



Informationsbrief 7

Die Finanzierung der Europäischen Union

Mit der jährlichen Erstellung des Haushaltsplans der EU werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben des betreffenden Jahres berücksichtigt. Der Haushaltsplan gewährleistet die Finanzierung der Maßnahmen der Europäischen Union in allen politischen Bereichen wie etwa Landwirtschaft, Regionalpolitik oder Forschung. Die Finanzierung der Union unterscheidet sich von der Finanzierung der öffentlichen Haushalte der Mitgliedsstaaten. Der jährlich aufgestellte Haushaltsplan ist in den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) eingebettet, der einen Zeitraum von sieben Jahren umfasst. Die derzeitige Finanzplanung läuft von 2014 bis 2020. Der sogenannte "Eigenmittelbeschluss" des Rates, dem die Mitgliedsstaaten zustimmen müssen, legt die Obergrenze der möglichen Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union fest. Der Haushaltsplan der EU darf keine Deckungslücke aufweisen, denn er beruht auf einem Grundsatz, der besagt, dass die Einnahmen genau den Ausgaben entsprechen müssen.

Autorin: Katharina Hoffmann

1. Die Finanzierung des EU-Haushalts

Die Europäische Union finanziert sich hauptsächlich (zu 98%) aus „eigenen Mitteln“. Diese werden überwiegend von den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellt, es handelt sich also nicht wirklich um „eigene“ Mittel der Europäischen Union. Grundsätzlich ist jeder Mitgliedsstaat nach den gleichen Regeln an der Finanzierung der Union beteiligt. Für bestimmte Mitgliedsstaaten sieht der Haushaltsplan aber einen nationalen Ausgleichsmechanismus („Korrekturmechanismus“) vor, etwa den sog. „Brittenrabatt“ für Großbritannien (siehe Abschnitt 6.2.).

Aus welchen Quellen sich die Finanzmittel der Union speisen, ist im sog. „Eigenmittelbeschluss“ des Rates festgelegt, der üblicherweise eine Laufzeit von sieben Jahren hat. Der zurzeit geltende Eigenmittelbeschluss läuft von 2014 bis 2020. Die Besonderheit dieses Beschlusses besteht darin, dass er nicht vom Rat autonom beschlossen wird, sondern der Zustimmung aller Mitgliedsstaaten bedarf, was nicht verwundert, da es die Mitgliedsstaaten sind, die am meisten zur Finanzierung der Union beitragen.

Für das Jahr 2018 sind gut 145 Mrd. Euro an Mitteln für Zahlungen vorgesehen, d. h. diese Summe kann im Jahr 2018 tatsächlich ausgegeben werden. Da aber nicht alle in einem Jahr eingegangenen Verpflichtungen der Union auch in demselben Jahr zahlungswirksam werden, ist die Summe der Mittel für Verpflichtungen mit gut 160 Mrd. Euro etwas höher.

Die Einnahmen der EU speisen sich, wie im Eigenmittelbeschluss festgelegt, aus folgenden Quellen:

- Zölle und Zuckerabgaben;
- eine auf der Mehrwertsteuer beruhende Abgabe;
- eine Abgabe, die auf der Grundlage des jeweiligen Bruttonationaleinkommens (BNE) berechnet wird.

Zölle werden von den nationalen Zollbehörden bei der Einfuhr der Güter aus Nicht-EU-Ländern erhoben und direkt an die EU-Kasse abgeführt.

So fließt beispielsweise das Geld für den Import einer Ware aus China im Hamburger Hafen – allerdings nach einem Pauschalabzug von 20 % der Einnahmen – direkt in die EU-Kasse.

Die Zuckerabgaben fallen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik an. Sie werden dazu verwendet, den Zuckerexport auf den – ansonsten weniger lukrativen – Weltmarkt zu unterstützen.

Zölle und Zuckerabgaben werden auch als „traditionelle Eigenmittel“ bezeichnet, weil die Europäische Union diese im Rahmen „traditioneller“, im Wesentlichen von ihr selbst verantworteter Politikbereiche – Zollunion und Agrarpolitik – selbst erwirtschaftet. Im Jahr 2015 trugen sie ca. 13 Prozent zur Finanzierung der EU bei.

