



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

DE

19. März 2021

Schriftliche Stellungnahme

**Klaus-Heiner Lehne, Präsident des Europäischen
Rechnungshofes**

Anhörung im Bundestag – Montag, 22. März 2021

Es gilt das gesprochene Wort.

Einschlägige Stellungnahmen des Europäischen Rechnungshofs:

- Stellungnahme Nr. 5/2018 zum Vorschlag der Kommission
- Stellungnahme Nr. 11/2020 zu den MwSt.-Eigenmitteln

A- Bestehendes Eigenmittelsystem

Das System zur Finanzierung des EU-Haushalts wurde seit 1988 keiner größeren Reform unterzogen. Mit den drei Haupteinnahmequellen (traditionelle Eigenmittel (TEM), Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt.-Eigenmittel) und Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE-Eigenmittel)) wurde über die vergangenen 30 Jahre hinweg sichergestellt, dass die erhobenen Mittel im Allgemeinen stabil und ausreichend waren (...) (siehe Ziffer 1 unserer Stellungnahme Nr. 5/2018).

Die Hochrangige Gruppe "Eigenmittel" wurde im Rahmen der endgültigen Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2014-2020 eingerichtet. In ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2016 empfahl sie die Einführung neuer, mit der EU-Politik enger verknüpfter Eigenmittelkategorien und die Einstellung des Korrekturmechanismus (...) (siehe Ziffer 3 der Stellungnahme des Hofes).

B- Vorschlag der Kommission von 2018

In ihrem Vorschlag von 2018 schlug die Kommission vor, das bestehende Finanzierungssystem für den künftigen Haushalt unter dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFF) 2021-2027 wie folgt zu ändern:

- Reform der bestehenden Eigenmittel, die zukünftig 87 % der EU-Einnahmen ausmachen sollen: Beibehaltung der TEM, jedoch mit einem geringeren Anteil an Erhebungskosten, Beibehaltung der BNE-Eigenmittel und Vereinfachung der MwSt.-Eigenmittel;
- Einführung eines "Korbes" mit drei neuen Eigenmittelkategorien, der zusammengenommen 12 % der EU-Einnahmen ausmachen soll: Eigenmittel auf der Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), Eigenmittel auf der Grundlage des Emissionshandelssystems (EHS) der Europäischen Union (EU) und Eigenmittel auf der Grundlage der anfallenden nicht wiederverwerteten Verpackungsabfälle aus Kunststoff;
- Auslaufen der im bestehenden System vorhandenen Korrekturmechanismen;

- Erhöhung der Eigenmittelobergrenzen, um die Auswirkungen des Brexit und der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU-Haushalt auszugleichen sowie zur Abdeckung finanzieller Verbindlichkeiten in Verbindung mit Darlehen oder Finanzierungsfazilitäten, die aus dem EU-Haushalt abgesichert sind.

C- Stellungnahme Nr. 5/2018 des Hofes zum Vorschlag der Kommission

In seiner Stellungnahme Nr. 5/2018 bewertete der Hof den Vorschlag der Kommission anhand folgender Kriterien (Ziffer 13):

- Grad der Komplexität der Verwaltungssysteme der Kommission,
- Qualität der als Grundlage für die Vorschläge verwendeten Daten und Modelle,
- Stabilität der zu erhebenden Mittel,
- Transparenz der jährlichen Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten,
- inwiefern es ihm möglich wäre, auf der Grundlage ausreichender Prüfungsarbeiten Sicherheit zu liefern (Prüfbarkeit).

