

Prof. Dr. Thiess Büttner

Beirat des Stabilitätsrats (Vorsitzender)
Wiss. Beirat des Bundesmin. der Finanzen

**Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insb. Finanzwissenschaft**

Lange Gasse 20
90403 Nürnberg

Fon 0911/5302-200
Fax 0911/5302-396
e-mail Thiess.Buettner@fau.de
twitter @Thiess_Buettner

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Platz der Republik 1
11011 Berlin

16. Juni 2022

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung am 20.Juni 2022 zum Thema:
Aufbau- und Resilienzpläne der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von
„Next Generation EU“ sowie Vorschläge der EU-Kommission für neue
EU-Eigenmittel**

1. Eine Zielsetzung des Maßnahmenpakets „Next Generation EU“ (NGEU) besteht darin, den Aufschwung nach Beendigung der Covid-19 Pandemie bzw. nach Beendigung der zu ihrer Eindämmung getroffenen Maßnahmen zu fördern. Diese **konjunkturpolitische Zielsetzung** ist zweifelhaft, schon weil die Umsetzung einen erheblichen zeitlichen Vorlauf erforderte. Es kommt hinzu, dass durch die Aktivierung der generellen Ausnahmeklausel für die europäischen Fiskalregeln im Jahr 2020 in den nationalen Haushalten derzeit von europäischer Seite keine Defizitobergrenzen gelten. Entsprechend sind die Haushalte der Mitgliedstaaten ohnehin expansiv aufgestellt. Mittlerweile hat sich die Inflationsdynamik deutlich verschärft, so dass sich das Maßnahmenpaket konjunkturpolitisch am Ende als kontraproduktiv erweisen könnte.
2. Eine zweite Zielsetzung des Pakets besteht darin, alle Mitgliedstaaten in den Stand zu versetzen, die **wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie zu bewältigen**, wobei auf Asymmetrien zwischen den Mitgliedstaaten verwiesen wird. In der Tat ist aber die Verteilung der Mittel keineswegs nur an der Größe der Mitgliedstaaten bzw. ihrem Bedarf ausgerichtet. Die Mittel werden überwiegend nicht nach der Betroffenheit von der Pandemie, sondern nach Eckdaten aus der Zeit vor der aktuel-

len Krise verteilt. Hier offenbart sich die vielleicht wichtigste Zielsetzung des Pakets: es kann als politische Antwort auf die wirtschaftlichen und politischen Ungleichgewichte verstanden werden, die vor der Covid-19 Krise bestanden.¹

3. Die **strukturpolitische Zielsetzung** schlägt sich in dem Fokus auf öffentliche Investitionen nieder. Hier ergeben sich *Governance*-Probleme. Konkret besteht keine Möglichkeit, den Mitgliedstaaten zu verwehren, Anpassungen in ihren nationalen Haushalten vorzunehmen. Selbst wenn die Aufbau- und Resilienzpläne Programme enthalten, die mit den Zielen von NGEU übereinstimmen, bleibt offen, ob nicht zeitgleich in den nationalen Haushalten das Geld umso mehr für andere Ziele eingesetzt wird.² Unterstellt man Budgetflexibilität ist damit zu rechnen, dass die Mittel letztlich dort hinfließen, wo sie ungeachtet der von der EU angestrebten Ziele aus nationaler Perspektive den höchsten Ertrag aufweisen. Dann werden die strukturpolitischen Ziele aber nicht erreicht.

4. Das NGEU Maßnahmenpaket hat erhebliche **Effekte auf die öffentlichen Finanzen in Deutschland**. Zwar entfällt auf Deutschland nur ein vergleichsweise geringer Teil der Mittel. So errechnet die Bundesbank, dass bis 2026 nach Deutschland Transfers in einem Umfang in Höhe von rund 30 Mrd. Euro fließen werden.³ Zugleich entfällt aber auf Deutschland der größte Teil der Finanzierungslast für das Programm. Insbesondere sieht das Programm nicht-rückzahlbare Transfers von bis zu 390 Mrd. Euro vor. Das tatsächliche Volumen dürfte je nach Auszahlungspfad höher liegen, da das Volumen des Programms mit einer Inflationsrate von 2% fortgeschrieben wird. Legt man aktuelle Zahlen der EU Kommission zugrunde, könnte das Volumen der Transfers 420 Mrd. Euro betragen.⁴ Orientiert man sich an dem Anteil Deutschlands am Bruttonationaleinkommen der EU27 beträgt der Finanzierungsanteil Deutschlands grob ein Viertel.⁵ Mithin stehen den eingangs genannten Transfers, die Deutschland erhält, selbst bei vollständiger Rückzahlung aller von der EU gewährten Kredite zusätzliche finanzielle Lasten für Deutschland von rund 105 Mrd. Euro gegenüber.