Für die weitere Deckung der EU-Haushaltsausgaben sorgen die im Jahr 1979 eingeführten „Mehrwertsteuereigenmittel“. Diese werden auf der Grundlage einer für alle Mitgliedsstaaten harmonisierten einheitlichen MwSt.-Berechnungsgrundlage bestimmt. Die

MwSt.-Einnahmen trugen im Jahr 2015 über 12 Prozent zur Finanzierung der EU bei. Die MWSt.-Eigenmittel werden schon seit längerem kritisch gesehen, weil sie die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten, die eine (relativ) höhere Konsumquote aufweisen als die wohlhabenden Mitgliedstaaten, höher belastet, als es ihrem BNE entsprechen würde.

Der bei weitem höchste Anteil an Mitteln berechnet sich aus der dritten Einnahmequelle, die auf der Grundlage des BNEs der Mitgliedstaaten ermittelt wird. Hierbei wird ein (im Haushaltsverfahren festgelegter) einheitlicher Satz auf das BNE jedes Mitgliedstaats angewendet. Je höher also das BNE eines Mitgliedstaates ist, umso mehr trägt er über diese Eigenmittelart absolut zur Finanzierung der EU bei.

Im Jahr 2015 betrug der Anteil der BNE-Eigenmittel an der Finanzierung des EU-Haushalts **69 Prozent**.

Neben diesen drei Eigenmittelarten fließen in den Haushalt auch andere Einnahmen aus den sonstigen Quellen, welche jedoch von geringerer Bedeutung sind. Dabei handelt es sich um Steuern der EU-Bediensteten, Geldstrafen, die Unternehmen wegen Wettbewerbsverstößen auferlegt waren, Beiträge von Nicht-EU-Ländern zu bestimmten Programmen und, gegebenenfalls, der Überschuss des Vorjahres.

Eine eigene Steuer als Einnahmequelle steht der Europäischen Union bislang nicht zu. Darüber wurde in der vergangenen Zeit immer wieder diskutiert. Zuletzt war erwogen worden, der EU eine „Finanztransaktionssteuer“ als eigene Einnahme zuzuweisen, jedoch konnten sich die EU-Mitgliedstaaten darauf letztlich nicht verständigen.

Exkurs: Das Bruttonationaleinkommen

misst die von Inländern in einem Zeitraum erstellten Leistungen. Diese werden von natürlichen und juristischen Personen mit ständigem Wohnsitz im Inland (Wohnbevölkerung, nicht Staatsangehörige) erwirtschaftet. Beim BNE handelt es sich um die für den EU-Haushalt verwendete Messgröße zur Feststellung der wirtschaftlichen Leistungskraft eines Mitgliedstaats. Zunehmend ziehen Ökonomen aber die Aussagekraft des BNE (oder des damit verwandten BSP) zur Bewertung des Wohlstands einer Gesellschaft in Zweifel.

2. Der Beschluss des EU-Haushalts

Das europäische Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember, es entspricht also dem Kalenderjahr. Der Haushalt der Europäischen Union wird von der Kommission entworfen. Vom Europäischen Parlament und den Rat wird dieser sodann in einem mehrstufigen Verfahren aufgestellt. Der Vertrag von Lissabon, welcher im Jahr 2009 in Kraft trat, führte mehrere Verkürzungen für das bisher sehr langwierige Haushaltsverfahren ein. So wurde die Anzahl von Beratungen („Lesungen“), die von jeder Institution durchgeführt werden müssen, grundsätzlich auf eine reduziert.

Auch die vollständige Gleichstellung des Europäischen Parlaments mit dem Rat im Haushaltsverfahren ist seitdem gewährleistet.

Die Regelungen für das Haushaltsverfahren sind in den Artikeln 313 ff. AEUV zusammengefasst. Die Feststellung des Haushaltsplanes erfolgt in mehreren Schritten, wobei bestimmte Termine und Fristen zu beachten sind.

Zuerst schätzen die EU-Organe (Ausnahme: Europäische Zentralbank) ihren Haushaltsmittelbedarf für das kommende Jahr und stellen im Weiteren einen Haushaltsvorschlag auf. Dieser wird dann der Kommission zugeleitet.

(Termin: bis zum 1. Juli).

Die Kommission fasst alle Voranschläge in einem Entwurf zusammen und legt diesen dem Europäischen Parlament und dem Rat vor.

(Termin: bis zum 1. September).

Der Rat legt seinen Standpunkt zu dem Entwurf fest und leitet ihn unter der Benennung von Gründen an das Europäische Parlament weiter.

(Termin: bis zum 1. Oktober).

Damit diese im Unionsrecht festgesetzten Termine auch sicher eingehalten werden, haben sich die Organe auf deren Vorverlegung verständigt.

