

EU-Haushalt: Zusätzliche Ausgaben, neue Eigenmittel?

Berthold Busch, 10.08.2023

Im Haushalt der Europäischen Union (EU) wird das Geld knapp, so die Feststellung der Europäischen Kommission anlässlich der Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021 bis 2027. Zur Erinnerung: Im Dezember 2020 hatten sich die Mitgliedstaaten nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen auf die Höhe der Ausgaben für die nächsten sieben Jahre sowie eine grobe Aufteilung der Ausgabenstruktur geeinigt. Insgesamt waren Ausgaben in Höhe von rund 1,2 Billionen Euro geplant; hinzu kamen noch einmal knapp 807 Milliarden Euro für Ausgaben im Rahmen des Programms Next-Generation EU (NGEU) – beide Angaben in laufenden Preisen.

Seither ist die Welt eine andere geworden. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine fordert die EU und ihre Mitgliedstaaten auch finanziell heraus. Hinzu kommen weitere zusätzliche Herausforderungen: Die Kredite, die die EU zur Finanzierung von NGEU aufgenommen hat, sind teurer geworden, und die Migrationsströme haben wieder zugenommen. Die Kommission fordert daher eine Aufstockung des MFR um knapp 66 Milliarden Euro.

Größter Posten auf der Liste sind 18,9 Milliarden Euro, um die gestiegenen Zinskosten zu decken, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Als der aktuelle MFR beschlossen wurde, waren für den Zinsendienst 14,9 Milliarden Euro eingeplant worden. Da der Zinssatz für die Anleihen der EU von fast null im Jahr 2021 auf

inzwischen über 3 Prozent angestiegen ist, wird dieser Betrag nach Einschätzung der Kommission bereits Mitte 2023 aufgebraucht sein. Die Kommission selbst hatte offenbar nur mit einem allmählichen Anstieg der Zinsen auf 1,15 Prozent gerechnet (Mussler, 2023). Der Zinsanstieg dürfte mit dazu beigetragen haben, dass die Idee eines großen, möglicherweise kreditfinanzierten Souveränitätsfonds nicht weiterverfolgt wird. Die Bereitschaft zur Aufnahme von Schulden durch die EU dürfte einen Dämpfer erhalten haben.

Zweitgrößte Position sind Finanzhilfen für die Ukraine in Höhe von 17 Milliarden Euro. Insgesamt beabsichtigt die Kommission, das Land im Zeitraum 2024 bis 2027 mit 50 Milliarden Euro zu unterstützen. In diesem Betrag sind neben den Finanzhilfen auch Darlehen und Garantien enthalten. Die Darlehen sollen durch die Aufnahme von Anleihen finanziert werden, die aus der Spanne zwischen der Eigenmittelobergrenze des EU-Haushalts und den Ausgaben aus dem Haushalt garantiert werden.

Für die finanzielle Bewältigung der Migration und andere externe Herausforderungen veranschlagt die Europäische Kommission 15 Milliarden Euro – unter anderem für die Bekämpfung von Migrationsursachen, die Verbesserung des Grenzmanagements und die Finanzierung von Migrationspartnerschaften mit Drittländern. In dem Betrag sind 5,2 Milliarden Euro für syrische Flüchtlinge in der Türkei, Jordanien, Libanon und Syrien

sowie 3 Milliarden Euro als Flexibilitätspolster für das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit enthalten. Der Westbalkan soll zusätzlich mit 2 Milliarden Euro unterstützt werden.

Eine neue Plattform für strategische Technologien (STEP) „zur Förderung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der EU bei kritischen Technologien“ soll mit 10 Milliarden Euro ausgestattet werden. STEP soll überdies bestehende Programme wie InvestEU, den Innovationsfonds, Horizont Europa, den europäischen Verteidigungsfonds, die Aufbau- und Resilienzfazilität und Kohäsionspolitische Fonds nutzen. Mit diesen und anderen Maßnahmen können nach Schätzungen der Kommission neue Investitionen von bis zu 160 Milliarden Euro ermöglicht werden.

Rechnet man noch eine Erhöhung der Verwaltungsausgaben um 1,9 Milliarden Euro und eine zusätzliche Dotierung des Flexibilitätsinstruments um 3 Milliarden Euro hinzu, kommt man auf einen Gesamtbetrag von 65,8 Milliarden Euro.

