

# Die Verkopplung neuer EU-Eigenmittel mit Sachpolitiken – Das Beispiel der Abgabe für nicht recycelte Verpackungsabfälle sowie rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Fortentwicklung

Jonathan Swart\*

Inhalt	
A. Hintergrund und Zielsetzung	114
B. Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union	115
I. Reformdebatten um das bestehende Eigenmittelsystem	115
II. Rechtsnatur der Verpackungsabgabe sowie perspektivische Vorschläge	116
III. Ausgestaltung und sachpolitische Zielsetzung der Verpackungsabgabe	117
C. Zulässigkeit und Grenzen der sachpolitischen Eigenmittel	118
I. Die Zulässigkeit sachpolitischer Lenkungszwecke im Eigenmittelbeschluss	118
II. Umfang und unionsrechtliche Grenzen	120
1. Telos der Eigenmittel sowie verfahrensrechtliche Grenzen	120
2. Erfordernis einer sachpolitischen Kompetenz?	121
3. Allgemeine unionsrechtliche Schranken	123
a) Das Subsidiaritätsprinzip	123
b) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip	124
c) Der allgemeine Gleichheitssatz	125
4. Vorrang des Eigenmittelbeschlusses gegenüber Sekundärrecht?	125
5. Beurteilung und alternativer Lösungsansatz – die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments auf der Einnahmenseite des Unionshaushalts	126
a) Die Rolle des Europäischen Parlaments de lege ferenda	127
b) Zwischenergebnis	127
D. Analyse der Verpackungsabgabe im Eigenmittelsystem	128
I. Anwendung der entwickelten Grundsätze auf die Verpackungsabgabe	128

\* Herr Jonathan Swart ist Student im 7. Semester an der Freien Universität Berlin (Germany). Der Beitrag wurde als Studienabschlussarbeit im Rahmen eines europarechtlichen Kolloquiums an der Freien Universität Berlin verfasst. Email: jonathanswart0704@gmail.com.

II. Die Verpackungsabgabe – ein wirksames Mittel zur Verkopplung der Eigenmittel mit sachpolitischen Unionszielen?	131
1. Strukturelle Schwächen und Steuerungsdefizite der Verpackungsabgabe	131
2. Auswirkungen auf die Verhältnismäßigkeit?	132
3. Ansatzpunkte zur Stärkung der umweltpolitischen Zielverfolgung	133
4. Zwischenergebnis	133
E. Fortentwicklungsmöglichkeiten der sachpolitischen Eigenmittel	134
I. Finanzierungsbeiträge mit Lenkungszweck	134
II. Unmittelbare Lenkungsabgaben	135
1. Zuweisung der Ertragshoheit bestehender Abgaben an die Union	135
2. Eine originäre Rechtsetzungskompetenz gem. Art. 311 AEUV?	136
3. Stellungnahme	137
4. Integrationspolitische Folgen sachpolitischer unmittelbarer Lenkungsabgaben	138
III. Zwischenergebnis	139
F. Fazit und Ausblick: sachpolitische Eigenmittel zwischen Recht und Politik	139

## Abstract

Der Beitrag untersucht die Zulässigkeit, Grenzen sowie potenzielle Risiken der Verkopplung neuer EU-Eigenmittel mit unionalen sachpolitischen Zielsetzungen, exemplarisch an der Abgabe auf nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle. Er ordnet die Verpackungsabgabe dogmatisch ein und prüft ihre Vereinbarkeit mit Art. 311 AEUV sowie den grundlegenden Unionsprinzipien. Zudem beleuchtet der Beitrag die rechtliche Tragfähigkeit und die umweltpolitische Lenkungswirkung der Abgabe im Kontext des European Green Deal und des Aktionsplans für eine europäische Kreislaufwirtschaft. Die Analyse offenbart Effizienzdefizite und schlägt Verbesserungen wie harmonisierte Datenerhebungsstandards vor. Abschließend werden Perspektiven für die Fortentwicklung sachpolitischer Eigenmittel – einschließlich unmittelbarer Lenkungsabgaben – erörtert und dabei die integrationspolitischen Implikationen sowie die Notwendigkeit einer gestärkten Rolle des Europäischen Parlaments zur Sicherung demokratischer Legitimation hervorgehoben. Der Beitrag zeigt, dass eine Politisierung der Haushaltsfinanzierung unionsrechtlich möglich ist, jedoch politische Hürden einer umfassenden Umsetzung entgegenstehen.

### **The linking of new EU own resources to specific policies – The example of the levy on non-recycled packaging waste and the legal possibilities and limits of further development**

This paper examines the admissibility, limits, and potential risks of linking new EU own resources to Union policy objectives, using the example of the levy on non-re-

cycled plastic packaging waste. It classifies the packaging levy dogmatically and examines its compatibility with Article 311 TFEU and the fundamental principles of the Union. The paper examines the legal viability and environmental policy steering effect of the levy in the context of the European Green Deal and the Action Plan for a European Circular Economy. The analysis reveals shortcomings in efficiency and proposes improvements such as harmonized data collection standards. Finally, perspectives for the further development of political own resources – including direct incentive taxes – are discussed, emphasizing the implications for integration policy and the need for a stronger role for the European Parliament to ensure democratic legitimacy. The paper shows that politicizing budget financing is possible under EU law, but that political hurdles stand in the way of comprehensive implementation.

**Keywords:** Own Resources, Plastic Levy, Steering Effects, Art. 311 TFEU, European Parliament, Union Autonomy

### A. Hintergrund und Zielsetzung

Die Europäische Union sieht sich mit einer Vielzahl struktureller Herausforderungen konfrontiert. Neben dem lang verfolgten Ziel, die finanzielle Autonomie der Union zu stärken, ist insbesondere die Rückführung der im Rahmen des Aufbauminstruments *Next Generation EU* (NGEU) aufgenommenen Schuldenlast durch die Einführung neuer Eigenmittel zu bewältigen.<sup>1</sup> Parallel dazu gewinnt die Umsetzung unionsweiter sachpolitischer Leitprojekte wie etwa des „*European Green Deal*“, des Maßnahmenpakets „*Fit for 55*“ sowie der Strategie für eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft zunehmend an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund rückt die bislang nur punktuell diskutierte Verknüpfung von Eigenmitteln mit sachpolitischen Zielsetzungen der Union in den Fokus. Mit der Einführung der Verpackungsabgabe auf nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle hat die Union erstmals ein Finanzierungsinstrument geschaffen, das neben der Finanzierung des Haushalts eine sachpolitische Lenkungswirkung im Bereich des Umweltschutzes entfalten soll.<sup>2</sup> Weitere Eigenmittel mit einer derartigen Doppelzielsetzung hat die Union bereits in Aussicht gestellt.<sup>3</sup> Diese Entwicklung wirft unionsrechtliche Fragen auf. Ist die Verkopplung von Eigenmitteln und Sachpolitiken mit dem Primärrecht – insbesondere mit Art. 311 AEUV – vereinbar? Wie kann eine perspektivische Fortentwicklung der sachpolitischen Eigenmittel unionsrechtskonform erfolgen und welche unionsrechtlichen Grenzen gilt es dabei zu beachten? Lässt sich die Verpackungsabgabe als unionsrechtlich tragfähiges und im Hinblick auf ihre intendierte Lenkungswirkung

1 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Rates, COM(2021) 569 final, S. 1 f.; *Meyer*, *EuZW* 2022/17, S. 792.

2 Erwägungsgrund 6 und 7, Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, *Abl. L* 424/1 v. 15.12.2020.

3 Dazu gehören insbesondere eine Digitalabgabe, eine Finanztransaktionssteuer sowie Einnahmen aus dem CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystem. Siehe Erwägungsgrund 6 und 8 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

geeignetes Modell bewerten? Diesen Fragen widmet sich der Beitrag aus unionsrechtlicher Perspektive. Nach einer dogmatischen Einordnung der Verpackungsabgabe (B.) erfolgt eine Beurteilung der unionsrechtlichen Zulässigkeit sowie der normativen Grenzen sachpolitischer Eigenmittel (C.). Daran anschließend wird die Verpackungsabgabe einer kritischen Analyse sowohl im Hinblick auf ihre rechtliche Tragfähigkeit als auch unter Effizienzgesichtspunkten unterzogen (D.). Abschließend wird untersucht, wie eine wirksame Fortentwicklung der sachpolitischen Eigenmittel – speziell vor dem Hintergrund angekündigter unionaler unmittelbarer Lenkungsabgaben – unionsrechtskonform erfolgen kann und welche integrationspolitischen Implikationen daraus resultieren (E.).

## B. Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union

### I. Reformdebatten um das bestehende Eigenmittelsystem

Die zentrale Vorschrift zur Finanzierung des Unionshaushalts enthält Art. 311 AEUV.<sup>4</sup> Dieser legt fest, dass der Unionshaushalt „unbeschadet der sonstigen Einnahmen“<sup>5</sup> vollständig durch Eigenmittel finanziert wird. Die primäre Funktion der Eigenmittel liegt folglich in der Finanzierung des Unionshaushalts.<sup>6</sup> Durch sie soll die Union gem. Abs. 1 befähigt werden, ihre Ziele zu verwirklichen und ihre Politik umzusetzen. Nach Maßgabe des derzeit geltenden Eigenmittelbeschlusses erfolgt die Finanzierung des Haushalts der Europäischen Union primär aus drei zentralen Einnahmequellen: den sog. „traditionellen Eigenmitteln“ – insbesondere Zöllen auf Importe aus Drittstaaten sowie Agrarabgaben –, einem harmonisierten Anteil des nationalen Mehrwertsteueraufkommens der Mitgliedstaaten sowie einem Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten auf Basis ihres Bruttonationaleinkommens (BNE).<sup>7</sup> Letzterer stellt gegenwärtig die bedeutendste Einnahmequelle der Union dar und fungiert als Restfinanzierungsmittel, um verbleibende Finanzierungslücken im Unionshaushalt – unter Berücksichtigung der anderen Einnahmen – zu schließen.<sup>8</sup> Der geltende Eigenmittelbeschluss ergänzt die bestehenden Eigenmittelarten indes um eine weitere Kategorie: die Verpackungsabgabe für nicht recycelte Kunststoffabfälle.<sup>9</sup> Das deklarierte Ziel des neuen Eigenmittels besteht darin, die Einnahmenseite des Unionshaushalts „sichtbarer mit den Unionspolitiken zu verknüpfen“.<sup>10</sup> Diese sachpolitische Zielsetzung unterscheidet die Verpackungsabgabe strukturell von den

4 *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 1.

5 Dazu gehören insb. die Verwaltungseinnahmen, die Einkommensteuer der EU-Bediensteten sowie die umstrittenen NGEU-Kredite zur Bewältigung der COVID-19 Folgen. Siehe dazu *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 91 ff.; *Meyer*, *EuZW* 2021/1, S. 19; *Schorckopf*, *NJW* 2020/42, S. 3088 f.

6 EuGH, C-265/87, *Schräder*, Urteil v. 11. Juli 1989, ECLI:EU:C:1989:303, Rn. 10.

7 Art. 2 Abs. 2 lit. a), b), d) Eigenmittelbeschluss 2020/2053; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 17 ff.

8 *Schoo*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 21.

9 Art. 2 Abs. 2 lit. c) Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

10 Erwägungsgrund 4 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

bislang etablierten Eigenmittelkategorien.<sup>11</sup> Die konzeptionelle Verknüpfung von Eigenmitteln mit sachpolitischen Unionszielen geht auf eine andauernde Reformdiskussion um die künftige Ausgestaltung des Eigenmittelsystems zurück.<sup>12</sup> Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2014 die Monti-Kommission geschaffen, um tragfähige Strukturvorschläge für eine mögliche Weiterentwicklung des Eigenmittelsystems zu erarbeiten. Ziel war es insbesondere, die hohe Abhängigkeit von BNE-basierten Beiträgen zu verringern.<sup>13</sup> Auch wenn die Kommission in ihrem Abschlussbericht eine finanztechnische Substitution der BNE-Beiträge nicht mehr priorisierte, wurde eine perspektivisch vermehrte Verkopplung von neuen Eigenmitteln mit den Sachpolitiken der Union – wie etwa dem Umweltschutz – verstärkt hervorgehoben.<sup>14</sup> Die Kommission griff diese Reformüberlegungen sodann auf und entwickelte diese in einem eigenen Reflexionspapier weiter.<sup>15</sup> Fortan sollten neue Eigenmittel eine „offensichtlichere Verknüpfung der Eigenmittel mit wichtigen EU-Politikbereichen“ sicherstellen und als stärkere „Unterstützung“ zur Erreichung von Unionspolitiken fungieren.<sup>16</sup> Die Einführung der Verpackungsabgabe stellt dabei die erste Umsetzungsmaßnahme dieser konzeptionellen Neuausrichtung dar.

## II. Rechtsnatur der Verpackungsabgabe sowie perspektivische Vorschläge

Konkret soll die Verpackungsabgabe einen „Anreiz zur Verringerung“ nicht recycelter Kunststoffe zur Förderung der Umweltpolitik bieten,<sup>17</sup> indem die Höhe der Zahlungspflicht an ein bestimmtes Verhalten der Mitgliedstaaten gekoppelt wird. Es handelt sich demnach nicht um eine Abgabe mit dem Charakter einer „echten“ Unionssteuer mit unmittelbarer Belastungswirkung für die Unionsbürger.<sup>18</sup> Denn Abgabenschuldner bleiben letztlich die Mitgliedstaaten. Gleichzeitig obliegt es ihnen, konkrete Umsetzungsmaßnahmen zu treffen, um die Finanzierung der Abgaben auf nationaler Ebene sicherzustellen.<sup>19</sup> Gleichwohl ist sie als Abgabe<sup>20</sup> zu qualifizieren, die darauf ausgerichtet ist, bestimmte Adressaten mittels der Androhung einer finanziellen Belastung zu einem bestimmten Verhalten anzuhalten

11 *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 319 f.; ders., EuR 2022/2, S. 199.

12 Siehe dazu High Level Group on Own Resources, Future Financing, S. 11; *Magiera*, DVBl 2020/24, S. 914; *Otmár*, EuZW 2018/7, S. 260.