Ab diesem Zeitpunkt stehen dem Parlament 42 Tage zur Verfügung, um sich zum Standpunkt des Rates zu äußern. Wird die Übermittlung des Standpunktes innerhalb der Frist gebilligt, so gilt der Haushaltsplan als erlassen. Nimmt das Europäische Parlament Änderungen an dem Standpunkt vor, wird der geänderte Entwurf an den Rat und die Kommission zurückgeschickt.

Falls der Rat nicht alle Änderungen des Europäischen Parlaments akzeptiert, tritt der „Vermittlungsausschuss“ zusammen, der vom Präsidenten des Europäischen Parlaments einberufen wird, um innerhalb von drei Wochen einen Kompromiss zu finden. Wird eine Einigung erzielt, so haben der Rat und das Europäische Parlament zur Billigung des neuen Entwurfs zwei Wochen Zeit. Anschließend stellt der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltplan endgültig erlassen ist.

Gelingt dem Vermittlungsausschuss nach Ablauf der Frist keine Einigung zu finden, so muss die Kommission einen neuen Haushaltsplanentwurf vorlegen.

3. Die Rahmenbedingungen zur Aufstellung des Haushalts

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans sind zahlreiche Rahmenbedingungen zu beachten, die allerdings nicht gleichermaßen von Bedeutung sind. Wichtig sind vor allem zwei Vorgaben des Unionsrechts: Zum einen muss die im Eigenmittelbeschluss festgelegte Obergrenze der Eigenmittel von 1,23 % des BNE aller Mitgliedstaaten eingehalten werden. Gegenwärtig bewegt sich der EU-Haushalt unter der Marke von 1 % des BNE aller Mitgliedstaaten, so dass noch ein Spielraum von rund 0,25 Prozentpunkten verbleibt. Des Weiteren muss bei der Haushaltsplanung der „mehrjährige Finanzrahmen“ beachtet werden, der für den betreffenden Planungszeitraum (gegenwärtig 2014–2020) jährliche Höchstgrenzen für die Ausgaben festlegt.

4. Die Ausgabenbereiche

Von den Haushaltseinnahmen werden alle Aktionen und Programme der Europäischen Union finanziert. Beispielsweise geht es um Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensstandards der Unionsbürger durch die Entwicklung des ländlichen Raumes oder um die Sicherheit und den Schutz der Außengrenzen der Mitgliedstaaten.

Über die Höhe der Ausgaben entscheiden die drei wichtigsten Organe der EU – die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament – im Rahmen des Haushaltsverfahrens.

Das Geld wird zum überwiegenden Teil (80 Prozent) von den Mitgliedstaaten ausgegeben. Die Kommission gibt nur einen kleineren Teil (20 Prozent) der Haushaltsmittel direkt aus. Doch sie trägt letztendlich die endgültige Verantwortung für die Mittelzuweisungen und fordert im Falle des Betrugs oder von Unregelmäßigkeiten die entsprechenden Beträge von den Empfängern zurück.

Die Haushaltsausgaben der Europäischen Union, wie sie im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) dargestellt sind, gliedern sich in sechs unterschiedliche Bereiche („Rubriken“), nämlich in:

- Intelligentes und integratives Wachstum;
- Nachhaltiges Wachstum;
- Sicherheit und Unionsbürgerschaft;
- Europa in der Welt;
- Verwaltung;
- Besondere Instrumente.

Derzeit fließt der größte Ausgabenanteil in die Wachstumsförderung, Forschung sowie in die Verstärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Das entspricht ca. 66,263 Mrd. Euro und umfasst 46 % aller Ausgaben. 17,418 Mrd. Euro fließen in die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, deren Stellenwert damit weiter gewachsen ist.

Einen weiteren Teil der Mittel investiert die Europäische Union in die Landwirtschaft, die Fischerei und für den Umweltschutz, Bereiche, die unter dem Titel „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“ im mehrjährigen Finanzrahmen zusammengefasst werden. Für das Jahr 2016 sind hierfür Ausgaben in Höhe von 55,121 Mrd. Euro eingeplant.

Für die Terrorismusbekämpfung und die Sicherung des EU-Gebietes stellte der EU-Haushalt ca. 3,022 Mrd. Euro an Mitteln zur Verfügung bereit. Das Geld wird verwendet, um den Grenzschutz zu verstärken, Aufnahmezentren für Asylsuchende einzurichten oder die organisierte Kriminalität zu bekämpfen.

