

Europäische Union

IW schlägt neues Finanzierungsmodell vor

Um die EU-Finanzierung einfacher und transparenter zu gestalten, schlägt das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) vor, auf die bisherigen Mehrwertsteuer-Eigenmittel ganz zu verzichten und neben den Zolleinnahmen nur noch Beiträge auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erheben. Deutschland beispielsweise, dessen Anteil am gesamten BNE der Europäischen Union rund 20 Prozent beträgt, würde demzufolge auch ein Fünftel des EU-Budgets schultern. Ohne weitere Maßnahmen brächte dieses Modell auf der Grundlage des EU-Haushaltsplans 2006 etwa für Großbritannien eine Entlastung von fast 250 Millionen Euro im Jahr, während Italien gut 300 Millionen Euro drauflegen müsste. Deutschland hätte 213 Millionen Euro mehr aufzubringen – das wären 1,23 Prozent seiner bisherigen Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittelzahlungen. Um diese zusätzliche Belastung zu verringern, sollten parallel zur Umstellung des Finanzierungskonzepts die Ausgaben der Union grundlegend überprüft und reformiert werden.

Berthold Busch: Die Zukunft der EU-Finanzierung – Beiträge contra Steuern, IW-Analysen Nr. 30, Köln 2007, 92 Seiten, 18,80 Euro, erscheint in Kürze. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter: www.divkoeln.de

Gesprächspartner im IW: **Dr. Berthold Busch, Telefon: 0221 4981-762**

Europäische Union

Steuern sind der falsche Weg

Bestrebungen, das Brüsseler Budget durch eine EU-Steuer statt über Zuwendungen aus den nationalen Haushalten zu finanzieren, werden die Europäische Union und ihre Institutionen kaum zu einer sparsameren Haushaltsführung veranlassen. Das IW Köln schlägt deshalb eine Alternative zu einem solchen Systemwechsel vor: Die Höhe des jeweiligen Beitrags, den die einzelnen Mitgliedsländer zum EU-Haushalt leisten, sollte sich aus ihrem Anteil am gesamten Bruttonationaleinkommen der EU ergeben – die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage spielt dann bei der Haushaltsfinanzierung keine Rolle mehr. Das würde das gesamte Verfahren deutlich vereinfachen.*)

Nach mühevollen und langwierigen Verhandlungen hatten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im Dezember 2005 auf den Finanzierungsrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 geeinigt. Nachdem im April 2006 auch das Europäische Parlament zugestimmt hat, umfasst das Brüsseler Budget 1,048 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU. Das sind 864,4 Milliarden Euro. Das Bruttonationaleinkommen bildet das von Inländern erzielte Wirtschaftsergebnis eines Landes bzw. der gesamten EU ab.

Das Gefeielsche um die Mitgliedsbeiträge rief zahlreiche Kritiker des derzeitigen EU-Finanzierungssystems auf den Plan. Sie wollen die Europäische Union mit einer eigenen Steuer ausstatten:

Der Präsident der EU-Kommission, Manuel Barroso, forderte unmittelbar nach Beendigung des Streits, es müsse ein Weg gefunden werden, die direkte Verbindung zwischen den nationalen Haushalten und dem europäischen Etat zu vermeiden.

Die für den Haushalt zuständige Kommissarin, Dalia Grybauskaitė, möchte das Geld direkt bei den Bürgern einsammeln, weil der Streit der Mitgliedsstaaten das gegenseitige Vertrauen nicht gerade fördere.

Der für Steuern zuständige EU-Kommissar, László Kovács, hält Steuern für die bessere Lösung, weil dann nicht mehr so viel Zeit mit Debatten über den Haushalt verloren ginge.

Das Europäische Parlament hat sich Ende März 2007 in einer Entschließung

dafür ausgesprochen, Brüssel einen bestimmten Anteil an einer nationalen Steuer zu überlassen. Als mögliche Quellen genannt werden die Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuern auf Alkohol, Tabak und Treibstoff, andere Energiesteuern sowie eine Steuer auf Unternehmensgewinne.

EU-Haushalt: 11 geben – 14 nehmen

So viele Millionen Euro erhielten die EU-Mitgliedsländer im Jahr 2005 mehr (+) bzw. weniger (-) aus dem EU-Haushalt, als sie in ihn einzahlten

in Prozent des
Bruttonational-
einkommens

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

Quelle: Europäische Kommission

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Die Umstellung auf eine Steuer wäre ein regelrechter Systembruch. Denn bisher speist sich der EU-Haushalt zu 85 Prozent aus den so genannten Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmitteln (Kasten). Diese werden von den Finanzministern der Union direkt aus den eigenen Etats nach Brüssel überwiesen. Eine EU-Steuer könnte beide Posten ablösen; allein die dritte Finanzierungsquelle der Gemeinschaft, die Zölle auf Einfuhren aus Drittländern, bliebe unangetastet.