Nachstehend ist die Bewertung des Hofes aufgeschlüsselt nach den genannten Kriterien zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 3 - Bewertung des Hofes zur Eignung der einzelnen Eigenmittel, die die Kommission in ihrer vorgeschlagenen Reform vorsieht

Kriterium:	Grad der Komplexität	Qualität der Daten und Modelle	Stabilität der Mittel	Transparenz	Prüfbarkeit
Eigenmittel auf der Grundlage ...					
... der vereinfachten MwSt.	Gering	Gering (siehe Ziffer 22)	Hoch	Hoch	Mittel
... des EU-EHS	Gering	Hoch	Gering (siehe Ziffer 37)	Mittel	Hoch
... der GKKB	Mittel	Gering (siehe Ziffer 33)	Hoch	Mittel	Mittel (siehe Ziffer 30)
... von Kunststoffverpackungen	Mittel	Gering (siehe Ziffer 40)	Mittel	Hoch	Mittel (siehe Ziffer 41)
TEM	Gering	Mittel (siehe Fußnote 24)	Hoch	Hoch	Mittel
... des BNE	Mittel (siehe Ziffer 18)	Mittel (siehe Ziffer 18)	Hoch	Mittel	Mittel (siehe Fußnote 49)

Quelle: Europäischer Rechnungshof unter Berücksichtigung der Arbeit der Hochrangigen Gruppe "Eigenmittel" (siehe Ziffern 3 und 7).

Im Zuge seiner Überprüfung des vorgeschlagenen reformierten Systems ermittelte der Hof die folgenden Hauptprobleme (siehe Ziffer 52):

- Im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen vereinfachten MwSt.-Eigenmitteln werden Annahmen über zum Normalsatz besteuerte Umsätze zugrunde gelegt, die mit einigen der von der Kommission beschriebenen Berechnungsschritte nicht übereinstimmen.
- Da die Anwendung von Eigenmitteln auf der Grundlage der GKKB voraussetzt, dass die Richtlinie über diese Steuer vom Rat angenommen und in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wird, werden sie frühestens mehrere Jahre nach Beginn des neuen MFR schrittweise eingeführt werden.
- Das EU-EHS ist ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Klima- und Umweltpolitiken der EU. Doch schaffen die vorgeschlagenen Eigenmittel auf der Grundlage des EHS für die Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Anreiz zur Senkung der Treibhausgasemissionen. Außerdem stellen sie keine stabile Einnahme dar, da die Auktionspreise der Emissionszertifikate Schwankungen unterliegen.
- Die Eigenmittel auf der Grundlage von Verpackungsabfällen aus Kunststoff schaffen einen Anreiz für die Mitgliedstaaten, mehr Kunststoff wiederzuverwerten. Es ist jedoch notwendig, die Qualität der zur Berechnung dieser Eigenmittel verwendeten Daten zu verbessern.
- Das Auslaufen der Korrekturmechanismen ist ein Schritt in die richtige Richtung hin zu einem transparenteren und weniger komplexen System. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die Korrekturen im Jahr 2026 beendet sein.
- Was die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel betrifft, so können die Prüfungsbefugnisse des Hofes bezüglich der Eigenmittel, die auf der GKKB und auf Verpackungsabfällen aus Kunststoff basieren, Einschränkungen unterliegen. Es besteht das Risiko, dass dadurch die Prüfbarkeit und somit die Rechenschaftspflicht beeinträchtigt werden.

Darüber hinaus wies der Hof darauf hin, dass die Kommission die vorgeschlagene Reduzierung des Anteils der Kosten für die Erhebung der TEM (von 20 % auf 10 %) durch keine Studie begründet hat, die zuverlässige Schätzungen der Kosten enthält, die den Zollbehörden durch die Erhebung von Zöllen entstehen (siehe Ziffer 16).

D- Vom Rat gebilligtes Eigenmittelsystem (das derzeit von den 27 Mitgliedstaaten ratifiziert wird), Beschluss 2020/2053 des Rates vom 14 Dezember 2020

Der Rat erließ den neuen Eigenmittelbeschluss am 14. Dezember 2020. Der Beschluss gilt zwar ab dem 1. Januar 2021, tritt aber erst in dem Monat in Kraft, der auf den Monat des Eingangs der Mitteilung über die Ratifizierung des letzten Mitgliedstaats folgt.

