

# HOCHRANGIGE GRUPPE „EIGENMITTEL“

Zusammenfassung und Empfehlungen



Mario Monti, Chairman

Daniel Dăianu

Clemens Fuest

Kristalina Georgieva

Ivailo Kalfin

Alain Lamassoure

Pierre Moscovici

Ingrida Šimonytė

Frans Timmermans

Guy Verhofstadt

## *Zusammenfassung*

### **Einrichtung und Auftrag der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ und erster Bewertungsbericht**

Die Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ wurde eingerichtet, um Überlegungen anzustellen, wie die Einnahmenseite des EU-Haushalts transparenter, einfacher, gerechter und demokratisch rechenschaftspflichtig gestaltet werden kann.

In ihrem ersten Bewertungsbericht, der Ende 2014 vorgestellt wurde, hat die Gruppe das bestehende Eigenmittelsystem hinsichtlich seiner positiven Aspekte sowie in Bezug auf den – sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben – erheblichen Verbesserungsbedarf genauestens untersucht.

Es wurden Kriterien zur Bewertung der Fortschritte entwickelt und Fragen für die weiteren Untersuchungen erarbeitet. Dies ging über die normale technische Analyse der verschiedenen Einnahmequellen hinaus, indem verfahrenstechnische und rechtliche Implikationen sowie die politischen und institutionellen Abhängigkeiten einbezogen wurden.

Im Laufe der Erörterungen der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“, die 2015 und 2016 stattfanden, wurden die Dringlichkeit und die Relevanz dieser Untersuchung durch die zahlreichen Krisen unterstrichen, die als Weckruf dienten und deutlich machten, dass eine sehr viel engere Zusammenarbeit auf EU-Ebene erforderlich ist: Die Flüchtlingskrise zeigte deutlich die Lücken bei der Freizügigkeit im Schengen-Raum auf; die zahlreichen terroristischen Anschläge in den Jahren 2015 und 2016 – vor allem in Frankreich – machten deutlich, dass ein verstärktes gemeinschaftliches Handeln dringend erforderlich ist, um die innere und äußere Sicherheit der Mitgliedstaaten zu gewährleisten; und nicht zuletzt erinnern uns die existenziellen Risiken, die mit dem weltweiten Klimawandel einhergehen, daran, dass die EU eine langfristige Schicksalsgemeinschaft ist und dass diese Gemeinschaft – wenn sie mit einer Stimme spricht und sich gemeinsamen Zielen verpflichtet – Einfluss auf globale Lösungen nehmen kann. Die EU hat sich in den letzten Jahren sehr schwer getan, diesen Herausforderungen zu begegnen und die Handlungsfähigkeit der EU neu auszurichten; dies unterstreicht, welche entscheidende Bedeutung inzwischen finanziellen Ressourcen bei der internen und externen Lösung der dringendsten Fragen zukommt.

**Die Einführung und Teil I** des Berichts erläutern, warum ein funktionierender EU-Haushalt von großer Bedeutung ist. Außerdem wird dargelegt, warum eine substanzielle Reform erforderlich ist, bei der Änderungen auf der Einnahmenseite fester Bestandteil einer umfassenderen Umgestaltung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) sind. Der Bericht zeigt ferner auf, welche Elemente des derzeitigen Systems gut funktionieren und daher beibehalten werden sollten.

**Die spezifischen Merkmale des EU-Haushalts, des MFR und des Eigenmittelsystems im Vergleich zu den nationalen Systemen**

Die Feststellung, dass der EU-Haushalt ein „Gebilde sui generis“ ist, soll nicht einfach seine Komplexität verschleiern. Im Zuge der Erörterungen der Hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ wurde rasch klar, dass ein Großteil der scharfen Kritik, des Misstrauens und der manchmal sogar fehlgeleiteten Entscheidungen auf die fälschliche Annahme zurückzuführen ist, dass der EU-Haushalt nichts anderes als einfach „nur“ ein 29. Haushalt „für Brüssel“ sei. Diese Ansicht ignoriert jedoch die Tatsache, dass die Entscheidungen, die in Bezug auf den EU-Haushalt getroffen werden, größtenteils mittelfristiger Natur sind.

Beim EU-Haushalt handelt es sich vor allem um einen Investitionshaushalt mit einigen redistributiven Funktionen zur Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Sein Zweck besteht hauptsächlich in der Förderung der gemeinsamen politischen Maßnahmen und Ziele der EU, in der auf mehrere Jahre ausgelegten Unterstützung der Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands (Acquis communautaire) sowie in der Bereitstellung von Startkapital für mittel- bis langfristige Investitionen. Flexibilität und Möglichkeiten der Einflussnahme bei kurzfristigen Kriseninterventionen bleiben ein Schwachpunkt, der ganz eindeutig behoben werden muss. Der Haushalt ist zu klein für eine wahre antizyklische Wirtschaftsstabilisierung und substanzielle Umverteilungsmaßnahmen, die ein Hauptpfeiler der nationalen Haushalte sind, oder für das, was nach orthodoxer Auffassung von einem „Bundes“-Haushalt gefordert würde.

