



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.9.2004  
KOM(2004) 505 endgültig/2

Band I

**CORRIGENDUM**

Annule et remplace la page 7 du  
COM(2004) 505 final du 14.7.2004.  
Seule modification: le remplacement  
du mot Danemark par Allemagne  
(cf. dernière ligne du paragraphe  
situé juste avant le tableau 6).  
Concerne: textes DE, ES, FR, NL, PT.

**Bericht der Kommission**

# **Finanzierung der Europäischen Union**

**Bericht der Kommission**

**über das Funktionieren des Eigenmittelsystems**

## EINFÜHRUNG

Artikel 9 des derzeitigen Eigenmittelbeschlusses<sup>1</sup> bestimmt Folgendes:

“Die Kommission nimmt vor dem 1. Januar 2006 eine generelle Überprüfung des Eigenmittelsystems vor und fügt dem Bericht hierüber erforderlichenfalls geeignete Vorschläge bei; sie berücksichtigt hierbei alle relevanten Faktoren, wozu auch die Auswirkungen der Erweiterung auf die Haushaltsfinanzierung, die Möglichkeit einer Änderung der Eigenmittelstruktur durch die Schaffung neuer autonomer Eigenmittel und die dem Vereinigten Königreich zugestandene Korrektur der Haushaltsungleichgewichte sowie die Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden zugestandene Reduzierung des Finanzierungsanteils gemäß Artikel 5 Absatz 1 gehören.”

Entsprechend einer Bitte des Europäischen Parlaments und im Einvernehmen mit dem Rat hat sich die Kommission verpflichtet, den Bericht über die oben genannte Überprüfung des Eigenmittelsystems vor Ablauf des Jahres 2004 vorzulegen.

Am 10. Februar 2004 nahm die Kommission ihre Mitteilung<sup>2</sup> über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 an. In dieser Mitteilung wurden zwei wichtige Aspekte des derzeitigen Eigenmittelsystems genannt, die einer genaueren Prüfung bedürfen: erstens die mangelnde Transparenz des Systems für den EU-Bürger und die begrenzte Finanzautonomie gegenüber den nationalen Staatskassen; zweitens die Notwendigkeit einer Reform des bestehenden Mechanismus zur Korrektur negativer Haushaltsungleichgewichte.

Im Einklang mit diesen Leitlinien gibt der vorliegende Bericht einen Überblick über das derzeitige System und seine gravierendsten Nachteile. Außerdem wird als kurzfristige Anpassung ein allgemeiner Korrekturmechanismus vorgeschlagen, mit dem das Hauptproblem gelöst werden soll. Als längerfristige Lösung wird eine Eigenmittelstruktur dargelegt, die effizient, transparent und demokratisch wäre.

Eine detailliertere Bewertung dieser Fragen enthält die diesem Bericht als Anhang beigefügte Arbeitsunterlage der Kommission.

### 1. DAS DERZEITIGE EIGENMITTELSYSTEM

Das derzeitige Eigenmittelsystem ist das Ergebnis verschiedener Änderungen des ursprünglichen Systems, das 1970 eingeführt worden war. Es gliedert sich in folgende drei Kategorien:

- (1) Traditionelle Eigenmittel (TEM): Hierbei handelt es sich vor allem um die von den Mitgliedstaaten zugunsten der EU erhobenen Zölle.
- (2) Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt-Eigenmittel), die sich aus den statistisch ermittelten “theoretischen” einheitlichen MwSt-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten ergeben, die wiederum anhand der nationalen MwSt-Einnahmen berechnet werden.

---

<sup>1</sup> Beschluss des Rates (2000/597/EG, Euratom) über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 253 vom 7.10.2000, S. 42.

<sup>2</sup> KOM(2004) 101 endg. vom 10. Februar 2004.

Die theoretische MwSt-Bemessungsgrundlage wird gegebenenfalls bei 50 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) eines jeden Mitgliedstaats „gekappt“, um die Auswirkung des leicht „regressiven“ Charakters der Mehrwertsteuer abzuschwächen. In der Praxis werden somit für die von dieser Regel betroffenen Länder aus den MwSt-Eigenmitteln BNE-Eigenmittel.

Der MwSt-Abrufsatz darf 0,5 % der Bemessungsgrundlage nicht überschreiten.

- (3) BNE-Eigenmittel: Hierbei handelt es sich um eine ergänzende Einnahme, die dem Ausgleich des Haushalts dient. Sie ergibt sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf das BNE eines jeden Mitgliedstaats. Dieser Satz unterliegt lediglich der Eigenmittelobergrenze, die den Gesamtbetrag aller Eigenmittel auf 1,24 % des BNE der EU begrenzt.

Außerdem ist ein spezieller Mechanismus zur Korrektur des Haushaltsungleichgewichts des Vereinigten Königreichs (VK) Bestandteil des Eigenmittelsystems (siehe Abschnitt 3). Dieser Mechanismus wurde mehrmals geändert und daher immer komplexer und immer weniger transparent.

Die letzten Änderungen des Eigenmittelsystems wurden 1999 vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Berlin beschlossen. Damit wurde die Rückläufigkeit der traditionellen und der MwSt-Eigenmittel verstärkt und der relative Anteil der BSP<sup>3</sup>/BNE-Beiträge nahm entsprechend zu.

