

Statement zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 22. März 2021¹

zum Entwurf eines Gesetzes zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz – ERatG)

Einleitung

Der Corona-Aufbauplan der EU umfasst neben dem regulären Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Periode 2021 bis 2027 auch das temporäre Aufbaupaket NextGenerationEU (NGEU), dessen quantitativ bedeutendstes Instrument die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) ist. Insgesamt birgt NGEU großes Potential, den Zusammenhalt in der EU zu stärken und wichtige Ziele der EU zu unterstützen. Für eine erfolgreiche Umsetzung sind zwei Bereiche von besonderer Bedeutung: erstens die mit den Mitteln aus NGEU getätigten Ausgaben; zweitens die Rückzahlung der gemeinsamen EU-Schulden durch innovative Eigenmittel.

Verwendung der Ausgaben aus NGEU

Eine Herausforderung für NGEU ist zunächst, Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung nach Überwindung der Pandemie mit der Förderung von Zukunftsinvestitionen zu verbinden. Das wichtigste Instrument ist dabei die RRF, die zu den Zielen der *Annual Sustainable Growth Strategy* der EU beitragen soll: grüne Transformation, digitaler Wandel, Produktivität, Fairness sowie makroökonomische Stabilität sind dabei die zentralen Zielsetzungen. Insgesamt sollen 30% der NGEU-Mittel bzw. 37% der RRF-Mittel in den Klimaschutz fließen und 20% der RRF-Mittel sollen den digitalen Wandel unterstützen. 70% der RRF-Gelder sollen 2021 und 2022 zugesagt werden, die restlichen 30% bis Ende 2023. Angesichts der massiven zweiten Welle der Pandemie und der konjunkturellen Unsicherheiten, mit denen die EU derzeit konfrontiert ist, sollten die Gelder aus der RRF so rasch wie möglich investiert werden. Die Mitgliedsländer haben bis Ende April 2021 Zeit, ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, auf deren Grundlage die RRF-Mittel vergeben werden, bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung einzureichen.

¹ Dieses Statement beruht auf einer gekürzten Version von Schratzenstaller (2021).

Aus konjunkturpolitischen Gründen sollten sie die Einreichung forcieren, um die geplanten Projekte zügig umsetzen zu können.

Allerdings ist zu erwarten, dass der ökonomische Impuls aus NGEU das maximale Gesamtvolumen von 750 Milliarden Euro nicht erreichen wird. Cohen-Setton und Vallée (2021) prognostizieren eine nur geringe Inanspruchnahme der EU-Kredite: Aufgrund des aktuellen Niedrigzinsumfeldes sind die finanziellen Vorteile für die Mitgliedsländer begrenzt, zudem scheint der Inanspruchnahme von durch die EU zur Verfügung gestellten Krediten ein gewisses Stigma anzuhängen. Insgesamt wird daher wohl das potentielle Gesamtvolumen an zinsgünstigen Krediten von 360 Milliarden deutlich unterschritten werden und somit der ökonomische Impuls durch NGEU entsprechend geringer ausfallen. Dies impliziert auch, dass der Beitrag von NGEU und insbesondere der RRF zur Bewältigung längerfristiger Herausforderungen, insbesondere im Bereich von Klimaschutz und Digitalisierung, entsprechend begrenzt bleiben könnte.

Angesichts dessen sollte bei der Bewertung der nationalen Resilienz- und Aufbaupläne durch die Europäische Kommission darauf geachtet werden, dass die an die Mitgliedsländer geleisteten RRF-Mittel nicht bereits geplante Ausgaben in den geförderten Bereichen verdrängen, sondern additiv zu den bestehenden nationalen Ausgabenplänen sind, damit aus den RRF-Ausgaben nennenswerte kurzfristige konjunkturelle sowie längerfristige strukturelle Effekte resultieren können. Dies ist umso bedeutsamer, als die RRF keine grenzüberschreitenden Projekte mit starken EU-Netzwerkeffekten und Spill-overs fördert, also Projekte mit einem echten europäischen Mehrwert, die von nationalen Regierungen nicht durchgeführt worden wären (Andersen 2021). Pisani-Ferry (2020) warnt zudem davor, die Anforderungen an die nationalen Resilienz- und Aufbaupläne zu überfrachten, indem die Genehmigung der beantragten Investitionsvorhaben an die Berücksichtigung einer breiten nationalen Reformagenda gekoppelt wird. So sei es effektiver, Investitionsprojekte in spezifischen Bereichen, etwa in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung, in komplementäre Reformen einzubetten, also eine eher enge Konditionalität zugrunde zu legen, anstatt diese spezifischen Investitionspläne an (zu) breit angelegte Reformen (etwa im Bereich der Pensionssysteme) zu knüpfen.

