

Verfassungsgrundsätze, Kompetenzverteilung und die Finanzen der EU

Wolfgang Weiß*

Inhalt

A. Einleitung: Zur Fragestellung	309
B. Leitgedanken der Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten	312
C. Einnahmen der EU	317
I. Die Eigenmittel der EU und der Eigenmittelbeschluss (EMB)	317
II. EU-Verfassungsgrundsätze und Eigenmittelkategorien	321
1. Transparenz und Kohärenz	322
2. (Lasten-)Gleichheit, Solidarität und Kohäsion	322
3. Zwischenergebnis	325
4. Subsidiarität	326
III. Ergebnis	328
D. Ausgaben der EU	329
E. Fazit	330

A. Einleitung: Zur Fragestellung

Der EU-Haushalt ist seit längerem Gegenstand intensiver Reformdebatten, und zwar sowohl hinsichtlich seiner Einnahmen als auch seiner Ausgaben. Die unionale mehrjährige Finanzplanung hat in jeder Runde zu gewissen Veränderungen, teilweise Weiterentwicklungen des Haushaltssystems geführt, in dem – allerdings regelmäßig weitgehend gescheiterten – Versuch, Schwächen zu begegnen.¹ Im Vorfeld des neuen Finanzrahmens nach 2020 wird wiederum erwogen, das Eigenmittelsystem der EU zu reformieren.² Als Maßstäbe für die Beurteilung eines Eigenmittelsystems hat die Kommission in ihren Berichten über das Funktionieren des Eigenmittelsystems im

* Prof. Dr. Wolfgang Weiß hat den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer inne und ist Senior Fellow am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer (FöV). Dem Beitrag liegt ein Vortrag auf der gemeinsamen Tagung des FöV und des Bundesministeriums der Finanzen zur Reform der EU-Finanzen vom 16.5.2017 zugrunde.

¹ Vgl. etwa die in der Präambel zum Bericht des Haushaltsausschuss des EP über die Zukunft der Eigenmittel benannten Reformberichte (2006/2205(INI)).

² Vgl. dazu zuletzt den Abschlussbericht der High Level Group on Own Resources, Future Financing of the EU, Dezember 2016 (Monti-Group Report).

wesentlichen fünf Kriterienbündel identifiziert: Stabilität und Vorhersehbarkeit der Einnahmen; Transparenz und Verständlichkeit des Systems; Beitragsgerechtigkeit und Lastengleichheit; Kosteneffizienz; möglichst hohe Finanzautonomie der EU,³ die sie zuletzt auf vier Schwerpunkt-kriterien zusammenfasste: die budgetären Kriterien der Hinlänglichkeit, Stabilität der Finanzierung, die Integrationskriterien der Finanzautonomie, der Transparenz und der Verknüpfung mit den EU-Politiken, die Effizienz und die Gerechtigkeit.⁴ Die Mitgliedstaaten verfolgen dabei freilich andere Interessen,⁵ und setzen sich angesichts ihres Vorrangs in den Entscheidungsverfahren zu den Eigenmitteln (Art. 311 Abs. 3 AEUV) durch.

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive kann die Reformdebatte um Überlegungen zur Relevanz grundlegender Verfassungsprinzipien der EU für die Ausgestaltung des Haushaltswesens bereichert werden. Kriterien für die Beurteilung eines Eigenmittelsystems wären damit der Beitrag für die Verwirklichung einschlägiger unionaler Verfassungsregeln. Als solche können ohne weiteres die auch von der Europäischen Kommission geforderte Transparenz und die ausgewogene Lastenverteilung als Ausdruck der Solidarität der Mitgliedstaaten verstanden werden. Hinzu kommen Fragen nach der Bedeutung von Legitimation und demokratischer Dignität und der Subsidiarität als eines weiteren Verteilungsprinzips in der EU. Relevant ist auch der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, insoweit als er den Ausgaben über die Aufgaben eine Grenze setzt und damit auch auf die Einnahmenseite zurückwirkt. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung kann als Betonung der funktionellen Grenzen der EU aufgefasst und insoweit für die Einnahmen- und Ausnahmengestaltung fruchtbar gemacht werden. Der vorliegende Beitrag unternimmt damit den Versuch, aus rechtswissenschaftlicher Warte Verfassungsgrundsätze nach ihren Aussagegehalten für die Haushaltsgestaltung der EU zu befragen.

Die Thematik der unionsrechtlichen Maßstäbe für den EU-Haushalt hat mehrere Dimensionen, so wie auch jeder öffentliche Haushalt mehrere Seiten aufweist: Es gibt eine Einnahmen- und eine Ausgabenseite. Bezüglich der Ausgabenseite kann weiter differenziert werden zwischen Grundsätzen und Prinzipien der Ausgabenverteilung und -lenkung einerseits und Grundsätzen der Haushaltsdurchführung andererseits, also konkret des Haushaltsrechts. Schließlich hat ein öffentlicher Haushalt noch eine prozessuale Komponente, die das Verfahren zu seiner Aufstellung und Beschlussfassung, aber auch seines Vollzugs und der nachfolgenden Kontrolle anbetrifft. Letzteres wird hier vollständig ausgeblendet. Vorliegender Beitrag beschränkt sich auf die Grundsätze für die Einnahmen- und Ausgabenseite.

Insofern lässt sich zum einen nach den Grundsätzen und Maßstäben fragen, die der Einnahmengenerierung zugrunde liegen. Welche Maßstäbe leiten die Einnahmeer-

3 Vgl. KOM (1998) 560, S. 5 ff.; KOM (2004) 505, S. 4. Vergleichbar die Kriterien in der Entschließung des Europäischen Parlaments v. 29.3.2007 (P6_TA(2007)0098), Rn. 41.

4 Europäische Kommission, Finanzierung des EU-Haushalts: Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, SEK(2011) 876 endg., S. 15 f.

5 Siehe etwa Wilms, Die Reform des EU-Haushaltes im Lichte der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 und des Vertrages von Lissabon – neue Perspektiven für die Europäische Union?, EuR 2007, S. 741.

zielung der EU beziehungsweise für die EU? Zum anderen muss bei der Ausgabenseite untersucht werden, welche Grundsätze hier für die Festlegung von Ausgaben und die Zuordnung gelten, wie auch, von welchen Grundsätzen das Haushaltrecht der EU geprägt ist. Letztere Teil-Fragestellung kann, da sie bereits intensiv Gegenstand rechtlicher und wissenschaftlicher Bemühungen ist,⁶ kurz abgehandelt werden. Diesen Analysefragen vorangestellt ist die übergeordnete Thematik der Aufgaben der EU. Einnahmen braucht die EU nur, und Ausgaben kann sie sinnvollerweise nur vornehmen, im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben. Dazu muss geklärt werden, welche Aufgaben überhaupt von der EU wahrgenommen werden sollen. Die Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten sind somit als erstes zu ermitteln. Sie steuern den Einnahmenbedarf wie auch die Ausgabenseite, und mögen die angesprochenen Grundsätze der Ausgabenverteilung und -zuordnung ganz erheblich präformieren. Dabei wird vorausgesetzt, dass die EU-Einnahmen sich nach ihrer Funktion und ihren Aufgaben bestimmen müssen, und nicht danach, welche Gelder der EU von den Mitgliedstaaten oder aus anderen Quellen gerade zur Verfügung gestellt werden (können). Für diese funktionale Betrachtung spricht, dass die Existenzberechtigung der EU sich aus ihrem Dienst für die Mitgliedstaaten und die EU Bürger speist und sie keine darüber hinausgehende inhärente Eigenlegitimation hat. Nach *Ipsen* ist die EU ein „Zweckverband funktionaler Integration“,⁷ auch in ihrer heutigen, über das rein Ökonomische hinausgehenden Bedeutung. Für die EU muss wie auch für Staaten gelten: Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.⁸

Daraus ergibt sich folgender Untersuchungsaufbau:

Zunächst ist nach den Prinzipien einer Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten zu fragen. Welche Aufgaben soll die EU wahrnehmen, und welche die Mitgliedstaaten? Denn nur dafür braucht sie Einnahmen, und nur dafür dürfen Ausgaben erfolgen. Zentrale Bedeutung zur Beantwortung dieser Frage kommt den Zuständigkeitsverteilungsgrundsätzen zwischen EU und Mitgliedstaaten zu. Eine Aufgabe, für die die EU keine Zuständigkeit hat, kann auch nicht Gegenstand ihrer Ausgaben sein; die EU bedarf dann dafür auch keiner Ausgaben und folglich keiner Einnahmen.

Sodann sind die Einnahmen näher zu untersuchen. Hier ist die Relevanz allgemeiner Verfassungsprinzipien der EU für die Einnahmengenerierung herauszuarbeiten. Was ist die Rolle der Subsidiarität und der Solidarität und Loyalität als grundlegender Prinzipien des Unionsverfassungsrechts etwa für die Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten? Das erfordert eine Rückbesinnung auf die Eigenmittel der EU nach derzeitiger Verfassungslage.

⁶ Zu den Haushaltungsgrundsätzen Art. 310 AEUV und im Überblick *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur*, Die EU, 12. Aufl. 2016, § 5, Rn. 9; *Rossi*, in: *Dauseis* (Hrsg.), Handbuch EU-Wirtschaftsrecht, 40. EL Juni 2016, Abschnitt A.III., Rn. 136 ff.; *Storr*, in: *Niedobitek* (Hrsg.), Europarecht – Grundlagen der Union, 2014, § 9, Rn. 126 ff.

⁷ *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 196.

⁸ Vgl. Art. 1 Abs. 1 des Herrenheimser Verfassungsentwurfs.

Schließlich ist nach den Grundsätzen der Ausgabenfestlegung zu fragen. Gibt es Regelungen oder Prinzipien, die eine Hierarchie von Ausgabenzielen oder eine Gewichtung ihrer Zuordnung und damit eine gewisse Prioritätensetzung vorgeben oder nahelegen?