*Tabelle 1: Zusammensetzung der EU-Eigenmittel*  
(als prozentualer Anteil an sämtlichen Eigenmitteln; kassenbasiert)

<b>EIGENMITTEL 1996-2005</b>										
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002<sup>1</sup></b>	<b>2003</b>	<b>2004<sup>2</sup></b>	<b>2005<sup>3</sup></b>
Trad. Eigenmittel	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
MwSt	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
BSP/BNE	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
<b>Sämtliche Eigenmittel (Mrd. €)</b>	<b>71,1</b>	<b>75,3</b>	<b>82,2</b>	<b>82,5</b>	<b>88,0</b>	<b>80,7</b>	<b>77,7</b>	<b>83,6</b>	<b>93,3</b>	<b>108,5</b>

<sup>1</sup> 2002 wurde der Prozentsatz der von den Mitgliedstaaten als Ausgleich für die Erhebungskosten einzubehaltenden Eigenmittel von 10 % auf 25 % angehoben. Diese Erhöhung entsprach einem Betrag von 2,2 Mrd. EUR im Jahr 2002 sowie im Jahr 2003.

<sup>2</sup> Vorentwurf des Berichtigungshaushaltsplans 8/2004 (EU-25).

<sup>3</sup> Vorentwurf des Haushaltsplans 2005.

## **2. BEWERTUNG DES FUNKTIONIERENS DES DERZEITIGEN EIGENMITTELSYSTEMS**

### **2.1. Bewertungskriterien**

Das Eigenmittelsystem und die verschiedenen Eigenmittelarten lassen sich anhand spezieller Kriterien bewerten. Es ist praktisch nicht möglich, dass die einzelnen Eigenmittelarten allen in Frage kommenden Kriterien genügen. Allerdings könnte

<sup>3</sup> Vor 2002 BSP-Eigenmittel (BSP - Bruttosozialprodukt).

ein System, das auf einer Kombination verschiedenartiger Ressourcen basiert, den wichtigsten relevanten Kriterien angemessen Rechnung tragen.

Die folgenden sieben Bewertungskriterien werden für diesen Bericht als relevant erachtet:

- *Sichtbarkeit und Einfachheit;*
- *Finanzautonomie;*
- *Beitrag zu einer effizienten Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen;*
- *Hinlänglichkeit;*
- *Kosteneffizienz in Bezug auf den Verwaltungsaufwand;*
- *Einnahmenstabilität;*
- *Gerechte Bruttobelastung.*

## **2.2. Bewertung**

Das derzeitige System hat gut funktioniert, was die Kriterien Hinlänglichkeit und Stabilität angeht, genügt aber eindeutig nicht dem Kriterium Sichtbarkeit und Einfachheit und trägt nicht wesentlich zu einer ausgewogenen Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen in der EU bei. Das Finanzierungssystem wurde im Laufe der Zeit immer komplexer, weshalb selbst der interessierte Bürger kaum versteht, wie es funktioniert. Zudem wird die Finanzautonomie immer mehr eingeschränkt. Die Finanzierung des Haushalts ist zwar durch Vorschriften sichergestellt, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind, es gibt aber praktisch keinen direkten Bezug zum Bürger oder Steuerzahler. Stattdessen basiert die Haushaltsfinanzierung auf Transfers aus den Staatskassen der Mitgliedstaaten. Bei den übrigen Kriterien weist das derzeitige Finanzierungssystem verschiedene Mängel auf, wie in der Arbeitsunterlage der Kommission im Anhang zu diesem Bericht eingehender erläutert wird.

## **3. VERMEIDUNG ZU HOHER NEGATIVER HAUSHALTSSALDEN**

### **3.1. Haushaltsungleichgewichte**

Die Europäische Union ist eine Solidargemeinschaft, die einen Teil ihrer Haushaltsmittel der Verwirklichung dieses Anspruchs widmet, während andere der Umsetzung spezifischer Ziele durch EU-Programme dienen. Daher gibt es immer Nettoempfänger aus dem und Nettobeitragszahler zum EU-Haushalt, auch wenn die Vorteile der EU-Politik der gesamten Union zugute kommen.

Die Haushaltssalden, die die Differenz zwischen Beiträgen zu und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt widerspiegeln, geben offenkundig nicht umfassend Aufschluss über den Nutzen, der sich für die Staaten aus ihrer Mitgliedschaft in der EU ergibt.

Das Ausmaß einiger dieser Ungleichgewichte stand im Mittelpunkt politischer Diskussionen. Der Europäische Rat führte 1984 auf seiner Tagung in Fontainebleau den derzeitigen Korrekturmechanismus für den Nettobeitrag eines einzigen

Mitgliedstaats, des Vereinigten Königreichs, ein. Im Rahmen dieses Mechanismus werden dem VK zwei Drittel seiner Nettobeiträge nach dem Prinzip der zurechenbaren Ausgaben erstattet. Dieser Mechanismus basierte auf dem allgemeinen Grundsatz, wonach

*„... jeder Mitgliedstaat, der gemessen an seinem relativen Wohlstand eine zu große Haushaltslast trägt, [...] zu gegebener Zeit in den Genuss einer Korrekturmaßnahme gelangen [kann]“.*

Die Korrektur wurde zwar nur für das VK beschlossen, der Grundsatz einer allgemeinen Korrektur („jeder Mitgliedstaat“) wurde aber bereits in Fontainebleau anerkannt, wobei die Gewährung einer Korrektur vom Ausmaß des Haushaltsungleichgewichts („übermäßiges“ Ungleichgewicht) und vom Wohlstand eines Mitgliedstaats im Vergleich zur gesamten EU („relativer Wohlstand“) abhängig gemacht werden sollte.

In den vergangenen 20 Jahren haben sich aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen, der Erweiterung und struktureller Änderungen des EU-Haushalts die Rahmenbedingungen für die Anwendung des derzeitigen VK-Korrekturmechanismus entscheidend geändert.

