DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Koerner, Kevin; Böttcher, Barbara

Book

EU-Krisenpaket : erhöhte Haushaltsobergrenze und (neue) Einnahmequellen für die EU

Provided in Cooperation with:
Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

Reference: Koerner, Kevin/Böttcher, Barbara (2020). EU-Krisenpaket : erhöhte Haushaltsobergrenze und (neue) Einnahmequellen für die EU. Frankfurt, Main : DB Research.

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/11159/8693

Kontakt/Contact
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: *rights[at]zbw.eu*
https://www.zbw.eu/econis-archiv/

Standard-Nutzungsbedingungen:
Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

https://zbw.eu/econis-archiv/termsofuse

Terms of use:
This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Deutsche Bank
Research

EU-Monitor
Europäische Integration

EU-Krisenpaket

Erhöhte Haushaltsobergrenze und (neue) Einnahmequellen für die EU

13. August 2020

Autoren
Kevin Koerner
+49 69 910-31718
kevin.koerner@db.com

Barbara Böttcher
+49 69 910-31737
barbara@boettcher@db.com

Editor
Barbara Böttcher

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31718

www.dbresearch.de

DB Research Management
Stefan Schneider

Original in engl. Sprache: 5. August 2020

EUR 1,82 Billionen Finanzpaket – eine Überarbeitung der Finanzierung der EU. Vor drei Wochen haben sich die EU-Staats- und -Regierungschefs auf einen Aufbaufonds mit einem Volumen von EUR 750 Mrd. geeinigt, der durch die Emission von EU-Anleihen finanziert werden soll. Der EU-Haushalt für die kommenden sieben Jahre mit einem Volumen von EUR 1.074 Mrd. speist sich dagegen vor allem aus direkten Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten.

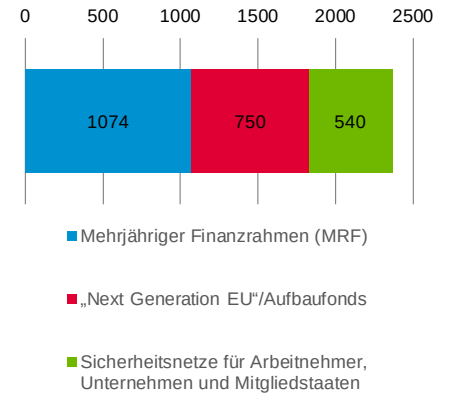
Finanzierung des EU-Haushalts vor allem durch Direktbeiträge der Mitgliedstaaten. Der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der EU mit einem Volumen von EUR 1 Bill. wird nach wie vor überwiegend aus Eigenmitteln der EU finanziert. Der Löwenanteil stammt dabei aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten, die sich nach dem jeweiligen Bruttonationaleinkommen (BNE) bemessen.

Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze als Bedingung für den Gang an die Kapitalmärkte. Der Aufbaufonds mit einem Volumen von EUR 750 Mrd. soll durch eine Kapitalaufnahme der EU-Kommission am Markt finanziert werden. Damit die Kommission die Kapitalmärkte in Anspruch nehmen kann, wird die Eigenmittel-Obergrenze (also das Maximalvolumen des EU-Haushalts, das nicht überschritten werden darf) vorübergehend von derzeit 1,2% auf 2% des BNE der EU-Mitgliedstaaten angehoben. Der Rat will das Finanzierungssystem der EU reformieren und neue Eigenmittelquellen einführen, damit das aufgenommene Kapital rasch zurückgezahlt werden kann. Zum 1. Januar 2021 wird eine neue Abgabe auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff eingeführt (geschätzte Einnahmen: EUR 7 Mrd. p.a.). Ende 2022 sollen ein CO_2-Grenzausgleichssystem (EUR 5–14 Mrd. p.a.) und eine Digitalabgabe (EUR 1,3 Mrd. p.a.) folgen. Außerdem soll eine Abgabe aus dem EU-Emissionshandelssystem eingeführt werden, das möglicherweise auf den Luft- und Seeverkehr ausgeweitet werden soll (EUR 10 Mrd. p.a., kein Zeitplan). Und auf längere Sicht könnte auch die seit Langem diskutierte Finanztransaktionssteuer folgen (die Kommission schätzt das Potenzial auf EUR 57 Mrd.), allerdings wohl erst im folgenden Mehrjährigen Finanzrahmen.

Höchste Priorität hat derzeit die rasche Verabschiedung des Haushalts und des Aufbaufonds für die Bewältigung der Folgen der Pandemie in den kommenden Jahren. Nach der Einigung im Rat muss das Europäische Parlament den Mehrjährigen Finanzrahmen für 2021-2027 mit einer absoluten Mehrheit verabschieden. Zudem müssen alle Mitgliedstaaten entsprechend ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben der Entscheidung über die Eigenmittel (Fremdkapitalaufnahme der EU, Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze und Einführung neuer Eigenmittel) zustimmen (dies beinhaltet die Zustimmung der nationalen Parlamente zur Entscheidung). Auch wenn wir nicht damit rechnen, dass das EU-Parlament oder die Mitgliedstaaten das Gesamtpaket blockieren, können wir jedoch Verzögerungen nicht ausschließen.

