

## **Die Politisierung der Eigenmittel**

Ich würde Ihnen gern über eine Neuerung in der Finanzierung der Europäischen Union berichten – die „Plastikabgabe“. Plastikabgabe bedeutet nicht, anders als man vermuten könnte, dass Verbraucher oder Unternehmen eine Abgabe auf das von ihnen verbrauchte Plastik entrichten müssen, sondern dass ein Teil der Beiträge, die die Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Union leisten müssen, von der Menge des recycelten Plastikmülls abhängig gemacht wird. Je mehr die Mitgliedstaaten recyceln, desto weniger Beiträge müssen sie an den Unionshaushalt zahlen. Das scheint auf den ersten Blick wenig kontrovers und wenig aufregend. Dahinter verbirgt sich aber nicht nur eine neue Finanzquelle, sondern zugleich ein neues Politikinstrument der Union. Die Plastikabgabe soll nämlich nur den ersten Anwendungsfall einer neuen Kategorie von Eigenmitteln bilden, bei der die Einnahmenseite des Haushalts nicht nur zur Finanzierung, sondern darüber hinaus auch für politische Zwecke genutzt wird. Die Grundidee ist einfach: die Höhe der Beiträge, die die Mitgliedstaaten aufbringen müssen, wird an ihr Verhalten in einem bestimmten Politikbereich geknüpft. Jetzt ist es zunächst, vermutlich absichtlich, das wenig kontroverse Feld der Plastikwiederverwertung. Aber es könnte auch die Erledigungsquote bei Asylverfahren sein. Diese neue Eigenmittelkategorie, die politischen Eigenmittel, wie sie die Union selbst nennt, wirft einige grundlegende Fragen auf, über die ich gern mit Ihnen sprechen würde.

### **I. Das bisherige System der Eigenmittel**

Ein kurzer Rückblick: Wie ist die Union bislang finanziert worden? Die Verträge sehen in Art. 311 AEUV vor, dass sich die Union durch sog. Eigenmittel finanziert. Das ist ein spezifischer unionsrechtlicher Begriff, der im nationalen Finanz- und Haushaltsrecht keine Entsprechung hat. Er sollte ursprünglich die Hoffnung oder Erwartung zum Ausdruck bringen, dass die Union unabhängig von Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten wird. Sie sollte ihre eigenen Mittel haben. Diese Erwartung hat sich nicht verwirklicht. Die Union wird heute zu gut 15 % über ihre eigenen Zölle finanziert. Der Rest wird durch Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten aufgebracht. Der größte Teil davon bestimmt sich nach dem jeweiligen Bruttonationaleinkommen, also der jeweiligen Wirtschaftskraft.

Die Besonderheit dieses Finanzierungsmodells besteht darin, dass die Höhe der Beiträge erst festgelegt wird, nachdem die Aufgaben und damit auch die Ausgaben feststehen. Das hat zwei wichtige Folgen: Erstens kann es zu keiner Unterfinanzierung kommen. Die BNE-Eigenmittel haben eine Reservefunktion. Zweitens kann sich aber auch keine frei verfügbare Finanzmasse ergeben, etwa weil Steuereinnahmen plötzlich sprudeln. Die Finanzierung der Union bleibt im bisherigen Modell immer auf ihre jeweils vorab verabredeten Aufgaben begrenzt. Das ist ein wesentlicher Kontrollmechanismus, mit dem die Mitgliedstaaten verhindern, dass sich die unionale Politik allzu sehr verselbständigt.

## **II. Die Plastikabgabe**

Die Plastikabgabe fügt dem nun auf den ersten Blick nur einen weiteren Finanzierungsbeitrag der Mitgliedstaaten hinzu, der anders berechnet wird. Es wird ein einheitlicher Abrufsatz je kg nicht-recyclten Plastikabfalls erhoben. Das hat im Vergleich mit den BNE-Eigenmitteln interessante Belastungswirkungen. Zu den Verlierern, die im Vergleich mit ihrem BNE-Anteil bei der Plastikabgabe relativ mehr zahlen müssen, zählen etwa Frankreich, Italien, Polen und Ungarn. Zu den Gewinnern Griechenland, Spanien, aber auch die Niederlande, Österreich und Deutschland. Die Belastung verteilt sich also anders als in den üblichen Nord-Südgegensätzen.

## **III. Reformdiskussion und der doppelte Sinn der Politisierung**

Die Plastikabgabe geht auf eine lange Reformdiskussion zurück. Sie wurde in einer Experten-Kommission unter Leitung von Mario Monti sehr intensiv geführt, von deutscher Seite war Clemens Fuest beteiligt. Dabei war der ursprüngliche Impetus der Europäischen Kommission, die diese Experten-Kommission eingesetzt hat, „echte“ Eigenmittel einzuführen – also eine Finanzierung, die unabhängig ist von den Mitgliedstaaten, idealtypisch eine Steuer. Dieses Projekt wurde mit einem interessanten, aber vermutlich falschen Argument betrieben. Danach soll der jetzige Finanzierungsmodus dafür verantwortlich sein, dass ein Großteil der Ausgaben der Union nicht besonders effizient ist. Weil die Einnahmen der Union direkt den Zahlungen einzelner Mitgliedstaaten zugeordnet werden können, so das Argument, seien die Mitgliedstaaten in der Folge dann auch bestrebt, jeweils einen möglichst großen Anteil an den Ausgaben in ihr Land zu lenken – unabhängig davon, ob das sinnvoll ist oder nicht. D. h. der Finanzierungsmodus soll für die Netto-Zahler Diskussion verantwortlich sein, die wiederum für die wenig effiziente Ressourcenallokation auf der Ausgabenseite Sorge.

