

Heinemann, Friedrich; Mohl, Philipp; Osterloh, Steffen

Research Report

Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem: Zusammenfassung und Kurzfassung Forschungsauftrag Nr. 8/06 des Bundesministeriums der Finanzen

ZEW-Gutachten

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Heinemann, Friedrich; Mohl, Philipp; Osterloh, Steffen (2008) : Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem: Zusammenfassung und Kurzfassung Forschungsauftrag Nr. 8/06 des Bundesministeriums der Finanzen, ZEW-Gutachten, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/110508>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Zusammenfassung und Kurzfassung

Forschungsauftrag Nr. 8/06

des Bundesministeriums der Finanzen

Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem

Friedrich Heinemann, Philipp Mohl, Steffen Osterloh

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Mannheim, den 18. Januar 2008

Ansprechpartner:

Dr. Friedrich Heinemann
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
L 7, 1
D-68161 Mannheim
Phone: 0621 / 1235-149
Fax: 0621 / 1235-223
Email: heinemann@zew.de

Zusammenfassung

Diese Studie entwickelt Reformvorschläge für die zukünftige Ausgestaltung der Finanzierung des EU-Haushalts. Zunächst werden bestehende Kriterienkataloge für ein effizientes EU-Eigenmittelsystem kritisch analysiert. Es zeigt sich, dass diese häufig Verzerrungen aufweisen und darüber hinaus nur ungenügend theoriefundiert sind. Auf Basis eines verbesserten Kriterienkatalogs wird der Status quo bewertet. Die Tatsache, dass im gegenwärtigen Beitragssystem die nationalen Haushalte und der EU-Haushalt eng verbunden sind, wird als wichtiger Vorteil identifiziert, da dies starke Anreize für den Rat schafft, die Ausgaben auf EU-Ebene zu begrenzen. Eine Schwäche des Status quo stellen jedoch die Vielzahl an Ausnahmeregelungen und Sonderkonditionen sowie die Vernachlässigung von Politikfeldern, die tendenziell den Charakter europäischer öffentlicher Güter aufweisen, dar. Simulationsergebnisse zeigen, dass die Ursache des Verteilungsproblems auf der Ausgabenseite zu finden ist, während die Einnahmenseite als Puffer dient, um die auf der Ausgabenseite hervorgerufenen Verteilungseffekte teilweise zu kompensieren.

Die Ergebnisse deuten keineswegs darauf hin, dass die Einführung einer EU-Steuer die derzeitigen Probleme beheben würde. Die Berechnungen zeigen insbesondere, dass jedwede EU-Steuer neue starke Umverteilungseffekte zur Folge hätte, was zwangsläufig die Einrichtung neuer Kompensationszahlungen erfordern würde.

Basierend auf der Analyse des Status quo sowie der in der Literatur diskutierten Reformoptionen wird ein eigener Reformvorschlag entwickelt. Dieser beinhaltet ein vollständiges Auslaufen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel, eine vollständige Finanzierung des EU-Haushalts mittels BNE Eigenmittel (abgesehen von Traditionellen Eigenmitteln (TEM)) und die Einführung eines allgemeinen aber begrenzten Korrekturmechanismus (ABKM). Die grundsätzliche Beibehaltung eines Korrekturmechanismus ist unabdingbar, solange nicht eine substantielle Neustrukturierung der Ausgabenseite gelingt. Ein ABKM hätte viele Vorteile gegenüber dem derzeit auf Großbritannien zugeschnittenen Rabattsystem bzw. gegenüber einem allgemeinen aber unbegrenzten Mechanismus (AKM). Insbesondere erlaubt der ABKM, die Korrektur auf jene Politikfelder zu beschränken, die unter Verteilungsgesichtspunkten besonders problematisch erscheinen. Darüber hinaus würde er einen Automatismus in Gang setzen, in dem eine Umstrukturierung der Ausgabenseite gleichzeitig eine schwindende Bedeutung des Korrektursystems bedingen würde.

Abgesehen von diesen Kernelementen einer Reform sollten die Mitgliedstaaten eine stärkere finanzielle Beteiligung der EU-Regionen prüfen. Zudem wäre es wünschenswert, in Zukunft nominale Maßzahlen in der EU-Haushaltspolitik zu verwenden statt wie bisher die Haushaltsgrößen in Prozent des BNE und realen Euro auszudrücken.

Kurzfassung

1 Einleitung

Die Einigung über die Finanzielle Vorausschau 2007 – 2013 ist in Politik und Wissenschaft kontrovers aufgenommen worden. Obwohl der grundsätzliche Reformbedarf des EU-Budgetsystems kaum strittig ist, beinhaltet die Einigung weder auf der Ausgaben- noch auf der Einnahmenseite weit reichende Reformen. Da sich die Regierungschefs der Unzulänglichkeiten der Vereinbarung bewusst waren, wurde eine umfangreiche Überprüfung der finanziellen Vorausschau vereinbart. Das Ziel dieser Studie ist es, zu dieser Überprüfung beizutragen, wobei der Fokus auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts liegt. Die zentralen Fragen dieser Studie beziehen sich auf die Identifikation geeigneter Eigenmittelarten, auf grundlegende Alternativen zu den bestehenden Eigenmitteln sowie auf die Rechtfertigung und Ausgestaltung eines angemessenen Korrekturmechanismus.

Unsere Arbeit erweitert die bestehende Literatur um wichtige Aspekte. Erstens basiert unsere Studie auf einer umfassenden Analyse der Anreizmechanismen der im Haushaltsprozess beteiligten Akteure. Zweitens berücksichtigen wir in unserer Analyse die Verteilungsproblematik als wichtige Restriktion einer politisch realistischen Reform.

2 Kriterien für ein gerechtes und effizientes Eigenmittelsystem

Der Ausgangspunkt der Bewertung des Status quo ist eine kritische Betrachtung der in der Literatur verwendeten Beurteilungskriterien. Es zeigt sich, dass etwa der einflussreiche Kriterienkatalog im Eigenmittelbericht der Kommission aus dem Jahr 2004 durchaus mit Problemen behaftet ist. Er beinhaltet zum Beispiel das Kriterium der „Finanziellen Autonomie“, das erkennbar durch das institutionelle Eigeninteresse der Europäischen Kommission beeinflusst ist. Andere Kriterien wie zum Beispiel „Hinlänglichkeit“ („sufficiency“) bergen zumindest die Gefahr einer Fehldeutung, da Knappheit der Eigenmittel vor dem Hintergrund des Ziels der Haushaltsdisziplin durchaus eine gewünschte Restriktion darstellt. Eine generelle Schwäche existierender Kriterienkataloge besteht darin, dass diese nur unzureichend in der Theorie fundiert sind und dass politökonomische Überlegungen weitgehend ignoriert werden. Außerdem werden diese Kataloge oft nur eng in Bezug auf einzelne existierende oder denkbare Eigenmittelarten angewendet, ohne dass die Anreize der im EU-Haushaltsprozess beteiligten Akteure im Gesamtsystem vollständig berücksichtigt werden.

Im Gegensatz dazu basiert unser Kriterienkatalog auf theoretischen und empirischen Erkenntnissen der Theorie des Fiskalföderalismus und des Public Choice Ansatzes. Auf dieser

Basis werden vier Anforderungen an das EU Budget gestellt. Das System sollte (i) die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter fördern, (ii) das Eigeninteresse der beteiligten Akteure berücksichtigen und die Haushaltsdisziplin gewährleisten, (iii) dem Integrationsprozess förderlich sein und (iv) konsistent mit allgemeinen auf der Wohlfahrtstheorie basierenden Prinzipien der Besteuerung sein.

3 Bewertung des Status quo

Dieser Abschnitt analysiert den Status quo des EU-Eigenmittelsystems unter Berücksichtigung seiner historischen Entwicklung. Der Blick auf die Historie des EU-Eigenmittelsystems zeigt, dass politisch als problematisch empfundene Verteilungseffekte der Ausgabenseite die Hauptdeterminante für Veränderungen des Eigenmittelsystems einschließlich seiner Rabatte gewesen ist.

Anreize der im EU-Haushaltsprozess beteiligten Akteure und das Common Pool-Problem

Dieser Abschnitt fasst kurz die wesentlichen institutionellen Eigenschaften des Systems inklusive der im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau getroffenen Entscheidungen zusammen. Auf dieser Basis werden die Anreize aller im EU-Haushaltsprozess beteiligten Akteure analysiert. Eine wesentliche Herausforderung für die Gestaltung eines jeden rationalen Haushaltssystems besteht darin, die Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, gleichermaßen Kosten wie Nutzen öffentlicher Ausgaben zu berücksichtigen. Fehlgeleitete Anreize im Haushaltsprozess können sich besonders dann ergeben, wenn aus dem Budget in nennenswertem Umfang Projekte finanziert werden, von denen lediglich eine regional oder sektoral begrenzte Wählerschaft profitiert. Unter dieser Bedingung entsteht das so genannte „Common Pool-Problem“, das in der Literatur über optimale Budgetinstitutionen als Standarderklärung für Anreizprobleme in nationalen Haushaltsprozessen etabliert ist. Im Zuge unserer Analyse der budgetären Anreize für die Mitglieder des Europäischen Rats, des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission sowie der europäischen Regionen wird deutlich, dass das Common Pool-Problem auch für den EU-Haushaltsprozess sehr ausgeprägt ist.