13 High Level Group on Own Resources, Future Financing, S. 11.

14 High Level Group on Own Resources, Future Financing, S. 11; *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 194.

15 Siehe Europäische Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, 2017.

16 Europäische Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, S. 27 f.

17 Erwägungsgrund 7 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

18 *Hey*, EuZW 2021/7, S. 278.

19 Erwägungsgrund 7 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

20 Die „Abgabe“ wird i.S.d. Untersuchung als Oberbegriff für etwaige hoheitlich erhobene Geldleistungspflichten an die Union verstanden. Unabhängig davon, ob es sich um Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten oder um unmittelbare Abgaben privater Wirtschaftssubjekte handelt. Weiterführend dazu *Korn*, S. 34 ff.

(sog. *Lenkungsabgaben*).<sup>21</sup> Durch sie sollen die sachpolitischen Ziele der Union gezielt unterstützt werden.<sup>22</sup> Freilich könnte man einwenden, dass nahezu jeder Abgabe ein gewisser Verhaltenslenkungseffekt innewohnt.<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wann eine Abgabe tatsächlich als Lenkungsabgabe zu qualifizieren ist. Nicht ausreichend ist jedenfalls irgendein objektiv geringfügiger Lenkungseffekt.<sup>24</sup> Vielmehr muss die Abgabe neben ihrem Finanzierungszweck gezielt darauf ausgerichtet sein, eine objektiv erkennbare Beeinflussung des Verhaltens der Abgabeadressaten herbeizuführen.<sup>25</sup> Dies kann sowohl durch ausdrücklich auf Verhaltensänderungen abzielende Abgaben als auch durch die Schaffung gezielter Anreizstrukturen erfolgen.<sup>26</sup> Derartig vereinnahmte Abgaben stellen zugleich eine neue Form der Eigenmittel dar: die „*sachpolitischen Eigenmittel*“.<sup>27</sup> Neben der eingeführten Verpackungsabgabe hat die Union bereits angekündigt, weitere Lenkungsabgaben vis-à-vis privaten Wirtschaftssubjekten einführen zu wollen. Die Verknüpfung der Eigenmittel mit den Sachpolitiken der Union soll somit perspektivisch fortgeführt werden. Im Raum stehen insbesondere eine Digitalabgabe, eine Finanztransaktionssteuer sowie Einnahmen aus dem CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystem.<sup>28</sup>

### III. Ausgestaltung und sachpolitische Zielsetzung der Verpackungsabgabe

Nach aktuellem Eigenmittelbeschluss beträgt die Höhe der zu leistenden Abgabe 0,80 € pro Kilogramm nicht recycelten Verpackungsabfalls und bemisst sich auf Grundlage der Differenz zwischen insgesamt angefallenem und recyceltem Verpackungsmüll.<sup>29</sup> Für das Berechnungsverfahren wird dabei auf das einschlägige Sekundärrecht zurückgegriffen.<sup>30</sup> Die Erhebung der zur Berechnung erforderlichen statistischen Daten ist dabei den Mitgliedstaaten selbst überlassen.<sup>31</sup> Obgleich die Verpackungsabgabe grundsätzlich einheitlich strukturiert ist, sind pauschale Ermäßigungen für einzelne Mitgliedstaaten vorgesehen.<sup>32</sup> Diese Vergünstigungen sollen

21 Patzig, DÖV 1981/19, S. 739.

22 Ähnlich Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 11, welcher derartigen Abgaben als „*Abgaben mit Lenkungszweck*“ bezeichnet.

23 Kirchhoff, DVBl. 2000/20, S. 1167.

24 Kirchhoff, DVBl. 2000/20, S. 1167.

25 So schon BVerfGE 47, 1 (21); BVerfGE 93, 121 (147).

26 Kirchhoff, DVBl. 2000/20, S. 1167 f.

27 Nach Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 11 stellen solche Abgaben „*Neue Eigenmittel mit politischer Zielsetzung*“ dar.

28 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission, Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, COM(2020) 442 final, S. 17 f.; Heber, EuR 2021/4, S. 421.

29 Art. 2 Abs. 1 lit. c) und Abs. 2 UAbs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

30 Art. 2 Abs. 2 Eigenmittelbeschluss 2020/2053. Siehe dazu insb. VO (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG, Abl. L 2025/40 v. 22.01.2025.

31 Reichert/Schwind/De Petris/Jousseau, The ‘EU Plastic Tax’ – Greenwashing New Revenue for the EU Budget, S. 7 ([https://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Studien/cepInput\\_EU\\_Plastic\\_Tax/cepInput\\_EU\\_Plastic\\_Tax.pdf](https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_EU_Plastic_Tax/cepInput_EU_Plastic_Tax.pdf) (08.09.2025)).

32 Art. 2 Abs. 2 UAbs. 3 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

Staaten mit einem niedrigeren BNE entlasten.<sup>33</sup> Die Höhe der Ermäßigung wird anhand einer formelbasierten Berechnung bestimmt, die einen festen Kilogrammwert mit der Bevölkerungszahl des jeweiligen Mitgliedstaats sowie einem einheitlichen Betrag pro Kilogramm multipliziert.<sup>34</sup> Nach bisherigen Angaben erbrachte die Verpackungsabgabe im Jahr 2025 ein Aufkommen von 7,2 Milliarden Euro, was rund 4,8 % der Gesamteinnahmen der Union entspricht.<sup>35</sup>

Als sekundäre umweltpolitische Maßnahme verfolgt die Verpackungsabgabe die übergeordnete Zielsetzung, durch die Reduzierung von Kunststoffabfällen sowie durch eine effiziente und nachhaltige Ressourcennutzung den Umweltschutz zu fördern.<sup>36</sup> Unmittelbar verknüpft ist sie folglich mit der Umsetzung des Aktionsplans für eine europäische Kreislaufwirtschaft sowie mit den umweltpolitischen Zielsetzungen des *European Green Deal*.<sup>37</sup>

### C. Zulässigkeit und Grenzen der sachpolitischen Eigenmittel

Die bereits erfolgte und zugleich vermehrt angekündigte Verkopplung von Eigenmitteln mit sachpolitischen Unionszielen wirft die grundlegende Frage auf, ob und in welchem Umfang eine solche Politisierung der Eigenmittel mit den primärrechtlichen Vorgaben des AEUV – speziell mit Art. 311 AEUV – vereinbar ist. Insbesondere gilt es zu erörtern, ob die Verfolgung sekundärer Lenkungszwecke durch Eigenmittel überhaupt zulässig ist (I.) und welche unionsrechtlichen Grenzen und Problemstellungen bei derartigen Eigenmitteln mit Lenkungszweck überdies zu beachten sind (II.).

#### I. Die Zulässigkeit sachpolitischer Lenkungszwecke im Eigenmittelbeschluss

Der Eigenmittelbegriff als solcher bietet keine konkreten Anhaltspunkte über die Zulässigkeit sekundärer Lenkungszwecke im Eigenmittelbeschluss. Dies ergibt sich bereits daraus, dass der Eigenmittelbegriff in den Verträgen selbst nicht definiert ist.<sup>38</sup> Dennoch wird in der Literatur überwiegend die Ansicht vertreten, dass ihm

33 Erwägungsgrund 7 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

34 Die Ermäßigung entspricht 3,8 kg, multipliziert mit der Bevölkerungszahl des betreffenden Mitgliedstaats im Jahr 2017 und anschließend multipliziert mit 0,80 Euro pro Kilogramm; Erwägungsgrund 7 Eigenmittelbeschluss 2020/2053; m.w.N. *Reichert/Schwind/De Petris/Jousseume*, *The ‘EU Plastic Tax’ – Greenwashing New Revenue for the EU Budget*, S. 5, 11.

35 mwN <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/financing-the-eu-budget/> (25.1.2026).

36 *Reichert/Schwind/De Petris/Jousseume*, *The ‘EU Plastic Tax’ – Greenwashing New Revenue for the EU Budget*, S. 9.

37 Erwägungsgrund 7 Eigenmittelbeschluss 2020/2053; *Szwarcz*, *New EU own resources: possibilities and limitations of steering effects and sectoral policy co-benefits*, 2022, S. 37, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2022\)731895](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)731895) (08.09.2025).

38 *Waldhoff*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 7.

kein materieller, sondern ein formeller Charakter zukommt.<sup>39</sup> Dies spricht für eine weite Auslegung der Eigenmittelarten.<sup>40</sup> Auch der breite Gestaltungsspielraum des Rates bei der Ausgestaltung des Eigenmittelsystems verdeutlicht die Zulässigkeit von Lenkungszwecken im Eigenmittelbeschluss.<sup>41</sup> Er kann gem. Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV – wonach „neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden“ können – weitgehend autonom bestimmen, welche Eigenmittel in das bestehende Eigenmittelsystem aufgenommen werden sollen.<sup>42</sup> Zwar könnte die Formulierung in Abs. 1, wonach die Union mit den „erforderlichen Mitteln ausgestattet“ wird, „um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können“ dahingehend verstanden werden, dass Eigenmittel ausschließlich der gesamthaften Finanzierung der Unionspolitik dienen sollen. Eine solch restriktive Betrachtung liefe jedoch dem in Abs. 3 angelegten Gestaltungsspielraum des Rates sowie der Unbestimmtheit des Eigenmittelbegriffs zuwider.<sup>43</sup> Soweit Eigenmittel umweltpolitische Lenkungszwecke entfalten sollen, kann zudem die obligatorische Geltung zur Beachtung der umweltpolitischen Unionsziele aus Art. 11 AEUV sowie Art. 3 Abs. 3 Satz 2 EUV als weiteres Argument für die Zulässigkeit sachpolitischer Lenkungszwecke herangezogen werden.<sup>44</sup> Dem Umweltschutz ist insofern ebenso bei der Ausgestaltung des Eigenmittelsystems hinreichend Rechnung zu tragen.

Auch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vermag keine gegenteilige Beurteilung zu begründen. Zwar regelt Art. 311 AEUV die finanzielle Ausstattung der Union, woraus man ableiten könnte, dass Lenkungszwecke im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses über die Finanzierungskompetenz hinausgehen. Jedoch verlangt das Prinzip im Kern lediglich, dass Maßnahmen der Union auf einer einschlägigen Kompetenzgrundlage beruhen müssen.<sup>45</sup> Somit genügt es zur Wahrung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, etwaige Eigenmittel auf Art. 311 Abs. 3 AEUV zu stützen. Darüber hinaus ist der dem Unionsgesetzgeber in der Praxis eingeräumte Ermessensspielraum sowie der Grundsatz des *effet utile* zu berücksichtigen. Demnach ist das Unionsrecht so auszulegen, dass es seine praktische Wirksamkeit bestmöglich entfaltet.<sup>46</sup> Dadurch erfährt das Prinzip eine gewisse Abschwächung, sodass eine Beschränkung der Eigenmittel auf rein fiskalische Zwecke

39 So z.B. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 22; ders. in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Band 1, § 20, Rn. 56.

40 Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 9; Häde, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), § 20, Rn. 56; weitestgehend auch Ohler, S. 365 ff.

41 Messal, S. 38 f.

42 Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 66; Messal, S. 38.

43 Einer solchen ausschließlichen Finanzierungsfunktion steht bereits die Vereinnahmung der Zucker- und Agrarabgaben als Eigenmittel entgegen. Siehe dazu Häde, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), § 20, Rn. 56.

44 Freytag, S. 144; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 11 AEUV, Rn. 15.

45 Zum Umfang der zulässigen Lenkungszwecke siehe noch C. II. 2; Bast, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 13; Nettesheim, Europarecht, § 8, Rn. 3.

46 EuGH, Rs. C-41/74, *Van Duyn*, Urteil v. 4. Dezember 1973, ECLI:EU:C:1974:133, Rn. 12; *Potacs*, EuR 2009/4, S. 467 ff.

nicht sachgerecht erscheint.<sup>47</sup> Insbesondere dann, wenn durch die sachpolitischen Lenkungszwecke unionspolitische Ziele wirksamer gefördert oder mitgliedstaatliche Handlungsdefizite kompensiert werden können.<sup>48</sup>

Die Verfolgung sachpolitischer Zwecke im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses ist folglich aus unionsrechtlicher Sicht zulässig.

## II. Umfang und unionsrechtliche Grenzen

Vor dem Hintergrund der im weiteren Verlauf zu prüfenden rechtlichen Tragfähigkeit der Verpackungsabgabe sowie einer perspektivischen Fortentwicklung der sachpolitischen Eigenmittel sind zunächst die unionsrechtlichen Grenzen derartiger Lenkungsabgaben zu bestimmen. Hierzu ist eingangs eine Typisierung der Abgabenarten erforderlich, da sich infolgedessen teils modifizierte Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen ergeben.<sup>49</sup> Zu unterscheiden ist zwischen Lenkungsabgaben, bei denen die Abgabenschuld unmittelbar bei privaten Wirtschaftssubjekten entsteht, den „*unmittelbaren Lenkungsabgaben*“<sup>50</sup> und solchen – wie im Fall der Verpackungsabgabe –, bei denen ausschließlich die Mitgliedstaaten als Schuldner gegenüber der Union auftreten, den sog. „*Finanzierungsbeiträgen mit Lenkungszweck*“.<sup>51</sup>

Aus haushaltsrechtlicher Sicht müssen jedenfalls die aktuelle Haushaltsobergrenze<sup>52</sup> sowie der Grundsatz der Nichtzweckbindung (*Non-Affektation*), wonach sämtliche Einnahmen grundsätzlich der allgemeinen Haushaltsfinanzierung dienen müssen,<sup>53</sup> beachtet werden. Offen bleibt indes die Frage, welche Grenzen darüber hinaus gewahrt bleiben müssen.

