

Nr. 77  
August 2003

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Wege zur europäischen Verfassung III

## Braucht Europa eine Steuer?

### Zur Reform der EU-Finanzverfassung

Von Guido Raddatz und Gerhard Schick

Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

## Vorwort

Die Beratungen im Europäischen Konvent über den Entwurf für eine europäische Verfassung sind abgeschlossen. Bis zum Schluß erwiesen sich die Entscheidungen über die zukünftige institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Union als besonders konfliktträchtig. Denn sie berühren die zentralen Eigeninteressen sowohl der europäischen Institutionen als auch der Mitgliedstaaten.

Auch wenn im Rahmen des Konvents die Auseinandersetzung über die zukünftige Finanzverfassung der EU eher eine untergeordnete Rolle gespielt hat, wird die Frage, wie sich die Europäische Union finanzieren soll, in den kommenden Jahren — wie auch in der Vergangenheit — immer wieder auf der politischen Agenda stehen. Denn die Verantwortung und Entscheidungsbefugnis über staatliche Einnahmen und Ausgaben stellen einen zentralen Eckpfeiler politischer Macht dar. Daher ist es nicht weiter verwunderlich, daß praktisch von Beginn des europäischen Integrationsprozesses an finanzielle Fragen zu den zentralen Konfliktpunkten gehörten. Während vor allem die Ausgabenseite zum Gegenstand wiederholter Auseinandersetzungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über die führende Rolle im Haushaltsverfahren wurde, steht für die Mitgliedstaaten traditionell die Frage nach der Aufteilung der Finanzierungslasten im Vordergrund. Denn im Gegensatz zu anderen Gebietskörperschaften verfügt die Europäische Union nicht über eigene Steuereinnahmen, sondern finanziert sich im Rahmen des sogenannten Eigenmittelsystems hauptsächlich durch Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten — eine Vorgehensweise, die für internationale Organisationen üblich ist.

Bereits seit langem plädieren Teile des Europäischen Parlaments sowie einige Mitgliedstaaten dafür, das

bestehende Eigenmittelsystem durch eine eigene Steuerkompetenz der EU zu ersetzen. Auch die für den EU-Haushalt zuständige deutsche Kommissarin Michaela Schreyer und Kommissionspräsident

Romano Prodi stehen der Idee einer EU-Steuer aufgeschlossen gegenüber. Dagegen lehnen einige Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich, Dänemark und Schweden, eine solche Steuer vehement ab.

Der Entwurf des Europäischen Konvents für eine europäische Verfassung sieht keine eigenständige Steuerkompetenz für die Europäische Union vor. Die bisherigen Regelungen für das Eigenmittelsystem wurden beibehalten. Wurde damit eine wichtige Chance für eine Verbesserung der Finanzverfassung vertan?

Als dritten Beitrag ihrer Reihe „Wege zur europäischen Verfassung“ thematisiert die Stiftung Marktwirtschaft die Finanzierung der Europäischen Union. Die Entscheidung des Konvents, die Kompetenzen der

Europäischen Union nicht in Richtung einer eigenen EU-Steuerkompetenz auszuweiten, ist zu begrüßen. Gleichwohl weist das gegenwärtige Finanzierungssystem gravierende Defizite auf, die Reformen des Status quo dringend erforderlich machen.

Berlin, den 27. August 2003



## Braucht Europa eine Steuer?

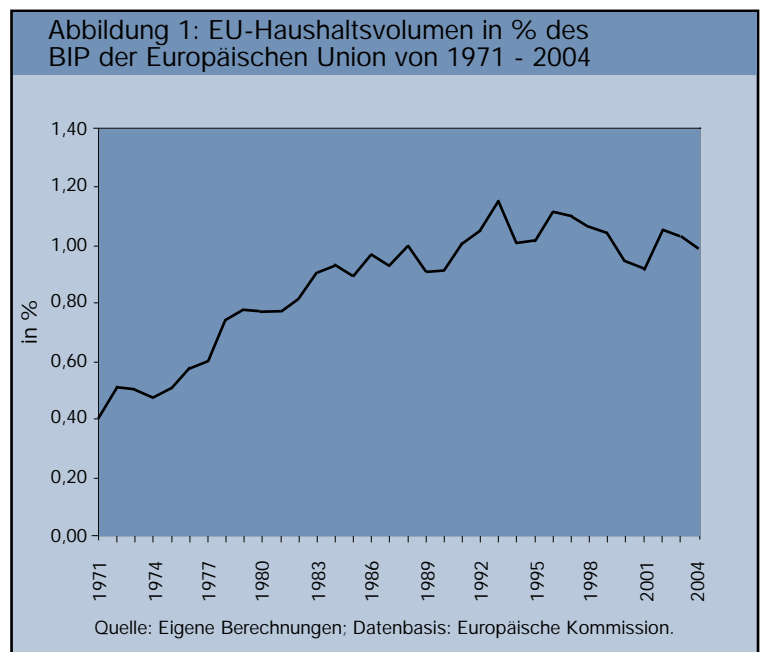
Die Europäische Union hängt am Tropf der Mitgliedstaaten. Die steuerpolitischen Kompetenzen der Union nach Art. 93 EG-Vertrag (indirekte Steuern) und Art. 293 EG-Vertrag (Doppelbesteuerung) sowie andere für die Steuerpolitik relevante Normen wie z.B. die Binnenmarktkompetenz nach Art. 94f. EG-Vertrag beschränken sich auf die Regelung der Besteuerung durch die Mitgliedstaaten, beinhalten aber kein eigenständiges Steuererhebungsrecht. Ähnlich wie die Vereinten Nationen, die Welthandelsorganisation (WTO) oder die NATO finanziert sich die Europäische Union daher über Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten. Im Unterschied zu diesen Organisationen besteht in der Union allerdings ein direkt gewähltes Parlament, das bei der Aufstellung des EU-Haushalts mitwirkt. Durch die bevorstehende Verfassungsgebung wird die Union einem Staat noch ähnlicher. Vor diesem Hintergrund fordern einige Politiker, der Union auch steuerpolitische Kompetenzen zur Erhebung einer eigenen Steuer zu übertragen. Wie ist eine solche eigenständige EU-Steuer zu beurteilen? Stellt sie im Vergleich zum Status quo eine wünschenswerte Verbesserung dar oder ist sie der Anfang einer unerwünschten Steuerzentralisierung? Diesen Fragen soll im weiteren nachgegangen werden.

Der folgende erste Teil beschreibt zunächst den Status quo des europäischen Eigenmittelsystems sowie seine gravierendsten Defizite. Der zweite Teil analysiert, ob eine eigene EU-Steuer eine überlegene Alternative darstellen könnte. Dabei wird deutlich, daß einzelnen Vorteilen einer EU-Steuer eine Vielzahl von Nachteilen gegenübersteht. Im dritten Teil wird daher für eine Weiterentwicklung des bestehenden Eigenmittelsystems plädiert, die — unter anderem durch mitgliedstaatliche Europa-Steuern — eine höhere Transparenz der Finanzverfassung verwirklichen soll. Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung runden die Ausführungen ab.

### 1 Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union

Das finanzielle Volumen des Gesamthaushaltsplans der EU liegt für das Jahr 2003 bei rund 98 Mrd. Euro. Das entspricht rund einem Prozent des europäischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) (vgl. Abbildung 1). Zwei Besonderheiten des europäischen Haushaltsrechts sind erwähnenswert. Zum einen verfügt die Europäische Union über kein eigenes Verschuldungsrecht, so

daß der Haushalt jedes Jahr durch die Zahlungen der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden muß (Balanced budget). Eine Kreditfinanzierung ist also nicht möglich. Zum anderen ist das maximal zulässige Eigenmittelvolumen und damit de facto auch das maximale Haushaltsvolumen auf derzeit 1,24 % des europäischen Bruttoinlandsproduktes festgeschrieben.<sup>1</sup> Diese Grenze kann nur durch einstimmigen Beschluß im Rat und Annahme durch die Mitgliedstaaten geändert werden.



