

Busch, Berthold; Kauder, Björn

Research Report

## Braucht die EU neue Eigenmittel?

IW-Report, No. 3/2022

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Busch, Berthold; Kauder, Björn (2022) : Braucht die EU neue Eigenmittel?, IW-Report, No. 3/2022, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/249326>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# Braucht die EU neue Eigenmittel?

Berthold Busch / Björn Kauder

Köln, 19.01.2022

**IW-Report 3/2022**

Wirtschaftliche Untersuchungen,  
Berichte und Sachverhalte



#### **Herausgeber**

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

#### **Das IW in den sozialen Medien**

Twitter

@iw\_koeln

LinkedIn

@Institut der deutschen Wirtschaft

Facebook

@IWKoeln

Instagram

@IW\_Koeln

#### **Autoren**

##### **Berthold Busch**

Senior Economist

busch@iwkoeln.de

0221 – 4981-762

##### **Björn Kauder**

Senior Economist

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

**Alle Studien finden Sie unter  
[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)**

#### **Stand:**

Dezember 2021

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Anmerkungen zu einzelnen neuen Einnahmearten.....</b>	<b>8</b>
2.1 Kunststoffabgabe.....	8
2.2 CO <sub>2</sub> -Grenzausgleichsabgabe.....	9
2.3 Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem .....	10
2.4 Digitalsteuer .....	11
2.5 Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage.....	12
2.6 Finanztransaktionssteuer .....	13
<b>3 Abschließende Würdigung .....</b>	<b>14</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>17</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>21</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>22</b>

## JEL-Klassifikation

H20 – Steuern, Subventionen und Staatseinnahmen: Allgemeines

H23 – Externe Effekte; Umverteilungseffekte; Umweltsteuer und Subventionen

F23 – Multinationale Unternehmen; internationale Geschäftstätigkeiten

F38 – Internationale Finanzpolitik: Finanztransaktionssteuer; Kapitalverkehrskontrollen

## Zusammenfassung

Die Europäische Union wird sich für die Finanzierung des Next-Generation-EU-Programms im großen Umfang verschulden. Die Tilgung dieser Schulden soll bis in das Jahr 2058 andauern. Im Zusammenhang mit dem Eigenmittelbeschluss für die Jahre 2021 bis 2027 wurde vereinbart, neue Eigenmittelkategorien einzuführen, die für die Rückzahlung der am Kapitalmarkt aufgenommenen Mittel eingesetzt werden sollen. Dazu zählen Eigenmittel auf der Grundlage eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems und einer Digitalabgabe sowie Eigenmittel auf der Grundlage des EU-Emissionshandelssystems, wobei auch eine Ausweitung des Systems auf den Luft- und Seeverkehr in Rede steht. Darüber hinaus wurde in dem Fahrplan festgehalten, dass die Kommission nach einer Folgenabschätzung weitere Eigenmittel – möglichst bis Juni 2024 – vorschlagen wird: eine Finanztransaktionssteuer sowie einen „finanziellen Beitrag im Zusammenhang mit dem Unternehmenssektor oder eine neue gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage“. Bereits eingeführt wurde mit dem neuen Eigenmittelbeschluss eine Kunststoffabgabe als neue Finanzierungsquelle des EU-Haushalts. Theoretische Überlegungen zeigen, dass Einnahmen aus einigen der diskutierten neuen Eigenmittel durchaus der EU-Ebene zugestanden werden können. Die Schaffung neuer Eigenmittel führt allerdings zu Verteilungswirkungen, wie am Beispiel der Kunststoffabgabe gezeigt wird. Trotz der theoretischen Eignung einiger neuer Eigenmittel ist zu berücksichtigen, dass Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens – die derzeit zu mehr als 70 Prozent den EU-Haushalt finanzieren – nach überwiegender Meinung die am besten geeignete Einnahmequelle für den EU-Haushalt sind. Sie können als ein umfassender Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten angesehen werden.

# 1 Einleitung

Die Europäische Union (EU) finanziert ihre Ausgaben aus sogenannten Eigenmitteln (EM). Im Haushalt für das Jahr 2020 (Ist-Zahlen) betragen die Einnahmen insgesamt 174,3 Milliarden Euro. Davon entfielen 125,4 Milliarden Euro auf Einnahmen, die sich am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten bemessen, das waren 76,5 Prozent (Tabelle 1-1). 17,8 Milliarden Euro waren sogenannte MwSt-Eigenmittel. Beide Einnahmen zusammen werden auch als nationale Beiträge bezeichnet. Sie trugen 2020 mit 80,4 Prozent zu den Gesamteinnahmen bei. Weitere 11,4 Prozent waren Einnahmen aus dem Außenzolltarif der EU mit 19,9 Milliarden Euro und 8,2 Prozent oder 14,2 Milliarden Euro entfielen auf sonstige Einnahmen wie Steuern von EU-Bediensteten, Geldbußen wegen Wettbewerbsverstößen und Ähnliches. Sonstige Einnahmen zählen nicht zu den Eigenmitteln.

Die Einnahmen aus Zöllen (und aus Agrarabschöpfungen) werden als traditionelle oder genuine Eigenmittel angesehen, weil im Binnenmarkt das Land, in dem die Zollerhebung stattfindet, nicht das Land sein muss, in dem die eingeführten Waren aus Drittländern auch verbraucht werden. Man spricht auch vom Rotterdam-Effekt. Waren, die in diesem holländischen Hafen ankommen, werden dort mit Zöllen belastet, verbleiben meist aber nicht in den Niederlanden, sondern werden an Verbraucher in anderen Ländern versandt. Es besteht daher Einigkeit darüber, dass diese Eigenmittel genuin der EU zustehen. Man kann auch sagen, dass sich die traditionellen Eigenmittel aus einem originären Politikfeld der EU, der Zollunion, ergeben (Deutsche Bundesbank, 2020, 52). Die Zolleinnahmen wurden dem EU-Haushalt 1971 zugewiesen und schrittweise übertragen (Wenz-Temming, 2017, 255), als die Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel ersetzt wurden – zusammen mit den damals noch angewendeten Agrarabschöpfungen. Da die Zolleinnahmen aus der Zollunion, also einem vergemeinschafteten Politikbereich resultieren, besitzt die EU die Objekthoheit (Wenz-Temming, 2017, 254).

Die Mitgliedstaaten behalten als Erstattung für die Erhebungskosten einen Anteil ein, der im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) von 2014 bis 2020 20 Prozent der Zolleinnahmen ausmachte. Kritiker sehen darin einen Rabatt für Mitgliedstaaten mit großen Überseehäfen wie die Niederlande und Belgien. Zieht man wiederum die Ist-Zahlen für das Jahr 2020 heran, so zeigt sich, dass der Anteil der traditionellen Eigenmittel an den gesamten Eigenmitteln in den Niederlanden mit 44 Prozent und in Belgien mit 36,5 Prozent weit über dem EU-Durchschnitt von 15,5 Prozent liegt. Diese Anteile liegen auch weit über dem Anteil Belgiens und der Niederlande am BNE der EU. In der Vergangenheit variierte der Erstattungssatz zwischen 10 und 25 Prozent. Im MFR 2021 bis 2027 wurde wieder ein Satz von 25 Prozent vereinbart; die Kommission hatte eine Reduzierung auf 10 Prozent vorgeschlagen. Dass die Erhebungskosten der Zölle tatsächlich so hoch ausfallen, wird angezweifelt (Browne et al., 2016, 2).