### 1. Telos der Eigenmittel sowie verfahrensrechtliche Grenzen

Zunächst muss bei Lenkungsabgaben – die zugleich als Eigenmittel gem. Art. 311 Abs. 3 AEUV vereinnahmt werden sollen – der primäre Sinn und Zweck der Eigenmittel berücksichtigt werden. Dieser liegt grundsätzlich in der Finanzierung des Unionshaushalts.<sup>54</sup> Daraus kann allerdings nicht abgeleitet werden, dass durch Eigenmittel allein haushaltspolitische Zwecke verfolgt werden dürfen.<sup>55</sup> Gleichwohl besteht so weit Einigkeit, dass etwaige Abgaben nur als Eigenmittel im Rahmen des Art. 311 Abs. 3 AEUV eingeführt werden können, wenn sie primär der Finanzie-

47 *Bergfeld*, S. 45 ff.

48 *Bergfeld*, S. 47.

49 Siehe dazu insbesondere noch C. II. 3. b); ähnlich *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 202.

50 Siehe dazu *Bergfeld*, S. 28 ff.

51 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 190.

52 *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 32; siehe zur aktuellen Obergrenze Art. 3 und 6 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

53 *Niedobitek*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 310 AEUV, Rn. 31.

54 EuGH, Rs. C-265/87, *Schröder*, Urteil v. 11. Juli 1989, ECLI:EU:C:1989:303, Rn. 10; *Messal*, S. 39, 59.

55 *Häde*, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), § 20, Rn. 56.

zung des Unionshaushalts dienen.<sup>56</sup> Verfolgt eine Abgabe hingegen überwiegend sachpolitische Ziele, so muss diese auf die dafür vorgesehene Sachkompetenz gestützt werden.<sup>57</sup> Etwas anderes mag auch nicht für Abgaben gelten, die obligatorische Unionsziele wie den Umweltschutz fördern sollen. Die Verpflichtung zur Integration umweltpolitischer Ziele kann nicht so weit reichen, als dass eine Einführung primär sachpolitischer Abgaben zur Finanzierung des Unionshaushalts damit begründet werden könnte.<sup>58</sup> Zur Ermittlung des primären Zwecks kann auf die durch den EuGH entwickelten Grundsätze zur Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Sach- und Harmonisierungspolitiken zurückgegriffen werden.<sup>59</sup> Mit hin ist bei der Beurteilung darauf abzustellen, ob das Eigenmittel schwerpunktmäßig der allgemeinen Haushaltsfinanzierung oder einem sachpolitischen Zweck dienen soll.<sup>60</sup>

Liegt der Schwerpunkt der Abgabe trotz ihres sachpolitischen Lenkungszwecks in der Haushaltsfinanzierung, so bildet Art. 311 Abs. 3 AEUV die einzig einschlägige Rechtsgrundlage für deren Einführung als Eigenmittel im Rahmen eines neuen Eigenmittelbeschlusses.<sup>61</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob der Union die Ertragshoheit an einer Abgabe übertragen werden soll oder sie originär rechtsetzend tätig wird.<sup>62</sup> Die in Abs. 3 normierten verfahrensrechtlichen Anforderungen sind somit strikt zu beachten.<sup>63</sup> Folglich ist der Eigenmittelbeschluss im Wege eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens vom Rat, nach einer bloßen Anhörung des Europäischen Parlaments, einstimmig zu erlassen. Für das Inkrafttreten des Beschlusses ist ferner gemäß Abs. 3 Satz 3 die Ratifikation durch sämtliche Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erforderlich. Die letztverbindliche Entscheidungskompetenz über die Einführung neuer Eigenmittel liegt demnach bei den Mitgliedstaaten selbst.<sup>64</sup> Sie bleiben die „Herren des Verfahrens“.<sup>65</sup>

## 2. Erfordernis einer sachpolitischen Kompetenz?

Obleich Eigenmittel auch sachpolitische Lenkungszwecke verfolgen können, stellt sich die Frage nach dem zulässigen Umfang einer solchen Politisierung. Zu erörtern ist insbesondere, ob sachpolitische Lenkungszwecke lediglich innerhalb der bereits

56 Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 66; Messal, S. 39.

57 Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 66; Messal, S. 39.

58 Freytag, S. 144; Messal, S. 59.

59 Heselhaus, S. 473.

60 EuGH, Rs. C-482/17, *Tschechische Republik/Parlament und Rat*, Urteil v. 3. Dezember 2019, ECLI:EU:C:2019:1035, Rn. 31.

61 Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 66; *Niedobitek*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 28.

62 Dazu noch E. II.; Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 52.

63 Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 52.

64 Lienemeyer, S. 206; Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 10; Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 5.

65 Härtel, § 21 Rn. 22.

übertragenen Sachkompetenzen der Union verfolgt werden dürfen oder ob sie auch auf Politiken außerhalb der Kompetenzordnung der Verträge erstreckt werden können.<sup>66</sup> Gegen eine derartige unbegrenzte Lenkungscompetenz spricht bereits die durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gesicherte Kompetenzarchitektur der Verträge.<sup>67</sup> Denn das Prinzip verlangt neben einer einschlägigen Kompetenzgrundlage für das Tätigwerden der Union stets eine bereits erfolgte Übertragung der Zuständigkeit durch die Mitgliedstaaten.<sup>68</sup> Zwar stellt Art. 311 AEUV eine einschlägige Kompetenzgrundlage für die Einführung neuer Eigenmittel mit Lenkungszweck dar, hieraus lässt sich jedoch keine unbeschränkte Kompetenz zur Verfolgung beliebiger politischer Ziele ableiten. Eine solche Auslegung wäre mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unvereinbar. Vielmehr müssten neue Sachkompetenzen erst durch ein Vertragsänderungsverfahren gem. Art. 48 Abs. 2-5 EUV auf die Union übertragen werden.<sup>69</sup> Auch das besondere Ratifikationsverfahren nach Abs. 3 Satz 3 vermag eine abweichende Bewertung nicht zu rechtfertigen.<sup>70</sup> Wenngleich die Einstimmigkeitspflicht die Mitgliedstaaten vor ungewollten Maßnahmen schützt, so sichert diese nicht die institutionellen Rechte des Europäischen Parlaments.<sup>71</sup> Die Rolle des Europäischen Parlaments würde bei einer derart ausufernden Kompetenzerweiterung über Art. 311 AEUV erheblich geschwächt, da es aufgrund seiner auf ein bloßes Anhörungsrecht beschränkten Verfahrensbeteiligung keine effektive Einflussmöglichkeit auf die inhaltliche Ausgestaltung dieser neuen Politikfelder hätte.<sup>72</sup> Des Weiteren birgt die Verfolgung sachpolitischer Ziele im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses ohne Anknüpfung an eine konkrete Sachkompetenz erhebliche Unsicherheiten für die Anwendung gerichtlicher Kontrollmaßstäbe. Sowohl der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als auch das Subsidiaritätsprinzip setzen eine eindeutige Zuordnung der Maßnahme zu einem sachlich bestimmten Kompetenzbereich voraus.<sup>73</sup> Ohne diese Rückbindung könnte die Abgabe lediglich im Hinblick auf ihre Finanzierungsfunktion, nicht aber auf ihre sachpolitische Lenkungswirkung geprüft werden.

Potenzielle Lenkungszwecke von Eigenmitteln müssen folglich stets durch eine bestehende Sachkompetenz der Union gedeckt sein.<sup>74</sup> Dies bedeutet indes nicht, dass die Lenkungsabgabe im Rahmen des Eigenmittelverfahrens prozessual tatsächlich sowohl auf Art. 311 Abs. 3 AEUV als auch auf der jeweiligen Sachkompetenz gestützt werden muss.<sup>75</sup>

66 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 204.

67 Im Ergebnis so auch *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 204 f.

68 *Callies*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 7.

69 *Epiney*, JURA 2006/10, S. 755.

70 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 205.

71 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 205.

72 Denn die Kompetenzen wären nicht ausdrücklich im AUEV geregelt. Dazu auch noch C. II. 5.

73 *Bast*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 50, 69.

74 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 205; *Waldhoff*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 11.

75 Dazu noch C. II. 5.

### 3. Allgemeine unionsrechtliche Schranken

Als Rechtsakt des Rates bzw. eines Unionsorgans unterliegt der Eigenmittelbeschluss der primärrechtlichen Bindung.<sup>76</sup> Bei der Einführung von Eigenmitteln mit sachpolitischem Lenkungszweck sind somit insbesondere die unionsrechtlichen Grundprinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sowie der allgemeine Gleichheitssatz als rechtliche Schranken zu beachten.

#### a) Das Subsidiaritätsprinzip

Zunächst müssen Eigenmittel mit sachpolitischem Lenkungszweck mit dem in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip vereinbar sein. Auch wenn die Finanzierung der Union als organisationsinterner Bereich zu deren ausschließlichen Kompetenzen zählt – wonach das Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich nicht anwendbar wäre<sup>77</sup> –, ist vorliegend eine modifizierte Betrachtung geboten.<sup>78</sup> Denn im Falle der sachpolitischen Eigenmittel handelt es sich nicht mehr ausschließlich um eine fiskalische, sondern um eine Maßnahme mit Lenkungszweck. Diese bedarf einer spezifischen Sachkompetenz der Union.<sup>79</sup> Folglich muss zumindest die sachpolitische Komponente des Eigenmittels dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen, sofern diese nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt.<sup>80</sup> Konkret setzt dies voraus, dass das sachpolitische Ziel des Eigenmittels auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht hinreichend verwirklicht werden kann und eine effizientere Umsetzung auf Unionsebene gewährleistet ist.<sup>81</sup> Wann genau ein durch Abgaben verfolgter Lenkungszweck auf Unionsebene besser verwirklicht werden kann als auf mitgliedstaatlicher Ebene, lässt sich nicht pauschal bestimmen. Zwar sind Maßnahmen zur Verfolgung abgabenbezogener Lenkungsziele grundsätzlich auch auf nationaler Ebene denkbar. Der Union kann jedoch dann nicht verwehrt werden, zur effektiveren Verwirklichung beizutragen, wenn unionsweit erhobene Lenkungsabgaben insbesondere der Durchsetzung einheitlicher, vertraglich verankerter Unionsziele dienen.<sup>82</sup> Eine Zersplitterung nationaler Maßnahmen liefe insoweit der gemeinschaftlichen Verfolgung der durch die Verträge vorgegebenen Zielsetzungen zuwider. Dennoch bedarf es einer einzelfallbezogenen Prüfung der jeweiligen Lenkungsabgabe, die sich am konkret verfolgten sachpolitischen Ziel orientiert.<sup>83</sup> Dabei

76 EuGH, Rs. C-370/12, *Pringle*, Urteil v. 27. November 2012, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 30 ff.; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 10; *Niedobitek*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 19.

77 EuGH, Rs. C-288/11, *Mitteldeutsche Flughafen AG*, Urteil v. 19. Dezember 2012, ECLI:EU:C:2012:821, Rn. 79; *Dittert*, S. 161; *Geiger*, in: Festschrift Gitter, S. 273.

78 So auch *Freytag*, S. 174; *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 341.

79 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 205; *Waldhoff*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 11.

80 *Freytag*, S. 174.

81 *Callies*, S. 104; *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 341.

82 *Freytag*, S. 179.

83 *Bergfeld*, S. 52.

ist freilich zu berücksichtigen, dass der Union im Rahmen komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte ein weiter Ermessensspielraum zukommt.<sup>84</sup>

*b) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip*

Ergänzend müssen Eigenmittel mit sachpolitischem Lenkungszweck – wie alle Rechtsakte der Union – mit dem in Art. 5 Abs. 4 EUV verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip in Einklang stehen.<sup>85</sup> Dieses findet sowohl auf Maßnahmen Anwendung, die unmittelbar Unionsbürger betreffen, als auch auf solche, die sich an die Mitgliedstaaten richten.<sup>86</sup> Folglich unterliegen sowohl unmittelbare Lenkungsabgaben als auch Finanzierungsbeiträge mit Lenkungszweck einer Verhältnismäßigkeitskontrolle.<sup>87</sup> Dabei gilt es gleichermaßen, den anerkannten Ermessensspielraum des Unionsgesetzgebers bei Maßnahmen wie der Eigenmittelfinanzierung, die politische und wirtschaftliche Erwägungen miteinander verbinden, zu berücksichtigen.<sup>88</sup> Nach ständiger Rechtsprechung beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle in solchen Fällen grundsätzlich darauf, ob die Maßnahme zur Zielverwirklichung nicht „offensichtlich ungeeignet“ ist.<sup>89</sup> Gleichwohl kann eine weitergehende Prüfung von Erforderlichkeit und Angemessenheit erfolgen, soweit sie im Rahmen der konkreten Prüfung geboten scheint.<sup>90</sup> Dies dürfte jedenfalls bei unmittelbaren Lenkungsabgaben, welche in die subjektiven Rechte – insbesondere in die Unionsgrundrechte – der Unionsbürger eingreifen, der Fall sein.<sup>91</sup> Dessen ungeachtet beschränkt sich die Kontrolle aufgrund des Ermessensspielraums des Gesetzgebers auch hier auf die Feststellung, ob die Maßnahme nicht offensichtlich nicht erforderlich oder offensichtlich unangemessen ist.<sup>92</sup> Im Falle der Eigenmittel mit sachpolitischem Lenkungszweck erstreckt sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung umfassend sowohl auf den haushaltspolitischen Zweck als auch auf die angestrebte Lenkungswirkung. Die Abgabe darf daher einerseits nach dem eingeschränkten Prüfungsmaßstab nicht „offensichtlich ungeeignet“ sein, zur Finanzierung des Unionshaushalts beizutragen.<sup>93</sup>

84 EuGH, Rs. C-120/97, *Upjohn*, Urteil v. 21. Januar 1999, ECLI:EU:C:1999:14, Rn. 34; EuGH, Rs. 55/75, *Balkan-Import-Export*, Urteil v. 22. Januar 1976, ECLI:EU:C:1976:8, Rn. 8.

85 *Lienbacher*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 37; *Streinz*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 5 EUV, Rn. 46.

86 *Calliess*, S. 119.

87 *Bergfeld*, S. 52 ff.; *Freytag*, S. 182 ff.; *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 211 f.

88 EuGH, Rs. C-493/17, *Weiss*, Urteil v. 11. Dezember 2018, ECLI:EU:C:2018:1000, Rn. 73; *Trstenjak/Beysen*, EuR 2012/3, S. 273.