Die Finanzierung des Haushalts erfolgt zum allergrößten Teil durch ein höchst komplexes, intransparentes und in seinen Interdependenzen unnötig kompliziertes Eigenmittelsystem, das die Höhe der Finanzbeiträge festlegt, die die Mitgliedstaaten an die EU abführen müssen. Hinzu kommen einige sonstige Einnahmen, etwa aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der europäischen Organe, aus der Besteuerung ihrer Bediensteten oder aus Verzugszinsen und Geldbußen, die jedoch aufgrund ihres geringen Gesamtvolumens vernachlässigt werden können. Die Grundzüge des Eigenmittelsystems gehen auf den ersten sogenannten Eigenmittelbeschluß aus dem Jahre 1970 zurück. In seiner heutigen Form — der jüngste Eigenmittelbeschluß stammt aus dem Jahr 2000 — ist dieses System das Resultat einer Reihe politischer Kompromisse, die dadurch nötig wurden, daß gemäß Art. 269 EG-Vertrag für jede Änderung und Anpassung der Eigenmittelbeschlüsse nicht nur Einstimmigkeit im Rat, sondern auch die Ratifizierung durch die Mitgliedstaa-

<sup>1</sup> Aufgrund von Änderungen im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) wurde die ursprüngliche Höchstgrenze von 1,27 % auf 1,24 % des BSP angepaßt.

ten erforderlich ist. Ein besonders plastisches Beispiel stellt die in den 80er Jahren von Margaret Thatcher durchgesetzte Sonderbehandlung des Vereinigten Königreichs (auch Briten-Rabatt genannt) im Rahmen des Eigenmittelsystems dar.

Das Eigenmittelsystem umfaßt drei Einnahmequellen: die vorwiegend außenhandelsorientierten traditionellen Eigenmittel, insbesondere Zolleinnahmen (1.1), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, bei denen die von den Mitgliedstaaten abzuführenden Finanzbeiträge primär auf einer harmonisierten, statistisch berechneten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage beruhen (1.2), sowie die BSP-Eigenmittel, bei denen jeder Mitgliedstaat einen bestimmten, einheitlichen Satz seines BSP an die EU abführt (1.3). Eine Besonderheit des Eigenmittelsystems ist der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs (1.4). Er stellt jedoch keine befriedigende Antwort auf das Problem der Nettofinanzierungspositionen (1.5) dar.

## 1.1 Traditionelle Eigenmittel

Die traditionellen Eigenmittel umfassen Agrarzölle und andere Zölle sowie Zuckerabgaben. Sie sind der direkte Ausfluß der gemeinsamen europäischen Außenhandels- und Agrarpolitik und dienen insofern weniger fiskalischen als vielmehr protektionistischen Zielen. Die Mitgliedstaaten erhalten lediglich eine Pauschale in Höhe von 25 % des Aufkommens zur Deckung ihrer Erhebungskosten und führen den Rest an die EU ab. Die Zuordnung der traditionellen Eigenmittel auf die europäische Ebene ist unstrittig. Denn die Zolleinnahmen fallen schwerpunktmäßig an den Außengrenzen der EU an, so daß sich zwischen den Mitgliedstaaten der Union eine relativ ungleiche Primärverteilung der Zolleinnahmen ergibt. Insbesondere in kleineren Ländern mit bedeutenden Hafenstädten fällt das Zollaufkommen im Vergleich zu den im Land verbrauchten Importgütern überproportional hoch aus (sogenannter Rotterdam-Antwerpen-Effekt). Statt in einem komplizierten Ausgleichsverfahren die Zolleinnahmen entsprechend den tatsächlichen Güterströmen im Binnenmarkt auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, verwendet man sie für die Finanzierung gemeinsamer europäischer Aufgaben. Insgesamt beträgt das Volumen der traditionellen Eigenmittel rund 12 Mrd. Euro, also weniger als 15 % des EU-Haushaltes. In der Diskussion um eine EU-Steuer spielen die traditionellen Eigenmittel keine Rolle. Denn als eigenständige europäische Einnahmen, über deren Höhe im Rahmen der Außenhandelskompetenz auf europäischer Ebene entschieden wird, ähneln sie bereits einer EU-Steuer. Darüber hinaus sind sie als fiskalische Einnahmequelle denkbar ungeeignet, da sie den freien Warenverkehr behindern und so das europäische Wohlstandsniveau und Wachstumspotential beeinträchtigen.

## 1.2 Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Bei der zweiten Eigenmittelquelle handelt es sich um Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten, die auf Basis der sogenannten „harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage“ berechnet werden. Sie werden deshalb als Mehrwertsteuer-Eigenmittel bezeichnet, obwohl sie nicht unbedingt aus der Mehrwertsteuer finanziert werden. Die Mitgliedstaaten sind nur verpflichtet, Mittel in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes — gegenwärtig maximal 0,75 % (ab dem Jahr 2004 maximal 0,5 %) — ihrer „harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage“ abzuführen. Wie sie diese Mittel finanzieren, bleibt ihnen überlassen.

Die Berechnung des tatsächlichen Abrufsatzes erfolgt — aufgrund des britischen Korrekturmechanismus (dazu 1.4) — in einem sehr komplexen Berechnungsverfahren, auf das an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden kann. Die „harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage“ wird durch ein statistisches Verfahren berechnet, bei dem, grob gesprochen, das jeweilige nationale Mehrwertsteueraufkommen durch den gewichteten durchschnittlichen Mehrwertsteuersatz dividiert wird und eine zusätzliche Anpassung durch Korrekturbeträge erfolgt. Dieses Verfahren ist notwendig, weil erstens die Höhe der Mehrwertsteuersätze zwischen den Mitgliedstaaten differiert und weil zweitens die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße von der Möglichkeit Gebrauch machen, einzelne Produkte von der Mehrwertsteuer zu befreien oder nur einem ermäßigten Satz zu unterwerfen. Müßten die Mitgliedstaaten dagegen einen bestimmten Prozentsatz ihrer tatsächlichen Mehrwertsteuereinnahmen an die EU abführen, wären solche Mitgliedstaaten benachteiligt, die hohe Mehrwertsteuersätze aufweisen oder wenige Ermäßigungen und Befreiungen gewähren.

Die so berechnete „harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage“ ist jedoch aus zwei Gründen problematisch. Erstens erweist sich die europaweit einheitliche statistische Ermittlung der „harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage“ der Mitgliedstaaten als keineswegs so unproblematisch, wie man angesichts der Harmonisierungsanstrengungen der Europäischen Kommission gemeinhin annehmen könnte. Darauf hat insbesondere der Europäische Rechnungshof in den 90er Jahren wiederholt in seinen Jahresberichten aufmerksam gemacht.

Während die formalen statistischen Erhebungskriterien in der Europäischen Union durch die Einführung des neuen, seit 1999 angewendeten, Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) weitestgehend harmonisiert wurden, sind es vor

allem Unterschiede im Ausmaß des informellen Sektors (Schattenwirtschaft) und in der Effizienz der Steuerbehörden, die die Vergleichbarkeit der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlagen beeinträchtigen. Gerade im Bereich der Mehrwertsteuerhinterziehung deuten empirische Schätzungen auf gravierende Unterschiede und Veränderungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten hin (vgl. Abbildung 2). Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß sich die Problematik des Umsatzsteuerbetrugs im Zeitablauf noch verschärft.<sup>2</sup> Dafür spricht, daß beispielsweise das Umsatzsteueraufkommen in Deutschland in den Jahren 2001 und 2002 absolut zurückging, obwohl das Bruttoinlandsprodukt eine positive Wachstumsrate aufwies. Da vom tatsächlichen Mehrwertsteueraufkommen auf die „harmonisierte Bemessungsgrundlage“ zurückgeschlossen wird, schlagen sich Unterschiede im Ausmaß der Steuerhinterziehung bzw. in der Effizienz der Steuerbehörden direkt im Eigenmittelsystem nieder. Je größer Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft in einem Land, desto geringer sind seine abzuführenden Mehrwertsteuer-Eigenmittel.