Auch für die Einnahmenseite des EU-Haushalts hat die Europäische Kommission neue Vorschläge vorgelegt. Sie knüpft damit an ihre Vorschläge vom Dezember 2021 an. Die Kommission versucht schon seit vielen Jahren, das bestehende Eigenmittelsystem zu ändern. Bisher dominieren Abführungen der Mitgliedstaaten an die EU, die sich an deren Bruttonationaleinkommen (BNE) orientieren; 2021 waren es knapp drei Viertel. Zu möglichen Änderungen hat es viele Vorschläge gegeben, ohne dass sich die Kommission diese stets zu eigen gemacht hat.

Dazu zählen ein Anteil an den nationalen Mehrwertsteuereinnahmen, die Körperschaftsteuer (Corporate Income Tax), eine Steuer auf Energie, Verbrauchsteuern auf Tabak und Alkohol, ein Anspruch auf die Seignorage der Europäischen Zentralbank, eine Besteuerung von Verkehrs- und Kommunikationsdienstleistungen, die den Straßen- und Lufttransport, die Telekommunikation und möglicherweise den Rundfunk umfasst, die persönliche Einkommensteuer, eine Flugverkehrsteuer und immer wieder auch die Besteuerung finanzieller Transaktionen (Cattoir, 2004; Busch, 2007).

Aktuell haben Kommissionsdienststellen statistische Eigenmittel auf der Grundlage des „gender pay gap“, der Lebensmittelverschwendung und des Elektroschrotts geprüft (European Commission, 2023). Diese potenziellen Quellen hat die Kommission bei ihren Vorschlägen allerdings nicht berücksichtigt.

Anders ist dies bei den befristeten Eigenmitteln auf der Grundlage von Statistiken zu Unternehmensgewinnen. Von dieser neuen statistischen Einnahmequelle erhofft sich die Kommission durchschnittliche jährliche Einnahmen in Höhe von 16 Milliarden Euro. Diese Eigenmittelquelle soll später durch Anteile an den Gewinnen multinationaler Unternehmen ersetzt werden. Hiervon wären Unternehmen betroffen, deren jährliche Gesamteinnahmen mindestens 750 Millionen Euro betragen.

Außerdem schlägt die Kommission vor, den Abrufsatz von 25 Prozent der Einnahmen aus dem Emissionshandel auf 30 Prozent anzuheben. Das soll ab 2024 zusätzlich jährliche Einnahmen von rund 7 Milliarden Euro und ab 2028 19 Milliarden Euro einbringen. Drittens ist ihr Ziel, durch eine technische Anpassung der Kontrollen des CO₂-Grenzausgleichssystems ab 2028 Mehreinnahmen von rund 1,5 Milliarden Euro zu erzielen. Insgesamt ergäben sich damit aus der Sicht der Kommission zusätzliche jährliche Eigenmittel in einer Größenordnung von bis zu 36 Milliarden Euro bezogen auf den Zeitraum 2028 bis 2030.

Der Vorschlag für statistische Eigenmittel auf der Grundlage von Unternehmensgewinnen ist unter den Mitgliedstaaten bereits auf Kritik gestoßen. Der Grund hierfür dürfte sein, dass sich im Vergleich zu den BNE-Eigenmitteln andere Verteilungswirkungen ergeben. So beträgt der irische Anteil am gemeinsamen BNE der EU 2,2 Prozent, am Betriebsüberschuss finanzieller und nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften dagegen 7,3 Prozent. Irlands Zahlungen an den EU-Haushalt würden demnach deutlich ansteigen. Es verwundert daher nicht, dass der irische Finanzminister die neue Eigenmittelquelle ablehnt, unter anderem mit dem Argument, sie entspräche nicht einer fairen Lastenverteilung (Euractiv, 2023).

Entlastet würden dagegen vor allem Frankreich (-4,2 Prozentpunkte) und Italien (-1,6 Prozentpunkte). Bei den übrigen Mitgliedstaaten liegen die Unter-

schiede unter 1 Prozentpunkt. Der deutsche Anteil an den Unternehmensgewinnen liegt um 0,3 Prozentpunkte unter dem BNE-Anteil von 25,5 Prozent (alle Angaben für 2021).