Diese Erkenntnisse sind für die Evaluierung der Vor- und Nachteile des gegenwärtigen Finanzierungssystems des EU-Haushalts hilfreich. Unter den Nachteilen des derzeitigen EU-Budgetsystems ist das geringe Interesse der Akteure an der Finanzierung von EU-Politiken zu nennen, deren Begünstigung nicht eindeutig regional zuordenbar ist. Dennoch besitzt das gegenwärtige System auch eindeutige Vorteile. Erstens existiert eine Begrenzung des EU-Haushalts, was als erfolgreiche Umsetzung eines Vertragsansatzes gesehen werden kann, mit dessen Hilfe die negativen Effekte des Common Pool-Problems hinsichtlich exzessiver

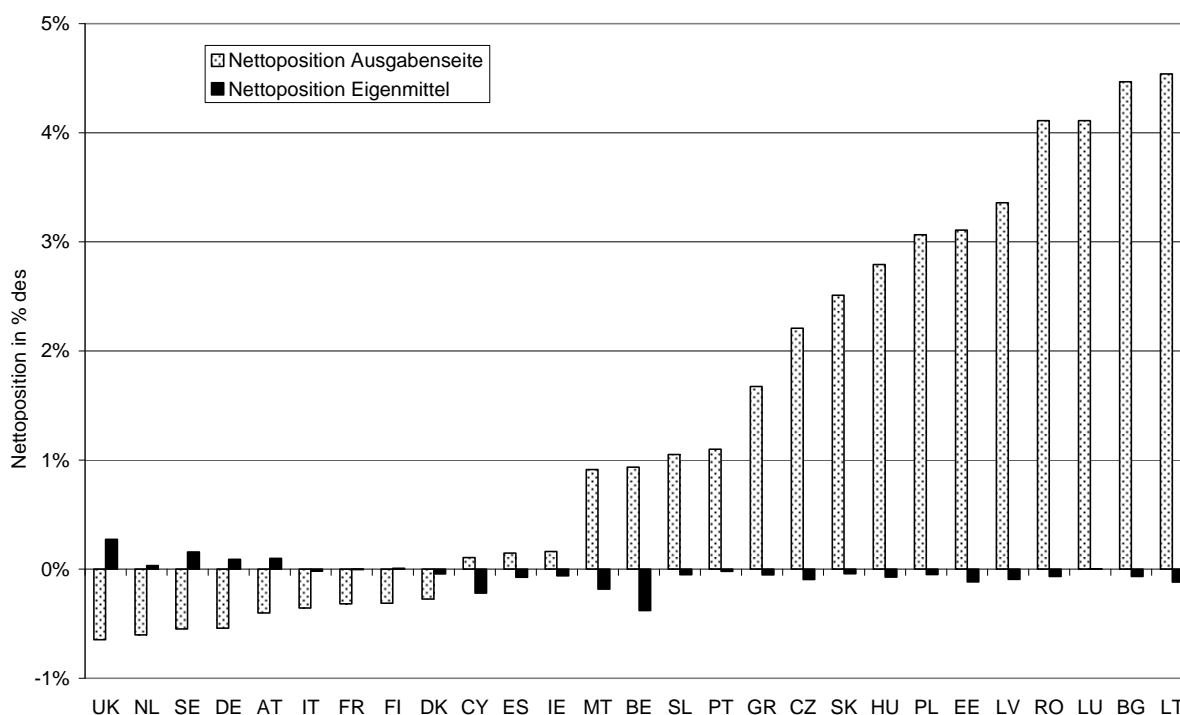
Ausgabenpolitik eingeschränkt werden können. Zusätzlich setzt das gegenwärtige Eigenmittelsystem hilfreiche Anreize zur fiskalischen Disziplin: Die BNE-Eigenmittel verbinden den EU-Haushalt direkt mit den nationalen Haushalten. Dies ist der Grund dafür, dass insbesondere die Nettozahler einen Anreiz haben, die Höhe des EU-Haushalts zu begrenzen.

Die treibenden Kräfte der Umverteilung

Im quantitativen Teil der Analyse des Status quo wird ein detailliertes Simulationsmodell des EU-Haushalts der EU-27 vorgestellt. Hiermit lassen sich die treibenden Kräfte der Umverteilung im Status-quo identifizieren und analysieren. Ein präzises Verständnis der Verteilungseffekte ist allein schon aufgrund der politischen Relevanz dieser Effekte von großer Bedeutung. Reformoptionen, die zu weit von den Verteilungseffekten des Status quo abweichen, sind politisch kaum durchsetzbar.

In Abbildung 1 werden die Verteilungswirkungen der Einnahmen- und der Ausgabenseite gegenübergestellt. Die Nettositionen der Länder werden auf die Beiträge der Einnahmen- und der Ausgabenseite herunter gebrochen und als Anteil am BNE dargestellt. Ein positiver Wert bedeutet einen positiven Beitrag zur Nettosition, d.h. der Anteil zugewiesener Ausgaben ist höher als der Anteil am BNE bzw. der Anteil an Eigenmittelzahlungen ist geringer als der BNE-Anteil, ein negativer Wert bedeutet einen negativen Beitrag zur Nettosition. Daher ergibt sich die Gesamtnettosition aus der Addition beider Zahlen.

Abbildung 1: Umverteilungseffekte des EU-Haushalts



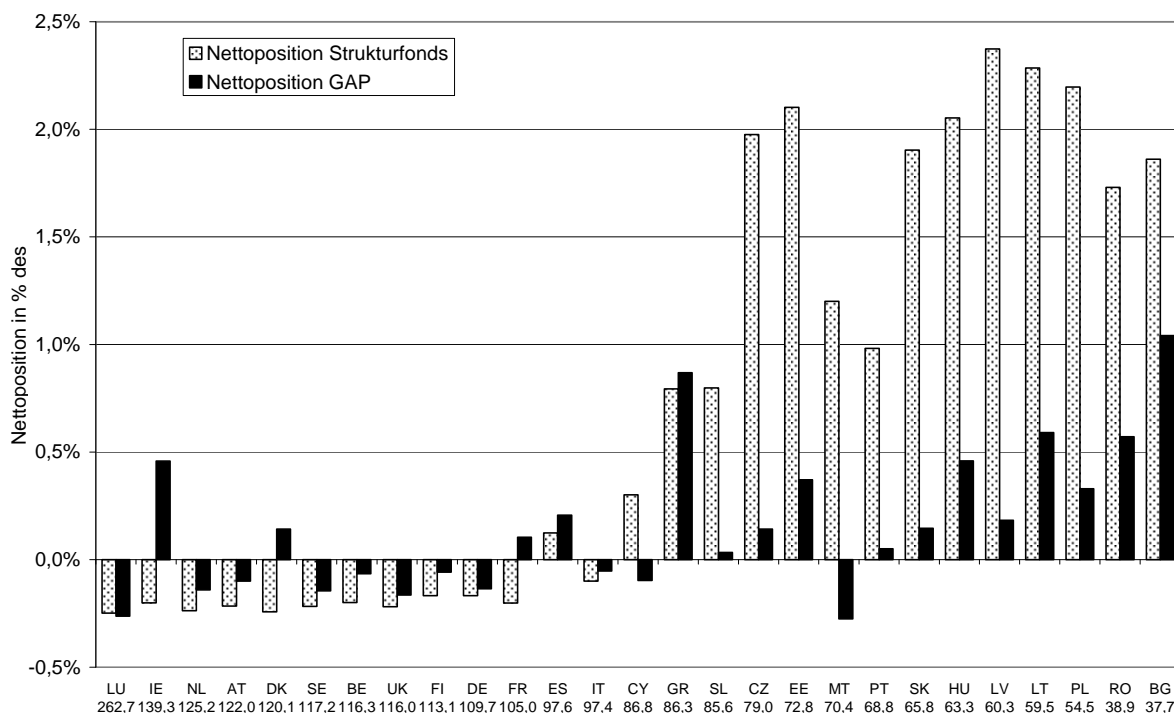
Quelle: ZEW Berechnungen. Simulationsergebnisse für das Jahr 2010.

Wie aus der Abbildung ersichtlich, wird die Gesamtnettoposition überwiegend durch die Ausgabenseite bestimmt und nicht durch den Beitrag der Eigenmittelzahlungen. Dies bedeutet, dass Ungleichgewichte vorwiegend von der Ausgabenseite des Haushalts hervorgerufen werden. Darüber hinaus gibt es generell eine negative Beziehung zwischen den Nettopositionen auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite. Dies ist sowohl der Fall für die Länder mit hohen positiven Nettozuflüssen als auch für die fünf Länder mit dem geringsten Anteil an zugewiesenen Ausgaben im Verhältnis zum BNE (und der am stärksten negativen Gesamtnettoposition): Diese fünf Mitgliedstaaten (das Vereinigte Königreich, Deutschland, Österreich, Schweden und die Niederlande) sind gleichzeitig diejenigen Länder mit der höchsten Nettoposition hinsichtlich der Zahlung von Eigenmitteln.