Die nachstehende Tabelle bietet einen Überblick über die Entwicklung des Bruttonationaleinkommens (BNE) pro Kopf, ausgedrückt in Kaufkraftstandards (KKS<sup>4</sup>), in der Zeit zwischen 1984 und 2003 für alle Mitgliedstaaten, die 2002 zu den Nettobeitragszahlern gehörten.<sup>5</sup>

<b>Pro-Kopf-BNE der Nettobeitragszahler (in KKS)</b> (EU-15-Durchschnitt = 100)		
	<b>2003</b>	<b>1984</b>
Vereinigtes Königreich	111,2	90,6
Dänemark	111,1	104,0
Österreich	109,8	--
Niederlande	106,6	95,0
Schweden	104,6	--
Frankreich	104,2	104,0
Deutschland	98,6	109,6
Italien	97,3	92,9

Da sich die Situation des VK im Vergleich zu den anderen Nettobeitragszahlern entscheidend geändert hat, muss angesichts des Grundsatzes von Fontainebleau neu überdacht werden, ob ausschließlich dem VK eine Korrektur zuzugestehen ist. Der derzeitige Mechanismus sollte in einen allgemeinen Korrekturmechanismus umgewandelt werden, der auf Folgendes abzielt:

---

<sup>4</sup> Der Kaufkraftstandard (KKS) ist eine künstliche Währung, welche die Unterschiede in den Preisniveaus der Länder widerspiegelt, die nicht in den Wechselkursen zum Ausdruck kommen. Anhand dieser Einheit sind aussagekräftige Volumenvergleiche der Wirtschaftsindikatoren verschiedener Länder möglich.

<sup>5</sup> Die in diesem Dokument angegebenen Nettosalen werden ebenso wie diejenigen, die für die VK-Korrektur zugrunde gelegt werden, einschließlich der Verwaltungsausgaben berechnet. Daher tauchen Belgien und Luxemburg nicht bei den Nettobeitragszahlern auf. Da der Korrekturbetrag ein Jahr später gezahlt wird, erfolgt die Zahlung des Korrekturbetrags für 2007 im Jahr 2008.

- Außergewöhnlich hohe negative Haushaltssalden sollten vermieden sowie die Unterschiede zwischen den Nettobeitragszahlern mit vergleichbaren Wohlstandsniveaus verringert werden;
- die Kosten für die Finanzierung des Mechanismus sollten sich in einem vernünftigen Rahmen bewegen.

### **3.2. Auswirkungen des derzeitigen Korrekturmechanismus auf die Nettosalden der Mitgliedstaaten**

Im Rahmen des derzeitigen Mechanismus werden dem VK 66 % seines Nettobeitrags erstattet. An der Finanzierung des Mechanismus sind alle Mitgliedstaaten entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am BNE beteiligt, wobei folgende Ausnahmeregelungen gelten:

- Das VK beteiligt sich nicht an der Finanzierung seines eigenen Ausgleichs.
- Der Anteil von Deutschland, der Niederlande, Österreichs und Schwedens ist auf 25 % ihrer jeweiligen vollen Anteile begrenzt.

Während sich die Nettoposition des VK vor Anwendung der Korrektur seit deren Einführung kaum verändert hat (-0,48 % des BNE im Jahr 1985 und -0,47 % im Zeitraum 1996-2002), hat sich seine endgültige Nettoposition im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten mit ähnlichen oder sogar niedrigeren Wohlstandsniveaus, wie den Niederlanden oder Deutschland (-0,47 % bzw. -0,44 %), erheblich verbessert.

Von großer Bedeutung für die Beurteilung des bestehenden Korrekturmechanismus sind die Auswirkungen der Erweiterung. Mit dem Beitritt neuer Nettoempfänger werden sich die Nettosalden aller alten Mitgliedstaaten verschlechtern, da ein zunehmender Anteil der Ausgaben auf die neuen Mitgliedstaaten entfällt. Allerdings wird der Umfang der dem VK gewährten Korrektur bei Beibehaltung des derzeitigen Mechanismus beträchtlich zunehmen. Daher werden sich die Kosten für die anderen EU-Länder, einschließlich aller neuen Mitgliedstaaten, erhöhen. Sollte der derzeitige Korrekturmechanismus in Kraft bleiben, würde sich die VK-Korrektur nach den Schätzungen der Kommission auf der Grundlage ihres Vorschlags für die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 um mehr als 50 % erhöhen.

### **3.3. Der vorgeschlagene allgemeine Korrekturmechanismus**

Die Kommission schlägt vor, anstelle der derzeitigen Korrektur einen allgemeinen Korrekturmechanismus einzuführen, um das ursprüngliche Ziel des Finanzierungssystems, nämlich die Vermeidung übermäßiger Haushaltssalden, besser verwirklichen zu können. Die Einführung einer Art Sicherheitsnetz für die großen Nettobeitragszahler, deren Nettobeiträge über einen bestimmten Schwellenwert hinausgehen, könnte auch zur Entwicklung eines konstruktiveren Ansatzes beitragen, der gewährleistet, dass für die politischen Herausforderungen der erweiterten Union genügend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Die künftige Korrektur sollte auf der Grundlage der Nettohaushaltssalden der einzelnen Mitgliedstaaten im Verhältnis zum EU-Haushalt berechnet werden. Der