Zur Finanzierung des MFR 2021 bis 2027 war im Eigenmittelbeschluss eine neue Eigenmittelquelle vereinbart worden (Busch/Kauder, 2022): Abgaben der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des nicht recycelten Kunststoffabfalls. Hier wurde außerdem eine pauschale Entlastung für Länder vereinbart, deren BNE unter dem Durchschnitt der EU lag, um regressive Wirkungen zu vermeiden. Gleichwohl gibt es auch hier Belastungsverschiebungen für die Mitgliedstaaten, da die nationalen Anteile an der Plastikabgabe von den BNE-Anteilen der Mitgliedstaaten abweichen.

Sowohl die statistischen Eigenmittel aufgrund der Unternehmensgewinne als auch die Plastikabgabe sind kritisch zu hinterfragen. Das Eigenmittelsystem der EU wird dadurch komplizierter und intransparenter, denn es müssen zusätzliche Rechenwerke geschaffen werden. Die Verkomplizierung wird bei der Plastikabgabe noch durch die pauschale Entlastung verstärkt. Bei den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln wurde hingegen 2020 (zum ersten Mal) eine Vereinfachung der Berechnung vereinbart. Das vorhergehende System arbeitete mit einer fiktiven harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage, die komplexe Berechnungen erforderte, um die Ausnahmeregelungen und Befreiungen der Mehrwertsteuerrichtlinie zu berücksichtigen. Nun wird die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage auf einfachere Weise berechnet, indem die nationalen Einnahmen durch einen gewogenen Durchschnittssatz auf der Grundlage eines Referenzjahres geteilt werden (European Commission, 2023). Während es früher zwei Abrufsätze gab, gibt es heute nur noch einen einheitlichen Abrufsatz in Höhe von 0,3 Prozent. Auch bei den Rabatten für einzelne Mitgliedstaaten hat es mit dem Eigenmittelbeschluss von 2020 Vereinfachungen gegeben.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten wird durch das BNE am besten abgebildet. Anders als beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) werden beim BNE nur die Einkommen gezählt, die den Einwohnern eines Mitgliedstaates zufließen, unabhängig davon, ob sie im Inland oder im Ausland entstehen. Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten zur Finanzierung des EU-Haushalts, die

sich nicht am BNE und damit an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientieren, sind damit ein Rückschritt mit Blick auf das Gerechtigkeitskriterium (Büttner, 2017, 5). Nach Hey (2021, 278) sind BNE-Eigenmittel hinsichtlich der Beitragsgerechtigkeit besonders geeignet, nicht nur weil sie einfach und transparent sind. Das BNE könne überdies als grobe Maßgröße dafür verstanden werden, wie sehr die Mitgliedstaaten wirtschaftlich von der EU profitieren.

Literatur

Busch, Berthold, 2007, Die Zukunft der EU-Finanzierung, Beiträge kontra Steuern, IW-Analysen, Nr. 30, Köln

Busch, Berthold / Kauder, Björn, 2022, Braucht die EU neue Eigenmittel?, IW-Report, Nr. 3, Köln

Büttner, Thiess, 2017, Die Zukunft der EU-Finanz: Neue Wege der Finanzierung der Verteilung?, in: ifo Schnelldienst, 70. Jg., Nr. 6, S. 3–6

Cattoir, Philippe, 2004, Tax-based EU own resources: An assessment, European Commission, Directorate-General Taxation & Customs Union, Taxation Papers, Working paper, Nr. 1, Luxemburg

Euractiv, 2023, EU-Haushalt: Mitgliedsstaaten ziehen Notbremse bei neuen Einnahmequellen, 17./18.7.2023, [EU-Haushalt: Mitgliedsstaaten ziehen Notbremse bei neuen Einnahmequellen – EURACTIV.de](#) [4.8.2023]

European Commission, 2023, Commission Staff Working Document, SWD (2023) 331 final

Hey, Johanna, 2021, Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Nr. 7, S. 277–286

Mussler, Werner, 2023, Die EU-Kommission hat ihre Zinsen falsch kalkuliert, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eu-kommission-hat-zinsen-falsch-kalkuliert-finanzierungsloch-fuer-aufbaufonds-19047493/flaggen-der-europaeischen-union-19047166.html> [4.8.2023]