

Berthold Busch

Die Zukunft der EU-Finanzierung

Beiträge contra Steuern

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Berthold Busch

Die Zukunft der EU-Finanzierung

Beiträge contra Steuern

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-45178-4

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2007 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung und Problembeschreibung	4
2	Bestandsaufnahme des bisherigen Finanzierungssystems und möglicher Mängel	6
2.1	Zur Entwicklung des Eigenmittelsystems und der Eigenmittelarten	6
2.1.1	Eigenmittelarten	6
2.1.2	Britenrabatt	15
2.1.3	Interinstitutionelle Vereinbarung, mehrjährige Finanzielle Vorausschau und jährliche Haushalte	19
2.2	Der Weg zur Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013	21
2.3	Die Reaktionen auf den Kompromiss	28
3	Reformen der EU-Finanzierung im Rahmen des bestehenden Systems	31
3.1	Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens	31
3.2	Korrekturmechanismen	40
4	Alternativen der EU-Finanzierung: Steuern und Abgaben	43
4.1	Aussagen der Ökonomischen Theorie des Föderalismus	43
4.2	Mögliche Steuern und Abgaben	46
4.2.1	Einkommensteuer	47
4.2.2	Körperschaftsteuer	50
4.2.3	Mehrwertsteuer	54
4.2.4	Spezielle Verbrauchsteuern: Alkohol- und Tabaksteuer	59
4.2.5	Energie- und Umweltsteuern	64
4.2.6	Besteuerung finanzieller Transaktionen	68
4.2.7	Besteuerung von Verkehrs- und Kommunikationsdienstleistungen	69
4.2.8	Einnahmen aus Geldschöpfungsgewinnen	74
5	Steuern oder Beiträge zur Finanzierung des EU-Haushalts?	77
6	Fazit	82
	Literatur	84
	Kurzdarstellung / Abstract	91
	Der Autor	92

1

Einleitung und Problembeschreibung

Nach fast zweijährigen Verhandlungen einigte sich der Europäische Rat im Dezember 2005 auf die Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen, die Europäische Union (EU) in diesem Zeitraum mit Finanzmitteln von insgesamt 862,4 Milliarden Euro auszustatten. Mit diesem Kompromiss gelang ein Ausgleich widerstreitender Interessen. Auf der einen Seite standen die Nettozahler, also jene Länder, die mehr in den EU-Haushalt einbezahlen, als sie an Rückflüssen daraus erhalten. Bereits im Dezember 2003 hatten sechs Länder, allesamt Nettozahler, in einem Brief an den Präsidenten der Europäischen Kommission gefordert, die Ausgaben in der Periode der nächsten Finanziellen Vorausschau auf 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU zu begrenzen.¹ Auf der anderen Seite standen die Nettoempfänger, also jene Mitgliedstaaten, die mehr aus dem EU-Haushalt erhalten, als sie einzahlen. Während bis 2004 vor allem die südeuropäischen Länder wie Griechenland, Portugal und Spanien zur Gruppe der Nettoempfänger zählten, ist deren Zahl durch die Osterweiterung der EU am 1. Mai 2004 stark angestiegen (siehe Abbildung 1). Eine einfache Ausweitung des EU-Haushalts, um die zusätzlichen Aufwendungen vor allem für die Agrar- und Strukturausgaben in den neuen Mitgliedstaaten zu finanzieren, war in Anbetracht des Widerstands der sechs Nettozahler nicht möglich; vielmehr waren Umschichtungen erforderlich.² Zusätzlich erschwert wurden die Verhandlungen durch den Rabatt, den das Vereinigte Königreich auf seine Nettozahlungen an den EU-Haushalt erhält. Hier bestand schon deshalb Handlungsbedarf, weil die erweiterungsbedingten Mehrausgaben zu einer Erhöhung des Britenrabatts führen (vgl. dazu Abschnitt 2.2).

Das Paket, das die Gipfelteilnehmer schnürten, enthält auch eine Überprüfungs Klausel, derzufolge der Europäische Rat 2008 oder 2009 auf der Grundlage eines Berichts der Europäischen Kommission alle Einnahmen und Ausgaben der EU auf den Prüfstand stellen will. Hierbei werden ausdrücklich die Gemeinsame Agrarpolitik, die Ausgleichszahlungen zugunsten des Vereinigten Königreichs und die Eigenmittel genannt. Eine Finanzkrise konnte mit den Gipfelbeschlüssen noch einmal abgewendet werden, allerdings nur um den Preis einer Verschiebung

¹ Handelsblatt vom 16. Dezember 2003, Seite 4: „Sechs EU-Nettozahler machen mobil“.