Das EUR 2 Billionen-Aufbaupaket der EU 1

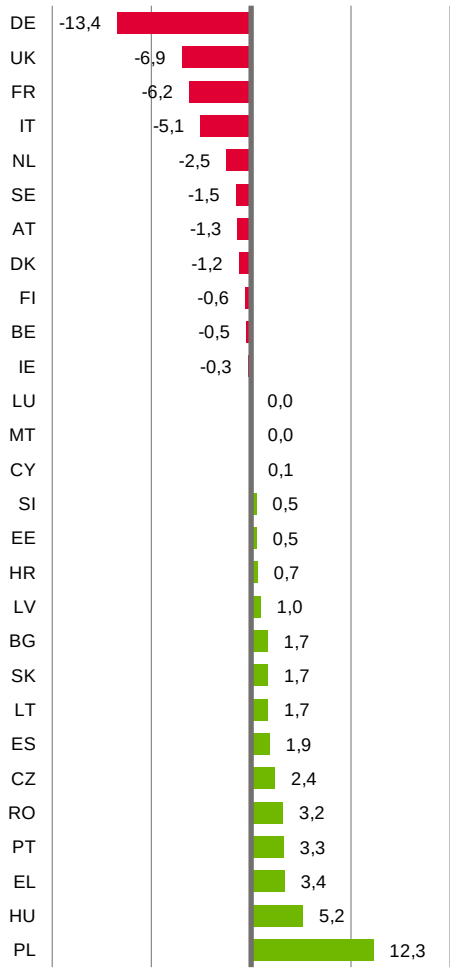
Aufbauplan für die EU, EUR Mrd.



Quelle: Europäischer Rat

Nettobeiträge der EU-Mitgliedstaaten im MFR 2014-2020 (Beiträge 2018) 2

EUR Mrd. (2018)



Quelle: Europäische Kommission

Überfällige Überarbeitung der Einnahmequellen der EU

Bei ihrem knapp fünf Tage dauernden Sondergipfel vom 17. bis zum 21. Juli einigten sich die EU-Staats- und Regierungschefs nach zähen Verhandlungen auf ein historisches Finanzpaket mit einem Volumen von EUR 1,82 Bill. für die EU. Dies umfasst den Haushalt für die kommenden sieben Jahre (EUR 1.074 Mrd.) und den Aufbaufonds (EUR 750 Mrd.).[1] Wie bisher wird der Mehrjährige Finanzrahmen der EU (MFR) mit einem Volumen von EUR 1 Bill. überwiegend aus Eigenmitteln der EU finanziert. Der Löwenanteil stammt dabei aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten, die sich nach dem jeweiligen Bruttonationaleinkommen (BNE) bemessen.

Der EUR 750 Bill.-Aufbaufonds wird durch eine Kapitalaufnahme der EU-Kommission am Markt finanziert. Der Großteil davon fließt in die neue Aufbau- und Resilienzfazilität (EUR 672,5 Mrd.), bestehend aus Finanzhilfen (EUR 312,5 Mrd.) und Darlehen (EUR 360 Mrd.). Der Rest des Aufbaupakets (EUR 77,5 Mrd.) wird zur Aufstockung der Mittel im siebenjährigen Haushalt verwendet, wobei diese Mittel zeitnah zur Verfügung gestellt werden sollen.

Damit die Kommission die Kapitalmärkte in Anspruch nehmen kann, wird die Eigenmittel-Obergrenze (also das Maximalvolumen des EU-Haushalts, das nicht überschritten werden darf) vorübergehend von derzeit 1,2% auf 2% des BNE der EU-Mitgliedstaaten angehoben. Dem Vorschlag von Ratspräsident Michel folgend, sollen ab 2021 neue Eigenmittelquellen erschlossen werden. Diese Gelder sollen zur vorzeitigen Rückzahlung der von der Kommission ausgegebenen Anleihen innerhalb des Haushaltsplans von 2021 bis 2027 verwendet werden.

Die Wirtschaftsdaten aus der EU lassen zunehmend erkennen, wie schwer die Folgen der Pandemie sind. Deshalb hat es die EU eilig, eine gemeinsame fiskalische Antwort auf diese Herausforderung zu erzielen. Mit der Einigung der 27 Staats- und Regierungschefs auf das Aufbaupaket wurde jedoch zunächst nur die erste Hürde zur Umsetzung des EU-Haushalts und -Aufbaufonds genommen.

Das Europäische Parlament muss den MFR ebenfalls verabschieden. Es hat seine Unzufriedenheit mit einigen Teilen der Schlussfolgerungen des Rats bereits in einer Resolution vom 23. Juli deutlich gemacht. Die Parlamentarier erklärten, sie würden dem MFR gegebenenfalls erst dann zustimmen, wenn eine zufriedenstellende Einigung erzielt sei.

Die Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze muss von allen 27 EU-Mitgliedstaaten gebilligt werden; bei der Einigung auf dem Gipfel handelt es sich lediglich um eine politische Absichtserklärung. Die rechtliche Grundlage – der EU-Eigenmittelbeschluss – muss vom Europäischen Rat noch verabschiedet werden, worauf alle Mitgliedstaaten dem Beschluss zustimmen müssen, u.a. mit Abstimmungen in den nationalen Parlamenten. Wenn sich die endgültige Verabschiedung des MFR oder des Eigenmittelbeschlusses verzögern, werden möglicherweise auch Ausgabenprogramme und Mittel erst später ausgezahlt, die zur Bewältigung der Krise dringend benötigt werden.

Im Zentrum der Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs im Rat standen der Umfang und die Nettobeiträge zum nächsten Haushalt und zum Aufbaupaket. Seit Jahren wird über die Einführung neuer, EU-weiter Steuern und Abgaben zur Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Union diskutiert, ohne dass bisher nennenswerte Fortschritte erzielt wurden. Die Mitgliedstaaten befürchten, dass sie weniger Kontrolle über die Ressourcen der EU haben

[1] Körner, Kevin; Wall, Mark (2020). EUR 750 bn EU Recovery Fund: Deal! EU Monitor. Deutsche Bank Research. 21. Juli.

könnten und ihre alleinige Befugnis zur Erhebung von Steuern geschmälert werden könnte, wenn sie der Kommission das Recht zur selbstständigen Erhebung von Einnahmen zugeständen.