89 EuGH, Rs. C-15/10, *Etimine SA*, Urteil v. 21. Juli 2011, ECLI:EU:C:2011:504, Rn. 125.

90 EuGH, Rs. C-176/09, *Luxemburg/Parlament und Rat*, Urteil v. 12. Mai 2011, ECLI:EU:C:2011:290, Rn. 63 ff.; *Trstenjak/Beysen*, EuR 2012/3, S. 274.

91 *Freytag*, S. 187 ff., 190 ff.

92 Siehe Schlussantrag GA Trstenjak, Rs. C-34/08, *Azienda Agricola*, ECLI:EU:C:2009:120, Rn. 64.

93 Dies folgt aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit; *Bieber*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Art. 310 AEUV, Rn. 17.

Andererseits darf der konkrete Erhebungstatbestand hinsichtlich des verfolgten Lenkungsziels ebenfalls nicht „offensichtlich ungeeignet“ sein.<sup>94</sup>

### c) Der allgemeine Gleichheitssatz

Schließlich gilt es auch im Rahmen der Eigenmittelfinanzierung den allgemeinen Gleichheitssatz zu beachten.<sup>95</sup> Lenkungsabgaben, die auf die Einnahmeerzielung der Union gerichtet sind, dürfen weder unmittelbar noch mittelbar diskriminierend ausgestaltet sein.<sup>96</sup> Dieser Anspruch der Lastengleichheit folgt für die Mitgliedstaaten unmittelbar aus Art. 4 Abs. 2 EUV sowie für Unionsbürger aus Art. 18 AEUV sowie Art. 20 GRC.<sup>97</sup> Maßgeblich ist jedenfalls, dass vergleichbare Sachverhalte nicht ohne sachlichen Grund ungleich behandelt werden.<sup>98</sup>

## 4. Vorrang des Eigenmittelbeschlusses gegenüber Sekundärrecht?

Neben den bereits erörterten Grenzen wirft die Verkopplung von sachpolitischen Zielen und Eigenmitteln ein weiteres grundlegendes Problem auf. Im Fall einer normativen Diskrepanz der Regelungen des Eigenmittelbeschlusses mit bestehendem Sekundärrecht bestünde die Gefahr, dass dieser die sekundärrechtlichen Regelungen kraft seines höheren Ranges über Sekundärrecht<sup>99</sup> verdrängt.<sup>100</sup> Eine Doppelabstützung zwischen der entsprechenden Sachkompetenz und Art. 311 Abs. 3 AEUV im Eigenmittelbeschluss kommt aufgrund der divergierenden Gesetzgebungsverfahren zwischen Eigenmittelbeschluss und Sachkompetenzen nicht in Betracht.<sup>101</sup> Vielmehr wird angesichts der mit einer Doppelabstützung verbundenen – in der Praxis kaum umsetzbaren – verfahrenstechnischen Schwierigkeiten eine eindeutige Zuordnung zu der entsprechenden Kompetenzgrundlage verlangt.<sup>102</sup> Bei Abgaben – welche vorrangig finanzielle Zwecke verfolgen – liegt diese im Haushaltsrecht.<sup>103</sup> Der

94 Siehe dazu noch genauer D. I.; *Freytag*, S. 185; *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 211.

95 EuGH, Rs. C-265/78, *Ferwerda*, Urteil v. 5. März 1980, ECLI:EU:C:1980:66, Rn. 8; *Freytag*, S. 197.

96 *Freytag*, S. 197 f.

97 *Classen*, EuR 2020/3, S. 260; *Weiß*, ZEuS 2017/3, S. 322.

98 Wie sich dies bzgl. der pauschalen Ermäßigungen der Verpackungsabgabe verhält, siehe D. I.; EuGH, Rs. C-265/78, *Ferwerda*, Urteil v. 5. März 1980, ECLI:EU:C:1980:66, Rn. 8.

99 Zur genauen Rechtsnatur des Eigenmittelbeschlusses siehe etwa *von Arnould*, EuR 2003/2, S. 198 ff.; *Niedobitek*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 19; *Waldbhoff*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 5.

100 *Heselhaus*, S. 473; *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 207 f.

101 EuGH, Rs. C-300/89, *Kommission/Rat*, Urteil v. 13. März 1991, ECLI:EU:C:1991:115, Rn. 18; Dabei wird es sich i.R.d. Sachkompetenzen regelmäßig um das ordentliche Gesetzgebungsverfahren handeln, während der Eigenmittelbeschluss dem besonderen Gesetzgebungsverfahren unterliegt.

102 EuGH, Rs. C-300/89, *Kommission/Rat*, Urteil v. 13. März 1991, ECLI:EU:C:1991:115, Rn. 21 ff.; *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 209.

103 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 209.

Rat hätte folglich die Möglichkeit, bereits verabschiedetes Sekundärrecht ohne nennenswerten Einfluss des Parlaments durch den Eigenmittelbeschluss zu überschreiben oder anzupassen.<sup>104</sup>

Zur Lösung dieser denkbaren Kompetenzverschiebung kann nach einer vertretenen Ansicht die dogmatische Figur des „*institutionellen Gleichgewichts*“ herangezogen werden.<sup>105</sup> Nach dem institutionellen Gleichgewicht sind die Unionsorgane verpflichtet, ihre jeweiligen Befugnisse unter Beachtung der Zuständigkeiten der anderen Organe auszuüben.<sup>106</sup> Übertragen auf den Fall der Eigenmittel mit Lenkungszweck lassen sich dieser Auffassung zwei Kernaussagen entnehmen.

Zunächst beschränkt sich die Möglichkeit der Einführung neuer Eigenmittel mit sachpolitischem Lenkungszweck auf die Bereiche, in denen die Union im Rahmen ihrer übertragenen Kompetenzen selbst sachpolitische Ziele verfolgen dürfte. Darüber hinaus bleiben die sachpolitischen Regelungen des Eigenmittelbeschlusses – um die Kompetenzen des Parlaments nicht zu unterlaufen – an die bisherige sekundärrechtliche Gesetzgebung gebunden.<sup>107</sup>

## 5. Beurteilung und alternativer Lösungsansatz – die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments auf der Einnahmenseite des Unionshaushalts

Nach den bisherigen Ausführungen ist festzuhalten, dass die Einführung neuer Eigenmittel mit sachpolitischem Lenkungszweck im Rahmen des Art. 311 Abs. 3 AEUV zulässig ist, soweit die aufgezeigten unionsrechtlichen Grenzen gewahrt werden. Die mögliche Verschiebung der Organkompetenzen sowie potenzielle Normkonflikte zwischen Eigenmittelbeschluss und Sekundärrecht über das Dogma des institutionellen Gleichgewichts zu lösen, ist aus aktueller unionsrechtlicher Sicht schlüssig. Dennoch wird bei diesem Ansatz nicht hinreichend berücksichtigt, dass Eigenmittelbeschlüsse mit sachpolitischen Elementen – trotz der Bindung an bestehendes Sekundärrecht – potenziell in Sachbereiche eingreifen können, die nach der Systematik des AEUV eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments erfordern.<sup>108</sup> Insbesondere vor dem Hintergrund der fortdauernden Kritik an der schwachen institutionellen Stellung des Europäischen Parlaments erscheint eine bloße Bindung an bestehendes Sekundärrecht unzureichend. Daher soll eine zusätzliche Lösung vorgeschlagen werden, um sowohl die Kompetenzsystematik des AEUV zu wahren als auch potenzielle Regelungskonflikte zu vermeiden: die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im Eigenmittelverfahren.

104 *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 333.

105 Siehe dazu *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 339 f.; ders. *EuR* 2022, S. 209 f.

106 EuGH, Rs. C-77/88, *Parlament/Rat*, ECLI:EU:C:1990:217, Rn. 22.

107 *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 340; ders., *EuR* 2022/2, S. 210 f.

108 *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 332 schreibt selbst: “Politicizing the Own Resources Decision could diminish the political role of the European Parliament”.

a) Die Rolle des Europäischen Parlaments *de lege ferenda*

Die institutionelle haushaltsrechtliche Stellung des Europäischen Parlaments war stets Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und hat sich im Laufe der Zeit kontinuierlich erweitert.<sup>109</sup> Nichtsdestoweniger bleibt die Rolle des Parlaments im Eigenmittelverfahren – trotz seiner erweiterten Befugnisse auf der Ausgabenseite – derzeit auf ein bloßes Anhörungsrecht beschränkt.<sup>110</sup> Diese strukturelle Asymmetrie führt dazu, dass das Parlament über die Mittelverwendung mitentscheidet, aber bezüglich der Mittelbeschaffung kaum Einfluss hat.<sup>111</sup> Eine Stärkung der Rolle des Parlaments im Eigenmittelverfahren *de lege ferenda* – etwa durch die Einführung eines Zustimmungserfordernisses – könnte zum einen sicherstellen, dass die sachpolitische Steuerung im Rahmen der Eigenmittel nicht einseitig aus intergouvernementalen Interessen erfolgt, sondern einer gewissen parlamentarischen Kontrolle unterliegt.<sup>112</sup> Zum anderen könnten potenzielle Normkonflikte bereits im Gesetzgebungsverfahren behoben werden. Folglich wären keine Ausnahmen der Normhierarchie zwischen primärem und sekundärem Unionsrecht erforderlich. Darüber hinaus würde eine stärkere Beteiligung des Parlaments im Eigenmittelverfahren als einzigem direkt legitimierten Organ dem häufig hervorgebrachten „Demokratiedefizit“ innerhalb der Institutionsstruktur der Union entgegenwirken.<sup>113</sup> Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass eine derartige Erweiterung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments zu weiteren politischen Spannungen innerhalb der Union führen könnte. Betrachtet man etwa die Praxis des Parlaments im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens – in dem es bereits über ein Zustimmungsrecht verfügt –, so wird deutlich, dass das Parlament insbesondere in Bezug auf die Festsetzung neuer Eigenmittel die Zustimmung verweigert, sofern seine Interessen nicht hinreichend berücksichtigt werden.<sup>114</sup>

b) Zwischenergebnis

Trotz dieser potenziellen praktischen Hindernisse ist eine Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments im Eigenmittelverfahren zur Wahrung der Kompetenzsystematik der Union im Falle einer zunehmenden Politisierung der Eigenmittel dringend angezeigt. Insbesondere würde dies sicherstellen, dass Eigenmittelbeschlüsse mit sachpolitischen Elementen – die in parlamentarische Sachkompetenzen eingreifen – einer angemessenen Beteiligung des Europäischen Parlaments

109 *Magiera*, in: Festschrift Schlochauer, S. 848 ff.; *Suski*, S. 145 ff.; *Waldhoff*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 310 AEUV, Rn. 12 ff.

110 *Härtel*, § 21 Rn. 29.

111 *D’Alfonso*, Reforming the financing of the EU budget: Outlook, 2016, S. E-53; <https://www.on-federalism.eu/downloads?task=download.send&cid=17:volume-8-issue-2-2016&catid=4> (27.01.2026).

112 Ähnlich *Rossi*, S. 261 f.

113 *Magiera*, in: Geburtstagsschrift Grabitz, S. 410; *Müller*, S. 245.

114 Siehe dazu etwa Entschließung des Parlaments, Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.-21. Juli 2020, C 371/110.

unterliegen. Eine solche Beteiligung scheint aufgrund der vorstehenden Ausführungen nicht nur sachgerecht, sondern bereits aus demokratietheoretischer Sicht geboten.<sup>115</sup>

## D. Analyse der Verpackungsabgabe im Eigenmittelsystem

### I. Anwendung der entwickelten Grundsätze auf die Verpackungsabgabe

In Anknüpfung an die bereits eingeführte Verpackungsabgabe soll fortan analysiert werden, ob diese mit den entwickelten unionsrechtlichen Grenzen für Finanzierungsbeiträge mit Lenkungszweck vereinbar ist.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird bereits durch die Verankerung der Verpackungsabgabe in Art. 311 Abs. 3 AEUV gewahrt.<sup>116</sup> Ungeachtet dessen wird vereinzelt in Zweifel gezogen, ob die Verpackungsabgabe überhaupt auf Art. 311 AEUV gestützt werden könne. Zur Begründung wird angeführt, die Abgabe verfolge vorrangig das Ziel, das Verhalten von Wirtschaft und Verbrauchern zu beeinflussen. Die Einführung der Abgabe auf Grundlage des Art. 311 AEUV erscheint demnach problematisch.<sup>117</sup> Diese Auffassung überzeugt indes nicht. Zwar soll die Verpackungsabgabe auch sachpolitische Ziele unterstützen, jedoch bleibt sie im Kern primär fiskalisch ausgerichtet und dient der allgemeinen Haushaltsfinanzierung der Union.<sup>118</sup> Dabei lässt sich die primär fiskalpolitische Zweckbestimmung der Verpackungsabgabe bereits aus ihrem Schwerpunkt herleiten. Sie enthält keine obligatorischen materiell-rechtlichen Regelungen zur Umsetzung umweltpolitischer Ziele. Den Mitgliedstaaten steht es frei, ob und welche Umsetzungsmaßnahmen sie auf nationaler Ebene ergreifen wollen.<sup>119</sup> Etwaige umweltpolitische Wirkungen stellen folglich lediglich sekundäre Lenkungswirkungen dar. Insofern bleibt die Maßnahme ersichtlich primär fiskalisch ausgerichtet, sodass ein Rückgriff auf Art. 311 Abs. 3 AEUV unionsrechtlich zulässig ist.

Ergänzend bedarf es einer Rückbindung an eine unionsrechtliche Sachkompetenz.<sup>120</sup> Im Fall der Verpackungsabgabe als sekundär umweltpolitischer Maßnahme ist Art. 192 i.V.m. Art. 191 AEUV als tragfähige Sachkompetenzgrundlage anzusehen. Die Verpackungsabgabe steht somit mit der Kompetenzsystematik des AEUV in Einklang. Soweit zudem eine Bindung an bereits geltendes Sekundärrecht zur Wahrung des institutionellen Gleichgewichts angenommen wird, muss die Verpackungsabgabe mit bereits geltendem Sekundärrecht vereinbar sein.<sup>121</sup> Hierbei ist

115 Denn auch die Union unterliegt dem Demokratieprinzip. Siehe dazu *Rossi*, S. 259 ff.

116 Der Eigenmittelbeschluss 2020/2053 nennt Art. 311 Abs. 3 AEUV ausdrücklich als Ermächtigungsgrundlage.

117 Siehe dazu z.B. *Waigel*, S. 184.

118 Art. 7 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

119 Erwägungsgrund 7 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

120 Dazu C. II. 2.; *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 337; *Waldhoff*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 11.

