Mio. EUR für Italien (im Voraus festgelegte Verteilung)
- 100 Mio. EUR für Frankreich (Ziel: „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“)
- 47 Mio. EUR für Estland (35 EUR je Bürger)
- 81 Mio. EUR für Litauen (35 EUR je Bürger)
- Zusatzzahlungen aus der ländlichen Entwicklung:
 - 1 350 Mio. EUR für Österreich
 - 460 Mio. EUR für Finnland
 - 500 Mio. EUR für Irland
 - 500 Mio. EUR für Italien
 - 20 Mio. EUR für Luxemburg
 - 100 Mio. EUR für Frankreich
 - 820 Mio. EUR für Schweden
 - 320 Mio. EUR für Portugal

²⁷ Quelle: Diese Liste basiert in der Hauptsache auf dem Bericht *Europe for growth: for a radical change in financing the EU* von J. Haug, A. Lamassoure und G. Verhofstadt unter Mitwirkung von D. Gros, P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul und E. Rubio und koordiniert von C. Perrin, Notre Europe, April 2011.

Sonderbedingungen

- Anhebung der Unterstützung für die früheren Außengrenzen zu Rumänien und Bulgarien um 50 % im Vergleich zur gewöhnlichen Unterstützung für Grenzgebiete
- Eine private Kofinanzierung ist für Projekte in den neuen Mitgliedstaaten (Pro-Kopf-BIP < 85 % des EU-Durchschnitts) und in den ostdeutschen Ländern, die durch Strukturfonds unterstützt werden, anrechenbar.
- In den neuen Mitgliedstaaten (< 85 %) kann die Mehrwertsteuer als anrechenbarer Kostenfaktor für Strukturfondsprojekte betrachtet werden.

Sonderbedingungen (in Rechtsgrundlagen verankert)

- Abweichung von der „n+2“-Regel für die neuen Mitgliedstaaten (< 85 %) für die Jahre 2007-2010
- Bauprojekte sind in den neuen Mitgliedstaaten (EU-10 + Rumänien und Bulgarien) förderfähig.
- 20 % der Mittel der ersten Säule (Landwirtschaft) können von den einzelnen Ländern für ländliche Entwicklung verwendet werden, und zwar unabhängig von allgemeinen Bestimmungen, etwa zur Kofinanzierung.
- Sondermittel für die ländliche Entwicklung in Portugal (320 Mio. EUR) ohne Kofinanzierung

Sonderbedingungen zur Finanzierung des Haushalts

- Der Abrufsatz für die MwSt-Eigenmittel wird für Österreich um 25 % verringert (von 0,3 % auf 0,225 %).
- Der Abrufsatz für die MwSt-Eigenmittel wird für Deutschland um 50 % verringert (von 0,3 % auf 0,15 %).
- Der Abrufsatz für die MwSt-Eigenmittel wird für Schweden und die Niederlande um 66 % verringert (von 0,3 % auf 0,1 %).
- Den Niederlanden werden 4 230 Mio. EUR erlassen (BNE-Eigenmittel). (Betrag in Preisen von 2004, in derzeitigen Preisen ist der Betrag höher.)
- Schweden werden 1 050 Mio. EUR erlassen (BNE-Eigenmittel). (Betrag in Preisen von 2004, in derzeitigen Preisen ist der Betrag höher.)
- Die VK-Korrektur wird beibehalten, jedoch um gewisse schrittweise eingeführte Zahlungen für die neuen Mitgliedstaaten verringert.
- Die Mitgliedstaaten behalten 25 % der von ihnen erhobenen traditionellen Eigenmittelbeträge zur Deckung ihrer Erhebungskosten ein.

TEIL 2: REFORM DES EIGENMITTELSYSTEMS

In Teil 1 wurde das derzeitige Eigenmittelsystem untersucht und erläutert, weshalb es reformiert werden sollte. In diesem Teil wird zunächst untersucht, wie sich die Beitragsleistungen der Mitgliedstaaten vereinfachen ließen, indem die derzeitigen MwSt-Eigenmittel abgeschafft und neue Eigenmittel eingeführt würden. Anschließend wird zusammenfassend bewertet, welche neuen Eigenmittelarten es erlauben würden, die derzeitigen MwSt-Eigenmittel aufzugeben und den Umfang der BNE-Eigenmittel zu verringern. Teil 3 ist der Vereinfachung sämtlicher Korrekturmechanismen gewidmet.

Im Rahmen der Überprüfung des EU-Haushalts hat die Kommission Folgendes festgestellt: *„Eine neue Phase der Entwicklung der Finanzierung der EU könnte drei eng miteinander zusammenhängende Aspekte angehen: die Vereinfachung der Beiträge der Mitgliedstaaten, die Einführung einer oder mehrerer neuer Eigenmittelarten und die schrittweise Aufgabe sämtlicher Korrekturmechanismen. Unabhängig von der Einführung dieser Änderungen sollten andere wesentliche Elemente des Finanzierungssystems gewahrt bleiben, namentlich: eine ausreichende und solide Finanzierung des Haushalts, die Wahrung der Haushaltsdisziplin und ein Mechanismus zur Gewährleistung eines in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushaltsplans“.*

Die folgende Analyse der bestehenden sowie möglicher neuer Eigenmittelarten wurde anhand mehrerer im Rahmen der Überprüfung des EU-Haushalts festgelegter Kriterien vorgenommen, die im Anhang näher erläutert sind.

1. *„Die neuen Eigenmittelarten sollten enger am gemeinschaftlichen Besitzstand und den Zielen der EU ausgerichtet sein und damit gewährleisten, dass der gesamte Haushalt die Umsetzung der politischen Prioritäten der EU in kohärenterer und wirksamerer Weise unterstützt. In diesem Zusammenhang ist auf Artikel 2 Absatz 2 des Eigenmittelbeschlusses²⁸ hinzuweisen: „In den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union einzusetzende Eigenmittel sind ferner Einnahmen aus sonstigen [...] im Rahmen einer gemeinsamen Politik eingeführten Abgaben [...]“.*
2. *Sie sollten transnationaler Art sein und auf einem System basieren, das den gesamten Binnenmarkt einschließt.*
3. *Sie sollten auf einer einheitlichen Bemessungsgrundlage basieren, damit sie in der gesamten Europäischen Union in der gleichen Weise erhoben werden können.*
4. *Die neuen Eigenmittelbeträge sollten soweit möglich nicht aus den nationalen Haushalten abgeführt, sondern direkt von der EU erhoben werden.*
5. *Ihre Erhebung muss angemessen und fair sein und keinerlei Bedarf an spezifischen Korrekturen aufkommen lassen.*
6. *Ihre kumulativen Auswirkungen auf einzelne Sektoren müssen berücksichtigt werden.*
7. *Ihre Erhebung sollte für die EU nicht zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen.“*

²⁸

Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007.

1. Vereinfachung hinsichtlich der Beiträge der Mitgliedstaaten

1.1. Hintergrund

Die MwSt-Eigenmittel wurden im Zuge der 1970 getroffenen Entscheidung, die Beiträge der Mitgliedstaaten durch „Eigenmittel“ zu ersetzen, eingeführt. Doch wurden keine echten Eigenmittel geschaffen, die auf tatsächlichen MwSt-Einnahmen beruhen würden, sondern lediglich Mittel, die auf der Grundlage einer theoretischen harmonisierten MwSt-Bemessungsgrundlage berechnet werden. Das Ziel war, Unterschiede auszugleichen, die von unterschiedlichen Steuersätzen und nationalen Ausnahmen von den EU-MwSt-Vorschriften herrühren. Die dafür erforderlichen Berechnungen sind sehr kompliziert, so dass erst ab 1979, d.h. nach einem beinahe ein Jahrzehnt dauernden Harmonisierungsprozess, erste MwSt-Beiträge entrichtet wurden. Da die MwSt-Bemessungsgrundlage außerdem in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten im Vergleich tendenziell breiter ist, werden seit 1988 Regeln angewandt, um die MwSt-Bemessungsgrundlage auf einen bestimmten Prozentsatz des BNE zu begrenzen. Für die Mitgliedstaaten, deren MwSt-Bemessungsgrundlage gekappt wird, richtet sich der MwSt-Beitrag in Wirklichkeit nach ihrem BNE.

Das Europäische Parlament hat (in der sogenannten Lamassoure-Entschließung²⁹) angemerkt, dass die MwSt-Eigenmittel von echten Eigenmitteln mit starkem direktem Bezug zu den europäischen Bürgern zu einem rein statistischen Instrument für die Berechnung des Beitrags eines Mitgliedstaates geworden sind, und daher vorgeschlagen, diese – als ersten Schritt auf dem Weg zur Einführung eines echten Eigenmittelsystems der Europäischen Union – abzuschaffen.

Finnland hat 2004 einen Vorschlag für ein neues Eigenmittelsystem vorgelegt, in dem es die Abschaffung der MwSt-Eigenmittel vorsieht. Im Vorfeld der 2008 von der GD Haushalt in Auftrag gegebenen Studie zum Eigenmittelsystem wurden in der Finanzverwaltung tätige Beamte in den Mitgliedstaaten mittels eines Fragebogens gebeten, zum derzeitigen Eigenmittelsystem Stellung zu nehmen. Sie bewerteten die MwSt-Eigenmittel insgesamt negativ. In über zwei Dritteln der Antworten wurde diese Einnahme – weil ihre Verwaltung sehr komplex ist und/oder weil sie mit der Einführung der BNE-Eigenmittel hinfällig geworden ist – als negativ oder sehr negativ eingestuft³⁰.

Im Rahmen der Konsultation zur Überprüfung des EU-Haushalts haben viele Teilnehmer 2008 darauf hingewiesen, dass der Wegfall der MwSt-Eigenmittel zu einem transparenteren und einfacheren Finanzierungssystem beitragen könnte, ohne seine derzeitige Funktionsweise nennenswert zu beeinträchtigen. 15 Mitgliedstaaten teilten diese Auffassung. Weitere 5 Mitgliedstaaten befürworteten implizit die Ersetzung der MwSt- durch die BNE-Eigenmittel. Lediglich zwei Mitgliedstaaten bewerteten eine Aufrechterhaltung der MwSt-Einnahme verhalten positiv oder schlugen vor, sie im Rahmen einer breit angelegten und zur Entwicklung neuer Eigenmittel führenden Reform abzuschaffen.

Der Rechnungshof hat sich in Bezug auf die MwSt-Eigenmittel kritisch geäußert und angemerkt, dass sie auf einer theoretischen Grundlage beruht (harmonisierte MwSt-Bemessungsgrundlage, die in bestimmten Fällen gekappt wird und Ausgleichsregelungen

²⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der Europäischen Union (2006/2205(INI)) – P6_TA(2007)0098, Erwägungsgrund D und Schlussfolgerung 22.

³⁰ Begg, I., Enderlein, H., Le Chacheux, J., Mrak, M., Studie *Financing of the European Union budget*, 29. April 2008, S. 61.

zugunsten des VK berücksichtigt), die so komplex ist, dass sie letztlich unverständlich ist. Der Hof empfiehlt, zu überlegen, ob die MwSt-Eigenmittel noch einen sinnvollen Bestandteil des Eigenmittelsystems bilden.³¹

Zahlreiche Organisationen und Wissenschaftler befürworten es bzw. schlagen vor, die MwSt-Einnahme abzuschaffen und durch eine BNE-Einnahme oder durch echte neue Eigenmittel zu ersetzen³².