Die Finanzierung des mehrjährigen EU-Haushalts war seit jeher ein Streitthema unter den Mitgliedstaaten und hat bereits mehrfach zu Auseinandersetzungen zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern geführt. Vor allem die „sparsamen Vier“ (die Niederlande, Österreich, Dänemark und Schweden) sind der Auffassung, dass ihre Beiträge zum Haushalt zu hoch seien. Im nächsten Haushalt werden sie daher ebenso wie Deutschland weitere Beitragsrabatte erhalten. Dies ist noch ein Überbleibsel der britischen EU-Mitgliedschaft, das die Kommission und das Europäische Parlament eigentlich nach dem Brexit hatten abschaffen wollen. Neben intensiver Lobbyarbeit zur Beibehaltung des Status quo in der Kohäsions- und Agrarpolitik führt auch die weitere Gewährung der Rabatte dazu, dass die dringend notwendigen Ausgaben für Innovation und Digitalisierung im nächsten EU-Haushalt gekürzt wurden.

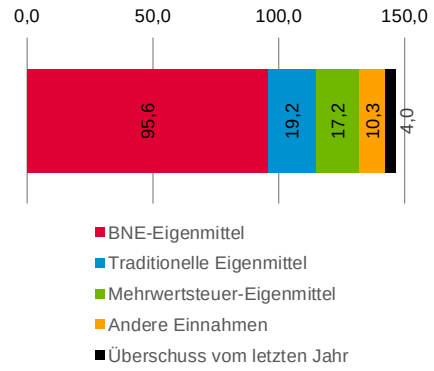
Der Bedarf nach einer Reform der EU-Haushaltsfinanzierung scheint angesichts der erforderlichen, raschen Reaktion auf die Pandemie dringlicher geworden zu sein. Für manche Akteure, darunter das EU-Parlament, sind die Pläne des Rats nicht ehrgeizig genug. Andere sehen es bereits als bemerkenswerten Erfolg an, dass sich die europäischen Staats- und Regierungschefs überhaupt innerhalb relativ kurzer Zeit auf einen Wiederaufbauplan und dessen Finanzierung einigen konnten.

In Bezug auf die Zusammensetzung der EU-Finanzen und insbesondere die Einführung neuer Eigenmittel sowie den Eigenmittelbeschluss des Rates gibt es verbreitet Missverständnisse und Unklarheit. Diese wollen wir im Folgenden ausräumen.

Struktur der Einnahmen der EU

Finanzierung des aktuellen EU-Haushalts 3

EU-Haushaltseinnahmen (Mittelwert 2014-2018), EUR Mrd.



Quellen: Europäische Kommission, Deutsche Bank

Die EU finanziert sich überwiegend aus „Eigenmitteln“. Dabei handelt es sich um Mittel, die der EU zur Finanzierung ihres Haushalts zugewiesen werden und ihr ohne weitere Entscheidung der nationalen Behörden zufließen. Sie machen über 90% des Haushalts aus. Der Rest der Einnahmen stammt aus anderen Quellen (siehe Grafik 3).

Die drei Eigenmittelquellen der EU:

— Eigenmittel auf Grundlage des BNE: Dabei handelt es sich um Beiträge der Mitgliedstaaten, die anhand des Bruttonationaleinkommens (BNE) berechnet werden. Dies basiert auf der Annahme, dass das BNE der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder entspricht. Die BNE-Eigenmittel sind als „zusätzliche“ Ressource angelegt, die neben den beiden anderen Ressourcen benötigt wird, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Daher werden die Beiträge jedes Jahr neu festgelegt. Die BNE-basierten Beiträge stellen derzeit die wichtigste Einnahmequelle der EU dar; sie entsprechen etwa 67% des Haushalts im Zeitraum 2014-2018. Die Beiträge der einzelnen EU-Länder sind je nach BNE sehr unterschiedlich, sodass die reicheren bzw. ärmeren Mitgliedstaaten jeweils Nettozahler oder Nettoempfänger sind.

— Mehrwertsteuer-Eigenmittel: Ein prozentualer Anteil der in den Mitgliedstaaten eingenommenen Mehrwertsteuer wird an die EU weitergeleitet. Der Abrufsatz für den nächsten MFR beläuft sich auf 0,3% der harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage und liegt damit ebenso hoch wie im aktuellen MFR. Der ermäßigte Satz von 0,15% für Deutschland, die Niederlande und Schweden wurde abgeschafft. Aus dieser Einnahmequelle wurden in den Jahren 2014-2018 rund 12% des EU-Haushalts finanziert.

— Traditionelle Eigenmittel: Dabei handelt es sich um an den Außengrenzen des Binnenmarktes erhobene Zölle. Sie werden von den Mitgliedstaaten eingeholt und an die EU weitergeleitet. Dabei dürfen die Mitgliedstaaten im Rahmen des neuen MFR 25% des Aufkommens als Ausgleich für die Eintreibungskosten selbst behalten (zuvor: 20%). Die traditionellen Eigenmittel machen derzeit rund 13% des Haushalts aus.

Korrekturmechanismus. Die Beiträge der Mitgliedstaaten bestehen überwiegend aus BNE-Eigenmitteln. Daher hatten einige wohlhabende Mitgliedstaaten den Eindruck, dass sie einen überproportional hohen Beitrag zum EU-Haushalt leisteten. Deshalb wurden ihnen Abschläge auf die Mehrwertsteuer- und die BNE-Eigenmittel gewährt. Diese Abschläge konnten sie sich auch für den nächsten MFR sichern. Der Rat hat einen pauschalen Rabatt auf die jährlichen BNE-basierten Beiträge Deutschlands (EUR 3,7 Mrd.), der Niederlande (EUR 1,9 Mrd.), Schwedens (EUR 1,1 Mrd.), Österreichs (EUR 0,6 Mrd.) und Dänemarks (EUR 0,4 Mrd.) beschlossen.

