

# Die Finanzierung der Europäischen Union nach 2020 – Aussicht auf einen qualitativen Entwicklungssprung?

Bewertung des Kommissionsvorschlages für einen neuen Eigenmittelbeschluss

*Anna Wenz-Temming*

## **Zusammenfassung**

Das Finanzierungssystem der Europäischen Union steht seit langem in der Kritik. Mit den aktuellen Verhandlungen über einen neuen Finanzrahmen bietet sich die Chance, auch die Einnahmenseite zu reformieren. Der Kommissionsvorschlag vom 2. Mai 2018, der dazu die offizielle Diskussionsgrundlage liefert, wird im Rahmen des Beitrages auf seine Stärken und Schwächen untersucht.

## 1. Einleitung

Der Haushalt der Europäischen Union (EU) gilt seit langem als reformbedürftig. Immer wieder werden der übergroße Anteil der Agrar- und Strukturausgaben, eine unzureichende Ausrichtung auf einen europäischen Mehrwert und die mangelhafte Flexibilität kritisiert. Hinzu kommt ein höchst komplexes, intransparentes Einnahmesystem. Hier hat es seit 1988 immer wieder lediglich punktuelle, situative Anpassungen ohne eine systematische Konzeption gegeben. Damit ist der EU-Haushalt vielfach in historisch gewachsenen Strukturen gefangen, die den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht werden. Dabei steht die Union vor vielfältigen neuen Herausforderungen etwa in den Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit, der Digitalisierung, Globalisierung und des Klimawandels. Um hier eine überzeugende europäische Antwort zu geben, wird es auch hinreichender finanzieller Mittel bedürfen. Diese aufzubringen, wird unter den Bedingungen des anstehenden Brexits noch schwieriger werden. So verliert der EU-Haushalt mit Großbritannien einen seiner größten Nettozahler. Nach Angaben der Kommission muss mit einem Einnahmeausfall von jährlich 12 bis 14 Mrd. Euro gerechnet werden (Europäische Kommission 2018a: 13). Damit stehen die aktuellen



**Dr. Anna Wenz-Temming**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

EU-Finanzverhandlungen, in denen es um die Ausrichtung des europäischen Haushaltes für die Jahre 2021 bis 2027 geht, vor einer anspruchsvollen Aufgabe.

Konkret gilt es einen neuen sogenannten „Mehrjährigen Finanzrahmen“ zu verabschieden, da der aktuelle im Jahr 2020 ausläuft. Dieser setzt seit 2014 nicht nur den Jahreshaushalten der EU eine Obergrenze, sondern legt auch die Verteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Politikbereiche fest. Somit wird mit dem neuen Finanzrahmen auch über die politische Schwerpunktsetzung der nächsten Jahre entschieden. Der erste Austausch der Staats- und Regierungschefs fand am 23. Februar 2018 statt. Seit dem 2. Mai 2018 liegen die offiziellen Vorschläge der Kommission vor (Europäische Kommission 2018b). Diese bilden die Ausgangsbasis für die weiteren Verhandlungen. Nach Vorstellung der Kommission soll eine Einigung möglichst bis zu den Europawahlen 2019 gefunden werden, um Verzögerungen in Folge der Neukonstituierung der EU-Organe zu vermeiden. Dieser Zeitplan gilt allerdings als äußerst ambitioniert (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Juli 2018). Schließlich dürften die vielfältigen Konflikte, die die Finanzverhandlungen stets begleiten, unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht weniger werden.

Welche Antwort gibt die Kommission in ihren Vorschlägen auf den gegenwärtigen Finanzierungsdruck und die langjährigen Reformforderungen? Wie möchte sie die Finanzstrukturen künftig gestalten? Und wie könnte sie die Mitgliedstaaten davon überzeugen, einer Reform dieses Mal zuzustimmen? Der Beitrag geht diesen Fragen nach und richtet dabei den Blick primär auf das Einnahmesystem. Zwar ist insofern die EU-Ausgabenplanung vorrangig, als auf ihrer Basis die Einnahmen festgelegt werden. Doch beeinflusst die Art der Finanzierung ihrerseits die Verhandlungsdynamiken, wenn es um das Volumen und die Verteilung der Ausgaben geht. Eine Reform der Einnahmenstrukturen verspricht daher auch positive Auswirkungen auf die Ausgabenseite des Haushaltes. Im Folgenden werden zunächst die Vor- und Nachteile der gegenwärtigen Regelungen des Finanzierungssystems dargestellt. Anschließend wird der Kommissionsvorschlag für dessen Gestaltung nach 2020 auf seine Stärken und Schwächen untersucht, um im Fazit einen Ausblick auf die weiteren Verhandlungen zu geben. Neben den Umsetzungschancen der Vorschläge werden dabei auch mögliche Auswirkungen der Verhandlungsergebnisse für das Integrationsprojekt als Ganzes angesprochen.