Man kann darüber lange nachdenken, aber vermutlich ist dieses Argument eher vorgeschoben: Denn die Mitgliedstaaten würden doch, ganz gleich wie sich die Union auf der Einnahmenseite finanziert, bestrebt sein, einen möglichst großen Teil der Ausgaben für das eigene Land zu verbuchen. Die Probleme haben also letztlich wenig miteinander zu tun.

Die Monti-Kommission hat sich dann jedoch, vermutlich etwas zur Überraschung der Europäischen Kommission, mehr oder weniger deutlich für die Beibehaltung des jetzigen Finanzierungssystems ausgesprochen, bei dem die Mitgliedstaaten die Kontrolle über das Finanzierungsvolumen behalten. Vorgeschlagen wurde allerdings die Einführung einer neuen Kategorie politischer Eigenmittel, von denen die Plastikabgabe den ersten Anwendungsfall darstellt. „Politisch“ heißen diese Eigenmittel aus zwei verschiedenen Gründen: Erstens sollen neue Eigenmittel so beschaffen sein, dass sie die Sachpolitik der Europäischen Union „unterstützen“. Die Eigenmittel sollen also Lenkungszwecke verfolgen, im Fall der Plastikabgabe: für die Mitgliedstaaten einen Anreiz setzen, mehr Plastik zu recyceln, damit sie weniger

Beiträge zahlen müssen. Diese, wie ich es nennen würde, Instrumentalisierung des Fiskalrechts, der Einnahmenseite des Haushalts, für politische Zwecke, soll dann, zweitens, dafür sorgen, dass die Finanzierung der Union insgesamt größere Unterstützung genießt. Weil Plastik-Recycling auf große Zustimmung stößt, so offenbar die Vorstellung, sollen auch zusätzliche Einnahmen für die Union, die sich daraus ergeben, breite Akzeptanz finden.

#### **IV. Der Lenkungszweck der Plastikabgabe**

Wird der Lenkungszweck der Plastikabgabe erreicht? Das wird man sehen, aber drei Gründe geben Anlass, eher skeptisch zu sein. Zunächst ist ein großer Zeitverzug eingebaut. Der aktuelle Beitrag wird aufgrund der Plastikmengen von vor drei Jahren berechnet. Das senkt den Anreiz für die aktuelle Regierung. Dann wird der Lenkungszweck nur mittelbar auf dem Umweg über die Mitgliedstaaten verfolgt. Belastet durch die Abgabe werden nicht die Wirtschaftssubjekte, die das Plastik tatsächlich verbrauchen, sondern die Mitgliedstaaten. Sie können eine nationale Lenkungsabgabe einführen, die dann den europäischen Lenkungszweck tatsächlich verfolgt, müssen das aber nicht. Stattdessen können sie die Plastikabgabe auch einfach aus dem Haushalt bezahlen. Schließlich wird der Lenkungszweck durch das Verhältnis zu den BNE-Eigenmitteln beeinträchtigt. Alles was die Mitgliedstaaten bei der Plastikabgabe einsparen, müssen sie in der Summe wegen der Reservefunktion der BNE-Eigenmittel über diesen Topf wieder einzahlen. D. h. die Einsparung lohnt sich nur, wenn der relative Anteil eines Mitgliedstaats bei den BNE-Eigenmitteln niedriger ist als bei der Plastikabgabe. Für Deutschland ist das nicht der Fall.

#### **V. Problematische Implikationen einer Politisierung der Eigenmittel**

So viel zu den konkreten Problemen der Plastikabgabe. Die neue Kategorie politischer Eigenmittel, die in Zukunft noch ausgebaut werden soll, wirft darüber hinaus aber mindestens zwei strukturelle Probleme auf.

1. Das erste besteht darin, sachpolitische Entscheidungen in den Eigenmittelbeschluss zu verschieben, der die Finanzierung der Union regelt. Dieser Beschluss wird typischerweise nur alle 7 Jahre gefasst, in Abstimmung mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen auf der Ausgabenseite. Das ist ein sehr langer Politikzyklus. Länger als die Legislaturperiode des Europäischen Parlaments. Länger als die Amtszeit der Kommission. Länger auch als die meisten nationalen Legislaturperioden. Das mag für rein finanzielle Fragen sogar sinnvoll sein. Wenn man aber möglicherweise kontroverse politische Entscheidungen dort hineinschreibt, die man dann für eine so lange Zeit de facto nicht ändern kann, verringert das die demokratische Responsivität der Union weiter. Es kommt hinzu, dass das Europäische Parlament am Eigenmittelbeschluss nicht beteiligt ist.

2. Daraus ergibt sich das zweite Problem. Es besteht im unklaren Verhältnis der Lenkungsziele zu den Verordnungen und Richtlinien der Union, also den „normalen“ Mitteln, um politische Ziele zu verfolgen. Was passiert, wenn die Union im Eigenmittelbeschluss plötzlich andere, weitergehende Ziele verfolgt, als auf dem „normalen“ Weg? Das ist juristisch nicht geklärt, ich würde aber jedenfalls zwei Begrenzungen für die neuen politischen Eigenmittel und die Ziele vorschlagen, die damit verfolgt werden dürfen. Erst braucht die Union eine Kompetenz in dem jeweiligen Sachbereich, wenn sie mit den Eigenmitteln nicht nur fiskalische, sondern auch politische Ziele verfolgen will. Und zweitens darf sie sich nicht in Widerspruch setzen zum ansonsten bestehenden Recht. Sonst würde sich das Verhältnis zwischen Rat und Parlament noch weiter zulasten des Parlaments verschieben.