In Abbildung 2 werden die Umverteilungseffekte der zwei größten Politikbereiche auf der Ausgabenseite (Struktur- und Agrarpolitik) dargestellt. Indem man die Mitgliedstaaten mit abnehmendem BIP pro Kopf (in Kaufkraftstandards, Daten geschätzt für das Jahr 2008) von links nach rechts anordnet, offenbart die Abbildung für die beiden Politikbereiche sehr unterschiedliche Umverteilungseffekte. Man kann sehen, dass die Zahlungen aus den Strukturfonds eine deutlich progressive Verteilung aufweisen, mit negativen Nettopositionen für die 12 reichsten Länder und positiven Nettopositionen für die restlichen Länder, darunter hauptsächlich die neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas. Dies stimmt mit der allgemeinen Prämisse überein, dass diese Haushaltsposten einen gewissen Umverteilungscharakter widerspiegeln und zu Transferzahlungen von den besser gestellten zu den ärmeren Mitgliedstaaten führen sollen, um dem Kohäsionsziel zu genügen.

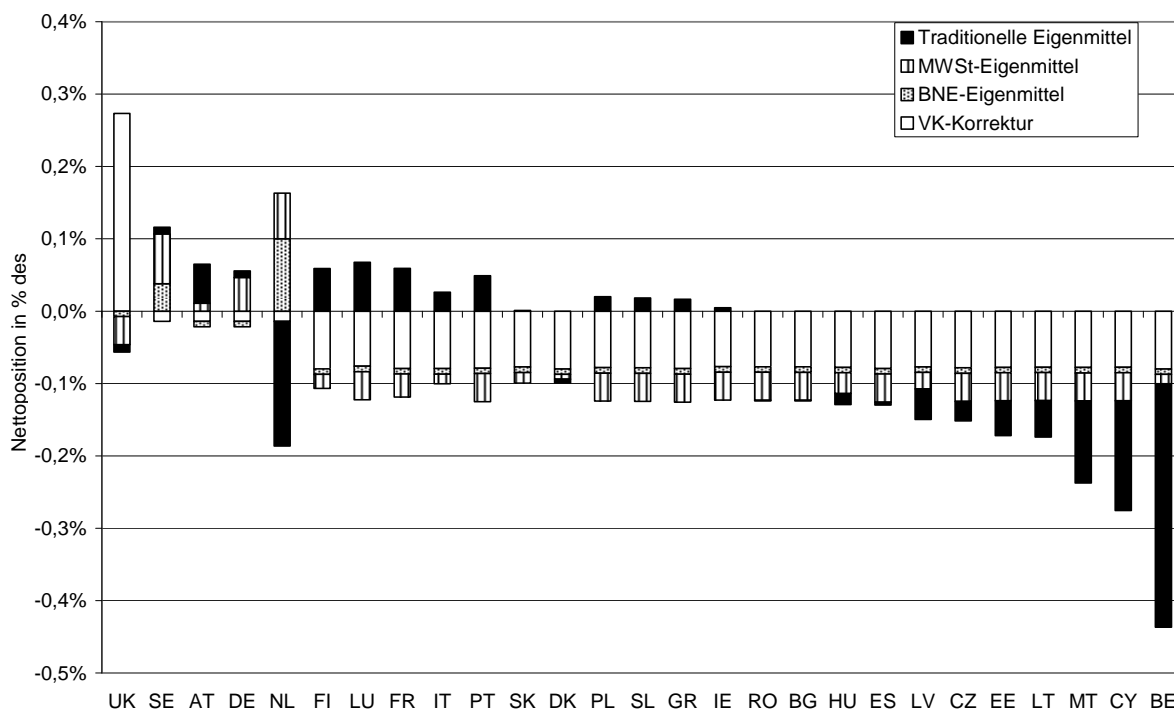
Die Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zeigen dagegen ein anderes Verteilungsmuster. Hier scheinen die Verteilungseffekte eher willkürlich angeordnet zu sein. Insbesondere die sehr armen Länder profitieren nicht in einem erheblich höheren Maße als einige westeuropäische Länder mit einem weitaus höheren BIP pro Kopf. Dies betrifft vor allem Länder wie Dänemark, Irland oder Frankreich, die trotz ihres hohen Einkommensniveaus zu der Gruppe der Nettoempfänger der GAP gehören.

Abbildung 2: Umverteilungseffekte der Ausgabenseite



Quelle: ZEW Berechnungen; tief gestellt: BIP pro Kopf (KKS) geschätzt von Eurostat für das Jahr 2008, Durchschnitt der EU-25 = 100. Simulationsergebnisse für das Jahr 2010.

Hinsichtlich der Eigenmittel weisen, wie zuvor beschrieben, nur wenige Länder eine positive Nettoposition auf. Dies bedeutet, dass die meisten Länder derzeit mehr als den Betrag zahlen, den sie in einem Eigenmittelsystem leisten müssten, in dem Zahlungen vollständig proportional zum BNE erfolgen würden. Im Folgenden werden die Umverteilungseffekte der einzelnen Eigenmittelarten analysiert, um diese unterschiedlichen Nettopositionen auf der Einnahmenseite erklären zu können. Die Aufgliederung der Nettopositionen ist in Abbildung 3 aufgezeigt. Hier werden Abweichungen von vollständig BNE-proportionalen Zahlungen für jede Eigenmittelquelle aufgezeigt. Positive Werte bedeuten geringere Zahlungen als im Falle von BNE-proportionaler Verteilung und negative Werte implizieren höhere Zahlungen als im Falle von BNE-Proportionalität. Die Anordnung der Länder von links nach rechts folgt der Höhe der Gesamtnettoposition auf der Einnahmenseite, d.h. das Vereinigte Königreich profitiert am meisten, Belgien am wenigsten von der Einnahmenseite.

Abbildung 3: Umverteilungseffekte der Bestandteile des Eigenmittelsystems

Quelle: ZEW Berechnungen. Simulationsergebnisse für das Jahr 2010.

Es zeigt sich, dass der aus den Traditionellen Eigenmitteln entstehende Umverteilungseffekt die asymmetrischsten Verteilungswirkungen aufweist. Einige Länder zahlen relativ viel im Vergleich zu ihrem BNE-Anteil. Die Länder mit einer außergewöhnlich hohen Finanzierungsbelastung sind hauptsächlich Belgien und die Niederlande, die aufgrund ihrer bedeutenden Häfen der Hauptzugang für EU-Importe sind, weshalb dieser Effekt auch als „Rotterdam-Antwerpen-Effekt“ bekannt ist. Jedoch können seit den letzten Beitrittsrunden auch die beiden Inselstaaten Zypern und Malta dieser Gruppe zugerechnet werden. Es sollte aber betont werden, dass die Verbindung zwischen der formalen Inzidenz (welche Länder zahlen?) und der materiellen Inzidenz (welche Länder tragen endgültig die finanzielle Last?) im Falle der traditionellen Eigenmittel besonders vage ist, so dass diese Verteilungseffekte mit besonderer Vorsicht betrachtet werden müssen.

Die zwischen den Ländern unterschiedlichen Auswirkungen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel werden durch die Effekte der Reduzierung des Abrufsatzes für die vier Mitgliedstaaten Österreich, Deutschland, Schweden und die Niederlande dominiert. Dadurch werden diese Länder beträchtlich entlastet und zahlen im Verhältnis zu ihrem BNE-Anteil (alle weisen eine positive Nettoposition auf) relativ geringe Beiträge, während die übrigen Länder leicht negativ betroffen sind. Obwohl es zum Teil große Unterschiede bezüglich des Verhältnisses der harmonisierten MWSt-Bemessungsgrundlage zum BNE in einigen Ländern gibt, führen diese Unter-

schiede nicht zu großen Umverteilungseffekten über die MWSt-Eigenmittel. Die Aufteilung der Zahlungen zeigt keine großen Unterschiede zu einer Aufteilung, die gemäß den BNE-Anteilen vorgenommen wurde. Dies kann der Begrenzung der MWSt-Bemessungsgrundlage zugeschrieben werden, welche die Zahlungen von Ländern mit einer hohen Konsumquote beschränkt. Darüber hinaus begrenzt der relativ geringe Anteil der MWSt-Eigenmittel an den Gesamteinnahmen die absolute Umverteilung. Daher profitieren selbst Länder mit einer sehr niedrigen Konsumquote (wie Italien oder Dänemark) nicht in hohem Maße von diesem Bestandteil, da sein Umfang relativ gering ist und andere Mitgliedstaaten aufgrund der Begrenzung der MWSt-Bemessungsgrundlage nicht übermäßig belastet werden.

Die Abweichung der Beiträge der BNE-Eigenmittel von den jeweiligen nationalen Anteilen am Gesamt-BNE lässt sich damit erklären, dass im Zuge des neuen Finanzrahmens zwei Ausnahmeregelungen eingeführt wurden, die eine perfekte BNE-Proportionalität verhindern: Die pauschalen Rabatte für Schweden und die Niederlande werden direkt von ihren im Rahmen der BNE-Eigenmittel anfallenden Verpflichtungen abgezogen, was zu einer wesentlichen Reduzierung ihrer Zahlungen (und einer positiven Nettoposition) führt. Darüber hinaus erhöht dies geringfügig den Anteil der Zahlungen der anderen Länder im Rahmen dieses Eigenmittels. Während insbesondere die Verbesserung der niederländischen Nettoposition beachtlich ist, scheint der Umverteilungseffekt für die anderen Länder jedoch insgesamt eher beschränkt zu sein.