1.2. Bewertung der MwSt-Eigenmittel

Anhand der anlässlich der Überprüfung des EU-Haushalts festgehaltenen Kriterien lassen sich die MwSt-Eigenmittel wie folgt bewerten:

- Da sich die MwSt-Eigenmittel aus einer statistischen Berechnung ergeben, weisen sie nur eine oberflächliche Beziehung zum gemeinschaftlichen Besitzstand und den Zielen der Union insbesondere im MwSt-Bereich auf. Obwohl diese Eigenmittel mit einer Steuer zusammenhängen, die auf einer breiten Bemessungsgrundlage beruht, sind sie für die EU-Bürger überhaupt nicht sichtbar.
- Obwohl die derzeitigen statistisch basierten MwSt-Eigenmittel an ein auf EU-Ebene definiertes MwSt-System anknüpfen, das den gesamten Binnenmarkt umfasst, weisen sie keinerlei erkennbare grenzübergreifende Dimension auf.
- Aufgrund ihrer Komplexität bestehen Zweifel an der Nachvollziehbarkeit der derzeitigen MwSt-Eigenmittelregelung. Dem Rechnungshof zufolge ist das derzeitige Finanzierungssystem schlicht nicht völlig nachprüfbar³³.
- Die MwSt-Eigenmittel sind keine autonomen Einnahmen, sondern werden aus den Einnahmen der Mitgliedstaaten abgeführt, weshalb sie de facto als nationaler Beitrag zum EU-Haushalt wahrgenommen werden.
- Ursprünglich wurden die MwSt-Eigenmittel als ungerecht und regressiv eingeschätzt. Dies erklärt zum Teil die Begrenzung, die jetzt bei sechs Mitgliedstaaten angewandt wird (siehe Teil 1), und die progressive Verringerung des einheitlichen Abrufsatzes für diese Eigenmittel. Dieser traditionellen Sicht der Dinge steht jedoch eine Faktenanalyse auf der Grundlage jüngerer MwSt-Daten entgegen (siehe Anhang).
- Obwohl die MwSt-Eigenmittel nur mit wenig zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden sind, hätte eine Abschaffung oder Vereinfachung des derzeitigen Systems gewisse Einsparungen zur Folge. Derartige Einsparungen wären jedoch nur möglich, wenn für die Zwecke der VK-Korrektur keine unbegrenzte MwSt-Bemessungsgrundlage mehr berechnet werden müsste.

³¹ Antwort des Europäischen Rechnungshofes zur Mitteilung der Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern“, 9. April 2008. Sämtliche Beiträge im Rahmen der Konsultation zur Überprüfung des EU-Haushalts sind auf folgender Webseite der Kommission zugänglich: http://ec.europa.eu/budget/reform2008/issues/read_de.htm.

³² Zum Beispiel: Heinemann, F., Mohl, Ph. und Osterloh, S. „Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem“, Studie 8/06 des ZEW im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Mannheim, 18. Januar 2008.

³³ Dennoch stellen die Einnahmen einen derjenigen Bereiche des Haushalts dar, die über viele Jahre hinweg uneingeschränkt bestätigt wurden.

Im Zusammenhang mit der Haushaltsüberprüfung hat die Kommission darauf hingewiesen, dass „im Vergleich zur BNE-Einnahme [...] die derzeitige auf der Mehrwertsteuer beruhende Einnahme nur geringe Vorteile [birgt]. Sie kann nicht einfach vom Bürger an die EU weitergereicht werden, sondern erfordert mathematische Berechnungen zur Herstellung einer vergleichbaren Bemessungsgrundlage. Sie trägt mit dazu bei, dass die Beiträge der Mitgliedstaaten komplex und schwer verständlich sind. Die Aufgabe der mehrwertsteuerbasierten Einnahme in ihrer derzeitigen Form zugunsten einer neuen Eigenmittelart würde das Beitragssystem wesentlich vereinfachen.“ Diese Feststellung bestätigt die bereits 2004 in dem Bericht der Kommission über die Finanzierung der EU vertretene Auffassung, dass die statistisch basierten MwSt-Eigenmittel durch eine echte steuerbasierte Eigenmittelart ersetzt werden sollten.³⁴

1.3. Auswirkungen einer Abschaffung der MwSt-Eigenmittel

Würden im Rahmen einer umfassenden Regelung eine oder mehrere neue Eigenmittelarten eingeführt, könnten die MwSt-Eigenmittel mit Wirkung vom 1. Januar 2014 abgeschafft werden.

Die Abschaffung der bisherigen statistikbasierten MwSt-Eigenmittel hätte keine unmittelbaren Auswirkungen auf die geltenden MwSt-Rechtsvorschriften (MwSt-Richtlinie).

Eine derartige Reform würde sich im Wesentlichen folgendermaßen auswirken:

- Vereinfachung der Beitragsleistungen der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt, da die am meisten umstrittene und komplexe Eigenmittelart entfielen.
- Die VK-Korrektur könnte nicht mehr auf der Grundlage des Anteils des Vereinigten Königreichs an der unbegrenzten Gesamt-MwSt-Bemessungsgrundlage berechnet werden. Eine umfassende Reform der Korrekturmechanismen (Teil 3) würde weitere Vereinfachungen bewirken.
- Hinlänglichkeit und Stabilität der Einnahmen wären gesichert, solange es eine Restfinanzierung wie etwa die BNE-Eigenmittel gibt.
- Die Kommission und die Mitgliedstaaten könnten bei der Verwaltung einige Einsparungen erzielen. [Derartige Einsparungen wären jedoch nur möglich, wenn für die Zwecke der VK-Korrektur keine unbegrenzte MwSt-Bemessungsgrundlage mehr berechnet werden müsste.]
- Die unmittelbaren Auswirkungen einer Abschaffung der MwSt-Eigenmittel wären zu vernachlässigen – die Anteile der Mitgliedstaaten an der EU-Finanzierung würden sich nur sehr geringfügig ändern.

Aufgrund struktureller Aspekte der MwSt-Eigenmittel wären Übergangsregelungen erforderlich, da die Daten im Nachhinein erhoben werden und zunächst mit den entsprechend den Vorausschätzungen geleisteten Zahlungen abgeglichen und später nach Maßgabe der Ergebnisse von Kontrollen berichtigt werden. Außerdem wären offene Fragen aus den Vorjahren zu lösen. Es steht nicht zu erwarten, dass die Übergangsmaßnahmen in weniger als

³⁴ Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004) 505 vom 14.7.2004.

fünf Jahren nach der Abschaffung der bisherigen MwSt-Eigenmittel abgeschlossen werden können.

2. Einführung neuer Eigenmittel

2.1. Hintergrund

In der am 19. Oktober 2010 angenommenen Mitteilung über die EU-Haushaltsüberprüfung äußerte die Kommission die Absicht, im Rahmen ihrer umfassenden Vorschläge zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen auch Vorschläge über die Eigenmittel vorzulegen. Durch die Einführung neuer Eigenmittelarten könnten die derzeitigen MwSt-Eigenmittel aufgegeben und der Umfang der BNE-Eigenmittel verringert werden.

Eine solche Maßnahme würde den allmählichen Übergang zu einem Haushalt widerspiegeln, dessen Struktur besser die Politiken erkennen lässt, die sich an den Bedürfnissen der EU-Bürger orientieren, die Umsetzung europäischer Kollektivgüter bezwecken und einen echten Mehrwert für die EU vermitteln. Dies könnte zum Erreichen wichtiger EU-Ziele oder internationaler Ziele beitragen und eng mit diesen verknüpft werden. In einem von Wirtschaftskrise und Haushaltskonsolidierung geprägten Umfeld könnten neue Eigenmittel den nationalen Regierungen auch zusätzlichen Spielraum verschaffen, da der Umfang der nationalen Beiträge zum EU-Haushalt reduziert würde.

Die Kommissionsdienststellen haben umfangreiche fachliche Untersuchungen durchgeführt, um anhand der in der Mitteilung über die Haushaltsüberprüfung festgehaltenen Kriterien die Vor- und Nachteile einer Reihe potenzieller Eigenmittelarten zu ermitteln. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Arbeiten sind in den folgenden Abschnitten zusammengefasst, weitaus detailliertere Analysen sind dem Anhang zu entnehmen.

2.2. Finanztransaktionssteuer

2.2.1. Hintergrund

Es gibt ein breites Spektrum an Steuern auf Finanztransaktionen, die in Frage kämen – von der „großen“ Finanztransaktionssteuer (d.h. breite Bemessungsgrundlage) auf Aktien, Anleihen, Devisengeschäfte und Derivate, die an organisierten Märkten oder im Freiverkehr gehandelt werden, bis zur einfachen Stempelgebühr oder Transfersteuer auf Aktien und Anleihen, die teilweise als „kleine“ Finanztransaktionssteuer (d.h. schmale Bemessungsgrundlage) bezeichnet wird.

Eine Finanztransaktionssteuer stößt in der Öffentlichkeit auf breite Unterstützung, was ihre Akzeptanz erleichtern könnte. Sie findet auch bei einer Reihe von MdEPs Zustimmung, auch im Zusammenhang mit den Eigenmitteln. In seiner Entschließung vom 10. März 2010 zu diesem Thema fordert das Europäische Parlament die Kommission und den Rat auf, „*das Potenzial unterschiedlicher Optionen für eine Steuer auf Finanzgeschäfte als Beitrag zum EU-Haushalt zu bewerten*“³⁵. Mehrere Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland usw.) haben eine gewisse Unterstützung für eine Finanztransaktionssteuer bekundet. In ihren Schlussfolgerungen vom 11. März 2011 kamen die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets überein, „*dass die Einführung einer*

³⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments „Steuern auf Finanzgeschäfte – praktische Umsetzung“, P7-TA(2010)0056, 529 Stimmen dafür, 127 dagegen und 19 Enthaltungen.

Finanztransaktionssteuer auf Ebene des Euro-Währungsgebiets, der EU und auf internationaler Ebene sondiert und weiter ausgestaltet werden sollte.“

Da auf G-20-Ebene keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen sind, könnte eine EU-Initiative für eine Finanztransaktionssteuer ein pragmatischer erster Schritt zu einer längerfristigen Entwicklung einer solchen Steuer auf weltweiter Ebene sein.

In ihrer Mitteilung zur Besteuerung des Finanzsektors (KOM(2010) 549) stellte die Kommission fest, dass dabei die Gefahr einer Verlagerung der betreffenden Vorgänge bestehe, die die Möglichkeit zur Erzielung von Einnahmen untergraben könnte. Daher bedarf es bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage und des Steuersatzes erheblicher Sorgfalt. Die EU-weite Einführung einer solchen Finanztransaktionssteuer könnte außerdem die bei den bestehenden Transaktionssteuern der Mitgliedstaaten gegebenen Möglichkeiten zur Steuervermeidung verringern, sie würde einen kohärenteren steuerrechtlichen Rahmen bewirken und eine Ursache der Zersplitterung des Binnenmarktes beseitigen.

2.2.2. Wichtigste Ergebnisse

Dass die etwaige Einführung einer zusätzlichen Steuer im Finanzsektor überhaupt erörtert wird, ist eine Folge der Finanzkrise. Unsere aktuellen Analysen bestätigen, dass eine Finanztransaktionssteuer unter bestimmten Bedingungen technisch machbar ist. Da die Kommission zugesagt hat, die Frage der Finanztransaktionssteuer auf globaler Ebene voranzubringen, ist es trotz einiger positiver Aspekte einer Finanzaktivitätssteuer angebracht, sich zunächst auf eine Finanztransaktionssteuer auf EU-Ebene zu konzentrieren. Die EU ginge so mit gutem Beispiel voran, um einen Impuls für weltweites Handeln zu vermitteln und Überschneidungen mit den noch ausstehenden Vorschlägen für einen Abwicklungsmechanismus im Bankensektor und für Bankabgaben zu vermeiden.

Rein technisch bietet die Finanztransaktionssteuer den Vorteil, dass die Besteuerung des Finanzsektors mittels eines einheitlichen, harmonisierten Instruments unter Binnenmarktaspekten positiv wäre, da auf diese Weise der Gefahr der Zersplitterung des Binnenmarktes durch einen Flickenteppich aus nationalen Abgaben vorgebeugt würde.

Eine auf den Handel der Finanzinstitute abzielende Finanztransaktionssteuer mit gestaffelten Steuersätzen wäre eine Reaktion sowohl auf den Auftrag des Europäischen Rates als auch auf die Aufforderung des Europäischen Parlaments: Eine Finanztransaktionssteuer würde auf dreierlei abzielen:

- Erzielung von Einnahmen: Eine Finanztransaktionssteuer würde neue EU-Einnahmen bewirken, wodurch die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt sinken würden. Den Finanzinstituten würde ein gerechter Anteil an den Kosten der jüngsten Wirtschaftskrise auferlegt.
- Korrektur: Übermäßig riskante Tätigkeiten der Finanzinstitute sollten nicht gefördert werden.
- Binnenmarkt: Der Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen sollte gegen eine Zersplitterung aufgrund unkoordinierter Einführung nationaler Steuern geschützt werden.

Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer in der EU als erster Schritt würde zwar die festgestellten Risiken mindern, aber auch eine harmonisierte Bemessungsgrundlage und niedrige, anhand der von den Finanzinstituten gehandelten Produktgruppen gestaffelte Steuersätze voraussetzen. Das Steuermonitoring würde sich auf die Durchführung der vorgesehenen Änderungen der Rechtsvorschriften im Finanzsektor (OTC-Derivate, MiFID usw.) stützen.