Zweitens bildet die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage den Teil des Bruttosozialproduktes ab, der mehrwertsteuerpflichtig ist, also vor allem die Konsumausgaben. Dieser Anteil ist in den Mitgliedstaaten auch unabhängig von betrügerischen Aktivitäten aufgrund verschiedenartiger Konsumstrukturen unterschiedlich

hoch: Insbesondere ärmere Mitgliedstaaten weisen tendenziell eine höhere Konsumquote auf. Um eine im Vergleich zu ihrem Sozialprodukt erhöhte Belastung der ärmeren Mitgliedstaaten zu verhindern, ist die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel auf maximal 50 % des jeweiligen BSP eines Mitgliedstaates begrenzt. De facto führt diese Begrenzung dazu, daß für einige Staaten der Unterschied zwischen den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und den BSP-Eigenmitteln aufgehoben wird, weil sich auch deren Mehrwertsteuer-Eigenmittel vollständig an der Bemessungsgrundlage BSP orientieren. Im Jahr 2003 wird diese Begrenzung voraussichtlich für Griechenland, Spanien, Irland, Luxemburg und Portugal wirksam. Hinzu kommt, daß auch für die meisten übrigen Mitgliedstaaten die Differenz zwischen der tatsächlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage und der 50 %-Kappungsgrenze nur gering ist.

Insbesondere aufgrund der letztgenannten Problematik wurde der Anteil der Mehrwertsteuer-Eigenmittel, die lange Jahre den Hauptanteil der Eigenmittel darstellten, seit Mitte der 90er Jahre durch die wiederholte Herabsetzung des maximalen Mehrwertsteuer-Abbrufsatzes sukzessive verringert (vgl. Abbildung 3). Der aktuelle Haushaltsplan für das Jahr 2003 sieht noch ein Volumen von rund 24 Mrd. Euro oder knapp 25 % des Haushaltsvolumens vor. Im Jahr 2004 wird sich dieser Wert aufgrund der erneuten Herabsetzung des Abbrufsatzes (von 0,75 % auf 0,5 %) weiter verringern.

### 1.3 BSP-Eigenmittel

Die dritte Eigenmittelquelle existiert erst seit 1988, macht aber inzwischen deutlich über die Hälfte der Gesamteinnahmen der EU aus (vgl. Abbildung 3). Sie berechnet sich durch Anwendung eines einheitlichen Satzes auf das jeweilige nationale Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten. Dieser sogenannte Abrufsatz wird für jedes Haushaltsjahr so gewählt, daß im Rahmen der zulässigen Eigenmittelgesamtobergrenze Ausgaben und Einnahmen im EU-Haushalt ausgeglichen werden. Für das Jahr 2003 sind BSP-Eigenmittel

2 Besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang sogenannte „Karussell-Geschäfte“. Bei diesem Betrugsmuster lassen sich Unternehmen die Vorsteuer für Leistungen von Unternehmen erstatten, vermeiden aber die Zahlung der Umsatzsteuer. Dazu „kreisen“ die Leistungen zwischen mehreren verbundenen Unternehmen, die sich jeweils in einem anderen Mitgliedstaat befinden.

**Abbildung 2: Mehrwertsteuer-Hinterziehungsraten in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU in den Jahren 1994 - 1996**

	1994	1995	1996	Durchschnitt
Belgien	18,0	19,9	20,1	19,3
Dänemark	4,5	4,3	3,8	4,2
Frankreich*	8,1	8,5	9,8	8,8
Deutschland	1,6	5,2	7,5	4,8
Griechenland	19,8	20,5	20,3	20,2
Italien*	33,2	35,5	34,9	34,5
Niederlande	3,8	1,7	1,6	2,4
Portugal	13,9	13,0	15,6	14,2
Spanien	19,2	24,6	24,0	22,6
Vereinigtes Königreich*	0,4	4,4	6,5	3,8

\* Werte für die Jahre 1991 — 1993

Quelle: Nam, Chang Woon; Parsche, Rüdiger und Barbara Schaden (2001), Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data, in: ifo Studien, 47. Jahrgang, Heft 2, S. 127 - 143.

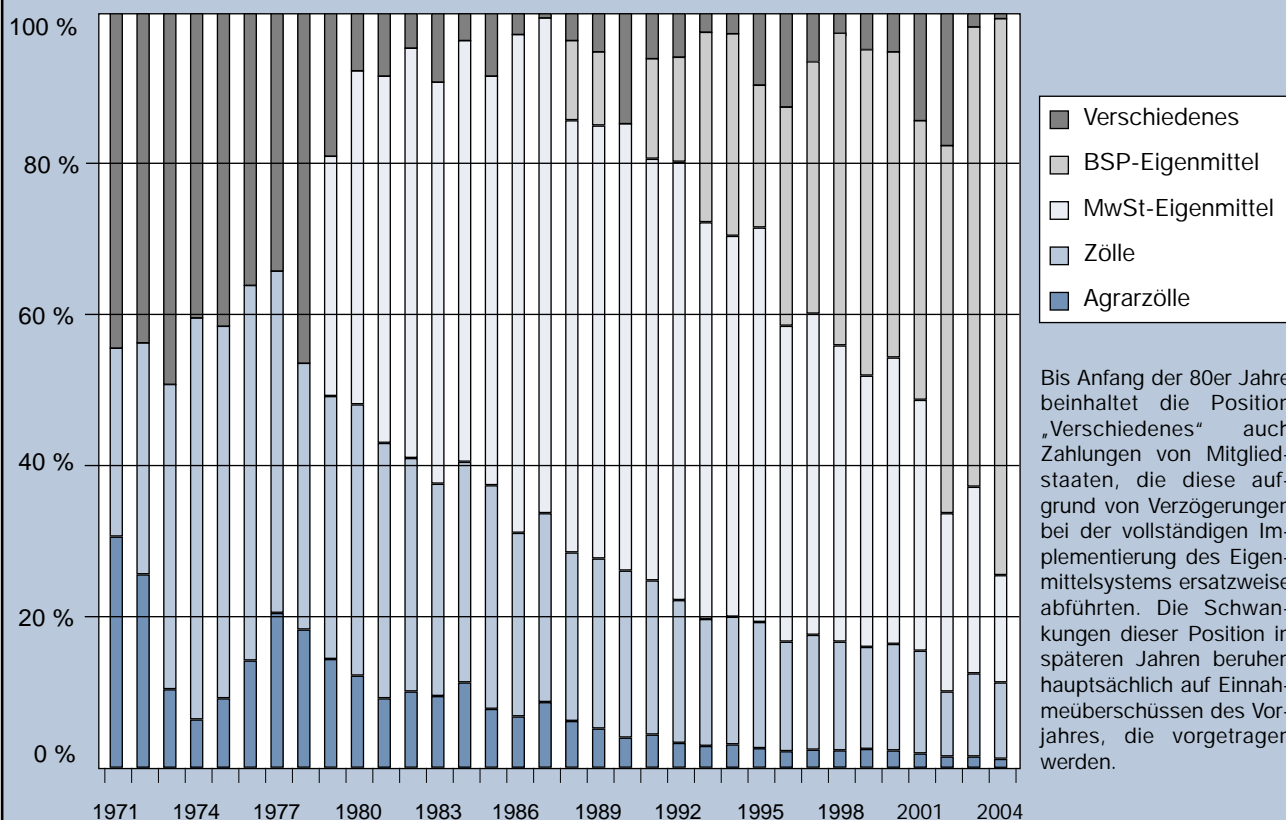
in Höhe von etwa 59 Mrd. Euro (knapp 61% der Gesamteinnahmen) geplant. Hauptmotivation für die starke Ausweitung der BSP-Eigenmittel zu Lasten der Mehrwertsteuer-Eigenmittel war die Vorstellung, daß so eine „gerechtere“ Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den Mitgliedstaaten möglich sei. Damit wird vor allem auf die unterschiedlichen Konsumanteile abgestellt. Aber auch das Problem der statistischen Ermittlung der Bemessungsgrundlage wird so verringert, da dieses beim BSP weniger gravierend ist als bei der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage. Denn im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, mit der auch das BSP ermittelt wird, werden neben den Steuerstatistiken eine Vielzahl zusätzlicher Datenquellen herangezogen, mit denen versucht wird, das Problem der Steuerhinterziehung zu umgehen und den Umfang der Steuerhinterziehung zu quantifizieren und mit zu erfassen. Das BSP ist daher in deutlich geringerem Maße vom Phänomen der Steuerhinterziehung betroffen als Steuerstatistiken und damit auch Steuerzahlungen. Daher ist davon auszugehen, daß ein Großteil der Steuerhinterziehung in den makroökonomischen Aggregaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung enthalten ist.