Auch die MwSt-Eigenmittel wurden mit dem Eigenmittelbeschluss von 1970 eingeführt. Zu Einnahmen kam es jedoch erst ab 1979 (Europäische Kommission, 2008, 94). Die Mehrwertsteuer-Eigenmittel werden auf der Grundlage einer rechnerisch harmonisierten MwSt-Bemessungsgrundlage ermittelt. Dazu wird die erhobene Mehrwertsteuer eines Landes durch einen berechneten gewogenen mittleren Steuersatz dividiert. MwSt-Eigenmittel sind also kein Anteil an den nationalen Einnahmen aus dieser Steuer. In Deutschland begleicht der Bund diese Mittel aus dem allgemeinen Steueraufkommen (Broer, 2013, 42).

Der Grund für die rechnerische Herangehensweise liegt darin, dass die nationalen Mehrwertsteuersysteme noch immer sehr unterschiedlich hinsichtlich der Sätze und der steuerlichen Behandlung einzelner Produkte

sind (Becker, 2014, 36; Keep, 2020, 10). Da der Mehrwertsteuer eine regressive Wirkung zugeschrieben wird, wird die Bemessungsgrundlage für die Abführung an den EU-Haushalt begrenzt. Im aktuellen MFR beträgt diese Kappungsgrenze 50 Prozent des BNE. Dadurch wird im Haushalt für das Jahr 2021 für Kroatien, Zypern, Luxemburg (!), Malta und Portugal die MwSt-Bemessungsgrundlage reduziert, da für diese Länder die ungekappte Bemessungsgrundlage die 50-Prozent-Grenze am BNE übersteigt. Diese Kappungsgrenze wurde mit der Finanzreform 1988 eingeführt und betrug damals 55 Prozent (Wenz-Temming, 2017, 319). 1995 wurde die Kappung zunächst für Griechenland, Irland, Portugal und Spanien auf 50 Prozent des BNE reduziert, von 1995 bis 1999 schrittweise auch für die anderen Länder (Benedetto, 2019, 20).

Ursprünglich betrug der Abrufsatz, der auf die MwSt-Bemessungsgrundlage angewandt wird, 1,0 Prozent, 1985 erfolgte eine Anhebung auf 1,4 Prozent, von 1995 bis 1999 wurde er wieder schrittweise auf 1,0 Prozent reduziert. Es folgten weitere Reduzierungen, aktuell liegt der Satz bei 0,3 Prozent der gekappten Bemessungsgrundlage (Ursachen hierfür, s. u.). Von 2014 bis 2020 gab es einen Rabatt für Deutschland, die Niederlande und Schweden, ihr Abrufsatz betrug nur 0,15 Prozent. Im aktuellen MFR gibt es diesen Rabatt nicht mehr.

1988 wurden als vierte Einnahmequelle die BNE-Eigenmittel eingeführt, weil die übrigen Eigenmittel zur Ausgabendeckung nicht mehr ausreichten. Der Anteil der traditionellen Eigenmittel (v. a. Zölle) betrug damals nur noch knapp 30 Prozent (Tabelle 1-1). 1979, als zum ersten Mal MwSt-Eigenmittel erhoben wurden, hatte der Anteil noch bei mehr als 50 Prozent gelegen (Europäische Kommission, 2008, 94).

**Tabelle 1-1: Struktur der Eigenmittel**

Angaben in Prozent aller Eigenmittel

	1988	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Tradit. EM	29,1	21,3	17,4	13,9	13,2	14,5	12,4
MwSt-EM	61,1	57,7	40,0	15,9	10,5	13,2	11,1
BNE-EM	9,8	21,0	42,6	70,2	76,4	72,3	76,5
Nachrichtlich: Eigenmittel insgesamt							
Mrd. Euro	40,9	67,8	88,0	100,8	119,1	137,3	160,1

Ohne sonstige Einnahmen wie Überschüsse aus dem Vorjahr, Geldbußen, Steuern auf EU-Bedienstete, 2020 insgesamt 14,2 Milliarden Euro.

Quellen: Europäische Kommission; Institut der deutschen Wirtschaft

Die BNE-Eigenmittel übernahmen die Rolle einer Restfinanzierung. Ausgaben, die durch die anderen Eigenmittelarten nicht mehr gedeckt werden, werden finanziert, indem auf die nationalen BNEs ein sogenannter einheitlicher Satz angewendet wird. Im Haushaltsplan für das Jahr 2021 beträgt dieser einheitliche Satz 0,842. Bei der Berechnung wird auf 15 Nachkommastellen gerundet. 1988, im Jahr der Einführung der BNE-Eigenmittel (damals BSP-Eigenmittel), kamen sie auf einen Anteil von knapp 10 Prozent aller Eigenmittel; 2020 waren es mehr als drei Viertel. Diese Anteilsverschiebung hat – vom Ausgabenwachstum abgesehen – damit zu tun, dass die rückläufige Entwicklung der MwSt-Eigenmittel politisch gewollt war, um zu einer gerechteren Verteilung der Finanzierung des EU-Haushalts zu kommen, wegen möglicher regressiver Wirkungen der Mehrwertsteuer (Becker, 2014, 38). Maßnahmen waren die oben beschriebene Reduzierung der



Kappungsgrenze und des Abrufsatzes bei der Mehrwertsteuer. 1998 stellte die Kommission fest, dass „die Verteilung der Bruttobeiträge der Mitgliedstaaten ... gerechter und ausgewogener geworden“ ist „in erster Linie dank der schrittweisen Ablösung der Mehrwertsteuereigenmittel durch die BSP-Einnahmen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1998, 6). Verschiedene Vorschläge, die MwSt-Eigenmittel vollständig durch BNE-Eigenmittel zu ersetzen, auch wegen der Kompliziertheit ihrer Berechnungen, wurden nicht umgesetzt.

Über die Höhe der Eigenmittel und die Aufteilung auf die MwSt-Eigenmittel und die BNE-Eigenmittel wird alle sieben Jahre von den Mitgliedstaaten im sogenannten Eigenmittelbeschluss im Zusammenhang mit dem MFR neu entschieden. Im Eigenmittelbeschluss wird auch die EM-Obergrenze, ausgedrückt als Prozentsatz vom BNE, festgelegt. Im MFR werden ferner die Struktur und die Obergrenze für die Ausgaben vereinbart. Die EM-Obergrenze beträgt im aktuellen Eigenmittelbeschluss 1,46 Prozent des BNE für die jährlichen Mittel für Verpflichtungen im Unionshaushalt (1,4 Prozent für jährliche Zahlungen) – so Artikel 3 (Rat der Europäischen Union, 2020). Ausschließlich zur Deckung der Verbindlichkeiten aus dem NGEU-Programm werden diese beiden Obergrenzen vorübergehend um jeweils 0,6 Prozentpunkte angehoben, maximal bis Ende 2058 (Art. 6).

Die Verhandlungen über den MFR sind regelmäßig äußerst schwierig und dauern mitunter recht lange. Für den MFR 2021 bis 2027 legte die Kommission ihre Vorschläge im Mai 2018 vor, die endgültige Einigung im Europäischen Rat gelang erst Ende 2020; allerdings sind hierfür diesmal auch Sondereffekte verantwortlich. Nach den Verhandlungen über den MFR 2007 bis 2013 wurde der österreichische Bundeskanzler Schüssel mit den Worten zitiert, man müsse das Einnahmesystem ändern, sonst würden sich die Staats- und Regierungschefs beim nächsten Mal an die Gurgel gehen.

Schon seit vielen Jahren möchte die Kommission zusätzliche Einnahmen generieren, um von den Beiträgen der Mitgliedstaaten unabhängiger zu werden. Auch das Europäische Parlament (EP) hat seit den 1990er Jahren wiederholt in verschiedenen Resolutionen eine tiefgreifende Reform des Eigenmittelsystems mit einer Reihe von neuen Einnahmen gefordert (D’Alfonso, 2021, 3). Ein wichtiges Motiv dabei ist, den Zusammenhang zwischen den nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt zu lockern, weil dieser Nexus als Ursache für das Juste-Retour-Denken der Mitgliedstaaten angesehen wird, das sich in der Diskussion um die Nettozahler- oder Nettoempfängerposition manifestiert.