Und schließlich darf der Haushalt grundsätzlich nur als ausgeglichener Haushalt verabschiedet werden, was das Einnahmesystem bestimmt. Aufgrund dieser Anforderung müssen die Einnahmen die Ausgaben decken, die jedes Jahr vom Europäischen Parlament und dem Rat beschlossen werden (und zwar ex-ante in Höhe der Zahlungszuweisungen). Das bedeutet, dass der EU-Haushalt kein jährliches Defizit aufweist, dass er nicht durch die Aufnahme von Geld auf den Finanzmärkten finanziert wird und somit keine öffentlichen Schulden anhäuft. Um neu entstehendem Bedarf auf der Ausgabenseite und Unwägbarkeiten auf der Einnahmenseite auszugleichen, wird der einheitliche Abrufsatz für die auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) beruhenden restlichen Ausgleichsbeträge in regelmäßigen Abständen neu angepasst, um den jeweiligen exakten Bedarf zu decken.

Dieser letzte Punkt ist entscheidend, wenn man verstehen will, wohin eine Reform des Eigenmittelsystems entsprechend den von der Gruppe vorgelegten Empfehlungen führen würde. Unerwartete Einnahmen aufgrund von Geldbußen für Wettbewerbsverstöße oder unerwartet hohe Zolleinnahmen bedeuten nicht zusätzliche Ausgabemöglichkeiten, sondern niedrigere BNE-Beiträge. Die Höhe der jährlich genehmigten Zuweisungen sowie die MFR- und Eigenmittelobergrenzen sind verbindliche Sicherheitsmaßnahmen zur Wahrung der Haushaltsdisziplin. Der vorliegende Bericht konzentriert sich daher schwerpunktmäßig auf die Frage, was im Rahmen der derzeitigen institutionellen Gegebenheiten reformiert werden kann, und zwar unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Steuerkompetenz weiterhin auf der nationalen Ebene liegt, und angesichts des allgemeinen Zwangs zur Wahrung der Haushaltsneutralität, damit die geplante Reform des Eigenmittelsystems keine zusätzliche Steuerbelastung für die Bürger der EU zur Folge hat.

### **Begriffe und Definitionen, Europäischer Mehrwert, Nettosalden**

Der Bericht klärt konzeptionelle Fragen und Schlüsselbegriffe vor allem mit dem Ziel, die Unterschiede zwischen einer „europäischen Steuer“, Eigenmitteln (einige davon „echter“

als andere) und anderen Einnahmequellen aufzuzeigen. Die Verträge geben der EU nicht die Kompetenz, Steuern zu erheben, sondern statten die Union mit „Eigenmitteln“ aus, damit diese ihre Ziele verwirklichen kann (Artikel 311 des AEUV), wobei gleichzeitig die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten bewahrt wird.

Der Begriff EU-Eigenmittel wird in den nationalen Haushalten leider auf sehr unterschiedliche Art und Weise ausgelegt. Dies macht Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten fast unmöglich und führt zu begrifflichen Verzerrungen, bei denen bestimmte Eigenmittel in der Tat als nationaler Transfer oder „Kosten“-Posten und nicht als Mittel betrachtet werden, die der EU „gehören“. Ein erster Schritt in Richtung mehr Transparenz wäre daher die Eigenmittel als das anzuerkennen, was sie sind, und diese Beiträge an die EU in klarer, standardisierter Form in den nationalen Haushalten auszuweisen.

Der Bericht analysiert ferner auch, wie der Begriff des europäischen Mehrwerts (der als der Wert definiert werden kann, der aus einer EU-Intervention entsteht und zwar zusätzlich zu dem Wert, der durch das Handeln eines Mitgliedstaats allein entstanden wäre) in künftige Haushaltsbeschlüsse zur Ausgabenseite einfließen kann. Unter Berücksichtigung der jüngsten Trends und Entwicklungen in der EU-Politik legt die Analyse für uns den Schluss nahe, dass der EU-Haushalt nicht so veraltet ist, wie vermutet werden könnte, da er erheblichen Veränderungen unterworfen war, dass er aber noch immer zu wenig auf die Aufgaben fokussiert ist, die den größten europäischen Mehrwert generieren würden.

Es ist auffallend und nicht tragbar, dass – wenn es um die Grunddaten geht, die alle Mitgliedstaaten für ihre Positionierung in den Haushaltsdebatten zugrunde legen, d. h. ihr Haushaltsgleichgewicht – der europäische Mehrwert völlig außer Acht gelassen wird. Das Haushaltsgleichgewicht wird errechnet, indem schlicht gegenübergestellt wird, welche Beiträge ein Mitgliedstaat leistet und was ihm von der Ausgabenseite her zugewiesen wird. Nach dieser Methode wird jeder Euro, der einem Land zugewiesen wird, als „Kosten“ für alle anderen betrachtet, d. h. dass jeglicher europäischer Mehrwert, der aus der EU-Politik entsteht und von dem einige oder alle Mitgliedstaaten profitieren, demnach völlig unberücksichtigt bleibt. Dabei wird an dieser Stelle nicht verurteilt, dass der eigene „Nutzen“ aus dem EU-Haushalt berechnet wird; das ist ein natürliches oder zumindest unvermeidliches Bestreben. Was aber irreführend ist und der EU und auch den Mitgliedstaaten selbst schadet, ist, dass ein eng gefasster und einseitiger Indikator zum einzigen Maß für ein Kosten-Nutzen-Verhältnis wird.