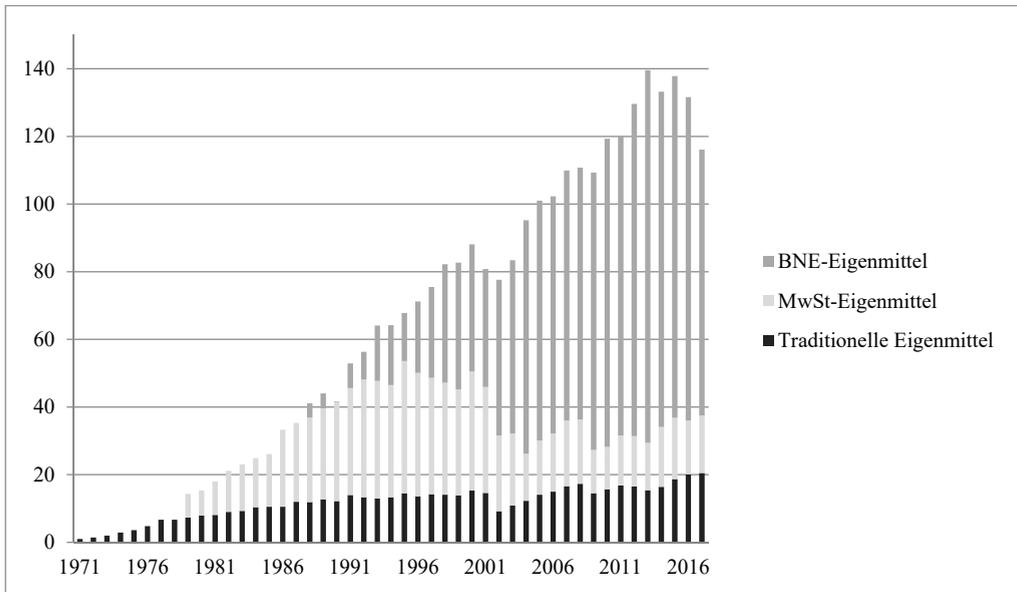
## 2. Der Hintergrund: Finanzierungssystem mit Mängeln

Seit 1971 werden die europäischen Einnahmen über das sogenannte Eigenmittelsystem beschafft. Zuvor wurde die Vorläuferorganisation der EU, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), über mitgliedstaatliche Beiträge finanziert. Dies ist zwar für internationale Organisationen üblich, doch entsprach die Beitragsfinanzierung nicht der Vision einer supranationalen, unabhängigeren Gemeinschaft, die den Gründungsverträgen innewohnte. Darüber hinaus stand der anfängliche Rückgriff auf Beiträge im Gegensatz zur Vorgehensweise bei der wenige Jahre zuvor gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Diese wurde von Beginn an durch eine unmittelbar von den Montanunternehmen an die Kommission zu überweisende Umlage finanziert (Montanumlage). Die abweichende Regelung für die EWG wurde darauf zurückgeführt, dass vor der Ausarbeitung einer steuerbasierten Finanzierung zunächst Erfahrungen mit dem angestrebten Gemeinsamen Markt gesammelt werden sollten. Die Gründungsverträge sahen aber bereits eine spätere Umstellung

auf Eigenmittel vor (Art. 201 EWGV). Das Ende der vertraglich angesetzten zwölfjährigen Übergangszeit zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes wurde dann als geeigneter Zeitpunkt zur Umstellung der Finanzierung angesehen.

## 2.1 Das heutige Eigenmittelsystem

Abbildung 1: Die Entwicklung der Eigenmittelkategorien 1971 bis 2017 (in Mrd. Euro)



Quelle: eigene Darstellung, Daten aus EU-Finanzberichten.

Gegenwärtig umfasst das Eigenmittelsystem drei Einnahmequellen, von denen die sogenannten „Traditionellen Eigenmittel“ am längsten bestehen. Sie setzen sich heute aus Zolleinnahmen und Zuckerabgaben zusammen und sind direkter Ausfluss europäischer Politik. Die europäische Ebene hat hier sowohl direkten Anspruch auf die Erträge als auch die Kompetenz zur Rechtsetzung und damit Gestaltung. In den 1970er Jahren stammten bis zu 65 Prozent der Haushaltseinnahmen aus dieser Eigenmittelquelle. Ihr Anteil ist im Laufe der Zeit aber stark gesunken. In den letzten zehn Jahren lag er bei ca. 13 Prozent (siehe Abbildung 1). Zum Rückgang hat nicht zuletzt die fortschreitende Liberalisierung des Welthandels beigetragen. Ähnlich ist es auch der zweiten Eigenmittelkategorie, den sogenannten Mehrwertsteuer (MwSt-)Eigenmitteln ergangen. So trugen sie im Jahr 2017 noch 17 Prozent zu den Einnahmen bei.<sup>1</sup> Die MwSt-Eigenmittel waren ursprünglich als Anteil am nationalen Umsatzsteueraufkommen konzipiert, heben sich inzwischen aber nicht mehr von klassischen Beitragszahlungen ab. Der Bezug zum tatsächlichen Umsatzsteueraufkommen wurde durch verschiedene Korrekturen und einen komplexen, lediglich statistische Daten heranziehenden Berechnungsweg verwässert. Deshalb und auch wegen der dieser Eigenmittelquelle zugesprochenen regressiven Wirkung, die ärmere Mitgliedstaaten stärker belastet, wurde ihr Finanzierungsanteil bewusst zurückgedrängt. Die Hauptfinanzierungsquelle bilden heute die 1988 eingeführten Bruttonationaleinkommen (BNE)-Eigenmittel. Ihr Lastenverteilungskriterium, der nationale Wohlstandsindikator BNE, gilt als fairer. Damit sind sie

aber wie klassische Beiträge konstruiert. Die Einnahmen der EU entstammen somit heute de facto zu 79 Prozent wieder nationalen Beitragszahlungen.<sup>2</sup>