Die Klärung dieser Fragen trägt zur Reformdebatte über den EU-Haushalt bei. Insbesondere ist die Identifizierung solcher Prinzipien in der Lage, den politischen Dynamiken und Erwägungen, die den Diskussionsprozess über das Einnahmesystem der EU deutlich dominieren, gewisse Leitlinien oder gar Grenzen aufzuzeigen. So ist die bisherige Prioritätensetzung in der Ausgabenpolitik, die zu einem Schwerpunkt der Ausgaben in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der europäischen Kohäsionspolitik führt, maßgeblich bestimmt von dem Bemühen, die Nettosalden nicht zu stark anwachsen zu lassen. Das „Konzept des nationalen Nettosaldos [dominiert] die Verhandlungsführung der Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen über Ausgabenprioritäten [...]. Eine Veränderung der Ausgabenprioritäten [würde] bei gleichbleibender Verteilung der Finanzierungslasten des EU-Haushalts unweigerlich zu einer deutlichen Verschlechterung des jeweiligen Nettosaldos führen“, was wiederum die Reformbereitschaft bei den beiden größten Ausgabenposten reduziert.⁹ Politisch stehen somit die Einnahmengenerierung und die Ausgabenfestlegung, insbesondere die Priorisierung bei den Ausgaben in einem engen Zusammenhang.

B. Leitgedanken der Aufgabenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten

Welche Prinzipien und Grundsätze steuern die Aufgabenverteilung, also die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten? Es sind dies – ausgehend vom Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung – zunächst die Grundsätze der vertikalen Kompetenzverteilung: Die Mitgliedstaaten haben einige wenige Politikfelder der EU alleine zugewiesen. Etliche Felder sind zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilt; die EU verfügt auch bei geteilter Zuständigkeit über eigene Kompetenzen; sie darf auch die geteilten Zuständigkeiten alleine ausüben (Einschränkungen gibt es für die Mitgliedstaaten, siehe Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV). Schließlich sieht der AEUV noch Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten vor (Art. 2 Abs. 5, 6 AEUV), in denen die EU keine harmonisierende Rechtsetzung betreiben darf, sehr wohl aber durch Ausgabenprogramme begleitend tätig werden kann.

Ihre Aufgaben kann die EU auch durch Ausgaben erfüllen. Das ist in einigen Regelungen sachbereichsspezifisch festgehalten (Agrar-,¹⁰ Sozial-, Regional-,¹¹ Forschungs-,¹² Technologie-, Entwicklungs- und Umweltpolitik,¹³ und bei den Trans-europäischen Netzen).¹⁴¹⁵ Daraus darf aber nicht – etwa unter Bezugnahme auf die

9 Becker, Das Finanz- und Haushaltssystem der EU, 2014, S. 82.

10 Vgl. Art. 40 Abs. 2 und 3, Art. 42 Abs. 2 lit. a), Art. 43 Abs. 3 AEUV.

11 Art. 175 ff. AEUV zu den Struktur-, Regional- und Kohäsionsfonds.

12 Art. 182 AEUV über Rahmenprogramme zur Forschungsförderung.

13 Art. 192 Abs. 5 i.V.m. Art. 177 AEUV zum Kohäsionsfonds.

14 Art. 171 Abs. 1 Spiegelstrich 4 AEUV: „Anleihebürgschaften oder Zinszuschüsse“.

15 Aufzählung bei Bieber et al., (Fn. 6), § 5, Rn. 16.

begrenzte Einzelermächtigung – geschlossen werden, dass im Übrigen Ausgaben der EU unzulässig wären. Es gibt im Primärrecht keine allgemeinen Grundsätze über die Berechtigung der EU zum Einsatz finanzieller Mittel. Das ist im Bereich der Gesetzgebung ebenso. Die Kompetenzkategorisierung im EU-Recht erfolgt aus dem Blickwinkel der Mitgliedstaaten und im Hinblick darauf, in welcher Weise die EU Zuständigkeit die nationale Zuständigkeit berührt und in welchem Verhältnis die EU und die nationalen Zuständigkeiten stehen.¹⁶ Für den Umfang der Nutzung ihrer Zuständigkeiten ist die EU nur an den Subsidiaritäts- und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausübungsschranken gebunden (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV).

Daher gilt, dass die EU die ihr übertragenen Zuständigkeiten mit allen ihr zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumenten verfolgen darf (vgl. auch Art. 3 Abs. 6 EUV: Zielverfolgung „mit geeigneten Mitteln“ ohne nähere Eingrenzung, im Rahmen der Zuständigkeiten). Dazu zählen neben der Rechtsetzung der Abschluss völkerrechtlicher Abkommen (allerdings im Rahmen von Art. 216 AEUV), und auch das Auflegen von Ausgaben-/Förderprogrammen. Nach der Vertragssystematik ist die Wahl eines Handlungsinstruments nur ausgeschlossen, wenn das EU-Recht dies verbietet oder näher einschränkt (vgl. etwa Art. 216 AEUV für den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen). Die Wahrnehmung ihrer Aufgaben kann die EU damit auch durch Ausgabenprogramme verfolgen, sofern sie „sachdienlich und angemessen sind und vom Primärrecht nicht ausgeschlossen“ werden.¹⁷ Auch für die Ausgabenprogramme der EU gilt die Zuständigkeitsbindung; auch in und durch ihre finanziellen Instrumente kann sie sich nicht über den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung hinwegsetzen.¹⁸

Im Finanzverfassungsrecht der EU wird der Zusammenhang zwischen Ausgaben und Aufgaben explizit hergestellt: Art. 311 Abs. 1 AEUV formuliert, dass die EU sich mit den erforderlichen Mitteln ausstattet, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können. Die Mittel der EU können damit nur im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und zur Erreichung ihrer Ziele ausgegeben werden.

Doch welche Aufgaben hat die EU? Vielmehr noch: Nach welchen Kriterien werden die Aufgaben der EU bestimmt? Blickt man auf die Zuständigkeiten der EU gemäß Primärrecht, stellt sich die Frage, nach welchen Grundsätzen und Leitgedanken diese eigentlich im Vertrag festgelegt wurden. Welche Kriterien liegen der im Vertrag auffindbaren Zuständigkeitszuweisung zugrunde? Warum hat die EU diese Zuständigkeiten, und keine anderen?

Ein Blick in die Geschichte der Europäischen Integration zeigt, dass die Aufgaben der EU zunehmend ausgebaut wurden. Am Anfang stand der Binnenmarkt. Seine Errichtung diente der wechselseitigen Verflechtung der Volkswirtschaften; der Handel wurde schrittweise erleichtert, mit dem Ziel, die Bedingungen des zwischenstaatlichen Warenverkehrs denen eines nationalen Binnenmarktes entsprechend auszuge-

16 Siehe von Bogdandy/Bast, in: dies. (Hrsg.), *Principles of European Constitutional Law*, 2. Aufl. 2009, S. 289.

17 Bieber et al., (Fn. 6), § 5, Rn. 16 unter Verweis auf EuGH, Rs. C-51/89, *Vereinigtes Königreich u.a./Rat*, EU:C:1991:241.

18 Siehe von Bogdandy/Bast, (Fn. 16), S. 280 f.

stalten. Dafür bedarf es einer zwischenstaatlichen Institution, die anhand gemeinsamer Regeln die internen Handelsschranken abbaut und nach außen ein vereinheitlichtes Handelsregime errichtet. Daher erhielt die EU die Zuständigkeit für den Außenzoll und die Handelspolitik in alleiniger Zuständigkeit (vgl. nunmehr Art. 3 Abs. 1 lit. a) und e) AEUV; das entspricht der langjährigen EuGH-Judikatur, die die ausschließliche EU-Zuständigkeit mit Recht aus dem Erfordernis einheitlicher Grundsätze abgeleitet hat).¹⁹ Die Ausschließlichkeit lässt sich damit begründen, dass das einheitliche Auftreten nach außen einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen erfordert; insoweit fortbestehende nationale Zuständigkeiten wären mit dem einheitlichen Rahmen nicht vereinbar.²⁰

Die fortschreitende Zuständigkeitsübertragung an die EU folgt der Erkenntnis, dass bestimmte Aufgaben nicht oder nicht so gut national-staatlich erreicht werden können, sondern besser auf eine zwischenstaatliche Institution übertragen werden. Diese Grundidee, dass Politikfelder beziehungsweise Probleme, die sich darin stellen, besser gemeinsam ausgeübt werden statt je einzelstaatlich, blieb das grundlegende Prinzip für die weitere Zuständigkeitsmehrung an die heutige EU.

Doch wann ist etwas „besser“ bei der EU angesiedelt? Triebkräfte sind zum einen Dynamiken des Binnenmarktes. Die erste grundlegende Vertragsreform 1987 durch die EEA folgte aus dem Bedürfnis, die Beseitigung nichttarifärer Hemmnisse zu erleichtern und die dafür erforderlichen Mechanismen bereitzustellen. Die Erleichterung des Handels im Binnenmarkt erfordert die Annäherung des Regelungsrahmens und wirkt so in Richtung auf die Angleichung anderer Politiken, etwa des Umwelt- und Verbraucherschutzes, deren fortgesetzt nationale Umsetzung zu divergierenden Standards führt und damit als Handelsbeschränkung angesehen werden kann.²¹ Eine wirtschaftliche Einheit zu errichten, bedingt die zunehmende Vereinheitlichung auch der Wirtschaftspolitik, jedenfalls besonders dann, wenn der Abbau der Handels schranken im Binnenmarkt mit der Einführung einer gemeinsamen Währung perfektioniert werden soll. Daher kam mit dem Vertrag von Maastricht die – wie heute gewiss ist: unvollständige – Wirtschafts- und Währungsunion. Eine weitere Dynamik des Binnenmarktes war die Beseitigung der Grenzkontrollen. Schengen wurde zunächst außerhalb der EU errichtet, aber dann in die EU integriert, was – zusammen mit anderen Dynamiken – zum neuen Ziel des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU führte (vgl. nunmehr Art. 3 Abs. 2 EUV). Ein Treiber ist zum anderen der Umstand, dass einige Politikfelder in besonders intensiver Weise – die Intensität nimmt im Zeitalter der Globalisierung zu und weitet sich auf neue Felder aus – grenzüberschreitende Effekte auslösen oder von außen einwirken, also grenzüberschreitenden Ursachen unterliegen, deren Begegnung nationalstaatlich nicht ge-

19 Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, Art. 207 AEUV, Rn. 20, 72.

20 Streinz, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 1262. Für Kriterien der Ausschließlichkeit siehe von Bogdandy/Bast, (Fn. 16), S. 289.