Insgesamt scheint also eine völlige Aufgabe der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zugunsten der BSP-Eigenmittel sinnvoll. Erstens ist ihre Berechnung zuverlässiger. Zweitens stellt das BSP einen überlegenen Wohlstandsindikator dar, so daß der Bedarf für potentielle zukünftige Ausgleichsmechanismen zwischen den Mitgliedstaaten abnimmt. Und schließlich wird bereits heute aufgrund der Kappung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage bei 50 % des Sozialprodukts ein nicht unerheblicher Teil der Mehrwertsteuer-Eigenmittel durch das BSP bestimmt, so daß die aufwendige Berechnung der Mehrwertsteuereigenmittel nicht mehr gerechtfertigt erscheint. Zudem würde das Eigenmittelsystem an Transparenz gewinnen, ohne daß andere Ziele beeinträchtigt würden.

### 1.4 Der Korrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich

Eine Besonderheit des Eigenmittelsystems stellt der im Jahr 1985 beschlossene Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs dar, das jährlich, vorwiegend im Rahmen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel, um durchschnittlich 4,5 Mrd. Euro entlastet wird. Dieser Mechanismus ist aus drei Gründen sehr unbefriedigend ausgestaltet.

Abbildung 3: Entwicklung der Einnahmenstruktur der Europäischen Union 1971 - 2004



Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Erstens bestehen grundsätzliche ordnungspolitische Bedenken gegen jede Form einer diskretionären, nicht regelgebundenen Sonderbehandlung eines einzelnen Landes. Zweitens weist die Ausgestaltung des britischen Korrekturmechanismus keinerlei direkten Bezug zum relativen Wohlstand auf. Der Ausgleichsbetrag wird in seiner Höhe de facto konserviert und paßt sich nicht an Veränderungen der relativen Wohlstandsposition des Vereinigten Königreichs an. So werden auch die durch die Osterweiterung hinzukommenden ärmeren Mitgliedstaaten automatisch an der Finanzierung des Korrekturmechanismus beteiligt. Drittens verursacht die organisatorische Abwicklung des Rabatts innerhalb des Eigenmittelsystems völlig überflüssige Transparenzverluste und macht das Eigenmittelsystem für Außenstehende kaum noch nachvollziehbar. So erfolgt beispielsweise eine „Korrektur des Korrekturmechanismus“, was seine Finanzierung durch die anderen Mitgliedstaaten betrifft. Einige Mitgliedstaaten, u.a. Deutschland, konnten durchsetzen, nur teilweise zur Finanzierung herangezogen zu werden. Die Transparenz der europäischen Finanzverfassung ließe sich bereits deutlich erhöhen, wenn die Vergünstigung für Großbritannien statt als Sonderregelung auf der Einnahmenseite als Ausgabenposition im EU-Haushalt verbucht würde. Der wünschenswerten Abschaffung des britischen Rabatts steht entgegen, daß jede Veränderung dieser Sonderbehandlung nur einstimmig — und damit mit Zustimmung der britischen Regierung — erfolgen kann. Begründet wurde die Sonderbehandlung des Vereinigten Königreichs bei der Einführung des Korrekturmechanismus mit der hohen Nettozahlerposition dieses Mitgliedstaates. Nettofinanzierungssalden ergeben sich als Differenz zwischen den Finanzmitteln, die ein Mitgliedstaat im Rahmen der einzelnen europäischen Politikmaßnahmen erhält, und den Zahlungen, die er an die EU leistet. In Relation zu seinem relativen Wohlstand habe das Vereinigte Königreich zu hohe finanzielle Lasten tragen müssen.

### 1.5 Staatliche versus individuelle Nettofinanzierungspositionen

Die Verwendung des Konzepts staatlicher Nettofinanzierungspositionen ist aus zwei zentralen Gründen verfehlt. Zum einen führt dieses Konzept in dreifacher Hinsicht zu willkürlichen Ergebnissen. Erstens läßt sich die Summe der Vorteile einer EU-Mitgliedschaft nicht in der ausschließlich haushaltsbezogenen Kategorie der Nettofinanzierungspositionen erfassen. Zweitens bestehen Differenzen über die nationalen Zurechnungen der Einnahmen und Ausgaben. Für die Einnahmenseite wurde dieses Problem bereits bei den Zöllen angesprochen. Es trifft jedoch in gleicher Weise auch auf die Ausgabenseite zu: So dürfen etwa Beihilfen an einen internationalen Forschungsverbund, die auf ein

zentrales Konto fließen, nicht einfach dem Land zugerechnet werden, in dem sich dieses Konto befindet. Und sind die Gehälter der in Brüssel arbeitenden deutschen EU-Beamten Belgien oder Deutschland zuzuordnen? Bereits diese Beispiele machen deutlich, daß bei vielen ausgabenwirksamen Politikbereichen Zahlungsempfänger und Nutznießer nicht übereinstimmen müssen, letztere sich aber oft kaum ermitteln lassen. Drittens weisen Nettofinanzierungspositionen nur einen sehr indirekten Bezug zum relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten auf. Denn aufgrund der Konzentration der EU-Ausgaben auf die Agrar- und Strukturpolitik, die zusammen rund 80 % des europäischen Haushalts ausmachen, determinieren die regionalen Schwerpunkte dieser beiden Politikbereiche de facto auch die Höhe der Nettofinanzierungspositionen der Mitgliedstaaten. Dabei zeigen empirische Studien, daß ein enger Zusammenhang zwischen den Nettosalen und der Größe der Mitgliedstaaten besteht. Kleinere Länder erhalten, in Relation zu ihrem Wohlstand, tendenziell überproportionale Nettotransfers. Ursache dafür dürfte die von der Bevölkerungszahl abweichende Stimmengewichtung im Rat sein, die die kleinen Mitgliedstaaten bevorzugt. Insgesamt gesehen bleibt daher sowohl die Berechnung als auch die Interpretation der staatlichen Nettofinanzierungspositionen willkürlich.

Zum anderen ist neben dieser dreifachen Willkür die Diskussion über die Nettofinanzierungspositionen der Mitgliedstaaten vor allem aus einer freiheitlich-individualistischen Sicht kritisch zu hinterfragen. Denn die Nettofinanzierungsposition eines Mitgliedstaates ist als Indikator für die finanziellen Vor- bzw. Nachteile der Mitgliedschaft in der EU völlig ungeeignet, weil sie die Kosten-Nutzen-Unterschiede einzelner Bürger in bezug auf die europäische Politik nicht berücksichtigt. Solange man der Entität Staat — sinnvollerweise — keinen eigenständigen Wert beimißt, kann ein aussagekräftiger Vergleich von Kosten und Nutzenwirkungen nur auf der Ebene der betroffenen Menschen stattfinden. Statt eine Diskussion über *kollektive* Nettofinanzierungspositionen der Mitgliedstaaten zu führen, müßten statt dessen die *individuellen* Nettofinanzierungspositionen der Bürger in den Vordergrund treten. Das setzt jedoch voraus, daß die einzelnen Bürger die Kosten, die ihnen persönlich durch die europäische Politik in Form von zusätzlichen Steuerzahlungen entstehen, ebenso nachvollziehen können wie den Nutzen, der ihnen durch europäische Politik zusätzlich geschaffen wird.