Der größte Umverteilungseffekt in absoluten Zahlen findet schließlich aufgrund des Britenrabatts statt. Er reduziert die Nettoszahlen des Vereinigten Königreichs um annähernd 0,3 % des BNE des Landes. Der Umverteilungseffekt für die anderen Länder, die den Rabatt finanzieren, ist ebenfalls erheblich: Während der Umfang für die vier Länder, denen ein „Rabatt auf den Rabatt“ gewährt wurde, stark begrenzt ist, reduziert er die Nettopositionen aller anderer Länder um 0,08 % ihres BNE.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Umverteilungseffekte des derzeitigen Eigenmittelsystems keinen progressiven Charakter aufweisen. Jedoch ist Vorsicht angebracht, dieses Eigenmittelsystem als „regressiv“ zu klassifizieren. So werden die vergleichsweise armen Länder dadurch begünstigt, dass zu nominalen Wechselkursen ermittelte BNE-Anteile und nicht zu Kaufkraft-Standards berechnete Anteile maßgeblich für die Festsetzung der BNE-Eigenmittelzahlungen sind.

Wie in der quantitativen Analyse gezeigt wurde, werden die Umverteilungswirkungen des EU-Haushalts hauptsächlich durch dessen Ausgabenseite hervorgerufen. Dabei treten bedeutende Unterschiede hinsichtlich der beiden Hauptausgabenkategorien auf: Während die Zahlungen im Rahmen der Strukturfonds eindeutig progressiv (und somit akzeptabel auf

Grundlage der üblichen Solidaritätsgedanken) sind, sind die Umverteilungseffekte der GAP-Zahlungen mehr oder weniger willkürlich.

Im Gegensatz dazu sind die Umverteilungseffekte auf der Einnahmenseite relativ gering. Die Einnahmenseite wirkt der auf der Ausgabenseite vorgenommenen Umverteilung in geringem Maße entgegen und führt die Nettositionen näher an ein ausgeglichenes BNE-Verhältnis heran, indem eine kleine Gruppe von Nettozahlern über Ausnahmeregelungen, angefangen vom Britenrabatt bis hin zu den diskretionären Sonderregelungen, die im neuen Finanzrahmen vereinbart wurden, entlastet werden. Dies betrifft hauptsächlich das Vereinigte Königreich, dessen negative Nettosition um 38 % reduziert wird, aber auch Deutschland (-9 %), Schweden (-22 %) und Österreich (-14 %). Dies spiegelt die Tendenz wider, die Einnahmenseite teilweise dazu zu verwenden, die Umverteilungseffekte der Ausgabenseite auszugleichen, was deutlich macht, dass die negativen Nettositionen dieser Länder als übermäßig hoch angesehen werden. Die Gründe hierfür können hauptsächlich in der Agrarpolitik gefunden werden: Hier kann beobachtet werden, dass nur eine schwache Verbindung zwischen der Verteilung der Zahlungen und dem relativen Wohlstand besteht, was einige Mitgliedstaaten eindeutig gegenüber anderen benachteiligt, welche wiederum teilweise durch Korrekturen auf der Einnahmenseite entschädigt werden.

Aus diesem Exkurs kann gefolgert werden, dass die Ausgaben, auch wenn sie an die im Finanzrahmen definierten Regeln gebunden sind, dennoch Raum für Umverteilung zusätzlich zu der beabsichtigten geben, die hauptsächlich vom Ziel der Kohäsion geleitet ist. Der Status quo zeigt eindeutig, dass bei der aktuellen Verteilung der Ausgaben die Notwendigkeit einer Korrektur auf der Einnahmenseite vorhanden ist. Die Ausgaben entsprechen offensichtlich nicht einer Verteilung, bei der Umverteilungseffekte dem Postulat horizontaler Gleichheit folgen. Stattdessen profitieren einige Länder offenbar aufgrund einer starken Verhandlungsposition bzw. aufgrund eines größeren Agrarsektors. Diese Beobachtung deutet eindeutig auf eine sichtbare Verbindung der Einnahmen- mit der Ausgabenseite hin, die sicherstellt, dass ungewünschte Umverteilung auf der Ausgabenseite zumindest teilweise auf der Einnahmenseite korrigiert werden kann.

Probleme der derzeitigen Eigenmittel

Im Anschluss an die Überprüfung der Anreizmechanismen des gegenwärtigen Eigenmittelsystems inklusive der daraus resultierenden Verteilungseffekte werden die einzelnen Eigenmittelarten detailliert untersucht. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass die BNE-Eigenmittel die vorteilhafteste Einnahmequelle darstellen. Die nationalen Zahlungen der BNE-Eigenmittel sind im Vergleich zu den anderen Einnahmequellen leicht zu berechnen, da das statistische Konzept des Bruttonationaleinkommens weithin etabliert ist und von den europäischen Sta-

tistikämtern ohnehin berechnet wird. Aufgrund seiner einfachen Bestimmung kann es leicht von den Bürgern verstanden werden und da es als ein guter Indikator für die Beitragskapazität der Länder angesehen wird, findet es generell ihre Zustimmung. Darüber hinaus ist es leicht möglich, durch eine Änderung des Abrufsatzes jeden angestrebten Einnahmebetrag zu erzielen, was somit die Stabilität und Hinlänglichkeit des EU-Haushalts sowohl kurz- als auch langfristig sicherstellt. Außerdem zeigt es aus theoretischer Sicht ein hohes Maß an Gleichheit, da es nicht nationalen Eigenheiten oder Präferenzen unterliegt. Auch die gewünschte Eigenschaft statistischer Zuverlässigkeit wird – verglichen mit anderen Indikatoren wie Steuerbasen, die durch nationale Unterschiede in Steuerhinterziehung und Verwaltungseffizienz verzerrt werden – vergleichsweise gut erfüllt.

Die Erhebung von Mehrwertsteuer-Eigenmitteln sowie von Traditionellen Eigenmitteln verursachen hingegen höhere Verwaltungskosten. Im Falle der Traditionellen Eigenmittel ist die Beibehaltung zumindest zum derzeitigen Zeitpunkt noch zu befürworten, da diese Einnahmen aufgrund der mangelnden regionalen Zurechenbarkeit dem EU-Budget zufließen. Diese fallen hauptsächlich in den Grenzregionen der Union an, so dass Länder mit großen Häfen wie die Niederlande oder Belgien hohe Einnahmen aus Zöllen auf importierte Güter generieren, obwohl diese Länder häufig nicht das Ziel der Güter sind und die Zolllast überwiegend von Konsumenten aus anderen Mitgliedstaaten getragen wird. Die Aufteilung dieser Zölle auf die Mitgliedstaaten wäre jedoch kompliziert und mit hohen Kosten verbunden. Daher erscheint es theoretisch und praktisch angemessen, die Autonomie über diese Mittel der EU zu übertragen und die Einnahmen direkt in den EU-Haushalt fließen zu lassen. Jedoch muss auch betont werden, dass die Traditionellen Eigenmittel schon heute auf Grund des Abbaus von Zollbarrieren nur einen kleinen Beitrag zu den Einnahmen leisten können, der in der Zukunft wahrscheinlich sogar noch weiter abnehmen wird. Während zum derzeitigen Zeitpunkt die prinzipielle Zuweisung der TEM an den EU-Haushalt angemessen erscheint, muss dem Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Einnahmequelle verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden. Mit der wünschenswerten Fortsetzung der Handelsliberalisierung werden die Einnahmen zurückgehen. Gleichzeitig bleibt die administrative Last der Erhebung dieser Einnahmen hoch. Dies könnte ein Grund sein, die Zuweisung dieser Einnahmequelle in der Zukunft wieder zu überdenken.

Im Falle der Mehrwertsteuer-Eigenmittel ist eine Beteiligung der EU an den Einnahmen jedoch weitaus strittiger. Diese wurden in der Vergangenheit hauptsächlich von den ärmeren Mitgliedstaaten auf Grund ihres regressiven Charakters kritisiert. Da allgemein angenommen wird, dass der Anteil der Konsumausgaben und somit die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage mit zunehmenden Wohlstand abnimmt, müssten ärmere Länder im Verhältnis zu ihrem Wohlstand (gemessen in BIP oder BNE) mehr zum EU-Haushalt beitragen als reichere Länder. Darüber hinaus weisen Länder mit einem größeren Anteil an Tou-

alismus ebenfalls eine höhere Konsumquote auf. Dies wurde gemeinhin als unbefriedigend in Hinblick auf Gerechtigkeit und horizontale Gleichheit empfunden, da Länder mit einer höheren Konsumquote unabhängig von ihrem Wohlstandsniveau benachteiligt wurden. Daher wurde in der Vergangenheit eine Obergrenze der Bemessungsgrundlage eingeführt und diese Begrenzung später mehrfach herabgesetzt, um die ärmeren Länder zu entlasten. Aufgrund der Vielzahl der durchgeführten Anpassungen wurde der regressive Charakter der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zwar abgemildert, so dass diese Eigenmittel ähnliche Umverteilungswirkungen wie die BNE-Eigenmittel auslösen, da die entlasteten Länder ihren Beitrag zu den MWSt-Eigenmitteln ebenfalls gemäß ihres Anteils am BNE leisten. Gleichzeitig bestehen einige Nachteile im Vergleich zu ausschließlich auf BNE-Basis erhobenen Eigenmitteln: Erstens verursachen sie höhere Verwaltungskosten, da die harmonisierte Bemessungsgrundlage für diesen Zweck berechnet werden muss. Des Weiteren sind sie unnötig komplex und somit für die Bürger schwierig zu verstehen, was somit zur Intransparenz des EU-Haushalts beiträgt. Ein weiterer negativer Aspekt der Verwendung der Mehrwertsteuereinnahmen als Grundlage für die Erhebung von Eigenmitteln ist, dass durch das Vorliegen nationaler Unterschiede im Hinblick auf Steuerhinterziehung und verwaltungstechnischer Effizienz das Postulat horizontaler Gleichheit verletzt ist. Somit weisen Länder mit höherer Steuerhinterziehung oder einer geringeren Erhebungseffizienz eine Bemessungsgrundlage auf, die im Verhältnis zu ihrem Wohlstand geringer ausfällt als für vergleichbare Länder, weshalb sie geringere Mehrwertsteuer-Beiträge zahlen müssen.