21 Vgl. zur Zwangsläufigkeit vereinheitlichender Wirkungen auf Politikgestaltung auch über die rein ökonomisch-handelsbezogenen Aspekte hinaus infolge des Bemühens um einheitliche Marktbedingungen nur Callies/Dross, TTIP: Regulierungszusammenarbeit auf Kosten der Umwelt?, DöV 2016, S. 628 f.

lingen kann. Beispiele sind der Umgang mit Flüchtlingen oder die Bekämpfung des Klimawandels. Globale Problemstellungen sind am besten bei der EU aufgehoben. Die Flüchtlingsproblematik ist nicht durch den Wegfall der Binnengrenzen verursacht. Auch ohne Schengen würden Flüchtlinge nach Europa drängen. Die Errichtung des Schengenraums hat die Notwendigkeit, eine gemeinsame Antwort hierauf zu finden, indes erheblich verschärft. Auf diese Weise wurden Migration, Asylpolitik und auch die klassisch nationale Aufgabe der Grenzsicherung eine wichtige, aber bislang nicht ausschließliche Angelegenheit der EU. In diesen Kontext gehört auch die Mitwirkung bei der Lösung globalen Krisen durch die GASP.

Ein dritter Treiber der Übergabe von Aufgaben an die EU war das Bemühen um eine tiefergehende politische Einigung in Europa und Notwendigkeit, die dadurch ausgelösten Fragen nach der Legitimation der Union zu beantworten. Dies wird vorangetrieben durch gemeinsame Werte, Grundrechte und auch die Unionsbürgerschaft (vgl. Art. 2 EUV, Grundrechtecharta; die Unionsbürgerschaft kam mit dem Vertrag von Maastricht).

Dieser zugegeben holzschnittartige, stark vergröbernde Abriss der Zuständigkeitsentwicklung in der Europäischen Integration zeigt, dass die Übertragung von Zuständigkeiten und damit Aufgaben an die heutige EU zum einen gewissen – natürlich in ihren Details umstrittenen – ökonomischen und politischen Funktionslogiken folgte, entsprechend der Monnetschen Methode des Ausbaus der EU durch *spill-over*-Effekte, die die Zuweisung neuer benachbarter Fragen oder Politikfelder an die EU als notwendige Folge des Voranschreitens in einem Bereich kennzeichnen. Der Blick auf die Zuständigkeiten der EU belegt, dass es weniger darum ging, ganze Politikfelder an die EU zu übertragen, sondern eher – durchaus im Sinne der funktionalistischen Indienstnahme der EU – um gemeinsame Erreichung bestimmter Ziele: Die Kompetenzbestimmungen sind weniger sachbereichsbezogen als vielmehr zielorientiert.²² Die EU soll für die Erreichung bestimmter Ziele, und auch nur insoweit, tätig sein. Daher sind die allermeisten Politikfelder nicht allein der EU übertragen und daher von einem gewissen Nebeneinander nationaler und unionaler Gesetzgebung geprägt: EU und nationale Regeln ergänzen einander.

Die Integrationstreiber werden in den sozialwissenschaftlichen Integrationstheorien identifiziert, allen voran den funktionalistischen²³ und supranationalen²⁴ Theorien, die auf die gesellschaftlichen und politischen Folgen von Arbeitsteilung hinweisen. Der Neofunktionalismus bezieht neben funktionalen, sachgesetzlichen Antriebskräften die Eigeninteressen handelnder Akteure in der Fortentwicklung der EU ein. Andere politische Theorien verweisen auf die Eigendynamiken bestehender Institutionen oder die sich von unten herausbildende (*bottom up*) grenzüberschreitende Kooperation und Verflechtung der europäischen Bürger sowie auf die aus be-

22 Vgl. Jarass, Die Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten, AÖR 1996, S. 178 ff.; Ritzer, Europäische Kompetenzordnung, 2006, S. 202 ff.

23 Die wesentlichen Grundlagen stammen von Haas, The Uniting of Europe, 1958; siehe dazu auch Wolf, Neo-Funktionalismus, in: Bieling/Lerch (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl. 2012, S. 55 ff.

24 Nölke, Supranationalismus, in: Bieling/Lerch, (Fn. 23), S. 121 ff.

stimmten Krisensituationen ersichtlich werdende Notwendigkeit der Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche im Sinne föderaler Strukturen.²⁵ Die intergouvernementale Theorie tritt dem entgegen, indem sie argumentieren, dass die Triebkräfte der europäischen Integration nicht durch die Interessen transnationaler Eliten, sondern durch das nationale Interesse und die Politik der nationalen Regierungen bestimmt sind.²⁶

Gewiss kann die Europäische Integrationsgeschichte nicht als geradliniger, funktionalistischer Prozess dargestellt werden, der sich aus Sachzwängen notwendigerweise so entwickeln musste. Die rein funktionale Orientierung war in den letzten Jahrzehnten immer weniger in der Lage, die weiteren Zuständigkeitszuschreibungen an die EU zu erklären.²⁷ Die aktuelle Gestalt der EU ist in erheblichem Maße Ergebnis politischer, wenig vorhersehbarer, an den aktuellen Bedürfnissen ausgerichteter Prozesse, die keiner bestimmten Vision oder Logik der Zuständigkeitsentwicklung der EU folgten, zumal die Finalität der EU bewusst offen gehalten ist. Gleichwohl ist die Veränderung der Gestalt der EU durch die letzten Revisionen des Primärrechts auch angetrieben worden vom Bemühen, Antworten auf die Grenzen der funktionalen Logiken und auf die dadurch sichtbar gewordenen Anfragen etwa nach der inhaltlich-demokratischen Legitimation der EU zu finden. Die krisenhaften grundsätzlichen Infragestellungen der EU in den letzten ein, zwei Dekaden sind auch Ausdruck dessen, dass das nicht hinreichend gegückt ist. Grundlegende Kritiken an der EU wollen zu einer ursprünglich rein ökonomischen Funktion(slogik)en dienenden EU zurück.

Insgesamt bleibt die Grunderkenntnis bestehen, dass eine Zuständigkeitszuweisung an die EU sich aus der – wie auch immer motivierten – Einsicht erklärt, bestimmten Problemen gemeinsam besser begegnen zu können.

Mit dem Ausbau der EU-Zuständigkeiten einher ging das Bemühen, die EU bei der Ausübung dieser Zuständigkeiten zu begrenzen, wobei sich diese Problematik erst ab dem Zeitpunkt richtig stellte, ab dem – mit der EEA – die Einstimmigkeit im Rat nicht mehr bei allen Entscheidungen erforderlich war, so dass die beständige Vetomöglichkeit jedes Mitgliedstaats aufgegeben wurde.²⁸ Zur Eingrenzung wurde schon in den 80er Jahren das Subsidiaritätsprinzip in die europäische Kompetenzdebatte eingeführt.²⁹ Wie erwähnt, ist Subsidiarität als Kompetenzausübungsschranke neben der Verhältnismäßigkeit heute ausdrücklich verankert, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV. Das in Art. 5 Abs. 3 EUV formulierte Subsidiaritätsprinzip bringt die oben formulierte Leitidee zum Ausdruck, und mit der kleinen Formulierungsänderung in Lissabon sogar noch besser: Soweit die Ziele beabsichtigter Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Um-

25 Grundlegend dazu *Friedrich*, Trends of Federalism in Theory and Practice, 1968; siehe dazu auch *Große Hüttmann/Fischer*, Föderalismus, in: Bieling/Lerch, (Fn. 23), S. 35 ff.

26 Vgl. *Bieling*, Intergouvernementalismus, in: Bieling/Lerch, (Fn. 23), S. 79, 82 ff.

27 Zum Ende funktionaler Logik etwa *Dehouze*, in: Joerges/Mény/Weiler (Hrsg.) What kind of Constitution for what kind of polity, 2001, S. 196.

28 Vgl. *Tridimas*, in: Achiagbor/Countouris/Lianos (Hrsg.), The EU after the Treaty of Lisbon, 2012, S. 47.

29 *Berman*, Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, Columbia Law Review 1994, S. 344 ff.

fangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, wird die EU tätig. Das „vielmehr“ verdeutlicht, dass die EU die Ziele besser verwirklichen können muss; dass die (sub)ationale Ebene eine Aufgabe nicht wahrnehmen kann, soll alleine nicht genügen, damit sie auf EU-Ebene verortet wird.³⁰ Die Verweisung auf den Umfang und die Wirkungen lässt erkennen, dass die EU wegen der Dimension der Aufgabe oder ihrer höheren Wirksamkeit zur Tätigkeit berufen ist. Der Anwendungsbereich dieses Verteilungsgedankens ist auf diejenigen Zuständigkeiten begrenzt, die nicht ausschließlich der EU zustehen. Doch liegt diese Verteilungsidee auch der Zuordnung ausschließlicher Zuständigkeiten an die EU zugrunde: Ihr wurden diese – sehr begrenzten – Bereiche (siehe Art. 3 Abs. 1 EUV) vollständig übergeben, weil in ihnen die Ziele von den Mitgliedstaaten von vornherein nicht mehr sinnvoll umgesetzt werden können; die ansonsten dem zunächst politischen Prozess der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips überlassene Verteilungsentscheidung über die vertikale Zuordnung einer konkreten Maßnahme ist für die Bereiche der ausschließlichen EU Zuständigkeit von vornherein von den Herren der Verträge primärrechtlich verankert getroffen und insoweit diesem Prozess entzogen worden.

Gemeinsame Basis für eine Aufgabenübertragung an die EU ist somit die Suche nach der besseren – also effektiveren oder effizienteren – Verwirklichung einer Maßnahme auf der EU-Ebene, und damit das Bemühen um einen europäischen Mehrwert. Entsprechend sollte das Bestreben nach diesem Mehrwert auch leitend sein für die Ausgaben der EU. Die Mittel der EU sollten demnach auf solche Politikfelder und Aufgabenbereiche fokussiert werden, in denen die Mittelvergabe durch die EU einen spezifischen Mehrwert impliziert.³¹

Die nicht zuletzt von der Monti-Gruppe erhobene Forderung, die Ausgaben auf einen unionalen Mehrwert zu orientieren, lässt sich somit juristisch abstützen durch die Beschränkung der EU-Aufgaben auf die der EU übertragenen Zuständigkeiten und die Einbindung ihrer Ausübung in den Subsidiaritätsgedanken. Das gilt nicht nur für die Aufgaben, sondern auch für das Ausgabenregime der EU.