² Die Süddeutsche Zeitung vom 19. Dezember 2005, Seite 2, beschrieb den 30-stündigen Verhandlungsmarathon des Gipfels folgendermaßen: „In vielen Einzelgesprächen ... mussten die Ansprüche der neuen EU-Staaten, das Besitzstandsdenken der Spanier und der Geiz der Holländer auf einen Nenner gebracht werden.“

der Lösung in die Zukunft. Und unmittelbar nach der Einigung wurde von verschiedenen Seiten die Forderung erhoben, die Finanzierung der Europäischen Union von Mitgliedsbeiträgen auf eine Steuer umzustellen, um so die EU unabhängig von den nationalen Haushalten zu machen und auf diese Weise die schwierigen Verteilungsaueinandersetzungen zu beenden.

Im Vorfeld der Osterweiterung war immer wieder darauf hingewiesen worden, dass die EU um eine grundlegende und finanzwirksame Reform ihrer ausgabenintensiven Politikbereiche Landwirtschaft und Kohäsion nicht herumkomme, weil andernfalls die Erweiterung zu hohen finanziellen Aufwendungen führen würde.

Nettopositionen* gegenüber dem EU-Haushalt

Abbildung 1

im Jahr 2005

	in Millionen Euro	in Prozent des BNE
Deutschland	-6.064,3	-0,27
Frankreich	-2.883,5	-0,17
Niederlande	-2.636,7	-0,52
Italien	-2.199,8	-0,16
Vereinigtes Königreich	-1.529,0	-0,08
Schweden	-866,9	-0,30
Belgien	-606,8	-0,20
Österreich	-277,9	-0,11
Dänemark	-265,3	-0,13
Luxemburg	-86,7	-0,36
Finnland	-84,8	-0,05
Malta	90,0	2,07
Zypern	90,3	0,69
Slowenien	101,5	0,37
Estland	154,3	1,54
Tschechische Republik	178,0	0,19
Lettland	263,9	2,09
Slowakei	270,9	0,73
Litauen	476,4	2,35
Ungarn	590,1	0,72
Irland	1.136,6	0,83
Polen	1.853,2	0,80
Portugal	2.378,0	1,64
Griechenland	3.900,5	2,19
Spanien	6.017,8	0,68

* „-“ = Nettozahler; BNE = Bruttonationaleinkommen.
Quelle: Europäische Kommission, 2006a, 138

Diese Reformen haben nicht im notwendigen Umfang stattgefunden und sind mit dem Beschluss vom Dezember 2005 wieder einmal verschoben worden. Der Europäischen Union sind nicht nur durch die Erweiterung neue Aufgaben zugewachsen. Neue Herausforderungen entstehen auch durch die Globalisierung der Wirtschaft und der Politik. Weil aber bisher keine Aufgaben an die Mitgliedstaaten zurückgegeben worden sind, haben die Verteilungskonflikte um die knappen

Ressourcen zugenommen. Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind überdies für die Mitgliedstaaten schwieriger geworden, sodass sich die Finanzierung der EU-Aufgaben nicht einfach durch eine Erhöhung der Einnahmen bewältigen lässt. Die schwierigen Verhandlungen um die Finanzielle Vorausschau haben gezeigt, dass die EU bei der Reform der Agrar- und Strukturpolitik ihre Hausaufgaben trotz anderslautender Bekundungen nicht gemacht hat.

Kapitel 2 dient einer Bestandsaufnahme des aktuellen Finanzierungssystems und seiner Mängel. Dabei werden auch der britische Korrekturmechanismus, seine Hintergründe und Auswirkungen vorgestellt. Kapitel 3 widmet sich der Analyse möglicher Reformen der EU-Finanzierung im Rahmen des bestehenden Systems. Kapitel 4 untersucht, inwieweit sich verschiedene Steuern und Abgaben als Einnahmequellen des EU-Haushalts eignen. In diesem Zusammenhang werden auch die Aussagen der Ökonomischen Theorie des Föderalismus berücksichtigt. Das abschließende Kapitel 5 führt die Argumentation zusammen und bezieht Stellung zu der Frage, ob der EU-Haushalt aus Steuern oder aus Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert werden sollte, insbesondere vor dem Hintergrund der Aussagen der Politischen Ökonomie.