Mechanismus sollte ausgelöst werden, wenn ein Nettobeitrag einen Schwellenwert übersteigt, der als Prozentsatz des BNE eines jeden Mitgliedstaats festgelegt wird und das akzeptierte Mindestmaß einer unbegrenzten finanziellen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten widerspiegelt. Nettopositionen, die den Schwellenwert überschreiten, kommen für eine Korrektur (Teilerstattung) in Frage; somit ist gewährleistet, dass keine außergewöhnlich hohen Nettobeiträge gezahlt werden müssen. Umgekehrt wird das Gesamtvolumen der Korrekturen (Erstattungsvolumen) auf einen Höchstbetrag begrenzt, damit sichergestellt ist, dass jenen Ländern, die nicht in den Genuss einer Korrektur kommen, keine übermäßigen Kosten aufgrund des Mechanismus entstehen. Falls die Summe aller Korrekturen das vorher festgelegte Erstattungsvolumen überschreitet, wird der Erstattungssatz entsprechend gekürzt.

Da jeder Korrekturmechanismus mit einer zunehmenden Komplexität der Finanzierung des Haushalts einhergeht, sollte der grundlegende Vorschlag relativ einfach und hinlänglich transparent sein. Deshalb sollten die Parameter, die gegenwärtig für die Berechnung der VK-Korrektur maßgebend sind, nur bei Bedarf geändert und weitestgehend vereinfacht werden.

Der von der Kommission vorgeschlagene neue Mechanismus weist folgende Merkmale auf:

- Ein Schwellenwert wird als Prozentsatz des BNE festgesetzt.
- Das Gesamtvolumen der Korrekturen wird begrenzt.
- Die Finanzierung der Korrekturen wird vereinfacht, indem sie auf BNE-Anteile gestützt wird, wobei sich alle Mitgliedstaaten an der Finanzierung des Gesamtbetrags der Korrekturen entsprechend ihrem relativen Wohlstand beteiligen.
- Am Prinzip der zurechenbaren Ausgaben und am Erstattungssatz bis zur Obergrenze wird festgehalten.

Nach diesem Vorschlag würde das VK der mit Abstand größte Nettoempfänger aus dem allgemeinen Korrekturmechanismus. Entsprechend dem Kommissionsvorschlag für die nächste Finanzielle Vorausschau und dem Vorschlag für einen allgemeinen Korrekturmechanismus würde das VK im Durchschnitt einen etwa doppelt so hohen Nettoausgleich wie Deutschland erhalten.

Tabelle 6: <b>Voraussichtliche Nettohaushaltssalden</b> (Durchschnitt 2008-2013)			
	<i>in % des BNE</i>		
	Allgemeiner Korrektur- mechanismus	Derzeit geltender Eigenmittel- beschluss	Keine Korrektur
Vereinigtes Königreich	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Niederlande	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Deutschland	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Schweden	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Österreich	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Italien	-0,35%	-0,41%	-0,29%
Frankreich	-0,33%	-0,37%	-0,27%
Zypern <sup>6</sup>	-0,33%	-0,37%	-0,28%
Dänemark	-0,25%	-0,31%	-0,20%
Finnland	-0,19%	-0,25%	-0,14%
Spanien	0,26%	0,23%	0,32%
Irland	0,51%	0,47%	0,56%
Malta	1,10%	1,06%	1,16%
Belgien <sup>7</sup>	1,27%	1,21%	1,32%
Slowenien	1,34%	1,31%	1,40%
Portugal	1,54%	1,50%	1,60%
Griechenland	2,20%	2,16%	2,25%
Ungarn	3,09%	3,06%	3,15%
Tschechische Republik	3,21%	3,17%	3,26%
Slowakei	3,31%	3,27%	3,36%
Estland	3,79%	3,76%	3,85%
Polen	3,80%	3,76%	3,85%
Litauen	4,44%	4,41%	4,50%
Lettland	4,45%	4,40%	4,51%
Luxemburg <sup>7</sup>	5,84%	5,80%	5,89%

In der vorstehenden Tabelle werden die durchschnittlichen Nettohaushaltssalden der Mitgliedstaaten, die sich im Zeitraum bis 2013 bei Anwendung des vorgeschlagenen allgemeinen Korrekturmechanismus voraussichtlich ergeben würden, aufgeführt und mit den beiden anderen Optionen (Beibehaltung des derzeitigen Mechanismus und keinerlei Anwendung von Korrekturen) verglichen.

Der allgemeine Korrekturmechanismus wird zur Folge haben, dass sich die negativen Nettosalden verringern, die Unterschiede zwischen den Nettobeitragszahlern abnehmen und die finanziellen Kosten für diejenigen Mitgliedstaaten, die nicht in den Genuss des Mechanismus kommen, rückläufig sind.<sup>8</sup>

Die Kommission unterbreitet separat einen Vorschlag zur Änderung des derzeit geltenden Eigenmittelbeschlusses im Hinblick auf die Einführung des vorgeschlagenen allgemeinen Korrekturmechanismus.

<sup>6</sup> Die Schätzungen basieren auf den unter der Kontrolle der Republik Zypern stehenden Gebieten.

<sup>7</sup> Werden die Verwaltungsausgaben außer Acht gelassen, erscheinen Belgien und Luxemburg als Nettobeitragszahler.

<sup>8</sup> Genauere Angaben sind dem technischen Anhang zu entnehmen.

## 4. EIGENMITTELSTRUKTUR

### 4.1. Ermittlung der optimalen Eigenmittelstruktur

Im Folgenden werden die drei wichtigsten Optionen für die Finanzierung des EU-Haushalts erörtert. In allen drei Fällen würden die traditionellen Eigenmittel (TEM) beibehalten werden, da mit der Erhebung von Eingangsabgaben ein Instrument der Handelspolitik der Europäischen Union existiert, dessen Einnahmen „naturgemäß“ der Union zufließen.