¹ Armingeon, K., de la Porte, C., Heins, E., Sacchi, S. (2022), Voices from the Past. Economic and Political Vulnerabilities in the Making of Next Generation EU. *Comparative European Politics*, 20(2), S. 144-165.

² Vgl. Corti, F., Gros, D., Liscai, A., Ruiz, T., Kiss-Galfalvi, T., Gstrein, D., Herold, E., Dolls, M., Fuest, C. (2022), The European added value of the Recovery and Resilience Facility, IPOL Economic Governance Support Unit, Brüssel, 2022, sowie Begg, I. (2021), One Instrument, Many Goals: Some Delicate Challenges Facing the EU's Recovery Fund. *CESifo Forum*, 22(1), S. 9-13.

³ Vgl. Bundesbank Monatsbericht, Mai 2021, S.70.

⁴ Heinemann (2021) ermittelt ein Volumen für den nicht-rückzahlbaren Teil von 428 Mrd. Vgl. Heinemann, F., (2021), Die Überdeckung der Next Generation EU-Schulden im neuen EU-Eigenmittelbeschluss: Ausmaß und Haftungskonsequenzen. *List Forum* 47, S.133-150.

⁵ Der deutsche Anteil am BNE der EU27 im Jahr 2019 beträgt 25,48% (eig. Berechnung auf Basis von Eurostat, NASQ_10_NF_TR).

5. Einen konkreten Beschluss zur **Finanzierung des NGEU Pakets** gibt es nicht, die Mittel werden zunächst vollständig durch Verschuldung aufgebracht. Zwar unterliegen die Haushalte der Mitgliedstaaten im Grundsatz Fiskalregeln, die eine Verschuldung begrenzen sollen. Beim NGEU Paket wurde allerdings eine finanzpolitische Innovation eingeführt: das Programm wird nicht durch Schulden der Mitgliedstaaten sondern vollständig durch Anleiheemissionen der EU vorfinanziert. Die Tilgung soll dann ab dem Jahr 2028 über einen Zeitraum von 30 Jahren erfolgen.
6. Mangels Eigenstaatlichkeit werden die **Schulden der EU im Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht erfasst**. Somit sind die Finanzierungssalden in der EU derzeit zu niedrig ausgewiesen. Die Bundesbank ermittelt etwa, dass die Defizitquote EU-weit im laufenden Jahr etwa 0,5% höher liegen würde, wenn man das NGEU Programm sachgerecht berücksichtigte.⁶ Da das nicht erfolgt, ermöglicht es diese Finanzierung, die tatsächlichen Kosten des NGEU Pakets zu verschleiern.
7. Dass laufende Ausgaben der EU durch Schulden finanziert werden, stellt einen Systembruch dar, da für diese Schulden **de facto eine gemeinsame Haftung** gilt. Zwar hatte die damalige Bundesregierung gemeinsame Anleihen, sogenannte Eurobonds stets kategorisch ausgeschlossen.⁷ Formell haftet der EU-Haushalt für die aufgenommenen Schulden. Nun verfügt der EU-Haushalt aber über keine Einnahmenautonomie. Er wird durch Beiträge der Mitgliedstaaten komplett gegenfinanziert, die dem finanziellen Rahmen letztlich alle zustimmen müssen. Um gleichwohl die Deckung der Schulden abzusichern, wurde die sogenannte Eigenmittelobergrenze angehoben. Sie legt fest, wieviel Finanzmittel die EU von den Mitgliedstaaten maximal einfordern darf. Speziell zur Absicherung des NGEU Programms wurde diese Obergrenze nun um jährlich 0,6 Prozentpunkte der Wirtschaftskraft (BNE) angehoben. Da zugleich keine Haftungsbegrenzung vereinbart wurde, impliziert dies letztlich eine gemeinsame Haftung.⁸ Insofern ergeben sich – über die erwarteten Finanzierungslasten aus den nicht rückzahlbaren Transfers hinaus – ganz erhebliche finanzielle Risiken im Zusammenhang mit dem gesamten NGEU Programm.
8. Der Beschluss zur Schaffung des NGEU Pakets ist verbunden mit der Vereinbarung der Mitgliedstaaten sich über eine **Reform des Eigenmittelsystems** der EU zu ver-

⁶ Vgl. Bundesbank Monatsbericht, Mai 2021, S.77.