Der Bericht legt dar, dass ein umfassenderes Maß für den kollektiven Nutzen der EU-Politik, für die wirtschaftlichen Synergien, die grenzübergreifenden Wirkungen und die positiven externen Ergebnisse gefunden werden sollte. Dies würde nicht nur die Realität genauer abbilden, sondern hoffentlich auch helfen, das „Juste retour“-Dilemma (der angemessenen Rendite) zu überwinden, das den EU-Haushalt – und weitergehend somit die EU – zu einem Nullsummenspiel und nicht zu dem eigentlich zu erwartenden Win-Win-Instrument gemacht hat. Da diese Methode eingeführt wurde, um den Rabatt für das Vereinigte Königreich zu berechnen, eröffnet der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und damit das Auslaufen des „Brittenrabatts“ – wie auch des „Rabatt-Rabatts“ – eine einzigartige Möglichkeit, zu prüfen, wie wir die wahren Kosten und den echten Nutzen der EU messen können.

## **Teil II erörtert Bausteine für eine umfassende Reform und untersucht mögliche Optionen.**

Die Gruppe hat systematisch mit einer Reihe bestimmter Kriterien zur Bewertung und zum Vergleich verschiedener Arten von Einnahmequellen gearbeitet. Die meisten dieser Kriterien sind unstrittig und werden allgemein für öffentliche Steuereinnahmen verwendet wie beispielsweise die Kriterien Effizienz, Hinlänglichkeit und Stabilität der Einnahmequellen. Andere Kriterien, wie beispielsweise Gerechtigkeit, sind auf EU-Ebene komplexerer Natur und schwerer zu verstehen, was auf einen weiteren wesentlichen Unterschied zu den nationalen Haushalten zurückzuführen ist: nach dem derzeitigen System leisten nur die Mitgliedstaaten Steuerzahlungen an den EU-Haushalt, nicht die 510 Millionen EU-Bürger, die nur indirekt zu ihm beitragen. Dies erklärt, warum die Mitgliedstaaten generell die BNE-Eigenmittel stark favorisieren, da diese als ein Maß für eine gerechte Lastenteilung betrachtet werden. So wie das System jedoch zurzeit umgesetzt wird, ergibt sich – zusammen mit den Korrekturen und Reduzierungen, die einigen Mitgliedstaaten eingeräumt werden – ein „regressives“ System. Dies ist – in Anbetracht der demokratischen Rechenschaftspflicht – jedoch problematisch. Würde man den EU-Haushalt aus der Sicht des steuerzahlenden Bürgers bzw. des Verbrauchers im Binnenmarkt betrachten, ergäbe sich ein anderer Begriff von „Gerechtigkeit“, was zu neue Formen der fiskalischen Äquivalenz führen würde.

Einige der verwendeten Kriterien sind EU-spezifischer, wie z. B. der europäische Mehrwert und die Subsidiarität, die höchstflexible steuerliche Bemessungsgrundlagen erfordern; letztere müssen von der höchsten europäischen Führungsebene angegangen werden, da die nationale Ebene aus Angst vor Steuerwettbewerb zunehmend zögerlich an dieses Thema herangeht. Dieser Imperativ der Fiskallogik ist jedoch weniger einfach auf das Eigenmittelsystem anzuwenden.

Schließlich macht sich der Bericht in hohem Maße für neue Eigenmittelquellen stark, die zur Umsetzung der EU-Politik und zum Erreichen der politischen Ziele der EU, insbesondere in Bezug auf die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit, beitragen können. Einige Steuern oder Abgaben, die beispielsweise zur Bekämpfung des Klimawandels oder zur Förderung von Energieeffizienz erhoben werden, gelten auf nationaler Ebene seit langem als eine Möglichkeit, vorrangige politische Ziele über eine Besteuerung voranzubringen. Einen vergleichbaren Ansatz könnte die Einführung einer koordinierten Steuer in den Mitgliedstaaten darstellen, von der ein Teil der Einnahmen in den EU-Haushalt fließen würde und somit dann Teil der EU-Politik wäre. Wir haben uns daran gewöhnt, dass politische Zielsetzungen auf EU-Ebene größtenteils durch Ausgaben und Zuschüsse dargestellt werden. Eine bessere Verknüpfung der Eigenmittel (oder anderer Einnahmen) mit den allgemeinen politischen Maßnahmen hätte dieses Zerrbild korrigieren können.

**Der Bericht bestätigt frühere Erkenntnisse, dass es keine einzige ideale Option gibt, sondern nur mehrere geeignete.**

Neben den Elementen des bestehenden Systems, die gut funktionieren und beibehalten werden sollten, und denen, die aufgegeben werden sollten, hat die Gruppe auch verschiedene andere mögliche neue Einnahmequellen detailliert geprüft, die auch bereits

von den meisten Analysten und Akademikern als solche ermittelt wurden. Demnach könnte eine umfassende und tragfähige Reform des Eigenmittelsystems auf einer Kombination neuer Finanzmittel basieren, die aus den Bereichen Produktion, Verbrauch und Umweltpolitik generiert werden. Zu diesem Zeitpunkt erscheint es konstruktiver, eine breite Palette möglicher Einnahmenquellen vorzustellen, die die erforderlichen Eigenschaften erfüllen, als unnötigen Widerstand gegen eine bestimmte Option aufzubauen.

- Zu den möglichen neuen Eigenmittelquellen, die mit dem Binnenmarkt und einer Koordination im Steuerbereich in Zusammenhang stehen, zählen ein reformiertes MwSt-Eigenmittelsystem (das das bestehende ersetzt), eine EU-Körperschaftsteuer, eine Finanztransaktionssteuer und weitere Finanzaktivitätssteuern. Diese „Kandidaten“ hätten den Vorteil, dass sie zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarkts beitragen und, insbesondere im Falle der MwSt.-Eigenmittel und der Körperschaftsteuer, neben der Finanzierung des EU-Haushalts auch eine gerechtere Besteuerung fördern und zur Bekämpfung von Steuerbetrug und -vermeidung beitragen.