## 2.2 Die Folgen des Beitragscharakters

Der Beitragscharakter bildet nicht nur einen Entwicklungsrückschritt gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Eigenmittelsystems. Er stellt sowohl auf juristischer Ebene als auch bei der kurz- bis mittelfristigen politischen Gestaltung eine Herausforderung dar. So wird zum einen die Vertragskonformität der gegenwärtigen Praxis in Frage gestellt. Zwar findet sich in den EU-Gründungsverträgen bis heute keine nähere Definition des Begriffs der „Eigenmittel“.<sup>3</sup> Aus den Vertragsvorschriften ging aber zumindest eine Abgrenzung zum System der Finanzbeiträge hervor.<sup>4</sup> Es herrscht ferner weitgehende Einigkeit darüber, dass die Mitgliedstaaten mit dem sogenannten Eigenmittelbeschluss, der die Eigenmittelquellen festlegt,<sup>5</sup> den Anspruch auf diese Mittel (die Ertragshoheit) auf die EU übertragen (Niedobitek 2018: Rn. 12-13). Entsprechend müssen dem Eigenmittelbeschluss nicht nur alle Mitgliedstaaten zustimmen. Zusätzlich wird im Sinne einer Kompetenzübertragung eine Ratifikation durch die nationalen Parlamente verlangt (Art. 311 III AEUV). Im jährlichen Haushaltsverfahren stehen der EU dann die Eigenmittel auf Basis ihres Haushaltsbeschlusses unmittelbar zu. Es bedarf rechtlich keiner zusätzlichen nationalen Bewilligung. Dieser Vertragsauslegung widerspricht jedoch vielfach die geübte Handhabung, deren Wurzel nicht zuletzt in der aktuellen Eigenmittelgestaltung verortet wird. So verzeichnen die meisten nationalen Haushalte die EU-Eigenmittel als Ausgaben (Mortensen/Núñez Ferrer/Infelise 2014).<sup>6</sup>

Damit wird die Intention des Eigenmittelsystems unterlaufen, der Union aus sich selbst heraus zustehende Mittel zuzuschreiben und die Abhängigkeit von den nationalen Haushalten zu beenden. Dies sollte ermöglichen, die Einkommens- wie die Ausgabenseite stärker auf gesamteuropäische Anforderungen auszurichten. Stattdessen – und hier zeigt sich die politische Problematik des Beitragscharakters – trägt die heutige Finanzierungsform nach verbreiteter Auffassung dazu bei, dass das sogenannte „juste retour“- oder auch „Nettosalden“-Denken bei den Finanzverhandlungen weiterhin im Mittelpunkt steht (andere Ansicht Heinemann 2018: 5). Dabei bewerten die Mitgliedstaaten den EU-Haushalt primär nach den jeweiligen nationalen Nettozu- bzw. -abflüssen. Die nationalen Anteile an der EU-Finanzierung werden als Preis für die EU-Mitgliedschaft angesehen. Daraus wird der Anspruch auf konkrete, monetäre Gegenleistungen abgeleitet. Dabei sind die jeweiligen nationalen Kosten und Nutzen aus der Integration kaum anhand der budgetabhängigen Finanzströme bezifferbar. Schließlich betreffen sie vielfältige Bereiche von Exporten in den EU-Binnenmarkt bis hin zur inneren und äußeren Sicherheit und politischen Stabilität.

## 2.3 Die Folgen der Nettosaldendiskussion

Das Nettosaldendenken hat auf der Einnahmenseite des Haushaltes in einem ausdifferenzierten Rabattsystem Niederschlag gefunden. Davon sind inzwischen alle drei Eigenmittelquellen betroffen. Die Folge ist eine zusätzliche Komplexität und Intransparenz der Lastenverteilung. Dabei ist zunächst der sogenannte Briten-Rabatt zu nennen. Dieser Mechanismus wurde 1984/85 als Antwort auf entsprechende britische Forderungen eingeführt.<sup>7</sup> Damals galten die Nettozahlungen des Vereinigten Königreichs als unverhältnismäßig hoch gegenüber der damaligen Wirtschaftskraft des Landes. Trotz geänderter ökonomischer Bedingungen besteht der Mechanismus bis heute fort.