Im Zusammenhang mit dem MFR für die Jahre 2021 bis 2027 hatte die Kommission drei neue Eigenmittel vorgeschlagen: (Europäische Kommission, 2018a):

- Eigenmittel aus einem Abrufsatz auf die **gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer**. Eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage soll demnach für Unternehmen mit mehr als 750 Millionen Euro jährlich verpflichtend werden. Bei einem Steuersatz von 3 Prozent betrage das jährliche Aufkommen 12 Milliarden Euro. Multinationale Unternehmen profitierten besonders vom Binnenmarkt, so die Argumentation der Europäischen Kommission. Überdies zielt eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer auch auf die Bekämpfung der Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage (D’Alfonso, 2021, 5).
- Einnahmen aus dem **Emissionshandelssystem** im Rahmen der Klimapolitik: 20 Prozent der Einnahmen aus den zu versteigernden Zertifikaten sollen 3 Milliarden Euro für den EU-Haushalt generieren.

- Einnahmen auf der Grundlage von **Verpackungsabfällen** aus **Kunststoffen**, die **nicht recycelt** werden, sollen 7 Milliarden Euro für den EU-Haushalt einbringen. Jedes Kilo nicht wiederverwerteter Kunststoff soll dazu mit einem Abrufsatz von 0,8 Euro belastet werden. Damit soll auch das Ziel der Förderung der Kreislaufwirtschaft in der EU unterstützt werden (D'Alfonso, 2021, 6).

Während frühere Bestrebungen der Kommission für neue Eigenmittel nicht verwirklicht werden konnten, ist mit dem Eigenmittelbeschluss für den MFR 2021 bis 2027 die Kunststoffabgabe, die mit Wirkung vom 1. Januar 2021 eingeführt wurde, als neue Finanzierungsquelle des EU-Haushalts realisiert worden. Die Einnahmen werden auf der Grundlage des Gewichts der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff berechnet.

Außerdem wurde in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission vom 16. Dezember 2020 ein Fahrplan für weitere neue Eigenmittel festgehalten. Die neuen Eigenmittel sollen allerdings für die Rückzahlung der Schuldenaufnahme für das NGEU-Programm verwendet werden, damit die BNE-Eigenmittel nicht zu stark steigen. Ob es dabei bleibt, ist zweifelhaft in Anbetracht vielfältiger Bestrebungen, den Haushalt über neue Eigenmittel zu finanzieren. Dahinter steht auch die Absicht, die als falsch angesehene Diskussion um nationale Salden gegenüber dem EU-Haushalt zu unterbinden.

Der Fahrplan sieht Folgendes vor:

- Die Kommission wird bis Juni 2021 Vorschläge für neue Eigenmittel auf der Grundlage eines **CO<sub>2</sub>-Grenzgleichsystems** und einer **Digitalabgabe** vorlegen, damit diese bis spätestens zum 1. Januar 2023 eingeführt werden können. Ferner soll die Kommission bis Juni 2021 einen Vorschlag über Eigenmittel auf der Grundlage des **EU-Emissionshandelssystems** präsentieren, wobei auch eine Ausweitung des Systems auf den Luft- und Seeverkehr zur Diskussion steht. Dieser Zeitplan konnte nicht eingehalten werden. Möglicherweise kommen diese Vorschläge im Dezember (Dias et al., 2021, 4).
- Darüber hinaus wurde in diesem Fahrplan festgehalten, dass die Kommission nach einer Folgenabschätzung weitere Eigenmittel – möglichst bis Juni 2024 – vorschlagen wird: Eine **Finanztransaktionssteuer** sowie einen „finanziellen Beitrag im Zusammenhang mit dem Unternehmenssektor oder eine neue **gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage**“.

## 2 Anmerkungen zu einzelnen neuen Einnahmearten

### 2.1 Kunststoffabgabe

Mit dem Eigenmittelbeschluss für den MFR 2021 bis 2027 wurde die Kunststoffabgabe als neue Finanzierungsquelle des EU-Haushalts eingeführt. Mit Wirkung vom 1. Januar 2021 wird jedes Kilogramm nicht wiederverwerteter Kunststoff aus Verpackungsabfällen mit einem Abrufsatz von 0,8 Euro belastet. Länder, deren BNE im Jahr 2017 unter dem EU-Durchschnitt lag, erhalten eine pauschale Ermäßigung, die auf Basis der Einwohnerzahlen kalkuliert wird. Damit soll eine regressive Wirkung der Kunststoffabgabe vermieden werden (Rat der Europäischen Union, 2020, Art. 2, Abs. 2; D'Alfonso, 2021, 13). Die Kunststoffabgabe soll Anreize für Mitgliedstaaten geben, derartige Verpackungsabfälle zu reduzieren, und sie soll das Ziel der Förderung der Kreislaufwirtschaft in der EU unterstützen (D'Alfonso, 2021, 6). Die Abgabe ist im Haushaltsplan 2021 mit 5,8 Milliarden Euro eingestellt. Für 2022 rechnet die Kommission mit einem Aufkommen von 6 Milliarden

Euro. Ohne diese Einnahmen müssten die Einnahmen aus BNE-Eigenmitteln um diesen Betrag höher ausfallen. Allerdings gibt es Verteilungswirkungen, da sich die Länderanteile an den beiden Einnahmekategorien unterscheiden (vgl. Tabelle 3-1).

Die Kunststoffabgabe wird häufig auch als Plastiksteuer bezeichnet – sie ist jedoch keine Steuer (Deutscher Bundestag, 2020a, 2; 2020b, 10). Die Mitgliedstaaten können frei entscheiden, wie sie die notwendigen Mittel vereinnahmen. In Deutschland wird die Abgabe – wie die Eigenmittel auf Basis des BNE – aus dem Bundeshaushalt an die EU abgeführt. Gleichwohl können die Mitgliedstaaten die Abgabe zum Anlass für eine nationale Kunststoffsteuer nehmen, wie sie gegenwärtig in Italien, Spanien und Belgien erwogen wird (Albert/Meyer, 2021). Um eine Lenkungswirkung zu erzielen, ist die Einführung einer nationalen Steuer jedoch nicht unbedingt notwendig. Andere Regulierungen, wie die in Deutschland anstehende Ausweitung der Pfandpflicht auf Getränkebehältnisse oder die Einführung von Mindestzyklatanteilen, vermögen ebenfalls das Volumen an Kunststoffabfällen zu reduzieren. Es ist indes fraglich, ob die Kunststoffabgabe für solche Regulierungen ursächlich war. Zu beachten ist, dass durch eine Reduktion der Kunststoffabfälle die Bemessungsgrundlage sänke (ERH, 2018, Ziff. 42). Während der Europäische Rechnungshof (ERH) die Stabilität der BNE-Eigenmittel und der traditionellen Eigenmittel als hoch bezeichnet, werden die Einnahmen aus der Kunststoffabgabe in dieser Hinsicht nur als „mittel“ bewertet (ERH, 2018, 9).

Die Kunststoffabgabe setzt darauf, dass die Mitgliedstaaten ihre ordnungsrechtlichen Maßnahmen oder nationalen Steuern verschärfen. Grundsätzlich ist eine Bepreisung von Kunststoffabfällen zu begrüßen. Diese sollte aufgrund der länderübergreifenden externen Effekte auf EU-Ebene verortet werden, vorzugsweise jedoch in Form einer EU-Kunststoffsteuer oder sogar eines Zertifikatehandels – analog zum CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel. Die daraus entstehenden Einnahmen könnten dann dem EU-Haushalt zufließen sowie zur Abfederung sozialer Härten genutzt werden.