Dabei kämen folgende Elemente in Frage:

- Die Erhebung der Steuer sollte so weit wie möglich direkt auf den Handelsbüchern, der Rechnungslegung und den internen Kontrollsystemen der Finanzinstitute beruhen und/oder automatisch über Informationssysteme oder Handelsplattformen erfolgen. Um die Steuer erfolgreich anzuwenden, wäre eine Reihe von flankierenden Maßnahmen zur Verhinderung der Steuerumgehung, beispielsweise auf der Grundlage der (künftigen) Rechtsvorschriften, notwendig. Auf diese Weise könnte das Risiko der Verlagerung von Geschäften und der Substitution von Vertragspartnern weitestgehend gemindert, wenn auch nicht vollständig beseitigt werden.
- Die größten Steuerzahler dürften die Finanzinstitute sein, die Finanztransaktionen tätigen, d.h. Banken, Investmentunternehmen sowie andere, ebenfalls der Aufsicht unterliegende Finanzinstitute wie Versicherungsunternehmen, Börsenmakler, Pensionsfonds, OGAWs bzw. alternative Investmentfonds usw. Es sollten auch Maßnahmen zur Abdeckung der Tätigkeit von Händlern ins Auge gefasst werden, deren Tätigkeit nicht reguliert ist.
- Um das Risiko der Steuerumgehung und der Marktverlagerung zu verringern, sollte die Finanztransaktionssteuer so konzipiert sein, dass ihre Bemessungsgrundlage möglichst breit ist. Vorzugsweise sollte die Bemessungsgrundlage anhand der von den Finanzinstituten getätigten Handelsgeschäfte festgelegt werden. Zu den erfassten Finanzinstrumenten sollten Aktien und Anleihen sowie deren Substitute und mit ihnen zusammenhängende Derivate zählen, eine genaue Auflistung wäre noch zu erstellen. Es sollte noch weiter untersucht werden, inwiefern es mit dem Vertrag vereinbar wäre, auch den Devisenhandel zu erfassen. In allen Fällen, in denen der Nominalwert von Derivaten bestimmt werden kann, wäre er die Bemessungsgrundlage der Steuer.
- Um das Risiko von Marktstörungen zu verringern, sollten die Transaktionen nur mit einer sehr niedrigen Steuer belegt werden. Soweit möglich, sollte die Steuersatzstruktur „positives“ Verhalten, etwa die Inanspruchnahme geregelter Märkte, begünstigen. Auf unterschiedliche Gruppen von Finanzinstrumenten könnten unterschiedliche Sätze angewandt werden, die dem Verlagerungsrisiko und den zugrunde liegenden Bewertungsmethoden (z.B. Nominalwert bei Derivaten) Rechnung tragen. Für die Zwecke der Eigenmittel könnte ein unverbindlicher Referenzsteuersatz von 0,1 % bei Aktien und Anleihen und von 0,01 % bei Derivaten erwogen werden.

Mit einer auf den Handel von Finanzinstituten zielenden Finanztransaktionssteuer könnten Einnahmen in erheblichem Umfang erzielt werden. Einnahmenprognosen unterliegen zwar gewissen Unwägbarkeiten, aber nach jüngsten Schätzungen der Kommission unter sehr konservativen Annahmen würden sich die Einnahmen aus der Besteuerung von Transaktionen mit Aktien, Anleihen und Derivaten in den EU-27 im Jahr 2020 auf über 30 Mrd. EUR belaufen. Würden auch Devisengeschäfte in die Bemessungsgrundlage eingehen, würden sich die Einnahmen auf bis zu 50 Mrd. EUR belaufen.

Die kumulative Wirkung einer Finanztransaktionssteuer und einer Reform der Regelungen für den Finanzsektor muss sorgfältig untersucht werden, um zu vermeiden, dass die wesentlichen makroökonomischen Variablen unter Druck geraten.

2.3. *Finanzaktivitätssteuer*

2.3.1. Hintergrund

Der Gedanke, eine Finanzaktivitätssteuer zu entwickeln, gewann im Anschluss an einen IWF-Bericht an die G-20 über die Besteuerung des Finanzsektors an Bedeutung. Der IWF schlug eine Finanzaktivitätssteuer vor, die auf den Gewinn von Finanzinstituten und die von ihnen gezahlten Vergütungen erhoben wird und die auch auf ökonomische Renten oder das Eingehen von übermäßigen Risiken zugeschnitten werden könnte.

2.3.2. Wichtigste Ergebnisse

Die auf die Vorlage des Grünbuchs zur MwSt noch in diesem Jahr folgende Debatte der MwSt-Politik wird eine sehr gute Gelegenheit bieten, die Finanzaktivitätssteuer als Ausgleich zur MwSt-Befreiung für Finanzdienstleistungen zu erörtern.

Eine neuere Analyse der Besteuerung des Finanzsektors zeigt, dass die Finanzaktivitätssteuer besonders dann überzeugt, wenn sie nach der Additionsmethode an der Quelle erhoben wird. In dieser Form könnte die Finanzaktivitätssteuer die MwSt-Befreiung des Finanzsektors teilweise ausgleichen. Eine Integration in das bestehende MwSt-System ist allerdings schwierig – das Problem der nicht erstattungsfähigen MwSt könnte aber ohne eine solche Integration nicht gelöst werden. Was die wirtschaftliche Inzidenz der Steuer anbelangt, so könnte die Finanzaktivitätssteuer im Wege höherer Zinsspreads auf die Verbraucher abgewälzt werden, aber einige Erträge in diesem Sektor würden zumindest zum Teil ebenfalls belastet.

Verwaltungstechnisch könnte die Anwendung der Finanzaktivitätssteuer an vorhandene Rechnungslegungsinformationen anknüpfen, um einen Cash-flow-Gewinn zu ermitteln. Dabei könnte von den bestehenden Körperschaftsteuersystemen ausgegangen werden.

Eine Finanzaktivitätssteuer könnte dazu führen, dass von ihr erfasste Finanzinstitute und nicht von ihr erfasste Einrichtungen des so genannten Schattenbanksektors unterschiedlich behandelt werden. Der gesamte Bankensektor umfasst Banken, Kreditkartenunternehmen, Versicherungsgesellschaften, Verbraucherkreditgesellschaften, Börsenmakler, Fondsverwaltungsgesellschaften, Investmentfonds und einige staatlich unterstützte Unternehmen. Eine Reihe von multinationalen Unternehmen betreiben umfangreiche Finanzaktivitäten, ohne dass sie deshalb als Finanzinstitute gelten würden. Daher wird in letzter Zeit angeregt, die Definition des Finanzsektors sehr weit zu fassen, um alle relevanten Aktivitäten zu erfassen. Um auch konzerninterne Finanzaktivitäten und die Aktivitäten des Schattenbanksektors zu erfassen, würden alle Unternehmen, deren Finanzaktivitäten einen bestimmten Schwellenwert übersteigen, ebenfalls von der Finanzaktivitätssteuer erfasst.

Die Finanzaktivitätssteuer nach der Additionsmethode ließe sich gut mit Rechtsvorschriften zur Minderung der systemischen Risiken vereinbaren, da die Höhe der von den einzelnen Banken zu zahlenden Steuer mit ihrem jeweiligen Beitrag zu den systemischen Risiken des

Sektors korreliert werden könnte. Die Steuer könnte im Mitgliedstaat des Sitzes der Tochtergesellschaft (konzerninterne Dividendenzahlungen wären von der Steuer befreit) und im Falle von ausländischen ständigen Niederlassungen von Nicht-EU-Finanzinstituten im Mitgliedstaat der Niederlassung erhoben werden.

Angesichts der ausgeprägten Mobilität wesentlicher Teile des Finanzsektors und des Risikos der Binnenmarktzersplitterung, Doppelbesteuerung und Wettbewerbsverzerrung erscheint zwar ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene gerechtfertigt, aber eine vollständige Harmonisierung oder Zentralisierung der Einnahmen für den EU-Haushalt wäre bei der Finanzaktivitätssteuer nicht erforderlich. Bei den bisherigen Überlegungen der Kommission wurde keine Beziehung zwischen einer Finanzaktivitätssteuer und den Eigenmitteln zur Finanzierung des EU-Haushalts hergestellt. In diesem Bericht werden zusätzliche Schwierigkeiten aufgezeigt, die sich bei der Nutzung einer Finanzaktivitätssteuer als Eigenmittel ergeben könnten.

Ausgeschlossen ist insbesondere eine vollständig harmonisierte, zentral auf EU-Ebene erhobene Finanzaktivitätssteuer.

- Aus rechtlicher Sicht ist zu bedenken, dass Artikel 115 AEUV nur „*die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken*“, vorsieht, dass eine zentral erhobene EU-Einnahme gemäß dem Gleichbehandlungsprinzip aber vollständig harmonisierte Vorschriften erfordern würde.
- Aus administrativer Sicht ist zu bedenken, dass die Finanzaktivitätssteuer eine neue Körperschaftsteuer darstellt und daher in der gesamten Union erhebliche Verwaltungskapazitäten zur Erhebung der Steuer und zur Prüfung der Steuererklärungen anhand der Rechnungslegung der Unternehmen erfordern würde. Erhebung und Verwaltung der Steuer lägen also bei den Behörden der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wäre ein erheblicher Verwaltungsaufwand auf EU-Ebene erforderlich, um die Erhebungssysteme der Mitgliedstaaten zu überwachen.
- Aus politischer Sicht würde eine Finanzaktivitätssteuer auf ähnliche Harmonisierungshemmnisse stoßen wie jede andere Form der Körperschaftsteuer (siehe Abschnitt 2.8). Als Eigenmittelquelle wäre eine Finanzaktivitätssteuer nur im Rahmen eines Systems zur Einnahmenaufteilung vorstellbar, bei dem die Mitgliedstaaten einen begrenzten Anteil der von ihnen erhobenen Finanzaktivitätssteuer an den EU-Haushalt abführen würden. Aufgrund der Unterschiede zwischen den Finanzaktivitätssteuern der Mitgliedstaaten dürfte ein solches System bei einer Reihe von Mitgliedstaaten aus Gründen der Gerechtigkeit auf Widerstand stoßen.

Eine Finanzaktivitätssteuer hätte sehr wahrscheinlich Auswirkungen auf den Finanzsektor und es bestünde ein erhebliches Risiko der Investitions- und Gewinnverlagerung. Allerdings könnte diese Steuer, wenn sie angemessen konzipiert ist, bestehende negative Externalitäten verringern und zu einer effizienteren Ressourcenallokation in der gesamten Volkswirtschaft beitragen, überdies könnten die Regierungen die erzielten Einnahmen sinnvoll verwenden. In jedem Fall aber hätte eine Finanztransaktionssteuer langfristig nur begrenzte Auswirkungen auf das BIP.

Auf der Grundlage konservativer Annahmen hinsichtlich Gewinnverschiebungen und Investitionsverlagerungen könnte die Finanzaktivitätssteuer nach der Additionsmethode bei einem Steuersatz von 5 % im Jahr 2009 insgesamt Einnahmen von 24,6 Mrd. EUR erbringen, wovon ein Teil an den EU-Haushalt abgeführt werden könnte.

2.4. Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems

2.4.1. Hintergrund

Das EU-Emissionshandelssystem bildet das Kernstück der EU-Politik zur Bekämpfung des Klimawandels und ist das wichtigste Instrument zur kostenwirksamen Verringerung der Treibhausgasemissionen der Industrie. Dieses System wird seit 2005 angewandt (erster Handelszeitraum) und erfasst seit dem 1. Januar 2008 (zweiter Handelszeitraum) 30 Länder (EU-27, Norwegen, Island und Liechtenstein). Gemäß einer im Juli 2008 vereinbarten Änderung der Emissionshandelsrichtlinie wird ab 2012 auch der Luftverkehr erfasst. Im Dezember 2008 vereinbarte der Europäische Rat erhebliche strukturelle Änderungen, die im dritten Handelszeitraum (2013 bis 2020) und darüber hinaus gelten sollen. Insbesondere die erhebliche Steigerung des Anteils der zu versteigernden Zertifikate an der Gesamtzahl der Zertifikate wird die Wirksamkeit des EU-Emissionshandelssystems weiter verbessern.

Die Vorschläge zum EU-Emissionshandelssystem wurden nicht mit Blick auf die Erzielung von EU-Eigenmitteln gemacht – diese Option wurde erstmals in der Mitteilung über die Haushaltsüberprüfung im Oktober 2010 vorgestellt. Da die Wirtschaftsstruktur und der Energiemix der einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt sind, hat das Emissionshandelssystem auch sehr unterschiedliche wirtschaftliche Belastungen zur Folge. Mit dem Emissionshandelssystem verknüpfte Eigenmittel wären daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt asymmetrisch und regressiv. Die Kommission hat deshalb auch nicht vorgeschlagen, dass ein Teil der Zertifikate von ihr selbst versteigert werden oder ein Anteil an den Versteigerungserträgen dem EU-Haushalt zufließen sollte. Außerdem wäre bei einem solchen System die politische Festlegung der Zweckbestimmung der Einnahmen und der Verteilung der Versteigerungsrechte eine äußerst sensible Angelegenheit. Zudem wurde vereinbart, dass 50 % der Versteigerungserträge für klimabezogene Zwecke verwendet werden sollten.