Der Grund dafür liegt darin, dass der Eigenmittelbeschluss Einstimmigkeit verlangt. So hätte Großbritannien der Abschaffung dieser vorteilhaften Regelung selbst zustimmen müssen. Über die Ermäßigung für das Vereinigte Königreich hinaus, zieht dieser Rabatt zudem weitere Sonderregelungen nach sich. So müssen jene Mittel, die Großbritannien weniger überweist, auf die anderen Mitgliedstaaten umgelegt werden. Auf diese Zusatzzahlungen wurden wiederum Rabatte gewährt (aktuell für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden), womit die eigentliche Lastenverteilung gemäß den Eigenmittelquellen weiter verzerrt wird. Mit dem Brexit wird sich zumindest dieser Teil des Rabattsystems erledigen.

Darüber hinaus existieren heute aber auch individuell festgelegte Ermäßigungen bei der Zahlung der MwSt- bzw. der BNE-Eigenmittel, die gegenwärtig Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Österreich und Schweden zugutekommen. Und auch die Traditionellen Eigenmittel fließen dem EU-Haushalt nicht mehr vollständig zu. Stattdessen liegt die sogenannte Erhebungskostenpauschale, die die Mitgliedstaaten für die ihnen entstehenden Auslagen einbehalten dürfen, mit 20 Prozent über den tatsächlich anfallenden Kosten. Damit wird die nationale Ebene an den Erträgen beteiligt. Aufgrund dieser verschiedenen Rabattregelungen ist heute nur unter genauerer Betrachtung nachvollziehbar, wie sich die jeweiligen Finanzierungsanteile der einzelnen Mitgliedstaaten insgesamt zusammensetzen. Diese Intransparenz fordert die demokratische Kontrollierbarkeit heraus.

Auf der Ausgabenseite des Haushaltes hat das Nettosaldendenken zudem zu einer hohen Inflexibilität der Verteilungsstruktur geführt. Der Zuweisung der Ausgaben im Mehrjährigen Finanzrahmen müssen das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten im Rat einstimmig zustimmen (Art. 312 II AEUV). De facto werden die Verhandlungen aber von den zwischenstaatlichen Interessengegensätzen dominiert. Dabei verteidigt jede Regierung die für sie günstigen bestehenden, einmal eingerichteten Ausgabenposten. Zugleich stehen die Nettozahler einer Erhöhung des Haushaltsvolumens zurückhaltend gegenüber. Damit bleibt nur ein begrenzter Spielraum für zusätzliche, neue Programme. Der historisch gewachsene hohe Anteil der Agrar- und Kohäsionsausgaben (in der aktuellen Finanzperiode 2014 bis 2020 über 70 Prozent) ist Sinnbild dieser starren Verteilungs- bzw. Verhandlungssituation.

Angesichts der vielfachen Kritik wird seit langem über alternative Wege der Finanzierung diskutiert. Die letzte größere Anpassung liegt jedoch inzwischen dreißig Jahre zurück. Wie möchte der aktuelle Kommissionsvorschlag nun endlich eine Reform durchsetzen? Und verspricht er, die bisherigen Mängel zu beheben?

### 3. Der Kommissionsvorschlag für einen neuen Eigenmittelbeschluss

Als erstes richtet sich die Aufmerksamkeit bei einem neuen Eigenmittelbeschluss stets auf die sogenannte Eigenmittelobergrenze. Wie der Name schon sagt, schreibt diese die maximale Höhe der Eigenmittel fest. Statt der bisherigen 1,20 Prozent, soll die Obergrenze künftig bei 1,29 Prozent des EU-BNE liegen. Das heißt, trotz des Ausscheidens Großbritanniens möchte die Kommission den Haushalt nicht verkleinern. Stattdessen hat sie – so die Bewertung des Europäischen Rechnungshofes – eine Ausgabensteigerung (und damit auch der aufzubringenden Mittel) um fünf Prozent in absoluten Zahlen angesetzt (Europäischer Rechnungshof 2018: 8-9). Das bedeutet, dass die verbliebenen Mitgliedstaaten künftig mehr Mittel zur Verfügung stellen müssten. Deren Zustimmung möchte die Kommission dadurch gewinnen, dass die Einnahmen

stärker von ihrem nationalen Ursprung gelöst werden und damit weniger als nationale Ausgabe erscheinen. Konkret strebt sie folgende Veränderungen an: 1.) eine Überarbeitung der bestehenden Eigenmittelquellen, 2.) die Abschaffung des Rabattsystems, 3.) die Einführung dreier neuer Eigenmittelkategorien und 4.) die Offenhaltung weiterer Einnahmemöglichkeiten, einschließlich des Einsatzes von Verschuldungsinstrumenten.