## 2.2 CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe

Zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen wurde 2005 das Europäische Emissionshandelssystem (EU ETS) eingeführt. Hieraus ergibt sich jedoch ein Wettbewerbsnachteil für Unternehmen innerhalb der EU. Unternehmen aus Nicht-EU-Ländern mit weniger starker CO<sub>2</sub>-Bepreisung könnten ihre Waren günstiger produzieren, diese in die EU exportieren und sich hier hohe Marktanteile zulasten europäischer Firmen sichern. Auch könnten Unternehmen aus der EU Betriebsstätten im Ausland auf- oder ausbauen, um die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu umgehen. Diese Verlagerung von Produktion und CO<sub>2</sub>-Emissionen konterkariert die Effekte der Regulierung in der EU, weil global kein CO<sub>2</sub> eingespart wird, sondern bei niedrigeren Emissionsstandards sogar das Gegenteil eintritt (Carbon Leakage). Zur Abwendung von Carbon Leakage und von Wettbewerbsnachteilen für die heimische Industrie wird die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe (Carbon Border Adjustment Mechanism) erwogen. Eine solche Abgabe sieht vor, dass in die EU eingeführte Produkte einer vergleichbaren CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegen wie Produkte, die in der EU produziert wurden. Somit soll eine Chancengleichheit für Unternehmen verschiedener Herkunft sichergestellt werden. Der Kommissionsvizepräsident Frans Timmermans begründete eine Grenzausgleichsabgabe mit den Worten: „Für unsere Industrie ist das eine Frage des Überlebens. Wenn andere sich nicht in die gleiche Richtung bewegen, müssen wir die EU gegen eine Verzerrung des Wettbewerbs schützen und gegen das Risiko des ‚Carbon Leakage‘“ (Herwartz et al., 2021).

In der ökonomischen Theorie ist dieser Ansatz zunächst überzeugend. Es ergeben sich jedoch erhebliche praktische Hürden. So gilt es als schwierig, die mit der Produktion eines importierten Guts verbundenen CO<sub>2</sub>-

Emissionen und die im Ursprungsland vorherrschenden Klimaauflagen zu messen. Daher dürfte es ohnehin nur um wenige emissions- und handelsintensive Grundstoffe wie Stahl oder Zement gehen, wodurch freilich die Carbon-Leakage-Problematik von den Grundstoffen auf die nachgelagerten Industrien verlagert würde und Wettbewerbsnachteile in anderen Branchen nicht verhindert würden. Importeure würden dabei vermutlich nicht in den Emissionshandel integriert, sondern müssten eine anderweitige Abgabe in Anlehnung an den aktuellen Zertifikatepreis leisten. Kritisch zu diskutieren ist zudem die handelspolitische Dimension. Andere Länder könnten die CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe als Strafzoll auffassen und entsprechend eine Klage bei der Welthandelsorganisation WTO einreichen sowie Vergeltungsmaßnahmen vornehmen. Auch wenn Ausnahmen für Umweltgüter existieren, werden wohl erst Gerichtsverfahren zeigen, ob eine CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe mit den Regeln der WTO kompatibel sein kann (Bardt, 2021; Kolev et al., 2021).

Ob eine CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe ein geeignetes Instrument für originäre EU-Einnahmen darstellen kann, hängt davon ab, ob die genannten Schwierigkeiten überbrückt werden können. Ähnlich wie bei den Einnahmen aus Zöllen wäre es sinnvoll, wenn das Aufkommen aus einer Grenzausgleichsabgabe auf EU-Ebene verortet würde. Schätzungen gehen davon aus, dass allein über Stahlimporte ein Aufkommen von bis zu 2 Milliarden Euro realisiert werden könnte (Kolev et al., 2021). Beim Grenzausgleich handelt es sich um ein Lenkungsinstrument, das darauf abzielt, die Vermeidungskosten adäquat abzubilden. Es bietet sich daher an, die Einnahmen zweckgebunden zu verausgaben, etwa um die Erhebung des Grenzausgleichs zu finanzieren, das Instrument weiterzuentwickeln oder weitere Klimainvestitionen zu tätigen. Zu beachten ist indes, dass neben einem Import- auch ein Exportausgleich anzudenken wäre, um EU-Exporteure auf dem Weltmarkt nicht zu benachteiligen. Die Kompatibilität mit den WTO-Regeln ist aber auch hier zweifelhaft.

### 2.3 Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem

Das europäische Emissionshandelssystem sieht vor, dass Unternehmen Zertifikate für die Emission von CO<sub>2</sub> erwerben müssen. Gegenwärtig umfasst der Emissionshandel den Großteil der Industrie, den Energiesektor und den innereuropäischen Flugverkehr. Dies entspricht rund 40 Prozent der EU-weiten Emissionen (Kube/Wendland, 2021). Im Rahmen des im Juli 2021 angekündigten „Fit for 55“-Pakets ist eine Ausweitung des bestehenden Systems sowie die Schaffung eines zusätzlichen Emissionshandels für die Sektoren Verkehr und Gebäude ab 2026 geplant.

Ein Teil der CO<sub>2</sub>-Zertifikate wird gegenwärtig kostenlos zugeteilt, ein weiterer Teil wird versteigert. Im Handelszeitraum 2013 bis 2020 wurden 57 Prozent der Zertifikate versteigert (Europäische Kommission, 2021). Nach den neuen Plänen der Kommission soll der Anteil der versteigerten Zertifikatenumenge bis 2035, in Kombination mit der schrittweisen Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus, auf 100 Prozent erhöht werden.

Der Preis für CO<sub>2</sub>-Zertifikate lag lange Zeit unter 10 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>, hat sich im Laufe der letzten dreieinhalb Jahre jedoch sukzessive erhöht. Am aktuellen Rand (Oktober 2021) liegt er mit rund 60 Euro auf einem Rekordniveau. Die Einnahmen aus der Versteigerung stehen gegenwärtig den Mitgliedstaaten zu. Im Jahr 2020 nahm Deutschland 2,7 Milliarden Euro ein; im Jahr 2021 waren es bis Jahresmitte bereits 2,4 Milliarden Euro, sodass ein neuer Rekordwert zu erwarten ist (FAZ, 2021). Die Einnahmen fließen in den Energie- und Klimafonds der Bundesregierung. In der Summe aller EU-Mitgliedstaaten lagen die Einnahmen im Jahr 2019 bei etwa 14 Milliarden Euro (European Commission, 2021a). Aufgrund der zunehmenden Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate um derzeit jährlich 2,2 Prozent (bzw. 4,2 Prozent gemäß den neuen Plänen des „Fit for 55“-

Pakets) ist mit steigenden Preisen zu rechnen; der Einnahmeeffekt hieraus ist jedoch unklar. Weitere Einnahmen würden aus dem zusätzlichen Emissionshandel für die Sektoren Verkehr und Gebäude resultieren. Im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets ist geplant, dass ein Viertel der Einnahmen (rund 72,2 Milliarden Euro zwischen 2025 und 2032) in einen Klimaaktions-Sozialfonds auf europäischer Ebene fließt, der die sozialen Folgen eines Emissionshandels für Verkehr und Gebäude in ärmeren Mitgliedstaaten abfedern soll (Hummel/Kolb, 2021).