Dieser Systemwechsel ist jedoch nicht ganz ohne – er hätte einige gravierende Nachteile:

1. Kein Zwang zur Ausgabendisziplin. Weil künftig Beiträge direkt von den Bürgern erhoben und nicht mehr aus den nationalen Haushalten abgezapft würden, verlören die Regierungen das Interesse, die EU zu einer sparsamen Haushaltsführung anzuhalten.

2. Kein Zwang zur Ausgabenneujustierung. Auf die Agrar- und Strukturpolitik entfielen im Jahr 2006 gut drei Viertel aller Ausgaben der Union. Diese Struktur ist nicht mehr zeitgemäß und gehört auf den Prüfstand. Eine EU-Steuer und damit einhergehende höhere Steuereinnahmen würden den Reformdruck aber vermindern.

3. Kein Zwang zum Steuerwettbewerb. Wenn die EU eine Steuer erheben dürfte, wäre eine umfassende Harmonisierung der Bemessungsgrundlage erforderlich und, sofern der EU ein Teil der nationalen Steuereinnahmen zustünde, auch eine Vereinheitlichung der Steuersätze. Ansonsten würden die einzelnen Länder ganz unterschiedlich zur Kasse gebeten. Wo etwa hohe Steuern auf Benzin und Diesel erhoben werden, kommt auch mehr in die Kasse. Wo die Abgaben auf Mineralölprodukte niedriger sind, fällt bei einer EU-Steuer auf Sprit für Brüssel entsprechend weniger ab.

Eine Harmonisierung von Steuern ist jedoch nicht unproblematisch: Sie wür-

*) Vgl. Berthold Busch, Die Zukunft der EU-Finanzierung – Beiträge contra Steuern, IW-Analysen Nr. 30, Köln 2007, 92 Seiten, 18,80 Euro. Bestellung über Fax: 0221 4981-445 oder unter: www.divkoeln.de; erscheint in Kürze

de den Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten einschränken und ihnen die Möglichkeit nehmen, auf Entwicklungen in Ländern außerhalb der EU zu reagieren.

4. Kein Ende der Neiddebatte. Auch eine Finanzierung des EU-Haushalts über Steuern würde die Nettozahler- und -empfängerdebatte nicht beenden. Schon aufgrund der unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Lage in den einzelnen Mitgliedsländern wird es immer Staaten geben, die zahlen, und andere, die Geld bekommen (Grafik Seite 6).

5. Keine stetig fließenden Einnahmen. Steuereinnahmen schwanken mit der Konjunktur. Gehen sie im Abschwung zurück, wäre die Finanzierung des EU-Haushaltes nicht mehr sichergestellt. Insofern müsste man Brüssel erlauben, sich die fehlenden Mittel auf dem Kapitalmarkt zu besorgen. Die EU auf Pump finanzieren will jedoch niemand.

In einem Punkt haben die Kritiker der derzeitigen EU-Finanzierung allerdings Recht: Das System ist sehr kompliziert und dadurch intransparent. Außerdem gilt der Britenrabatt in Höhe von derzeit rund 5 Milliarden Euro pro Jahr als überholt. Immerhin ist heute das Vereinigte Königreich mit einem Pro-Kopf-Einkommen von rund 120 Prozent des Durchschnitts der EU-25 eines der reichsten Länder; das war zu Zeiten Maggie Thatchers, die den Rabatt ausgehandelt hat, anders.

Man muss allerdings nicht unbedingt die Steuerkarte ziehen, um die Finanzie-

rung der EU zu vereinfachen und transparenter zu machen. Ein anderer Weg besteht darin, auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel ganz zu verzichten und nur noch – neben den Zöllen – Beiträge auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens zu erheben. Konkret:

Der Beitrag eines Landes ergibt sich aus seinem Anteil am gesamten Bruttonationaleinkommen der EU. Deutschland müsste also rund 20 Prozent der Gemeinschaftsfinanzen stemmen. So hoch ist derzeit sein BNE-Anteil.

Was das für die einzelnen Mitgliedsstaaten im Vergleich zum Status Quo bedeutet, zeigt eine IW-Modellrechnung auf der Basis des Haushaltsplans für das Jahr 2006 (Grafik). Danach müsste beispielsweise Deutschland künftig 213 Millionen Euro mehr abführen – dies entspräche 1,23 Prozent seiner bisherigen Mehrwertsteuer- und BNE-Eigenmittelzahlungen. Italien müsste sogar gut 300 Millionen Euro drauflegen.