### 3.1 Überarbeitung bestehender Eigenmittel

Die erste Eigenmittelkategorie, die Traditionellen Eigenmittel, bleiben zunächst von den Reformplänen unangetastet. Schließlich stellen sie seit jeher „echte Eigenmittel“ dar und genießen eine breite Akzeptanz. Und auch an den BNE-Eigenmitteln hält die Kommission fest. Dabei führt sie an, dass diese Eigenmittelquelle gerade aufgrund ihrer Beitragskonstruktion die Finanzierung zuverlässig stabilisiert. Schließlich können nationale Beiträge als weitgehend vorhersehbar eingestuft werden. Direkte, an konkrete Wirtschaftsprozesse gekoppelte Einnahmen bergen hingegen immer auch die Gefahr eines unerwarteten Einnahmeausfalls. So sollen die BNE-Eigenmittel auch weiterhin die Restfinanzierungsfunktion übernehmen. D.h., ihre Höhe richtet sich nach jener Finanzierungslücke, die nach Verrechnung aller anderen Einnahmen gegenüber den veranschlagten Ausgaben besteht. Allerdings soll ihr Finanzierungsanteil von 71 Prozent (im Jahr 2018) auf 58 Prozent reduziert werden. Zum Ausgleich sind höhere direkte Einnahmen vorgesehen.

Um dies zu erreichen, soll zunächst eine Reform der MwSt-Eigenmittel erfolgen. Ein solches Vorhaben erhielt in der Vergangenheit bereits von vielen Seiten Zuspruch. Bisher führte jedoch keine der Initiativen zum Ziel. Mit dem anstehenden Brexit könnten sich die Bedingungen nun aber ändern. So stand einer grundlegenden Überarbeitung bisher entgegen, dass der Briten-Rabatt direkt an den MwSt-Eigenmitteln anknüpft (siehe Abschnitt 2.3). Dieser Rabattmechanismus fällt aber mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs weg. So sieht die Kommission die Chance, ab 2021 wieder einen engeren Bezug der Einnahmen zu den tatsächlichen Umsatzsteuern herzustellen. Dazu soll eine einfachere Berechnung beitragen sowie die einheitliche Begrenzung der Zahlungen durch einen maximalen tatsächlichen Abrufsatz von 0,2 Prozent.

### 3.2 Abschaffung des Rabattsystems

Des Weiteren möchte die Kommission künftig auf alle Rabatte verzichten.<sup>8</sup> Über den Wegfall des Briten-Rabatts hinaus soll erstens die sogenannte Erhebungskostenpauschale für die Traditionellen Eigenmittel von aktuell 20 auf 10 Prozent gesenkt werden. Als positiver Nebeneffekt würden die Einnahmen aus dieser Quelle steigen. Zweitens möchte die Kommission Abschied nehmen von den verringerten Abrufätzen für einzelne Mitgliedstaaten im Rahmen der MwSt-Eigenmittel. Das Gleiche gilt für die individuellen Rabatte auf die BNE-Zahlungen.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass diese Regelungen bisher die Zustimmung der einzelnen Mitgliedstaaten zur Verteilung der Finanzierungslasten sichern. Der Brexit biete aber eine historische Gelegenheit, dass die Regierungen trotzdem zustimmen. Schließlich bildete der Briten-Rabatt den ersten Stein für das Rabattgeflecht. Zudem verschieben sich durch seinen Wegfall auch die Finanzierungsanteile der anderen Mitgliedstaaten. Das Gesamtsystem muss daher ohnehin neu austariert werden. Statt neuerlicher Rabatte soll eine ausgeglichene Lastenverteilung nun zum

einen durch das Zusammenspiel der verschiedenen Einnahmequellen erreicht werden. Dieses Argument ist allerdings insofern nicht ganz schlüssig, als dass beispielsweise bei einer Einnahmenquelle auf Basis des EU-Emissionshandels (siehe Abschnitt 3.3) gerade Unterschiede in den nationalen Energie- und Wirtschaftsstrukturen als mögliches Hindernis für eine faire Verteilung angeführt werden (High Level Group on Own Resources 2016: 44-45). Zum anderen soll die Notwendigkeit der Rabatte dadurch entfallen, dass durch einen höheren Anteil „echter“ Eigenmittel eine stärker im gesamteuropäischen Sinne ausgerichtete Ausgabenpolitik ermöglicht und das Nettosaldendenken zurückgedrängt wird. Dabei spielen auch die drei neuen Eigenmittelquellen eine Rolle.

### 3.3 Einführung neuer Eigenmittelkategorien

Von den vielfältigen Ideen für neue Eigenmittel hat die Kommission folgende in ihren Vorschlag aufgenommen: 1.) einen europäischen Abrufsatz (von drei Prozent) auf eine gemeinsame, harmonisierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage; 2.) eine Beteiligung der Union an den Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelssystem; 3.) eine „Plastiksteuer“, deren Höhe sich nach den in einem Mitgliedstaat anfallenden nicht wiederverwertbaren Kunststoffabfällen richtet (80 Cent je Kilogramm).

