

CONV 730/03

CERCLE III 7

BERICHT

des	Vorsitzenden des Arbeitskreises "Eigenmittel"
für	die Mitglieder des Konvents
<u>Betr.:</u>	Abschlussbericht des Arbeitskreises "Eigenmittel"

1. Die Beratungen des Arbeitskreises "Eigenmittel" sind in der Sitzung vom 6. Mai 2003, in der der vom Vorsitzenden des Arbeitskreises, Herr Iñigo Méndez de Vigo, vorgelegte Berichtsentwurf geprüft wurde, zum Abschluss gekommen. Der Arbeitskreis hatte sich in den vorangegangenen Sitzungen mit den Fragen befasst, für deren Erörterung ihm das Präsidium ein Mandat erteilt hatte.
2. Die Beratungen des Arbeitskreises haben gezeigt, dass die Erörterung der Frage der Finanzmittel der Union auf **drei Ebenen** erfolgen muss, und zwar auf Verfassungsebene, auf Ebene des Systems der Eigenmittel und auf Ebene des jährlichen Haushaltsplans.
3. Der Arbeitskreis ist der Auffassung, dass unter Teil I der Verfassung ein gesonderter Artikel über die Eigenmittel vorzusehen ist, in dem auch das Beschlussfassungsverfahren niederzulegen sind.

4. Der Arbeitskreis ist der Ansicht, dass die **Bezeichnung** "Eigenmittel" missverständlich sein könnte. Einige Mitglieder fragen sich, ob es aus Gründen der Transparenz nicht besser wäre, von "Mitteln der Union" oder von "Haushaltsmitteln der Union" zu sprechen. Dennoch muss der Gedanke der "Eigenmittel" im Sinne von Mitteln, die von Rechts wegen der Union zustehen, beibehalten werden. In dem betreffenden Artikel in Teil I der Verfassung muss das Konzept der Finanzierung der Union aus Mitteln, die ihr von Rechts wegen gehören, verankert werden.

5. Der Arbeitskreis ist der Auffassung, dass nach der verfassungstechnischen Logik die Frage c des Mandats an erster Stelle stehen muss:

"c) Entspricht das derzeitige System der Eigenmittel im Hinblick auf Gerechtigkeit und Transparenz den Erwartungen der Bürger?"

6. Nach Ansicht des Arbeitskreises liegt die Antwort auf diese Frage bei den **Grundsätzen** des Finanzierungssystems, die in der Verfassung entsprechend aufgegriffen werden müssen:

- der Grundsatz der Transparenz der Finanzierung der Union: Es sollte den Bürgern möglich sein, sich über die Kosten der Union zu informieren und zu verstehen, wie diese finanziert wird. Dem Arbeitskreis zufolge ist dieser Grundsatz, der - im Sinne der Annäherung der Union an ihre Bürger, dem Schlüsselement der Erklärung von Laeken - von allgemeiner Natur ist und das Handeln der Union in allen Bereichen bestimmen soll, in Bezug auf die Eigenmittel von ganz besonderer Bedeutung.

Der Arbeitskreis hob unter dem Aspekt derselben Zielsetzung, nämlich der Annäherung der Union an die Bürger, hervor, wie wichtig es für die Transparenz sei, die demokratische Kontrolle der effektiven Ergebnisse der Ausgaben im Vergleich zu den vorab festgelegten Zielen zu verstärken. Die Legitimität werde auch durch die Effektivität begründet.