Im Anschluss an die überarbeitete Emissionshandelsrichtlinie (2009/29/EG) hat die Kommission eine Versteigerungsverordnung erlassen. Die fristgerechte, solide Durchführung der für den Aufbau einer gemeinsamen Versteigerungsplattform erforderlichen Beschaffungsmaßnahmen ist für das reibungslose Funktionieren des Kohlenstoffmarktes von großer Bedeutung, da ansonsten das EU-Emissionshandelssystem untergraben werden könnte.

2.4.2. Wichtigste Ergebnisse

Das EU-Emissionshandelssystem ist ein EU-Projekt von grenzübergreifender Relevanz, da sich Treibhausgasemissionen weltweit auf das Klima auswirken. Die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten sind ebenso wie das Versteigerungsverfahren selbst Bestandteil des Besitzstands der Union. In der Mitteilung über die Haushaltsüberprüfung wurde bereits darauf hingewiesen, dass etwaige neue Eigenmittelarten enger am Besitzstand und den Zielen der Union ausgerichtet sein sollten, um zu gewährleisten, dass der gesamte Haushalt die

Umsetzung der politischen Prioritäten der EU in kohärenterer und wirksamerer Weise unterstützt.

Es wäre sehr sinnvoll, die Versteigerung auf EU-Ebene zu zentralisieren, anstatt die auf einer einheitlichen EU-Politik beruhenden Emissionszertifikate über 27 nationale Versteigerungen zu vergeben. Ein zentralisiertes Verfahren, bei dem die Kommission die Zertifikate verkaufen und die Einnahmen dem EU-Haushalt zuführen würde, könnte den Aufwand für die Verwaltung des Systems insgesamt verringern und das System selbst einfacher und transparenter machen.

Gemäß der Emissionshandelsrichtlinie und den damit verbundenen Rechtsakten werden die Emissionszertifikate den Mitgliedstaaten zugeteilt, die dann ihre Zertifikate durch von ihnen bestellte Versteigerer versteigern lassen. Der Umbau dieses Systems in eine autonome Einnahmequelle für den EU-Haushalt könnte mit Risiken verbunden sein, darunter auch die Gefahr, dass die Emissionshandelsrichtlinie neu verhandelt wird, bevor die Versteigerung von Zertifikaten überhaupt vollständig funktioniert. Deshalb erscheint ein vollständig zentralisiertes Einnahmesystem auf kurze Sicht nicht geeignet.

Eine Alternative zur vollständig zentralisierten Vereinnahmung der Versteigerungserträge durch die Kommission wäre ein Verfahren zur Aufteilung der Erträge. Die Mitgliedstaaten oder die von ihnen bestellten Versteigerer könnten einen Teil der Einnahmen aus den Versteigerungen an den EU-Haushalt abführen, womit ein neuer, CO₂-basierter Beitrag neben dem vorhandenen BNE-Beitrag geschaffen würde.

Es könnte ein schrittweises Vorgehen – zunächst Aufteilung der Einnahmen und ab einem geeigneten künftigen Zeitpunkt zentrale Versteigerung – gewählt werden, sodass beim Beginn der Anwendung des Versteigerungssystems die Rechtssicherheit vollständig gewährleistet wäre. Um das Risiko einer Neuverhandlung der Emissionshandelsrichtlinie zu minimieren, würden die Rechtsvorschriften, mit denen die Versteigerungserträge im Rahmen des Emissionshandelssystems zu Eigenmitteln erklärt werden, von den Rechtsvorschriften über das Emissionshandelssystem völlig getrennt. Selbst wenn also ein – einstimmiger – Ratsbeschluss über die Einbeziehung der Versteigerungserträge im Rahmen des Emissionshandelssystems in das Eigenmittelsystem erginge, würde das Emissionshandelssystem selbst weiterhin gemäß der entsprechenden Rechtsgrundlage nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geregelt. Je nach beschlossener Variante wären Änderungen an der Versteigerungsverordnung oder an der Emissionshandelsrichtlinie oder an beiden notwendig.

2.5. *Luftverkehrsabgabe*

2.5.1. *Hintergrund*

Der Luftverkehr ist eine der Erfolgsgeschichten der EU. Die Liberalisierung des EU-Luftverkehrs in den frühen 1990er Jahren war ein Kernelement der EU-Verkehrspolitik und hat umfangreiche wirtschaftliche Vorteile bewirkt, insbesondere durch die Ausweitung der Streckennetze, mehr Wettbewerb und niedrigere Tarife. Die EU hat auf die mit 27 eigenständigen Lufträumen verbundenen Herausforderungen mit der Initiative für den einheitlichen europäischen Luftraum reagiert, auf der u.a. die 2,1 Mrd. EUR teure Gründung des gemeinsamen Unternehmens SESAR beruht.

Die Eigenmittel-Diskussion der findet in einem Kontext statt, in dem mehrere Mitgliedstaaten eine Flugticketsteuer eingeführt haben oder deren Einführung planen (erst kürzlich Deutschland und Österreich). Die wachsende Zahl von Abgaben im Luftverkehr könnte das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen und zu steuerlich bedingten Verzerrungen des Wettbewerbs im Luftverkehrssektor führen. Die Einführung einer neuen, mit dem Luftverkehr zusammenhängenden Eigenmittelart könnte eine Gelegenheit sein, für eine EU-weit kohärentere Besteuerung dieses Sektors zu sorgen.

Derzeit kommt der Luftverkehr außerdem in den Genuss einer gegenüber beispielsweise dem Straßen- und dem Eisenbahnverkehr sehr vorteilhaften steuerlichen Behandlung (praktisch keine Kerosinbesteuerung und keine MwSt auf Flugtickets). Dem kürzlich vorgelegten Weißbuch der Kommission zum Verkehr³⁶ zufolge erhalten „viele Verkehrsbereiche [einschließlich des Luftverkehrs] bei der Besteuerung eine Vorzugsbehandlung im Vergleich zur übrigen Wirtschaft [...]. Im Allgemeinen geben diese Regelungen Anreize, die mit Anstrengungen zur Erhöhung der Effizienz des Verkehrssystems und zur Verringerung seiner externen Kosten im Widerspruch stehen. Die Kommission wird Vorschläge prüfen, eine größere Konsistenz zwischen den verschiedenen Bestandteilen der Verkehrsbesteuerung zu erreichen [...].“

Das Weißbuch legt aber auch deutliche Schwerpunkte auf Themen wie Kohäsion, Wettbewerbsfähigkeit sowie Mobilität und Nachhaltigkeit. Eine Luftverkehrsabgabe könnte allerdings nachteilige wirtschaftliche Auswirkungen in Mitgliedstaaten oder Regionen haben, deren wirtschaftliche Entwicklung ganz besonders vom Luftverkehr abhängt – etwa Inselstaaten, abgelegene Regionen oder stark vom Tourismus abhängige Regionen. Die europäische Luftverkehrswirtschaft ist zudem internationalem Wettbewerbsdruck ausgesetzt, weshalb jegliche Abgabe, die europäische Luftverkehrsgesellschaften gegenüber ihren Wettbewerbern in der übrigen Welt unverhältnismäßig belastet, diesen Druck noch erhöhen dürfte.

Deshalb spricht sich der Luftverkehrssektor deutlich gegen jegliche neue Abgabe aus, die einfach zu den von den Mitgliedstaaten bereits erhobenen Abgaben und dem ab 2012 auch auf den Luftverkehr angewandten Emissionshandelssystem hinzukäme. Die Mitgliedstaaten und der Sektor selbst sollten allerdings ein Interesse an einer Straffung der verschiedenen nationalen Steuerregelungen im Wege einer EU-Luftverkehrsabgabe haben, damit für die Luftverkehrsgesellschaften gleiche Ausgangsbedingungen gewährleistet sind, wobei auch künftige, aus dem EU-Haushalt zu finanzierende Initiativen zu bedenken wären.

2.5.2. Wichtigste Ergebnisse

Als mögliche Quellen für EU-Eigenmittel dürften im Luftverkehrssektor im Wesentlichen zwei Optionen in Frage kommen: Eine *Abflugsteuer* könnte bei Fluggästen erhoben werden, die von einem Flughafen in der EU abfliegen, wobei eine Differenzierung anhand der Streckenlänge und der Flugklasse möglich wäre. Eine *Flugsteuer* würde anstelle der Fluggäste die Flüge belasten. Dabei könnten die Streckenlänge und andere Variablen wie etwa die Leistungsfähigkeit der Flugzeuge berücksichtigt werden. Für bestimmte Arten von Fluggästen oder Flügen könnten besondere Regelungen gelten (z.B. Befreiung von der Abgabe).

³⁶ KOM(2011) 144 vom 28.3.2011.

Die Abgabe könnte nach einem dezentralen, auf die Behörden der Mitgliedstaaten gestützten Verfahren oder nach einem zentralen, auf die EU-Behörden oder Eurocontrol gestützten Verfahren erhoben werden. In jedem Falle würden die Luftverkehrsunternehmen die Abgabe an die zuständige Behörde zahlen. Eine zentralisierte Erhebung wäre mit erheblichen Größenvorteilen und geringeren Verwaltungskosten sowohl für die Behörden als auch für die Unternehmen verbunden. Eine Inanspruchnahme von Eurocontrol könnte insofern effizient sein, als auf diese Weise eine bestehende Behörde und ein einheitliches Abrechnungssystem genutzt würde, was für die Unternehmen keine zusätzlichen Befolgungskosten bedeuten würde. Ein solches Konzept bedürfte zwar der einstimmigen Zustimmung aller 39 Eurocontrol-Mitgliedstaaten, aber es böte auch eine Gelegenheit, enge Partner der EU (Beitrittskandidaten, EWR-Länder usw.) in die Regelung einzubeziehen.

Die Einführung einer Luftverkehrsabgabe auf EU-Ebene könnte auch durch die grenzübergreifende Dimension des Luftverkehrs gerechtfertigt werden. Die Erfahrungen einiger Mitgliedstaaten (Niederlande, Dänemark, Malta, Irland usw.) zeigen, dass es wegen tatsächlicher oder etwaiger Verkehrsverlagerungen auf Nachbarländer für kleine Mitgliedstaaten sehr schwer ist, eine Luftverkehrsabgabe allein einzuführen. Selbst für große Mitgliedstaaten (Deutschland) können Verkehrsverlagerungen von Bedeutung sein. Eine Maßnahme auf EU-Ebene könnte mit erheblichen Effizienzgewinnen verbunden sein, weshalb eine solche neue Eigenmittelquelle gerade auch unter dem Aspekt der Subsidiarität attraktiv wäre.

Eine Luftverkehrsabgabe als neue Eigenmittelquelle würde zu einer Senkung der Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt beitragen. Aufgrund ihrer grenzübergreifenden Art wäre es beinahe unmöglich, die nationale Herkunft der Abgabe aufzuschlüsseln, besonders dann, wenn sie zentral erhoben wird. Das Aufkommen aus einer Luftverkehrsabgabe könnte sich 2020 auf 20 Mrd. EUR oder mehr belaufen. Dabei könnte das Aufkommen aus einer Flugsteuer höher sein als bei einer Abflugsteuer oder – bei einem niedrigeren Satz – gleich hoch, da sämtliche Flüge, d.h. Passagier- und Frachtflüge, belastet würden.

Die Verknüpfung mit nationalen Luftverkehrsabgaben müsste sorgfältig geprüft werden, insbesondere hinsichtlich etwaiger Gutschriften zur Vermeidung der Doppelbelastung. Durch eine angemessene Konzeption der Abgabe, insbesondere im Falle der Abflugsteuer, könnte das Ausmaß der derzeit festgestellten Verkehrsverlagerungen verringert werden. Jegliche Luftverkehrsabgabe würde zum Teil auch Staatsbürger und Unternehmen aus Drittstaaten belasten („Abgabenexport“).

2.6. *Neue MwSt-Eigenmittel*

2.6.1. *Hintergrund*

Das gemeinsame MwSt-System ist eines der Kernelemente des Binnenmarktes und war für die Entwicklung des Eigenmittelsystems von großer Bedeutung. Seit dem 1. Januar 2007 bildet die Richtlinie 2006/112/EG (die „MwSt-Richtlinie“) die Grundlage des MwSt-Rechts in der Union.