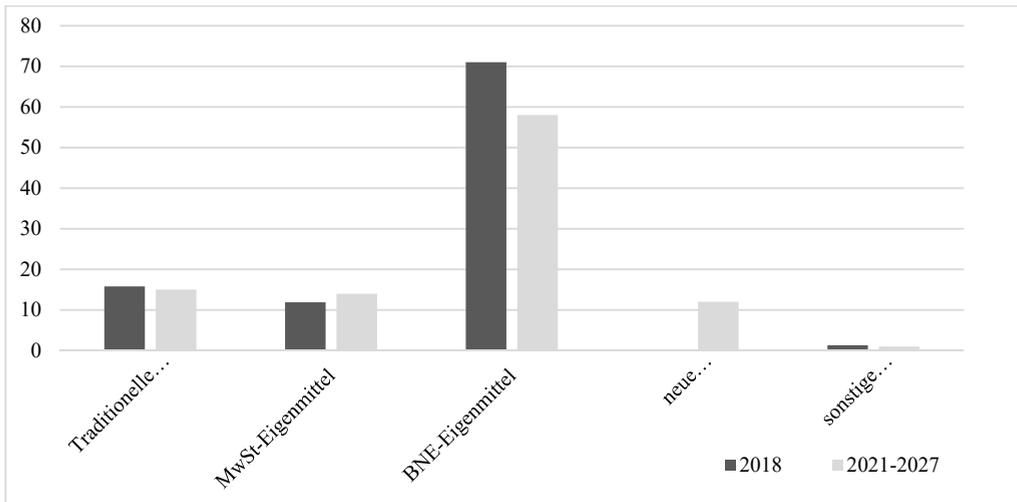
In allen drei Fällen soll eine „starke Verbindung zur EU-Politik und zum Mehrwert für die Europäische Union“ (Europäische Kommission 2018b: 7) hergestellt werden. Damit ist im Falle der Körperschaftssteuer auf ein unternehmerfreundliches Umfeld als Ausfluss des EU-Binnenmarktes verwiesen. Eine harmonisierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage soll zudem die Bekämpfung schädlicher Steuervermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen unterstützen. Hier verspricht nur ein gemeinsames Vorgehen Erfolg. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage noch zustimmen. Die nationalen Eigenheiten der Steuersysteme legen dabei einer Einigung erhebliche Steine in den Weg. In den letzten Jahren ist aber immerhin der öffentliche Druck angestiegen, effektive Maßnahmen gegen aggressive Steuersparstrategien zu ergreifen (High Level Group on Own Resources 2016: 49).

Die beiden anderen vorgeschlagenen Einnahmequellen wurzeln in europäischen Maßnahmen zum Umweltschutz. So dient der EU-Emissionshandel der Reduktion von Treibhausgasen. Die Einnahmen daraus zum Teil auf die EU zu übertragen, erscheint angesichts ihres europäischen Ursprungs konsequent. Da diese Mittel allerdings bisher den Mitgliedstaaten zufließen, stände den nationalen Finanzministern eine Einnahmensenkung ins Haus (High Level Group on Own Resources 2016: 44). Dieses Problem konnte aber in den 1970er Jahren, als es um die Zuweisung der Zolleinnahmen ging, durch eine schrittweise Übertragung gelöst werden. Darüber hinaus wäre allerdings die Höhe der Einnahmen auf Basis des Emissionshandels primär an der politischen Lenkungswirkung statt dem europäischen Ausgabenbedarf orientiert. Dies gilt ebenso für die als dritte neue Einnahme vorgesehene „Plastiksteuer“. So erwartet die Kommission auch (nur) einen Finanzierungsanteil von vier bzw. zwei Prozent (siehe Abbildung 2). Angesichts dieses eher begrenzten Umfangs lässt sich fragen, ob dafür die Komplexität und Intransparenz, die durch das Anwachsen auf sechs Eigenmittelquellen entsteht, gerechtfertigt ist.

In Bezug auf die „Plastiksteuer“ kommt hinzu, dass sie zwar im Zusammenhang mit der Kommissionsstrategie zur Verringerung von Plastikabfällen in der EU steht. So soll sie einen Anreiz bieten, nationale Maßnahmen zur Reduktion nicht-recycleba-

rer Abfälle zu ergreifen. Dies hat aber zugleich den Anschein einer Strafzahlung bzw. von Strafbeiträgen, die gegebenenfalls ungern akzeptiert werden. Je mehr nicht recycelbarer Plastikmüll in einem Land anfällt, desto mehr muss zum EU-Haushalt beigesteuert werden. Statt eines positiven Zusammenhangs (je wohlhabender, je mehr Unternehmensgewinne etc., desto höhere Überweisungen an den EU-Haushalt), bestände hier eine negative Verknüpfung zu nationalen Versäumnissen.

Abbildung 2: Erwartete prozentuale Anteile der Einnahmequellen 2018 und 2021-2027



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Europäische Kommission 2018b: 11.