Sonstige Einnahmequellen. Daneben erhält die EU Einnahmen aus Steuern auf die Gehälter der EU-Bediensteten, Bankzinsen, Strafzahlungen und Beiträgen von Drittstaaten.

Neue Eigenmittel zur Rückzahlung des von der EU aufgenommenen Kapitals

Pläne zur Reform des Eigenmittelsystems. Seit Jahren haben die Kommission und das EU-Parlament den Rat dazu aufgefordert, neue Eigenmittel in Form direkter Beiträge zur EU einzuführen. Bisher zögerten die Mitgliedstaaten jedoch, der EU neue Einnahmequellen zu eröffnen. Die Diskussion über die Einführung neuer Eigenmittel wird bereits seit dem Jahr 2004 ohne merkliche Fortschritte geführt.

Nun scheinen die aktuelle Pandemie und die Notwendigkeit, die geplanten Kapitalaufnahmen der Kommission zurückzuzahlen, den notwendigen Anstoß für grundlegende Reformen des Einnahmensystems gegeben zu haben. Der nach dem Brexit gestiegene Finanzierungsbedarf (mit Großbritannien hat die EU einen ihrer größten Nettozahler verloren, der im Jahr 2018 einen Haushaltsbeitrag von netto EUR 6,9 Mrd. leistete; siehe Grafik 2) und der Druck seitens des Europäischen Parlaments spielte ebenfalls eine Rolle. Bei dem Sondergipfel vom 17. bis zum 21. Juli sagte der Europäische Rat eine Reform des Eigenmittelsystems in den kommenden Jahren zu.

Zur Rückzahlung des von der EU aufgenommenen Kapitals sollen in den kommenden Jahren mehrere neue Eigenmittelquellen eingeführt bzw. erwogen werden:

i. Abgabe auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff

ii. CO_2-Grenzausgleichssystem (CO_2-Grenzsteuer)

iii. EU-weite Digitalabgabe

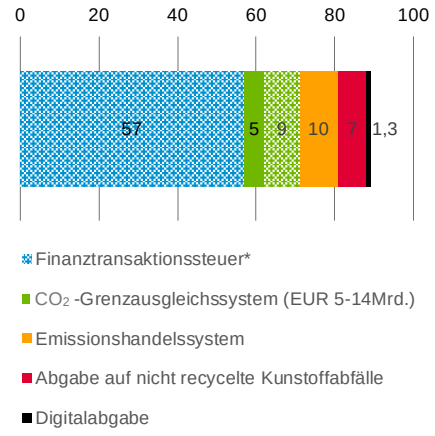
iv. Eigenmittel aus dem Emissionshandelssystem, das auf Luft- und Seeverkehr ausgeweitet werden könnte

v. Finanztransaktionssteuer

Die Einführung neuer Einnahmequellen könnte auch dabei helfen, ein gutes Rating für die Anleiheemission sicherzustellen. Über einige dieser Abgaben wird bereits seit Jahren immer wieder diskutiert, z.B. die Finanztransaktionssteuer und die Digitalabgabe. Die Schlussfolgerungen des Rats enthalten nun einen möglichen Plan für die geplante Einführung dieser Abgaben. Laut einer Reihe von Schätzungen der EU-Kommission, die über die Jahre hinweg vorgenommen

Geschätzte Einnahmen aus den vorgeschlagenen neuen Eigenmitteln 4

Geschätzte jährliche Einnahmen aus den vorgeschlagenen neuen Eigenmitteln, EUR Mrd.

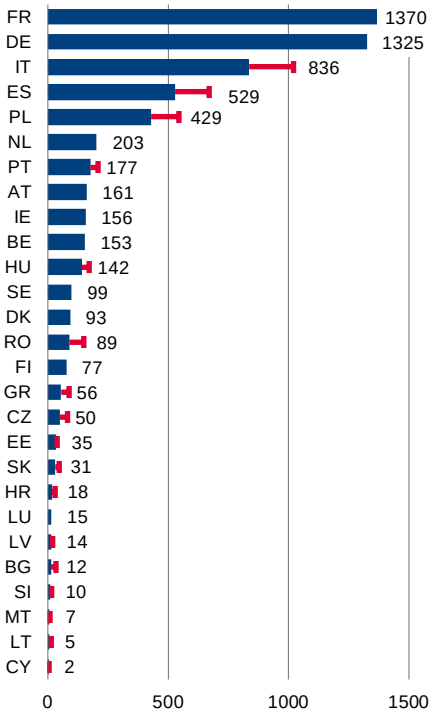


* Einnahmeschätzung aus ursprünglichem Vorschlag der Kommission (2011); sie können sich je nach Ausgestaltung der Steuer deutlich ändern; die Steuer wird voraussichtlich erst mit dem nächsten MRF eingeführt.

Quelle: Europäische Kommission (2020, 2018, 2011)

Geschätzte nationale Beiträge aus der Plastiksteuer unter Berücksichtigung des Korrekturmechanismus 5

Jährliche Abgabe auf nicht recycelte Kunstoffverpackungsabfälle, EUR Mio.



Anmerkung: Rabatte aufgrund des Korrekturmechanismus in rot. Berechnung anhand von Daten aus dem Jahr 2017.

