



Sachstand

Eigenmittel der Europäischen Union

Erhebung der BNE-Eigenmittel im Bundeshaushalt

Eigenmittel der Europäischen Union

Erhebung der BNE-Eigenmittel im Bundeshaushalt

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 005/22
Abschluss der Arbeit: 19.01.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Das Eigenmittelsystem der EU	4
3.	BNE-Eigenmittel im Bundeshaushalt	6
4.	Grundsätze des Bundeshaushalts	6
4.1.	Vollständigkeitsgrundsatz und Bruttonprinzip	6
4.2.	Ausnahme vom Bruttonprinzip	7
4.3.	Absetzung der BNE-Eigenmittel von den Einnahmen	7
Anhang: Anlage E zum Einzelplan 60		8

1. Fragestellung

Der Fragesteller bezieht sich auf die Finanzierung des EU-Haushalts durch EU-Eigenmittel,¹ insbesondere durch die EU-Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens (sog. BNE-Eigenmittel) sowie deren Darstellung im Bundeshaushaltsplan.² In diesem Zusammenhang wird nach dem haushaltsrechtlichen „Nettoprinzip“ gefragt.

2. Das Eigenmittelsystem der EU

Der Haushalt der EU wird **vollständig aus Eigenmitteln finanziert**.³ Der Begriff der Eigenmittel verdeutlicht, dass die Bereitstellung der Mittel durch Unionsrecht vorgegeben und diese Mittel damit der mitgliedstaatlichen Autonomie entzogen sind.⁴ Die Begrifflichkeit ist insofern uneindeutig, als die Eigenmittel aus den **Einnahmen der EU-Mitgliedstaaten** stammen. Hintergrund ist, dass die EU selbst keine Steuern erhebt.⁵

Klassisch lassen sich EU-Eigenmittel in **drei Kategorien** zusammenfassen: Hierbei handelt es sich um traditionelle Eigenmittel, das sind hauptsächlich Zölle und Zuckerabgaben, sowie Mehrwertsteuer - Eigenmittel, die auf einer einheitlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage basieren, und schließlich BNE - Eigenmittel, die auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens des jeweiligen Mitgliedstaates festgesetzt werden.⁶

Grundlage der Eigenmittelaufbringung und –verwendung sind die Artikel 311 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Eigenmittelbeschlüsse der EU. Ein **Eigenmittelbeschluss** ist das Ergebnis eines besonderen, in Artikel 311 Abs. 3 AEUV geregelten

1 Vgl. hierzu bereits Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, Einzelfrage zur Erhebung der Eigenmittel der EU, WD 4 - 3000 - 037/20 vom 20.3.2020 im Internet abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/691728/1f3730a21f803b61606c2f262ac19bc6/WD-4-037-20-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.1.2022).

2 Vgl. hierzu bereits Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, Einzelfragen zum Eigenmittelbeschluss, WD 4 – 3000 – 107/18 vom 4.7.2018 im Internet abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/565952/404dc11ac350fb56c8475245db630a5e/WD-4-107-18-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.12.2022).

3 Artikel 1 des Beschlusses 2014/335/EU, EURATOM über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union vom 26. Mai 2014, ABL. L vom 7.6.2014 S.105, in Verbindung mit Artikel 311 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

4 *Waldhoff* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV Rn. 7.

5 Vgl. *Seiler* in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: Juli 2021, Art. 106 Rn. 69.

6 Art. 2 Abs. 1 des EU-Eigenmittelbeschlusses und VO (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ESVG 2010); vgl. auch *Tappe* in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung /Landshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 11 BHO Rn. 66; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, A. Die Finanzverfassung der Europäischen Union, Rn. 40 ff.

Gesetzgebungsverfahren. Der Europäische Rat erlässt nach Anhörung des Europäischen Parlaments den Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der EU festgelegt werden, sowie den mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312 AEUV). Den Eigenmittelbeschluss ratifizieren die Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer nationalen Verfassungen.⁷ In Deutschland findet der geltende Eigenmittelbeschluss als Unionsrecht seine Grundlage in dem auf Artikel 23 Abs. 1 GG gestützten Zustimmungsgesetz zum AEUV.⁸