- Zu den Kandidaten in Verbindung mit der Energieunion, der Umwelt-, Klima- und Verkehrspolitik gehören eine CO<sub>2</sub>-Abgabe, Erlöse aus dem europäischen Emissionshandelssystem, eine Stromsteuer, eine Kraftstoffsteuer (oder allgemein eine Verbrauchssteuer auf fossile Brennstoffe) und eine indirekte Besteuerung von in Drittländern mit hohen Emissionen hergestellten Importwaren. Auch diese Kandidaten würden zu einem besseren Funktionieren des Binnenmarkts beitragen, sofern ein unkoordiniertes Ausufern solcher Steuern vermieden wird; ferner würden sie eine Verbindung zwischen der Finanzierung des EU-Haushalts und der EU-Politik herstellen.

Abschließend ist festzuhalten, dass Eigenmittel nicht die einzige mögliche Einkommensquelle für die EU sind. Mögliche andere Einnahmequellen wurden in den bisherigen Überlegungen bisher vernachlässigt, doch könnten diese zu einem ergänzenden Element im Finanzierungskorb werden. Solche andere Einnahmen können sich direkt aus den sekundären EU-Rechtsvorschriften ergeben und aus Bereichen wie Grenzkontrollen, dem digitalen Binnenmarkt, Umweltschutz oder Energieeffizienz (z. B. die bereits geplanten Emissionsüberschreitungsabgaben für Kraftfahrzeuge) stammen. Einige der oben als mögliche neue Eigenmittelquellen genannten Möglichkeiten könnten in Abhängigkeit von der geplanten rechtlichen Gestaltung und den möglichen politischen Kompromissen auch Kandidaten für „andere Einnahmequellen“ sein.

**Teil III prüft praktische Wege, wie beispielsweise die Differenzierung, bevor mögliche Komponenten einer globalen europäischen Finanzreform, die sowohl auf die Ausgaben- als auch auf die Einnahmenseite anwendbar sind, vorgestellt werden.**

Seit vor mehr als 20 Jahren die ersten Überlegungen in Bezug auf eine Differenzierung angestellt wurden, ist es zu einer allgemein anerkannten Lösung geworden, dass eine vorausschauende Politik, die noch nicht ausgereift genug ist, um auf der gesamten EU-Ebene Zustimmung zu finden, von einer Koalition der Willigen vorausgehend angenommen werden kann. Differenzierung bezeichnet in der Regel eine Politik, die von einer Kerngruppe von Mitgliedstaaten verfolgt wird, die fähig und gewillt ist,

vorauszugehen; dabei wird angenommen, dass die übrigen Mitgliedstaaten später nachfolgen werden.

Dies wirkt sich natürlich auf die Einnahmenseite aus, bei der Ländern, die von der Nichtbeteiligungsklausel Gebrauch machen oder die in den Genuss eines Rabatts kommen, bereits ein gewisses Maß an Differenzierung eingeräumt wird. Die Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ hat daher diesen Punkt geprüft, um mögliche künftige Optionen zu ermitteln.

Die Gruppe ist der Auffassung, dass eine einheitliche, vollständige und kohärente Haushaltsfinanzierung die Regel bleiben sollte und dass eine Fragmentierung des EU-Haushalts viele Risiken mit sich bringt, insbesondere in Bezug auf die demokratische Rechenschaftspflicht und die Effektivität. Jede Abweichung sollte daher eine Ausnahme bleiben, klar begründet sein und gegen die übliche im Vertrag vorgesehene Finanzierung der EU-Politik abgewogen werden; im Vertrag wird davon ausgegangen, dass alle Mitgliedstaaten teilnehmen, dass die Haushaltsgrundsätze Einheit und Vollständigkeit (Gesamtdeckung) gewahrt werden sowie dass Entscheidungen entsprechend der Gemeinschaftsmethode getroffen und die spezifischen Merkmale des MFR und des Eigenmittelbeschlusses respektiert werden.

Im Bericht wird anschließend untersucht, unter welchen Umständen eine Differenzierung gerechtfertigt sein könnte. Mit dem Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit bieten die Verträge Vorreitern die Möglichkeit voranzugehen. Ein Beispiel hierfür ist die Finanztransaktionssteuer, die zunächst auf der Ebene der EU-28 abgelehnt, aber von einer Gruppe von zehn Mitgliedstaaten eingeführt wurde. Die Vorstöße für Mitglieder der Eurozone könnten ein weiteres Beispiel hierfür werden, und der Bericht nennt spezifische Einnahmequellen, die in diesem Zusammenhang relevant wären. Eine gewisse Differenzierung könnte daher ein Element im gesamten künftigen Kompromisspaket sein.

