

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
(21. Ausschuss)

Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/4047 –

Entwurf eines Gesetzes
zu dem Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014
über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union

A. Problem

Der Rat der Europäischen Union hat am 26. Mai 2014 den Beschluss über das System der Eigenmittel der Europäischen Union (EU), einschließlich der zu diesem Beschluss für das Protokoll des Rates abgegebenen Erklärungen, angenommen. Mit dem Beschluss werden die auf dem Europäischen Rat vom 8. Februar 2013 verabschiedeten Schlussfolgerungen zum System der Eigenmittel umgesetzt. Die wesentlichen Regelungen des bestehenden Eigenmittelsystems werden für den Zeitraum 2014 bis 2020 fortgeschrieben.

Der Eigenmittelbeschluss des Rates der Europäischen Union bedarf der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 3 Absatz 1 des Integrationsverantwortungsgesetzes und Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes ist hierfür ein Vertragsgesetz erforderlich.

Der neue Eigenmittelbeschluss wird nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens in allen Mitgliedstaaten rückwirkend ab dem 1. Januar 2014 angewandt. Bis zu seinem Inkrafttreten bleibt der bisherige Eigenmittelbeschluss gültig.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die von der Bundesrepublik Deutschland zu leistenden Gesamtabführungen an Eigenmitteln werden sich für den Zeitraum 2014 bis 2020 voraussichtlich wie folgt entwickeln:

in Milliarden EUR in laufenden Preisen

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
31,71	32,30	31,66	33,18	34,35	35,17	35,77

Bei der Berechnung der finanziellen Auswirkungen wird unterstellt, dass der Eigenmittelbeschluss im Jahr 2016 in Kraft tritt und damit der deutsche Rabatt in Höhe von circa 1 Mrd. Euro pro Jahr zum Tragen kommt. Daher ist im Jahr 2016 eine rückwirkende Entlastung für die Jahre 2014 und 2015 einbezogen.

Die Traditionellen Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten erhoben und abzüglich einer sogenannten Erhebungskostenpauschale direkt an den Haushalt der Europäischen Union weitergeleitet. Der von der Bundesrepublik Deutschland zu zahlende Anteil an den Mehrwertsteuer(MwSt)-Eigenmitteln und den Bruttonational-einkommen(BNE)-Eigenmitteln der Europäischen Union wird aus dem Steueraufkommen des Bundes aufgebracht. Den Ländern und Gemeinden entstehen keine Kosten.

Weitere Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/4047 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 18. März 2015

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gunther Krichbaum

Vorsitzender

Uwe Feiler
Berichtersteller

Joachim Poß
Berichtersteller

Dr. Diether Dehm
Berichtersteller

Manuel Sarrazin
Berichtersteller

Bericht der Abgeordneten Uwe Feiler, Joachim Poß, Dr. Diether Dehm und Manuel Sarrazin

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 18/4047** in seiner 88. Sitzung am 26.02.2015 beraten und an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung sowie an den Finanzausschuss zur Mitberatung überwiesen; der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Rat der Europäischen Union hat am 26. Mai 2014 den Beschluss über das System der Eigenmittel der Europäischen Union einschließlich der zu diesem Beschluss für das Protokoll des Rates abgegebenen Erklärungen angenommen. Der Eigenmittelbeschluss bestimmt die Finanzierungsquellen für die Eigenmittel der Europäischen Union und legt die Verteilung der finanziellen Lasten auf die einzelnen Mitgliedstaaten fest. Die tatsächlichen Abführungen eines Mitgliedstaates sind maßgeblich von der Höhe des im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens festgestellten Ausgabevolumens sowie von der Wirtschaftsentwicklung abhängig.

Der EU stehen drei Kategorien von Eigenmitteln zur Verfügung. Die Traditionellen Eigenmittel umfassen Zölle und Agrarabgaben (derzeit nur Zuckerabgaben) und bleiben in ihrer Struktur unverändert. Sie werden von den Mitgliedstaaten erhoben und nach Einbehalt einer Erhebungskostenpauschale direkt an den EU-Haushalt weitergeleitet. Die Erhebungskostenpauschale sinkt von 25 auf 20 Prozent.