Quellen: Politico (25. Februar 2020), Eurostat, Deutsche Bank

wurden, könnten sich die zusätzlichen Einnahmen aus diesen Abgaben auf bis zu EUR 90 Mrd. pro Jahr belaufen (wobei der Großteil aus der Finanztransaktionssteuer stammen könnte; siehe Grafik 4). Aber auch ohne Finanztransaktonssteuer würden sich die geschätzten Direktbeiträge an die EU (Zölle und neue Eigenmittel) auf mehr als EUR 50 Mrd. verdoppeln, vorausgesetzt, dass die vorgeschlagenen Abgaben eingeführt werden.

Abgabe auf nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff

Der Rat hat sich auf die Einführung einer neuen Plastiksteuer zum 1. Januar 2021 geeinigt. Ziel ist es, das Volumen an nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfällen in der EU zu verringern, also Anreize zur Abfallvermeidung und Erhöhung der Recyclingquoten für die Mitgliedstaaten zu schaffen. Die Abgabe ist somit ein Instrument der europäischen Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft. Die Mitgliedstaaten müssen für jedes Kilo an nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfällen eine Abgabe in Höhe von EUR 0,80 entrichten. Ein Korrekturmechanismus stellt sicher, dass ärmere Mitgliedstaaten nicht übermäßig belastet werden (was wiederum der ökologischen Begründung für die Besteuerung widerspricht).

In ihrem ersten Vorschlag aus dem Jahr 2018 schätzte die EU-Kommission, dass diese Abgabe jährlich EUR 7 Mrd. einbringen könnte**.** Durch den verabschiedeten Korrekturmechanismus dürften sich die Einnahmen jedoch um rund EUR 700 Mio. pro Jahr verringern (Politico, 25. Februar 2020). Dabei dürften Frankreich und Deutschland die größten Beiträge leisten, gefolgt von Italien, Spanien und Polen (vgl. Grafik 5). Eines der Probleme dieser Abgabe ist: Wenn das angestrebte politische Ziel tatsächlich erreicht wird, ist sie keine stabile Einnahmequelle, weil die Einnahmen durch Maßnahmen zur Abfallvermeidung im Laufe der Jahre geringer ausfallen sollten.

CO_2-Grenzausgleichssystem

Die im europäischen „Grünen Deal“ niedergelegten Klimaziele der EU werden CO_2-Emissionen verteuern. Um zu verhindern, dass emissionsintensive Fertigung in Regionen verlagert wird, wo die CO_2-Besteuerung niedriger ist oder gar keine CO_2-Steuern erhoben werden, will die EU-Kommission ein CO_2-Grenzausgleichssystem einrichten. Dabei wird eine Steuer auf in die EU importierte Produkte erhoben, die sich nach den bei der Herstellung freigesetzten CO_2-Emissionen bemisst. So sollen Anreize für eine emissionsarme Produktion geschaffen und Wettbewerbsnachteile für Hersteller in der EU verringert werden. Aus dem CO_2-Grenzausgleichssystem könnten Schätzungen der Kommission zufolge beträchtliche Einnahmen in Höhe von EUR 5–14 Mrd. pro Jahr anfallen.

Das CO_2-Grenzausgleichssystem ist mit Zöllen vergleichbar. Der Rat plant, es bis Ende 2022 einzuführen, und hat die Kommission beauftragt, Anfang 2021 einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen. Ob dieser Zeitplan eingehalten werden kann, ist sehr unsicher, zumal noch komplizierte Fragen gelöst werden müssen. Insbesondere muss definiert werden, wie viel CO_2 ein bestimmtes Produkt enthält, und es muss eine Lösung gefunden werden, die den WTO-Vorgaben entspricht und die bestehenden Handelskonflikte nicht weiter anheizt. Die Abgrenzung zum Protektionismus ist bei einem solchen Instrument eine Gratwanderung. Manche Beobachter sind der Auffassung, die Einführung eines CO_2-Grenzausgleichssystems bringe übermäßig hohe politische Kosten mit sich.[2] Unter dem Aspekt der Rückzahlung der gemeinsamen Schulden sei auch

[2] Zachmann, Georg und Ben McWilliams (2020). A European carbon border tax: much pain, little gain. In: Bruegel Policy Contribution Nr. 5.

darauf hingewiesen, dass das CO_2-Grenzausgleichssystem als Klimaschutzinstrument und nicht primär zur Erzielung von Einnahmen dienen soll.

Digitalabgabe

Der Rat plant die Einführung einer Digitalabgabe bis Ende 2022. Damit soll das Steuersystem an digitale Geschäftsmodelle angepasst werden. Die Kommission plant, große Digitalkonzerne mit einem weltweiten Jahresumsatz von über EUR 750 Mio. und einem Jahresumsatz von über EUR 50 Mio. im Binnenmarkt zu besteuern. Diese Steuer wird schätzungsweise Einnahmen in Höhe von EUR 1,3 Mrd. pro Jahr einbringen. Bereits im Jahr 2017 hat die Kommission einen ersten Vorschlag zur Besteuerung der Digitalwirtschaft vorgelegt, auf den sich der Rat jedoch nicht einigen konnte. Aus Sicht der Kommission werden digitale Geschäftsmodelle von den aktuell geltenden internationalen Steuervorschriften nicht angemessen erfasst; zahlreiche Technologiekonzerne zahlen in Europa nur relativ niedrige Steuern, erwirtschaften aber im Binnenmarkt beträchtliche Gewinne. Die EU setzt sich im Rahmen der OECD und der G20 für eine internationale Lösung ein, ein Vorhaben, das bisher nur sehr langsam vorankommt.