Zusätzlich sind im EU-Haushalt noch weitere Maßnahmen genannt, beispielsweise eine Initiative, die es jungen EU-Bürger ermöglichen soll, andere europäische Mitgliedsstaaten zu bereisen. Auch das Programm ERASMUS+ soll hier erwähnt werden, das jungen Menschen ermöglicht, einen Teil der Ausbildung im EU-Ausland zu absolvieren.

5. Die Haushaltskontrolle

Die Kontrolle (der Ausführung) des EU-Haushalts erfolgt in mehreren Schritten auf nationaler und europäischer Ebene.

Eine erste Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben wird durch die nationalen Behörden ausgeführt. Besonders bei den „traditionellen Eigenmitteln“ wie beispielsweise im Falle der Umgehung von Einfuhrzöllen auf Bekleidung oder bei der Betrugsbekämpfung im Falle von Euro-Fälschungen greift diese Kontrolle. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen im Falle des Betrugs, der sich negativ auf den EU-Haushalt auswirkt, zu ergreifen.

So wurden beispielsweise von nationalen Zollbehörden im Oktober 2014 über 1,2 Mio. Stück an gefälschten Waren (Spielzeug, Parfüm, Zigaretten, Mode-Accessoires) beschlagnahmt.

Eine weitere Haushaltskontrolle erfolgt auf europäischer Ebene. Jedes EU-Organ ernennt einen eigenen (internen) Prüfer, welcher die Haushaltsvorgänge im jeweiligen Organ kontrolliert.

Die externe Kontrolle wird von den nationalen Rechnungshöfen und vom Europäischen Rechnungshof durchgeführt. Dabei legt der Europäische Rechnungshof dem Rat und dem Europäischen Parlament ausführliche Jahresberichte zur Durchführung des Haushalts vor.

Des Weiteren überprüft er den Haushaltsvollzug auf seine Rechtmäßigkeit und inspiziert die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.

Das Europäische Parlament gilt als der Kontrolleur auf politischer Ebene. Der im Parlament zuständige Haushaltskon-

trollausschuss erarbeitet Standpunkte zu unterschiedlichen Themen, wie beispielsweise zur Überwachung der Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Formen der Finanzierung.

Außerdem ist es die Aufgabe des Europäischen Parlaments, der Kommission Entlastung zur Ausführung des europäischen Haushaltes zu erteilen. Verweigert wird die Entlastung beispielsweise, wenn das Europäische Parlament der Auffassung ist, dass die Haushaltsführung der Kommission in bestimmten Punkten Unstimmigkeiten aufweist. Letztlich trägt also die Europäische Kommission die rechtliche und politische Verantwortung für ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans.

6. „Nettozahler“ – „Nettoempfänger“

6.1. Allgemeines

In der öffentlichen Debatte über die Finanzierung der Union fallen oft die Schlagworte „Nettozahler“ und „Nettoempfänger“. Deutschland beispielsweise ist regelmäßig einer der Nettozahler, während beispielsweise Polen im Jahr 2016 der größte Nettoempfänger war. Die Begriffe „Nettozahler“ und „Nettoempfänger“ drücken das Verhältnis zwischen dem Beitrag eines Mitgliedstaats an der Finanzierung des EU-Haushalts und den Rückflüssen aus dem EU-Haushalt an diesen Mitgliedstaat aus.

Ein „Nettozahler“ trägt mehr zur Finanzierung des EU-Haushalts bei, als im Rahmen der EU-Politiken (etwa Agrar- oder Strukturpolitik) an ihn zurück fließt. Bei einem „Nettoempfänger“ ist das Verhältnis umgekehrt.

Dass es überhaupt dazu kommen kann dass Mitgliedstaaten mehr oder weniger zum EU-Haushalt beitragen, als zu ihnen zurück fließt, hängt damit zusammen, dass für die Bereitstellung von Mitteln für den EU-Haushalt (vgl. Abschnitt 1.) gänzlich andere Regeln gelten als für die Verausgabung der Mittel. Beide Vorgänge haben nichts miteinander zu tun, und es wäre daher sogar ein großer Zufall, wenn ein Mitgliedstaat exakt so viel zum EU-Haushalt beiträgt, wie an ihn zurück fließt.