Abschließend schlägt der Bericht mögliche Komponenten einer globalen europäischen Finanzreform vor, die sowohl auf die Ausgaben- als auch auf die Einnahmenseite anwendbar sind:

- Umstrukturierung des MFR mit höheren Ausgaben für gemeinsame öffentliche Güter, die auf das Erreichen eines höheren europäischen Mehrwerts abzielen und die der jeweiligen Art der Herausforderung gerecht werden;
- Einbeziehung neuer Eigenmittel – zusätzlich zu den traditionellen Eigenmitteln und den BNE-Eigenmitteln – die die klassischen Kriterien der Hinlänglichkeit und der Stabilität sowie vertikale und horizontale Aspekte der „Gerechtigkeits“-Anforderungen erfüllen und an politische Ziele gebunden sind;
- Erkundung neuer Einnahmequellen, die sich aus der EU-Politik und EU-Programmen ergeben, die nicht als Eigenmittel sondern als einfache Einnahmen in den EU-Haushalt fließen könnten;
- Umsetzung minimaler Verfahrensreformen;
- Einbeziehung von Elementen der Differenzierung, wie beispielsweise die verstärkte Zusammenarbeit, sofern diese nach strengen Maßstäben gerechtfertigt sind.

Die anstehenden Verhandlungen über den nächsten MFR werden vor einem außergewöhnlichen Hintergrund stattfinden: eine bislang beispiellose Skepsis in Bezug auf

die EU (und zum ersten Mal die Aussicht, dass einer ihrer Mitgliedstaaten sie verlässt); eine sich weitende Kluft zwischen den Haupttätigkeitsfeldern der EU und den Erwartungen ihrer Bürger; und der neue Handlungsbedarf in Bereichen, die bisher nicht zu den Prioritäten der EU zählten.

Während der größte Teil dieser Herausforderungen zunächst die Ausgabenseite des EU-Haushalts oder Bereiche zu betreffen scheint, die eher durch Regulierung als durch Ausgabenprogramme angegangen werden könnten, ist die lang vernachlässigte Frage der EU-Finanzierung der Grund, warum es heute so schwierig ist, uns den Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen, zu stellen. Manche sind der Auffassung, dass die starke Unterstützung für die Beibehaltung des Status quo bei der EU-Finanzierungsstruktur — insbesondere von Seiten der Mitgliedstaaten — schlicht die unvermeidbare Folge einer unzureichenden Ausgabenpolitik ist. Andere behaupten dagegen das Gegenteil, nämlich: dass politische Unzulänglichkeiten durch ein zu starres Finanzierungssystem erklärt werden können. Es ist höchste Zeit, dieses Dilemma zu beheben.

Die Reform der Haushaltseinnahmen ist weder ein Selbstzweck noch ein Allheilmittel für alle Haushaltskrankheiten. Sie sollte vielmehr als eine Komponente der anhaltenden Bemühungen gesehen werden, das Vertrauen in die Handlungen der EU und deren Legitimität wieder herzustellen, indem das EU-Eigenmittelsystem einfacher, transparenter und gerechter wie auch demokratisch gestaltet wird.

## Empfehlungen

In Übereinstimmung mit ihrem Auftrag stellt die Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ im Folgenden den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rats der Europäischen Union und der Europäischen Kommission ihre Empfehlungen vor. Diese Empfehlungen bauen auf denen des ersten Bewertungsberichts, auf der von ihr in Auftrag gegebenen externen Studie und den Erörterungen auf, die im Rahmen der Konferenz über die künftige Finanzierung der Europäischen Union am 7. und 8. September 2016 mit den nationalen Parlamenten geführt wurden.

### **1) Die Einnahmenseite des EU-Haushalts erfordert eine Reform. Diese sollte zusammen mit einer Reform der Ausgabenseite erfolgen, um den neuen Prioritäten der Gegenwart Rechnung zu tragen.**

Die Effektivität des allgemeinen EU-Haushalts hängt von dessen Fähigkeit — und der Wahrnehmung dieser durch die Öffentlichkeit — ab, die **EU-Prioritäten** anzugehen und zur Bewältigung der Herausforderungen beizutragen, denen unsere Bürger in ihren Leben gegenüberstehen, gleichgültig ob diese wirtschaftlicher, sicherheitsbezogener und geopolitischer Natur oder sozialer oder kultureller Art sind.

Diesem Bestreben wird das derzeitige Finanzierungssystem nicht gerecht, das allmählich zu einem System nationaler Beiträge geworden ist, bei dem der EU-Haushalt als ein Nullsummenspiel zwischen „Nettozahlern“ und „Nettoempfängern“ empfunden wird. Darüber hinaus könnte durch ein solches System ein nicht tragbares Verhältnis zwischen Zahlungen und Verpflichtungen entstehen, das genauestens beobachtet werden muss.

Ein reformiertes Eigenmittelsystem sollte dazu beitragen, dass wir unsere politischen Ziele erreichen, und dabei gleichzeitig die Aufgabe erfüllen, den EU-Haushalt mit entsprechenden Mitteln auszustatten und die Verabschiedung des Haushalts zu erleichtern. Die EU-Bürger verdienen einen Haushalt, der allen Herausforderungen direkt gerecht wird, gleichgültig wann ein Handeln auf EU-Ebene erforderlich wird. Die Vorbereitungen für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) werden demnächst beginnen. Sie werden in einem außergewöhnlichen Umfeld stattfinden, das helfen könnte, die traditionellen Hindernisse zu überwinden, die bisher einer Reform auf der Einnahmenseite im Wege standen. Der kommende MFR wird Gelegenheit bieten, neu zu beurteilen, wie der EU-Haushalt die Mitgliedstaaten und die europäischen Bürger effizienter und effektiver unterstützen kann. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, das Beste aus dieser Gelegenheit zu machen. Das heißt, es sollte auch eine Prüfung der Einnahmenseite sowie des Umfangs und der Zusammensetzung der Ausgaben vorgenommen werden, um die Ziele des EU-Haushalts mit den an ihn gestellten Anforderungen in Einklang zu bringen.