Als zweite Eigenmittelquelle dient der EU ein Anteil an den Mehrwertsteuer(MwSt)-Einnahmen der Mitgliedstaaten. Die MwSt-Eigenmittel berechnen sich auf der Basis einer nach Unionsvorschriften bestimmten einheitlichen Bemessungsgrundlage unter Anwendung eines einheitlichen Satzes. Die MwSt-Bemessungsgrundlage entspricht der Summe aller steuerpflichtigen Umsätze (Warenlieferungen, Dienstleistungen und Einfuhren) auf der Stufe des Letztverbrauchers und darf 50 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) eines jeden Mitgliedstaates nicht überschreiten („Kappungsgrenze“). Der Abrufsatz für die MwSt-Eigenmittel bleibt bei 0,3 Prozent. Für den Zeitraum 2014 bis 2020 wird Deutschland, den Niederlanden und Schweden ein reduzierter Abrufsatz von 0,15 Prozent gewährt. Die daraus resultierende finanzielle Entlastung dient als Ausgleich für die großen Nettozahler.

Die BNE-Eigenmittel sind die dritte Eigenmittelquelle der EU. Sie werden auf der Basis des Gesamtbetrages des BNE aller Mitgliedstaaten berechnet und finanzieren jenen Teil des Gesamthaushaltsplanes, der nicht durch die Traditionellen Eigenmittel und die MwSt-Eigenmittel abgedeckt ist. Der Umfang der BNE-Eigenmittel bestimmt sich folglich aus der Differenz zwischen dem gesamten Finanzierungsbedarf und dem Aufkommen aus den beiden übrigen Eigenmittelquellen. Bei den BNE-Eigenmitteln wird es weiterhin einen Ausgleichsmechanismus für die Niederlande und Schweden geben sowie – neu hinzugekommen – für Dänemark und Österreich. Danach mindert sich für den Zeitraum 2014 bis 2020 der jährliche Beitrag an BNE-Eigenmitteln brutto für Dänemark um 130 Millionen Euro, für die Niederlande um 695 Millionen Euro und für Schweden um 185 Millionen Euro. Für Österreich erfolgt die Gewährung des Brutorabatts gestaffelt und degressiv: 30 Millionen Euro im Jahr 2014, 20 Millionen Euro im Jahr 2015 und 10 Millionen Euro im Jahr 2016.

Der Haushaltkorrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreiches (sogenannter Briten-Rabatt) bleibt im Wesentlichen unverändert. Das Vereinigte Königreich erhält 66 Prozent seines in einem Haushaltsjahr festgestellten Nettosaldos, d.h. der Differenz zwischen seinem fiktiven Finanzierungsanteil auf Basis der ungekappten MwSt-Eigenmittel und den Rückflüssen, als Ausgleichsbetrag erstattet. Dieser Korrekturmechanismus spiegelt die Struktur des ersten Eigenmittelsystems von 1970 wider. Die finanziellen Auswirkungen der seither erfolgten Änderungen des Eigenmittelsystems werden bei der Berechnung des Korrekturmechanismus berücksichtigt. Bei der Berechnung des Ausgleichs bleiben die Erweiterungskosten, bestimmte Ausgaben für Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union nach dem 30. April 2004 beigetreten sind, unberücksichtigt.

Die Eigenmittelobergrenzen bleiben unverändert. Wie bereits im bisherigen Eigenmittelsystem wird die Obergrenze für die jährlichen Mittel für Zahlungen auf 1,23 Prozent des EU-BNE und für die jährlichen Mittel für Verpflichtungen auf 1,29 Prozent des EU-BNE festgelegt.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/4047 in seiner 38. Sitzung am 18. März 2015 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich am 15. Januar 2015 mit dem textgleichen Gesetzentwurf auf BR-Drucksache 600/14 gutachtlich befasst und eine Prüfbitte für nicht erforderlich gehalten. Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs sei nicht gegeben.

IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Beratung des Gesetzentwurfes auf Drucksache 18/4047 in seiner 25. Sitzung am 4. Februar 2015 aufgenommen und eine öffentliche Sachverständigenanhörung beschlossen. Die Anhörung, zu der als Sachverständige Dr. Peter Becker, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, Professor Dr. Henrik Enderlein, Hertie School of Government, Jacques Delors Institut, Berlin und Professor Dr. Clemens Fuest, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, eingeladen waren, fand in der 29. Sitzung am 16. März 2015 statt. Die Sachverständigen bestätigten, dass der Eigenmittelbeschluss vom 26. Mai 2014 den geltenden Beschluss nahezu unverändert fortschreibe. Das Eigenmittelsystem sei geprägt vom Prinzip des Interessenausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten. Da Änderungen am Eigenmittelsystem nur mit Zustimmung aller Beteiligten möglich seien, könnten die Bemühungen um Reformen nur auf zukünftige Finanzperioden gerichtet werden.