2

Bestandsaufnahme des bisherigen Finanzierungssystems und möglicher Mängel

2.1 Zur Entwicklung des Eigenmittelsystems und der Eigenmittelarten

2.1.1 Eigenmittelarten

Die Europäische Union finanziert ihren Gesamthaushalt heute im Wesentlichen durch sogenannte eigene Mittel; ein Verschuldungsrecht steht ihr nicht zu. So bestimmt Art. 269 des EG-Vertrags, dass der Haushalt vollständig aus Eigenmitteln zu finanzieren sei. Dieses Finanzierungssystem geht zurück auf den Eigenmittelbeschluss von 1970, mit dem die bis dato geltende Finanzierung des Haushalts in Form von Finanzbeiträgen³ der Mitgliedstaaten ersetzt wurde.⁴ Das System der eigenen Mittel ist seither mehrfach verändert und angepasst worden.⁵ Die EU-Kommission definiert die Eigenmittel der Gemeinschaft als „Steuerein-

nahmen ..., die zur Finanzierung des Gesamthaushalts bestimmt sind und der Gemeinschaft von Rechts wegen zustehen, ohne dass irgendwelche weiteren Beschlüsse auf nationaler Ebene erforderlich wären“ (Europäische Kommission, 2002, 109). Rüdiger Messal urteilt wesentlich zurückhaltender: Der Begriff der Eigenmittel sei nicht definiert, gemäß EG-Vertrag sollten sie sich aber von Finanzbeiträgen unterscheiden (Messal, 1991, 37). Mit einer Finanzierung durch Eigenmittel sei die Zuweisung eines politischen Handlungsspielraums durch die Mitgliedstaaten an die Europäische Union verbunden. Die Übertragung der Ertragskompetenz bei den originären Eigenmitteln und die Einführung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel hätten zu einem Finanzierungssystem geführt, das sich deutlich von einem System der Finanzbeiträge unterscheidet (Messal, 1991, 39).

Die wichtigsten Eigenmittelarten sind (a) Zölle (traditionelle Eigenmittel), (b) Mehrwertsteuer-Eigenmittel und (c) Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedstaaten. Im Einzelnen:

(a) Zu den sogenannten originären oder **traditionellen Eigenmitteln (TEM)** zählen erstens die Agrarzölle⁶, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträge und andere Abgaben auf den Warenverkehr mit Drittländern im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie Abgaben, die im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vorgesehen sind (die Zucker- und Isoglucoseabgaben). Zweitens zählen dazu die Zölle des Gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle auf den Warenverkehr mit Drittländern. Zölle und Agrarzölle werden als traditionelle Eigenmittel bezeichnet, weil sie untrennbar mit der Zollunion beziehungsweise mit der Gemeinsamen Agrarpolitik verbunden sind. In einer Zollunion mit Zollfreiheit im Innern und einem Gemeinsamen Außenzolltarif fallen an den Außengrenzen der Union Zölle bei der Einfuhr von Waren aus Drittländern an. Dabei ist der Mitgliedstaat, der die Zölle erhebt, nicht notwendigerweise identisch mit dem Land, in dem die eingeführten Waren verbraucht oder weiterverarbeitet werden (sogenannter Rotterdam-Antwerpen-Effekt⁷) und die Konsumenten durch

³ Bis dahin finanzierten Deutschland, Frankreich und Italien gemäß Art. 200 EWG-Vertrag jeweils 28 Prozent, Belgien und die Niederlande je 7,9 Prozent und Luxemburg 0,2 Prozent des jährlichen Haushalts. Diese Prozentsätze entsprachen ungefähr den Relationen des Bruttosozialprodukts der Gründungsmitglieder zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen. Für die Finanzierung des Sozialfonds sah Art. 200 einen leicht abweichenden Schlüssel vor (Andel, 1983, 329 f.).

⁴ Rat der Europäischen Gemeinschaften (1970).

⁵ Rat der Europäischen Gemeinschaften (1985; 1988; 1994) und Rat der Europäischen Union (2000).