121 *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 340; ders., EuR 2022/2, S. 210 f.

festzustellen, dass die Verpackungsabgabe keine materiell-rechtlichen Regelungen im Bereich der Abfallbewirtschaftung enthält. Vielmehr beschränkt sie sich auf die Erhebung eines pauschalen Beitrags ohne normativen Eingriff in harmonisierte Umweltvorgaben. Inhaltliche Widersprüche zu potenziell einschlägigem Sekundärrecht lassen sich demnach nicht feststellen. Dennoch hat die Verpackungsabgabe eine ergänzende Wirkung. Denn durch den finanziellen Anreiz zur Verringerung des Kunststoffmülls setzt die Verpackungsabgabe zusätzlich „sanfte Zwänge“,<sup>122</sup> Umweltmaßnahmen zur Verringerung der eigenen Beitragslast zu ergreifen. Mittels dieses Anreizes wird zumindest mittelbar von bereits harmonisierten Umweltvorgaben abgewichen.<sup>123</sup> Zwar begründen solche Ergänzungen keine unzulässige Kompetenzverschiebung im Lichte des institutionellen Gleichgewichts,<sup>124</sup> doch sollte bei Eingriffen in parlamentarische Sachkompetenzen stets eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments angestrebt werden.

Weiterhin ist das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV zu wahren.<sup>125</sup> In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Prüfung von politikübergreifenden Maßnahmen keine strikt isolierte Betrachtung der einzelnen Komponenten erfordert, vielmehr ist die Maßnahme im Gesamtzusammenhang ihres haushaltspolitischen sowie sachpolitischen Zweckes zu würdigen.<sup>126</sup> Dessen ungeachtet ist selbst im Rahmen einer hypothetisch isolierten Betrachtung der sachpolitischen Komponente kein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 EUV festzustellen. Denn das Subsidiaritätsprinzip setzt auf mitgliedstaatlicher Ebene eine hinreichende Zielverwirklichung voraus. Diese ist regelmäßig dann zu verneinen, wenn ein umweltpolitisches Problem vorliegt, dem die Mitgliedstaaten nicht wirksam entgegenreten.<sup>127</sup> In Anbetracht der ambitionierten umweltpolitischen Zielsetzung – wie etwa der angestrebten Klimaneutralität bis 2050 sowie einer vollständigen Kreislaufwirtschaft – lassen sich die bisherigen mitgliedstaatlichen Maßnahmen als unzureichend einstufen, um die weiten Umweltziele der Union zu verwirklichen.<sup>128</sup> Hinzu kommt, dass eine Zuständigkeit der Union zumeist dann vorzugswürdig ist, wenn die betreffende Problematik grenzüberschreitenden Charakter aufweist und Maßnahmen an mehrere Mitgliedstaaten gerichtet sind.<sup>129</sup> Dies ist vorliegend der Fall. Sowohl die Umweltbelastung durch Kunststoffabfälle als auch deren wirtschaftliche Ursachen und Auswirkungen machen nicht an nationalstaatlichen Grenzen halt. Um diese trans-

122 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 204.

123 Ähnlich auch *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 208.

124 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 210 f.

125 Dazu C. II. 3. a).

126 EuGH, Rs. C-508/13, *Estland/Parlament und Rat*, Urteil v. 18. Juni 2015, ECLI:EU:C:2015:403, Rn. 58 ff.

127 *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, Kap. 4, Rn. 42.

128 Siehe zur Entwicklung des Verpackungsmülls: Recycling rate of plastic packaging waste in the European Union (EU-27) in 2010 and 2022 by country, abrufbar unter: <https://www.statista.com/statistics/812510/plastic-packaging-waste-recycling-eu-by-country/> (27.01.2026).

129 *Krämer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Vor 191-193 AEUV, Rn. 115; *Reese*, in: Festschrift Koch, S. 198.

nationalen Probleme effektiv anzugehen, ist eine Regelungskompetenz auf Unions-ebene vorzugswürdig.

Ferner ergeben sich auch hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Verpackungsabgabe keine Bedenken.<sup>130</sup> Denn bereits aus praktischer Sicht beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle im Ausgangspunkt auf die Frage, ob die Maßnahme zur Zielerreichung nicht „offensichtlich ungeeignet“ ist.<sup>131</sup> Aus fiskalpolitischer Sicht ist die Verpackungsabgabe ersichtlich geeignet, zur Finanzierung des Unionshaushalts beizutragen.<sup>132</sup> Dass die Bemessungsgrundlage an ein umweltpolitisches Kriterium anknüpft, berührt die fiskalpolitische Eignung nicht. Vielmehr ermöglicht dies eine Verkopplung finanzieller Belastung mit dem ökologischen Verhalten der Mitgliedstaaten, um deren Abgabenschuld zu bestimmen. Hinsichtlich des sachpolitischen Elements gilt es weiterhin zu erörtern, ob der Finanzierungsbeitrag in seiner fiskalischen Ausgestaltung nicht „offensichtlich ungeeignet“ ist, die intendierten Lenkungsziele tatsächlich zu fördern.<sup>133</sup> Wenngleich es sich bei der Verpackungsabgabe nicht um ein klassisches umweltrechtliches Steuerungsinstrument – wie es etwa in Form harmonisierter Umweltsteuern denkbar wäre<sup>134</sup> – handelt, so zeigen die bereits ergriffenen mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Reduzierung des Kunststoffmülls, dass die Verpackungsabgabe grundsätzlich einen realen Anreiz zur Verhaltensänderung setzen kann.<sup>135</sup> Dabei steht der Erhebungstatbestand – die Menge nicht recycelter Kunststoffverpackungen – in einem sachlich plausiblen Zusammenhang mit dem umweltpolitischen Ziel der Verpackungsmüllvermeidung. Durch die Anknüpfung an das tatsächliche Recyclingverhalten der Mitgliedstaaten wird ein finanzieller Anreiz geschaffen, der geeignet ist, das angestrebte Lenkungsverhalten zu fördern. Eine „offensichtliche Ungeeignetheit“ im Sinne der EuGH-Rechtsprechung ist demnach in keiner Hinsicht gegeben.

Abschließend sind auch die vorgesehenen pauschalen Ermäßigungen für einzelne Mitgliedstaaten – die faktisch zu einer Mehrbelastung für andere Mitgliedstaaten führen – mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar.<sup>136</sup> Zwar müssen die Finanzierungslasten grundsätzlich „gerecht“ verteilt werden, dies begründet jedoch kein strikt formales Gleichbehandlungsgebot der Mitgliedstaaten.<sup>137</sup> Vielmehr können Abgaben so ausgestaltet werden, dass leistungsfähigere Mitgliedstaaten stärker be-

130 Siehe dazu C. II. 3. b).

131 EuGH, Rs. C-15/10, *Etimine SA*, Urteil v. 21. Juli 2011, ECLI:EU:C:2011:504, Rn. 125.

132 *Hufeld*, in: Hufeld/Ohler (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 9, § 2, Rn. 171; siehe zu dem generierten Aufkommen auch B. II.

133 *Freytag*, S. 185 f.; *Neumeier*, *EuR* 2022/2, S. 211; *Trstenjak/Beysen*, *EuR* 2012/3, S. 273.

134 *Hey*, *EuZW* 2021/7, S. 278 ff.

135 Neben Staaten wie Spanien und Portugal, die bereits eine nationale Verpackungssteuer eingeführt haben, plant auch Deutschland die – bislang verschobene – Umsetzung einer nationalen Verpackungssteuer. Siehe dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, *Refinanzierung der Kunststoff-Eigenmittel zum EU-Haushalt*, WD 8 – 3000 – 035/22, Ziff. 2.; *Lang*, *Zu kompliziert: Lindner verschiebt Plastiksteuer erneut, abrufbar unter <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/zu-kompliziert-lindner-verschiebt-plastiksteuer-erneut-150424/> (27.02.2026)*.

136 Siehe dazu C. II. 3. c); *Neumeier*, *EuR* 2022/2, S. 199 f.

137 *Niedobitek*, in: Steinz (Hrsg.), *Art. 311 AEUV*, Rn. 37.

lastet werden.<sup>138</sup> Dies ergibt sich aus dem Solidaritätsprinzip als tragendem Grundsatz des Unionsrechts.<sup>139</sup> Im Lichte dieses Prinzips ist eine differenzierende Lastenverteilung nicht nur zulässig, sondern im Sinne einer gerechten Lastengleichheit sogar geboten.<sup>140</sup> Eine formale Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten würde der unterschiedlichen wirtschaftlichen Kapazität nicht gerecht und liefe dem Ziel der Union zuwider, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken.<sup>141</sup>

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Verpackungsabgabe – sowohl im Hinblick auf ihre kompetenzrechtliche Fundierung als auch im Lichte der entwickelten unionsrechtlichen Schranken – als mit dem primären Unionsrecht vereinbar anzusehen ist. Weder das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung noch der Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stehen ihrer Rechtmäßigkeit entgegen. Ebenso wenig ergeben sich Unvereinbarkeiten mit bestehendem Sekundärrecht oder dem Dogma des institutionellen Gleichgewichts. Die Maßnahme stellt sich vielmehr als rechtlich tragfähiges Finanzierungsinstrument dar, das dem unionsrechtlichen Normgefüge gerecht wird.

## II. Die Verpackungsabgabe – ein wirksames Mittel zur Verkopplung der Eigenmittel mit sachpolitischen Unionszielen?

### 1. Strukturelle Schwächen und Steuerungsdefizite der Verpackungsabgabe

Das intendierte Ziel der Verpackungsabgabe ist es, die Eigenmittel der Union „sichtbarer mit den Unionspolitiken zu verknüpfen“.<sup>142</sup> Dennoch bestehen verteilt Zweifel an der tatsächlichen Lenkungswirkung der Maßnahme.<sup>143</sup> Als pauschale Abgabe ohne verbindliche Umsetzungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten entfaltet sie nur begrenzt Anreize zur Verhaltensänderung.<sup>144</sup> Häufig wird die Abgabenschuld aus dem nationalen Haushalt geleistet, ohne konkrete Maßnahmen zur Abfallvermeidung zu ergreifen oder eine Kostenüberwälzung auf die Verursacher vorzunehmen.<sup>145</sup> Der Anreiz zur Verringerung nicht recycelter Abfälle wird zudem durch die pauschalen Ermäßigungen für einzelne Mitgliedstaaten konterkariert, da diese unabhängig vom tatsächlichen Abfallaufkommen gewährt werden.<sup>146</sup> Ferner

138 *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 38.

139 *Callies*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 222 AEUV, Rn. 3 ff.; *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 37.

140 *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 38.

141 *Magiera*, in: Geburtstagsschrift Grabitz, S. 419 f.; *Weiß*, ZEuS 2017/3, S. 323.

142 Erwägungsgrund 4 Eigenmittelbeschluss 2020/2053.

143 So z.B. *Europäischer Rechnungshof*, EU-Einnahmen auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff, Sonderbericht 16/2024, S. 37 ff.; *Falke*, ZUR 2025/1, S. 60; *Reichert/Schwind/De Petris/Jousseau*, The ‘EU Plastic Tax’ – Greenwashing New Revenue for the EU Budget, S. 3 ff.

144 *Reichert/Schwind/De Petris/Jousseau*, The ‘EU Plastic Tax’ – Greenwashing New Revenue for the EU Budget, S. 9.

145 *Waigel*, S. 183.

146 *Waldhoff*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 11.

bestehen erhebliche methodische Defizite bei der Datenerhebung. Die zur Berechnung herangezogenen Abfalldaten werden von den Mitgliedstaaten selbst zur Verfügung gestellt.<sup>147</sup> Dadurch besteht das Risiko, dass die Mitgliedstaaten Plastikmüll fälschlich als „recycelt“ deklarieren, um ihre Beiträge zu mindern.<sup>148</sup> Kontrollmechanismen, welche ein solches Vergehen aufklären könnten, fehlen bislang.<sup>149</sup> Überdies erzeugt die Verpackungsabgabe zwei Dilemmata. Zum einen führen steigende Recyclingerfolge der Mitgliedstaaten sowie die pauschale Ermäßigung der Verpackungsabgabe für leistungsschwächere Mitgliedstaaten zu sinkenden Abgaben, die zugleich im Eigenmittelsystem durch einen Ausgleich der wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten – wie etwa Deutschland – in Form der BNE-basierten Abgaben kompensiert werden müssen.<sup>150</sup> Dies führt zu einem umweltpolitisch paradoxen Effekt, dass es für einige Mitgliedstaaten vorteilhafter ist, wenn die Recyclingquoten anderer Mitgliedstaaten niedrig bleiben.<sup>151</sup> Zum anderen würde eine hypothetisch signifikante Reduktion nicht recycelter Kunststoffabfälle dazu führen, dass die zugrundeliegende Einnahmequelle der Abgabe sukzessive entfällt.<sup>152</sup>

## 2. Auswirkungen auf die Verhältnismäßigkeit?

Ogleich man annehmen könnte, dass die genannten Defizite und Paradoxa Auswirkungen auf die Geeignetheit der Verpackungsabgabe haben könnten, so ist bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung von komplexen wirtschaftlichen Maßnahmen auf die Geeignetheit im Zeitpunkt deren Erlasses abzustellen.<sup>153</sup> Maßgeblich ist demnach, ob sie zu diesem Zeitpunkt objektiv zur Zielverwirklichung beitragen konnte (*ex-ante*).<sup>154</sup> Dies ist bei der Verpackungsabgabe zu bejahen. Sie stellt eine unionsweit fiskalisch tragfähige Einnahmequelle dar und bietet ergänzend einen realen Anreiz zur Verpackungsmüllreduzierung. Auch vor dem Hintergrund zukünftiger Entwicklungen ist nicht ersichtlich, dass sie ihre fiskalische und sachpolitische Funktion perspektivisch verliert. Folglich ist die Verpackungsabgabe trotz Widersprüchlichkeiten nicht „offensichtlich ungeeignet“.