Dr. Peter Becker erklärte, die Bewertung der Reformbedürftigkeit des Eigenmittelsystems hänge von den jeweiligen integrationspolitischen Zielvorstellungen ab. Für die Stabilität und Ergiebigkeit der Einnahmequellen sei das derzeitige Eigenmittelsystem ausreichend. Gemessen an dem ursprünglichen Ziel des europäischen Eigenmittelsystems, einer Finanzautonomie im Sinne Walter Hallsteins, sei es jedoch eher negativ zu bewerten. Voraussetzung für eine erfolgreiche Reform sei die Einigung aller 30 Beteiligten (Mitgliedstaaten, Parlament und Kommission) über die Reformbedürftigkeit. Überlegungen zu zukünftigen Reformen dürften sich nicht auf die Einnahmenseite beschränken, sondern müssten auch die Ausgabenseite in den Blick nehmen und Wechselwirkungen berücksichtigen. Seit 1988 sei der Eigenmittelbeschluss stets Gegenstand der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen gewesen. Er sei skeptisch, ob es in den kommenden Jahren gelingen werde, zu einer Änderung des Eigenmittelsystems zu kommen.

Prof. Dr. Henrik Enderlein bedauerte, dass die notwendige Reform des Eigenmittelsystems nicht vorankomme. Das System sei zu komplex und in seiner Struktur beliebig. Grundlegende Kriterien demokratischer Legitimation und Transparenz würden nicht ausreichend eingehalten. Die EU verfüge kaum über tatsächliche Eigenmittel, sondern sei auf Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen. Das heutige Eigenmittelsystem werde der Governance-Struktur der Europäischen Union nicht gerecht, weil es den Mitgliedstaaten eine übergeordnete Position einräume. Die Eigenmittelstruktur müsse die duale Legitimationsstruktur der Europäischen Union widerspiegeln, etwa durch eine Finanzierungsstruktur, die hälftig aus Beiträgen der Mitgliedstaaten und steuerlichen Eigenmitteln der Europäischen Union bestehe. Die Abschaffung der Haushaltskorrekturmechanismen sei überfällig. Da die Nettosalen-Logik auf den Nutzen für die einzelnen Mitgliedstaaten abstelle, führe sie zu einer systematischen Vernachlässigung gesamteuropäischer Anliegen und behindere die Bereitstellung öffentlicher europäischer Güter aus dem europäischen Haushalt. Er regte an, im Kontext der Reformdiskussion eine eigenständige Finanzkapazität für die Eurozone zu untersuchen, die Arbeit an einer gemeinsamen Steuerbasis für die EU-Körperschaftssteuer wieder aufzugreifen und die Frage zu prüfen, ob Geldschöpfungsgewinne der Europäischen Zentralbank als Eigenmittel der Europäischen Union geeignet seien.

Prof. Dr. Clemens Fuest wies darauf hin, dass es keine europäische Steuerhoheit gebe und das Ausgabenvolumen des EU-Budgets vorgegeben sei. Unter diesen Rahmenbedingungen führe eine Reform des Eigenmittelsystems zu einer Veränderung der Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, könne eine Veränderung des nationalen Steuersystems bewirken und berühre Fragen des politischen Verfahrens, der demokratischen Teilhabe und der Transparenz der Prozesse. Die Anforderungen des Einstimmigkeitsprinzips sprächen dafür, sich zunächst auf kleinere Reformen zu konzentrieren. Mögliche Ansatzpunkte seien die Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und eine Änderung der Ausgleichsbeträge. Das Ziel, durch Steuerreformen einen europäischen Mehrwert zu schaffen, könne Leitgedanke der Überlegungen zu einer grundlegenden Reform des

Eigenmittelsystems sein. Dafür kämen insbesondere Abgaben, die den einzelnen Mitgliedstaaten nicht sachgerecht zuzuordnen seien, in Frage. Ein Beispiel hierfür sei eine Flugverkehrsabgabe. Eine weitere Möglichkeit sei die Erhebung einer europäischen Unternehmenssteuer, da es zunehmend schwieriger werde, Unternehmen national zu besteuern. Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer als Eigenmittelquelle lehnte er ab.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/4047 in seiner 30. Sitzung am 18. März 2015 abschließend beraten und empfiehlt dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Annahme.