Der hauptsächliche Angriffspunkt des gegenwärtigen Eigenmittelsystems ist schließlich die Existenz der VK-Korrektur. Der Britenrabatt begünstigt ausschließlich das Vereinigte Königreich (andere Nettobeitragszahler profitieren nur über ihre geringere Beteiligung an der Finanzierung des Rabatts). Während dies aufgrund der scheinbar ungerechtfertigten Belastung des Landes in den 80er Jahren durch die geringen Rückflüsse aus der Gemeinsamen Agrarpolitik und die hohen Beitragszahlungen aufgrund seiner hohen Konsumquote gerechtfertigt gewesen sein mag, hat dieser Korrekturmechanismus seitdem mehr und mehr an Berechtigung verloren. Die Abnahme des relativen Anteils der Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der gestiegene Wohlstand des Vereinigten Königreichs verglichen mit dem Rest der EU, haben die Rechtfertigung dieses einseitigen Mechanismus erschwert. Heutzutage weisen andere Länder Nettopositionen auf, die vergleichbar mit der des Vereinigten Königreichs sind. Daher verletzt ein Rabatt, der ausschließlich einem Land gewährt wird, das Prinzip horizontaler Gleichheit, da britische Steuerzahler privilegiert werden. Dies verursacht begründeten Argwohn bei den Bewohnern anderer Länder, da dies als ungerecht empfunden wird. Darüber hinaus stellt das VK-Korrektursystem einen Systembestandteil dar, der die Verständlichkeit und die Transparenz des Gesamtsystems unterläuft. Die vielen Anpassungen, die seit dessen Einführung durchgeführt wurden, haben es so komplex gemacht, dass

es nur noch durch umfassende Berechnungsformeln dargestellt werden kann. Dies hat eine Verständlichkeit für die Bürger praktisch unmöglich gemacht.

Dennoch kann argumentiert werden, dass der immer noch geringe Anteil an Agrarzahlungen an das Vereinigte Königreich ungewünschte Umverteilungseffekte erzeugen würde, die das Land benachteiligen würden. Aber es erscheint klar, dass der Rabatt in seiner gegenwärtigen Form kein geeigneter Weg ist, da sein diskriminierender Charakter und seine fehlende Transparenz ihn als einen akzeptablen Korrekturmechanismus für ein reformiertes Eigenmittelsystem ausschließen.

Stärken und Schwächen des Status-quo

Die Analyse des Status quo ergibt differenzierte Schlussfolgerungen bezüglich des gegenwärtigen EU-Eigenmittelsystems. Die durch den Beitragscharakter der Eigenmittel hergestellte Verbindung zwischen nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt stellt einen zentralen Vorteil des gegenwärtigen Systems dar. Diese Verbindung hat zur Folge, dass starke und förderliche Anreize für die Mitglieder des Rats bestehen, sich auf EU-Ebene für fiskalische Disziplin einzusetzen. Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Vorteil lässt sich aus der Theorie des Fiskalföderalismus ableiten. Er besteht darin, dass das heutige Eigenmittelsystem nicht in Konflikte mit den Eigenarten nationaler Steuersysteme und mit unterschiedlichen nationalen Steuer- und Umverteilungspräferenzen gerät. Den Mitgliedstaaten bleibt es selber überlassen, autonom über die zu verwendenden Steuerquellen zur Reinzanzierung der EU-Beiträge zu entscheiden und somit die Steuerpräferenzen der Bürger zu berücksichtigen. Hinsichtlich der allgemeinen Prinzipien der Besteuerung lässt sich schlussfolgern, dass das gegenwärtige System insgesamt aufgrund der kontinuierlich steigenden Bedeutung der BNE-Eigenmittel zunehmend besser abschneidet. Die BNE-Eigenmittel haben vergleichsweise günstige Eigenschaften im Hinblick auf die meisten allgemeinen Prinzipien der Besteuerung.

Ernstzunehmende Nachteile des Status quo sind mit den Ausgabenanreizen innerhalb des durch die Eigenmittelobergrenze begrenzten Haushaltsvolumens verbunden: Nationale Regierungen und Parlament sind in besonderer Weise an Ausgaben interessiert, die vor Ort in den Mitgliedstaaten sichtbar werden. Weniger Eigeninteresse besteht hingegen an der Finanzierung von Politikfeldern mit gesamteuropäischem Nutzen aber geringer nationaler oder regionaler Sichtbarkeit. Was das Kriterium der Integrationskompatibilität betrifft, ist das gegenwärtige System durch eine Vielzahl von Sonderregelungen und –bestimmungen gekennzeichnet, welche die Glaubwürdigkeit, die wahrgenommene Gerechtigkeit und die Akzeptanz des EU-Eigenmittelsystems mindern.

4 Hintergrundanalysen

Bevor in der Studie die Reformoptionen der Einnahmenseite analysiert werden, werden die Ergebnisse von zwei Hintergrundanalysen vorgestellt. Zunächst wird das Ausmaß an Heterogenität von Steuersystemen und Steuerpräferenzen innerhalb der EU genauer beleuchtet. Anschließend wird ein Überblick über die Finanzierungsformen inter- und supranationaler Organisationen gegeben.

Heterogenität von Steuersystemen in Europa

Die Analyse der Heterogenität von Steuersystemen beleuchtet die Frage, in welchem Ausmaß eine Divergenz nationaler Steuerpräferenzen in Europa gegeben ist. Es wird somit das empirische Gewicht eines theoretisch gegebenen Vorteils des Status quo untersucht, nämlich dass Mitgliedstaaten autonom darüber entscheiden können, wie sie ihre Zahlungen an den EU-Haushalt refinanzieren. Überraschenderweise ist die Heterogenität nationaler Steuerpräferenzen bisher kaum erforscht worden. Unsere empirische Studie basiert einerseits auf der Auswertung direkter, im Rahmen des World Value Surveys erfasster Wertäußerungen hinsichtlich der gewünschten Gestaltung von Steuersystemen und andererseits auf Zeitreihendaten von wichtigen Parametern nationaler Steuersysteme. Wenngleich die Analyse hier nur einen ersten Einstieg in dieses Forschungsfeld liefern kann, deuten folgende Ergebnisse auf eine stabile (oder sogar ansteigende) und substantielle Heterogenität von Steuerpräferenzen zwischen den EU Mitgliedsländern hin:

- Erstens ist kaum Konvergenz von Steuerparametern auf solchen Gebieten der Besteuerung zu beobachten, auf denen die Länder nur in relativ geringer Weise dem Druck von Steuerwettbewerb bzw. Harmonisierungsregeln ausgesetzt sind.
- Zweitens zeigen unmittelbare Indikatoren der Steuerpräferenzen, die aus Umfrageergebnissen abgeleitet sind, dass die Wähler EU-Mitgliedstaaten wesentliche Zielkonflikte, die zur Bestimmung eines Steuersystems bedeutsam sind, unterschiedlich bewerten.
- Drittens zeigt das spezifische Steuermodell der neuen EU-Mitgliedstaaten, dass im Zuge der EU-Erweiterung das Spektrum von Steuersystempräferenzen noch breiter geworden ist.

Dieser Exkurs zeigt, dass das gegenwärtige System der EU-Eigenmittel insbesondere vor dem Hintergrund der damit gegebenen Flexibilität in der Auswahl der nationalen Refinanzierungsmittel vorteilhaft ist.

Finanzierungssysteme Internationaler Organisationen

Der Überblick über die von Internationalen Organisationen (IO) verwendeten Finanzierungssysteme dient als Anregung bei der Entwicklung von Reformoptionen für die EU. Generell können diverse Finanzierungsformen unterschieden werden, wobei die Wahl der Finanzierungsform deutlich von der Aufgabenstellung der IO abhängig ist. Organisationen, die mittels des Äquivalenzprinzips finanziert werden, versuchen eine Verbindung zwischen den Beiträgen und dem spezifischen nationalen Nutzen, der aus einer Mitgliedschaft resultiert, herzustellen. Dahingegen orientiert sich die Beitragshöhe der Mitglieder der Organisationen, die mittels des Leistungsfähigkeitsprinzips finanziert werden, an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedsländer. Die Anwendung des Äquivalenzprinzips ist für solche IOs geeignet, deren Tätigkeitsfeld auf konkrete Aufgaben begrenzt ist, wohingegen die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips für solche IOs angemessen erscheint, die ein breites Aufgabenspektrum abzudecken haben.