### 3.4 Weitere Einnahmemöglichkeiten

Schließlich möchte die Kommission, dass etwaige künftig Einnahmen aus europäischer Politik automatisch der Union zufließen. Diesen Einnahmen läge eine „normale“ europäische Rechtsetzung zugrunde. Das Ratifikationserfordernis des Eigenmittelbeschlusses greift hier nicht. Die Kommission stellt zudem die Möglichkeit zur Diskussion, diese Mittel als zweckgebunden zu behandeln. In diesem Falle werden sie nicht mit den BNE-Beiträgen ver- und auf die Eigenmittelobergrenze angerechnet. Damit wächst das Einnahmenvolumen. Allerdings könnte die Aussicht auf zusätzliche nationale Einnahmen bzw. geringere BNE-Beiträge einen Anreiz für die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat liefern, einer entsprechenden europäischen Maßnahme überhaupt zuzustimmen. Daher könnte es vorteilhaft sein, solche neuen EU-Einnahmen als „einfache“ allgemeine Einnahmen ohne Zweckbindung zu behandeln. Damit würde das Haushaltsvolumen nicht erhöht, doch stiege immerhin der Anteil der Einnahmen europäischen Ursprungs.

Einen zusätzlichen finanziellen Spielraum brächte währenddessen die steigende Nutzung von Verschuldungsinstrumenten. Zwar ist der EU eine Haushaltsfinanzierung durch Kreditaufnahme grundsätzlich versagt. Dies gilt aber nicht für zweckgebundene Instrumente. In langer Tradition nimmt die EU Mittel auf, um selbst Darlehen zu vergeben (*back-to-back*). Das dadurch auf dem EU-Haushalt lastende Risiko ist in letzter Zeit stark gewachsen. Betrug es im Jahr 2007 17,2 Mrd. Euro, lag dieser

Wert 2016 bei 83,2 Mrd. Euro (Europäische Kommission 2008: 6; 2017: 6/10). Die Kommission möchte nun ein zusätzliches Verschuldungsprogramm etablieren. Eine „Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion“ (EISF) soll „asymmetrische makroökonomische Schocks“ in Euro- und Teilnehmerstaaten des Wechselkursmechanismus II abfedern. Es ist ein Volumen von 30 Mrd. Euro vorgesehen.<sup>9</sup> *Back-to-back*-konstruierte Operationen erscheinen attraktiv, da sie im besten Fall keine Auswirkung auf die Haushaltsmittel haben. Sollte es aber doch zu Ausfällen kommen, müssen diese aus dem Haushalt finanziert werden. Daher muss hinreichender finanzieller Spielraum unterhalb der Eigenmittelobergrenze vorgehalten werden. So begründet die Kommission die vorgeschlagene Anhebung der Obergrenze auch mit den Verschuldungsinstrumenten. Zudem zeigten die Nicht-Eurostaaten in jüngster Zeit eine geringere Bereitschaft zu einer allgemeinen Risikoübernahme. So wurde 2015 vereinbart, dass im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (EFSM), der ebenfalls auf Basis einer Haushaltsgarantie Darlehen an Eurostaaten vergibt, fortan Nicht-Eurostaaten für ausfallbedingte Zahlungen aus dem EU-Haushalt entschädigt werden. Eine solche, zusätzliche Komplexität erzeugende Vereinbarung könnte auch für das geplante neue Instrument notwendig sein. Schließlich haben die Kommissionsvorschläge nur eine Aussicht auf Umsetzung, wenn die Mitgliedstaaten dafür gewonnen werden können.

#### 4. Fazit

Die Kommission möchte mit ihrem Vorschlag für einen neuen Eigenmittelbeschluss dem Ziel echter eigener Mittel wieder näher kommen. Damit ist vereinbar, dass zunächst weiterhin ein großer Teil der Einnahmen über die BNE-Beiträge beschafft werden soll. So kann eine Kombination alter und neuer Strukturen sowie von Einnahmen verschiedener Qualität einen Ausgangspunkt für eine schrittweise Anpassung der Haushaltsdynamik bieten. Als Manko der vorgeschlagenen „Diversifizierung der Einnahmequellen“ erscheint vielmehr, dass das Reformziel, das System einfacher und transparenter zu gestalten, verfehlt wird. Stattdessen sorgt die steigende Anzahl von Eigenmittelquellen weiterhin für eine hohe Komplexität. Daher wäre es zu begrüßen, wenn der Kommissionsvorschlag im Laufe der Verhandlungen so modifiziert wird, dass der Anteil europäischer Eigenmittel durch weniger und dafür ertragreichere Einnahmequellen gesteigert wird (bspw. einen höheren Anteil auf Basis der Körperschaftssteuer).

Darüber hinaus wird die Intransparenz auch insofern nicht abgebaut, dass die neuen Einnahmequellen keine eigene, für die Bürger „fühlbare“ EU-Steuer schaffen. Eine solche verspricht, im Sinne fiskalischer Äquivalenz die Verantwortung für die Finanzbeschaffung mit jener für die Politikgestaltung auf europäischer Ebene zusammenzuführen. Stattdessen verbleibt nach dem Kommissionsvorschlag die Erhebung bei den Mitgliedstaaten (vgl. Heinemann 2018: 5). Die Kommission selbst betont, keine eigene europäische Besteuerungskompetenz schaffen zu wollen (Europäische Kommission 2018b: 3). Sie sucht vielmehr einen Weg, die Einnahmen inhaltlich mit europäischer Politik zu verknüpfen, ohne neue Besteuerungskompetenzen von den Mitgliedstaaten zu fordern. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Mitgliedstaaten einer eigenständigen EU-Finanzierung traditionell skeptisch gegenüberstehen. Auch wenn eigene europäische Einnahmen mit Blick auf die Montanumlage sowie die Traditionellen Eigenmittel keine Neuheit darstellen, besteht aus intergouvernementaler Perspektive die Sorge vor einem nationalen Kontrollverlust.