147 *Reichert/Schwind/De Petris/Jousseau*, The ‘EU Plastic Tax’ – Greenwashing New Revenue for the EU Budget, S. 7.

148 *Falke*, ZUR 2025/1, S. 60.

149 *Europäischer Rechnungshof*, EU-Einnahmen auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff, Sonderbericht 16/2024 S. 37, 41.

150 *Neumeier*, CMLR 2023/2, S. 330; ders., EuR 2022/2, S. 199 f.

151 *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 200.

152 *Ezcurra/Bisogno*, The New ‘EU Plastic Contribution’, 2022, S. 3, abrufbar unter: <https://legalblogs.wolterskluwer.com/international-tax-law-blog/the-new-eu-plastic-contribution-lights-and-shadows-under-scrutiny/> (27.01.2026).

153 EuGH, Rs. C-643/15 u. C-647/15, *Slowakei/Rat*, Urteil v. 6. September 2017, ECLI:EU:C:2017:631, Rn. 221.

154 EuGH, Rs. C-643/15 u. C-647/15, *Slowakei/Rat*, Urteil v. 6. September 2017, ECLI:EU:C:2017:631, Rn. 221.

### 3. Ansatzpunkte zur Stärkung der umweltpolitischen Zielverfolgung

Angesichts der ambitionierten umweltpolitischen Zielsetzungen der Union – wie etwa einer vollständigen Kreislaufwirtschaft – stellt sich die Frage nach einer effektiveren Ausgestaltung der Verpackungsabgabe. Ein möglicher Ansatzpunkt liegt dabei im Erlass eines Durchführungsrechtsakts gem. Art. 311 Abs. 4 AEUV.<sup>155</sup> Zwar ist der normative Umfang dieser Öffnungsklausel bislang nicht abschließend geklärt,<sup>156</sup> allerdings dürfte ein Zwang zur Harmonisierung der Umsetzungsmaßnahmen nicht mehr vom Rahmen des Abs. 4 umfasst und bereits aus Subsidiaritätsgründen unzulässig sein.<sup>157</sup> Dennoch ist der Union im Rahmen des Abs. 4 ein gewisser Gestaltungsspielraum zuzubilligen.<sup>158</sup> Durch diesen könnten beispielsweise unionsweit harmonisierte Prüf- und Erhebungsmaßstäbe sowie erforderliche Begrifflichkeiten wie etwa „Kunststoffabfall“ festgelegt werden.<sup>159</sup> Ebenfalls könnte perspektivisch eine Berichtspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission – etwa zur Offenlegung der Kostenweitergabe – über Abs. 4 eingeführt werden und damit mehr Transparenz schaffen. Auch wenn derartige Maßnahmen die grundlegenden Defizite der Verpackungsabgabe nicht unmittelbar beheben, sind sie dennoch geeignet, die tatsächliche Lenkungswirkung der Abgabe zu stärken.

### 4. Zwischenergebnis

Auch wenn der Verpackungsabgabe als intendierter Lenkungsabgabe eine durch finanzielle Anreize zur Abfallvermeidung bewirkte verhaltenssteuernde Wirkung nicht vollständig negiert werden kann und mithin nicht als offensichtlich ungeeignetes Instrument zur Erreichung unionsrechtlicher Umweltziele einzuordnen ist, so beschränkt sich die Lenkungswirkung der Abgabe in der konkreten Ausgestaltung allenfalls auf eine mittelbare.<sup>160</sup> Eine unmittelbare Lenkungswirkung hängt hingegen maßgeblich von mitgliedstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen ab. Um dem Vorwurf des „Greenwashing“<sup>161</sup> von unpopulären Fiskalmaßnahmen zu begegnen sowie der angekündigten stärkeren Verknüpfung der Eigenmittel mit Sachpolitiken Rechnung zu tragen, ist künftig eine wirksamere Anbindung der Eigenmittel an die Sachpolitiken der Union erforderlich.

155 So auch *Waigel*, S. 183; die Option dazu hat sich die Union gem. Art. 10 Eigenmittelbeschluss 2020/2053 ausdrücklich offengehalten.

156 *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 13.

157 Nach *Rossi*, in: Dauses/Ludwigs (Hrsg.), § 3 A. A.III., Rn. 133 darf die Art und Höhe der Eigenmittel nicht verändert werden. So auch *Waigel*, S. 183.

158 *Streinz/Ohler/Herrmann*, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S. 88.

159 Ähnlich *Waigel*, S. 183 f.

160 So auch *Neumeier*, EuR 2022/2, S. 199.

161 *Reichert/Schwind/De Petris/Jousseau*, The ‘EU Plastic Tax’ – Greenwashing New Revenue for the EU Budget, S. 9.

## E. Fortentwicklungsmöglichkeiten der sachpolitischen Eigenmittel

Nach Auffassung der Kommission soll die Verpackungsabgabe lediglich den ersten Anwendungsfall einer „offensichtlicheren“ Verkopplung der Eigenmittel mit den Unionspolitiken darstellen.<sup>162</sup> Eine potenzielle Erweiterung des Eigenmittelsystems durch neue Eigenmittel ist unionsrechtlich grundsätzlich unbedenklich. Es besteht insoweit kein „*Numerus clausus*“ der Eigenmittelarten.<sup>163</sup> Dass weitere Eigenmittel neben dem haushaltspolitischen Zweck zudem sachpolitische Zwecke verfolgen können, wurde bereits erörtert. Offen bleibt gleichwohl die Frage, wie eine effiziente Inklusion der Sachpolitiken im Rahmen des Eigenmittelsystems unionsrechtlich konkret ausgestaltet werden kann – insbesondere, welche Abgabenarten zur Fortentwicklung der sachpolitischen Eigenmittel herangezogen werden können und welche integrationspolitischen Folgen damit einhergehen.

### I. Finanzierungsbeiträge mit Lenkungszweck

Zunächst kommen weitere Finanzierungsbeiträge mit Lenkungszweck in Betracht. Auch wenn es sich bei derartigen Abgaben um Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten handelt, führt dies nicht zu einer Rückkehr der irregulären Beitragsfinanzierung durch die Mitgliedstaaten.<sup>164</sup> Vielmehr trifft die Mitgliedstaaten nach Art. 311 Abs. 2 AEUV und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die Verpflichtung, die Union mit den erforderlichen Mitteln auszustatten.<sup>165</sup> Wird dieser Verpflichtung über mitgliedstaatlich geleistete Beiträge Rechnung getragen, bestehen zumindest dann keine unionsrechtlichen Bedenken, wenn die Mitgliedstaaten diese Beiträge unverzüglich bereitstellen.<sup>166</sup> Folglich kann zur Verkopplung von Eigenmitteln und Sachpolitiken perspektivisch auf weitere Finanzierungsbeiträge mit Lenkungszweck zurückgegriffen werden. Kritisch anzumerken ist dennoch, dass Finanzierungsbeiträge immer von einem gewissen „guten Willen“ zur Zahlungsbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen – die vermehrt geforderte Stärkung der Autonomie der Union auf der Einnahmenseite des Haushalts wird somit weiterhin konterkariert.<sup>167</sup>

162 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, COM(2020) 442 final, S. 17 f.

163 *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 51; *Kube*, HFSt 2022/18, S. 53.

164 Die Rückkehr zu einer ausschließlichen Beitragsfinanzierung durch die Mitgliedstaaten ist unzulässig. Siehe dazu *Magiera*, in: Geburtstagsschrift Grabitz, S. 411 f.; *Ohler*, S. 372.

165 *Heselhaus*, S. 447; *Waldhoff*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 2.

166 Solche Beiträge werden zutreffend auch als sog. „unechte Finanzierungsbeiträge“ bezeichnet. Siehe dazu EuGH, Rs. C-93/85, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Urteil v. 18. Dezember 1986, ECLI:EU:C:1986:499, Rn. 25; *Heselhaus*, S. 447.

167 *Bieber*, in: *Magiera*, S. 59; *Euler*, S. 142, 231; *Magiera*, in: Geburtstagsschrift Grabitz, S. 417 f.

## II. Unmittelbare Lenkungsabgaben

Ferner sind auch unmittelbare Lenkungsabgaben – wie etwa „echte“ Unionssteuern –<sup>168</sup> zur Verfolgung sachpolitischer Ziele denkbar. Vor dem Hintergrund der bekundeten Neuausrichtung des Eigenmittelsystems gewinnt die Frage, ob solche Abgaben unionsrechtlich auf Art. 311 AEUV gestützt werden können, zunehmend an Bedeutung. Die Kommission hat „echte“ Unionssteuern als perspektivische Eigenmittel mit der CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe, der Finanztransaktionssteuer und der Digitalabgabe klar benannt.<sup>169</sup> Hervorzuheben ist jedenfalls, dass derartige Lenkungsabgaben gegenüber mitgliedstaatlich getragenen Finanzierungsbeiträgen ein gesteigertes Potenzial zur effektiven Verknüpfung von Eigenmitteln und sachpolitischen Unionszielen aufweisen. Dies resultiert vor allem daraus, dass die Abgabenschuld unmittelbar auf das verantwortliche Rechtssubjekt übergeht und darüber hinaus keine Umsetzungsmaßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene erforderlich sind. Zudem könnten unmittelbare Lenkungsabgaben das ursprüngliche Ziel der Reformdiskussion – die Stärkung der finanziellen Autonomie der Union – durch ihre Unabhängigkeit von nationalen Haushalten wirksam unterstützen.<sup>170</sup>

### 1. Zuweisung der Ertragshoheit bestehender Abgaben an die Union

Als erste denkbare Variante zur Integration unmittelbarer Lenkungsabgaben in das Eigenmittelsystem kommt die Übertragung der Ertragshoheit solcher Abgaben in Betracht, die bereits auf einer bestehenden Sachkompetenz der Union beruhen.<sup>171</sup> Im Unterschied zur dogmatisch umstrittenen Doppelabstützung innerhalb eines einheitlichen Eigenmittelbeschlusses setzt dieses Modell voraus, dass die betreffende Abgabe zunächst auf Grundlage der einschlägigen Sachkompetenz der Union eingeführt wird.<sup>172</sup> Erst in einem zweiten Schritt erfolgt die Zuweisung des Aufkommens an die Union gem. Art. 311 Abs. 3 AEUV.<sup>173</sup> Die Einführung derartiger Abgaben ist zulässig, da auch auf Grundlage von Sachkompetenzen erhobene Steuern primär als Finanzierungsinstrumente der Union einzuordnen sind.<sup>174</sup> Anerkannt ist jedenfalls, dass Abs. 3 der Union eine umfassende Kompetenz zur Übertragung der Ertragshoheit einräumt, welche auch steuerliche Abgaben einschließt.<sup>175</sup> Problematisch an diesem zweistufigen Verfahren ist jedoch, dass es eine primärrechtlich verankerte Steuererhebungskompetenz der Union voraussetzt. Eine solche Ermächtigung fin-

168 Die Steuern stellen eine Form der Abgabekategorien dar. Dazu *Korn*, S. 34.

169 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission, Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan, COM(2020) 442 final, S. 17 f.; *Hey*, *EuZW* 2021/7, S. 279.

170 *Euler*, S. 142, 231.

171 *Heselhaus*, S. 508 ff.

172 *Caziero*, CMLR 2024/6, S. 1544. Zur Problematik der Doppelabstützung siehe bereits C. II. 4.

173 *Hey*, *EuZW* 2021/7, S. 282.

174 Im Ergebnis so auch *Hey*, *EuZW* 2021/7, S. 282.

175 *Ehlermann*, CMLR 1982/4, S. 588; *Niedobitek*, in: *Streinz*: Art. 311 AEUV, Rn. 28; *Ohler*, S. 369.

det sich explizit lediglich in Art. 192 Abs. 2 UA 1 lit. a) AEUV für steuerliche Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik.<sup>176</sup> Zwar enthalten auch Art. 113 und 115 AEUV Befugnisse zur Harmonisierung bestehender nationaler Steuern im Binnenmarkt, diese begründen indes kein eigenes Steuererhebungsrecht der Union.<sup>177</sup> Eine Ertragszuweisung käme nach diesem Modell folglich nur für umweltbezogene Abgaben in Betracht. Politisch diskutierte Instrumente wie eine Digitalabgabe oder eine Finanztransaktionssteuer entziehen sich diesem Ansatz mangels primärrechtlicher Steuerkompetenz. Zur Ermöglichung einer weitergehenden funktionalen Verknüpfung von Lenkungsabgaben mit der Haushaltsfinanzierung müsste der Union im Rahmen des Art. 311 AEUV mithin eine eigene Rechtsetzungskompetenz für die Einführung unmittelbarer Lenkungsabgaben zukommen. Ein Ansatz, dessen Unionsrechtskonformität bislang umstritten ist.<sup>178</sup>

## 2. Eine originäre Rechtsetzungskompetenz gem. Art. 311 AEUV?

Ein Teil der Literatur spricht sich gegen die Annahme eines eigenständigen Steuerfindungsrechts der Union im Rahmen des Art. 311 AEUV aus.<sup>179</sup> Dieser Auffassung ist insoweit zuzustimmen, als Abs. 1 keine Kompetenz-Kompetenz der Union zur beliebigen Mittelausstattung begründet.<sup>180</sup> Eine eigenständige Rechtsetzungskompetenz für derartige Lenkungsabgaben kann sich demnach ausschließlich aus dem speziellen Verfahren nach Abs. 3 ergeben.<sup>181</sup> Gleichwohl wird auch hier die Annahme eines originären Steuerfindungsrechts teilweise abgelehnt.<sup>182</sup> Kritisch angeführt wird, dass ein solches Recht mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unvereinbar sei, da sich aus Art. 311 AEUV eine solche Steuerkompetenz nicht ableiten lasse.<sup>183</sup> Angesichts der hohen Sensibilität des Steuerrechts bedürfe es viel-

176 *Kube/Schorkopf*, NJW 2021/23, S. 1653.