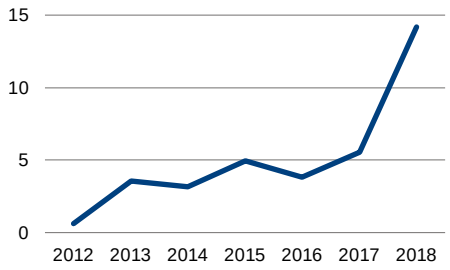
Die Einführung einer Digitalabgabe ist sowohl in der Wissenschaft als auch unter den EU-Staats- und Regierungschefs ein strittiges Thema. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission sah vor, bestimmte Einnahmen großer Unternehmen (z.B. aus digitaler Werbung) zu besteuern. Dies zog Kritik auf sich, da nach den geltenden Steuervorschriften nicht der Umsatz, sondern der Gewinn Gegenstand der Besteuerung ist. Die Abgabe wirft außerdem die Frage auf, wie eine Doppelbesteuerung vermieden werden kann und wie eine solche Steuer mit Maßnahmen zur Förderung der Digitalisierung im Einklang steht.

Außerdem besteht das Risiko, dass die Spannungen im Verhältnis zu den USA zunehmen, da vorwiegend US-Unternehmen betroffen wären. Die Kommission sieht sich jedoch zum Handeln gezwungen, da einige Mitgliedstaaten wie z.B. Österreich, Italien, Frankreich und Spanien bereits eigene Digitalsteuern eingeführt haben bzw. deren Einführung vorbereiten, was zu unterschiedlichen Regeln innerhalb des Binnenmarkts führt.[3]

Es ist nicht ganz klar, inwieweit die Mitgliedstaaten dazu bereit wären, einen Teil der entsprechenden Einnahmen an die EU abzugeben. Einige Staaten, darunter Frankreich, Italien, Spanien und Österreich sowie Deutschland, Bulgarien, Rumänien, Slowenien, Griechenland und Portugal, sprechen sich bereits seit einigen Jahren für die Einführung einer europäischen Digitalabgabe aus. Irland, die Niederlande, Dänemark, Schweden, Finnland, Luxemburg und Malta sahen eine solche Abgabe hingegen kritisch oder sprachen sich dagegen aus (Politico, 21. September 2017; International Tax Review, 12. Juli 2018). Dass der Vorschlag einer Digitalabgabe inklusive eines Zeitplans für die Einführung seinen Weg in die Schlussfolgerungen des Rats gefunden hat, deutet jedoch darauf hin, dass der Widerstand der Mitgliedstaaten geschwunden sein könnte.[4]

Einnahmen aus dem europäischen EHS 6

Einnahmen aus dem EHS, EUR Mrd.



Quelle: Europäische Kommission

Eigenmittel aus dem Emissionshandelssystem, Ausweitung auf Luft- und Seeverkehr

Der Rat hat die Kommission aufgefordert, ihren Vorschlag für Eigenmittel aus dem Emissionshandelssystem (EHS) aus dem Jahr 2018 zu überarbeiten und eine Ausweitung auf Luft- und Seeverkehr zu prüfen. In ihren jüngsten Schätzungen veranschlagt die Kommission jährliche Einnahmen in Höhe von EUR 10

[3] Tax Foundation, Juni 2020.
[4] Für weitere Einzelheiten zur Besteuerung der Digitalwirtschaft vgl. Bräuninger, Dieter (2019). Digitalsteuer: Skepsis angebracht. EU-Monitor. Deutsche Bank Research. 2. Mai.

Mrd., inklusive der Ausdehnung auf Luft- und Seeverkehr. Nach Auffassung der Kommission ist das Emissionshandelssystem eine geeignete Grundlage für Eigenmittel, da es EU-weit gilt. Bisher wurden die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem lediglich unter den Mitgliedstaaten verteilt. Dem Vorschlag der Kommission zufolge sollen 20% der Einnahmen aus bestimmten Emissionszertifikaten in den EU-Haushalt fließen.

Zwar hat der Rat die Kommission damit beauftragt, auf die Einführung eines überarbeiteten Emissionshandelssystems hinzuarbeiten, es ist jedoch unsicher, wann es umgesetzt und wie es ausgestaltet sein wird. Alle Mitgliedstaaten müssen zustimmen. Einerseits dürften die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem weiter ansteigen (vgl. Grafik 6), sodass die Mitgliedstaaten eher dazu bereit sein könnten, einen Anteil an den EU-Haushalt abzutreten. Andererseits dürften Länder, die dann vergleichsweise mehr zum EU-Haushalt beitragen würden als im Rahmen der BNE-Beiträge, besonderen Widerstand gegen die Abführung von Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem leisten. Einer Schätzung zufolge[5] trifft dies für Polen zu; im Falle Frankreichs, Deutschlands und Schwedens fiele der Beitrag aus dem Emissionshandelssystem dagegen im Verhältnis zu ihrem BNE-Beitrag geringer aus.

Ein Beitrag über das Emissionshandelssystem zum EU-Haushalt dürfte jedoch politisch einfacher durchzusetzen sein als die Ausweitung auf Luft- und Seeverkehr. In beiden Sektoren wird derzeit auf internationaler Ebene an der Einführung eines Emissionshandelssystems gearbeitet. Die Luftfahrt unterliegt seit 2012 dem europäischen Emissionshandelssystem. Allerdings musste die EU das System auf Flüge innerhalb des Binnenmarkts beschränken, nachdem insbesondere die USA und China intensiven Widerstand gegen Pläne zur Einbeziehung des internationalen Flugverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem geleistet hatten. Solange keine internationale Einigung über diese Frage erzielt ist, dürfte eine Einbindung des internationalen Luft- und Seeverkehrs in das Emissionshandelssystem schwierig bleiben. Stattdessen wird derzeit erwogen, Gratiszertifikate für den europäischen Flugsektor zu reduzieren.