Wenn sich Umweltbelastungen international auswirken, haben Umweltabgaben einen internationalen Bezug. Somit liegt es nahe, die Vergabe der Zertifikate auch supranational zu organisieren. Solange eine weltweite Lösung nicht erreichbar scheint, ist es daher folgerichtig, im Rahmen einer europäischen Lösung der Europäischen Kommission die Verantwortung zu übergeben, wie es seit Phase III des Emissionsrechtehandels (2013 bis 2020) der Fall ist. Die Kommission strebt an, auch die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem zumindest teilweise der EU zuzurechnen (Deutsche Bundesbank, 2020, 54). Die Einnahmen schafften für die Mitgliedstaaten indes keinen zusätzlichen Anreiz zur Reduktion von Treibhausgasemissionen (ERH, 2018, Tz. 36). Aufgrund der jährlichen Senkung der Obergrenze für Emissionen sind diese Einnahmen nicht stabil (ERH, 2018, Tz. 13, 9). Sie schwanken ferner mit der Nachfrage nach Zertifikaten im Konjunkturzyklus. Dennoch gehören Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandelssystem zu den Kandidaten, wenn die EU plant, ihren Haushalt um zusätzliche Eigenmittel zu erweitern. So wurde im Green Deal vorgeschlagen, dass 20 Prozent der Auktionserlöse des Emissionshandels in den EU-Haushalt fließen sollten (Europäische Kommission, 2019, 19). Auch hier wäre eine Zweckbindung anzudenken (s. o.).

## 2.4 Digitalsteuer

Die steuerliche Belastung von Digitalunternehmen liegt unterhalb derer von Unternehmen in traditionellen Branchen (Europäische Kommission, 2018b; Fuest et al., 2018). Entsprechend wirbt die Europäische Kommission seit Jahren für eine Digitalsteuer auf EU-Ebene. Sie begründet dies mit der Sicherung des Steueraufkommens, der Verhinderung und dem Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen aufseiten von EU-Unternehmen, einem Übereinstimmungserfordernis vom Ort der Wertschöpfung und dem Ort der Besteuerung sowie der Verhinderung der Fragmentierung des EU-Binnenmarktes. Hierzu plant die EU langfristig, den Betriebsstättenbegriff zu erweitern über die Definition einer „signifikanten digitalen Präsenz“. Übergangsweise ist eine Digitalsteuer in Höhe von 3 Prozent auf Umsätze in den Bereichen Online-Werbung, Nutzerdaten-Verkauf und Online-Marktplätze vorgesehen, die von Unternehmen mit mindestens 750 Millionen Euro weltweitem Gesamtumsatz und 50 Millionen Euro Digitalumsatz in der EU erhoben werden soll.

Schätzungen über die fiskalischen Erträge einer Digitalsteuer liegen im Bereich von etwa 4 bis 5 Milliarden Euro (European Commission, 2018; Fuest et al., 2018), welche gemäß Nutzerzahlen auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden sollen. Neben diesen eher geringen fiskalischen Erträgen weist eine Digitalsteuer weitere Schwierigkeiten auf. So ist die Digitalsteuer ertragsunabhängig und daher regressiv und prozyklisch; gegebenenfalls kommt es zu einer Substanzbesteuerung. Sie ist auch von Unternehmen zu zahlen, die ihre Gewinne in einem Hochsteuerland versteuern. Zu beachten ist weiter, dass die geringere Besteuerung von Digitalunternehmen zum Teil Ergebnis steuerlicher Forschungs- und Entwicklungsförderung ist und zudem aus Abschreibungsfristen resultiert. Ferner ist das Übereinstimmungserfordernis vom Ort der Besteuerung und dem Ort der Wertschöpfung fraglich, da die Wertschöpfungsbeiträge schwierig zu ermitteln sind. Schlussendlich drohen bei einer Digitalsteuer handelspolitische Konflikte. Da die Digitalsteuer zur Hälfte von US-amerika-

nischen Unternehmen getragen würde, wirkt sie wie ein Zoll gegen die Vereinigten Staaten. Die aus einem Handelskrieg resultierenden Verluste könnten das Digitalsteueraufkommen weit übersteigen.

Selbst wenn man die Vorschläge zur Einführung einer Digitalsteuer dahingehend modifiziert, dass man ihre Einnahmen zur direkten Finanzierung der EU verwendete, sollte von der Erhebung einer Digitalsteuer abgesehen werden. Sie ist fiskalisch unergiebig, steuersystematisch fragwürdig und zudem handelspolitisch gefährlich.

Da sich jüngst 136 Staaten grundsätzlich auf eine globale Mindestbesteuerung verständigt haben, dürfte das Thema Digitalsteuer ohnehin in den Hintergrund treten. Unternehmen, die einen Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro aufweisen, sollen künftig mit 15 Prozent besteuert werden. Zudem soll das Steueraufkommen nicht mehr nur nach dem Sitz eines Unternehmens verteilt werden, sondern auch nach dem Ort der Erträge (vgl. EP, 2021; Schreiber/Spengel, 2021). Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission – offensichtlich auf amerikanischen Druck – entschieden, ihre für Juli angekündigten Vorschläge zu verschieben (Euractiv, 2021). Dies könnte das Ende für eine europäische Digitalsteuer bedeuten.

## 2.5 Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage

Die Bemessungsgrundlagen zur Besteuerung multinationaler Unternehmen werden gegenwärtig durch Verrechnungspreise getrieben, mit denen Unternehmen interne Leistungen abrechnen. Die Verrechnungspreise richten sich nach dem Arms Length Principle, wonach nur marktübliche Preise als Verrechnungspreise herangezogen werden dürfen. Kritiker dieses Besteuerungsregimes machen geltend, dass Verrechnungspreise missbräuchlich zur Verlagerung von Gewinnen in Niedrigsteuerländer genutzt werden. Daher wird angeregt, die Besteuerung multinationaler Unternehmen in der EU auf ein System umzustellen, das in der Literatur unter dem Namen Formula Apportionment oder Unitary Taxation bekannt ist. In der EU wird dieser Ansatz als Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) bezeichnet. Hierbei werden die insgesamt angefallenen Gewinne eines Unternehmens nach Maßgabe verschiedener Indikatoren auf die einzelnen Unternehmensstandorte verteilt. Als Indikatoren werden der Umsatz, die Mitarbeiterzahl und das investierte Kapital vorgeschlagen.

Erste Bemühungen um eine GKKB gab es schon in den 1960er und 1970er sowie Anfang der 1990er Jahre im Ruding-Report (Ruding, 1992). Die Kommission legte erstmals im Jahr 2011 einen Vorschlag vor (European Commission, 2011a), doch bis heute konnte der Rat keine Einigung erzielen. In Anbetracht der unterschiedlichen Körperschaftsteuersysteme in den Mitgliedstaaten ist die Harmonisierung schwierig. In vielen Mitgliedstaaten gibt es zudem eine Verbindung zur Einkommensteuer, sodass der isolierte Blick auf die Körperschaftsteuerregeln zu kurz greift. Nicht zuletzt dürfte die Umsetzung bis dato an den unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten zum Steuerwettbewerb und den enormen Verteilungseffekten (Hentze, 2019) gescheitert sein.

Trotz dieser Probleme steht gegenwärtig der Vorschlag im Raum, dass die EU aus einem Abrufsatz auf die GKKB Eigenmittel erhält. Die GKKB soll demnach für Unternehmen mit mehr als 750 Millionen Euro jährlichem Umsatz verpflichtend werden und ein jährliches Aufkommen von 12 Milliarden Euro generieren (Europäische Kommission, 2018a, 11). Die Befürworter einer solchen Eigenmittelquelle verweisen darauf, dass eine Verbindung zum Binnenmarkt bestehe und gerade große Unternehmen vom Wegfall der Grenzen profitierten. Hier werden Aspekte des Äquivalenzsystems bemüht. Bei multinational tätigen Unternehmen

unterliege das Aufkommen einer regionalen Willkürlichkeit, was die nationale Zuordnung erschwere (Busch, 2007, 50 f.). Mit der GKKB kann Steuerverlagerungen zwischen den Mitgliedstaaten entgegengewirkt werden.