### **2) Folgende Grundsätze sollten der Reform zugrunde liegen:**

- **Europäischer Mehrwert:** In Zeiten knapper öffentlicher Mittel und wachsenden Finanzbedarfs muss der EU-Haushalt auf Bereiche von höchstem „**Europäischen Mehrwert**“ oder auf europäische Kollektivgüter fokussieren, bei denen Maßnahmen auf EU-Ebene nicht nur relevant, sondern unverzichtbar sind bzw. bei denen die nationalen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen, um unsere europäischen Ziele zu erreichen. Die Kommission sollte anhand konkreter Beispiele aufzeigen, dass eine zielgerichtete, selektive Verwendung eines zentralen Haushalts zu Größenvorteilen und Effizienzgewinnen führen und externe Angelegenheiten besser bewältigen kann.
- **Subsidiarität:** Alle Änderungen in der Zusammensetzung der EU-Eigenmittel sollten den diesbezüglichen Entscheidungskompetenzen der nationalen Behörden Rechnung tragen; auf der Ausgabenseite sollte jede Reform einer **Subsidiaritätsprüfung** unterzogen werden, um zu ermitteln, auf welcher Ebene die Ausgaben am besten getätigt werden sollten: auf subnationaler, nationaler oder europäischer Ebene.
- **Haushaltsneutralität:** Der Umfang des Haushalts wird zum einen durch die Eigenmittelobergrenze und zweitens, d. h. auf der Ausgabenseite, durch den MFR bestimmt. Die Struktur der EU-Finanzierung hat als solche keinen Einfluss auf den Umfang des EU-Haushalts. Die Einführung neuer Eigenmittel oder anderer Einnahmearten würde daher — wenn alles andere gleich bleibt — zu einer Reduzierung der BNE-basierten Beiträge führen und könnte somit einen gewissen Handlungsspielraum für die nationalen Haushalte oder die nationale Fiskalpolitik schaffen.
- **Allgemeine Steuerlast:** Neue Eigenmittel sollten für den Steuerzahler in der EU keine Erhöhung der steuerlichen Belastung bedeuten. Durch eine Verringerung der nationalen Beiträge, einhergehend mit verstärkter Aufwendung auf die Politikfelder mit höherem Mehrwert – wie beispielsweise die Sicherung der Außengrenzen oder die Verteidigung – fokussierten EU-Ausgaben soll im Gegenteil eine bessere europäische Governance erreicht werden, was Einsparungen für die Haushalte der Mitgliedstaaten bedeuten kann.
- **Synergien:** Angesichts der EU-Haushaltszwänge und dem Druck auf die öffentlichen Ausgaben im Allgemeinen sollte versucht werden, die meisten europäischen Ziele durch eine verstärkte Komplementarität zwischen der EU-Ebene und den nationalen Ebenen zu erreichen. Dabei sollte in Politikfeldern mit hohem europäischen Mehrwert bzw. in Situationen, wo nationale Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen, um ein europäisches öffentliches Gemeingut zu schaffen, verstärktes Augenmerk auf Synergien zwischen dem EU-Haushalt und der nationalen Finanzierung gerichtet werden. Dieser Ansatz ist unverzichtbar, wenn die Legitimität der EU und der öffentlichen Ausgaben im Allgemeinen wiederhergestellt werden soll.
- **Einheit des Haushalts:** Der Grundsatz der Einheit des EU-Haushalts sollte verständlicher dargestellt und beibehalten werden; „Satelliten“-Haushalte sollten streng auf begründete Fälle begrenzt werden und einer geordneten parlamentarischen Kontrolle unterliegen.
- Der EU-Haushalt und seine Finanzierung sollten für die **Bürger transparenter und leichter verständlich** sein, so dass die Vorteile der EU, und nicht nur ihre Kosten, deutlich erkennbar sind. Dies würde die allgemeine demokratische Gestaltung des EU-Haushalts verbessern.

- Eigenmittel sollten nicht nur auf hinlängliche, solide und gerechte Art und Weise zur Finanzierung des EU-Haushalts verwendet werden. Sie sollten auch so gestaltet sein, dass sie die **EU-Politik** in zentralen Kompetenzbereichen der EU **unterstützen**: Stärkung des Binnenmarkts, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, Energieunion und Verringerung der fiskalischen Heterogenität im Binnenmarkt.

Eine in diesen Grundsätzen verankerte Reform wäre nicht nur in vollem Maße gerechtfertigt, sondern hätte auch andere Vorteile: So würde eine sichtbare Verbindung zwischen der Politik der EU und ihren Prioritäten hergestellt, die Haushaltskohärenz auf EU- und nationaler Ebene würde allgemein verbessert und ein tragfähiges Finanzierungssystem gefördert.

### **3) Einige Elemente des bestehenden Systems funktionieren gut, sind einfach, gerecht und effizient und sollten deshalb beibehalten werden:**

- Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs, der zusammen mit der Eigenmittelobergrenze und dem MFR wichtig ist, um die Haushaltsdisziplin zu gewährleisten;
- Traditionelle Eigenmittel (Zölle), die einen Referenzwert für echte EU-Einnahmen darstellen und deren Erhebungsverfahren zufrieden stellend sind;
- BNE-Eigenmittel, sofern diese als ausgleichende und wirklich ergänzende Finanzmittel verwendet werden.