Zuletzt hat der Europäische Rat den **Eigenmittelbeschluss vom 14.12.2020**⁹ erlassen, der maßgeblich von der COVID-19-Pandemie und der Finanzierung des Aufbauinstruments „Next Generation EU“ zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geprägt ist. Mit Blick auf die Eigenmittel führt der Eigenmittelbeschluss erstmals eine Abgabe basierend auf der Menge nicht-recycelten Kunststoffverpackungsabfalls ein, sog. Plastikabgabe.¹⁰ Zudem sieht die Europäische Kommission in ihrer Eigenmittelreform die **Einbeziehung neuer Eigenmittel** aus drei weiteren Einnahmequellen vor.¹¹ Nach Abschluss des hierfür notwendigen Gesetzgebungsverfahrens soll der EU-Haushalt durch Eigenmittel aus dem Emissionshandel (EHS), durch Eigenmittel aus Ressourcen aus einem CO₂-Grenzausgleichssystem der EU und schließlich durch Eigenmittel aus einem Anteil der Residualgewinne multinationaler Unternehmen finanziert werden. Hintergrund der letzten Eigenmittelposition stellt die OECD/G20-Vereinbarung über eine Neuzuweisung von Besteuerungsrechten („erste Säule“) dar.¹²

7 Waldhoff in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 311 AEUV Rn. 5; vgl. zuletzt Gesetz zum Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (Eigenmittelbeschluss-Ratifizierungsgesetz (ERatG), BGBl. II, S. 322) und BVerfG, Beschluss v. 21.4.2021 - 2 BvR 547/21, juris.

8 Seiler in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: Juli 2021, Art. 106 Rn. 71.

9 Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14.12.2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom. Am 31.5.2021 hatten alle Mitgliedstaaten den Beschluss ratifiziert, so dass die förmliche Notifikation abgeschlossen werden konnte.

10 Daneben kann die EU zur Finanzierung erstmals Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen, um die Folgen der COVID-19-Pandemie abzumildern. BT-Drs. 19/31501, S. 73.

11 European Commission, Proposal for a Council Decision, amending Decision (EU, Euratom) 2020/2053 on the system of own resources of the European Union, 22.12.2021, COM(2021) 570 final, 2021/0430 (CNS); Vgl. Pressemitteilung der Europäische Kommission, „Die Kommission schlägt EU-Eigenmittel der nächsten Generation vor“, 22.12.2021, im Internet abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_7025 (zuletzt abgerufen am 19.1.2022).

12 Vgl. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy, 1.7.2022, abrufbar unter <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.1.2022); deutsche Fassung abrufbar unter <https://www.oecd.org/tax/beps/broschure-losungen-fur-die-steuerlichen-herausforderungen-der-digitalisierung-der-wirtschaft-juli-2021.pdf> (zuletzt abgerufen am 19.1.2022).

3. BNE-Eigenmittel im Bundeshaushalt

Die Finanzverfassung versteht die EU als externe Größe und an sie gerichtete Zahlungen als haushaltspflichtige Staatsausgaben, die der Bund nach Artikel 104a GG trägt.¹³ Die deutschen EU-Eigenmittel, einschließlich der BNE-Eigenmittel, werden daher ausschließlich vom Bund erbracht. Obgleich es sich bei den Mitteln zur Finanzierung der EU um Bundesausgaben handelt, sind diese - wie oben ausgeführt (siehe unter 2.) - der Autonomie des Bundes insofern entzogen, als es sich um Unionsmittel handelt. Dies wird daran deutlich, dass Bundesstellen die EU-Eigenmittel für die EU im Rahmen der **indirekten Mittelverwaltung** bewirtschaften.¹⁴

Vor diesem Hintergrund werden BNE-Eigenmittel ebenso wie die Mehrwertsteuer-Eigenmittel in besonderen Anlagen des jährlichen Bundeshaushaltsplans (Anlage E zu Kapitel 6001) und zwar als **Absetzungen von den Einnahmen**, also als Negativtitel, ausgewiesen. Hintergrund ist, dass die der EU zustehenden Eigenmittel das dem Bund verbleibende Steueraufkommen mindern.¹⁵

Exemplarisch ist die Anlage E zum Einzelplan 60 des Bundeshaushaltsplans 2021 diesem Sachstand als **Anhang** beigelegt.

4. Grundsätze des Bundeshaushalts

4.1. Vollständigkeitsgrundsatz und Bruttoprinzip

Haushaltsgrundsätze oder auch Budgetprinzipien leiten die Haushaltsgesetzgebung an. Die Grundsätze sind haushaltsrechtlich oder finanzwissenschaftlich hergebracht und teilweise auch im Grundgesetz verankert. Von besonderer Bedeutung ist der in Artikel 110 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG begründete **Vollständigkeitsgrundsatz**. Dieser besagt, dass alle in der betreffenden Haushaltsperiode zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen sind. Ziel ist, die gesamten Staatsfinanzen der Budgetplanung und -kontrolle von Parlament und Regierung zu unterstellen.¹⁶

Am stärksten wird dem Vollständigkeitsgrundsatz durch einen Bruttoetat entsprochen, der Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und voneinander getrennt veranschlagt. Nach dem in § 15 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) normierten **Bruttoprinzip** ist insbesondere von der Saldierung von Einzelposten und des Vorwegabzugs zugunsten der gesonderten Titelausweisung Abstand zu nehmen.