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Eigenmittelsystems verhindert einen solchen Vergleich jedoch. Das gilt sowohl für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel als auch die BSP-Eigenmittel. Die Mitgliedstaaten, die bei der Wahl der nationalen Finanzierungsquelle ihrer Eigenmittel völlig frei sind, bestreiten diese aus den allgemeinen nationalen Haushalten. Für den einzelnen

Bürger bleibt die Höhe der von ihm zu tragenden Kosten damit zwingend verborgen, weil die Kosten der europäischen Politikmaßnahmen in der allgemeinen Steuerbelastung versteckt sind. Eine rationale Beurteilung der europäischen Politik wird unmöglich. Das hat Rückwirkungen auf die europäische und die mitgliedstaatliche Politik. Weil die Bürger die finanziellen Folgen der Politik beider Ebenen nur als Ganzes spüren, kann die Politik bei steigender Steuerlast jeweils auf die Verantwortung der anderen Ebene verweisen. Kommen, wie etwa in Deutschland, auf nationaler Ebene undurchsichtige Finanzausgleichsregeln und ein intransparenter Steuerverbund zwischen Bund und Bundesländern hinzu, verschärft sich das Problem der kollektiven Verantwortungslosigkeit. Vorzüge und Nachteile von Politikmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen können nicht getrennt bewertet werden. Nur wenn die einzelnen Bürger Kosten und Nutzen der Politik der einzelnen föderalen Ebenen vergleichen können, sind bei Wahlen auf den jeweiligen Ebenen rationale Entscheidungen möglich.

Eine deutlich sichtbare Beziehung zwischen der europäischen Ausgabenpolitik und den dafür aufzubringenden Finanzierungsmitteln hätte den zusätzlichen Vorteil, daß ein Gegengewicht zu den mächtigen „Ausgabenlobbies“ entstehen könnte. Denn die Mehrheit der Bürger könnte feststellen, daß ihrem EU-Finanzierungsbeitrag nur wenige europäische öffentliche Güter gegenüberstehen, weil ein großer Teil des EU-Budgets einem sehr kleinen Teil der Bevölkerung, nämlich den Landwirten, in Form von Subventionen zukommt.

## 1.6 Zwischenfazit

Das derzeitige Eigenmittelsystem der Europäischen Union weist gravierende Defizite auf. Seine Ausgestaltung ist aufgrund politischer Kompromisse unnötig komplex. Vor allem aber gibt es den Bürgern keine Möglichkeit, die Kosten der europäischen Politik zu erkennen — eine zwingende Voraussetzung für einen individuellen Kosten-Nutzen-Vergleich. Damit aber hat es maßgeblich zur kollektiven Verantwortungslosigkeit der europäischen Ausgabenpolitik und zum daraus resultierenden Subventionsunwesen beigetragen. Die Voraussetzungen für individuelle Kosten-Nutzen-Vergleiche lassen sich auf zwei Wegen realisieren. Entweder man billigt der Europäischen Union eine eigenständige Steuererhebungskompetenz zu und ersetzt das Eigenmittelsystem durch eine von Brüssel administrierte EU-Steuer. Oder die Mitgliedstaaten weisen die bisher im allgemeinen nationalen Steueraufkommen versteckten Eigenmittelzahlungen gegenüber den Steuerzahlern explizit aus, beispielsweise im Rahmen der Mehrwert- oder der Einkommensteuer. Auch so würde für den einzelnen deutlich, welche Kosten den sichtbaren Ausgaben der Union

gegenüberstehen. Beide Möglichkeiten werden im folgenden diskutiert.

## 2 Eine eigenständige EU-Steuer

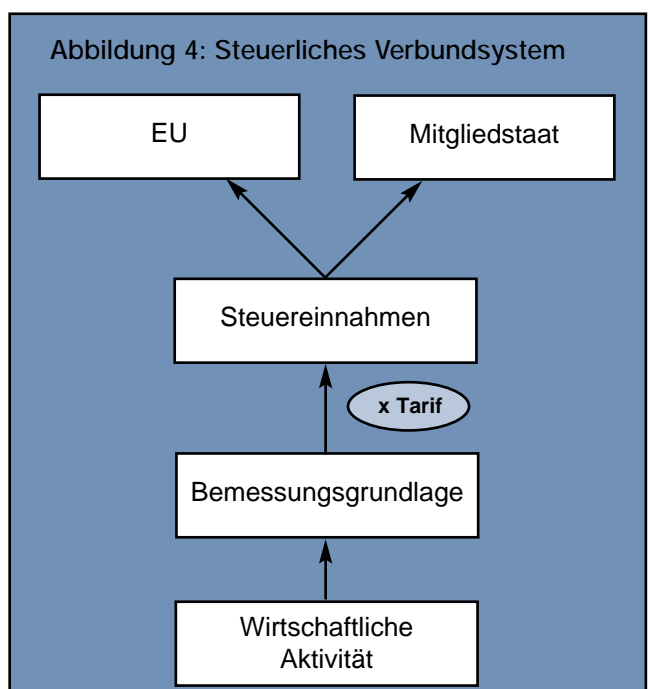
Obwohl das derzeitige Eigenmittelsystem intransparent ist, die kollektive Verantwortungslosigkeit fördert und so wesentlich zum Subventionsunwesen auf europäischer Ebene beigetragen hat, ist davon abzuraten, es durch eine eigenständige EU-Steuer zu ersetzen. Zu groß wären die Probleme, die mit einer so weitreichenden Steuerkompetenz der EU verbunden wären. Diese liegen zum einen im Wesen einer föderalen Finanzverfassung begründet (2.1). Zum anderen hängen sie mit der institutionellen Struktur der Union zusammen, die nicht dazu geeignet ist, eine Ausrichtung europäischer Politik an den Bürgerinteressen zu erzwingen (2.2). Außerdem ist nicht zu erwarten, daß sich alle Mitgliedstaaten auf eine eigenständige EU-Steuer einigen können (2.3).

### 2.1 Eine sinnvolle Ausgestaltung einer eigenen EU-Steuer ist nicht möglich

Grundsätzlich bestehen in föderalen Staaten drei Verfahren, um mehrere Ebenen mit eigenständigen Steuereinnahmen auszustatten: (1) Verbundsystem, (2) Zuschlagsystem und (3) Trennsystem. Sie unterscheiden sich darin, wie weit die Ebenen bei der Erzielung von Steuereinnahmen kooperieren.

#### (1) Verbundsystem

In einem Verbundsystem (vgl. Abbildung 4) teilen sich mehrere föderale Ebenen das Aufkommen einer





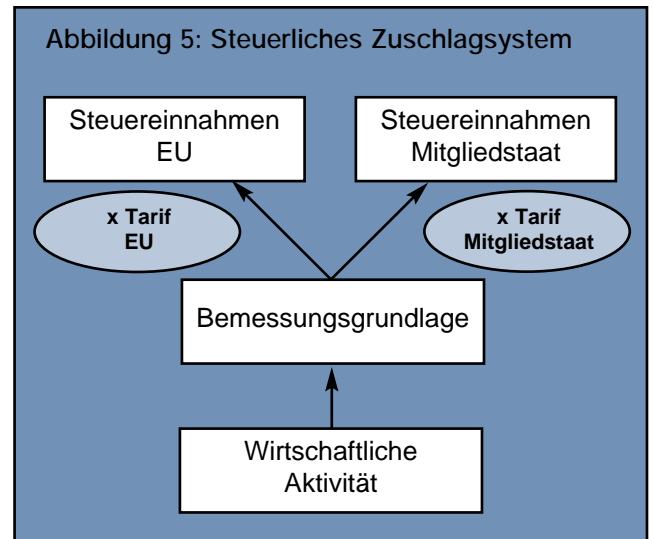
Steuer. Dies ist die weitestgehende Form der steuerpolitischen Kooperation der Ebenen. Bezogen auf die Europäische Union hieße das, daß die Union am nationalen Aufkommen einer Steuer oder am Gesamtsteueraufkommen beteiligt würde. Dieses System scheidet (wie in Abschnitt 1.2 für die Mehrwertsteuer diskutiert) aufgrund von Unterschieden in den Steuertarifen und in der Abgrenzung der Bemessungsgrundlage von vornherein aus.