Die Umsetzung einer GKKB wäre durchaus begrüßenswert. Es ist jedoch schwer zu begründen, warum das Steueraufkommen (anteilig) der EU und nicht den Mitgliedstaaten zukommen sollte. Durch die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage würde gleichwohl der Steuerwettbewerb transparenter und intensiver, da die effektive Steuerlast nur noch über den Steuersatz und nicht mehr über eine Aushöhlung der Bemessungsgrundlagen gesenkt werden könnte. Unklar bleibt der Bezug der GKKB zu dem jüngst von der G20/OECD-Initiative verabredeten Mindeststeuersatz von 15 Prozent und der Neuverteilung des Steueraufkommens – ein offener Streitpunkt ist hier ausgerechnet die Definition der Bemessungsgrundlage.

## 2.6 Finanztransaktionssteuer

Die mögliche Einführung einer Finanztransaktionssteuer ist ein Dauerbrenner in der steuerpolitischen Reformdebatte. Schon John Maynard Keynes brachte nach der Großen Depression in den 1930er Jahren eine Finanztransaktionssteuer ins Spiel („... might prove the most serviceable reform available, with a view to mitigating the predominance of speculation over enterprise in the United States“; Keynes, 1936, 143), wenn gleich er auch die Auswirkungen auf Handelsvolumen und Liquidität im Blick hatte. Mit einer Finanztransaktionssteuer würden Transaktionen von Aktien und Anleihen sowie andere Wertpapier- und Finanzgeschäfte besteuert. Zumeist wird die Finanztransaktionssteuer mit James Tobin verbunden, der in den 1970er Jahren internationale Devisengeschäfte belasten und damit erschweren wollte. Tobin wollte folglich Sand ins Getriebe der internationalen Finanzmärkte streuen.

Die Finanztransaktionssteuer ist hoch umstritten, da sie, wenn sie wirkt, die Effizienz der Kapitalmärkte beeinträchtigt und Preissignale verfälscht. Teils beruht sie auf der fragwürdigen Annahme, der kurzfristige Kapitalverkehr wirke destabilisierend. Fällt sie auch bei Rohstoff-Derivate-Geschäften oder Währungsabsicherungen von Exportgeschäften an, trifft sie ebenfalls die Realwirtschaft. Entsprechend hakt es bei der Umsetzung, obwohl es an politischen Vorstößen nicht mangelt. Im Jahr 2011 präsentierte die Europäische Kommission einen Gesetzentwurf für eine Finanztransaktionssteuer, verbunden mit der Hoffnung, hiermit ein Aufkommen von 57 Milliarden Euro realisieren zu können (European Commission, 2011b). Im darauffolgenden Jahr preschte eine Gruppe aus elf Mitgliedstaaten vor, welche im Rahmen einer „verstärkten Zusammenarbeit“ in der EU eine Finanztransaktionssteuer einführen wollte. Uneinig blieb sich die Gruppe bezüglich der zu besteuernenden Transaktionen. Der aktuelle Stand ist eine Einigung auf einen deutsch-französischen Vorschlag, demzufolge die Steuer nur auf Käufe und Verkäufe von Aktien erhoben werden soll. Aufgrund dieser kleinen Bemessungsgrundlage ist nur noch mit einem Aufkommen im einstelligen Milliardenbereich zu rechnen (Pichler, 2019). Die Umsetzung verzögert sich jedoch (D’Alfonso, 2021, 4). So bleibt es vorerst bei länderspezifischen Finanztransaktionssteuern in einzelnen Mitgliedstaaten wie Frankreich und Italien.

Auch wenn eine umfassende Finanztransaktionssteuer einen signifikanten Beitrag zur Finanzierung der EU leisten könnte, so ist doch zu bezweifeln, dass sich die Mitgliedstaaten in Zukunft auf eine entsprechend breite Bemessungsgrundlage einigen können. Zu groß ist die Sorge einzelner Mitgliedstaaten um den heimischen Finanzmarkt. Mit der sich gegenwärtig abzeichnenden schmalen Bemessungsgrundlage wäre die Finanztransaktionssteuer jedoch eher ein politisches Symbol, dem es an fiskalischer Ertragskraft mangelt. Sollte man sich auf eine Finanztransaktionssteuer einigen, wäre die Verortung auf EU-Ebene aufgrund der

internationalen Mobilität des Kapitals sinnvoll. Ob die Einnahmen dann zur Finanzierung des EU-Haushalts oder doch eher den Mitgliedstaaten zustehen sollten, steht auf einem anderen Blatt. Ferner ist zu bedenken, dass die Finanzierung des EU-Haushalts mit einer Finanztransaktionssteuer auf wenig stabile Einnahmen setzen würde (Busch, 2007).

### 3 Abschließende Würdigung

Wie oben dargestellt, zeigen theoretische Überlegungen, dass Einnahmen aus einigen der diskutierten neuen Eigenmittel der EU-Ebene zugestanden werden können. Die Schaffung neuer Eigenmittel führt allerdings zu Verteilungswirkungen. Dies wird hier exemplarisch an den Kunststoffabgaben verdeutlicht.

In Tabelle 3-1 werden die Anteile der Mitgliedstaaten am gesamten Aufkommen aus der Kunststoffabgabe mit ihren Anteilen an den BNE-Eigenmitteln verglichen. Saldiert man von den Anteilen der Kunststoffabgabe die jeweiligen Anteile an den BNE-Eigenmitteln, weist ein Minuszeichen auf eine Entlastung hin, eine positive Differenz dagegen auf eine Belastung. Nach dieser Rechnung fällt die Belastung in Frankreich und Polen am stärksten aus, gefolgt von Ungarn. Am stärksten entlastet werden Schweden und Deutschland. Allerdings halten sich die Veränderungen in (engen) Grenzen. Belastungs- und Entlastungsverschiebungen dürften auch von anderen Eigenmitteln zu erwarten sein.

Die Kritik am bestehenden Eigenmittelsystem richtet sich auch darauf, dass die aktuellen Eigenmittel nicht zu den zentralen Strategien und Politiken der EU beitragen (Schatzenstaller, 2018, 6), was wohl vorrangig für die BNE-Eigenmittel und abgeschwächt auch für die MwSt-Eigenmittel zutreffen könnte. Neue Eigenmittel sollen demzufolge nicht nur Einnahmen verschaffen, sondern auch zu den politischen Zielen der EU beitragen (D'Alfonso, 2021, 4 f.). Dies hatte auch die 2014 auf Bestrebungen des EP eingesetzte **High Level Group on Own Resources** gefordert: Neue Eigenmittel sollten die Politik der EU in zentralen Kompetenzbereichen unterstützen: Ausdrücklich genannt werden die „Stärkung des Binnenmarkts, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, Energieunion und Verringerung der fiskalischen Heterogenität im Binnenmarkt“ (HLGOR, 2016).

Trotz der theoretischen Eignung einiger neuer Eigenmittel ist jedoch zu berücksichtigen, dass BNE-Eigenmittel nach überwiegender Meinung – nicht nur – von Finanzwissenschaftlern derzeit die am besten geeignete Einnahmequelle für den EU-Haushalt sind (Busch, 2018, 51; Becker, 2020, 796). Die BNE-Eigenmittel sind ein umfassender Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten, insofern wäre eine andere Bemessung der Finanzierungsbeiträge ein Rückschritt gemessen am Kriterium der Gerechtigkeit (Büttner, 2017, 5). Schließlich kann das BNE auch als Maß dafür interpretiert werden, wie sehr die Mitgliedstaaten wirtschaftlich von der EU profitieren (Hey, 2021, 278).