Finanztransaktionssteuer

In den Schlussfolgerungen zum Sondergipfel vom Juli führten die EU-Staats- und Regierungschefs auch eine Finanztransaktionssteuer als mögliche weitere Eigenmittelquelle an, die im Laufe des nächsten MFR eingeführt werden könnte. Durch eine Finanztransaktionssteuer könnten beträchtliche Einnahmen erzielt werden. Der ursprünglichen Schätzung der Kommission aus dem Jahr 2011 zufolge könnten sie sich auf EUR 57 Mrd. pro Jahr belaufen. Allerdings hängt dies in hohem Maße von der Ausgestaltung der Finanztransaktionssteuer ab. Außerdem dürften die Einnahmen von Jahr zu Jahr schwanken, weil das Volumen von Finanztransaktionen im Zeitablauf unterschiedlich ist.

Über eine Finanztransaktionssteuer wird seit der Finanzkrise im Jahr 2008 diskutiert; damals wurden Rufe nach einer höheren Beteiligung des Finanzsektors an der Finanzierung des Staates lauter. Die Kommission legte im Jahr 2011 einen ersten Vorschlag für eine harmonisierte Finanztransaktionssteuer vor, nicht zuletzt, um unterschiedliche Regelungen innerhalb des Binnenmarkts zu vermeiden. Allerdings wurde keine Einigung erzielt. Seither wirken zehn Mitgliedstaaten[6] im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit auf die Einführung einer harmonisierten Finanztransaktionssteuer hin – nach wie vor ohne Erfolg. In der Zwischenzeit haben sieben Mitgliedstaaten nationale Finanztransaktionssteuern

[5] Darvas, Zsolt (2019). A new look at net balances in the European Union's next multiannual budget. In: Bruegel Working Paper No 10.

[6] Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien.

eingeführt, von denen sich drei auch an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligen (Frankreich, Italien, Belgien), die vier anderen jedoch nicht (Irland, Polen, Finnland, Ungarn).

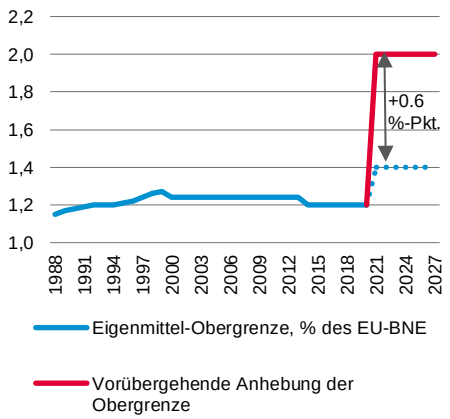
Kritiker der Finanztransaktionssteuer befürchten Wettbewerbsnachteile und den Rückzug von Finanzmarktteilnehmern aus ihren Märkten und setzen sich daher für eine internationale Lösung ein. Angesichts der langwierigen Diskussionen und der unterschiedlichen Entwicklung in den Mitgliedsstaaten dürfte es schwierig werden, Einigkeit über eine EU-weite Finanztransaktionssteuer als neue Eigenmittel zu erzielen.

Einführung neuer Eigenmittel ist nicht dasselbe wie die Erhöhung der Eigenmittel-Obergrenze der EU

In der Diskussion über die Finanzierung des nächsten EU-Haushalts geraten zwei Dinge häufig durcheinander: die Einführung neuer Eigenmittel (siehe oben) und die Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze der EU.

Deutliche Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze 7

Eigenmittel-Obergrenze, % des EU-BNE



Quelle: Europäische Kommission

„Neue“ Eigenmittel stellen zusätzliche Einnahmequellen für den Haushalt dar. Genau wie die bisherigen Eigenmittel werden dabei direkte Beiträge zu den Finanzen der EU geleistet. Wenn von Eigenmitteln der EU die Rede ist, sind alle drei Arten von Eigenmitteln gemeint: BNE-Eigenmittel, Mehrwertsteuer-Eigenmittel sowie Eigenmittel aus traditionellen und neuen Abgaben.

Mithilfe der Eigenmittel-Obergrenze legen die Mitgliedstaaten dagegen fest, wie umfangreich der Gesamtbetrag der Eigenmittel für den EU-Haushalt höchstens sein darf. Diese Obergrenze wird in Prozent des BNE aller Mitgliedstaaten ausgedrückt, ist jedoch nicht auf die BNE-basierten Beiträge beschränkt. Vielmehr handelt es sich um die Gesamtsumme aus den BNE-basierten Beiträgen und den beiden anderen Arten von Eigenmitteln, die nicht überschritten werden darf. So werden auch die maximal möglichen Ausgaben festgeschrieben, weil der EU-Haushalt ausgeglichen sein muss.

Bei dem Sondergipfel im Juli einigte sich der Rat auf eine Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze von derzeit 1,20% auf 1,40% des EU-BNE (maximale Mittel für Zahlungen). Der Kommission zufolge war dies erforderlich, um der EU hinreichenden finanziellen Spielraum für die Erfüllung ihrer laufenden Verbindlichkeiten nach dem Brexit zu verschaffen. Außerdem entschied der Rat, die Eigenmittel-Obergrenze vorübergehend um weitere 0,6%-Punkte anzuheben. Diese zusätzlichen Mittel sollen ausschließlich zur Deckung der Verbindlichkeiten dienen, die sich aus der EU-Fremdkapitalaufnahme zur Finanzierung des Aufbaufonds ergeben. Die höhere Obergrenze gilt nur für den Zeitraum, in dem die Verbindlichkeiten zurückgezahlt werden, also längstens bis Ende 2058 (sie kann jedoch abhängig von der Rückzahlung bereits sehr viel früher wieder gesenkt werden). Dies bedeutet, dass ab dem kommenden Jahr eine Obergrenze von 2% des EU-27-BNE gilt (vgl. Grafik 7).