Damit ein solches Modell bei den Zuzählern überhaupt in Erwägung gezogen wird und nicht

EU-Finanzierung: Der IW-Vorschlag

Die EU-Mitgliedsländer müssen aus ihren nationalen Haushalten bislang einen jährlich neu zu bestimmenden Prozentsatz ihrer harmonisierten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage an die EU abführen. Dazu kommen Zahlungen, die sich am Bruttonationaleinkommen (BNE) des jeweiligen Landes ausrichten. Das IW Köln schlägt aus Gründen der Vereinfachung vor, die Zahlungen an Brüssel nur noch am BNE festzumachen. Das würde die Mitgliedsländer so viel mehr (+) bzw. weniger (-) kosten.

	in Millionen Euro	in Prozent der bisherigen Zahlungen der Mitgliedsländer
Zypern	-1,9	-1,76
Malta	-0,6	-1,76
Estland	-1,5	-1,76
Portugal	-20,5	-1,76
Irland	-20,1	-1,76
Spanien	-131,0	-1,76
Tschechien	-14,0	-1,76
Griechenland	-26,3	-1,76
Slowenien	-4,0	-1,76
Luxemburg	-3,4	-1,76
Vereinigtes Königreich	-246,0	-1,66
Polen	-24,2	-1,23
Frankreich	-148,8	-1,07
Niederlande	-40,5	-1,01
Lettland	0,0	0,03
Ungarn	5,9	0,89
Finnland	11,6	0,93
Österreich	19,9	1,03
Deutschland	212,8	1,23
Schweden	30,0	1,32
Belgien	37,6	1,58
Litauen	3,4	2,01
Dänemark	45,2	2,78
Italien	306,0	2,86
Slowakei	10,2	3,30

ohne Berücksichtigung des Britenrabatts, auf der Basis des Haushaltsplans 2006; ohne Zolleinnahmen
Ursprungsdaten: Europäisches Parlament

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Die EU-Finanzierung

Die Europäische Union finanziert sich heute im Wesentlichen aus drei Quellen:

1. Traditionelle Eigenmittel. Das sind Zölle auf die Einfuhren von Waren aus Drittländern: Dazu gehören auch die Agrarzölle sowie die Zucker- und Isoglukoseabgaben. Im Jahr 2006 kamen dadurch 14,9 Milliarden Euro zusammen.

2. Mehrwertsteuer-Eigenmittel. Die Mitgliedsstaaten müssen einen jährlich neu zu bestimmenden Prozentsatz ihrer nationalen Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage an den EU-Haushalt abführen. Im Jahr 2006 waren das 17,2 Milliarden Euro oder 16 Prozent der gesamten EU-Einnahmen. Damit haben die Bezüge aus der Mehrwertsteuer ihre vormals dominierende Rolle im EU-Finanzierungs-

system verloren. Ihre geringe Bedeutung steht in keinem Verhältnis zur komplizierten Berechnung, die sich u.a. aus der statistischen Schätzung der Bemessungsgrundlage sowie ihrer Rolle beim Korrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich ergibt. So ist die Bemessungsgrundlage auf 50 Prozent des Bruttonationaleinkommens begrenzt.

3. BNE-Eigenmittel. Zur Hauptfinanzierung des EU-Haushalts wird von jedem Mitgliedsstaat ein ebenfalls jährlich neu festzulegender Prozentsatz seines Bruttonationaleinkommens (BNE) aufgebracht, knapp 69 Milliarden Euro im Jahr 2006.

Insgesamt wurden so 2006 rund 101 Milliarden Euro eingenommen, das sind 0,91 Prozent des BNE der 25 Mitgliedsstaaten.

sofort die rote Karte bekommt, sollten parallel dazu grundlegende Reformen auf der Ausgabenseite anlaufen. Dieser Tagesordnungspunkt steht ohnehin 2008 oder 2009 auf der Brüsseler To-do-Liste. Werden nämlich die Ausgaben zurückgefahren, können auch die BNE-Beiträge gekürzt werden.

Überdies kann die Umstellung schrittweise erfolgen, so dass die Zusatzbelastungen keine Haushaltslöcher reißen.

Last not least können die Briten bei einem Systemwechsel kaum noch auf ihrem bisherigen Beitragsrabatt bestehen, jedenfalls nicht mehr in vollem Umfang – denn sie sparen durch den Umstieg eine viertel Milliarde Euro im Jahr. Auch auf diese Weise mindern sich die Beiträge für die anderen EU-Mitgliedsstaaten.