Wenn mit neuen Eigenmitteln andere Ziele wie Klimaschutz und Nachhaltigkeit verfolgt werden sollen, kommt es damit in der Regel zu Zielkonflikten mit den etablierten Kriterien Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit. Das kann die Debatte über zukünftige MFR zusätzlich belasten, erschweren und weiter verlängern. Und es führt zu administrativ aufwendigen Korrekturfaktoren wie bei der Kunststoffabgabe, die zudem möglicherweise über die Zeit immer wieder verändert werden müssen. Hier tritt der grundlegende Konflikt zwischen allgemeinen Steuern, die an der Leistungsfähigkeit ausgerichtet sind, und Lenkungssteuern zutage, deren Ertragskraft sinkt, wenn sie greifen. Die Eigenmitteldebatte der EU sollte daher nicht mit wohlgemein-



**Tabelle 3-1: Verteilungswirkungen der Kunststoffabgabe**

	Kunststoffabgabe	BNE (nach Rabatt)	Differenz zur Kunststoffabgabe
	Anteile		Prozentpunkte
Belgien	2,6	3,6	-1,0
Bulgarien	0,4	0,5	-0,1
Tschechien	1,0	1,6	-0,6
Dänemark	2,1	2,2	-0,1
Deutschland	22,7	24,0	-1,3
Estland	0,4	0,2	0,2
Irland	2,5	2,2	0,3
Griechenland	0,8	1,3	-0,5
Spanien	8,3	9,1	-0,8
Frankreich	21,4	18,7	2,7
Kroatien	0,3	0,4	-0,1
Italien	12,9	13,3	-0,4
Zypern	0,1	0,2	-0,1
Lettland	0,3	0,2	0,0
Litauen	0,2	0,4	-0,2
Luxemburg	0,2	0,3	-0,1
Ungarn	2,7	1,1	1,6
Malta	0,1	0,1	0,0
Niederlande	3,5	4,6	-1,1
Österreich	2,5	2,5	0,1
Polen	6,4	4,0	2,4
Portugal	2,9	1,6	1,3
Rumänien	2,0	1,7	0,3
Slowenien	0,2	0,4	-0,2
Slowakei	0,6	0,7	-0,1
Finnland	1,2	1,9	-0,7
Schweden	1,8	3,1	-1,4
	100	100	0

Quellen: European Commission, 2021b; Institut der deutschen Wirtschaft

ten Zielen überfrachtet werden, sondern sich an einer stabilen, gerechten und damit an der Leistungsfähigkeit orientierten Finanzierung ausrichten.

Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die neuen Eigenmittel keine genuinen EU-Steuern sind, bei denen die EU die Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz hätte. „Bei den vorgeschlagenen neuen Eigenmittelarten handelt es sich um keine „echten“ EU-Steuern, die von der EU festgelegt und erhoben werden“; dazu müssten die Verträge geändert werden (Deutsche Bundesbank, 2020, 53). Die EU hat aufgrund der (derzeit geltenden) Verträge keine Kompetenz zur Erhebung eigener Steuern. „Insgesamt stellt jedoch auch der fehlende europäische *demos* gewisse Probleme für eine eigene EU-Steuer. Die Zurückhaltung der Mitgliedsländer, einer EU-Steuer zuzustimmen, ist somit berechtigt.“ (Feld, 2009, 136). Dagegen wird es als zulässig erachtet, wenn im Eigenmittelbeschluss der EU die Ertragskompetenz für eine Steuer übertragen wird (Buser, 2014, 107) – ganz oder teilweise.

Trotz der theoretischen Eignung einiger neuer Eigenmittel wirft die Debatte darüber für die EU auch sehr grundlegende Fragen auf. „Die EU ist kein Bundesstaat, sondern in den Worten des Bundesverfassungsgerichts ein Staatenverbund. Die Vorschläge der Kommission für den Korb aus neuen Eigenmitteln verkennen diese Natur der EU als Staatenverbund“ (Busch, 2018, 51). Die nationale Kontrolle über den EU-Haushalt sollte auch aus politökonomischen Gründen erhalten werden. Es ist zweifelhaft, wie das EP eine Kontrollfunktion zu den Ausgabevorschlägen der Kommission im Sinne der nationalen Ebene übernimmt. Beispielfhaft sei hier erwähnt, dass das EP bei den Verhandlungen über den MFR 2021 bis 2027 eine Ausgabenobergrenze in Höhe von 1,3 Prozent des BNE der 27 Mitgliedstaaten gefordert hatte, während sich der Kommissionsvorschlag auf 1,14 Prozent belief. Auch beim MFR 2014 bis 2020 wollte das EP höhere Ausgaben als die Kommission. Hier scheint beim EP auch ein gewisses Eigeninteresse an zusätzlichen Kompetenzen und mehr Legitimation hineinzuspielen. Eine recht kritische Beurteilung aus steuerrechtlicher Sicht kommt zu dem Ergebnis, es „... sollen ... auf EU-Ebene unter phantasievollen Namen neue Einnahmequellen erschlossen werden, die zu systematisch fragwürdigen Zusatzlasten der Bürger führen“ (Hey, 2021, 286). Zusammenfassend geht es um die Frage, wer den nationalen Steuerzahler auf der Ebene der EU schützt.

## Literatur

Albert, Richard J. / Meyer, Simon, 2021, Verpackungen im Blickpunkt – Schärfere Anforderungen für Unternehmen, 17.6.2021, <https://blog.handelsblatt.com/steuerboard/2021/06/17/verpackungen-im-blickpunkt-schaerfere-anforderungen-fuer-unternehmen/> [20.12.2021]

Bardt, Hubertus, 2021, Industrie, Klimaschutz und Handel. Ausgleich unterschiedlicher Kosten und Preise für industriellen Klimaschutz, IW-Report, Nr. 41, Köln

Becker, Peter, 2014, Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union, Wiesbaden

Becker, Peter, 2020, Der Haushalt der Europäischen Union – großer Reformbedarf bei dominierender Status-quo-Orientierung und Nettosalddenlogik, in: Becker, Peter / Lippert, Barbara (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Union, Bd. 2, Wiesbaden, S. 791–819

Benedetto, Giacomo, 2019, Die Geschichte des EU-Haushalts, Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union, PE 636.475, 24.6.2019, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL\\_IDA\(2019\)636475\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_DE.pdf) [20.12.2021]

Broer, Michael, 2013, Der europäische Haushalt bis 2020, Anspruch und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg., Nr. 1, S. 39–45

Browne, James / Johnson, Paul / Phillips, David, 2016, The budget of the European Union: a guide, Institute for Fiscal Studies, IFS Briefing Note, BN 181, <https://ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN181.pdf> [20.12.2021]

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

Busch, Berthold, 2018, Die Finanzierung der EU nach 2020: Zeit für Reformen, IW-Analysen, Nr. 124, Köln

Buser, Andreas, 2014, Die Finanzierung der EU: Möglichkeiten und Grenzen einer EU-Steuer nach Europarecht und Grundgesetz, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, Nr. 1, S. 9–115

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

D’Alfonso, Alessandro, 2021, Own resources of the European Union, Reforming the EU’s financing system, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630265/EPRS\\_BRI\(2018\)630265\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630265/EPRS_BRI(2018)630265_EN.pdf) [20.12.2021]

Deutsche Bundesbank, 2020, Der EU- Haushalt und seine Finanzierung: Rückschau und Ausblick, Monatsbericht, April, Frankfurt am Main, S. 45–66

Deutscher Bundestag, 2020a, Antwort auf eine kleine Anfrage, Die „Plastiksteuer“ als zweckungebundene EU-Einnahmequelle, Drucksache 19/22653, o. O.

Deutscher Bundestag, 2020b, Antwort auf eine kleine Anfrage, Umsetzung des EU-Plastikbeitrags in Deutschland, Drucksache 19/23141, o. O.