C. Einnahmen der EU

I. Die Eigenmittel der EU und der Eigenmittelbeschluss (EMB)

Während die EU-Institutionen über die Ausgabenseite selbständig und damit in hoher Maße autonom entscheiden, ist dies für die Einnahmenseite nicht der Fall. Der für die Einnahmen maßgebliche EMB wird zwar vom Rat gefasst, bedarf aber noch der nationalen Ratifikation, Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV. Es sind damit die Mitgliedstaaten, die im Rat und durch die nationalen Zustimmungen über die Einnahmen der EU in ihrer Höhe und Art und Zusammensetzung entscheiden. Der Zugewinn des EP an budgetärer Kontrolle auf der Ausgabenseite wird nicht auf die Einnahmenseite

30 Von Bogdandy/Bast, (Fn. 16), S. 302 f.

31 Vgl. die Schlussfolgerungen des Monti-Group Report, (Fn. 2), S. 7.

gespiegelt.³² Das EP wird bei dem Ratsbeschluss zu den Eigenmitteln nur angehört. Aufgrund der vorrangigen Position der Mitgliedstaaten auf der Einnahmenseite hat insoweit keinerlei Hoheitsgewaltübertragung an die EU stattgefunden. Art. 311 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV ist keine Befugnisnorm für die EU; er verleiht ihr keine eigene Finanzhoheit.³³ Angesichts der politischen Unterschiede in den EU-Mitgliedstaaten und dem Fehlen jeder Einigkeit über Transferflüsse kann der EU eine Einnahmenhoheit auch nicht gewährt werden.³⁴ Die im Entwurf zum Verfassungsvertrag vorgesehene Ausweitung der Finanzautonomie dadurch, dass die Mittelkategorien durch einen EU-Rechtsakt festgesetzt werden sollten, während die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten nur noch für die Festlegung der Obergrenze der Finanzmittel der EU benötigt worden wäre,³⁵ ist nicht in den Vertrag von Lissabon übernommen worden.

Das bedeutet allerdings nicht zugleich, dass der EU echte eigene Einnahmen vollständig verwehrt werden müssten. Art. 311 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV spricht vielmehr von einer im Grundsatz („unbeschadet der sonstigen Einnahmen“) vollständigen Finanzierung aus Eigenmitteln. Der EU steht die Entscheidung über die Eigenmittel (noch) nicht selbstständig zu. Das schließt aber nicht aus, dass die Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung über die Eigenmittel der EU gemäß Art. 311 über die bisherigen Kategorien hinaus der EU echte Eigenmittel festlegen, die wie bei den traditionellen Eigenmitteln der EU eine vollständig unabhängige Ertragshoheit zuweisen. Dazu so gleich mehr.

Nach der gegenwärtigen Einnahmensystematik gemäß des aktuellen Eigenmittelbeschlusses³⁶ speisen sich die Eigenmittel aus drei „Eigenmittelkategorien“: den traditionellen Eigenmitteln aus Zöllen und Agrarabgaben, dem „EU-Anteil“ an der nationalen Mehrwertsteuer und schließlich – und dies ist mittlerweile die wesentliche Quelle, aus der Dreiviertel der Einnahmen resultieren – den Einnahmen aus einem Anteil am nationalen Bruttonationaleinkommen (BNE). Damit bezieht die EU ihre Einnahmen aus einer genuin unionalen Einnahmenquelle, aus einer im Verbundsystem gemischten unional-nationalen Quelle (die der EU zustehenden Mehrwertsteueranteile werden vorab festgelegt, sind aber keine fixen Anteile an den nationalen Mehrwertsteuersätzen,³⁷ so dass die Ertragshoheit dieser Einnahme insoweit auch der EU zusteht und nicht der Entscheidung der Staaten unterliegt) und aus einer den nationalen Zuweisungen an Internationalen Organisationen vergleichbaren Quelle, die sich nach einem allgemein festgelegten, im Haushaltsverfahren dann konkret bestimmten BNE-Anteil errechnet und sich nicht auf eine konkrete Einnahmenquelle

32 Schwarze, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, EuR 2003, S. 558.

33 BVerfGE 89, 155 (194 f.).

34 Oppermann/Nettesheim/Classen, Europarecht, 7. Aufl. 2016, § 8, Rn. 22.

35 Dazu Schwarze, (Fn. 32), S. 557.

36 Beschluss des Rates 2014/335/EU über das Eigenmittelsystem der EU, ABl. L 168 v. 7.6.2014, S. 105.

37 Becker, (Fn. 9), S. 39. Vielmehr wird der einheitliche Satz von 0,3 % der Mehrwertsteuer-Erträge auf eine harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage angewandt.

bezieht.³⁸ Der BNE-Anteil wird demgemäß als nationale Zuweisung im EU-Haushalt ausgewiesen und auch in den meisten nationalen Haushalten als Ausgabe für den EU-Haushalt behandelt.³⁹ Selbst der Eigenmittelbeschluss der EU sieht in Eigenmitteln allgemein eine Belastung des nationalen Haushalts (Erwägungsgrund 3; siehe Art. 4 „Haushaltungleichgewichte“) und erinnert insoweit an die Gerechtigkeit als Zielvorgabe für die Mittelfestlegung. Damit wird deutlich, dass das derzeitige Eigenmittelsystem die Einnahmen der EU wesentlich aus den nationalen Haushalten finanziert, indem Anteile des nationalen Abgabenaufkommens nach vorher festgelegten Kriterien an die EU abgetreten werden müssen.

Das wirft die Frage auf, ob damit die Zielsetzung von Art. 311 AEUV, den Haushalt der EU möglichst vollständig aus eigenen Mitteln der Union zu finanzieren, auf diesem Wege erreicht wird, wenn damit keine eigene Ertragshoheit der EU verbunden ist. Der Begriff der Eigenmittel deutet auf eine eigene Ertragshoheit der EU aus vorher bestimmten Quellen hin und nicht auf Zuweisungen aus an sich dem nationalen Haushalt zustehenden Einnahmen.

Das EU-Primärrecht definiert den Eigenmittelbegriff nicht. Ihm wird gemeinhin nur die Aussage entnommen, dass die Mittel zumindest in ihrem Umfang im Voraus festgelegt sein müssen.⁴⁰ Damit kann letztlich der EMB des Rates festlegen, was solche Eigenmittel darstellen. Die BNE-Zuweisungen der Mitgliedstaaten sind daher formal genauso sehr Eigenmittel wie die traditionellen Eigenmittel der EU, für die die EU nicht nur die Ertrags, sondern sogar die Regelungshoheit hat. Der Begriff der Eigenmittel ist damit bei dem derzeitigen Eigenmittelsystem überaus missverständlich, da er ganz Unterschiedliches umfasst.⁴¹

Gleichwohl ist eine Lesart des Eigenmittelbegriffs vorzuziehen, die eine unabhängige Ertragshoheit der EU impliziert. Der Wechsel zu dem Eigenmittelsystem sollte historisch das System von Mitgliedsbeiträgen beenden und die Finanzautonomie der Union stärken, da der alte Art. 200 EWGV, der die Finanzierung durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten vorgesehen hatte, gerade deshalb aufgehoben⁴² worden ist.⁴³ Dieser Wechsel von Finanzbeiträgen zu eigenen Mitteln (vgl. Art. 201 EWGV) war es auch, der den Übergang von einer einstimmigen bloßen Ratsbeschlussfassung über die Festlegung des Finanzierungsschlüssels (Art. 200 Abs. 3 EWGV) hin zu einer Beschlussfassung über Eigenmittel im Rat mit Annahme durch die Mitgliedstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 201 UAbs. 3 EWGV) auslöste: Die

38 Magiera, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 19), Art. 311 AEUV, Rn. 36.

39 Vgl. Monti-Group Report, (Fn. 2), S. 21 f., 23.

40 Vgl. Ohler, Die Fiskalische Integration in der EG, 1997, S. 366.

41 Vgl. etwa Oppermann/Nettesheim/Classen, (Fn. 34), § 8, Rn. 17.

42 Die förmliche Aufhebung erfolgte durch den Vertrag von Maastricht, siehe. Titel II, Ziffer 70. Die Finanzierung über Finanzbeiträge wurde seit dem 1.1.1971 eingestellt infolge des Beschlusses vom 21.4.1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, ABl. L 94 v. 28.4.1970, S. 19. Art. 201 EGV Maastricht brachte die noch heute in Art. 311 Abs. 2 AEUV auffindbare Formulierung, dass der Haushalt vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird.

43 Magiera, in: Gedächtnisschrift Grabitz, 1995, S. 411, 418. Eine echte Finanzautonomie besteht nicht, da die EU keine Regelungshoheit insoweit hat.

Etablierung von Eigenmitteln wurde als ratifizierungsbedürftiger Akt angesehen, weil damit eine gewisse Hoheitsübertragung verbunden sein sollte.⁴⁴ Damit ist es nicht vereinbar, unter dem Begriff der Eigenmittel letztlich mit den BNE-Zuweisungen „kaschierte“ Mitgliedsbeiträge fortzuführen.⁴⁵ Das Ratifikationserfordernis bedingt eine gewisse Hoheitsübertragung auf die EU, die bei der Einführung echter Eigenmittel in der damit übertragenen Ertragshoheit liegt.⁴⁶ Die Ertragshoheit beinhaltet nicht zugleich die Regelungshoheit (oder gar eine Verwaltungshoheit), so dass es auch bei einem Verständnis des Eigenmittelbegriffs, das die Autonomie der EU-Einnahmen von den nationalen Haushaltseinnahmen betont, keiner eigenen Fiskalautonomie der EU auch bezüglich der Gesetzgebungs-/Regelungszuständigkeit für die Eigenmittel bedarf.