Rückzahlung der gemeinsamen EU-Schulden durch innovative Eigenmittel

Die Einigung von November/Dezember 2020 auf den europäischen Aufbauplan beinhaltet eine Roadmap für die schrittweise Einführung innovativer Eigenmittel während der neuen MFR-Periode 2021 bis 2027. Demnach wird als erster Schritt ein plastikbasiertes Eigenmittel, dessen Beitrag durch die Anwendung eines Abrufsatzes von 0,80 € pro Kilogramm der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ermittelt wird, ab 2021 die bestehenden Eigenmittel zur Finanzierung des MFR ergänzen. Die erwarteten Einnahmen sind allerdings mit jährlich 7 Milliarden € im Vergleich zum Umfang der Ausgaben im MFR, die sich (in laufenden Preisen) auf jahresdurchschnittlich 173 Mrd. € belaufen, gering. Für den MFR ist darüber hinaus keine weitere innovative Eigenmittelquelle mehr vorgesehen. Der Beschluss bleibt damit hinter den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Mai 2018 zurück, die neben einem plastikbasierten Eigenmittel auch 20% der Auktionserlöse aus dem EU-Emissionshandelssystem (EHS) sowie einen Anteil von 3% an einer harmonisierten gemeinsamen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage

(GKKB) beinhaltet hatten und insgesamt geschätzte Einnahmen von 22 Milliarden € pro Jahr erbringen sollten. Zwar ist nachvollziehbar, dass mangels einer Einigung auf eine harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage sowie aufgrund des Widerstandes der Mitgliedsländer gegen die Umlenkung eines Teils der Auktionserlöse aus den EHS-Zertifikaten, die derzeit in die nationalen Haushalte fließen, in den EU-Haushalt diese beiden potentiellen Eigenmittelquellen kurzfristig nicht für den MFR erschlossen werden können. Allerdings wäre ein mittelfristiger Fahrplan zur schrittweisen Implementierung weiterer innovativer Eigenmittelquellen als (teilweiser) Ersatz für die derzeitigen Eigenmittel wünschenswert gewesen, da letztere keinerlei Beitrag zu den wichtigen Zielen der EU (Klimaschutz, faire Besteuerung, Digitalisierung etc.) leisten. Dass das aus einer Reihe von Gründen reformbedürftige² Eigenmittelsystem der EU zur Finanzierung des MFR somit nur sehr geringfügig verändert wird, ist ein Wermutstropfen in der Einigung auf den europäischen Aufbauplan.

Im Zusammenhang mit NGEU spielen dagegen mögliche innovative Eigenmittelquellen eine größere Rolle. Der Kompromiss zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament vom November 2020 beinhaltet einen Fahrplan zur Implementierung neuer Eigenmittel in der laufenden MFR-Periode, die zur Rückzahlung der für NGEU aufgenommenen Schulden beitragen sollen. Danach soll die EU-Kommission bis Juni 2021 konkrete Vorschläge für Eigenmittel, die auf einem CO₂-Grenzausgleich sowie einem überarbeiteten EU-Emissionshandelssystem, das möglicherweise auf Schiff- und Luftfahrt erweitert wird, beruhen, sowie für eine Digitalsteuer vorlegen. Über diese soll der Europäische Rat bis Mitte 2022 in Hinblick auf ihre Einführung ab 2023 beraten. Bis Juni 2024 soll die EU-Kommission einen Vorschlag für weitere neue Eigenmittel erarbeiten, die sich auf Finanztransaktionen, den Unternehmenssektor oder eine neue harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage beziehen könnten. Über ihre Implementierung soll bis Mitte 2025 beraten werden, ihre Einführung wird ab 2026 angestrebt.

Das Bekenntnis zur Einführung innovativer Eigenmittel, die auch zu wichtigen Zielen der EU beitragen können, ist grundsätzlich begrüßenswert. Es ist sinnvoll, zur Finanzierung von Ausgaben der EU solche Eigenmittelquellen zu erschließen, die auf nationaler Ebene nicht oder nicht effektiv implementiert werden können und die zu wichtigen Zielen und Strategien der EU beitragen (Fuest und Pisani-Ferry 2020, Pisani-Ferry 2020, Schratzenstaller et al. 2017). Die anvisierten neuen Eigenmittelquellen erscheinen sämtlich grundsätzlich geeignet, das Eigenmittelsystem der EU zukunftsfähiger, d.h. nachhaltigkeitsorientierter und resilienter, zu machen; vor allem dann, wenn sie im Rahmen einer „Korblösung“, wie von der High Level Group on Own Resources (2016) vorgeschlagen, miteinander eingeführt werden. Wie erwähnt, ist allerdings aus Sicht des MFR unbefriedigend, dass er durch die neuen Eigenmittel nur geringfügig betroffen ist, da diese primär für den Schuldendienst im Zusammenhang mit den für das Wiederaufbaupaket aufgenommenen EU-Kredite gedacht sind. Die Einigung enthält lediglich einen Hinweis darauf, dass Einnahmen aus den neuen Eigenmitteln, die über den Finanzbedarf zur Bedienung der gemeinsamen Schulden hinausgehen, für die Finanzierung des MFR verwendet werden können. Dabei stünden durchaus weitere „grüne“ Eigenmitteloptionen, die insbesondere zu den verschärften Klimazielen der EU beitragen könnten, zur Verfügung – etwa Steuern auf den