Dias, Christina / Zoppé, Alice / Grigaité, Kristina / Turcu, Ovidiu, 2021, Recovery and Resilience Plans – state of play (October 2021) PE 689.459, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689459/IPOL\\_IDA\(2021\)689459\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/689459/IPOL_IDA(2021)689459_EN.pdf) [20.12.2021]

EP – Europäisches Parlament, 2021, Taxing the digital economy: New developments and the way forward, Briefing, EPRS, European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698761/EPRS\\_BRI\(2021\)698761\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698761/EPRS_BRI(2021)698761_EN.pdf) [20.12.2021]

ERH – Europäischer Rechnungshof, 2018, Stellungnahme Nr. 5, in: Amtsblatt Nr. C 431, 29.11.2018, S. 1-20; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:431:FULL&from=DE> [20.12.2021]

Euractiv, 2021, EU legt Pläne für Digitalsteuer in Folge von US-Widerstand auf Eis, 13.7.2021 <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/eu-legt-plaene-fuer-digitalsteuer-in-folge-von-us-widerstand-auf-eis/> [20.12.2021]

Europäische Kommission, 2008, EU-Haushalt 2008 Finanzbericht, Luxemburg

Europäische Kommission, 2018a, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, COM(2018) 325final, 2.5.2018, Brüssel

Europäische Kommission, 2018b, Fragen und Antworten: Ein faires und effizientes Steuersystem der EU für den digitalen Binnenmarkt. Europäische Kommission – Factsheet, 21. März 2018, MEMO/18/2141, Brüssel

Europäische Kommission, 2019, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, Brüssel, 11.12.2019, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_de.pdf) [20.12.2021]

Europäische Kommission, 2021, Kostenlose Zuteilung, [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation\\_de](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation_de) [20.12.2021]

European Commission, 2011a, European corporate tax base: making business easier and cheaper, European Commission – Press Release, IP/11/319, o. O.

European Commission, 2011b, Financial Transaction Tax: Making the financial sector pay its fair share, European Commission – Press Release, IP/11/1085, o. O.

European Commission, 2018, Impact Assessment accompanying the document “Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence” and “Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services”, 21.3.2018, SWD(2018) 81 final, Brüssel

European Commission, 2021a, Climate Action, Auctioning, [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/auctioning\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/auctioning_en) [20.12.2021]

European Commission, 2021b, Draft Amending Budget, Nr. 4/2021, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/com\\_2021\\_444\\_en\\_dab\\_4\\_2021\\_budgetary\\_annex.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/com_2021_444_en_dab_4_2021_budgetary_annex.pdf) [20.12.2021]

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2021, CO<sub>2</sub>-Zertifikate bringen Deutschland Rekordeinnahmen, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-nachhaltigkeit/co2-zertifikate-bringen-rekordeinnahmen-strompreis-steigt-17465425.html> [14.10.2021]

Feld, Lars P., 2009, Zum zukünftigen Finanzrahmen der EU, in: Konrad, Kai A. /Lohse, Tim, Einnahmen- und Steuerpolitik in Europa: Herausforderungen und Chancen, Frankfurt am Main, S. 133–149

Fuest, Clemens / Meier, Volker / Neumeier, Florian / Stöhlker, Daniel, 2018, Die Besteuerung der Digitalwirtschaft. Zu den ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen der EU-Digitalsteuer. ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, München

Hentze, Tobias, 2019, The challenge of moving to a Common Consolidated Corporate Tax Base in the EU, IW-Report, Nr. 2, Köln

Herwartz, Christoph / Siebenhaar, Hans-Peter / Stratmann, Klaus, 2021, Milliardenpoker um CO<sub>2</sub>-Abgabe – EU setzt Handelspartner unter Druck, Handelsblatt online, 9.3.2021, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/klimaschutz-milliardenpoker-um-co2-abgabe-eu-setzt-handelspartner-unter-druck/26989382.html> [20.12.2021]

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

HLGOR – High Level Group on Own Resources, 2016, Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“, Zusammenfassung und Empfehlungen, [https://eu-fundraising.eu/wp-content/uploads/2017/06/hlgor-executive-summary-recommendations\\_de.pdf](https://eu-fundraising.eu/wp-content/uploads/2017/06/hlgor-executive-summary-recommendations_de.pdf) [20.12.2021]

Hummel, Thomas / Kolb, Matthias, 2021, So will die EU ihre Klimaziele erreichen, 14.7.2021, <https://www.sueddeutsche.de/politik/fit-for-55-klimaschutz-eu-1.5351072> [20.12.2021]

Keep, Matthew, 2020, A guide to the EU budget, House of Commons Library, Briefing Paper, Nr. 06455, 25.9.2020, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06455/> [20.12.2021]

Keynes, John Maynard, 1936, General Theory of Employment, Interest and Money, Atlantic Publishers & Distributors, 2006, Neu Delhi

Kolev, Galina / Kube, Roland / Schaefer, Thilo / Stolle, Leon, 2021, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), Motivation, Ausgestaltung und wirtschaftliche Implikationen eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichs in der EU, IW-Policy Paper, Nr. 6, Köln

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1998, Die Finanzierung der Europäischen Union – Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(1998) 560 endg., 7.10.1998, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0560&qid=1633599660444&from=DE> [20.12.2021]

Kube, Roland / Wendland, Finn Arnd, 2021, Wie die EU die 2030-Klimaziele in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäudewärme erreichen kann, IW-Policy Paper, Nr. 13, Köln

Pichler, Stefan, 2019, Gutachten zur Finanztransaktionssteuer, Gutachten beauftragt vom Bundesministerium für Finanzen, Wien

Rat der Europäischen Union, 2020, Beschluss 2020/2053 vom 14. Dezember 2020, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 424, 15.12.2020, S. 1–10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:424:FULL&from=DE> [20.12.2021]

Ruding, Onno, 1992, Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Commission of the European Communities, Luxemburg, <http://aei.pitt.edu/8702> [20.12.2021]

Schratzenstaller, Margit, 2018, Tax-based Own Resources as a Core Element of a Future-Oriented Design of the EU System of Own Resources, in: *Intereconomics*, 53. Jg., Nr. 6, S. 301–306

Schreiber, Ulrich / Spengel, Christoph, 2021, Die Steuerpläne der OECD: Ausweg oder Irrweg?, in: *Der Betrieb*, 74. Jg., Nr. 43, S. 2512–2520

Wenz-Temming, Anna, 2017, Die Einnahmen der Europäischen Union, Wiesbaden

## Abstract

The European Union will incur a large amount of debt to finance the Next Generation EU Programme. The repayment of this debt is expected to last until 2058. In connection with the own resources decision for the years 2021 to 2027, it was agreed to introduce new categories of own resources to be used for the repayment of the funds raised on the capital market. These include own resources based on a carbon border adjustment mechanism and a digital levy, as well as own resources based on the EU Emissions Trading System, with an extension of the system to aviation and maritime also under consideration. Furthermore, the roadmap stated that the Commission will propose further own resources – if possible by June 2024 – after an impact assessment: A financial transaction tax as well as a "financial contribution linked to the corporate sector or a new common corporate tax base". Already introduced with the new own resources decision is a plastic levy as a new source of financing for the EU budget. Theoretical considerations show that revenue from some of the new own resources under discussion could well be allocated to the EU level. However, the creation of new own resources leads to distributional effects, as shown by the example of the plastics levy. Despite the theoretical suitability of some new own resources, it should be borne in mind that own resources based on gross national income – which currently finance more than 70 per cent of the EU budget – are overwhelmingly considered to be the most appropriate source of revenue for the EU budget. They can be seen as a comprehensive measure of the economic performance of the Member States.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1: Struktur der Eigenmittel .....	6
Tabelle 3-1: Verteilungswirkungen der Kunststoffabgabe .....	15