177 *Frenz/Distelrath*, DStZ 2010/7, S. 248; ob der EuGH dies auch so sieht, ist fraglich. Der EuGH billigt dem Unionsgesetzgeber bei der Bestimmung, welche Maßnahmen für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sind, einen weiten Einschätzungsspielraum zu und lässt Harmonisierung auch bei lediglich drohenden Wettbewerbsverzerrungen zu. Hierauf stützen sich etwa die Richtlinienentwürfe zur Digitalsteuer und Finanztransaktionsteuer, die unkoordinierte nationale Regelungen als Gefahr für den Binnenmarkt hervorheben. Es bleibt zweifelhaft, ob Art. 113 bzw. 115 AEUV eine unionsweite Einführung neuer Steuern rechtfertigen können, da ein weites Verständnis dieser Normen faktisch zu einer Vollharmonisierung nationaler Steuersysteme führen und die Grenzen der begrenzten Einzelermächtigung damit überschreiten würde. Das Einstimmigkeitserfordernis im Rat vermag diese Bedenken nicht auszuräumen, da es eine unmittelbare parlamentarische Rückbindung – anders als beim Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 AEUV – nicht gewährleistet. So etwa *Hey*, EuZW 2021, S. 281 f.

178 Ausführlich dazu *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 55 ff.

179 *Hey*, EuZW 2021/7, S. 280 f.; *Klocke*, S. 94.

180 BVerfGE 123, 267 (393); *Waldhoff*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 2.

181 So auch schon BVerfGE 89, 155 (194 f.).

182 So z.B. *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 6, Rn. 3320 f.; *Hey*, EuZW 2021/7, S. 280; *Klocke*, S. 93; *Kube*, HFSt 2022/18, S. 52 ff.

183 *Mayer/Heidfeld*, EuZW 2011/10, S. 374.

mehr einer ausdrücklichen Normierung.<sup>184</sup> Dazu kommen Bedenken hinsichtlich der demokratischen Legitimation. Da die Abgabenschuld unmittelbar bei den privaten Rechtssubjekten liegt, wird teilweise eine stärkere Mitwirkung des Europäischen Parlaments verlangt.<sup>185</sup> Eine solche könne in der konkreten Ausgestaltung des Eigenmittelverfahrens nicht gewährleistet werden.<sup>186</sup> Ein originäres Steuerfindungsrecht der Union wäre demnach nur im Wege einer Vertragsänderung gemäß Art. 48 Abs. 2–5 EUV rechtlich tragfähig zu begründen.<sup>187</sup> Die Gegenansicht hält Art. 311 Abs. 3 AEUV hingegen für eine ausreichende Kompetenzgrundlage zur Einführung echter Unionssteuern.<sup>188</sup>

### 3. Stellungnahme

Gegen eine Beschränkung auf das Modell eines kombinierten Verfahrens spricht bereits die besondere Ausgestaltung des Art. 311 AEUV. Es erscheint verfehlt, den nationalen Parlamenten lediglich eine Zustimmungsfunktion in Bezug auf die haushaltsrechtliche Zuordnung des Abgabenaufkommens zuzuschreiben.<sup>189</sup> Vielmehr muss sich ihre Mitwirkung nach dem Sinn und Zweck des Verfahrens ebenfalls auf die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen Eigenmittels erstrecken.<sup>190</sup> Zudem überzeugt auch die teils geforderte positive Normierung einer Steuergesetzgebungskompetenz in Art. 311 AEUV nicht. Einer solchen Auffassung stehen bereits die weite Auslegung des Eigenmittelbegriffs sowie der dem Unionsgesetzgeber eingeräumte Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Eigenmittelsystems entgegen.<sup>191</sup> Ebenso spricht die vermehrt geforderte Stärkung der finanziellen Autonomie gegen eine restriktive Handhabung der Kompetenzen im Bereich der Eigenmittel.<sup>192</sup> Denn auch auf nationaler Ebene stellen Steuern die zentrale Einnahmequelle des Staates dar. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dies für die Union anders sein sollte.<sup>193</sup> Besondere Bedeutung kommt ferner dem Ratifizierungserfordernis nach Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV zu. Dieses trägt nicht nur der grundsätzlichen Sensibilität des Steuerrechts Rechnung, sondern sichert durch die erforderliche Zustimmung aller mit-

184 *Klocke*, S. 93 f.

185 *Klocke*, S. 101; *Waldhoff*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 18.

186 *Eckhoff*, in: Festschrift Bleckmann, 1993, S. 23 f.

187 *Mayer/Heidfeld*, EuZW 2011/10, S. 375 f.

188 *Bieber*, in: Magiera, S. 59; *Caziero*, CMLR 2024/6, S. 1541 ff.; *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 65; *Niedobitek*, in: Streinz (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 19, 28.

189 So auch *Bergfeld*, S. 158. Denn die mitgliedstaatlichen Parlamente hätten vor und nach der Ratifikation der jeweiligen Steuerabgaben keinen Einfluss mehr auf dessen Ausgestaltung. Dies bliebe allein der Union überlassen und würde somit das besondere Ratifikationsverfahren umgehen.

190 *Bergfeld*, S. 157 f.; *Heselhaus*, S. 472.

191 *Caziero*, CMLR 2024/6, S. 1542; *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 65; *Messal*, S. 38.

192 *Heselhaus*, S. 472.

193 So auch *Ohler*, S. 369.

gliedstaatlichen Parlamente eine ausreichende demokratische Legitimation.<sup>194</sup> Die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlaments ist zwar sachlich nachvollziehbar, gewinnt jedoch vor allem dann an Relevanz, wenn neue Eigenmittel zugleich in die Sachkompetenzen des Europäischen Parlaments eingreifen. Auch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird durch das besondere Ratifikationsverfahren in Kombination mit der Verankerung auf Art. 311 Abs. 3 AEUV hinreichend gewahrt.<sup>195</sup> Denn Abs. 3 Satz 3 gewährleistet, dass die Letztentscheidungsbefugnis bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Ungewollte Hoheitsübertragungen der Mitgliedstaaten können so effektiv unterbunden werden. Überdies unterscheidet sich das Ratifikationsverfahren aus systematischer Sicht nur marginal von einer formellen Vertragsänderung. Die Einführung einer „echten“ Unionssteuer im Eigenmittelbeschluss käme daher im Wesentlichen einer „quasi-Vertragsänderung“ gleich.<sup>196</sup>

Nicht sachgerecht wäre es darüber hinaus – unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen – Lenkungssteuern von dieser Kompetenz auszuschließen. Steht nach dem Schwerpunkt der Maßnahme die fiskalpolitische Funktion im Vordergrund – was auf Lenkungssteuern regelmäßig zutrifft –, so können diese ebenfalls auf Art. 311 Abs. 3 AEUV gestützt werden.<sup>197</sup>

#### 4. Integrationspolitische Folgen sachpolitischer unmittelbarer Lenkungsabgaben

Neben der rechtlichen Dimension tritt im Kontext einer möglichen Erweiterung des Eigenmittelsystems durch die Einführung echter Unionssteuern unweigerlich auch eine integrationspolitische. Die Frage nach der Ausgestaltung des Eigenmittelsystems stellt zweifellos vor dem Hintergrund wachsender finanzieller Herausforderungen eine Grundsatzentscheidung für die weitere Entwicklung der Union dar. Betrachtet man dabei die ursprüngliche Zielsetzung der Eigenmittel – die Stärkung der finanziellen Autonomie –, so liegt es bei konsequentem Weiterdenken nahe, dass nur die Einführung einer echten Unionssteuer dieser Zielsetzung gerecht werden kann. Erst ein solches Instrument vermag der Union eine eigenständige fiskalische Handlungsfähigkeit und Souveränität zu verschaffen, die über die bisherigen Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten hinausgeht.<sup>198</sup> Indes stünden einer solchen Eigenmittelreform zurzeit institutionelle sowie praktische Hindernisse entgegen, welche vorher behoben werden müssten. Neben der für ein unionsweit einheitliches Steuerinstrument erforderlichen Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen innerhalb der mitgliedstaatlichen Steuersysteme<sup>199</sup> fehlt es derzeit vor allem an der

194 *Freytag*, S. 142 f.; *Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Art. 311 AEUV, Rn. 64; *Heselhaus*, S. 472.

195 *Bergfeld*, S. 144 f.; *Freytag*, S. 142; *Heselhaus*, S. 471.

196 *Häde*, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Band 1, § 20, Rn. 60; *Hatje*, EuR 1987/4, S. 357.

197 So auch *Bergfeld*, S. 147; *Freytag*, S. 143 f.

198 So auch *Euler*, S. 141 f., 231 f.; *Bieber*, in: Magiera, S. 50.

199 *Bieber*, in: Magiera, S. 51.

notwendigen demokratischen Legitimationsgrundlage. Sollten echte Unionssteuern – etwa in Form von Lenkungssteuern – angestrebt werden, könnte dies freilich nicht ohne eine hinreichende Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments erfolgen. Denn die unmittelbare Belastung der Unionsbürger durch originäre Unionssteuern sowie die Gefahr einer Aushöhlung parlamentarischer Beteiligungsrechte durch denkbare mit den Steuern verknüpfte Lenkungszwecke machen eine institutionelle Stärkung des Parlaments als einzig direkt legitimes Unionsorgan unabdingbar. Sollte die geplante Reform des Eigenmittelsystems eine solche Erweiterung der Rechte des Parlaments nicht beinhalten, so wäre diese mit dem in den Gründungsverträgen verankerten Demokratieprinzip nur schwerlich vereinbar.<sup>200</sup>

### III. Zwischenergebnis

Der Union stehen hinsichtlich einer Fortentwicklung der sachpolitischen Eigenmittel sowohl zukünftige Finanzierungsbeiträge mit Lenkungswirkung als auch unmittelbare Lenkungsabgaben – wie etwa „echte“ Lenkungssteuern – zur Verfügung. Dabei beschränkt sich ihre Kompetenz im Rahmen des Art. 311 Abs. 3 AEUV nicht auf die Übertragung der Ertragshoheit. Vielmehr kann sie aufgrund des besonderen Ratifikationsverfahrens des Abs. 3 Satz 3 originär rechtsetzend tätig werden. Gleichwohl bleiben die zuvor entwickelten unionsrechtlichen Schranken hiervon unberührt und sind weiterhin zu beachten.<sup>201</sup> Die derzeit diskutierten Eigenmittelkategorien einer Finanztransaktionssteuer, Digitalabgabe sowie CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe lassen sich offenkundig auf bestehende Sachkompetenzen der Union stützen. Für eine Finanztransaktionssteuer sowie Digitalabgabe erscheint insbesondere die Binnenmarktcompetenz nach Art. 113 bzw. Art. 115 AEUV einschlägig.<sup>202</sup> Für eine CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe ist hingegen die umweltrechtliche Kompetenz nach Art. 192 AEUV heranzuziehen.<sup>203</sup> Ob darüber hinaus die weiteren unionsrechtlichen Anforderungen – insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie das Subsidiaritätsprinzip – gewahrt sind, lässt sich indes erst im Lichte der konkreten Ausgestaltung potenzieller Lenkungsabgaben beurteilen.

#### F. Fazit und Ausblick: sachpolitische Eigenmittel zwischen Recht und Politik

Die zunehmende Politisierung der Einnahmenseite des Unionshaushalts eröffnet neue Möglichkeiten, sachpolitische Ziele haushaltsrechtlich zu flankieren. Der Beitrag hat sich mit den Fragen befasst, ob und in welchem Umfang die Verknüpfung

200 *Eckhoff*, in: Festschrift Bleckmann, S. 24.

201 Hinsichtlich der unionsrechtlichen Grenzen siehe C. II.

202 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Vorschriften für die Unternehmensbesteuerung einer signifikanten digitalen Präsenz, COM(2018) 147 final, S. 5 sowie über ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der RL 2008/7/EG, COM(2011) 594 final, S. 5.

203 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Rates, COM(2021) 569 final, S. 5.

von Eigenmitteln mit sachpolitischen Lenkungszielen unionsrechtlich zulässig ist und inwieweit eine Fortentwicklung solcher Instrumente rechtlich tragfähig erscheint. Ausgangspunkt war dabei die Analyse der Abgabe auf nicht recycelte Kunststoffverpackungen, die als erste unionsweite Abgabe nicht nur haushaltsfinanzierende, sondern zugleich umweltpolitische Lenkungswirkungen entfalten soll. Die Untersuchung hat gezeigt, dass eine sachpolitische Zweckverknüpfung von Eigenmitteln mit dem Primärrecht – speziell mit Art. 311 AEUV – grundsätzlich vereinbar ist, sofern die dargelegten unionsrechtlichen Grenzen beachtet werden. Dazu zählen insbesondere die Wahrung des Primärzwecks der Eigenmittel, die Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips, des allgemeinen Gleichheitssatzes sowie der verfahrensrechtlichen Vorschriften des Abs. 3. Überdies muss sichergestellt werden, dass etwaige sachpolitische Elemente im Rahmen der Eigenmittel durch eine Sachkompetenz der Union gedeckt sind. Um ferner einer institutionellen Verschiebung der Kompetenzen entgegenzuwirken, wird der Ansatz einer Erweiterung der Rolle des Europäischen Parlaments im Eigenmittelsystem vorgeschlagen. Besonders dann, wenn Eigenmittel sekundäre Lenkungsziele verfolgen, die nach der Kompetenzsystematik eine stärkere Beteiligung des Parlaments erfordern.