Beispiele: Im Jahr 2016 hat Polen rund 7 Mrd. Euro mehr aus dem EU-Haushalt empfangen als eingezahlt („Nettoempfänger“). Deutschland hat rund 13 Mrd. Euro mehr in den EU-Haushalt eingezahlt als aus ihm empfangen. Großbritannien hat rund 6 Mrd. Euro mehr eingezahlt als empfangen (beides „Nettozahler“).

Nimmt man nicht, wie in den Beispielen, absolute Zahlen als Maßstab, sondern das jeweilige BNE oder Zahlungen per Kopf/Bevölkerung, so können sich unter den „Nettozahlern“ und „Nettoempfängern“ abweichende Reihenfolgen ergeben.

Die Berechnung des Verhältnisses zwischen den Beiträgen der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt und den Rückflüssen (die sog. „operativen Haushaltssalden“) ist eine rein buchhalterische Operation, die nichts darüber aussagt, welche sonstigen (auch finanziellen) Vorteile ein Mitgliedstaat im Übrigen von seiner EU-Mitgliedschaft, etwa von der Teilnahme seiner Unternehmen am Binnenmarkt, hat. Deshalb wird die Gegenüberstellung von „Nettozahler“- und „Nettoempfän-

ger“-Positionen vielfach kritisch gesehen.

Zudem ist eine (sicherlich nicht grenzenlose) Umverteilung von Finanzmitteln innerhalb der Europäischen Union eine logische Folge ihres Ziels, „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ zu fördern (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV).

Welche Mitgliedstaaten „Nettozahler“ und welche „Nettoempfänger“ sind, liegt nicht allgemein fest, vielmehr werden die „operativen Haushaltssalden“ für jedes Haushaltsjahr neu festgestellt. Allerdings gibt es einige Mitgliedstaaten, die als *notorische* „Nettozahler“ bzw. „Nettoempfänger“ gelten, weil sich die Rahmenbedingungen, die ihnen diese Bezeichnung einbringen, von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr nicht grundlegend ändern.

Als „Nettozahler“ gelten seit Jahren vor allem Großbritannien, Dänemark, die Niederlande, Österreich, Schweden und nicht zuletzt Deutschland.

6.2. Korrekturmechanismen, insb. der „Brittenrabatt“

Für diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die sich über längere Zeit als „Nettozahler“ erwiesen haben, sieht der „Eigenmittelbeschluss“ (siehe Abschnitt 1.) verschiedene Korrekturmechanismen vor, durch die die „Nettozahler“ in gewissem Umfang entlastet werden, ohne jedoch deren „Nettozahler“-Position in Frage zu stellen.

Der erste und zugleich umfangreichste Korrekturmechanismus wurde bereits 1985 zugunsten Großbritanniens eingeführt. Die damalige britische Premierministerin Margret Thatcher hatte ihn durchgesetzt. Dieser Mechanismus ist als „Brittenrabatt“ in die Geschichte eingegangen. Grob gesagt, werden dabei Großbritannien $\frac{2}{3}$ des in einem bestimmten Jahr geleisteten Überschusses (der „Nettozahlungen“) im nächsten Haushaltsjahr „erstattet“, d. h. von den eigentlich in den EU-Haushalt einzuzahlenden Mitteln abgezogen.

Es gab seitens der EU-Kommission verschiedene Anläufe, sowohl den „Brittenrabatt“ als auch die anderen Korrekturmechanismus abzuschaffen, weil diese die Finanzierung sehr unübersichtlich machen und auch gegen das Gleichheitsprinzip verstoßen. Jedoch ist die Kommission damit bis heute gescheitert, so dass die genannten Korrekturmechanismen auch im geltenden Eigenmittelbeschluss (2014–2020) zu finden sind.

Dabei hat sich die britische Ausgangslage verglichen mit der damaligen Lage vollständig gewandelt. Im Jahr 1980 gehörte das Vereinigte Königreich zu den wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten der EWG, erzielte aber, anders als Frankreich, kaum Profite aus der Landwirtschaftspolitik. Dies hatte zur Folge, dass Großbritannien erheblich mehr EU-Mittel einzahlen muss, als es zurück erhielt, es war somit „Nettozahler.“

Heute zählt Großbritannien, gemessen am BNE/Kopf, zu den wohlhabenderen EU-Mitgliedstaaten, und die Gründe für den „Brittenrabatt“ dürften daher entfallen sein. Im Ergebnis wurde im Eigenmittelbeschluss allerdings festgelegt, dass zumindest bis 2020 der Korrekturmechanismus für Großbritannien (und die anderen begünstigten „Nettozahler“) bestehen bleibt.