## (2) Zuschlagsystem

In einem Zuschlagsystem (vgl. Abbildung 5) erheben zwei oder mehrere föderale Ebene eine eigenständige Steuer mit gleicher Bemessungsgrundlage. Die Kooperation bezieht sich also nur auf die Bemessungsgrundlage, nicht auf den Steuertarif. Ein Beispiel für eine solche Verbundlösung ist die US-amerikanische Mehrwertsteuer, bei der die Bundesstaaten eigenständig über ihren Steuersatz entscheiden können, der dem Steuersatz des Bundes hinzuaddiert wird. Für die EU würde das bedeuten, daß die EU einen prozentualen Aufschlag auf eine in den Mitgliedstaaten vorhandene Bemessungsgrundlage als eigene Steuer erhebt. Im Unterschied zum US-Beispiel würde also die zentrale Ebene einen Aufschlag auf die Steuerbemessungsgrundlage der dezentralen Gebietskörperschaften erheben. Voraussetzung dafür ist, daß die Bemessungsgrundlage vollständig harmonisiert ist. Andernfalls käme es zu Ungleichbehandlungen zwischen den Bürgern unterschiedlicher Mitgliedstaaten.

Diese Anforderung schränkt die Menge der in Frage kommenden Steuern stark ein — de facto auf die Mehrwertsteuer oder auf eine vereinheitlichte Unternehmensteuer, wie sie auf europäischer Ebene derzeit diskutiert wird. Die Einkommensteuer ist dagegen für ein Zuschlagsystem nicht geeignet, denn sie stellt in vielen Mitgliedstaaten das zentrale Umverteilungselement dar und ist dementsprechend in den Mitgliedstaaten völlig unterschiedlich ausgestaltet.

Bei einem europäischen Zuschlag auf die mitgliedstaatliche Mehrwertsteuer würde im Unterschied zu den jetzigen Mehrwertsteuer-Eigenmitteln die harmonisierte Bemessungsgrundlage nicht zur Berechnung von Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten genutzt, sondern die EU-Steuer würde als eigenständige Steuer erhoben. Beim Zuschlagsystem besteht im Unterschied zum Verbundsystem im Zeitablauf die Gefahr, daß der gleichzeitige, unkoordinierte Zugriff der Politiker mehrerer Ebenen auf dieselbe Steuerbasis zur Übernutzung dieser Steuerbasis führt (Allmende-Problem). Das bedeutet, daß die addierte tarifliche Steuerbelastung von mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene so hoch würde, daß sie die ökonomische Aktivität beeinträchtigt sowie massive legale und illegale Ausweichreaktionen hervorruft. Im Extremfall sind die-



se Wirkungen so stark, daß dasselbe Steueraufkommen auch bei wesentlich geringeren Steuersätzen — und, damit verbunden, bei wesentlich größerer wirtschaftlicher Dynamik und geringeren Ausweichreaktionen — erreicht werden könnte.

## (3) Trennsystem

In einem steuerlichen Trennsystem (vgl. Abbildung 6) erheben die föderalen Ebenen jeweils völlig eigenständige Steuern. Kooperation findet in diesem System höchstens in bezug auf die Steuerverwaltung statt. Eine Harmonisierung von Steuersätzen oder Bemessungsgrundlage ist folglich nicht erforderlich. In der Europäischen Union würde das bedeuten, daß der europäischen Ebene die Kompetenz zur Erhebung einer eigenständigen europäischen Steuer, also zur Festlegung der Bemessungsgrundlage und des Steuersatzes übertragen würde. Deshalb stellt sich die Frage, welche steuerliche Bemessungsgrundlage für eine solche EU-Steuer in Betracht käme.

Wird diese zu eng gewählt, etwa im Sinne einer immer wieder ins Spiel gebrachten europäischen Energie- oder CO<sub>2</sub>-Steuer oder einer europäischen Zinsbesteuerung, so trägt nur ein willkürlich gewählter Teil der Wirtschaftssubjekte zur Finanzierung der EU bei. Eine Übereinstimmung zwischen denjenigen, die Nutznießer von öffentlichen Gütern sind, und denjenigen, die für ihre Finanzierung aufkommen müssen (Äquivalenzprinzip), wird so nicht erreicht. Zudem wäre die EU, weil der Aufbau einer eigenständigen europäischen Steuerverwaltung aus Kostengründen ausscheidet, auch im Trennsystem bei der Steuererhebung auf die Mitwirkung der nationalen Steuerbehörden angewiesen, die ihrerseits kaum ein Interesse an einer effizienten Steuerdurchsetzung hätten. Nationale Effizienzunterschiede behielten also ihre Relevanz. Sie könnten sich sogar, je nach gewählter Steuerbemessungsgrundlage, aufgrund von Anreiz-

problemen noch verstärken. Diese entstünden zum Beispiel bei einer europäischen Körperschaftsteuer dadurch, daß die Mitgliedstaaten zwar die Kosten der Steuerprüfung bei Kapitalgesellschaften übernehmen, aber jeden Euro, den die Steuerbehörden durch die Prüfung zusätzlich vereinnahmen, als EU-Steuer an die europäische Ebene abführen müßten. Nur soweit bei der Steuerprüfung auch zusätzliche Einnahmen für den Mitgliedstaat entstehen, hat dieser also ein Interesse an einer wirksamen Durchsetzung des Steuerrechts. Festzuhalten bleibt daher, daß alle drei Verfahren, föderale Ebenen mit eigenen Steuereinnahmen auszustatten, im Falle der Europäischen Union äußerst problematisch wären. Darüber hinaus bestehen für eine eigenständige europäische Steuer zwei weitere gravierende Gefahren.

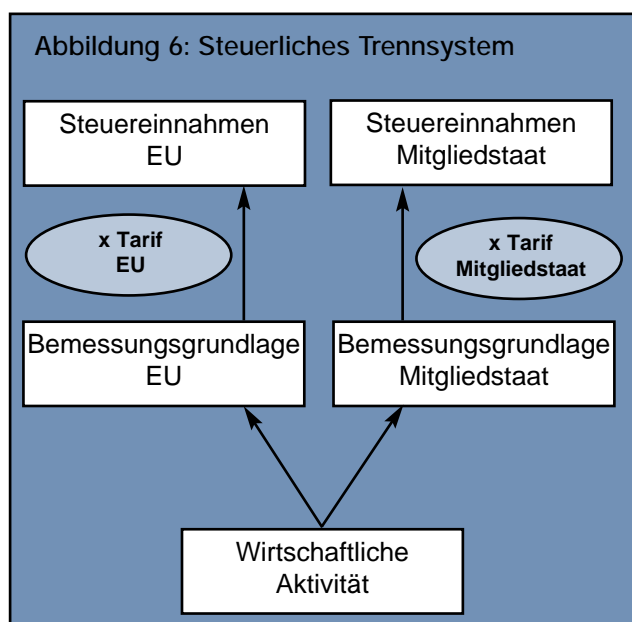
Erstens steht zu befürchten, daß sich im Systemübergang die Steuerbelastung insgesamt erhöht. Denn angesichts der Haushaltsprobleme in den meisten Mitgliedstaaten erscheint es nicht sehr wahrscheinlich, daß die Mitgliedstaaten ihre Steuern im gleichen Ausmaß senken würden, wenn die Finanzierung vom Eigenmittelsystem auf eine eigenständige EU-Steuer umgestellt würde. Zweitens könnten im Unterschied zur derzeitigen Situation nationale Präferenzunterschiede hinsichtlich der zu wählenden Bemessungsgrundlage und des Steuertarifs nicht mehr berücksichtigt werden. Während im Eigenmittelsystem jeder Mitgliedstaat eigenständig darüber entscheiden kann, welche nationale Steuer er zur Finanzierung seiner Finanzbeiträge heranzieht, schreibt eine EU-Steuer notwendigerweise Bemessungsgrundlage und Tarif europäeinheitlich vor. Damit würde auch der Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen, der als effizienzsteigerndes und wis-

senschaffendes Entdeckungsverfahren für überlegene Regelungen genutzt werden kann. Außerdem könnten die Mitgliedstaaten bei einer einheitlichen EU-Steuer nicht durch den Vergleich der Erfahrungen in den einzelnen Mitgliedstaaten lernen, welche Steuer zur Finanzierung europäischer öffentlicher Güter besonders geeignet ist.