⁷ So betonte BK Angela Merkel in der Regierungserklärung vom 23. April 2020 dass eine gemeinsame Verschuldung nur möglich sein, wenn die EU-Verträge geändert wurden, im Wortlaut, wenn „[...] *alle nationalen Parlamente in der Europäischen Union und auch der Deutsche Bundestag entscheiden, die EU-Verträge so zu ändern, dass ein Teil des Budgetrechts auf die europäische Ebene übertragen und dort demokratisch kontrolliert würde.*“

⁸ Ähnlich Heinemann (2021), a.a.O.

ständigen. Derzeit werden die zum Ausgleich des europäischen Haushaltes erforderlichen Mittel durch nationale Beiträge aufgebracht, die unterschiedlich bestimmt werden. Neben den sogenannten traditionellen Eigenmitteln und den MwSt. Eigenmitteln wird seit dem Jahr 2021 ein Kunststoff-Eigenmittel erhoben, das Beiträge auf Basis der Menge des Kunststoffverpackungsabfalls berechnet. Der Haushaltsausgleich wird aber durch BNE Eigenmittel gesichert.

9. Die **BNE Eigenmittel** trugen in der Vergangenheit dann auch den Löwenanteil der Finanzierungslast: etwa drei Viertel des EU Haushaltes werden durch diese Mittel finanziert. Konkret bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten die nach Berücksichtigung anderer Eigenmittel erforderlichen Deckungsmittel im Verhältnis ihres Bruttonationaleinkommens, also nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ihrer Bürger aufbringen. Diese Form der Finanzierung des europäischen Haushaltes ist **aus makroökonomischer Sicht** sachgerecht. Die Finanzierungsbeiträge werden automatisch angepasst. Wenn asymmetrische Entwicklungen und Schocks in den nationalen Volkswirtschaften zu einem Rückgang der Einkommen führen, sinken die zu leistenden Beiträge. Sind positive Entwicklungen zu verzeichnen, steigen sie. So kommt es automatisch zu einer Glättung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten.⁹
10. Auch aus **finanzwissenschaftlicher Perspektive** sind **BNE Eigenmittel** ein gut geeignetes Einnahmeargument für die Europäische Union als Mehrebenensystem. Die Ausgestaltung der Steuersysteme im Hinblick auf Gerechtigkeit, Effizienz und Erhebungskosten obliegt in der EU den Mitgliedstaaten. Werden die Beiträge zur EU auf Basis des Bruttonationaleinkommens erhoben, ist das Einnahmesystem im Hinblick auf die nationale Steuerpolitik neutral. Diese institutionelle Ordnung entspricht dem Subsidiaritätsprinzip: Jedes Land kann selbst bestimmen, wie es die Finanzierungslast der EU an seine Steuerzahler weitergibt.¹⁰
11. Im Hinblick auf übergeordnete Ziele wie den Umweltschutz, kann es sinnvoll sein, die Beiträge zum EU Haushalt an Nachhaltigkeitsindikatoren auszurichten. So schafft das neue **Kunststoff-Eigenmittel** einen Anreiz für die nationale Politik, den Einsatz von Kunststoffverpackungsabfall zu verringern. Allerdings besteht ein Zielkonflikt zwischen der Lenkungswirkung und dem Aufkommen: Je effektiver die Lenkungswirkung ist, desto geringer sind die Einnahmen.

⁹ Vgl. hierzu Büttner, T. (2016), Revenue Smoothing by the EU Funding System. In Büttner, T., Thöne, M. (Hg.). *The Future of EU-finances*. Mohr Siebeck. S. 33ff.

¹⁰ Vgl. Lipatov, V., Weichenrieder, A. (2016), The Subsidiarity Principle as a Guide-line for Financing the European Budget. In Büttner, T., Thöne, M. (Hg.). *The Future of EU-finances*. Mohr Siebeck, S. 17ff.