Vor dem Hintergrund dieser Maßgaben erweist sich die Verpackungsabgabe dogmatisch als unionsrechtlich zulässiges Eigenmittel mit Lenkungsziel. Ihre praktische Wirksamkeit hingegen ist im Hinblick auf die intendierte umweltpolitische Steuerung begrenzt und hängt maßgeblich von der Umsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene ab. Zu einer Fortentwicklung der sachpolitischen Eigenmittel erscheinen angesichts des offenen Charakters des Eigenmittelsystems auch perspektivische, direkt bei den Unionsbürgern erhobene Lenkungsabgaben – etwa in Form einer Digitalsteuer, Finanztransaktionssteuer oder CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsabgabe – rechtlich möglich. Damit verbunden wäre ein substanzieller Schritt in Richtung einer effizienteren Verfolgung von Unionszielen durch neue Eigenmittel sowie weg von einem intergouvernementalen Beitragssystem hin zu einer stärkeren Finanzierungsautonomie der Union. Ob dies realisierbar ist, bleibt ungeachtet der zu wahrenen unionsrechtlichen Grenzen aufgrund politischer Unstimmigkeiten weiterhin fraglich. Frühere Anläufe einer solchen Erweiterung sind bereits fehlgeschlagen.<sup>204</sup> Selbst in Anbetracht der umfangreichen Rückzahlung der NEGU-Kredite stehen einzelne Mitgliedstaaten einer solchen Fortentwicklung weiterhin kritisch gegenüber.<sup>205</sup> Letztlich obliegt es den Mitgliedstaaten, ob und in welchem Umfang sie eine Fortentwicklung der Verkopplung von Eigenmitteln mit den Sachpolitiken der Union mittragen und politisch umsetzen. Eine solche könnte sich jedenfalls in Kombination mit einer Erweiterung der Rolle des Europäischen Parlaments im Eigenmittelverfahren langfristig zu einem integrativen Bestandteil eines zielorientierten und demokratischen Unionshaushalts entwickeln, welcher nicht nur zu einer

204 Euler, S. 163 f.

205 Aktuell dazu etwa Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht August 2023, S. 79 f.

unabhängigeren Finanzierung, sondern auch zu einer Förderung sachpolitischer Ziele der Union wirksam beiträgt.

## Bibliografie

- BAST, JÜRGEN, *Art. 5 EUV*, in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Manfred; Nettesheim, Martin (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union – Band 1 – EUV/AEUV* 83. Ergänzungslieferung, München, 2024
- BERGFELD, KATARINA, *Lenkungsabgaben im Europäischen Finanzrecht*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2008
- BIEBER, ROLAND, *Art. 310, 311 AEUV*, in: von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen; Hatje, Armin (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht – EUV/AEUV/GRC*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- BIEBER, ROLAND, *Die Erschließung neuer Finanzmittel*, in: Magiera, Sigfried (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 53. Staatswissenschaftlichen Fortbildung 1985 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Berlin, 1985*, S. 37–61
- CALLIES, CHRISTIAN, *Art. 222 AEUV, Art. 5 EUV*, in: Callies, Christian; Rufert, Matthias (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 6. Auflage, München 2022
- CALLIES, CHRISTIAN, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union: Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex. Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam*, 2. Auflage, Baden-Baden, 1999
- CAZIERO, MARTHA, *What Legal Basis for an EU Tax?*, *Common Market Law Review*, 2024, Jg. 61(6), S. 1527–1548
- CLASSEN, CLAUS DIETER, *Die Gleichheit der Mitgliedstaaten und ihre Ausformungen im Unionsrecht*, *Europarecht*, 2020, Jg. 55(3), S. 255–270
- ECKHOFF, ROLF, „*Delors II*“ und die europäische Finanzverfassung, in: Coen, Martin; Höhlscheidt, Sven; Pieper, Stefan Ulrich (Hrsg.), *Europa '93 – Auf dem Weg zur Europäischen Union: Festschrift für Prof. Dr. Dr. Albert Bleckmann zum 60. Geburtstag*, Brüssel/Schwerin/Münster, 1993, S. 13–28
- EHLERMANN, CLAUS-DIETER, *The financing of the Community: The Distinction between Financial Contributions and Own Resources*, *Common Market Law Review*, Jg. 19(4), 1982, S. 571–589
- EPINEY, ASTRID, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 4. Auflage, Baden-Baden, 2019
- EPINEY, ASTRID, *Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten in der „Europäischen Verfassung“*, *Juristische Ausbildung*, 2006, Jg. 8(10), S. 755–761

- EULER, MARKUS, *Ansatzpunkte für eine Reform des Finanzierungssystems der Europäischen Union*, 1. Auflage, Frankfurt am Main, 2005
- FALKE, JOSEF, *Neue Entwicklungen im Europäischen Umweltrecht*, Zeitschrift für Umweltrecht 2025, Jg. 36(1), S. 55–62
- FRENZ, WALTER, in: *Handbuch Europarecht*, Band 6: Institutionen und Politiken, 1. Auflage, Heidelberg, 2011
- FRENZ, WALTER; DISTELRATH, ANNA-MARIA, *Eigene Unionssteuer nach dem Lissabon-Vertrag?* Deutsche Steuerzeitung, 2010, Jg. 98(7), S. 246–251
- GEIGER, RUDOLF, *Allgemeine Überlegungen zum Begriff der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeit als Anwendungsgrenze des Subsidiaritätsprinzips*, in: Heinze, Meinhard; Schmitt, Jochem (Hrsg.), *Festschrift für Wolfgang Gitter zum 65. Geburtstag*, Wiesbaden, 1995, S. 267–276
- HÄRTEL, INES, § 21 *Das europäische Haushaltsverfahren*, in: *Handbuch Europäische Rechtssetzung*, Berlin Heidelberg, 2006
- HÄDE, ULRICH, *Art. 311 AEUV*, in: Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten; Häde, Ulrich (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, 2. Auflage, Tübingen, 2023
- HÄDE, ULRICH, § 20 *Finanzordnung der Europäischen Union*, in: Hatje, Armin; Müller-Graf, Peter-Christian (Hrsg.), *Enzyklopädie Europarecht*, Band 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, 2. Auflage, Baden-Baden, 2021
- HATJE, ARMIN, *Anmerkung zu Urteil des FG Hamburg vom 12.5.1987, Agrarmarkt, Mitverantwortungsabgabe Getreide; Art. 39 ff., 201 EWGV, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Diskriminierungsverbot, Grundrechte*, *Europarecht*, 1987, Jg. 22(4), S. 351–358
- HEBER, CAROLINE, *Europarechtliche Grenzen für den Wiederaufbaufonds*, *Europarecht*, 2021, Jg. 56(4), S. 416–454
- MAYER, FRANZ C.; HEIDFELD, CHRISTIAN, *Europarechtliche Aspekte einer Finanztransaktionssteuer*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2011, Jg. 22(10), S. 373–378
- HESELHAUS, F. SEBASTIAN M., *Abgabehoheit der Europäischen Gemeinschaft in der Umweltpolitik – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten und Grenzen einer Ertragshoheit der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin, 2001
- HEY, JOHANNA, *Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel? Zugleich zum Zustimmungsgesetz zum Eigenmittelbeschluss 2020/2053*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2021, Jg. 32(7), S. 277–287
- HUFELD, ULRICH, § 2 *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Das System*, in: Hufeld, Ulrich; Ohler, Christoph, *Enzyklopädie Europarecht*, Band 9: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. Auflage, Baden-Baden, 2022

- KHAN, DANIEL-ERASMUS, *Art. 311 AEUV*, in: Geiger, Rudolf; Khan, Daniel-Erasmus; Kotzur, Markus; Kirchmair, Lando (Hrsg.), *EUV/AEUV – Kommentar*, 7. Auflage, München, 2023
- KIRCHHOF, FERDINAND, *Die Tauglichkeit von Abgaben zur Lenkung des Verhaltens*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2000, Jg. 115(20), S. 1166–1175
- KLOCKE, ULRIKE, *Klimaschutz durch ökonomische Instrumente – finanzverfassungsrechtliche, europarechtliche und ökonomische Aspekte einer CO<sub>2</sub>-Abgabe*, 1. Auflage, Baden-Baden, 1995
- KORN, JUHANI M.V., *Unionsrechtlich induzierte Rechtssetzung im Abgabenrecht – am Beispiel einer europäischen Emissionsreduzierungsabgabe für die Hochseeschifffahrt*, Berlin, 2015
- KRÄMER, LUDWIG, *Art. Vor 191-193 AEUV*, in: von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen; Hatje, Armin (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht – EUV/AEUV/GRC*, 7. Auflage, Baden-Baden, 2015
- KUBE, HANNO, *EU-Steuern – Kompetenzrechtliche Lage und Entwicklungsperspektiven*, in: *Geprägte Freiheit 2021/22*, Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht, 2022, Bd. 18, S. 51–58
- KUBE, HANNO; SCHORKOPF, FRANK, *Strukturveränderung der Wirtschafts- und Währungsunion – Normativer Grund der Legitimation und Akzeptanz*, Neue Juristische Wochenschrift, 2021, Jg. 74(23), S. 1650–1656
- LIENBACHER, GEORG, *Art. 5 EUV*, in: Becker, Ulrich; Hatje, Armin; Schoo, Johann; Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Auflage, Baden-Baden, 2019
- LIENEMEYER, MAX, *Die Finanzverfassung der Europäischen Union – Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2002
- MAGIERA, SIGFRIED, *Art. 311 AEUV*, in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Manfred; Nettesheim, Martin (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union – Band 1 – EUV/AEUV*, 83. Ergänzungslieferung, München, 2024
- MAGIERA, SIGFRIED, *Modernisierung der Finanzverfassung der Europäischen Union*, Deutsches Verwaltungsblatt, 2020, Jg. 135(24) S. 914–918
- MAGIERA, SIGFRIED, *Zur Finanzverfassung der Europäischen Union*, in: Ranzelzhofer, Albrecht; Scholz, Rupert; Wilke, Dieter (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, 1994, S. 409–430
- MAGIERA, SIGFRIED, *Die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments – Ansatz zur parlamentarischen Mitregierung auf Gemeinschaftsebene?*, in: Münch, Ingo (Hrsg.), *Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht*, Festschrift für Hans Jürgen Schlochauer, Berlin, 1981, S. 829–853
- MESSAL, RÜDIGER, *Das Eigenmittelsystem der Europäischen Gemeinschaft*, 1. Auflage, Baden-Baden, 1991

- MEYER, DIRK, *Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen von NextGenerationEU sowie Vorschläge für neue EU-Eigenmittel – Weiche Pläne auf (teil-)vergemeinschafteten Kosten*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2022, Jg. 33(17), S. 789–797
- MEYER, DIRK, *Next Generation EU – neues Eigenmittelsystem weist in eine Fiskalunion*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2021, Jg. 32(1), S. 16–22
- MÜLLER, MICHAEL W., *Europäische Finanzsouveränität*, in: Holterhaus, Till Patrick; Weber, Ferdinand (Hrsg.), *Handbuch Europäische Souveränität – Zur inneren und äußeren Selbstbehauptung der Europäischen Union*, Tübingen, 2024
- NEUMEIER, CHRISTIAN, *Political Own Resources: Towards a Legal Framework*, Common Market Law Review, Jg. 60(2), 2023, S. 319–344
- NEUMEIER, CHRISTIAN, *Der Finanzierungsbeitrag mit Lenkungszweck*, Europarecht, 2022, Jg. 57(2), S. 190–213
- OPPERMANN, THOMAS; CLASSEN, CLAUS DIETER; NETTESHEIM, MARTIN, *Europarecht*, 10. Auflage, München, 2025
- NIEDOBITEK, MATTHIAS, *Art. 310, 311 AEUV*, in: Streinz (Hrsg.), *Beck'sche Kurzkommentare – EUV/AEUV*, 3. Auflage, München, 2018
- OHLE, CHRISTOPH, *Fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft*, 1. Auflage, Baden-Baden, 1997
- PATZIG, WERNER, *Steuern – Gebühren – Beiträge und „Sonderabgaben“*, Die Öffentliche Verwaltung, 1981, Jg. 34(19), S. 729–747
- PHILIPP, OTMAR, *EU-Finzen: Reform des EU-Eigenmittelsystems*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2018, Jg. 29(7), S. 260–260
- POTACS, MICHAEL, *Effet utile als Auslegungsgrundsatz*, Europarecht, 2009, Jg. 44(4), S. 465–487
- REESE, MORITZ, *Zu Deutung und Dogmatik des europäischen Subsidiaritätsprinzips*, in: Ewer, Wolfgang; Ramsauer, Ulrich; Reese, Moritz; Rubel, Rüdiger (Hrsg.), *Methodik – Ordnung – Umwelt*, Festschrift für Hans-Joachim Koch aus Anlass seines siebzigsten Geburtstags, Berlin, 2014, S. 181–210
- ROSSI, MATTHIAS, *§ 3 Finanz- und Haushaltsordnung der EU*, in: Dausen, Manfred A.; Ludwigs, Markus (Hrsg.); *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 61. Ergänzungslieferung, München 2024
- ROSSI, MATTHIAS, *Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht: eine kritische Betrachtung der parlamentarischen Haushaltsbefugnisse*, Berlin, 1997
- SCHOO, JOHANN, *Art. 311 AEUV*, in: Becker, Ulrich; Hatje, Armin; Schoo, Johann; Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Auflage, Baden-Baden, 2019
- SCHORKOPF, FRANK, *Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion*, Neue Juristische Wochenschrift, 2020, Jg. 73(42), S. 3085–3091
- STREINZ, RUDOLF; OHLE, CHRISTOPH; HERRMANN, CHRISTOPH, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*, 3. Auflage, München, 2010

- SUSKI, BIRGIT, *Das Europäische Parlament: Volksvertretung ohne Volk und Macht?*, Berlin, 1996
- TRSTENJAK, VERICA; BEYSEN, ERWIN, *Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung*, *Europarecht*, 2012, Jg. 47(3), S. 265–285
- VON ARNAULD, ANDREAS, *Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts – Gedanken im Prozess der Konstitutionalisierung Europas*, *Europarecht*, 2003, Jg. 38(2), S. 191–216
- WAIGEL, ELENA, „Next Generation EU“ – *Aufbau, Rechtsgrundlage und Refinanzierung der eigenen Verschuldung der Europäischen Union im Eigenmittelsystem*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2023
- WALDHOFF, CHRISTIAN, *Art. 311 AEUV*, in: Callies, Christian; Ruffert, Matthias (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 6. Auflage, München, 2022
- WEISS, WOLFGANG, *Verfassungsgrundsätze, Kompetenzverteilung und die Finanzen der EU*, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2017, Jg. 20(3), S. 309–330



© Jonathan Swart