Die wichtigsten Unterschiede zum Kommissionsvorschlag von 2018 sind:

- Nur die Einnahmen auf der Grundlage von nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff wurden als neue Eigenmittel aufgenommen (die nationalen Beiträge auf der Grundlage der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage und des EU-EHS wurden nicht in den Eigenmittelbeschluss aufgenommen).
- Der Anteil, der als TEM-Erhebungskosten einbehalten werden darf, stieg von 20 % auf 25 % (der Vorschlag der Kommission sah stattdessen eine Senkung dieses Anteils auf 10 % vor).
- Die MwSt.-Eigenmittel wurden durch eine neue "verfeinerte" Methode reformiert (der vom Hof geäußerten Kritik am Kommissionsvorschlag von 2018 wurde daher Rechnung getragen). In seiner Stellungnahme Nr. 11/2020 begrüßte der Hof die vom Rat vorgeschlagene neue Methode und unterbreitete diesbezüglich Verbesserungsvorschläge.
- Die Rabatte wurden reformiert, aber beibehalten (die schrittweise Abschaffung ist nicht mehr vorgesehen):
 - i. Der Rabatt für das Vereinigte Königreich ("Brittenrabatt") und die "Rabatte auf den Rabatt" wurden abgeschafft.
 - ii. Es gibt keine reduzierten einheitlichen MwSt.-Sätze mehr.
 - iii. Die pauschalen Kürzungen der BNE-Beiträge wurden erhöht (und ein weiterer Mitgliedstaat profitiert davon).
 - iv. Für 17 Mitgliedstaaten wurden neue Ermäßigungen auf die Eigenmittel auf der Grundlage von nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff eingeführt.
- Die Eigenmittelobergrenze für die Mittel für Zahlungen wurde von 1,20 % auf 1,40 % und für die Mittel für Verpflichtungen von 1,26 % auf 1,46 % angehoben.

- Eine zusätzliche Anhebung der Obergrenzen um 0,6 Prozentpunkte wurde vorübergehend eingeführt, um die Finanzierung des Aufbauinstruments der Europäischen Union zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise (insbesondere des Programms "Next Generation EU" (NGEU)) zu ermöglichen.

E- In der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehener Fahrplan im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel

Am 16. Dezember 2020 wurde die "Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel" unterzeichnet.

In Anhang II dieser Vereinbarung heißt es: "*[Um] die Glaubwürdigkeit und Tragfähigkeit des Rückzahlungsplans für das Aufbauinstrument der Europäischen Union zu erhöhen, werden die Organe darauf hinarbeiten, ausreichend neue Eigenmittel zur Deckung des Betrags einzuführen, der im Zusammenhang mit den erwarteten Ausgaben für Rückzahlungen fällig wird.*" (Seite 2, Punkt F)

Darüber hinaus heißt es: "*Neue Eigenmittel sollten die Kriterien der Einfachheit, Transparenz, Vorhersehbarkeit und Gerechtigkeit erfüllen. Die Berechnung, Übertragung und Kontrolle der neuen Eigenmittel sollten nicht zu einem übermäßigen Verwaltungsaufwand für die Organe der Union und die nationalen Verwaltungen führen.*" (Anhang II, S. 3, Punkt J)

Der Fahrplan im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel, der der Interinstitutionellen Vereinbarung als Anhang beigefügt wurde, sieht folgenden Zeitplan vor (Anhang II, S. 6, Teil B):

Erster Schritt: 2021

Die Kommission wird bis Juni 2021 folgende Vorschläge vorlegen:

- Vorschlag für ein **CO₂-Grenzausgleichssystem**,
- Vorschlag für eine **Digitalabgabe**

sowie einen begleitenden Vorschlag zur Einführung von Eigenmitteln auf dieser Grundlage, damit diese bis spätestens zum 1. Januar 2023 eingeführt werden können.