Die MwSt stellt für die Staatshaushalte eine wichtige Einnahmequelle dar – in vielen Mitgliedstaaten ist sie sogar die allerwichtigste. Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise haben einige Mitgliedstaaten in jüngster Zeit ihre MwSt-Sätze deutlich angehoben oder erwägen dies als Reaktion auf die Krise oder im Zusammenhang mit einer längerfristigen Veränderung

ihrer Steuerstrukturen von direkten Steuern hin zu indirekten Steuern. In den meisten Mitgliedstaaten gilt jetzt ein Normalsatz von 20 % oder mehr.

Mit der Vorlage ihres Grünbuchs zur Zukunft der MwSt am 1. Dezember 2010 stieß die Kommission eine Debatte aller Beteiligten, darunter die Mitgliedstaaten, über das derzeitige MwSt-System und mögliche künftige Verbesserungen an. Dabei könnte auch die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle auf der Grundlage der MwSt Unterstützung finden. Durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, Verringerung der Betrugsmöglichkeiten, Verbesserung der Steuerverwaltung und Senkung der Befolgungskosten im Rahmen einer großen MwSt-Reform könnten wichtige Ziele erreicht und neue Einnahmequellen für die Mitgliedstaaten erschlossen werden. Ein Teil der durch diese Maßnahmen bewirkten Gewinne könnte der EU-Ebene zugewiesen werden, und diese Mittel könnten weiter angehoben werden, wenn das MwSt-System leistungsfähiger geworden ist.

Seit den 1970er Jahren werden auf der MwSt basierende „echte“ Eigenmittel angestrebt. Für die Kommission war dies 2004 eine von drei bevorzugten Optionen. Dafür sprachen und sprechen die potenzielle Sichtbarkeit dieser Steuer für die EU-Bürger, ihre Ergiebigkeit und Stabilität sowie der Umstand, dass die MwSt bereits in der gesamten EU angewandt wird. Allerdings wurde in den beiden letzten Jahrzehnten kein detaillierter Vorschlag für neue MwSt-Eigenmittel vorgelegt. Eine Bewertung dieser etwaigen Eigenmittelquelle anhand der in der Mitteilung über die Haushaltsüberprüfung niedergelegten Kriterien erfordert zunächst eine Definition der Basiselemente.

2.6.2. Wichtigste Ergebnisse

Im Hinblick auf die Entwicklung neuer MwSt-Eigenmittel, die die derzeitigen Statistik-basierten MwSt-Eigenmittel ersetzen sollen, wurden zwei Grundkonzepte bewertet: ein zu dem MwSt-System der Mitgliedstaaten paralleles System und ein Einnahmentransferverfahren.

Bei beiden Konzepten ging man von einer schmalen Bemessungsgrundlage aus, um die zu erwartende Abneigung gegenüber der Anwendung einer neuen MwSt-Eigenmittelart auf Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, die in den Mitgliedstaaten befreit sind oder einem ermäßigten Satz unterliegen, zu überwinden und das für eine MwSt mit breiter Bemessungsgrundlage notwendige hohe Maß an Harmonisierung zu vermeiden.

Deshalb würde diese neue MwSt zu einem EU-weit einheitlichen Satz auf alle Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen erhoben, die derzeit in allen Mitgliedstaaten dem Normalsatz unterliegen, d.h. die Bemessungsgrundlage würde dem kleinsten gemeinsamen Nenner der nationalen MwSt-Systeme entsprechen. Eine in einem Mitgliedstaat zum dortigen nationalen MwSt-Normalsatz besteuerte Leistung würde also mit der neuen „Eigenmittel-MwSt“ belegt, es sei denn, die betreffende Leistung unterliegt in einem anderen Mitgliedstaat einem ermäßigten Satz oder ist befreit.

Eine neue MwSt neben der nationalen MwSt wäre mit erheblichen anwendungstechnischen Problemen verbunden und ist daher auszuschließen. Da nämlich der Umfang des Vorsteuerabzugs und die entsprechenden Regelungen bei der nationalen MwSt und der neuen Eigenmittel-MwSt unterschiedlich wären und ein Ausgleich zwischen beiden Steuern nicht möglich wäre, müssten die Steuerpflichtigen in ihrer Rechnungslegung bei jedem Erwerb und

jedem Verkauf beide Steuern getrennt erfassen, um die Daten für ihre parallelen Steuererklärungen festzuhalten, anhand deren ihr Saldo je MwSt-Art ermittelt würde.

Außerdem müsste ein eigenständiges, umfassendes Regelwerk mit Vorschriften über den Anwendungsbereich der neuen Steuer, Befreiungen, Abzugsmöglichkeiten, Pflichten der Steuerpflichtigen, die Rolle der nationalen Steuerverwaltungen usw. ausgearbeitet werden, um eine ordnungsgemäße Erhebung und Kontrolle der neuen MwSt-Eigenmittel zu gewährleisten. Die Steuerverwaltungen und ungefähr 35 Millionen Steuerpflichtige, darunter Kleinst-Einzelhändler, müssten dann also mit einem doppelten MwSt-System arbeiten, damit die EU ihre neuen Eigenmittel vereinnahmen kann.

Ausgewählt wurde denn auch die einfachste Lösung, bei der sich die Einnahmen in vergleichbarer Höhe bewegen, die Auswirkungen auf die Unternehmen hingegen begrenzt sind und auch die Auswirkungen auf die nationalen Steuerverwaltungen geringer ausfallen. Letztere müssten regelmäßig einen dem EU-Satz entsprechenden Anteil an den MwSt-Einnahmen aus dem Normalsatz unterliegenden Umsätzen an die EU abführen.

Anhand der MwSt-Erklärungen würden die Steuerverwaltungen die MwSt-Einnahmen nach Einnahmen aus der Anwendung des Normalsatzes und solchen aus der Anwendung ermäßigter Sätze aufschlüsseln und dann von ersteren Einnahmen diejenigen MwSt-Einnahmen abziehen, die aus den wenigen Umsätzen herrühren, die nicht der neuen Eigenmittel-MwSt unterliegen, wobei der abzuziehende Betrag anhand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Verbrauchsdaten oder anderen Datenquellen ermittelt würde.

Anders als bei den bisherigen MwSt-Eigenmitteln würden die Einnahmen nicht begrenzt und sie wären auch nicht das Ergebnis komplexer statistischer Berechnungen und Anpassungen zwecks Ermittlung einer rein theoretischen MwSt-Grundlage. Die neuen MwSt-Eigenmittel würden hingegen von allen europäischen Endverbrauchern gezahlt und von den nationalen Steuerverwaltungen vereinnahmt.

Durch dieses System würden auch die MwSt-Politik und die Haushaltspolitik der EU eng miteinander verknüpft. Die Einnahmen würden steigen, wenn die Mitgliedstaaten ihre MwSt-Bemessungsgrundlagen verbreitern, indem sie den Anwendungsbereich von Befreiungen oder ermäßigten Sätzen durch Nutzung der gleichen Optionen oder Ausnahmen einengen oder wenn neue MwSt-Vorschriften der EU derartige Veränderungen verlangen.

Bei einem Steuersatz von 1,0 % für alle Lieferungen von Gegenständen, Dienstleistungen, innergemeinschaftlichen Erwerbe von Gegenständen und Einfuhren von Gegenständen, die gemäß der MwSt-Richtlinie in allen Mitgliedstaaten dem Normalsatz unterliegen, werden die Einnahmen nach Daten von 2009 auf einen Betrag zwischen 20,9 Mrd. bis 50,4 Mrd. EUR geschätzt. Die Einnahmenschätzungen sind davon abhängig, in welchem Umfang die MwSt-Vorschriften in der EU im Hinblick auf eine Steuer mit einheitlichem Satz und breiterer Bemessungsgrundlage harmonisiert werden: Die erste Schätzung geht davon aus, dass die MwSt-Bemessungsgrundlagen und der Anwendungsbereich des MwSt-Normalsatzes in der EU³⁷ nicht weiter harmonisiert werden, während bei der zweiten Schätzung eine vollständige

³⁷ Die gesamte harmonisierte MwSt-Bemessungsgrundlage in der EU (EU-27, 2009) wurde anhand von extrapolierten Daten aus Irland gemindert, wo nur 41,4 % der nicht befreiten Bemessungsgrundlage dem MwSt-Normalsatz unterliegt (2006).

Harmonisierung zugrunde gelegt wird, derzufolge sämtliche Umsätze dem Normalsatz unterliegen.

2.7. Energiebesteuerung

2.7.1. Hintergrund

Eine Reihe von Schlüsselaspekten der Energiebesteuerung wurde im Wege der Richtlinie zur Besteuerung von Energieerzeugnissen (Richtlinie 2003/96/EG des Rates) bereits auf EU-Ebene geregelt. Um diese Richtlinie den neuen Regelungen im Rahmen des Klima- und Energiepakets sowie der Entwicklung eines EU-Emissionshandelssystems anzupassen, hat die Kommission kürzlich einen Vorschlag zur Änderung der Energiebesteuerungsrichtlinie³⁸ genehmigt.

Obwohl die Energiebesteuerungsrichtlinie nicht für die Einführung von neuen Eigenmitteln ausgelegt wurde, schafft sie dafür im Wege der Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlagen und der Festlegung von Mindestsätzen doch geeignete Voraussetzungen. 2004 regte die Kommission eine EU-Abgabe auf im Straßenverkehr verwendete Kraftstoffe an. Ihrer Auffassung nach würden „EU-Sätze, die niedriger sind als die Hälfte der in der Energiebesteuerungsrichtlinie vorgesehenen Mindestsätze, [...] ausreichen, um die Hälfte des EU-Haushalts zu finanzieren.“

Seit 2004 ist die Annäherung der Verbrauchsteuern auf für den gewerblichen Kraftverkehr verwendeten Dieselmotorkraftstoff nur wenig vorangekommen. Die sich rasch wandelnden politischen Rahmenbedingungen und die tiefgreifende Überarbeitung der Richtlinie vermitteln jedoch einen neuen Rahmen für die Diskussion der EU-Energiesteuer. Ein geändertes Energiebesteuerungssystem, das neben einer CO₂-Steuer auch eine Energiesteuer umfasst, könnte neue Möglichkeiten eröffnen und zusätzliche Argumente für die Schaffung einer neuen Eigenmittelart liefern. Der Anwendungsbereich der neuen Eigenmittelart müsste nicht dem ursprünglich beabsichtigten entsprechen und könnte einige oder auch sämtliche der von der Energiebesteuerungsrichtlinie erfassten Bereiche abdecken.

Darüber hinaus wäre auch eine etwaige Verknüpfung mit den Erfordernissen im Bereich der Energie-Infrastruktur denkbar, die künftig mit EU-Haushaltsmitteln unterstützt werden muss. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass dem Europäischen Rat vom 4. Februar 2011 zufolge die Finanzierung von Infrastrukturen aus EU-Mitteln – unabhängig davon, ob diese aus einer angemessen konzipierten Energiesteuer oder aus anderen EU-Haushaltsmitteln stammen – unverzichtbar ist.

2.7.2. Wichtigste Ergebnisse

Unter Berücksichtigung der engen Beziehung zwischen Energieverbrauch und CO₂-Emissionen sowie der bedeutenden Entwicklungen auf dem Gebiet der Energiebesteuerung auf EU-Ebene wurden zwei Kernvarianten einschlägiger Eigenmittel ermittelt:

- Eine EU-Energieabgabe könnte in der Weise erhoben werden, dass ein EU-weit einheitlicher Satz auf die Menge der in den einzelnen Mitgliedstaaten in den freien Verkehr übergeführten Energieerzeugnisse angewandt wird, wobei der Energiegehalt dieser Erzeugnisse zugrunde gelegt werden könnte.

³⁸ KOM(2011) 169 vom 13.4.2011.

- Eine EU-CO₂-Abgabe könnte in der Weise erhoben werden, dass das Aufkommen (oder ein Teil davon) aus der Anwendung des Mindestsatzes der CO₂-bezogenen Steuer nach Maßgabe der überarbeiteten Energiebesteuerungsrichtlinie an den EU-Haushalt abgeführt wird. Außerdem könnte erwogen werden, die Einnahmen (oder einen Teil davon) aus der Versteigerung der Emissionszertifikate im Rahmen des Emissionshandelssystems hinzuzurechnen.