⁶ Aufgrund der internationalen Liberalisierung des Agrarhandels und der Gründung der World Trade Organisation (WTO) wurden mit Wirkung zum 1. Juli 1995 die vorher üblichen variablen Agrarabschöpfungen größtenteils durch Zölle ersetzt (Europäische Gemeinschaften, 2000, 17; Kaese, 2000, 54).

⁷ Nach einer Studie des französischen Rechnungshofs erfolgte im Jahr 2004 mehr als die Hälfte aller Container-Einfuhren Frankreichs über nicht-französische Häfen (Cour des Comptes, 2006, 164). Österreich wickelte im Jahr 2005 etwa 40 Prozent der seewärtigen Importe über Rotterdam ab (Deutsche Verkehrszeitung vom 24. Oktober 2006, Seite 11: „Rotterdam bleibt wichtigster Hafen für die Alpenrepublik“).

höhere Preise belastet werden. Eine nationale Zuordnung der Zolleinnahmen ist nicht sinnvoll, weil die Bemessungsgrundlage regional kaum zugerechnet werden kann (regionale Willkürlichkeit) – diese Einnahmen stehen somit der Europäischen Union zu. Da jedoch die Zölle und Agrarzölle von den Behörden der Mitgliedstaaten erhoben werden, behalten sie 25 Prozent davon zum Ausgleich für die Erhebungskosten ein. Dieser Satz gilt seit dem 1. Januar 2001 und wurde mit dem Eigenmittelbeschluss des Jahres 2000 eingeführt. Vorher betrug diese Erhebungskostenpauschale 10 Prozent. Von der Erhöhung profitieren Belgien und die Niederlande wegen des Rotterdam-Antwerpen-Effekts in besonderem Maße. Es liegt nahe anzunehmen, dass es damit vor allem dem Nettozahler Niederlande erleichtert wurde, dem Eigenmittelbeschluss von 2000 zuzustimmen. Bis zum Eigenmittelbeschluss von 1988 wurden die Erhebungskosten nicht saldiert, sondern den Mitgliedstaaten von der EG erstattet.

(b) Zweite Eigenmittelart sind die **Mehrwertsteuer-Eigenmittel**. Sie ergeben sich aus der Anwendung eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Satzes auf die nach Gemeinschaftsvorschriften bestimmte, das heißt harmonisierte, einheitliche Bemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaates.⁸ Es handelt sich also nicht um einen Anteil an den nationalen Mehrwertsteuereinnahmen. Ursprünglich war geplant, dass diese Eigenmittelquelle ab 1975 zur Verfügung stehen sollte. Tatsächlich war dies jedoch erst 1980 vollständig der Fall (Messal, 1991, 63). Nach dem Eigenmittelbeschluss von 1970 sollten diese Einnahmen der Restfinanzierung des EU-Haushalts dienen. Der maximale Abrufsatz wurde zunächst auf 1 Prozent der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage festgelegt, später aber mehrfach verändert (siehe Übersicht 1).

Ein Grund für die Einführung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel als Finanzierungsquelle des EU-Haushalts bestand darin, dass man Ende der sechziger Jahre mit der ersten und zweiten Mehrwertsteuer-Richtlinie bereits erste Vereinheitlichungsschritte bei der Mehrwertsteuer unternommen hatte (Euler, 2005, 65 f.). Diese Harmonisierungsmaßnahmen waren der Herstellung des Gemeinsamen Marktes geschuldet. Allerdings waren weitere Schritte erforderlich, um zu einer Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage zu kommen. Die sechste Mehrwertsteuer-Richtlinie vom 17. Mai 1977 regelt, was zur Bemessungsgrundlage gehört und welche Leistungen einem ermäßigten Satz unterliegen können.⁹ Gleichwohl lässt sie eine Reihe von einzelstaatlichen Ausnahmen zu.

⁸ Andernfalls müssten auch die Mehrwertsteuersätze harmonisiert werden, denn im Falle einer Finanzierung des EU-Haushalts über einen Anteil am einzelstaatlichen Mehrwertsteueraufkommen würden Länder mit hohen Sätzen ceteris paribus mehr an das EU-Budget abführen als Länder mit niedrigen Sätzen (Messal, 1991, 64). Vgl. zu diesem Thema auch Abschnitt 4.2.3.

⁹ Rat der Europäischen Gemeinschaften (1977); aktualisierte Fassung: Rat der Europäischen Union (2006).