### **4) Die geeignetsten Optionen für neue Eigenmittel**

Die Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ hat verschiedene mögliche Optionen eingehend geprüft, mit dem Ziel, einen verbesserten Einnahmenmix vorzuschlagen, der alle erforderlichen Eigenschaften eines gut funktionierenden, stabilen, transparenten und gerechten Eigenmittelsystems erfüllt. Dabei hat die Gruppe erkannt, dass eine umfassende und tragfähige Reform des Eigenmittelsystems auf einer Kombination neuer Finanzmittel basieren könnte, die aus den Bereichen Produktion, Verbrauch und Umweltpolitik generiert werden. So bestehen die besten Optionen, die EU-Ziele und den europäischen Mehrwert miteinander zu verknüpfen, in den Bereichen:

- a. Binnenmarkt und Steuerkoordinierung: Ein reformiertes MwSt.-Eigenmittelsystem (das das bestehende System ersetzt), Körperschaftsteuer-Eigenmittel, eine Finanztransaktionssteuer oder andere Finanzaktivitätssteuern hätten den Vorteil, dass sie das Funktionieren des Binnenmarkts verbessern. Darüber hinaus würden sie, insbesondere im Falle des reformierten MwSt.-Eigenmittelsystems und der EU-Körperschaftsteuer, eine gerechtere Besteuerung fördern und zur Bekämpfung von Steuerbetrug und -vermeidung beitragen — wobei die MwSt. die einzige bereits durch EU-Recht erfasste Steuer ist.
- b. Energieunion/Umwelt-/Klima-/Verkehrspolitik: die CO<sub>2</sub>-Abgabe, die Einbeziehung der Erlöse des europäischen Emissionshandelssystems, eine Stromsteuer, eine Kraftstoffsteuer (Besteuerung fossiler Brennstoffe/Verbrauchssteuern), oder indirekte Besteuerung von in Drittländern mit hohen Emissionen hergestellten Importwaren.

Die neuen Eigenmittel könnten zusammen mit dem neuen MFR eingeführt werden. Diese Einführung könnte schrittweise erfolgen oder an bestimmte Bedingungen geknüpft werden wie beispielsweise eine hinreichende Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage oder eine gerechte Umstellung auf das neue System.

Die Gruppe ist der Ansicht, dass das Ziel einer künftigen Reform sein sollte, den größten Teil der EU-Ausgaben über echte Eigenmittel<sup>1</sup> zu finanzieren.

### **5) Prüfung weiterer möglicher Einnahmen, die sich aus der EU-Politik ergeben**

Eine Finanzierung des Haushalts könnte auch über andere Einnahmen als Eigenmittel erfolgen und sollte daher geprüft werden. So sollten zum Beispiel Erlöse aus Versteigerungen oder andere Einnahmen, die sich aus der EU-Politik – beispielsweise aus Grenzkontrollen, dem digitalen Binnenmarkt, dem Schutz der Umwelt oder der Energieeffizienzpolitik (Emissionsüberschreitungsabgaben für Kraftfahrzeuge) oder aufgrund von EU-Kompetenzen ergeben, unter der Aufsicht des Europäischen Parlaments und des Rates grundsätzlich in den EU-Haushalt einfließen. Da diese Einnahmen in direkter Verbindung mit der EU-Politik stehen, sind sie übersehbar und leicht verständlich. Über ihre Verwendung würde von Fall zu Fall zu entscheiden sein. So könnten sie verwendet werden, um den allgemeinen Haushalt zu finanzieren und somit die nationalen Beiträge zu verringern; sie könnten aber auch auf der Ausgabenseite als Rücklage verbucht oder für einen spezifischen Zweck vorgesehen werden.

### **6) Versuch einer umfassenderen und genaueren Definition der Begriffe „Kosten“, „Nutzen“ und „Nettosalden“**

Die derzeitige Wahrnehmung des EU-Haushalts als ein Nullsummenspiel wird der Dimension des europäischen Mehrwerts der EU-Politik nicht gerecht. Außerdem besteht die Tendenz, vorab bereitgestellte Ausgaben der Mitgliedstaaten der gegenwärtigen oder künftigen EU-Politik vorzuziehen, obwohl letztere einen eindeutigen europäischen Mehrwert aufweist wie beispielsweise die interne und externe Sicherheit, die Bekämpfung des Klimawandels, Forschung und Verteidigung. Naturgemäß bleiben auch Vorteile unberücksichtigt, die nicht messbar sind wie die Teilnahme am weltweit größten Binnenmarkt oder die Zugehörigkeit zu einem Schwergewicht im Welthandel und bei den Klimaverhandlungen.

Die Gruppe empfiehlt dieses Problem auf zwei verschiedene Weisen anzugehen. Die erste besteht in der Einführung alternativer Einnahmequellen, die nicht als nationale Beiträge empfunden, sondern als Finanzmittel wahrgenommen werden, die mit der europäischen Dimension in direkter Verbindung stehen.