Die EU-Energieabgabe und die EU-CO₂-Abgabe würden eng mit dem Besitzstand der Union zusammenhängen, sie hätten eine bedeutende grenzübergreifende Dimension und sie würden einen harmonisierten Ansatz auf EU-Ebene erfordern. Damit hinsichtlich der CO₂-Emissionen ein konsistentes Vorgehen gewährleistet ist, sollte die EU-CO₂-Abgabe vorzugsweise zusammen mit Eigenmitteln auf der Grundlage der Versteigerung von Emissionszertifikaten im Rahmen des Emissionshandelssystems erwogen werden.

Sowohl die EU-Energieabgabe als auch die EU-CO₂-Abgabe könnten entweder von den Mitgliedstaaten oder zentral von der EU erhoben werden. Bei einer Erhebung durch die Mitgliedstaaten müssten die Abgabe jährlich berechnet und die entsprechenden Einnahmen von den Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt abgeführt werden. Bei einer zentralisierten Erhebung durch die EU würden zusätzliche Verwaltungskosten anfallen, aber die Abgabe wäre als EU-Eigenmittelquelle sichtbarer und autonomer.

Bei beiden Varianten könnten dem EU-Haushalt Mittel in erheblichem Umfang zufließen. Wird das Aufkommen aus der Abgabe jedoch im Rahmen eines Systems zur Einnahmenaufteilung zunächst von den Mitgliedstaaten vereinnahmt, könnten die Beträge als Beitrag angesehen werden, der möglichst gering zu halten ist. Aufgrund der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Energie- oder CO₂-Intensität würde eine solche Abgabe die Mitgliedstaaten unterschiedlich belasten.

2.8. *EU-Körperschaftsteuer*

2.8.1. *Hintergrund*

Die Existenz von 27 weitgehend unkoordinierten Körperschaftsteuersystemen in der EU bereitet erhebliche Probleme. Vor kurzem hat die Kommission einen Vorschlag über eine Einheitliche Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage vorgelegt.

2.8.2. *Wichtigste Ergebnisse*

Während der Vorschlag über eine Einheitliche Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage einen umfassenden, ehrgeizigen Ansatz zur Lösung der in der EU bestehenden Probleme auf dem Gebiet der Körperschaftsteuer im Wege eines einzigen Instruments darstellt, reicht das Konzept einer EU-Körperschaftsteuer weiter, weil es eine harmonisierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für sämtliche Unternehmen vorsieht, unabhängig davon, ob sie grenzübergreifend tätig sind oder nicht. Dies zieht Fragen hinsichtlich der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und der angemessenen Rechtsgrundlage nach sich. Eine solche harmonisierte Steuer könnte jedoch auch zu einer effizienteren Allokation von Investitionen im Binnenmarkt beitragen.

In der Praxis stößt die EU-Körperschaftsteuer ganz sicher auf erheblichen Widerstand, nicht nur aufseiten der Unternehmen, die jegliche verpflichtende Harmonisierung sowohl der Steuerbemessungsgrundlage als auch der Steuersätze in der EU ablehnen würden, sondern auch aufseiten vieler Mitgliedstaaten, die ihre Steuerhoheit in diesem Bereich schützen wollen.

Darüber hinaus würde die Einrichtung eines solchen Systems erhebliche Verwaltungsprobleme aufwerfen und eine Umstrukturierung der nationalen Steuersysteme notwendig machen, die wegen der starken Wechselwirkung zwischen Körperschaftsteuer und Einkommensteuer weit über die Unternehmensbesteuerung hinausgeht. In jedem Falle würde aber die EU-Körperschaftsteuer von den nationalen Behörden erhoben und auf EU-Ebene müssten umfangreiche Kontrollsysteme geschaffen werden.

Die Auswirkungen auf die einzelnen Sektoren wären unterschiedlich, wobei die Umwandlung von steuerlich transparenten Gesellschaften in Deutschland, Luxemburg und Österreich in körperschaftsteuerpflichtige Gesellschaften wohl am aufwendigsten wäre. Das bestehende Netz bilateraler Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung müsste ebenfalls neu geknüpft werden. Überdies könnte sich die Anpassung an das neue System für bestimmte Unternehmen, insbesondere die 80 % der EU-Unternehmen, die nur in einem einzigen Mitgliedstaat tätig sind, als sehr kostenträchtig erweisen.

Die Aussichten für eine Annahme des Vorschlags über eine Einheitliche Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage durch den Rat könnten schließlich erheblich beeinträchtigt werden, wenn die Kommission vorschlagen würde, auf dieser Bemessungsgrundlage eine EU-Körperschaftsteuer zu erheben.

Da das Körperschaftsteueraufkommen in den Mitgliedstaaten 2 bis 3 % des EU-BIP ausmacht, könnten die Einnahmen aus einer EU-Körperschaftsteuer leicht Milliardenhöhe erreichen. Bei einem durchschnittlichen Körperschaftsteuersatz von derzeit etwa 23 % ergibt eine Überschlagsrechnung, dass bei einer vergleichbaren Bemessungsgrundlage eine EU-Körperschaftsteuer von weniger als 2 % ausreichen würde, um dauerhaft Einnahmen von 15 Mrd. EUR zu erzielen, obwohl die Körperschaftsteuer aufgrund der Konjunkturzyklen eine der Steuerquellen mit der größten Fluktuation ist. Außerdem ist angesichts von Millionen von Steuerpflichtigen und Jahressteuererklärungen eine autonome Steuererhebung auf EU-Ebene absolut unmöglich.

Simulationen der Verteilungseffekte der Einheitlichen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage zeigen, dass eine gleiche Gewichtung von Lohnsumme, Vermögen und Umsatz nach Bestimmungsort vor allem in mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie in Deutschland, Spanien, Frankreich, Griechenland und Italien eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bewirkt (Industrie- und Finanzkonzerne zusammengenommen).

TEIL 3: VEREINFACHUNG DER VORHANDENEN KORREKTURMECHANISMEN

Das derzeitige Finanzierungssystem ist aufgrund der zahlreichen Korrekturmechanismen recht komplex. Die wichtigsten dieser Mechanismen, die in Teil 1 eingehend behandelt wurden, sind mit den Einnahmen verbunden. Die Korrekturmechanismen sind entweder bis Ende 2013 befristet oder sie hängen mit der VK-Korrektur zusammen (die VK-Korrektur selbst sowie die Korrekturen dieser Korrektur zugunsten von Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden). Die folgende Analyse konzentriert sich daher auf die VK-Korrektur und die Möglichkeiten ihrer Reform unter Berücksichtigung des Umstandes, dass sich eine Änderung bei dieser Korrektur unmittelbar auf die mit ihr zusammenhängenden Korrekturen auswirkt.

1. Wandel der Rahmenbedingungen

1.1. Ursprünglicher Anlass für die Korrekturmechanismen: großer Nettozahler mit wenig relativem Wohlstand

Zum Zeitpunkt seines Beitritts verfügte das Vereinigte Königreich über einen kleinen Agrarsektor und führte einen großen Teil seines Bedarfs an landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Ländern außerhalb der Gemeinschaft ein. Dementsprechend floss nur ein sehr kleiner Teil der Agrarausgaben der Gemeinschaft, die seinerzeit den größten Teil ihrer Ausgaben ausmachten, in das VK. Gleichzeitig leistete das VK einen relativ hohen Beitrag zur Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts, v.a. weil seine MwSt-Bemessungsgrundlage einen höheren Anteil am BIP des Landes ausmachte als bei anderen Mitgliedstaaten. Außerdem war das VK nicht so wohlhabend wie die anderen Nettozahler. Dieses strukturelle Ungleichgewicht war 1975 bei dem Referendum über das Verbleiben des VK in der Gemeinschaft von großer Bedeutung.

Nach erfolglosen Versuchen, einen Korrekturmechanismus einzuführen, erzielte der Europäische Rat von Fontainebleau vom Juni 1984 eine Einigung, derzufolge „die Ausgabenpolitik [...] letztlich das wesentliche Mittel zur Lösung des Problems der Haushaltsungleichgewichte dar[stellt].“ Die Feststellung, dass „jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, [...] zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen [kann]“, öffnete zugleich die Tür für Korrekturmechanismen. Die VK-Korrektur wurde dann mit dem Eigenmittelbeschluss vom 7. Mai 1985 geschaffen. Seitdem wurden an der VK-Korrektur Änderungen vorgenommen, die auch ihre Finanzierung betrafen – zunächst kam nur Deutschland in den Genuss einer Korrektur, dann auch die Niederlande, Österreich und Schweden.

1.2. 1985 bis 2005: neue Rahmenbedingungen

Die Bedingungen, die seinerzeit die Einführung der VK-Korrektur rechtfertigten, haben sich bis 2005, als der derzeit geltende mehrjährige Finanzrahmen angenommen wurde, erheblich gewandelt. Tabelle 5 verdeutlicht dies:

- Der Anteil der Agrarausgaben (erste und zweite Säule) lag 2005 bei 50 % gegenüber 69 % im Jahr 1984.
- Der Anteil der MwSt-Eigenmittel (die im Vergleich mit den BNE-Eigenmitteln für das VK immer als unvorteilhaft galten) am EU-Haushalt lag 2005 bei 16 % gegenüber 57 % im Jahr 1984.

- Das Vereinigte Königreich war 1984 der ärmste Nettozahler (93 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BNE in KKS der EU-10 gegenüber 127 % bei Deutschland und 102 % bei Frankreich). 2005 lag das VK bei 117 % des EU-25-Durchschnitts und stand damit besser da als Deutschland (112 %) und Frankreich (105 %). Das VK hat sich also seit seinem Beitritt bis zum Jahr 2005 von einem der ärmsten zu einem der reichsten Mitgliedstaaten entwickelt. Bei seinem Beitritt lag das Wohlstandsniveau im VK weit unter demjenigen Deutschlands und Frankreichs, 2005 hingegen höher als in diesen Ländern.

Hinzu kam, dass sich die Zusammensetzung der EU-Ausgaben, die unter allen Mitgliedstaaten gerecht aufzuteilen waren, durch die Kosten der Erweiterung (EU-12) vollkommen geändert hatte.

Die Kommission gelangte daher zu der Auffassung, dass kein objektiver Grund mehr vorlag, das VK anders zu behandeln als die übrigen großen Nettozahler. Dementsprechend unterbreitete sie im Rahmen des Eigenmittelberichts 2004 einen Vorschlag zur Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus³⁹ auf der Grundlage des Prinzips der Gleichbehandlung. Dieser Vorschlag wurde zwar nicht angenommen, aber man einigte sich immerhin auf eine beschränkte Reform des Korrektursystems.

Im Dezember 2005 wurde eine politische Einigung dahingehend erzielt, dass ein großer Teil der Ausgaben in den zwölf neuen Mitgliedstaaten aus der Berechnung der VK-Korrektur herausgenommen wird. Dies hatte zwar eine Verringerung der VK-Korrektur zur Folge, aber diese Korrektur war mit mehr als 3,5 Mrd. EUR jährlich noch immer erheblich und lag höher als bis Mitte der 1990er Jahre (siehe Anhang 1).

Tabelle 5: Entwicklung der wichtigsten Parameter (1984-2011)

	1984	2005	2010
Anteil der GAP am Haushalt (in %)	69 %	50 %	42 %
Anteil der MwSt-Eigenmittel (in %)	57 %	16 %	10 %
Wohlstand des VK (BNE pro Kopf, KKS)	93 % der EU-10	117 % der EU-25	115,5 % der EU-27

Quelle: Europäische Kommission, GD Haushalt und GD ESTAT

Weitere Korrekturen wurden mit dem derzeit geltenden Eigenmittelbeschluss vom Juni 2007 vorgenommen. Diese Korrekturen sind jedoch im Gegensatz zu der VK-Korrektur befristet und laufen 2013 automatisch aus. Dies betrifft sowohl die gestaffelten Abrufsätze für Zwecke der MwSt-Eigenmittel bei Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden als auch die Brutto-Ermäßigungen der BNE-Eigenmittel bei den Niederlanden und Schweden (siehe Teil 1 Abschnitt 2). Die Befristung dieser Korrekturen war eine wichtige politische Entscheidung, die im Dezember 2005 getroffen wurde. Allerdings sind weder die VK-

³⁹ Siehe KOM(2004) 505 vom 14.7.2004, Band 1 und 2.

Korrektur noch die Rabatte auf den Rabatt (Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden zahlen jeweils nur ein Viertel ihres normalen Anteils) befristet.