Art. 311 AEUV ist angesichts der Entstehungsgeschichte als Verfassungsauftrag anzusehen, genuine Eigenmittel der EU mit eigener Ertragshoheit bereitzustellen. Dass demgegenüber bis heute Dreiviertel der Einnahmen der EU letztlich auf verkappten Finanzzuweisungen nach dem Modell von nationalen Beiträgen zu internationalen Organisationen beruhen, wird dem nicht gerecht und stellt einen Systembruch und Integrationsrückschritt dar.⁴⁷

Solche dem Eigenmittelbegriff wahrhaft entsprechenden genuinen Eigenmittel könnten etwa Steuern sein, deren Ertragshoheit alleine der EU zukommt. Der Eigenmittelbegriff schließt eine Begründung steuerlicher Einnahmen nicht aus, sondern legt das gerade nahe,⁴⁸ ohne dass damit schon unmittelbar darauf eine eigene Steuerkompetenz der EU gestützt werden könnte. Ob man das dann als eigene EU-Steuer bezeichnen will, ist eher eine Frage der Terminologie. Eindeutig ist jedenfalls, dass ihre Einführung als EU-Eigenmittel nicht der EU autonom zusteht. Die EU hat insoweit keine Zuständigkeit, weil ihr zur eigenen Einführung von EU-Abgaben – außer in Randbereichen, nämlich dem Gemeinsamen Zolltarif und der Steuer ihrer Bediensteten – keine Hoheitsgewalt übertragen wurde.⁴⁹ Art. 2 Abs. 2 EMB 2014 sieht die Möglichkeit zu solchen im Rahmen einer gemeinsamen Politik gemäß Art. 311 AEUV

44 Vgl. Ohler, (Fn. 40), S. 366 f.; Monti-Group Report, (Fn. 2), S. 23 f.

45 Vgl. Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 311 AEUV, Rn. 3, 7 und 23; Magiera, (Fn. 43), S. 418; Ohler, (Fn. 40), S. 372. Demgemäß akzeptiert Magiera, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 19), Art. 311 AEUV, Rn. 36 die verdeckten Finanzzuweisungen in Form der BNE-Zuweisungen nur als eine „Zwischenlösung“.

46 Vgl. auch zur Frage, wem gegenüber die Ertragshoheit besteht, Ohler, (Fn. 40), S. 369 ff. Hier genügt es, die Ertragshoheit gegenüber den Mitgliedstaaten zu betonen.

47 Vgl. schon Bleckmann/Hölscheidt, Gedanken zur Finanzierung der EG, DöV 1990, S. 857.

48 Helmke, Die Finanzkompetenzen der EG, 2009, S. 203 ff., 207.

49 Davon zu unterscheiden ist die durch EU-Harmonisierung mögliche Einführung nationaler Steuern etwa im EU-Umwelt- oder Energiebereich (vgl. Art. 192 Abs. 2 lit. a) und Art. 194 Abs. 3 AEUV, die die Annahme von Vorschriften überwiegend steuerlicher Art ermöglichen); dabei handelt es sich eben um nationale Steuern; ob die Ertragshoheit dafür dann der EU zugewiesen würde, wäre im EMB nach Art 311 AEUV festzulegen. Anders Waldhoff, Legal Restrictions and Possibilities for Greater Revenue Autonomy of the EU, in: Büttner/Thöne (Hrsg.), The Future of EU Finances, 2016, S. 155 f., der darin eine Ermächtigungsgrundlage für genuine EU-Steuern, aber mit nicht-primärer Finanzierungsausrichtung, sondern mit Sachausrichtung erkennt.

eingeführten Abgaben vor,⁵⁰ was die Möglichkeit ihrer Einführung im Rahmen der Mechanismen des Art. 311 AEUV und des danach erlassenen EMF bekräftigt. Die Finanztransaktionssteuer, Umweltsteuern oder Verbrauchssteuern wären in diesem Kontext denkbar.⁵¹

Solche Eigenmittel hätten den Vorteil, dass sich die Einnahmen der EU viel stärker als bislang an den EU-Prioritäten orientieren ließen. Die EU sollte ihre Aufgaben durch genuine Eigenmittel wahrnehmen, die aus ihren zentralen Politikfeldern generiert werden, so wie es bei den traditionellen Eigenmitteln aus der Zollunion der Fall ist und auch den sonstigen Einnahmen nach Art. 311⁵² zugrunde liegt. Solche weiteren Eigenmittelkategorien wären daher mit EU-Politikfeldern wie dem Binnenmarkt oder der Umweltpolitik zu verknüpfen. Konkret könnten dies eigene Steuereinnahmen aus einer Belastung wirtschaftlicher Betätigung im Binnenmarkt sein. Dadurch würde sich auch keine Wettbewerbsverzerrung einstellen und könnte sich wie etwa bei einer Finanztransaktionssteuer die Funktion des Binnenmarktes verbessern lassen.⁵³ Ebenso wäre an Steuern oder Abgaben aus den Bereichen Umweltschutz oder Energieeffizienz zu denken.⁵⁴ Die juristische Umsetzung würde durch die Regelung und Festsetzung als Eigenmittelkategorie gemäß Art. 311 erfolgen, und die Einziehung für die EU wäre Aufgabe der Mitgliedstaaten; alles andere würde eine Primärrechtsänderung erfordern.⁵⁵

II. EU-Verfassungsgrundsätze und Eigenmittelkategorien

EU-Verfassungsgrundsätze stützen eine Orientierung des Eigenmittelsystems hin zu echten EU-Eigenmitteln unter Aufgabe verkappter mitgliedstaatlicher Haushaltszuweisungen. Die dafür einschlägigen Grundsätze und Ziele des EU-Primärrechts sind das Transparenzgebot, das Kohärenzprinzip, die Gleichheit, das Kohäsionsziel, das Solidaritätsprinzip und schließlich auch das Subsidiaritätsprinzip.

50 Das war bereits im EMF 2007, ABl. L 163 v. 26.6.2007, S. 17 und im EMF 2000/597, ABl. L 253 v. 7.10.2000, S. 42, so.

51 Vgl. Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV, Rn. 23.

52 Diese umfassen Steuern auf die Gehälter der EU-Bediensteten, Vermögensseinnahmen und Geldbußen, Becker, (Fn. 9), S. 40, Fn. 58.

53 Siehe Monti-Group Report, (Fn. 2), Empfehlung 4a.

54 Siehe ibid., Empfehlung 5.

55 Vgl. Waldhoff, Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine größere Einnahmenautonomie, in: Büttner/Thöne (Hrsg.), Die Zukunft der EU Finanzen, FiFo Berichte 22/2016, S. 173 f.; ders., Legal Restrictions and Possibilities for Greater Revenue Autonomy of the EU, in: Büttner/Thöne, (Fn. 49), S. 151, der durchaus Spielraum für eine Art EU Steuer im Rahmen des Eigenmittelbeschlusses sieht. Das wären keine EU-Steuern im eigentlichen Sinne, weil eine originäre EU-Steuer neben der Ertragshoheit der EU auch ihre Entscheidungshoheit und damit eine Finanzautonomie insoweit bedingte. Die Rechtsetzungszuständigkeit steht dann nach wie vor nicht der EU zu, aber die Ertragshoheit kann ihr im Eigenmittelbeschluss zugewiesen werden. Siehe auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, 2016, S. 14.

1. Transparenz und Kohärenz

Die bisherige Eigenmittelsystematik ist wenig durchsichtig. Die BNE-Zuweisungen und die Mehrwertsteuer-Anteile der EU sind nur in der Theorie einfach, unterliegen aber komplexen Korrekturen (dazu sogleich mehr). Der bisherigen Eigenmittelsystematik fehlt hinsichtlich der BNE-Zuweisungen und auch bei den Mehrwertsteuer-Anteilen jede Verbindung zu den Aufgaben oder gar zu den Prioritäten der EU. Ein Zusammenhang zwischen den Einnahmen und den Aufgaben der Union unterbleibt, so dass das System als inkohärent empfunden wird.⁵⁶ Es würde der Logik begrenzter Einzelzuständigkeiten sehr viel mehr entsprechen, wenn die Einnahmen den Prioritäten der EU und damit ihren zentralen Zuständigkeiten zugeordnet werden könnten. Ein solcher unmittelbarer Zusammenhang ist bei den traditionellen Eigenmitteln gegeben, deren Aufkommen bei dem zu erwartenden weiteren Abbau der Zölle künftig allerdings weiter sinken wird. Die oben vorgeschlagene Einführung von Steuern etwa auf die wirtschaftliche Betätigung im Binnenmarkt, deren Ertragshoheit (allein) der EU zugeordnet wäre, würde zentrale Aufgaben und Finanzierungsquellen der EU zusammenführen. Eine dementsprechende Umstellung würde die Konsistenz der Eigenmittel auch aus rechtlicher Perspektive stärken. Das Handeln der Union soll nach Art. 11 Abs. 2, 3 EUV, Art. 7 AEUV transparent und kohärent sein. Ein vom Rat entsprechend formulierter Eigenmittelbeschluss würde der Transparenz und Kohärenz der Union auch in ihrem Einnahmensystem dienlich sein.

Letztlich würde eine gestärkte Kohärenz zwischen Aufgaben und Prioritäten der EU und Einnahmequellen auch die Legitimation der EU verbessern. Die Monti-Group hat in ihrer Empfehlung 2 eine bessere Sichtbarkeit des Zusammenhangs zwischen den EU-Prioritäten und den Ausgaben der EU gefordert und darin eine Verbesserung der Legitimation gesehen. Dieser Zusammenhang lässt sich ohne weiteres auch für die EU-Prioritäten und Aufgaben einerseits und den Einnahmequellen andererseits begründen.