## 2.2 Mangelnde Kontrolle der europäischen Politik

Zugunsten einer EU-Steuer wird das Argument vorgebracht, nur die simultane Verantwortung der europäischen Politiker sowohl für die Ausgaben als auch für die Einnahmen könne eine effiziente Entscheidungsfindung im Sinne der Bürger generieren. Die Politiker der Ebene, die Ausgabenentscheidungen treffen, müßten auch für die Finanzierung ihrer Politik verantwortlich gemacht werden können (vertikale fiskalische Äquivalenz). Der jetzige Zustand, bei dem das Europäische Parlament und der Rat zwar über die Ausgaben entscheiden, die Einnahmen aber von den Mitgliedstaaten erhoben werden, führe dagegen zu einem ineffizient hohen Ausgabevolumen. Denn während Europapolitiker die positiven Wirkungen ihrer Ausgabenentscheidungen berücksichtigten, vernachlässigten sie gleichzeitig die negativen Effekte der damit verbundenen Kosten. Die Einführung einer EU-Steuer würde folglich zu einer besseren Struktur und einer geringeren Dynamik der EU-Ausgaben führen. Tatsächlich kann dieses Argument jedoch letztlich nicht überzeugen. Dies wird erstens an einem Vergleich der jetzigen Entscheidungsprozesse und derjenigen, die bei einer EU-Steuer zur Anwendung kämen, deutlich.

Derzeit kann das Parlament nur über die nicht-obligatorischen Ausgaben<sup>3</sup> abschließend entscheiden. Über die obligatorischen Ausgaben, darunter der überwiegende Teil Agrarpolitik, bestimmt abschließend der Rat. Um gegenüber dem Rat an Bedeutung zu gewinnen, aber auch um gegenüber den Bürgern politische Erfolge nachweisen zu können, sind die Abgeordneten des Parlaments bestrebt, die nicht-obligatorischen Ausgaben auszuweiten, indem sie zusätzliche öffentliche Güter auf europäischer Ebene bereitstellen. Tatsächlich hat das Parlament in der Vergangenheit häufig die Haushaltsansätze der Kommission nach oben korrigiert.<sup>4</sup> Im Rat hingegen bestehen zwei gegensätzliche



3 Die „obligatorischen Ausgaben“ sind Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben. Die übrigen Ausgaben stellen „nicht-obligatorische“ Ausgaben dar.

4 Das gegenwärtig zu beobachtende Phänomen, daß Haushaltsmittel in signifikantem Maße nicht abgerufen werden, dürfte eher temporärer Natur sein und sich nach der geplanten Erweiterung wieder verflüchtigen. Im übrigen ist es nur ein Indiz dafür, daß administrative Probleme in der Mittelverwendung bestehen, nicht aber für einen sparsamen Mitteleinsatz durch die Politik.

Interessen. Zum einen sind die dort vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten bestrebt, in ihren Ländern möglichst viele Ausgaben durch die Europäische Union finanzieren zu lassen, damit sie Erfolge in der Vertretung der „nationalen Interessen“ aufweisen können. Der Rat kann dazu nicht nur die bestehenden Kompetenzen ausfüllen, sondern auch — beispielsweise nach Art. 308 EG-Vertrag — der Union neue Kompetenzen übertragen. Zum anderen haben insbesondere die Finanzminister ein Interesse daran, daß der Haushaltsrahmen nicht ausgeschöpft wird, damit die zusätzlichen BSP-Eigenmittel nicht die Haushalte der Mitgliedstaaten belasten. Dieses Bestreben insbesondere der großen Mitgliedstaaten dämpft die Ausgabenfreude im Rat. Bei einer eigenen EU-Steuer fiele dieses Interesse der im Rat vertretenen nationalen Finanzminister an einer Begrenzung des europäischen Haushaltsvolumens jedoch weg, weil nicht mehr die nationalen Haushalte, sondern die Bürger direkt belastet würden. Die Ausgabenwünsche der europäischen Parlamentarier würden dann vom Rat nicht mehr gebremst. Vielmehr steht zu befürchten, daß auch die mitgliedstaatlichen Regierungen versuchen würden, den Interessengruppen aus ihren Staaten durch europäische Programme entgegenzukommen. Das Zusammenwirken aus Rat und Parlament würde quasi sicherstellen, daß sich die katastrophale Ausgabenstruktur auf höherem Niveau fortsetzt. Von einer effizienteren und sparsameren Mittelverwendung wäre man weiter entfernt als je zuvor.

Zweitens setzt die von Befürwortern einer EU-Steuer angeführte Argumentation voraus, daß die Bürger Entscheidungen auf europäischer Ebene, die nicht in ihrem Interesse sind, durch die Abwahl der verantwortlichen Politiker sanktionieren können. Doch diese Kontrollmechanismen sind auf europäischer Ebene nicht bzw. nicht im erforderlichen Ausmaß vorhanden. Die Kontrolle europäischer Politik über repräsentativ-demokratische Verfahren ist nur in bezug auf das Parlament möglich. Allerdings verhindert das geringe Interesse der Bürger an den Entscheidungen des Europäischen Parlaments — nicht zuletzt aufgrund seiner im Vergleich zu nationalen Parlamenten eingeschränkten Kompetenzen — eine wirksame Kontrolle seines Ausgabeverhaltens. Die inhaltliche Überlagerung von Europawahlen mit nationalen politischen Themen und ihre geringe öffentliche Wahrnehmung, die sich auch regelmäßig in einer entsprechend niedrigen Wahlbeteiligung widerspiegelt, sind nur die offensichtlichsten Indizien.

Der Rat, die neben dem Parlament zweite mit Haushaltsbefugnissen ausgestattete europäische Institution, setzt sich aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Er ist daher, stärker noch als das Europäische Parlament, gegenüber einer demokratischen Sanktionierung seiner Politikentscheidungen weitgehend immun. Denn keine nationale Regierung

wird bei Wahlen in den Mitgliedstaaten von der eigenen Bevölkerung wesentlich nach ihrem Verhalten im Rat der EU beurteilt. Dies, und nicht die fehlende Steuerkompetenz der Union, hat ermöglicht, daß im Rat gravierende Fehlentscheidungen getroffen wurden, die sich in den allgemein beklagten Ineffizienzen der europäischen Agrar- und Strukturpolitik niederschlagen. Der Haushalt wurde nicht an den Bedürfnissen der Bürger orientiert, sondern für „politische Kompensationsgeschäfte“ mißbraucht.