² Vgl. dazu z.B. High Level Group on Own Resources (2016).

Flugverkehr (Krenek und Schratzenstaller 2017) oder ein Zuschlag auf nationale Treibstoffsteuern (Nerudová et al. 2018).

In der interinstitutionellen Vereinbarung werden keine konkreten Einnahmenerwartungen angegeben. Geht man von den Größenordnungen aus, die die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag vom Mai 2020 nennt, so dürften die auf dem EHS und dem CO₂-Grenzausgleichssystem beruhenden Eigenmittel sowie die Digitalsteuer zwischen etwa 16 Milliarden € und 25 Milliarden € an Einnahmen erbringen. Unter der Annahme, dass die für die Finanzzuschüsse aus NGEU in Höhe von 390 Milliarden Euro aufgenommenen Schulden gleichmäßig verteilt auf den Zeitraum 2028 bis 2058 zurückgezahlt werden, ergibt sich ein jährlicher Finanzbedarf von durchschnittlich 13 Milliarden € plus Zinszahlungen (unter Annahme eines Zinssatzes von 0,5% wären dies anfangs etwa 2 Milliarden € jährlich). Die im Fahrplan enthaltenen Eigenmittelquellen würden somit jedenfalls zur Rückzahlung der gemeinsamen Schulden ausreichen.

Die Umsetzung dieses Fahrplans ist mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden. So liegen für die anvisierten Optionen bislang keine detaillierten Konzepte vor. Mit deren Ausarbeitung ist die Europäische Kommission betraut, der Zeitplan ist allerdings für jene Optionen, für die bis Mitte 2021 ein Konzept vorliegen soll, relativ ehrgeizig. Zudem ist zu erwarten, auch vor dem Hintergrund bisheriger Diskussionen unter den Mitgliedsländern, dass eine Einigung auf die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung, insbesondere was die Besteuerung von Finanztransaktionen, eine Digitalabgabe oder einer harmonisierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage angeht, nicht einfach sein wird – auch angesichts dessen, dass sie nur auf Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips eingeführt werden können. Sie könnte allerdings dadurch befördert werden, dass die Alternative eine entsprechende Erhöhung der nationalen Beiträge der Mitgliedsländer zur Bedienung der gemeinsamen EU-Schulden oder die Kürzung von Ausgaben im MFR ist.

Literaturhinweise

- Andersen, T. M. 2021. Economic policy responses to the Coronavirus crisis – stabilization and insurance, CESifo Forum, 22(1), 14-19.
- Cohen-Setton, J., Vallée, S. 2021. Measuring the European fiscal stance after Covid-19 from national and European budget plans, CESifo Forum, 22(1), 26-35.
- Fuest, C., Pisani-Ferry, J. 2020. Financing the European Union: new context, new responses, Bruegel Policy Contribution 2020/16, Brüssel.
- High Level Group on Own Resources. 2016. Final Report, Brüssel.
- Krenek, A., Schratzenstaller, M. 2017. Sustainability-oriented tax-based own resources for the European Union: a European carbon-based flight ticket tax, *Empirica*, 44(4), 665-686.
- Nerudová, D., Dobranschi, M., Solilová, V., Schratzenstaller, M. 2018. Sustainability-oriented Future EU Funding: A Fuel Tax Surcharge. FairTax Working Paper 21.
- Pisani-Ferry, J. 2020. European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots, Bruegel Policy Contribution 2020/19, Brüssel.
- Schatzenstaller, M. 2021. Corona-Aufbauplan – großes Potenzial zur Stärkung des Zusammenhalts in der EU. *Ifo-Schnelldienst*, 74(2): 12-16.
- Schatzenstaller, M., Krenek, A., Nerudová, D., Dobranschi, M. 2017. EU taxes for the EU budget in the Light of Sustainability Orientation – a survey, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 237(3), 163–189.