12. Das von der EU vorgeschlagene **Eigenmittel auf der Basis der Versteigerungserlöse im EU Emissionshandel** ist anders zu bewerten. Die Versteigerungserlöse reflektieren hier nicht die Emissionen selbst, sondern die Kosten der Einsparung von Treibhausgasen. Wenn diese Kosten in einem Mitgliedsland besonders hoch sind, käme es bei der Einführung dieses Eigenmittels in diesem Land zusätzlich zu einer höheren Finanzierungsbelastung für die EU – also zu einer Doppelbelastung. Wenn ein Mitgliedsland eine Möglichkeit findet, durch eigene politische Maßnahmen die Nachfrage nach Zertifikaten in seinem Land und mithin die Beiträge zum EU Haushalt zu verringern, entsteht aber **keine positive Lenkungswirkung**, da im Emissionshandel Einsparungen an einer Stelle höhere Emissionen an anderer Stelle nach sich ziehen.
13. Ob es sinnvoll ist, **Eigenmittel auf Basis einer CO₂-Grenzausgleichsabgabe** dem EU Haushalt zuzuordnen, kann nicht unabhängig von der konkreten Ausgestaltung beurteilt werden. Wird die Abgabe ähnlich wie ein Importzoll erhoben, erscheint es naheliegend, der Zuordnung bei den Zöllen zu folgen, die als traditionelle Eigenmittel bereits zur Finanzierung des EU Haushalts genutzt werden. Allerdings wäre gerade bei einem solchen Ansatz die Kompatibilität mit den WTO Regeln zu hinterfragen.¹¹
14. Der Vorschlag **Eigenmittel auf der Grundlage „neu zugewiesener Gewinne“** zu erheben, steht im Kontext mit der *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS)-Initiative der OECD. Sie sieht in einer ersten Säule (*Pillar 1*) die Einführung eines Besteuerungsrechts auf „Residualgewinne“ multinationaler Unternehmen in den Marktstaaten vor, wobei der Anteil der Gewinne betroffen ist, der 10 Prozent des Umsatzes überschreitet. Eine Beurteilung der Verteilungseffekte ist ohne eingehende empirische Analysen nicht möglich.¹² Da der Kreis der betroffenen Unternehmen durch Umsatzschwellen stark begrenzt ist, die OECD schlägt beispielsweise einen Mindestumsatz von 750 Mill. Euro vor, dürften die Aufkommenseffekte indes gering sein.
15. Dass der Beschluss zum NGEU Paket mit der **Schaffung zusätzlicher Eigenmittel** verbunden wurde, mag aus Sicht der Mitgliedstaaten dazu beitragen, die politischen Kosten der erforderlichen Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast in den Mitgliedstaaten zu verringern. Tatsächlich führt die Einführung einer neuen Eigenmittelquelle nicht zu einer Entlastung der Steuerzahler. Vielmehr kommt es zu einer **Umverteilung der Beitragslasten** zwischen den Mitgliedstaaten, je nachdem welche alternative Bemessungsgrundlage herangezogen wird. Da das Bruttonationaleinkommen

¹¹ Z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2020/2021, Textziffer 431.

¹² Für eine empirische Analyse siehe Fuest, C., Hugger, F., Neumeier, F. (2022), Corporate profit shifting and the role of tax havens: Evidence from German country-by-country reporting data. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 194, S. 454-477.

ein allgemeiner Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerzahler ist, dürfte der Wechsel zu anderen Bemessungsgrundlagen aber den Zielen abträglich sein, die Finanzierungslasten in der EU transparent und nach der Leistungsfähigkeit zu verteilen.

16. Aus der Perspektive der europäischen Politik mag die Schaffung eines neuen Eigenmittels mit der Hoffnung verbunden sein, einen politischen Prozess hin zur **Schaffung einer EU Steuer** zu befördern. Für eine echte Steuerautonomie fehlen indes die institutionellen Voraussetzungen.¹³ Auch wenn neue Eigenmittel als Abgaben deklariert werden, käme es nur zu einer „Scheinbesteuerung, da die Einnahmen der neuen Finanzierungsquelle lediglich BNE-Beiträge ersetzen.“¹⁴

17. Im Hinblick auf den **Bundshaushalt** ist zu beachten, dass eine Entlastung auch immer davon abhängt, ob in Deutschland neue Abgaben zur Refinanzierung eingeführt werden. So plant die Bundesregierung das neu geschaffene Kunststoff-Eigenmittel national auf Hersteller und Inverkehrbringer umzulegen. Das könnte die Belastung des Bundshaushalts verringern. Sollte man die Einführung eines Eigenmittels auf der Grundlage „neu zugewiesener Gewinne“ zum Anlass für eine Steuerreform in Deutschland nehmen und diese Gewinne der Unternehmensbesteuerung unterwerfen, ist indes nur mit geringer Entlastung des Bundshaushalts zu rechnen.¹⁵

¹³ Wissenschaftlicher Beirat (2016), Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

¹⁴ Vgl. *ibid.*, S.25

¹⁵ Zu den Aufkommenseffekten siehe Fuest, C., Hugger, F., Neumeier, F., Stöhlker, D. (2020), Nationale Steueraufkommenswirkungen einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen der grenzüberschreitenden Gewinnabgrenzung, ifo Institut, München.