#### (1) *Beibehaltung des derzeitigen Finanzierungssystems*

Das derzeitige Finanzierungssystem hat eine reibungslose Finanzierung des EU-Haushalts gewährleistet. Allerdings fehlt ihm der direkte Bezug zum Bürger. In der Vergangenheit erfolgte Anpassungen des Systems zur Berücksichtigung spezifischer Interessen führten zu einer weiteren Einbuße an Transparenz. Die budgetären Auswirkungen der EU-Politik sind daher für die breite Öffentlichkeit weiterhin eine wenig konkrete Angelegenheit. Wegen der überaus großen Bedeutung der BNE-Einnahme tendieren die Mitgliedstaaten und insbesondere die Nettobeitragszahler dazu, die Maßnahmen und Initiativen der EU ausschließlich unter dem Aspekt der sie betreffenden finanziellen Auswirkungen zu bewerten und ihrem Inhalt wenig Aufmerksamkeit zu schenken, was die Gefahr impliziert, dass der im Rahmen der Gemeinschaftspolitik bewirkte zusätzliche Nutzen kaum wahrgenommen wird.

Da zwischen dem gegenwärtigen Finanzierungssystem und dem Bürger keinerlei Verbindung besteht, dieses System für den Bürger nicht nachvollziehbar ist und sich die Mitgliedstaaten in zunehmendem Ausmaß auf das verengte Haushaltskonzept des '*juste retour*' konzentrieren, sollte das geltende System reformiert werden.

#### (2) *Ein ausschließlich auf dem BNE beruhendes Finanzierungssystem*

Bei einem ausschließlich auf dem BNE-Schlüssel beruhenden Finanzierungssystem würde die Union vollständig aus „Beiträgen“ der Mitgliedstaaten finanziert werden. Als Vorteile eines solchen Systems wären seine Einfachheit und leichte Verständlichkeit zu nennen. Die „Beiträge“ wären eng mit dem relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten verknüpft. Während eine Finanzierung des Haushalts durch Beiträge der Mitgliedstaaten für eine internationale Organisation wie die UNO durchaus angemessen sein dürfte, so entspricht sie nicht der Struktur der Europäischen Union. Einer solchen Finanzierung würde die Vorstellung von einer Union zugrunde liegen, in der die Bürger nur indirekt durch ihre Mitgliedstaaten vertreten werden. Die Tatsache, dass die EU ein Zusammenschluss von Mitgliedstaaten und von Bürgern ist, wie es gegenwärtig im Vertrag zum Ausdruck kommt, würde bei der Finanzierung des Haushalts unberücksichtigt bleiben. Dies wiederum würde bedeuten, dass das Konzept der "*Eigenmittel*" untergraben wird, das seit dem ersten Eigenmittelbeschluss aus dem Jahr 1970 als Eckstein der EU-Finzen gilt. Die Kommission lehnt diese Alternative ab.

### (3) *Ein auf steuerlichen Eigenmitteln beruhendes Finanzierungssystem*

Mit einem weitgehend auf Steuern beruhenden Eigenmittelsystem könnte die Finanzautonomie des EU-Haushalts erhöht und eine direktere finanzielle Verbindung zwischen dem EU-Haushalt und den EU-Bürgern geschaffen werden. Da Bürger und Wirtschaftsakteure Beitragszahler werden und die Mitgliedstaaten entsprechend niedrigere Beiträge zur Finanzierung des EU-Haushalts zahlen, könnte die EU-Finanzierung von den Bürgern besser nachvollzogen werden und wäre die Haushaltsbehörde bei ausgabenrelevanten Beschlüssen stärker zur Rechenschaft verpflichtet. Ein solches System würde auch dazu beitragen, dass anstelle der politischen Debatten über das kleinliche Konzept der nationalen Beiträge künftig Diskussionen über den Nutzen der Gemeinschaftspolitiken und über Fragen von allgemeinem europäischem Interesse stattfinden. Dank der besseren Nachvollziehbarkeit würde außerdem das Vertrauen in die EU-Finzen gestärkt werden, deren Umfang - weniger als 2,5 % der öffentlichen Haushalte in der EU - häufig überschätzt wird.

Dennoch dürfte eine *ausschließlich* auf Steuern beruhende Finanzierung des EU-Haushalts nicht angemessen sein. Da die Bestimmung in Artikel 268 des Vertrags über den auszugleichenden Haushaltsplan weder in Frage gestellt wird noch in Frage gestellt werden sollte, wäre es angesichts einer Steuereinnahme, welche die gegenwärtige Funktion des BNE als „ergänzende“ ausgleichende Einnahme übernimmt, entweder angezeigt, einen variablen Steuersatz entsprechend den haushaltsrelevanten Erfordernissen anzuwenden, oder es müsste auf der Ausgabenseite mehr Flexibilität praktiziert werden als im Rahmen der gegenwärtigen finanziellen Vorausschau zulässig ist. Allerdings würden häufige Änderungen des Steuersatzes vom Steuerzahler nicht sonderlich geschätzt werden (Rechtsunsicherheit, schwerfällige technische und administrative Verfahren), und sie könnten im Widerspruch zu der Steuerfestsetzung auf nationaler Ebene stehen. Ein schrittweiser Ansatz, bei dem eine im Umfang begrenzte BNE-Einnahme beibehalten und gleichzeitig der Anteil der auf Steuern beruhenden Ressourcen erhöht wird, wäre vorzuziehen.