Die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßte den vorliegenden Eigenmittelbeschlusses des Rates. In der Summe bleibe das bisherige Eigenmittelsystem mit leichten Veränderungen erhalten. Deutschland zahle in der Finanzperiode 2014 – 2020 rund 234 Milliarden Euro in den EU-Haushalt ein. Die Struktur des Eigenmittelsystems sei geprägt von den Erfordernissen des Grundsatzes der Einstimmigkeit. Seit Bestehen des Eigenmittelsystems habe es Diskussionen zu seiner Reformbedürftigkeit gegeben. Es sei zu begrüßen, dass für die Finanzperiode 2014 – 2020 die Ausgabenseite vermehrt auf die Europa 2020-Strategie ausgerichtet werde. Insgesamt habe sich das Eigenmittelsystem auch in Zeiten der Krise bewährt. Im Rahmen der Anhörung habe sich der Ausschuss sowohl mit der Reformbedürftigkeit als auch der Reformfähigkeit des Eigenmittelsystems befasst. Die Fraktion sei ebenfalls der Auffassung, dass aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips künftige Reformen nur in sehr kleinen Schritten durchführbar seien. Die Ausgabenseite des EU-Haushaltes müsse stärker in die Reformüberlegungen einbezogen werden. Dabei sei eine Loslösung von der Nettosalde-Logik notwendig und der Fokus auf gesamteuropäische Interessen zu richten. Nur bei Einbeziehung der Ausgabenseite seien Fortschritte in der Finanzautonomie der EU und bei der Einführung einer EU-Steuer zu erzielen.

Die **Fraktion der SPD** stimmte dem vorliegenden Eigenmittelbeschluss ebenfalls zu. Es handele sich im Wesentlichen um eine Fortschreibung des bestehenden Systems. Zur Zukunft des Eigenmittelsystems habe die Diskussion im Verlauf der Anhörung gezeigt, dass eine echte Reform zuvor eine Verständigung über die grundlegenden Schritte der weiteren Integration der Europäischen Union erfordere. Die Debatte zur künftigen Ausgestaltung des Eigenmittelsystems biete Möglichkeiten, entsprechende politische Signale zu setzen. Die verschiedenen Reformoptionen wie beispielsweise eine eigene Steuer sollten hierzu auf Umsetzbarkeit geprüft werden. Es wäre wünschenswert, in der nächsten Finanzperiode der Europäischen Union die Struktur des Eigenmittelsystems so zu gestalten, dass diese Veränderung eine verbesserte europäische Perspektive im Sinne einer weiteren Integration eröffne.

Die **Fraktion DIE LINKE.** lehnte den Gesetzentwurf ab. Mit dem Ratsbeschluss bleibe das bisherige Eigenmittelsystem mit lediglich leichten Modifikationen erhalten. Das System entspreche nicht den Grundsätzen von Einfachheit, Transparenz und Gerechtigkeit. Die Nettosalde-Logik und die damit verbundene Fortführung und Erweiterung der gewährten Rabatte für einzelne Länder sei abzulehnen. Eine echte Reform sei wünschenswert, jedoch habe die Anhörung verdeutlicht, dass es wenig realistisch sei, in den nächsten Jahren mit Fortschritten zu rechnen. Die Anhörung habe Ansätze zur möglichen Weiterentwicklung des Systems gezeigt. Insbesondere halte die Fraktion DIE LINKE. die Einführung einer EU-Körperschaftssteuer als neue Eigenmittelquelle für einen Ansatz, der geeignet sein könnte, den unsolidarischen Steuer-Wettbewerb einiger Mitgliedstaaten bei der Unternehmensbesteuerung zu begrenzen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kritisierte den Gesetzentwurf als nicht weitgehend genug, weshalb sie mit Enthaltung stimme. Grundsätzlich sprach sie sich dafür aus, die finanzielle Ausstattung der Europäischen Union zu verbessern. Den materiellen Gehalt des Eigenmittelbeschlusses könne sie jedoch nicht befürworten. Im Verlauf seiner Entwicklung sei das Eigenmittelsystem der Europäischen Union zunehmend von den Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig geworden. Die Verhandlungen über die Finanzausstattung seien politisiert, intransparent und dienten lediglich dem Ausgleich nationaler Interessen. Das System sei nicht geeignet, den europäischen Haushalt so zu gestalten, dass er in Krisenzeiten einen Antrieb für Innovation und die Fortentwicklung der Solidarität darstelle. Die Reformvorschläge, die die Europäische Kommission im Zusammenhang mit den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen vorgelegt hätten, seien ein guter Ausgangspunkt für Reformen. Es sei bedauerlich, dass sie nicht aufgegriffen worden seien. Eine Ausweitung echter Eigenmittel der Europäischen Union sei überfällig, damit diese von den Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten unabhängig werde.

Berlin, den 18. März 2015

Uwe Feiler
Berichterstatter

Joachim Poß
Berichterstatter

Dr. Diether Dehm
Berichterstatter

Manuel Sarrazin
Berichterstatter