Natürlich hat die Europäische Union verglichen mit den Internationalen Organisationen ein viel stärkeres Integrationsniveau erreicht, so dass ein naiver Vergleich unangemessen erscheint. Dieses schränkt allerdings nicht die Nützlichkeit dieses Exkurses ein. Eine Schlussfolgerung lautet, dass das Leistungsfähigkeitsprinzip für die Finanzierung der EU eindeutig angemessen ist. Angesichts der Vielzahl von Politikfeldern, welche der EU übertragen wurden, ist es unrealistisch, die Beitragshöhe mittels des Äquivalenzprinzips zu berechnen. Ein Finanzierungssystem, bei dem Beiträge relativ zum BNE-Anteil bemessen werden, stellt daher ein sinnvolles Element der EU-Finanzierung gemäß dieser komparativen Sichtweise dar. Darüber hinaus liefert die Haushaltsstruktur der OECD eine Anregung für die Finanzierung der EU. In der OECD werden im Rahmen eines ersten Haushalts Projekte finanziert, von denen nur eine begrenzte Anzahl der Mitgliedsländer profitiert und im Rahmen eines zweiten Haushalts solche Projekte, von denen mehr oder weniger alle Mitglieder gleichermaßen profitieren. Wenngleich wir nicht die Auffassung vertreten, dass dieser Ansatz auf die EU übertragen werden kann, kann es dennoch auf einen vielversprechenden Ansatz hinweisen, nämlich die Finanzierungsformel in Bezug auf verschiedene Politikfelder zu differenzieren.

5 Reformansätze

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten diskutierten Reformoptionen für die Einnahmeseite des EU-Haushalts analysiert. Dies beinhaltet die Analyse einer EU-Steuer, parametrischer Veränderungen innerhalb des gegenwärtigen Systems sowie von Varianten für das Rabattsystem.

Die Verbindung zwischen Reformdebatten auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite

Sowohl unsere historische Analyse als auch die Quantifizierungen, die in Abschnitt 3 vorgenommen wurden, machen deutlich, dass viele Charakteristika auf der Einnahmenseite Kompensationszahlungen für politisch als problematisch empfundene Ungleichgewichte auf der Ausgabenseite darstellen. Folglich sind die Möglichkeiten für eine grundlegende Reform auf der Einnahmenseite von Veränderungen auf der Ausgabenseite abhängig. Wenngleich wir von der Annahme ausgehen, dass sich in nächster Zeit keine weitreichenden Reformen auf der Ausgabenseite durchsetzen lassen, stellen wir in diesem kurzen Exkurs dar, welche Verteilungseffekte bestimmte Reformen der Ausgabenseite hätten. Hier simulieren wir eine Kofinanzierung der GAP, ein vollständiges Auslaufen der GAP sowie eine vollständige Konzentration der Strukturausgaben auf die Ziele Konvergenz und Kohäsion. Eine Reform der GAP hätte die deutlichsten Auswirkungen. Die Umverteilung würde dadurch reduziert und die Nettoposition jener Länder, die gegenwärtig Nettozahler der GAP sind, würde verbessert werden. Das Ergebnis wären Nettosalde, die eher dem Wohlstand eines Landes entsprächen. Somit könnte die Begründung für Ausnahmeregelungen, von denen nur einzelne Länder profitieren, nahezu beseitigt werden.

Die Vor- und Nachteile einer EU-Steuer

Aufgrund ihrer prominenten Rolle in der Reformdebatte bewerten wir die Überlegung, das EU-Eigenmittelsystem zumindest teilweise auf die Finanzierung durch eine EU-Steuer umzustellen. In einem ersten Schritt beurteilen wir kritisch die Argumente, die für und gegen eine EU-Steuer vorgebracht werden.

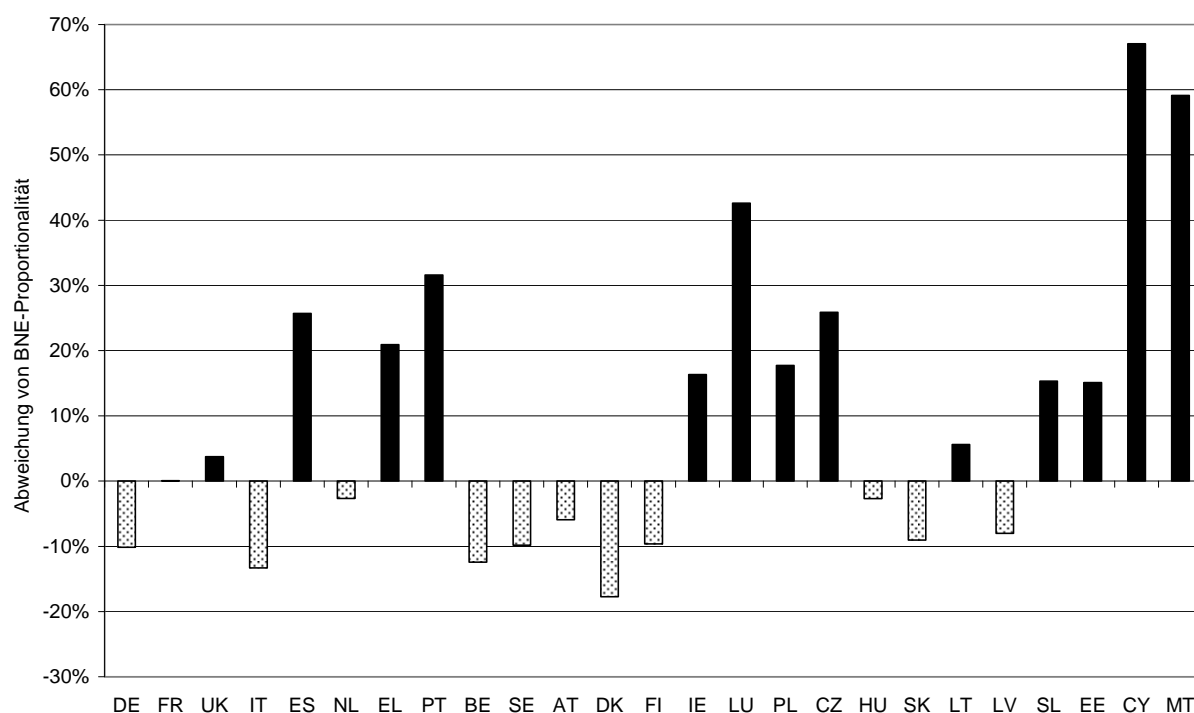
Wir zeigen, dass einige der häufig genannten Pro-Argumente deutliche Schwachstellen aufweisen. Zwar ist die Sichtbarkeit und Fühlbarkeit der finanziellen Belastung ein durchaus wünschenswertes Kriterium bei der EU-Finanzierung. Allerdings würden nur wenige denkbare EU-Steuern dieses Kriterium erfüllen. Die Autonomie der EU-Institutionen, Einnahmen zu erheben, ist hingegen kein wünschenswertes Ziel per se, da politökonomische Überlegungen auf das Risiko einer schwächeren Budgetrestriktion hinweisen.

Die Annahme, dass eine EU-Steuer das „juste retour“ Denken beseitigen würde, hält einer genaueren Untersuchung ebenfalls nicht stand. Wie die vorhergehenden Analysen gezeigt haben, resultiert die Wahrnehmung einer ungerechten Lastenverteilung maßgeblich aus der regionalen und sektoralen Ausrichtung großer Teile der EU-Ausgaben, so dass ein steuerbasiertes System dieses Problem nicht lösen würde. Vielmehr würde jede denkbare EU-Steuer neue Forderungen nach Korrekturmechanismen hervorrufen, durch welche politisch ungewollte Verteilungseffekte beseitigt werden müssten. Wir stellen empirische Berechnungen der sich ergebenden Verteilungseffekte vor, würde man den EU-Haushalt zumindest teilweise mit einer der folgenden Steuern finanzieren: Mehrwertsteuer, Tabaksteuer, Alko-

holsteuer, Benzinsteuern, CO₂-Steuer, Kerosinsteuer, Steuer auf Devisentransaktionen, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer.

Exemplarisch werden in Abbildung 4 die Verteilungswirkungen einer Verschiebung von BNE-proportionalen Zahlungen hin zu einer dem EU-Haushalt zufließenden Mehrwertsteuer (MWSt) dargestellt. Die Verteilung der harmonisierten MWSt-Bemessungsgrundlage wurde entsprechend der durchschnittlichen nationalen harmonisierten Bemessungsgrundlagen in den Jahren 2004 bis 2006 berechnet, die von der Kommission zum Zweck der Bestimmung der MWSt-Eigenmittel berechnet werden. Eine direkte MWSt-Finanzierung würde sich in ihren Verteilungswirkungen deutlich von denen der heutigen MWSt-Eigenmitteln unterscheiden, weil deren Verteilungswirkungen stark durch Sonderregeln (z.B. Kappungsgrenzen) determiniert werden.