Im Mittelpunkt der Reform der Eigenmittelstruktur sollte also die haushaltsneutrale Einführung einer neuen auf Steuern beruhenden Eigenmitteleinnahme stehen, mit der bis zu 50 % des Haushalts gedeckt werden können.

## 5. EIN AUF BEIRÄGEN DER MITGLIEDSTAATEN UND DER BÜRGER BERUHENDES FINANZIERUNGSSYSTEM

### 5.1. Erhöhung des Anteils der auf Steuern beruhenden Eigenmittel

Mit der Reform des Finanzierungssystems sollen die Mängel des gegenwärtigen Systems, wie Fehlen eines direkten Bezugs zum EU-Bürger, Abhängigkeit von Transfers aus den Staatskassen der Mitgliedstaaten und nicht zu rechtfertigende Komplexität, behoben und eine möglichst effiziente Ressourcenallokation gewährleistet werden. Andere Kriterien sind für die neuen Eigenmittel weniger

relevant, sofern sie im Rahmen des Gesamtsystems in akzeptabler Weise erfüllt werden können.

Zwecks gleicher Behandlung der Bürger in allen Mitgliedstaaten müsste die Steuerbemessungsgrundlage vor der Einführung neuer Steuerressourcen hinlänglich harmonisiert werden. Welche auf Steuern beruhende Eigenmitteleinnahme als am zweckmäßigsten erachtet wird, hängt entscheidend von dem tatsächlich erzielten Grad der Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage ab.

Der Mangel an regionaler Zurechenbarkeit<sup>9</sup> und das Vorliegen grenzüberschreitender externer Effekte können als stichhaltige Argumente für die Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlagen und der Steuersätze angeführt werden; sie könnten auch rechtfertigen, dass die Gesamtheit oder ein Teil der entsprechenden Steuereinnahmen der EU-Ebene zugewiesen wird. Eine unausgewogene Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen könnte somit teilweise ausgeglichen werden.

Für eine Erhöhung des Anteils der auf Steuern beruhenden Eigenmittel am EU-Haushalt sind keine neuen Steuern notwendig. Allerdings muss entschieden werden, ob die Einnahmen oder die Steuersätze zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Ebene aufgeteilt werden. Der EU-Anteil könnte einem Anteil an dem von den Steuerzahlern gezahlten nationalen Satz entsprechen. Das EU-Haushaltsvolumen, dessen Umfang ohnehin durch die Eigenmittelobergrenze auf 1,24 % des BNE der EU begrenzt ist, würde sich nicht erhöhen, da die auf Steuern beruhende Eigenmitteleinnahme durch eine entsprechende Verringerung der BNE-Einnahme ausgeglichen würde.

In den folgenden Abschnitten werden die drei wichtigsten Optionen dargelegt, mit denen das Funktionieren des Finanzierungssystems der EU verbessert werden könnte. Bei allen drei Optionen werden sowohl die BNE-Einnahme als ergänzende ausgleichende Einnahme als auch die traditionellen Eigenmittel beibehalten, es wird aber davon ausgegangen, dass der Haushalt bis zur Hälfte seines Volumens über eine neue Steuereinnahme, welche auch die derzeitige statistische MwSt ersetzen würde, finanziert wird.

## **5.2. Option 1 – Eigenmittelsystem mit einer Energiesteuereinnahme**

Gemäß der neuen Richtlinie über Energiebesteuerung<sup>10</sup> unterliegen die meisten Energieerzeugnisse der gemeinschaftlichen Besteuerung. Obwohl die neue Richtlinie über die Besteuerung von Energieerzeugnissen nicht für die Einführung von neuen Eigenmitteln ausgearbeitet wurde, schafft sie dafür geeignete Voraussetzungen, indem sie Steuerbemessungsgrundlagen harmonisiert und Mindestsätze festlegt.

---

<sup>9</sup> Regionale Nichtzurechenbarkeit ("regional arbitrariness") bezieht sich auf den Fall, in dem es schwierig ist, den einem Mitgliedstaat zuzurechnenden exakten Anteil an einer Steuerbemessungsgrundlage zu bestimmen, bzw. auf den Fall, in dem ein signifikantes (mögliches) Missverhältnis zwischen dem Steuererhebungsland und dem Wohnsitzland der Wirtschaftakteure, welche die Steuerlast tragen, besteht.

<sup>10</sup> Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. L 283 vom 31.10.2003).

Den Einnahmen aus der Besteuerung von Energieerzeugnissen müssten aber nicht alle in dieser Richtlinie erfassten Erzeugnisse zugrunde liegen. Eine EU-Abgabe könnte auf die Steuerbemessungsgrundlage für Kraftstoff im Straßenverkehr (verbleites und bleifreies Benzin, Diesel, LPG und Erdgas für Verkehrszwecke) begrenzt werden. Aus administrativer Sicht wäre dies relativ einfach, da die Steuerbemessungsgrundlage auf EU-Ebene bereits harmonisiert ist und die meisten Möglichkeiten steuerlicher Differenzierung, die die Richtlinie vorsieht, für andere Energieerzeugnisse gelten. EU-Sätze, die niedriger sind als die Hälfte der in der Energiebesteuerungsrichtlinie vorgesehenen Mindestsätze, würden ausreichen, um die Hälfte des EU-Haushalts zu finanzieren. Die wichtigsten Entscheidungen würden sich auf die anzuwendenden Sätze und die verschiedenen Möglichkeiten, die sich je nach Erzeugnis und Verwendungszweck ergeben, beziehen.