Die nächsten Schritte

Bei dem Gipfel vom 17.–21. Juli einigte sich der Rat auf den nächsten MFR, einen Aufbaufonds finanziert durch von der EU aufgenommenes Kapital, die Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze und die Einführung neuer Eigenmittel in den kommenden Jahren. Damit diese Entscheidungen tatsächlich umgesetzt werden können, müssen jetzt weitere rechtliche Anforderungen erfüllt werden.

Verabschiedung des MFR und Rolle des Europäischen Parlaments. Nach der Einigung im Rat muss der MFR noch vom Europäischen Parlament mit absoluter Mehrheit verabschiedet werden. Das Parlament fordert bereits seit vielen Jahren die Einführung neuer Eigenmittel. Die Einnahmenseite des Haushalts ist

jedoch Gegenstand eines gesonderten Eigenmittelbeschlusses, bei dem das Parlament zwar konsultiert wird, aber keine Entscheidungsbefugnis hat. In diesem Zusammenhang besteht die wichtigste Befugnis des Parlaments darin, dass es über den MFR abstimmen und dabei sein etwaiges Missfallen über die Ratsentscheidung zum Ausdruck bringen kann. Kurz nach der Ratssitzung drohte das Parlament bereits bei einer Abstimmung damit, dass es den Plan in seiner derzeitigen Form nicht verabschieden werde. Es kritisierte etwa Kürzungen bei (zukunftsorientierten) Ausgaben im Rahmen des MFR, Zugeständnisse bei der Frage der Rechtsstaatlichkeit und Rabatte. Bindende Zusagen der Mitgliedstaaten und ein Zeitplan für die Einführung neuer EU-Eigenmittel gelten für das EP als unverzichtbar.

Im Jahr 2013 lehnte das Europäische Parlament die Schlussfolgerungen des Rats zum MFR für den Zeitraum von 2014 bis 2020 zunächst mit großer Mehrheit ab und akzeptierte den langfristigen Haushaltsrahmen erst nach monatelangen Verhandlungen und Änderungen.[7] Ob es allerdings in der derzeitigen Lage das dringend benötigte Budget und den Aufbaufonds ernsthaft verzögern würde, erscheint fraglich, und bisher wurde der Haushalt nach Beratungen mit dem Rat noch nie in vollem Umfang abgelehnt.

EU-Kapitalaufnahme, Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze und neue Eigenmittel erfordern einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten. Mit Blick auf die Eigenmittel, u.a. die Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze, die Fremdkapitalaufnahme durch die Kommission und die Einführung einer Plastik-Abgabe, war die Einigung des Rats der erste Schritt. Die rechtliche Grundlage dazu – der EU-Eigenmittelbeschluss – muss zunächst noch vom Rat rechtsverbindlich (einstimmig) verabschiedet werden. In einem zweiten Schritt müssen dann alle 27 Mitgliedstaaten der Entscheidung entsprechend ihren jeweiligen verfassungsmäßigen Vorgaben zustimmen. Dies beinhaltet die Zustimmung der nationalen Parlamente zur Entscheidung. Das Europäische Parlament wird zum Eigenmittelbeschluss lediglich konsultiert. Auch hier gehen wir in unserem Basisszenario nicht von einer vollständigen Blockade aus, aber Verzögerungen sind nicht auszuschließen.

Die Kommission muss für alle anderen Vorschläge zu neuen Eigenmitteln gesonderte Rechtsakte vorbereiten, die auf dieselbe Weise einstimmig vom Rat und von allen Mitgliedstaaten verabschiedet werden müssen. Lediglich das CO_2-Grenzausgleichssystem könnte dabei eine Ausnahme darstellen. Wenn es eher als ‚Zoll' und nicht als ‚Steuer' ausgestaltet wird, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zusammen mit dem Europäischen Parlament darüber entscheiden.[8]

[7] Europäisches Parlament, November 2013.
[8] Lamy et al. (2020). Greening EU trade 3. A European Carbon Border Adjustment proposal. In: Policy Paper. Europe Jaques Delors. Juni 2020.

Höchste Priorität hat die Einigung über den MFR und die Anhebung der Eigenmittel-Obergrenze. Auf kurze Sicht geht es vor allem darum, so rasch wie möglich die Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Budget und die nationalen Zustimmungen zu den Eigenmittel-Entscheidungen zu erhalten, damit Ausgabenprogramme auf den Weg gebracht werden können und die Kommission den Kapitalmarkt zur Finanzierung des Wiederaufbaufonds in Anspruch nehmen kann. Bei der Ausgestaltung und Umsetzung der neuen Eigenmittel werden die nationalen Präferenzen und Prioritäten weiterhin stark auseinanderfallen. Die Einführung neuer Eigenmittelquellen ist daher ein mittel- bis langfristiges Projekt. Das erste Vorhaben, die Plastik-Abgabe, sollte bereits 2021 umgesetzt werden. Bei den übrigen Vorschlägen zu neuen Eigenmitteln ist jedoch mit langwierigen Verhandlungen und Diskussionen zu rechnen.

Kevin Körner (+49 69 910-31718, kevin.koerner@db.com)
Barbara Böttcher (+49 69 910-31787, barbara.boettcher@db.com)

Wir danken Ursula Walther für ihre wertvolle Mitarbeit.

© Copyright 2020. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.
Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsaussagen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.
In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

ISSN (Online): 1612-0264