Abbildung 4: Verteilungseffekte einer EU-Mehrwertsteuer



Quelle: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

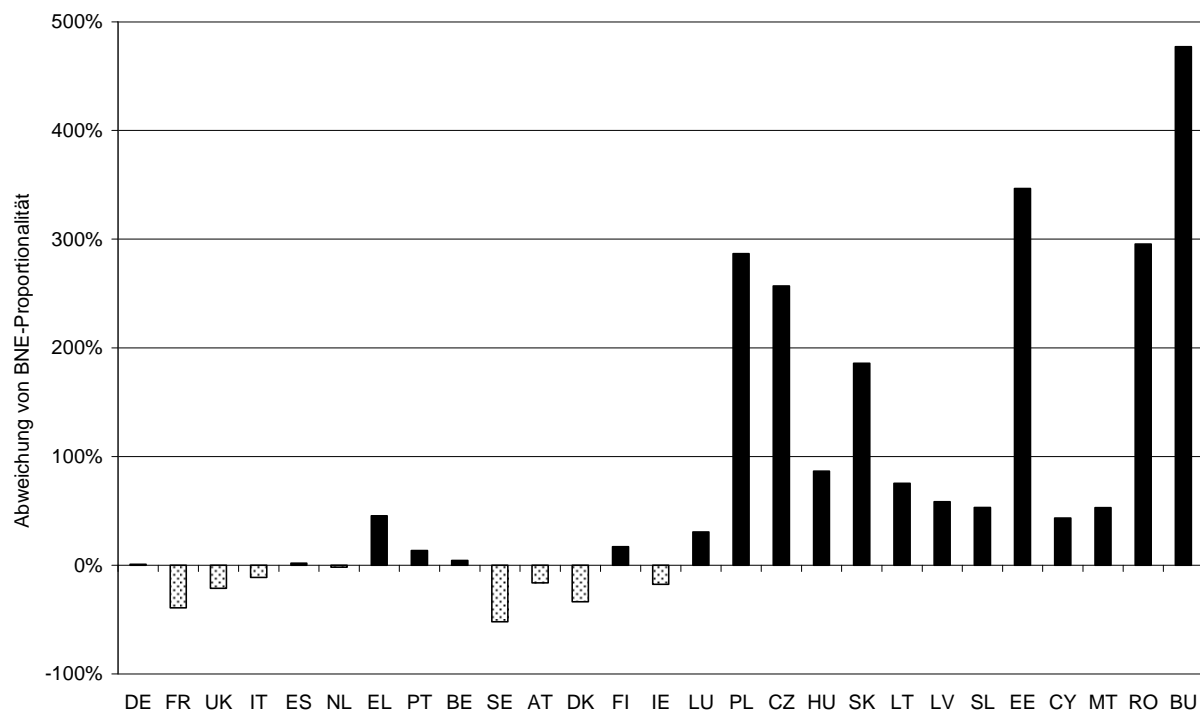
Es ist ersichtlich, dass die Einführung einer EU-MWSt bedeutende Verteilungseffekte verursachen würde. Diese reichen von massiv steigenden Beiträgen für einige Länder (zum Beispiel Zypern, das fast 70% mehr als im Falle von BNE-Proportionalität zahlen müsste) bis hin zu wesentlich niedrigeren Beiträgen für andere Länder (fast 20% weniger für Dänemark). Zwei Hauptauslöser dieser ungleichen Verteilung sind:

- Der bekannte regressive Charakter der MWSt, der die ärmeren Mitgliedstaaten aus Süd- und Osteuropa aufgrund ihrer höheren Konsumquote relativ gesehen stärker belastet.
- Der „Marbella“ Effekt, der hauptsächlich die Mittelmeeranrainer mit ihrem höheren Anteil an Tourismus relativ mehr belastet.

Diese Ergebnisse sind nicht überraschend. Sie sind aus den Debatten über die MWSt-Eigenmittel wohlbekannt und waren maßgeblich für deren Rückführung.

Die Effekte einer EU Steuer auf CO₂-Emissionen sind auf Basis der nationalen CO₂-Emissionen im Jahr 2004 geschätzt und in Abbildung 5 abgebildet.

Abbildung 5: Verteilungseffekte einer EU-Steuer auf CO₂-Emissionen



Quelle: IEA (2006); eigene Berechnungen.

Wie bei den oben behandelten Steuern wäre der Verteilungseffekt einer Steuer auf CO₂-Emissionen regressiv. Hauptsächlich die osteuropäischen Länder weisen, aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur, einen hohen pro Kopf Ausstoß an CO₂ auf. Im Gegensatz dazu würden westeuropäische Länder wie Frankreich und Schweden mit einem hohen Anteil an Nuklearenergie beträchtlich entlastet werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die ergebenden Verteilungseffekte substantiell und in den meisten Fällen sogar dramatisch von den Verteilungseffekten unterscheiden, die sich im Fal-

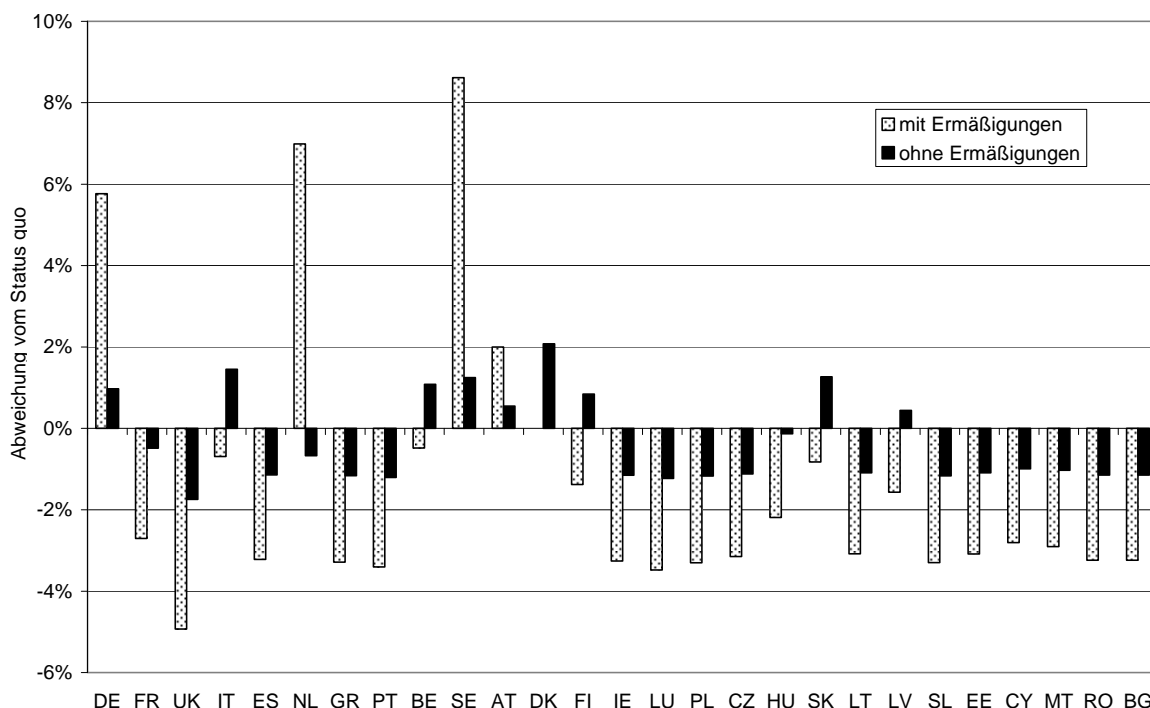
le einer Finanzierung gemäß BNE-Proportionalität ergäben. Daraus ergibt sich, dass eine EU-Steuer zwingend zur Einrichtung neuer Kompensationsmechanismen führen würde und somit sogar kontraproduktiv für die Lösung der „juste retour“ Problematik wäre.

Darüber hinaus wird auf weitere Nachteile einer EU-Steuer eingegangen. Eine EU-Steuer würde tendenziell die direkte Verbindung zwischen den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten und dem EU-Haushalt trennen und somit den Anreiz des Rates mindern, den EU-Haushalt zu überwachen, was die Haushaltsdisziplin auf EU-Ebene verringern würde. Darüber hinaus würde ein steuerbasiertes System notwendigerweise die Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Steuerpräferenzen begrenzen. Zusätzlich könnte dies zu Beeinträchtigungen mit den nationalen föderalen Strukturen führen. Schließlich gäbe es keine überzeugende Lösung, wie man mit dem Problem einer volatilen Einnahmenquelle, die eine EU-Steuer darstellen würde, umgehen könnte. Dieses Problem würde entweder die Gefahr nachlassender Haushaltsdisziplin erhöhen, indem der EU das Recht auf Verschuldung bzw. mehr Flexibilität in der Ausgabenpolitik eingeräumt werden würde, oder es würde den Zuwachs an Transparenz durch die Hinzunahme weiterer Einkommensquellen weitgehend beseitigt.

Vor diesem Hintergrund kommen wir zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer EU-Steuer weder wünschenswert noch politisch durchsetzbar ist. Darüber hinaus halten wir auch die Einführung einer deklaratorischen Steuer, d.h. die Kennzeichnung der Finanzierungslast der nationalen EU-Beiträge für die Steuerzahler, für einen wenig vielversprechenden Schritt. Aufgrund der Verschiedenartigkeit der nationalen Steuersysteme würden hier zwangsläufig unzutreffende individuelle Belastungsunterschiede signalisiert.

Parametrische Änderungen innerhalb des Status quo

Der am häufigsten vorgeschlagene Ausgangspunkt für Anpassungen innerhalb des Status quo ist die Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und die Ausweitung der BNE-Eigenmittel. Die Verteilungseffekte der Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel wurden mit Hilfe des Simulationsmodells als Abweichung vom Status quo für das Jahr 2010 berechnet (Abbildung 6). Ein positiver Wert von X% bedeutet, dass die gesamten Bruttobeitragszahlungen eines Lands an die EU um X% ansteigen, wohingegen ein negativer Wert eine Entlastung anzeigt. Da im Status quo die Verteilungseffekte der Mehrwertsteuer-Eigenmittel durch die Ermäßigungen, die vier Ländern gewährt werden, dominiert werden, wurden zwei Szenarien als Basis für den Status quo berechnet, (1) die Einbeziehung des gegenwärtig reduzierten Abrufsatzes auf die harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage für Deutschland, Österreich, Schweden und die Niederlande und (2) die Nichtberücksichtigung dieser Ermäßigungen. In dem hypothetischen Szenario (2) zahlen die vier Länder den vollständigen Abrufsatz (0,3%) auf ihre harmonisierte Steuerbemessungsgrundlage.