Eine EU-Abgabe auf Flugkraftstoff oder auf damit zusammenhängende Emissionen könnte eine sinnvolle Ergänzung zu einer Abgabe auf Kraftstoff im Straßenverkehr sein. Die europäische Luftfahrt ist ein in hohem Maße integrierter Verkehrsbereich und ihre Emissionen überschreiten nationale Grenzen. Deshalb gibt es stichhaltige Argumente, derartige Emissionen auf EU-Ebene zu besteuern. Auf diese Art und Weise könnten die durch den Klimawandel bedingten externen sozioökonomischen Kosten und die Kosten für sonstige umweltrelevante Folgen der Luftfahrt in den Flugpreis eingerechnet werden. Gegenwärtig ist allerdings der bei grenzüberschreitenden Flügen verwendete Kraftstoff (Kerosin) steuerbefreit.

In technischer Hinsicht könnte eine auf Kraftstoff im Straßenverkehr beruhende Steuereinnahme in relativ kurzer Zeit eingeführt werden (in circa 3-6 Jahren).

### **5.3. Option 2 – Eigenmittelsystem mit einer Mehrwertsteuereinnahme**

Wegen des direkten Bezugs zum täglichen Verbrauch würde mit der Anwendung eines EU-Satzes auf nationale MwSt-Bemessungsgrundlagen eine sichtbare direkte Verbindung zwischen der Finanzierung des EU-Haushalts und dem Bürger geschaffen werden, wie sie bei der gegenwärtigen "statistischen" MwSt-Einnahme nicht existiert. Außerdem würde das Bewusstsein des Bürgers für die Kosten der Union geschärft.

Eine echte MwSt-gestützte Einnahme könnte über einen EU-Satz, der einem Anteil an dem von den Steuerzahlern gezahlten nationalen MwSt-Satz entsprechen würde, eingeführt werden. Der Satz würde zusammen mit dem nationalen Satz auf dieselbe Steuerbemessungsgrundlage angewandt. Die Bürger hätten keine zusätzliche Steuerlast zu tragen, da der EU-Satz durch eine entsprechende Verringerung des nationalen MwSt-Satzes ausgeglichen würde. Würde sich beispielsweise der nationale MwSt-Satz auf 21 % und der EU-Satz auf 1 % belaufen, dann würde der nationale Satz auf 20 % herabgesetzt werden. Der gesamte MwSt-Satz würde aber immer noch 21 % betragen.

Zu Unterscheidungszwecken sollten der EU-MwSt-Satz und der nationale MwSt-Satz auf den Rechnungen und Quittungen, die die Steuerpflichtigen den Kunden aushändigen, separat ausgewiesen werden.

Ein EU-Satz von 1 % würde ausreichen, um etwa die Hälfte des für die Finanzierung des EU-Haushalts erforderlichen Mittelbedarfs zu decken.

Ein mögliches Problem im Zusammenhang mit diesem Vorschlag wäre die unvollständige Harmonisierung der Mehrwertsteuersysteme der Mitgliedstaaten, vor allem im Zusammenhang mit den mit einem Nullsatz belegten Gegenständen. Eine weitere Schwierigkeit könnte auftreten, da in den einzelnen Mitgliedstaaten die Anteile der MwSt-Grundlagen an den nationalen Einkommen nicht gleich hoch sind (so genannte Regressivität der MwSt), was die Mitgliedstaaten seit 1988 veranlasste, ihren Anteil an den Eigenmitteln zu verringern. Andererseits ist aus Verbrauchersicht zu bemerken, dass der EU-Satz in der gesamten Union gleiche Auswirkungen auf vergleichbare Verbraucher hätte.<sup>11</sup>

In technischer Hinsicht könnte ein EU-MwSt-Satz in relativ kurzer Zeit eingeführt werden (in maximal 6 Jahren).

#### **5.4. Option 3 – Eigenmittelsystem mit einer Körperschaftsteuereinnahme**

Wie bei den beiden genannten Optionen würde auch eine Eigenmitteleinnahme aus der Körperschaftsteuer die vorherige Festsetzung einer einheitlichen (konsolidierten) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage erforderlich machen. Eine solche Harmonisierung würde zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarktes beitragen sowie zur besseren Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen, die gegenwärtig wegen grenzüberschreitender externer Effekte unausgewogen ist. Die Existenz von 25 separaten nationalen Steuersystemen und die Vielzahl der Steuergesetze, Abkommen und Praktiken sind an sich schon ein Hindernis für jede grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit. Deshalb fallen in der EU für die grenzüberschreitend tätigen Unternehmen hohe Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften an und gibt es auch zahlreiche Lücken im Steuersystem.

Die gegenwärtige Arbeit an der umfassenden Reform der Unternehmensbesteuerung konzentriert sich auf das Konzept der einheitlichen (konsolidierten) Steuerbemessungsgrundlage - höchstwahrscheinlich für eine Untergruppe von Mitgliedstaaten - und zielt darauf ab, die steuerlichen Hindernisse im Binnenmarkt zu beseitigen. Im Rahmen dieser Arbeit werden weder Maßnahmen im Hinblick auf Steuersätze vorgesehen noch wird eine Methode konzipiert, um Finanzierungsquellen für den EU-Haushalt zu erschließen.

Die Option einer Körperschaftsteuer würde die Anwendung eines Mindeststeuersatzes auf die harmonisierte Steuerbemessungsgrundlage implizieren.

Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sind sehr hoch; die durchschnittlichen Gesamteinnahmen in der Europäischen Union entsprechen gegenwärtig 2,6 % des gesamten BNE der EU. Um den Bedarf an EU-Haushaltsmitteln zu decken, müsste weniger als ein Viertel dieser Einnahmen der EU zugewiesen werden.

Beim gegenwärtigen Stand der Dinge würde die Einführung dieser Option sowohl aus politischer als auch aus administrativer Sicht am meisten Zeit in Anspruch nehmen.

---

<sup>11</sup> Vorausgesetzt, die Auswirkungen der Nullsätze sind neutralisiert (siehe auch Anhang zu diesem Bericht).

## 6. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit der Einführung einer neuen auf Steuern beruhenden Eigenmitteleinnahme, welche die gegenwärtige statistische MwSt-Einnahme ersetzen und einen großen Teil des EU-Haushalts finanzieren soll, wäre es möglich, die erheblichen Mängel des gegenwärtigen Systems, wie beispielsweise das Fehlen eines direkten Bezugs zum EU-Bürger, die zu große Abhängigkeit von Transfers aus den Staatskassen der Mitgliedstaaten und die nicht zu rechtfertigende Komplexität des Systems, zu beheben. Eine solche Einnahme könnte zur besseren Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen in der Europäischen Union beitragen. Auch wenn die BNE-Einnahme einen geringeren Anteil an den gesamten Eigenmitteln stellen würde als es im Rahmen des gegenwärtigen Systems der Fall ist, so behielte sie weiterhin eine wichtige Funktion und würde gewährleisten, dass das neue System alle relevanten Kriterien erfüllt.

Die Kommission schlägt für die künftige auf Steuern beruhende Eigenmitteleinnahme drei Optionen vor: 1. Einnahme aus dem Energieverbrauch, 2. Einnahme auf der Basis der nationalen MwSt-Grundlagen, 3. Einnahme aus der Körperschaftsteuer.

Eine auf den Energieverbrauch gestützte Einnahme, die als EU-Abgabe auf den Kraftstoff im Straßenverkehr konzipiert wäre, würde eine ausreichende und stabile Finanzierungsquelle für den EU-Haushalt darstellen und eine direkte Verbindung zum EU-Bürger schaffen. Die einschlägige Steuerbemessungsgrundlage ist auf EU-Ebene bereits harmonisiert. Ergänzend könnte eine EU-Abgabe auf Flugkraftstoff oder auf damit zusammenhängende Emissionen ins Auge gefasst werden, wobei die gegenwärtige Steuerbefreiung für Flugturbinenkraftstoff abgeschafft würde und sich die umweltrelevanten Kosten der Luftfahrt im Preis niederschlagen würden.

Bei der Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage im Bereich der Mehrwertsteuer wurden bereits große Fortschritte erzielt, und die MwSt-Einnahme wäre eine ausreichende und stabile Einnahmequelle. Die Finanzierung der EU über eine MwSt-Einnahme wäre für den Bürger gut erkennbar. Außerdem würde sie eine Weiterentwicklung des Systems darstellen, da die bestehenden Bestimmungen reformiert würden und keine völlig neue Eigenmitteleinnahme vorgesehen würde. Aus verwaltungstechnischer Sicht würde die Einführung dieser Einnahme keine unüberwindbaren Schwierigkeiten mit sich bringen.

Eine Einnahme auf der Grundlage einer harmonisierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage wäre wegen ihrer Verbindung zu einer Gemeinschaftspolitik und des Vorliegens von grenzüberschreitenden externen Effekten ebenfalls eine angemessene Finanzierungsquelle für den EU-Haushalt.

Die Europäische Union ist ein Zusammenschluss von Mitgliedstaaten und Bürgern. Jede der drei untersuchten Optionen für eine auf Steuern gestützte Eigenmitteleinnahme würde diesem Konzept bei der Finanzierung des EU-Haushalts gerecht werden. Eine direktere Verbindung zwischen EU-Bürgern und EU-Haushalt würde auch dazu beitragen, dass sich die ausgabenrelevanten Diskussionen weniger auf rein „nationale Nettopositionen“ und stärker auf wesentliche Aspekte konzentrieren.

Natürlich muss jede Einnahme, die dem EU-Haushalt neu zugewiesen wird, nicht nur vom Rat einstimmig beschlossen, sondern auch von den Parlamenten aller Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Die Einführung einer auf die Energiebesteuerung oder auf die Mehrwertsteuer gestützten Einnahme wäre mittelfristig möglich. Dagegen würde die Einführung einer auf der Körperschaftsteuer beruhenden Einnahme sehr viel mehr Zeit beanspruchen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine politische Standortbestimmung notwendig, um die Voraussetzungen für die Reform der bestehenden Eigenmittelstruktur zu schaffen. Deshalb ersucht die Kommission den Rat,

- die in diesem Bericht vorgeschlagenen Optionen zu erörtern;
- zur Kenntnis zu nehmen, dass sie beabsichtigt, einen Fahrplan auszuarbeiten, der vorsieht, die derzeitige Mehrwertsteuer-Ressource auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags bis 2014 durch eine wirklich auf Steuern gestützte Eigenmitteleinnahme zu ersetzen.

Um für das Problem der übermäßig hohen Haushaltsungleichgewichte eine kurzfristige Lösung zu finden, die ab Beginn der Geltungsdauer der nächsten Finanziellen Vorausschau zur Anwendung käme, schlägt die Kommission vor,

- einen allgemeinen Mechanismus zur Korrektur außergewöhnlich hoher Haushaltsungleichgewichte gemäß dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel und dem Vorschlag für die einschlägigen Durchführungsmaßnahmen einzuführen.