Die zweite Alternative besteht in einer kritischen Prüfung der bisherigen Methode der Nettosalden, die zur Berechnung des Korrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich

---

<sup>1</sup> Ein Mitglied der Gruppe ist der Auffassung, dass angesichts des derzeitigen institutionellen Rahmens der EU eine Abschaffung der MwSt.-Eigenmittel und eine Vereinfachung des Systems der nationalen Rabatte das Finanzierungssystem in Bezug auf die einschlägigen Kriterien erheblich verbessern würde und dass viel weniger für eine Einführung neuer Eigenmittel spreche.

eingeführt wurde, sowie in der Entwicklung zusätzlicher Indikatoren oder Instrumente, die über die derzeitigen Berechnung von Nettosalen hinausgehen und eine umfassendere Bewertung der Kosten und des Nutzens von EU-Haushaltsinterventionen ermöglichen. Diese Methode und/oder die zusätzlichen Indikatoren müssen den kollektiven Nutzen der EU-Ausgaben wie auch die Kosten und Vorteile, die für die einzelnen Mitgliedstaaten entstehen, besser verdeutlichen. Zu diesen Kosten und Vorteilen zählen die Finanzströme, die durch EU-Haushaltsinterventionen in den Mitgliedstaaten freigesetzt werden wie z. B. die mit EU-Finanzierungsinstrumenten einhergehenden Investitionen, oder auch sonstige Formen finanzieller Beihilfen der EU. Dadurch wird deutlich werden, dass der Vorteil eines Mitgliedstaats nicht zwangsläufig auf Kosten der anderen geht. Zu diesem Zweck sollte eine Studie in Auftrag gegeben werden.

## **7) Korrekturen und Rabatte**

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU bedeutet das Ende des für das Vereinigte Königreich vorgesehenen Korrekturmechanismus und der damit verbundenen „Rabatte vom Rabatt“. Und dies wiederum entzieht dem derzeitigen statistisch ermittelten MwSt-Eigenmittelsystem einen Großteil seiner Grundlage.

Generell sollten auf der Einnahmenseite alle Korrekturmechanismen abgeschafft werden. Der Ausgleich zwischen den Eigenmitteln sollte so gestaltet werden, dass auf jegliche Korrekturmechanismen verzichtet werden kann. Sollte ein Mitgliedstaat durch die eine oder andere Eigenmittelressource in besonderem Maße belastet werden, so sollte diese Belastung durch eine spezifische, zeitlich und nominal begrenzte Ausgleichsleistung gelindert werden, die vorzugsweise pauschal berechnet wird. Ein solcher Ansatz würde das Eigenmittelsystem einfacher und gerechter machen.

## **8) Überprüfung der vertikalen Kohärenz der EU und der nationalen Haushalte innerhalb des Europäischen Semesters**

Es wird empfohlen, die Verbindung zwischen dem EU-Haushalt und dem allgemeinen Rahmen zur Steuerung der Fiskalpolitik zu stärken, um Synergien zu generieren und die Steuerlast möglichst zu minimieren.

Auf der Ausgabenseite wäre die Kohärenz zwischen den EU- und den nationalen Haushaltsausgaben ein Hauptaspekt einer jeden Reform, wobei jedoch mehrere Grundsätze zu berücksichtigen sind — die Notwendigkeit, die Ausgaben auf der richtigen Ebene zu tätigen (EU-Ebene oder nationale Ebene), die Ermittlung gemeinsamer Ziele für den EU-Haushalt und die nationalen Haushalte sowie die Qualität der öffentlichen Finanzen (wachstumsfördernde Ausgaben).

Auf der Einnahmenseite sollten bessere Kanäle für die Verbreitung von Informationen über die nationalen Haushaltsverfahren, das europäische Haushaltsverfahren und das Europäische Semester eröffnet werden, damit die nationalen Beiträge zum EU-Haushalt klar verständlich sind und antizipiert werden können und damit gemeinsame Ziele besser aufeinander abgestimmt werden können. Eine vergleichbare Ausweisung der Eigenmittel in der Haushalts- und

Rechnungsführung der nationalen Haushalte wäre ein erster Schritt in diese Richtung und würde die parlamentarische Kontrolle erleichtern.

### **9) Einräumung eines gewissen Maßes an Differenzierung (*géométrie variable*)**

Die wichtigen Haushaltsgrundsätze der Einheit und der Gesamtdeckung der Einnahmen sollten weiterhin der „Ausgangspunkt“ aller Reformbemühungen bleiben und nicht in Frage gestellt werden. Nur wenn einige Mitgliedstaaten wünschen in bestimmten Bereichen der EU-Integration weiterzugehen, könnte eine Differenzierung auf der Einnahmenseite eine tragfähige Option darstellen, und zwar:

- für die Weiterentwicklung der Eurozone. In diesem Zusammenhang wäre auch eine **Zweckbindung** von Einnahmequellen für bestimmte Ausgabenposten leichter zu rechtfertigen. Einige von der Gruppe untersuchte Kandidaten könnten für die Eurozone in Frage kommen, so z. B. die Finanztransaktionssteuer, mögliche Beiträge des Bankensektors oder die Seigniorage-Einnahmen, die von der Europäischen Zentralbank stammen.

- im Rahmen der **verstärkten Zusammenarbeit** für Politikfelder, in denen es eine Koalition der Vorreiter gibt (sprich neue Politikfelder wie z. B. die Verteidigung).

Die Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ ist der Ansicht, dass diese Empfehlungen mit den bestehenden europäischen Verträgen vereinbar sind und im Rahmen des nächsten MFR umgesetzt werden können. Sofern in diesem Bericht vorausschauende Überlegungen angestellt werden, die nur durch eine Reform des Vertrags umgesetzt werden können, wird darauf explizit hingewiesen. In jedem Fall aber darf nicht vergessen werden, dass für eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses, nach Konsultation des Europäischen Parlaments, ein einstimmiger Beschluss aller Mitgliedstaaten erforderlich ist, sowie Ratifizierung entsprechend der jeweiligen nationalen Verfahren.