- Der Grundsatz der Zustimmung zur Abgabe ¹: Das System der Finanzierung der Union muss der Billigung und der Kontrolle durch die parlamentarische Vertretung der Bürger unterliegen. Es handelt sich hierbei um einen der elementaren demokratischen Grundsätze des Rechtsstaats. Die parlamentarische Vertretung der Bürger, sei es durch die nationalen Parlamente oder durch das Europäische Parlament, muss unbedingt effektiv am Beschlussfassungsprozess im Bereich der Finanzmittel mitwirken. ²
 - Der Grundsatz der hinreichenden Mittelausstattung: das Finanzierungssystem muss es der Union ermöglichen, ihre Ziele zu erreichen. Es handelt sich um den haushaltspolitischen Aspekt des bereits in Artikel 6 Absatz 4 EUV verankerten Grundsatzes: "Die Union stattet sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind". Dieser Grundsatz muss in dem den Finanzmitteln vorbehaltenen Titel von Teil I der Verfassung mit einem geringfügig geänderten Wortlaut beibehalten werden: "Die Union stattet sich mit hinreichenden Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politiken durchführen zu können".
 - Der Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten: Das System der Finanzierung der Union muss auf der Beitragskraft beruhen, die anhand des relativen Wohlstands der Mitgliedstaaten ermittelt wird, der in erster Linie durch das jeweilige BSP zum Ausdruck kommt. Einige Arbeitskreismitglieder wiesen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nach dem Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt die Faktoren für die allmähliche Rückläufigkeit des Finanzierungssystems der Union schrittweise zu korrigieren sind. Einige Mitglieder erinnerten daran, dass eine gerechte Gestaltung des Haushaltssystems nicht nur auf der Einnahmenseite sondern auch auf dem Umverteilungseffekt auf der Ausgabenseite beruht. ³
7. Der Arbeitskreis hat im Lichte dieser Grundsätze die Thematik des Beschlussfassungsverfahrens geprüft, das Gegenstand der ersten beiden im Rahmen des Mandats gestellten Fragen ist:
- a) *Soll in dem Verfahren nach Artikel 269 EGV die Einstimmigkeit für den Beschluss des Rates beibehalten werden? Welche Rolle soll dem Europäischen Parlament zukommen?*

¹ Eines der Arbeitskreismitglieder ist mit dem Inhalt dieses Absatzes nicht einverstanden.

² Einige Arbeitskreismitglieder betonten, dass es wichtig sei, die nationalen Parlamente regelmäßig an der Haushaltsdebatte der Union zu beteiligen.

³ Einige Arbeitskreismitglieder halten es ferner für wichtig, als haushaltspolitischen Grundsatz niederzulegen, dass die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Union und ihre Haushaltsprioritäten miteinander im Zusammenhang stehen müssen.

b) *Soll in dem Verfahren nach Artikel 269 EGV die Forderung nach Annahme der betreffenden Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften beibehalten werden, oder soll die Finanzierung eine Kompetenz der Union werden?*

8. Das **Beschlussfassungsverfahren** ist derzeit in Artikel 269 Absatz 2 EGV niedergelegt: "Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften."
9. Nach diesem Artikel werden die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union einstimmig festgelegt. Es handelt sich allerdings nicht um verbindliche Vorschriften, da sich der Rat darauf beschränkt, den Mitgliedstaaten deren Ratifizierung zu empfehlen. Dies ist ein sehr schwerfälliges Beschlussfassungsverfahren. Der Arbeitskreis fragte sich, ob dieses Verfahren auch in Zukunft noch - in Anbetracht der großen Anzahl der Mitgliedstaaten - gewährleisten kann, dass die für die Finanzierung der Politikbereiche der Union erforderlichen Maßnahmen angenommen werden.
10. Die Mitglieder des Arbeitskreises schlugen mehrheitlich vor, in dem einschlägigen Artikel über die Eigenmittel in Teil I der Verfassung zwei Rechtsgrundlagen zu unterscheiden, die zwei unterschiedliche Verfahren beinhalten:
 - Die Festlegung der Obergrenze der Eigenmittel und damit des Umfangs des Haushalts der Union sowie die Schaffung neuer Eigenmittel, die dem schwerfälligsten in der Verfassung vorgesehenen Verfahren, nämlich dem geltenden Verfahren des Artikels 269 unterlägen: Der Rat legt einstimmig die Bestimmungen fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.¹

¹ Einige Mitglieder schlugen vor, festzulegen, dass es künftig möglich ist, nach demselben Verfahren das Beschlussfassungsverfahren zu ändern.