2. (Lasten-)Gleichheit, Solidarität und Kohäsion

Eine wichtige Frage bei der Festlegung der Einnahmen der EU ist die gerechte Verteilung der Finanzierungslasten. Eine unionsrechtliche Grundlage findet die Forderung nach Beitrags- und damit Lastengerechtigkeit in der Gleichheit der Mitgliedstaaten und der Unionsbürger vor den Verträgen, vgl. für die Mitgliedstaaten Art. 4 Abs. 2 EUV und für die Unionsbürger Art. 18 AEUV, Art. 20 GRCh. Die Forderung nach Gleichheit der Lasten wirft aber mehrere Fragen auf: Soll die Gleichheit auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der einzelnen Bürger erreicht werden? Stellt man für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf das BNE pro Kopf und nicht nur auf die Gesamtsumme je Mitgliedstaat ab, mag das der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit noch besser entsprechen; ein dahingehendes Gebot des Abstellens auf den einzelnen statt auf die nationale Gesamtheit lässt sich dem unionalen Gleichheitsgrundsatz aber

56 Oppermann/Classen/Nettesheim, (Fn. 34), § 8, Rn. 21.

nicht entnehmen, da er sowohl bezüglich der Mitgliedstaaten als auch hinsichtlich des Einzelnen formuliert wird. Aus rechtlicher Perspektive wichtiger ist die zweite Frage: Gebietet die Gleichheit nicht über eine formale Gleichbehandlung hinaus gerade eine Differenzierung gemäß der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit angesichts unterschiedlicher wirtschaftlicher Kapazität? Dafür spricht der europäische Solidaritätsgedanke. Das Solidaritätsprinzip ist ein allgemeines, grundlegendes Rechtsprinzip des Unionsrechts, das alle Politikbereiche erfasst (vgl. Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 67 Abs. 2, 80, 122 Abs. 1, 194 Abs. 1, 222 AEUV).⁵⁷ Im Lichte der Solidarität erfordert Lastengleichheit dann eine differenzierende, der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit gerecht werdende und keine formal gleiche Verteilung der Lasten. Damit wird eine Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten anerkannt,⁵⁸ was unionsrechtlich auch in dem Ziel der EU, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und damit die Kohäsion zu fördern (vgl. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV, Art. 174 AEUV), abgesichert ist.

Mit der so im Lichte der Solidarität zu bestimmenden Lastengleichheit unvereinbar sind unfaire, weil durch Ungleichheiten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht gedeckte Entlastungen, wie mittlerweile die systemwidrigen Sonderrabatte für das Vereinigte Königreich,⁵⁹ und die damit zusammenhängenden individuellen Ausgleiche mancher⁶⁰ für die durch den Sonderrabatt ausgelösten Mehrbelastungen der anderen Mitgliedstaaten. Damit muss man sich angesichts des Ausscheidens der Briten aus der EU nicht mehr weiter auseinandersetzen, es sei denn die bisherigen Nettozahler begehrten wiederum systemwidrige Ausgleiche für die künftig vollständig entfallenden Nettobeiträge der Briten. Schließlich waren die Briten trotz ihres Rabatts zuletzt nach der Bundesrepublik einer der größten Nettozahler.

Andererseits gibt es im derzeitigen Eigenmittelsystem auch Korrekturfaktoren, die eine im Verhältnis zum Pro-Kopf-Einkommen zu hohe Belastung abfedern sollen.⁶¹ Die Einführung der auf das BNE und damit auf die jeweilige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bezogenen nationalen Zuweisungen an den EU-Haushalt sollte eine größere Beitragsgerechtigkeit erlauben (grundsätzlich scheint die Orientierung an den

57 *Calliess*, in ders./Ruffert, (Fn. 45), Art. 222 AEUV, Rn. 3 ff.

58 *Magiera*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 19), Art. 311 AEUV, Rn. 38.

59 Dem Vereinigten Königreich werden 66 % des Unterschieds zwischen seinen Beitragszahlungen und den an es gerichteten Leistungen aus dem EU-Haushalt zurückerstattet. Bei ihrer Einführung trugen die britischen Rabatte durchaus dem Gedanken der Lastengleichheit Rechnung, da 1984 das Vereinigte Königreich einer der ärmeren Mitgliedstaaten war, siehe SEK(2011) 876, S. 6. Der Britenrabatt war im Zuge der Osterweiterung 2004 abgesenkt worden, vgl. *Becker*, Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen, Integration 2006, S. 111 f.

60 Deutschland, Holland, Österreich und Schweden zahlen daher nur ¼ des eigentlich auf sie entfallenden Ausgleichs für den Britenrabatt.

61 Für 2014-2020 werden die BNE-Beiträge Dänemarks, Hollands und Schwedens brutto um 130 Millionen Euro, 695 Millionen Euro bzw. 185 Millionen Euro gesenkt. Österreich wird eine Bruttokürzung des jährlichen BNE-Beitrags in Höhe von 30 Millionen Euro (2014), 20 Millionen Euro (2015) bzw. 10 Millionen Euro (2016) gewährt. Für 2014-2020 wird der Mehrwertsteuer-Abrufssatz für Deutschland, die Niederlande und Schweden statt auf 0,30 % auf 0,15 % festgesetzt.

nationalen BSP auch beitrags-/lastengerecht),⁶² weil die Mehrwertsteuer-Anteile aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung und Verteilung der Aufkommenstatbestände der Mehrwertsteuer in den Mitgliedsstaaten zu ungleichen, mit der Leistungsfähigkeit nicht parallel laufenden Belastungen geführt hatten.⁶³ Die Versuche der Kommission im Vorfeld des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020, neben dem Britenrabatt und den damit zusammenhängenden Ausgleichsrabatten, die Korrekturfaktoren bei den Mehrwertsteueranteilen zu beseitigen, sind erfolglos geblieben.⁶⁴ Solche Korrekturfaktoren sind nicht *a priori* im Widerspruch zu den Verfassungsgrundsätzen der Solidarität und Lastengleichheit, sofern sie aus Gründen der Sicherstellung leistungsgerechter, gleichmäßiger Verteilung der Finanzierungslasten für die EU in den Mitgliedstaaten eingeführt werden, um Ungerechtigkeiten abstrakt festgelegter Eigenmittelkategorien im konkreten Fall auszugleichen. Vorzugswürdig wären demgegenüber aber Eigenmittelgestaltungen, die keiner oder weniger aufwendiger Korrekturfaktoren bedürften. Ehe Korrekturfaktoren eingesetzt werden, sollte geprüft werden, ob die Lastengleichheit im Hinblick auf das Kohäsionsziel und die Solidarität eine Korrektur wirklich erforderlich ist.⁶⁵

Nicht mit einer materiellen Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten je nach Leistungsfähigkeit, mit der Solidarität und dem Ziel der Kohäsion in der EU vereinbar ist eindeutig die sog. Nettosaldenlogik.⁶⁶ Danach wird in der politischen Praxis bei der Bestimmung der Eigenmittel darauf geachtet, welche Nettobeiträge an die EU sich im Ergebnis aus den Zahlungen aus dem Mehrwertsteueranteil und den BNE-Zuweisungen eines Mitgliedstaats, verrechnet mit den Rückflüssen aus der EU an ihn, einstellen, und ob dies im Endeffekt zu einem vernünftigen Verhältnis der Einnahmen aus der Union zu den Ausgaben für die Union führt („*juste retour*“). Solche Gegenüberstellungen von Zahlungsströmen widersprechen diesen Grundregeln des Unionsrechts,⁶⁷ weil sie nicht von den Unionsgrundsätzen und -zielen der Solidarität und der Kohäsion oder einer Lastenverteilung gemäß Leistungsfähigkeit getragen sind; nicht quantifizierbare Vorteile der Unionszugehörigkeit werden völlig ausgeblendet; die Existenzberechtigung der Union wird auf die am deutlichsten ausgabenwirksamen Politikfelder reduziert, also die Kohäsions- und die Agrarpolitik, die zusammen nach wie vor ca. 80 % des EU-Haushalts umfassen. Dass solche Rechnungen überhaupt

62 Schwarze, (Fn. 32), S. 557 f.

63 Vgl. Bieber, (Fn. 51), Rn. 35; Magiera, (Fn. 38), Rn. 38; Waldhoff, (Fn. 45), Rn. 23. Ein Beispiel ist die Mehrwertsteuerbefreiung von Exporten, die exportorientierten Volkswirtschaften wie der Deutschen zugutekommt, nicht aber konsum- und eher importorientierten Volkswirtschaften, so dass systembedingt die Wirtschaftsleistung letzterer zu höherem Mehrwertsteueraufkommen und damit einem höheren Betrag für die EU führte, während bei ersteren ein beträchtlicher Teil der nationalen Wirtschaftsleistung für die Ermittlung des EU-Anteils völlig außen vor bliebe.

64 Becker vor dem Europaausschuss, Anhörung 2015, S. 8, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/Eigenmittelsystem_Europ_Union.pdf (1.8.2017).

65 Der Monti-Group Report, (Fn. 2), S. 53, plädiert für eine Abschaffung der Mehrwertsteueranteile als EU-Eigenmittel in ihrer bisherigen Form, da er sie für unnötig kompliziert und intransparent hält.

66 Siehe auch Ohler, (Fn. 40), S. 379.

67 Waldhoff, (Fn. 45), Rn. 22.

aufgemacht werden können, liegt an der nationalen Radizierung insbesondere der BNE-Zuweisungen und der insoweit leichten Sichtbarkeit von „Einzahlungen“ in die EU, und der Orientierung eines Großteils der Ausgaben der EU im Bereich Agrar- und Regionalförderpolitik nicht so sehr an einem europäischen Mehrwert als vielmehr an nationalen Präferenzen.⁶⁸ Formal wurde die Nettosaldenlogik vor allem mit dem Rabatt der Briten in das Eigenmittelsystem eingeführt.⁶⁹ Diese Sichtweise eines „Was haben wir davon?“ hat sich etabliert. Sie befestigt die Schwierigkeiten einer Reform der EU-Finanzen nicht nur mit Blick auf die Ausgabenseite, sondern auch hinsichtlich des Eigenmittelsystems hin zu genuine EU-Eigenmittelkategorien mit eigener Ertragshoheit der Union.⁷⁰ Denn jede Überlegung zur Schaffung einer neuen Eigenmittelkategorie wird sogleich darauf analysiert, welche Belastung sich daraus für den einzelnen Mitgliedstaat beziehungsweise seine Bürger und im Vergleich zu anderen ergeben würde. Gerade die BNE-Zuweisungen sind in dieser Hinsicht nicht zuletzt auch aufgrund ihrer Einordnung als Zuweisungen aus dem nationalen Haushalt an den EU-Haushalt anfällig. Sie verkörpern geradezu das Konzept eines angemessenen Rückflusses von Zahlungen an die EU an die Mitgliedstaaten. Ihre Beseitigung würde dieses Konzept abschaffen.⁷¹

3. Zwischenergebnis

Mit den Verfassungsgrundsätzen der Kohärenz, aber auch der Transparenz stimmt am ehesten eine genuine Eigenmittelkategorie überein, für die der EU die Ertragshoheit zusteht. Sie müsste so konstruiert sein, dass sie der Lastengleichheit, den Kohäsionszielsetzungen und der europäischen Solidarität entspricht. Dafür sind Eigenmittel aus einer Art Unionssteuer geeignet, die im Rahmen eines EMB gemäß Art. 311 AEUV festgelegt werden, und die als steuerbare Tatbestände insbesondere auf wirtschaftliche Betätigung im Binnenmarkt zugreift. Damit würden die Einnahmen nicht aus den Haushalten der Mitgliedstaaten entstammen, und durch Anknüpfung an wirtschaftliche Vorgänge würde auch die Intensität der wirtschaftlichen Betätigung in den Volkswirtschaften einbezogen. Damit würde die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaft automatisch mit beachtet werden können, sofern man einen entsprechenden Besteuerungstatbestand wählt. Die Befürchtung, eine mit dieser

68 Zu letzterem siehe Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, (Fn. 55), S. 21 m.w.N. Von daher ist es widersprüchlich und geradezu konträr, wenn ibid., S. 22 es als „sinnvoll“ angesehen wird, „Nettosalden als Indikator dafür heranzuziehen, wie sehr ein Land durch die EU-Politik belastet oder begünstigt wird“ und es als „nicht sachgerecht“ zu beurteilen, „die Nettosalden als Indikator für die Verteilung der Lasten des EU-Budgets ganz zu verwerfen“. Die Nettosaldenlogik zeichnet ein völlig unzureichendes und daher falsches Bild vom Mehrwert der EU für jedes Mitglied. Vgl. Monti-Group Report, (Fn. 2), S. 34 f.