### 2.3 Geringe Umsetzungschancen für eine eigene EU-Steuer

Die bisherige Entwicklung des Eigenmittelsystems ist durch Besitzstandswahrung der einzelnen Staaten zu Lasten von Effizienz und Transparenz des Gesamtsystems gekennzeichnet. Dies scheint denjenigen Recht zu geben, die sich für einen vollständigen Neuanfang mit der Einführung einer EU-Steuer aussprechen. Doch diejenigen Staaten, die von der derzeitigen Finanzierung profitieren, werden sich auch bei der Einführung einer EU-Steuer spezifische Vorteile sichern bzw. deren Einführung verhindern. Die Ablehnung, die eine EU-Steuer in Großbritannien erfährt, ist nicht nur vor dem Hintergrund der generellen Europa-Skepsis der Briten, sondern auch in Zusammenhang mit dem britischen Beitragsrabatt zu sehen, der bei einer EU-Steuer fortfallen würde. Da jedes Land auch bei einer Systemumstellung ein Vetorecht besitzt, ist die Wahrscheinlichkeit, daß ein ökonomisch sinnvolles EU-Steuersystem eingeführt wird, ebenso gering wie eine optimale Reform des Eigenmittelsystems im Status quo. Die Hoffnung auf den vollständigen Neuanfang trägt daher.

### 2.4 Zusammenfassung der wichtigsten Kritikpunkte einer eigenen EU-Steuer

Eine eigenständige EU-Steuer stellt keine sinnvolle Alternative zum gegenwärtigen Eigenmittelsystem dar. Erstens sind alle potentiell möglichen Ausgestaltungsformen einer EU-Steuer mit gravierenden Problemen behaftet. Zweitens wäre beim Übergang auf eine eigenständige EU-Steuer mit einer steigenden steuerlichen Gesamtbelastung der Bürger zu rechnen, da die Mitgliedstaaten die Entlastung der nationalen Haushalte kaum an die Bürger weitergeben würden. Drittens würden die nationalen Präferenzunterschiede hinsichtlich der Steuerausgestaltung unberücksichtigt bleiben. Viertens ist aufgrund der institutionellen Defizite auf europäischer Ebene davon auszugehen, daß es weder zu einer verbesserten Ausgabenstruktur noch zu einer wirksamen Begrenzung der Ausgabendynamik käme. Und fünftens trägt die Hoffnung, daß mit einer eigenen EU-Steuer das Besitzstandsdenken der Mitgliedstaaten überwunden werden könnte.

---

## 3 Notwendige Reformen der EU-Finanzverfassung

### 3.1 Einführung einer mitgliedstaatlichen Europa-Steuer

Das Ziel, die Kosten der europäischen Politik für die Bürger fühlbar zu machen, läßt sich auch ohne eine autonome, mit großen Nachteilen verbundene europäische Steuerkompetenz erreichen. Erforderlich ist dafür vor allem, daß die Mitgliedstaaten die im Rahmen des Eigenmittelsystems abzuführenden Finanzbeiträge explizit ausweisen und direkt auf die Bürger umlegen. Dieser Ausweis könnte beispielsweise im Rahmen der Mehrwertsteuer oder Einkommensteuer erfolgen. Das Ergebnis wäre eine mitgliedstaatliche Europa-Steuer. So ließe sich mit relativ geringem Aufwand ein entscheidender Transparenzgewinn für die Bürger erreichen. Jeder Bürger könnte die europäischen Politikmaßnahmen vor dem Hintergrund der mit ihnen verbundenen Kosten bewerten. Dieser Transparenzgewinn ist die Voraussetzung dafür, daß sich Politikentscheidungen auf europäischer Ebene stärker an den Interessen der Bürger orientieren. Da die an die EU abzuführenden Finanzbeiträge bereits heute aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, bringt eine mitgliedstaatliche Europa-Steuer keine Steuererhöhung mit sich. Sie zeigt lediglich, welcher Anteil des bisherigen Steueraufkommens für europäische Politikmaßnahmen benötigt wird. Sinnvollerweise sollte ein solcher Schritt von Reformen des Eigenmittelsystems begleitet werden.

### 3.2 Reformen innerhalb des Eigenmittelsystems

Zum einen sollte das Eigenmittelsystem wegen der Defizite bei den Mehrwertsteuereigenmitteln auf zwei Finanzierungsquellen — die traditionellen Eigenmittel und die BSP-Eigenmittel — beschränkt werden. Zwar wäre auch die Abschaffung der traditionellen Eigenmittel wünschenswert, aber erfahrungsgemäß lassen sich Zölle nur graduell im Rahmen der WTO-Verhandlungsrunden reduzieren. Zum anderen sollten sämtliche Umverteilungselemente auf die Ausgabenseite verlagert werden. Diese kombinierte Vorgehensweise — mitgliedstaatliche Europa-Steuer und Reformen innerhalb des Eigenmittelsystems — würde sowohl die größten Defizite des Status quo als auch die einer eigenständigen EU-Steuer vermeiden. Selbst wenn die hier angemahnte Reform des Eigenmittelsystems aufgrund des Besitzstandsdenkens der Mitgliedstaaten derzeit noch nicht möglich ist, werden sinnvolle Veränderungen im Finanzierungssystem um so wahrscheinlicher, je mehr Transparenz besteht. Die Einführung einer mitgliedstaatlichen Europa-Steuer

erreicht diese Transparenz und erhöht so den Druck der Bürger auf die europapolitischen Entscheidungsträger, die notwendigen Veränderungen vorzunehmen. Das gilt sowohl für Veränderungen des Eigenmittelsystems als auch für die Reform der ökonomisch unsinnigen, auf einer Serie von Kompromissen und politischen Tauschgeschäften basierenden Ausgabenstruktur.

---

## 4 Handlungsempfehlung für die Bundesregierung

So lange die hier angemahnten Veränderungen nicht durchgesetzt werden können, sind die bisherigen Sicherungsmaßnahmen gegen eine Aufblähung der Ausgaben auf europäischer Ebene beizubehalten: das Verschuldungsverbot und die Begrenzung der EU-Ausgaben auf einen bestimmten Prozentsatz des europäischen Sozialprodukts. Der Konventsentwurf für die europäische Verfassung ist vor diesem Hintergrund positiv zu bewerten: Er verzichtet zum einen darauf, der Union die Kompetenzen für eine eigenständige Europa-Steuer zu übertragen. Zum anderen schlägt er vor, die bisherigen institutionellen Regelungen für die Eigenmittelbeschlüsse beizubehalten, nach denen diese Beschlüsse — zusätzlich zu einer einstimmigen Entscheidung auf europäischer Ebene — in jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden müssen. Außerdem bleibt es bei dem Verschuldungsverbot für die Europäische Union.

Damit bleibt auch nach der Verabschiedung der europäischen Verfassung der Weg frei für die skizzierte überlegene Alternative: eine mitgliedstaatliche Europa-Steuer. Da sie sich auf die Finanzierung der mitgliedstaatlichen Beiträge zum EU-Haushalt bezieht, ist für ihre Einführung allein nationale Rechtsetzung erforderlich. Auch aus ökonomischen Gründen bedarf es keines europaweit einheitlichen Vorgehens, weil sich die tatsächliche Belastung der Bürger und Unternehmen kurzfristig nicht verändert, wenn die bisher implizite Belastung durch die Finanzbeiträge an die EU nun explizit ausgewiesen würden. Deshalb könnten auch zunächst nur einzelne Länder entsprechende Maßnahmen ergreifen. Eine Abstimmung mit den europäischen Partnerländern und erneuter politische Kuhhandel im Rat wären dafür nicht erforderlich. Mittel- bis langfristig würde eine mitgliedstaatliche Europa-Steuer zu einer gebremsten Ausgabendynamik und einer verbesserten Ausgabenstruktur führen. Deutschland hat sich bisher in der europäischen Verfassungsdebatte durch das Engagement seiner Konventsvertreter für mehr Subsidiarität und für mehr demokratische Kontrolle hervorgetan. In bezug auf die Finanzierung sollte die Bundesregierung nun selbst mit einer innovativen Lösung vorgehen und — aufkommensneutral — in Deutschland die mitgliedstaatliche Europa-Steuer einführen.