1.3. *Situation heute: Notwendigkeit eines neuen Konzepts*

Wichtige Entwicklungen, die sich bereits 2005 abzeichneten, haben sich in den letzten Jahren bestätigt und werden sich voraussichtlich fortsetzen:

- Der Anteil der Ausgaben für die GAP am Gesamthaushalt ist weiter zurückgegangen und die MwSt-Eigenmittel sind für die Finanzierung inzwischen nur noch von marginaler Bedeutung. Der relative Wohlstand der Hauptnutznießer der Korrekturmechanismen (Deutschland, Niederlande, Österreich, Schweden und das VK) liegt nach den EU-Erweiterungen 2004 und 2007 weiterhin deutlich über dem EU-Durchschnitt (siehe Tabellen 5 und 6).
- Für die Zeit nach 2013 wird erwartet, dass das relative Gewicht des Agrarsektors am EU-Gesamthaushalt weiter zurückgeht, da die GAP auf die Ziele der Agenda Europa 2020 abgestimmt ist. Außerdem wird vorgeschlagen, die derzeitigen statistikbasierten MwSt-Eigenmittel vollständig abzuschaffen. Da sich die Erweiterungskosten allmählich einpendeln, kommt ein wachsender Anteil an den über den EU-Haushalt laufenden Transferleistungen den zwölf Mitgliedstaaten zugute, die 2004 und 2007 der Union beigetreten sind – diese Politik wurde von den großen Nettozahlern aktiv unterstützt.

Die Diskrepanz zwischen der eindeutigen Entwicklung der Faktoren, die seinerzeit die Einführung der VK-Korrektur rechtfertigten, und der zwischenzeitlichen, nur begrenzten Reform dieses Mechanismus hat jedoch dazu geführt, dass das VK im Zeitraum 2007-2010 trotz seines relativ hohen Wohlstands gemessen am prozentualen Anteil seines Beitrags am BNE den niedrigsten Nettobeitrag zum EU-Haushalt leistete (siehe Tabelle 6). Die derzeitige Korrektur zugunsten des VK auf der Grundlage der Vereinbarung von Fontainebleau, die bei den einzelnen Eigenmittelbeschlüssen konsistent angewandt wurde, wirkt sich haushaltsmäßig in einer Weise aus, die von den allermeisten Mitgliedstaaten als ungerecht empfunden wird. Eine einfache Fortsetzung der derzeitigen besonderen Behandlung dieses Landes hinsichtlich der Finanzierung der EU ist daher schwer zu rechtfertigen.

Zugleich ist aber zu bedenken, dass das VK ohne eine Korrektur einer der größten Nettozahler (in % des BNE) gewesen wäre. Dieser Umstand kann – ungeachtet der enormen Gewinne, die sich für die Wirtschaft des VK aus der EU und ihren diversen Erweiterungen ergeben – das Zögern im VK gegenüber abrupten Änderungen des derzeitigen Korrekturmechanismus erklären. Daher sollte erwogen werden, ob der Mechanismus, der viele Jahre lang seinen Zweck gut erfüllt hat, jetzt aber an seine Grenzen stößt, nicht durch einen besser geeigneten Mechanismus ersetzt werden sollte.

Tabelle 6: Wohlstand und Nettobeitrag

	Beitragssaldo (Durchschnitt 2007-2010) (in % des BNE)	Wohlstand 2010 (BNE pro Kopf, KKS, EU-27=100)
Dänemark	-0,29 %	127,0
Deutschland	-0,32 %	120,2
Frankreich	-0,23 %	108,7
Italien	-0,26 %	98,2

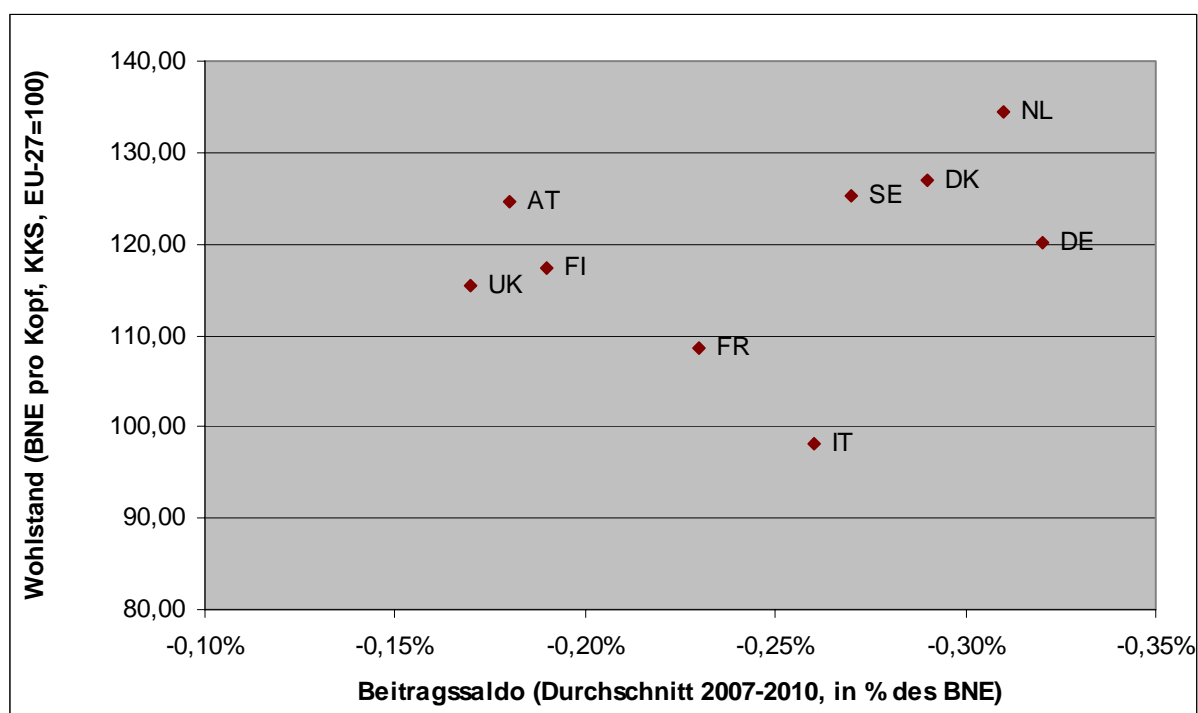
Niederlande	-0,31 %	134,4
Österreich	-0,18 %	124,7
Finnland	-0,19 %	117,3
Schweden	-0,27 %	125,3
Vereinigtes Königreich	-0,17 %	115,5

Quelle: Europäische Kommission, GD Haushalt

Tabelle 6 zeigt, dass die Nettosalden in Prozent des BNE sehr gering sind und insbesondere in historischer Perspektive sicherlich als recht niedrig gelten können.

Ganz allgemein illustriert Tabelle 6 auch, dass Länder mit vergleichbaren Wohlstandsniveaus recht unterschiedliche Nettosalden aufweisen.⁴⁰ Dies tritt besonders deutlich zutage, wenn die betreffenden Daten graphisch dargestellt werden (siehe Schaubild 2). Wenn die Korrekturmechanismen also darauf abzielen sollten, die Nettosalden von Ländern mit vergleichbarem Wohlstandsniveau zu egalisieren, so ist dies offenkundig nicht gelungen.

Schaubild 2: Netto-Beitragssalden und relativer Wohlstand



Ein auf Nettosalden ausgerichteter Rechnungslegungsansatz würde bei den Mitgliedstaaten sicherlich Unmut hervorrufen. Ein Rechnungslegungssystem ist ein Nullsummenspiel, bei dem der Gewinn eines Spielers immer zulasten eines anderen geht (siehe Kasten 1). Dies widerspricht einem grundsätzlichen Aspekt des europäischen politischen Projekts, das sich an einem Positivsummenspiel orientiert, indem mit EU-Haushaltsmitteln gemeinsame Projekte

⁴⁰ Belgien und Luxemburg sind in der Tabelle nicht aufgeführt, da ihre Beitragssalden erheblich variieren, je nachdem, ob die Verwaltungsausgaben berücksichtigt werden oder nicht. Werden diese Ausgaben nicht berücksichtigt, wie bei der Berechnung der Beitragssalden üblich, sind die beiden Länder Nettozahler etwa auf dem Niveau von Dänemark, Deutschland und den Niederlanden. Werden die Verwaltungsausgaben jedoch berücksichtigt, wie bei der Berechnung der Nettobeitragssalden für die Zwecke der VK-Korrektur, sind diese beiden Länder Nettoempfänger.

realisiert werden. Das europäische Projekt soll die Mitgliedstaaten nicht gegeneinander in Stellung bringen, sondern sie einigen, was manche Vertreter des Konzepts der „angemessenen Rückflüsse“ manchmal vergessen.

Im Zusammenhang mit einer Reform der EU-Finanzierung bedarf jeglicher neue Korrekturmechanismus unter Berücksichtigung des relativen Wohlstands der betreffenden Mitgliedstaaten einer starken Rechtfertigung nicht nur in Form von zu diskutierenden Rechnungslegungsmessgrößen (s.u.), sondern auch hinsichtlich des im Wege des EU-Haushalts und der EU-Politik bewirkten Gesamtnutzens.

2. Kernelemente der Bewertung der Korrekturmechanismen

2.1. *Besinnung auf die Grundlagen: das Fontainebleau-Prinzip*

Das Fontainebleau-Prinzip bildet die politische Grundlage der Korrekturmechanismen (siehe Teil 1 Abschnitt 2). **Dieses Prinzip verlangt nicht zwingend die ständige Anwendung von Korrekturmechanismen, sondern erkennt nur an, dass unter bestimmten Umständen, die allerdings nicht eindeutig definiert sind, ein Korrekturmechanismus angewandt werden kann.**

Zu den interpretationsbedürftigen Aspekten zählt der Begriff „Haushaltslast“, der sich auf die Bruttobeiträge eines Landes, die Nettosalden (siehe Kasten 1) oder irgendeinen anderen Aspekt der Unverhältnismäßigkeit hinsichtlich des Haushalts beziehen kann. Ebenfalls interpretationsbedürftig sind der Ausdruck „relativer Wohlstand“, der sich auf jegliche in Euro oder Kaufkraftparität gemessene und in Prozentanteilen oder auf pro-Kopf-Basis verglichene Ausprägung des makroökonomischen Wohlstands (BIP, BNE usw.) beziehen kann, sowie der Ausdruck „zu gegebener Zeit“.

Kasten 1: Beitragssalden – weitere Aspekte

Nettosaldo-Berechnungen werden zwar seit vielen Jahren verwendet, stehen als solche zugleich aber heftig in der Kritik.

Da die Berechnung von Nettosalden darauf abzielt, die EU-Ausgaben und die Beiträge zum EU-Haushalt einzelnen Ländern zuzuordnen, bleibt der Mehrwert der EU-Politik im Zusammenhang mit dem Haushalt völlig unberücksichtigt. Der Umstand, dass Ausgaben auf EU-Ebene in manchen Fällen mit erheblichen Größenvorteilen und der Vermeidung von Doppelausgaben aufseiten der Mitgliedstaaten verbunden sind, wird einfach außer Acht gelassen.

Nettosaldo-Rechnungen sind immer ein Nullsummenspiel. Das bedeutet, dass der rechnerische Vorteil eines Mitgliedstaats zwangsläufig auf Kosten eines anderen Mitgliedstaats erzielt wird. In Diskussionen über den Haushalt, aber auch darüber hinaus, bewirken und verstärken die Nettosaldo-Betrachtungen naturgemäß die Antagonismen.

Die für die Nettosaldberechnungen maßgeblichen Vereinbarungen sind willkürlich – Annahmen über die Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben etwa sind äußerst fragwürdig,

wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Bei europäischen Programmen wie Erasmus kommt die Unterstützung durch die EU sowohl den Herkunfts- als auch den Aufnahmemitgliedstaaten der Studierenden zugute.
- Auf den Gebieten Forschung und Innovation kommt es zu enormen grenzübergreifenden Spill-over-Effekten – Investitionen in ein Projekt können EU-weite Implikationen haben.
- Bei der Kohäsionspolitik kommt ein erheblicher Teil der aus EU-Mitteln finanzierten Projekte Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten zugute, insbesondere in den Nettozahlerstaaten.
- Im Rahmen der Agrarpolitik werden in allen Mitgliedstaaten umfangreiche Direktbeihilfen an große, in anderen Mitgliedstaaten oder in Drittländern ansässige Firmen des Agrar-Nahrungsmittelsektors gezahlt.
- Im Politikbereich Inneres dienen Transferleistungen an einen Mitgliedstaat häufig direkt den Interessen der Nachbarländer.
- Verwaltungsausgaben, die der gesamten Union zugute kommen, werden den Ländern „zugewiesen“, in denen die Organe und Einrichtungen der EU angesiedelt sind (hauptsächlich Belgien und Luxemburg).