Die Kommission wird das **EU-EHS** im Frühjahr 2021 überprüfen, einschließlich der Möglichkeit seiner Ausweitung auf den Luft- und Seeverkehr. Sie wird bis Juni 2021 eine auf diesem Aggregat basierende Eigenmittelkategorie vorschlagen.

Zweiter Schritt: 2022 und 2023

Gemäß den in den Verträgen vorgesehenen Verfahren und vorbehaltlich der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften **sollen die vorstehend genannten neuen Eigenmittel zum 1. Januar 2023 eingeführt werden.**

Dritter Schritt: 2024-2026

Die Kommission wird bis Juni 2024 zusätzliche neue Eigenmittel vorschlagen, die Folgendes umfassen könnten:

- eine **Finanztransaktionssteuer (FTS)**;
- einen **finanziellen Beitrag im Zusammenhang mit dem Unternehmenssektor** oder
- eine **neue gemeinsame Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage.**

Diese zusätzlichen neuen Eigenmittel sollen zum 1. Januar 2026 eingeführt werden.

F- Laufende Ratifizierung des Ratsbeschlusses

Nach Angaben des Rates, der die Ratifizierungsmitteilungen verwahrt, waren bis 17.3.2021 von folgenden Mitgliedstaaten Mitteilungen über die Ratifizierung eingegangen: Bulgarien, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Malta, Portugal, Slowenien (9 der 27 Mitglieder, die den Eigenmittelbeschluss gemäß Artikel 12 ratifizieren müssen, damit er in Kraft treten kann). Vier zusätzliche Mitgliedstaaten (BE, GR, LU, LV) haben in den letzten Tage laut der Kommission ratifiziert.

G- Prüfungsarbeit des Europäischen Rechnungshofs zum Aufbauinstrument "Next Generation EU" (NGEU)

Wie in unserer Strategie für den Zeitraum 2021-2025 dargelegt, wird das Aufbauinstrument erhebliche Auswirkungen auf die Prüfungsarbeiten des Hofes in den nächsten Jahren haben¹. Zum einen wird es sich quantitativ auswirken: Die Ausgaben aus dem EU-Haushalt werden sich nahezu verdoppeln. Darüber hinaus wird es Auswirkungen darauf haben, wie der Großteil der EU-Mittel ausgegeben wird: Die Aufbau- und Resilienzfazilität, die einen erheblichen Teil des NGEU ausmacht, ist sui generis ein leistungsorientiertes Instrument.

Das Prüfungsmandat des Hofes ist im EU-Vertrag niedergelegt. Gemäß Artikel 287 AEUV hat der Rechnungshof in allen Fällen, in denen Einnahmen oder Ausgaben der Union betroffen sind, automatisch einen Prüfungsauftrag. Ausgaben im Rahmen von NGEU sind zwar nicht Gegenstand des jährlichen Haushaltsverfahrens, stellen aber eine wichtige Art von Ausgaben dar, die von der Union getätigt werden müssen. In der angenommenen Fassung der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Rechnungshof ausdrücklich zu ermächtigen, seine Rechte nach Artikel 129 Absatz 1 der Haushaltsordnung auszuüben und allen Endempfängern der ausgezahlten Mittel ähnliche Verpflichtungen aufzuerlegen.

Es bestehen nach wie vor viele Unsicherheiten in Bezug auf die genaue Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Beim Europäischen Rechnungshof ist daher zurzeit ein Entscheidungsfindungsprozess im Gange, um genau festzulegen, welcher Prüfungsansatz in Bezug auf das Aufbauinstrument verfolgt werden soll, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Compliance als auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit. Angesichts der absehbaren zusätzlichen Arbeitsbelastung hat der Hof außerdem

¹ Siehe Ziel 3 der "Strategie des Europäischen Rechnungshofs für 2021-2025" (DEC 81/20 FIN).

beschlossen, im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens einen Antrag auf zusätzliches Personal ab 2022 zu stellen.