13 Seiler in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand: Juli 2021, Art. 106 Rn. 71.

14 Tappe in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung /Landshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 11 BHO Rn. 66.

15 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3208), Anlage E zum Einzelplan 60, S. 2, 5.

16 Statt vieler Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, A. Haushaltsrecht des Bundes, Rn. 486ff. m.w.N.

Die getrennte Veranschlagung schafft Transparenz und ermöglicht eine wirkungsvolle Budgetkontrolle.¹⁷

4.2. Ausnahme vom Bruttoprinzip

Gleichwohl existieren zahlreiche **Ausnahmen vom Bruttoprinzip**, die teilweise im Grundgesetz selbst vorgesehen und teilweise historisch gewachsen sind. Artikel 110 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 GG sieht etwa vor, dass bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt werden müssen. Eine weitere wichtige Ausnahme vom Bruttoprinzip stellt die nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zulässige Ausweisung der Nettokreditaufnahme dar. Diese Vorschrift ermöglicht dem Bund in Verbindung mit § 12 HGrG für Krediteinnahmen und damit zusammenhängenden Tilgungsausgaben durch Gesetz eine Ausnahme vom Grundsatz der Bruttoveranschlagung zuzulassen.¹⁸

Darüber hinaus können nach § 15 Abs. 1 Satz 3 BHO Ausnahmen vom Bruttoprinzip durch Haushaltsgesetz oder durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan vorgesehen werden.¹⁹ Somit kann abweichend vom Bruttoprinzip in bestimmten Fällen eine **Nettoveranschlagung** zulässig sein und ein **Nettonachweis** erfolgen.

4.3. Absetzung der BNE-Eigenmittel von den Einnahmen

Laut Haushaltsvermerk in Einzelplan 60, Kapitel 6001 des Bundeshaushaltsplans handelt es sich bei den BNE-Eigenmitteln, die der Autonomie des Bundes insofern entzogen sind, **um gesetzlich bestimmte Einnahmемinderungen**.²⁰ Mit der Feststellung des Haushaltsplans durch das Haushaltsgesetz erlangt der Haushaltsvermerk Rechtsverbindlichkeit (siehe zu den Hintergründen unter 3. und zu den Ausnahmen vom Bruttoprinzip unter 4.1.).

Die Ausweisung der BNE-Eigenmittel als Absetzung von den Einnahmen bewirkt im Ergebnis eine einnahmемindernde Saldierung. Dies könnte aus den gleichen Gründen kritisiert werden wie in der Vergangenheit die Darstellung der Ausweisung von Anteilen der Europäischen Gemeinschaft an der Umsatzsteuer. Bis 2003 wurden diese im Bundeshaushalt nicht als Ausgaben veranschlagt, sondern von den Einnahmen abgesetzt. In der Literatur wurde insofern auf die fehlende echte Ertragshoheit der EU verwiesen und darauf, dass letztlich der Bundesanteil abgeführt werde.²¹ Die EU-Eigenmittel werden aber – ebenso wie heute im Übrigen auch die besagten Anteile an der Umsatzsteuer – in einem gesonderten Titel ausgewiesen, so dass hiermit die Höhe

17 Vgl. etwa *Tappe* in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung /Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 15 BHO Rn. 8ff. m.w.N.

18 *Von Lewinski/Burba*t in: von Lewinski/Burba, 2013, BHO § 15 Rn. 4.

19 *Leibinger/Müller/Züll*, Öffentliche Finanzwirtschaft, 15. Aufl. 2021, Rn. 458.

20 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3208), Anlage E zum Einzelplan 60, S. 6.

21 *Brockmeyer* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 12c.

der veranschlagten Mindereinnahmen hinreichend deutlich wird.²² Diese transparente Ausweisung der für die EU erhobenen Eigenmittel als Mindereinnahmen in Anlage E ermöglicht gerade die parlamentarische Kontrolle.

Anhang: Anlage E zum Einzelplan 60

22 So auch *Brockmeyer* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 12c, der die Ausweisung der Mehrwertsteueranteile gleichwohl kritisch sieht, wenngleich nicht für verfassungswidrig erachtet.