Kurzum, außer in ganz besonderen Fällen ist es schwierig, die Ausgaben nach Empfängermitgliedstaaten aufzuschlüsseln.⁴¹

Die in Kasten 1 dargelegten Argumente legen den Schluss nahe, dass ein Korrekturmechanismus nicht auf der Grundlage einer expliziten Berechnung der Nettosalde konzipiert werden sollte, wie dies bei der derzeitigen VK-Korrektur der Fall ist. Buchhalterische Berechnungen können zwar nützliche Hinweise auf Finanzströme liefern, bilden aber keine solide Grundlage für die Konzeption eines Korrekturmechanismus und sind ganz gewiss nicht der einzige Parameter, der zu berücksichtigen wäre.

Ein auf die Berechnung von Nettosalde gestützter formelbasierter Korrekturmechanismus ist außerdem grundsätzlich ineffizient, da er für das betreffende Land den Anreiz mindert, ihm im Rahmen von EU-Politiken zugewiesene Mittel auszugeben. So führt beispielsweise die derzeitige VK-Korrektur dazu, dass der Nettobeitrag des VK aufgrund nicht ausgegebener Mittel steigt und anschließend zwei Drittel des Betrags von der Korrektur erfasst werden. Umgekehrt werden dadurch dem VK zu Recht zugewiesene Mittel im Wege der VK-Korrektur automatisch verringert. Dies kann erhebliche Konsequenzen haben: Werden beispielsweise Mittel aus einem EU-Solidaritätsfonds zugunsten des VK ausgegeben (etwa zur Linderung der dramatischen Auswirkungen von Überflutungen in den letzten Jahren), werden zwei Drittel dieser Ausgaben durch eine Verringerung des VK-Korrekturbetrags kompensiert.

⁴¹ Vgl. Le Cacheux, J. (2005), „The poisonous budget rebate debate“, *Notre Europe*, Studies & Research, N° 41.

Wie auch immer das System der Zukunft konzipiert sein mag – die derzeitige Grundlage der VK-Korrektur wird im Lichte der bisherigen Erfahrungen grundsätzlich überarbeitet werden müssen.

2.2. Vier Leitprinzipien für ein neues System

Mit diesem Bericht werden vier Leitprinzipien für die Definition und Bewertung etwaiger künftiger Korrekturmechanismen vorgeschlagen:

- **Gerechtigkeit:** Entsprechend dem Fontainebleau-Prinzip sollte jegliche Korrektur der Kompensation einer Haushaltslast dienen, die gemessen an dem relativen Wohlstand eines Mitgliedstaates zu groß ist. Eine Korrektur sollte also dafür sorgen, dass für Mitgliedstaaten in ähnlichen Verhältnissen unter Berücksichtigung aller sonstigen relevanten Elemente gleiche Ausgangsbedingungen gelten. Sämtliche Mitgliedstaaten sollten zur Finanzierung einer Korrektur beitragen.
- **Sichtbarkeit und Einfachheit:** Ein Korrekturmechanismus muss leicht verständlich sein. Der Nutzen der Korrektur für den/die Begünstigten und ihre Finanzierung müssen deutlich erkennbar und eindeutig sein, um die parlamentarische Kontrolle zu erleichtern.
- **Befristung:** Ein Korrekturmechanismus ist eine Reaktion auf eine zu einer bestimmten Zeit herrschende Lage. Entsprechend dem Fontainebleau-Prinzip ist die Korrektur eng mit der Ausgabenstruktur verbunden und sollte daher nicht über die Geltungsdauer eines mehrjährigen Finanzrahmens hinaus angewandt werden.
- **Keine Minderung der Anreize zur Ausführung des EU-Haushalts:** Mitgliedstaaten, die in den Genuss einer Korrektur kommen, sollten nicht veranlasst werden, EU-Programme in ihrem Land nicht oder nur eingeschränkt durchzuführen. Dieses Problem besteht, wie bereits erläutert, derzeit im Zusammenhang mit der VK-Korrektur. In der Praxis sollte eine Korrektur ex ante festgelegt werden.

3. Alternative Korrekturmechanismen

In diesem Abschnitt werden verschiedene alternative Korrekturmechanismen anhand der o.a. Leitprinzipien untersucht.

Es gibt zwei Grundkonzepte mit jeweils einigen Varianten: ein Pauschalsystem und einen allgemeinen Korrekturmechanismus.

- Bei einem Pauschalsystem würden sämtliche bestehenden Korrekturen in eine pauschale Brutto-Ermäßigung der BNE-Beiträge umgewandelt – die VK-Korrektur, die „Rabatte auf den Rabatt“ zugunsten Deutschlands, der Niederlande, Österreichs und Schwedens würden ebenso abgeschafft wie die verborgene Korrektur in Form der Einbehaltung von 25 % der traditionellen Eigenmittel als so genannte „Erhebungskosten“. Eine Ermäßigung des BNE-Beitrags würde ausschließlich denjenigen Mitgliedstaaten zugute kommen, bei denen eine zu große Haushaltslast nachgewiesen werden kann. Dies wäre eine Ad-hoc-Lösung, die mit den derzeitigen Brutto-Ermäßigungen für die Niederlande und Schweden

vergleichbar wäre, die im Rahmen des einschlägigen Pakets im Dezember 2005 vereinbart wurden. Mit einem solchen System könnten etwaige künftige Probleme direkt angegangen und das derzeitige System erheblich vereinfacht werden.

- Bei einem allgemeinen Korrekturmechanismus würde dieser an die Stelle der VK-Korrektur treten und es würden keine weiteren Korrekturen angewandt. Der allgemeine Korrekturmechanismus (ggf. auf bestimmte Ausgabenkategorien beschränkt) würde keine Begrenzung des Betrags der Korrekturen umfassen und die Beträge würden zu 100 % erstattet (gegenüber 66 % bei der derzeitigen VK-Korrektur). Er hätte erhebliche Auswirkungen auf die Nettosalden. Verglichen mit dem einfachen, transparenten Konzept der Pauschalkorrektur bietet der allgemeine Korrekturmechanismus wohl aber keine Vorteile (s.u.).

Bei einem Benchmarking anhand der Leitprinzipien für die Reform des Korrekturmechanismus weist das einfache, transparente Pauschalssystem gegenüber dem systematischen, aber komplexen allgemeinen Korrekturmechanismus Vorzüge auf:

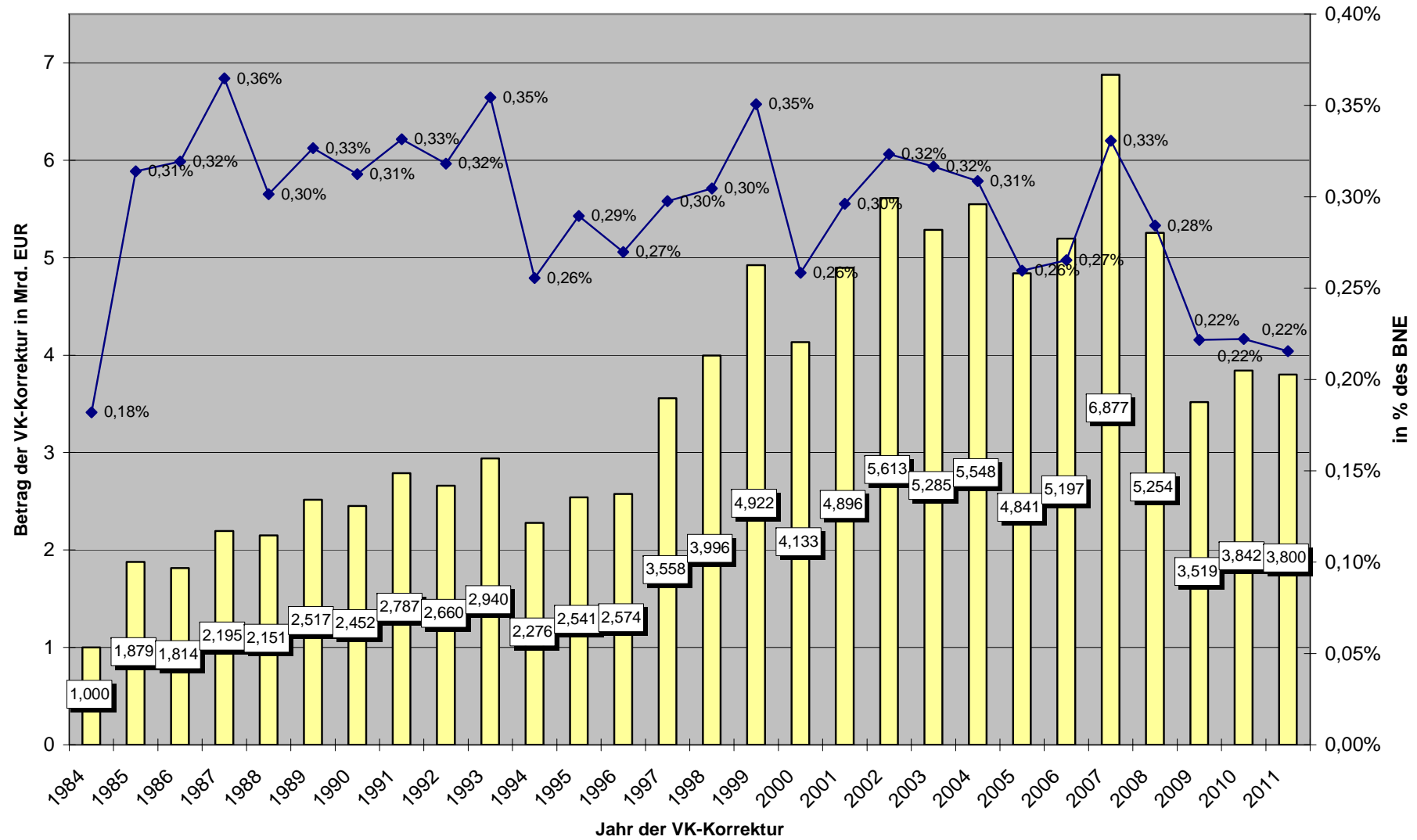
- Gerechtigkeit: Beide Konzepte haben das Potenzial, zu große Haushaltslasten zu korrigieren. Der allgemeine Korrekturmechanismus bezieht sich dabei jedoch nur auf einen Parameter, den (durchaus strittigen) Nettosaldo in Prozent des BNE, während sich das Pauschalssystem für maßgeschneiderte Lösungen eignet, die alle relevanten Parameter im Zusammenhang mit Haushaltsungleichgewichten und relativem Wohlstand berücksichtigen.
- Sichtbarkeit und Einfachheit: Im Allgemeinen sind Bruttoermäßigungen im Wege von BNE-Pauschalzahlungen einfach und transparent und die entsprechenden Beträge sind im Voraus genau bekannt. Der allgemeine Korrekturmechanismus ist recht komplex und so undurchsichtig wie der derzeitige VK-Korrekturmechanismus.
- Befristung: Die in den vergangenen Verhandlungen gewonnenen Erfahrungen legen nahe, dass es einfacher ist, die Dauer von Ad-hoc-Korrekturen zu befristen als die von systematischen Korrekturmechanismen. Ist ein formelbasiertes System erst einmal vorhanden, bleibt es wahrscheinlich auch bestehen.
- Keine Minderung der Anreize zur Ausführung des EU-Haushalts: Diesbezüglich könnte der allgemeine Korrekturmechanismus mit 100 % Erstattung sogar noch negativer eingeschätzt werden als der derzeitige VK-Korrekturmechanismus. Die „Zahlstaaten“ hätten geringere Anreize zur Durchführung zusätzlicher EU-Ausgabenprogramme (oder bestimmter Programme im Falle eines begrenzten allgemeinen Korrekturmechanismus). Pauschalzahlungen haben keinerlei negative Auswirkungen auf Anreize zur Durchführung von EU-Programmen, weil sie ex ante vereinbart und nicht ex post anhand der tatsächlichen Ausführung des Haushalts berechnet werden.

Tabelle 7: Bewertung alternativer Korrekturmechanismen

Wichtigste relevante Bewertungskriterien	Derzeitige VK-Korrektur	BNE-Pauschalbeträge	Allgemeiner Korrekturmechanismus
Gerechtigkeit	-	+	+
Sichtbarkeit und Einfachheit	--	++	-

Befristung	--	++	-
Keine negativen Auswirkungen auf Anreize zur Ausführung des EU-Haushalts	-	++	--

ANHANG 1. BETRÄGE DER VK-KORREKTUR 1984-2011



Anm.: Die Angaben für die Jahre 2008-2011 sind vorläufig.