Eine Abkehr von der Beitragsfinanzierung wird durch die in den letzten Jahren angewachsene Europaskepsis sicherlich nicht leichter – gegebenenfalls aber umso wichtiger. So drohte im Sommer 2018 die italienische Regierung aufgrund des Streits in der Migrationsfrage, die Zahlungen an den EU-Haushalt einzustellen (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. August 2018). Dies lässt die Sorge aufkommen, dass das gegenwärtige System möglicherweise unter der aktuellen Bedingung des bröckelnden europäischen Zusammenhalts nicht mehr wie gewohnt funktionieren wird. Der größte Vorteil der bisherigen beitragszentrierten Regelungen war es immer, eine stabile Finanzierung sicherzustellen. Diese bildet eine Voraussetzung dafür, dass die EU weiterhin bzw. wieder als Problemlöser wirken und darüber die in den Krisen verlorengegangene Zustimmung zurückgewinnen kann. Das Gebaren Italiens stellt dies jedoch für die Zukunft in Frage. Der Gedanke des Kommissionsvorschlages, eine stärkere Verbindung zwischen der Finanzierung europäischer Politik einerseits und deren Inhalten andererseits herzustellen, könnte hier einen Ausweg bieten. Schließlich sollen darüber nicht nur die Einnahmen beschafft, sondern auch die Ziele und der Wert europäischer Politik unterstützt und sichtbarer gemacht werden. Eine Reform des Eigenmittelsystems könnte also einen Beitrag dazu leisten, dass die EU auch in Zukunft ein Erfolgsprojekt bleibt.

## Anmerkungen

- 1 Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2017, Berechnung basierend auf Europäische Kommission 2018c: 57.
- 2 Ebd.
- 3 In Art. 311 II AEUV heißt es lediglich: „Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“
- 4 „Die Kommission prüft, unter welchen Bedingungen die in Artikel 200 vorgesehenen Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel [...] ersetzt werden können“ Art. 201 EWGV.
- 5 Aktuell: Beschluss Nr. 2014/335/EU, Euratom des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union, Reihe L Nummer 168 vom 07.06.2014, S. 105-111.
- 6 In Deutschland werden die Eigenmittelzahlungen hingegen als durchlaufende Posten bzw. Einnahmenminderung geführt.
- 7 Zum Hintergrund britischer Europapolitik siehe Sturm 2017: 219-244 (insbesondere 225).
- 8 Um die Umstellung zu erleichtern, hat die Kommission eine Übergangsphase bis 2025 vorgesehen. Diese beinhaltet Ermäßigungen bei den BNE-Zahlungen für Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden.
- 9 Die Kommission möchte zudem Zinszuschüsse gewähren. Diese sollen über einen Anteil an den sogenannten Seigniorage-Einnahmen, die durch Geldschöpfung der Zentralbanken entstehen, finanziert werden.

## Literatur

- Europäische Kommission (2018a): Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System Accompanying the Document Proposal of a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union, 2. Mai 2018 (SWD(2018) 172 final).
- Europäische Kommission (2018b): Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, 2. Mai 2018 (COM(2018) 325 final).
- Europäische Kommission (2018c): EU Budget 2017. Financial Report, Luxemburg.

- Europäische Kommission (2017): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan. Stand: 31. Dezember 2016, 1. Dezember 2017 (COM(2017) 721 final).
- Europäische Kommission (2008): Bericht der Kommission an die Haushaltsbehörde über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan. Stand: 31. Dezember 2007, 14. Juli 2008 (COM(2008) 451 final).
- Europäischer Rechnungshof (2018): The Commission's Proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework, Briefing Paper, Juli 2018, abrufbar unter: [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. August 2018: Die EU verschärft den Ton gegen Italien, S. 17.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Juli 2018: Neuer EU-Haushalt erst nach der Europawahl, S. 22.
- Heinemann, Friedrich (2018): Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU: „Europäischer Mehrwert“ und Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien: Diskussion um Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik, in: ifo Schnelldienst 17, Nummer 12, S. 3-6.
- High Level Group on Own Resources (2016): Future Financing of the EU: Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources, o.A., Dezember 2016.
- Mortensen, Jorgen/Jorge Núñez Ferrer/Federico Infelise (2014): How do Member States handle Contributions to the EU Budget in their National Budgets?, Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
- Niedobitek, Matthias (2018): Art. 311 AEUV (Finanzierung aus Eigenmitteln; Eigenmittelbeschluss), in: Rudolf Streinz (Hg.): EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 3. Aufl., München.
- Sturm, Roland (2017): Das politische System Großbritanniens, Wiesbaden.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-10288-3>.