69 Becker, (Fn. 64), S. 7.

70 Becker, (Fn. 59), S. 120: die Nettosaldenlogik ist „Kernproblem der fehlenden Reformfähigkeit“.

71 Vgl. die Resolution des EP v. 16.2.2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der EU (P8_TA(2017)0048), Rn. 65.

Art EU-Abgabe verbundene Stärkung der Finanzautonomie könne die „Beitragsgerechtigkeit im Sinne der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten stören“,⁷² erscheint daher nicht unbedingt berechtigt, zumal es dann eher auf die individuelle Leistungsfähigkeit ankäme. Entscheidend ist die sorgfältige Wahl des Besteuerungstatbestandes.

4. Subsidiarität

Ein weiteres Verfassungsprinzip, dessen Relevanz für vorliegende Frage betrachtet werden muss, ist der Subsidiaritätsgrundsatz. Seine Bedeutung für die Bestimmung der Aufgaben der EU ist bereits deutlich geworden. Die Idee, dass die EU Maßnahmen nur ergreift, wenn die Ziele nicht durch die Mitgliedstaaten verwirklicht werden können, ist hinsichtlich der Gestaltung des Eigenmittelsystems insoweit umgesetzt, dass zwar der Rat – und damit ein Organ der EU – den Beschluss über das System der Eigenmittel fasst, dieser aber für sein Inkrafttreten der nationalen Ratifikation bedarf. Der EU wurde somit keine Finanzautonomie übertragen. Die Entscheidung über die Eigenmittelkategorien geht damit letztlich von den Mitgliedstaaten aus. Die Einführung neuer Kategorien wie der vorgeschlagenen Einrichtung genuiner Eigenmittel durch eine Art von EU-Abgaben ist damit als eine materiell primärrechtliche Festlegung den Mitgliedstaaten zugewiesen. Die supranationale Ebene entscheidet nicht. Der Subsidiaritätsgrundsatz kann hier somit keinerlei Wirkung entfalten hinsichtlich der Frage, auf welcher Ebene über eine Maßnahme entschieden wird. Formal ist das Subsidiaritätsprinzip als primärrechtlicher Grundsatz in dieser allein den Mitgliedstaaten zugewiesenen Angelegenheit gar nicht anwendbar. Er gilt nach Art. 5 Abs. 3 EUV nur im Bereich nicht ausschließlicher EU-Zuständigkeit und steuert die Intensität der EU-Zuständigkeitswahrnehmung, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV. Jenseits dieser formalen Betrachtung kann der Subsidiaritätsgrundsatz aber als Idee und Gedanke, der den grundsätzlichen Vorrang der kleineren Einheit begründet, Anwendung finden bei der Verortung von Entscheidungen.

Da die Entscheidung den Mitgliedstaaten zugewiesen ist, ist deren Wahl zwischen verschiedenen denkbaren Eigenmittelkategorien im Lichte des Subsidiaritätsgrundsatzes zunächst einmal auch indifferent. Die Wahl von BNE-Zuweisungen als eines Finanzierungsinstruments entspricht damit dem Subsidiaritätsgrundsatz nicht mehr oder weniger als die Wahl der hier vorgeschlagenen Art von EU-Abgaben als Eigenmittel im Rahmen von Art. 311 (also ohne Übertragung einer Steuerregelungshoheit auf die EU), und umgekehrt.

In der Literatur wird indes geltend gemacht, dass eine Eigenmittelkategorie, „die am Bruttonsozialprodukt anknüpft“ und daher „aus den öffentlichen Haushalten der einzelnen Mitgliedstaaten zu finanzieren“ wäre, „eine Form der Finanzierung der Union [darstellte], die dem Gedanken der Subsidiarität entspreche“, weil die Mitgliedstaaten für die „autonome Gestaltung ihres Steuer- und Abgabensystems ent-

72 Waldhoff, (Fn. 45), Rn. 14 (Hervorhebung im Original).

sprechend ihren eigenen Zielsetzungen allein verantwortlich“ blieben.⁷³ Die Mitgliedstaaten könnten je einzeln über die heranziehenden Steuerquellen eigenständig entscheiden. Des Weiteren wird geltend gemacht, dass die eigenständige Bestimmung der Mitgliedstaaten über die Quellen, woraus sich ihre Beiträge an den EU-Haushalt speisen, dem Subsidiaritätsprinzip entspreche, weil dezentrale Steuererhebung effektiver sei und leichter nationalen Präferenzen angepasst werden könne.⁷⁴

In dieser Sichtweise wäre die Weiterführung von nationalen Haushaltszuweisungen an die EU als Eigenmittel – entsprechend dem bisherigen System der BNE Zuweisungen – ein Gebot einer inhaltlich verstandenen Subsidiarität. Subsidiarität würde dann als Idee des Vorrangs der kleineren Einheit nicht die Zuordnung einer Entscheidung zu einer, nämlich der nationalen oder der supranationalen Ebene bedeuten, sondern inhaltlich die Ausgestaltung des Eigenmittelbeschlusses leiten.

Gegen diese Argumentation mit der größeren Freiheit der Mitgliedstaaten, die Quelle der EU-Beiträge selbst zu bestimmen, lässt sich zunächst einwenden, dass auch die Festlegung von EU-Abgaben als Eigenmittel die Autonomie der Mitgliedstaaten in der Gestaltung ihres nationalen Steuer- und Abgabensystems nicht beeinträchtigen würde. Die Etablierung eigener EU-Abgaben in dem hier verstandenen Sinne im EMB mit Zuweisung der Ertragshoheit an die EU ließe die nationalen Steuerebenen völlig unberührt. Der Vorteil wäre aber, dass die EU von den Mitgliedstaaten in ihrer Finanzautonomie gestärkt würde, weil der Weg der EU-Einnahmen über die nationalen Haushalte entfallen würde. Die Orientierung der Abgabenlast an dem BNE mag von der Beitragsgerechtigkeit her geboten sein. Doch steht dies, wie ausgeführt, nicht automatisch mit der Idee der genuinen Eigenmittel aus Abgaben auf Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt in Konflikt. Vielmehr ist die sachgerechte Auswahl des Besteuerungstatbestands notwendig.

Ferner lässt die Betonung der Autonomie der Mitgliedstaaten in der Entscheidung über die Quelle der nationalen Zuweisungen außer Acht, dass damit die Nachteile der BNE-Zuweisungen nicht adressiert werden können, nämlich die fehlende Kohärenz zu den Aufgaben der EU, die fehlende Stärkung der Einnahmenautonomie und die Fortführung der Nettosalddendenkweise. Maßstab der Subsidiaritätsidee ist die Frage, ob eine Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf der gemeinsamen Ebene verwirklicht werden kann. Der Verfassungsauftrag zur Schaffung von genuinen Eigenmitteln der EU und damit zur Stärkung der Finanzautonomie lässt sich nicht genauso effektiv mit der Fortführung von Zuweisungen aus den nationalen Haushalten erreichen. Die Maßnahmen müssen im Hinblick auf ihre Funktion bewertet werden. Mag die Fortführung von BNE-Einnahmen auch den Mitgliedstaaten die unbeeinträchtigte nationale Steuerautonomie belassen und ihnen die politische

⁷³ Schwarze, (Fn. 32), S. 558. Siehe auch Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, (Fn. 55), S. 23.

⁷⁴ Vgl. Lipatov/Weichenrieder, A decentralization theorem of taxation, CESifo Economic Studies 2016, S. 290, 298 f. Siehe auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, (Fn. 55), S. 10: stärkere Nutzung der BNE-Eigenmittel würde der Subsidiarität den Vorzug geben. Nicht so eindeutig zur Stärkung der Subsidiarität durch die BNE-Eigenmittel Monti-Group Report, (Fn. 2), S. 38 f.

Mühe einer Einigung auf eine einzuführende EU-Abgabe ersparen, so ist das für die Subsidiaritätsidee nicht das maßgebliche: Denn die Funktion/das Ziel⁷⁵ einer besseren Ausstattung der EU mit Eigenmitteln mit eigener Ertragshoheit erfüllt die hier vorgeschlagene Art von Einnahmen in größerem Umfang und effektiver; die Fortführung der Entscheidung auf nationaler Ebene, welche Quellen herangezogen werden, kann dieses Ziel eigentlich gar nicht, jedenfalls nicht ausreichend verwirklichen. Nicht ausreichend deshalb, weil die Nettosaldenlogik auf diese Weise nicht überwunden werden kann. Alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten, nämlich ihre eigenen Entscheidungen über die Quellen der EU-Zuführungen, würden dem Auftrag aus Art. 311 AEUV, den Haushalt aus Eigenmitteln mit eigener Ertragshoheit der EU zu finanzieren, nicht gerecht.