- Die konkreten Modalitäten für die Eigenmittel der Union, für die ein weniger schwerfälliges Verfahren angewendet würde, und zwar die Annahme durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit [oder mit überqualifizierter Mehrheit, falls die Verfassung ein solches Abstimmungsverfahren vorsieht] mit Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Forderung nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten wäre hinfällig, da die parlamentarische Vertretung durch das Europäische Parlament gewährleistet wäre.¹
11. Die meisten Mitglieder des Arbeitskreises sind ferner der Ansicht, dass in Teil I der Verfassung auch die Frage der **Hierarchie zwischen dem System der Eigenmittel der Union**, und insbesondere der Obergrenze dieser Eigenmittel, und dem **mehrjährigen Finanzrahmen** geklärt werden muss.
 12. Der Arbeitskreis "Haushaltsverfahren" hat empfohlen, die finanzielle Vorausschau in der Verfassung zu verankern. Sie würde damit rechtsverbindlich. Nach Auffassung des Arbeitskreises sollte in der Verfassung grundsätzlich geregelt werden, dass mit diesem "Finanzrahmen" die verbindlichen jährlichen Obergrenzen für die Verpflichtungsermächtigungen je Rubrik im Rahmen der Eigenmittel der Union festgelegt werden, und darüber hinaus der Betrag der jährlichen Obergrenze der Zahlungsermächtigungen, bei denen in jedem Fall die Eigenmittelobergrenze eingehalten werden muss. Folglich müsse der rechtliche Zusammenhang zwischen diesen unterschiedlichen Obergrenzen und den Rechtsakten des abgeleiteten Rechts, in denen sie festgelegt werden (das Gesetz über den Finanzrahmen und das Gesetz über die Eigenmittel), deutlich zum Ausdruck kommen. Beim jährlichen Haushaltsplan, in dem festgelegt wird, wie viel Mittel tatsächlich bereitgestellt werden, müsse wiederum der Finanzrahmen eingehalten werden.
 13. Der Arbeitskreis ist der Auffassung, dass im Titel über die Finanzen in Teil I der Verfassung grundsätzlich klargestellt werden muss, dass sich der mehrjährige Finanzrahmen nach der Obergrenze der Eigenmittel zu richten hat und der jährliche Haushaltsplan wiederum nach dem mehrjährigen Finanzrahmen.

¹ Einigen Mitgliedern zufolge sind die Obergrenze und die Modalitäten der Eigenmittel untrennbar miteinander verbunden und müssen weiterhin in ihrer Gesamtheit dem geltenden Verfahren des Artikels 269 EGV unterliegen.

14. Was die dritte Frage seines Mandats betrifft -

"d) Erlaubt das derzeitige Verfahren der Beschlussfassung eine grundlegende Änderung dieses Systems der Eigenmittel?" -

so hat der Arbeitskreis die Tatsache berücksichtigt, dass das Finanzierungssystem der Union als solches sowie **die Art der Eigenmittel und die diesbezüglichen Modalitäten** als Fragen, die unter das abgeleitete Recht fallen, in dem Gesetz zu regeln sind, das nach der in der Verfassung vorgesehenen Rechtsgrundlage angenommen wird.

15. Die Mitglieder des Arbeitskreises haben sich jedenfalls mit der Frage befasst, inwieweit eine Weiterentwicklung des Systems der Eigenmittel möglich ist. Dabei gingen die Meinungen auseinander:

- a) Die einen sprachen sich dafür aus, das Unionssystem in ein System der Steuereinnahmen umzuwandeln. Mit europäischen Steuern seien die Stabilität und die Transparenz des Systems besser zu gewährleisten, was aber keinesfalls einen Anstieg der Gesamtsteuerlast für die Steuerzahler bedeuten dürfe. Die Befürworter einer solchen Entwicklung sind wiederum in die beiden folgenden Gruppen gespalten:
 - Die Gruppe derer, die meinen, dass die Einführung solcher Eigenmittel im abgeleiteten Recht festzulegen ist und dass die Einführung einer europäischen Steuer oder die Beteiligung an einer nationalen Steuer ohne jedwede Änderung beschlossen werden kann, sofern der politische Wille hierfür vorhanden ist. Die Union verfüge bereits über derartige Eigenmittel: bei den traditionellen Eigenmitteln wie auch bei den MWSt-Eigenmitteln handle es sich um Steuereinnahmen.
 - Die Gruppe derer, die meinen, dass alle Unsicherheiten beseitigt werden sollten und dass in der Rechtsgrundlage der Verfassung ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen werden sollte, Eigenmitteln aus Steuern einzuführen.

- b) Die anderen halten das derzeitige Eigenmittelsystem für hinreichend sicher und gerecht. Einige von ihnen sind dafür, den Anteil der BSP-Eigenmittel zu erhöhen; mit diesen Eigenmitteln lasse sich am meisten Gerechtigkeit herstellen, da sie sich nach dem relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten richteten. Diese Mitglieder sind gegen den Vorschlag, in der Rechtsgrundlage in Teil I der Verfassung ausdrücklich zu verankern, dass Eigenmittel aus Steuern eingeführt werden können.

16. Der Arbeitskreis stellte in jedem Fall abschließend fest, dass die derzeitige Rechtsgrundlage die Einführung neuer Eigenmittel, auch aus Steuern, gestattet.¹

¹ Einige Arbeitskreismitglieder sind allerdings der Ansicht, dass ein so schwerfälliges Beschlussfassungsverfahren, wie das vorgesehene, die Schaffung neuer Eigenmittel nicht erleichtern werde.