Der Subsidiaritätsgrundsatz erweist sich daher im Hinblick auf die Frage, wie die gemäß Art. 311 AEUV letztlich bei den Mitgliedstaaten verortete Festlegung über die Eigenmittel inhaltlich ausgestaltet werden soll, zumindest als ambivalent und weit weniger eindeutig in seiner Wirkung entgegen einer Einführung von EU-Steuern, als oft vorgetragen wird. Der Subsidiaritätsgrundsatz spricht gerade nicht uneingeschränkt für die Fortführung der Mitgliedstaaten-Autonomie in der Festlegung der Quelle, aus der sich ihre Finanzzuweisungen an die EU speisen. Die Umsetzung des Verfassungsauftrags des Art. 311 AEUV zur Kreation von Eigenmitteln mit unionaler Ertragshoheit lässt sich auf diese Weise nicht erreichen.

III. Ergebnis

Das derzeitige Eigenmittelsystem setzt den Verfassungsauftrag aus Art. 311 AEUV, den EU-Haushalt aus Eigenmitteln zu speisen, für die der EU zumindest die Ertragshoheit zukommt, nicht hinreichend um. Die Verfassungsgrundsätze der Kohärenz des Handelns der EU mit ihren Aufgaben, aber auch der Transparenz unterstützen die Forderung nach mehr genuinen Eigenmittelkategorien, die der EU die Ertragshoheit gewähren. Bei ihrer Identifizierung und Ausgestaltung sind die Lastengleichheit, die Kohäsionszielsetzungen und die europäische Solidarität im Blick zu behalten. Geeignet als Eigenmittel sind daher Eigenmittel aus einer Art Unionssteuer (im unter B.I., B.II.4. genannten Sinne), die im Rahmen eines EMB festgelegt wird, und die als steuerbare Tatbestände insbesondere auf wirtschaftliche Betätigung im Binnenmarkt zugreift. Die Anknüpfung an wirtschaftliche Vorgänge würde die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften einbeziehen. Entscheidend ist die sorgfältige Wahl des Besteuerungstatbestandes. Das Subsidiaritätsprinzip steht einer solchen Umsteuerung nicht entgegen. Die gestärkte Ertragshoheit der EU würde einen europäischen Mehrwert darstellen.

75 Das Abstellen auf die Zielerreichung gibt Art. 5 Abs. 3 EUV, Art. 5 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vor.

D. Ausgaben der EU

Wie bereits deutlich wurde, werden die Einnahmen der EU von den Mitgliedstaaten immer auch im Hinblick auf die Ausgaben der EU verhandelt, und umgekehrt. Beide Seiten hängen in der politischen Praxis eng zusammen. Von daher kann auch eine Reform des EU-Einnahmensystems nicht gelingen, ohne nicht auch die Ausgabenseite des EU-Haushalts auf ihren Reformbeitrag insoweit zu analysieren.

Zunächst gilt der Ausgangspunkt, dass die Ausgaben den Aufgaben der EU entsprechen müssen. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gibt vor, dass die EU Ausgaben nur im Rahmen ihrer Zuständigkeiten vornehmen kann. Eine Prioritätssetzung ist damit nicht verbunden, sondern nur eine Grundanforderung der Konsistenz zwischen Aufgaben und Ausgaben. Die Kohärenz des Handelns der EU würde gesteigert, wenn nicht 80 % der Ausgaben sich auf gerade einmal zwei Politikfelder der EU, nämlich die GAP und die Regionalförderung, beschränken würden, sondern auch noch andere, für die Integration nicht weniger bedeutsame Politikfelder sich als Gegenstand signifikanter Ausgabenanteile der EU finden würden. Schließlich begegnen als Ziele der EU nach Art. 3 Abs. 2, 3 EUV der Raum der FSR ohne Binnengrenzen und mit freiem Personenverkehr, der ergänzt wird um geeignete Vorkehrungen an den Außengrenzen, ferner der Binnenmarkt, der die Grundlage für nachhaltige Entwicklung und ein ausgewogenes Wachstum in einer sozialen Marktwirtschaft ist. Dort ist auch das Kohäsionsziel genannt. Während der Agrarbinnenmarkt und die Zielsetzung der Kohäsion einen prominenten Platz im EU-Haushalt einnehmen, sollten aber die übrigen Ziele, die nicht weniger durch ausgabenintensive Maßnahmen gefördert werden könnten, wie der Außengrenzschutz, der Umgang mit Migration und die gemeinsame Sicherheit, nicht völlig untergeordnet sein. Die europäische Solidarität gebietet die Entlastung von Mitgliedstaaten, die durch gemeinsame Regelungen besonders belastet werden, wie es etwa im Bereich des Dublin- und Schengensystems bekannt ist: Die Außengrenzkontrolle und die grundsätzliche Verpflichtung auf Asylverfahrenszuständigkeit trifft die Außengrenzstaaten besonders, und die gerechte Lastenverteilung auch in finanzieller Hinsicht gerade insoweit wird in Art. 80 AEUV in den Kontext der Solidarität gestellt. Dem politischen Prozess können durch die EU-Zielsetzungen und die Solidaritätsanforderungen aber keine konkrete Prioritätssetzung in der Ausgabengestaltung der EU vorgegeben werden.

Das Subsidiaritätsprinzip ist gerade auch für die Ausgabenseite relevant. Während die Begründung seiner formalen rechtlichen Geltung auf der Einnahmenseite mangels EU-Finanzhoheit große Schwierigkeiten bereitet und daher nur die grundsätzliche Verteilungsidee des Vorrangs der dezentralen Ebene Anwendung finden konnte (siehe unter C.II.4.), ist seine Einschlägigkeit für die Ausgabenseite leicht begründbar. Da die EU-Ausgaben Maßnahmen im Rahmen ihrer Aufgaben darstellen, die zuallermeist gerade nicht im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten der EU ergehen (vgl. den Katalog nicht ausschließlicher Politikbereiche in Art. 4 AEUV), gilt dafür das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 3 EUV unmittelbar. Demnach sind Ausgaben der EU – wie alle anderen Maßnahmen – nur zulässig, sofern und soweit die Ziele von Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht ausreichend, sondern auf unionaler Ebene insbe-

sondere wegen ihrer Wirkungen besser zu verwirklichen sind. Dies entspricht der Forderung eines europäischen Mehrwerts bei den Ausgabenprogrammen der EU. Die Forderung, die EU dürfe nur solche Ausgabenprogramme auflegen, die einen europäischen Mehrwert herbeiführen, im Sinne eines besseren Ergebnisses, eines effizienteren Mitteleinsatzes oder im Sinne einer Adressierung von Problemen, die auf einzelstaatlicher Ebene nicht hinreichend angegangen werden können, findet im Subsidiaritätsprinzip ihre verfassungsrechtliche Bekräftigung.⁷⁶

Im Lichte dieses subsidiaritätsgedachten europäischen Mehrwerts werden an der GAP und an der Regionalförderpolitik Zweifel geäußert.⁷⁷ Im Hinblick auf den Agrarinnenmarkt und die Notwendigkeit, das Ziel eines gemeinsamen Zusammenhalts in der EU zu erreichen, scheinen grundsätzliche Zweifel an einem Mehrwert aber nicht berechtigt. Andererseits lassen sich aber leicht Politikfelder identifizieren, in denen ohne weiteres in gleicher oder sogar noch besserer Weise ein EU-Mehrwert erkannt werden kann: Außengrenzschutz, EU-weite Flüchtlingsverteilung und Flüchtlingsschutz, innere Sicherheit bei grenzüberschreitender Kriminalität.⁷⁸

Im Ergebnis unterstützt das Subsidiaritätsprinzip die Forderung nach mehr Kohärenz zwischen den politischen Prioritäten und den Ausgabenprioritäten. Eine dahingehende Neufokussierung auf den Mehrwert von Ausgaben der Union und die damit zusammenhängende Generierung von mehr EU-weiten öffentlichen Gütern, und somit eine Neugestaltung der Ausgabenprioritäten, mag dazu beitragen, den Blick weg von der Nettosaldenlogik zu nehmen und damit auch eine offenere Haltung für eine Neugestaltung der Einnahmensystematik im dargelegten Sinne an den Tag legen zu können. Das bedingt allerdings eine Einigung darauf, welche Ausgaben einen europäischen Mehrwert erzeugen, oder eine stärkere Supranationalisierung der diesbezüglichen Einschätzungsprärogative, was ein Mehr an Europa fordert.

Die zentrale Frage schließlich, wie sich ein europäischer Mehrwert in der Ausgabenfestlegung konkret umsetzen lässt, ist bereits Gegenstand konkreter finanzwissenschaftlicher Vorschläge geworden.⁷⁹

E. Fazit

Es konnte aufgezeigt werden, dass Verfassungsgrundsätze des Unionsrechts Maßgaben für die Gestaltung der Eigenmittel der EU und die Ausrichtung der Ausgaben formulieren. Dabei handelt es sich zwar nicht um detaillierte Vorgaben; der politischen Gestaltung bleibt weiterhin ein großer Spielraum. Jedoch gebieten unionsverfassungsrechtliche Vorgaben eine Orientierung der Einnahmen hin zu genuine Eigenmitteln mit einer echten Ertragshoheit. Nur das wird der mit dem Eigenmittelbegriff einhergehenden Abschaffung der Finanzierung der EU wie einer normalen

76 Vgl. zum Beitrag der Subsidiarität auch auf Ausgabenseite Monti-Group Report, (Fn. 2), S. 11, 27 ff.

77 Vgl. ibid., S. 30.

78 Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, (Fn. 55), S. 20 f.

79 Siehe Heinemann, Wirtschaftspolitisches Forum, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2013, S. 58; ders., Strategies for a European EU Budget, in: Büttner/Thöne, (Fn. 49), S. 100 ff.

internationalen Organisation aus Finanzzuweisungen der Mitgliedstaaten gerecht. Der Wechsel von Zuweisungen zu Eigenmitteln im Vertrag von Maastricht ging einher mit dem Eintritt in eine verstärkte politische Union durch die Errichtung der EU. Mit diesem Integrationsschritt ist es nicht vereinbar, auch noch über 20 Jahre danach die Finanzierung der EU vor allem über Finanzzuweisungen abzuwickeln. Die Verbindung von Einnahmen und Ausgaben mit den Prioritäten und Zielsetzungen wie auch Aufgaben der EU würde ihre Legitimation, ihre Kohärenz und Transparenz steigern.