Abbildung 6: Verteilungseffekte der Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel

Quelle: ZEW-Berechnungen; die prozentuale Veränderung bezieht sich auf die Höhe der gesamten Eigenmittelzahlungen im Jahr 2010.

Es ist ersichtlich, dass bedeutende Veränderungen in dem Verteilungsmuster nur dann auftreten, wenn die bestehenden Ermäßigungen berücksichtigt werden. In diesem Fall wären alle vier Begünstigten von reduzierten Abrufsätzen mit höheren Beiträgen als im Status quo konfrontiert (Schweden müsste 8% mehr zahlen als gegenwärtig). Die anderen Mitgliedstaaten würden aufgrund des Auslaufens der Rabatte entlastet werden.

Wenn die Effekte aufgrund des Auslaufens der Rabatte ignoriert werden, wie es in Szenario (2) getan wird, können keine wesentlichen Verteilungseffekte durch die Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel beobachtet werden. Das am stärksten benachteiligte Land wäre Dänemark, jedoch würden seine gesamten Bruttozahlungen nur um etwa 2% ansteigen.

Es scheint, dass im Gegensatz zu den zuvor präsentierten systematischen Reformen die vorgeschlagene Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und der Wechsel zu einer fast ausschließlich auf BNE-Eigenmitteln basierten Finanzierung des EU-Haushalts hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit machbar erscheint. Während sich die Verteilungseffekte beider Eigenmittel in der Vergangenheit stark unterschieden haben, reduzierte die stetige Begrenzung der harmonisierten Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und des Abrufsatzes nicht nur die quantitative Bedeutung der Finanzierungsquelle, sondern begrenzte auch deren Verteilungseffekte. Auch wenn immer noch einige Länder (vor allem Dänemark und Italien)

aufgrund niedriger Konsumquoten von einer Finanzierung durch Mehrwertsteuer-Eigenmittel profitieren, ist der quantitative Nutzen der betroffenen Länder verhältnismäßig gering geworden, so dass dies der Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel wahrscheinlich nicht im Wege stünde.

Das Hauptproblem der Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel wäre der Umgang mit den Ländern, die derzeit von einem reduzierten Abrufsatz profitieren. Wenn aufgrund persistenter ungewollter Umverteilungseffekte auf der Ausgabenseite die Gewährung von Sonder- und Rabattregelungen weiterhin notwendig bliebe, müsste eine Kompensation für Begünstigten eines reduzierten Abrufsatzes gefunden werden, um die Gesamtverteilungseffekte des Haushalts nach Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel unverändert zu belassen. Dieses könnte in Form von Pauschaltransfers, wie sie derzeit den Niederlanden und Schweden zufließen, oder in Form eines allgemeinen Korrekturmechanismus geregelt werden. Folglich gibt es kaum überzeugende Gegenargumente gegen ein vollständiges Auslaufen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel in den kommenden Jahren.

Was die BNE-Eigenmittel betrifft, wurde in der Vergangenheit diskutiert, auf die Kennzahl Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. die Anwendung von Kaufkraftstandards umzustellen. Die Umstellung auf BIP würde Irland und Luxemburg, aber auch die meisten der neuen Mitgliedsländer deutlich belasten, so dass die politische Durchsetzbarkeit nicht gewährleistet wäre. Ähnliche Probleme entstünden bei einer Umstellung auf Kaufkraftstandards. Dies würde zu einem deutlichen Anstieg der Ausgabenbelastung für die weniger entwickelten Länder führen, die durch geringe Preisniveaus gekennzeichnet sind. Unsere Schlussfolgerung lautet, dass es kaum eine Alternative für das BNE als Basis der vierten Einnahmequelle gibt.

EZB-Seignorage als neue Einnahmequelle der EU-Finanzierung würde mit den übrigen Komponenten der Traditionellen Eigenmittel gemein haben, dass diese Einnahmen einem einzelnen Mitgliedsland kaum in sinnvoller Weise zugerechnet werden können und dass sie im Zusammenhang mit einem vollständig vergemeinschafteten Politikfeld erhoben werden. Dennoch halten wir die Abtretung von EZB-Seignorage-Gewinnen an die EU nicht für wünschenswert und umsetzbar. Ein wichtiger Grund besteht darin, dass dies Änderungen in der Verfassung der EWU erfordern würde, was wiederum als Einschränkung der Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken kritisiert werden könnte.

Reform des Korrekturmechanismus

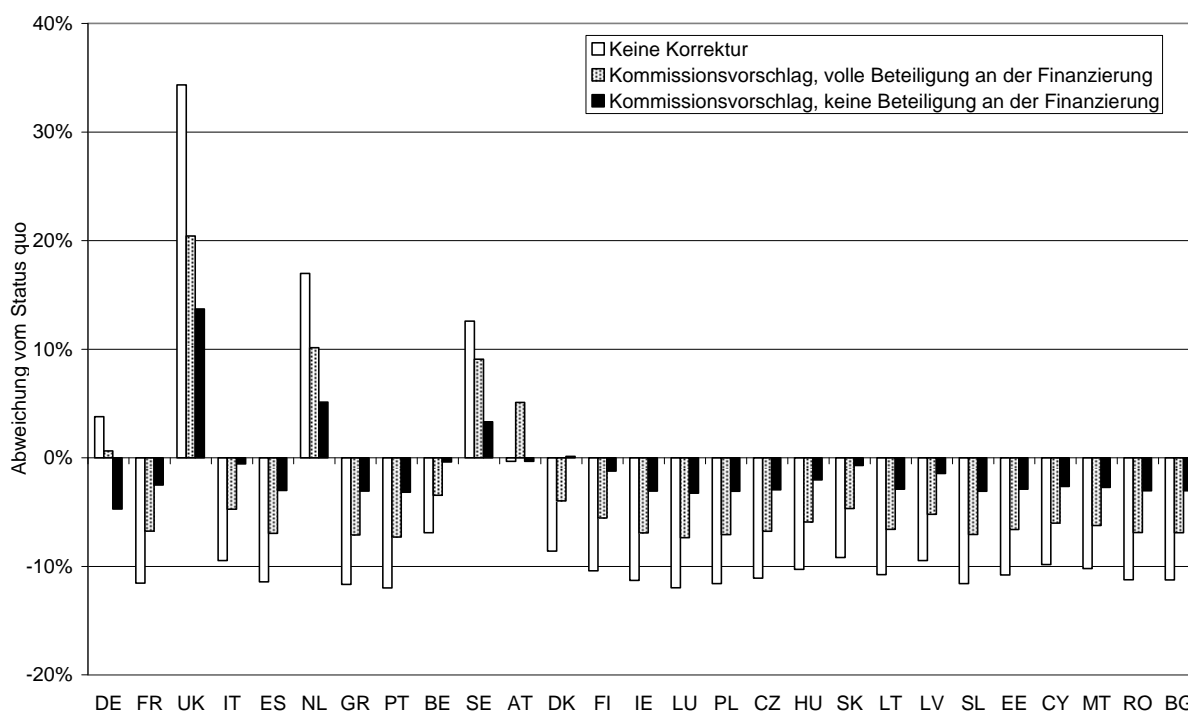
Zweifellos sind die derzeitigen Rabattregeln aufgrund ihrer Intransparenz und der Ungleichbehandlung von Mitgliedstaaten ein Schwachpunkt des derzeitigen Eigenmittelsystems. Jedoch lehnen wir die scheinbar einfachste Lösung eines vollständigen Auslaufens der Rabatte ab. Wie oben ausführlich erläutert, wird der Bedarf an Korrekturen durch die Ungleichgewich-

te auf der Ausgabenseite verursacht. Ohne größere Reformen auf der Ausgabenseite würden unkorrigierte Einnahmen willkürliche Nettosalde gemessen am Maßstab des relativen Wohlstands eines Landes erzeugen. Es ist unbestreitbar, dass ein derartiges Ergebnis von den Wählern in den benachteiligten Ländern als ungerecht aufgefasst werden würde. Wenn gleich das „juste retour“ Denken regelmäßig in akademischen Beiträgen kritisiert wird, ist es dennoch als politische Realität anzuerkennen. Reformoptionen, die diesen Aspekt nicht berücksichtigen, riskieren die politische Durchsetzbarkeit.

Wenngleich also ein Korrekturmechanismus ohne durchgreifende Reformen auf der Ausgabenseite unverzichtbar bleibt, weist der derzeitige Korrekturmechanismus deutliche Schwächen hinsichtlich der Fokussierung auf das Vereinigte Königreich sowie der Ausweitung von Sonderregelungen (u.a. reduzierte Mehrwertsteuerabruhsätze oder Rabatte bei den BNE-Zahlungen) auf. Die generellen Schwächen des Britenrabatts können nicht alleine durch parametrische Anpassungen gelöst werden. Stattdessen bildet ein allgemeiner Korrekturmechanismus (AKM) einen vielversprechenden Ausgangspunkt für eine Reform. Die in diesem Zusammenhang in der Literatur diskutierten Alternativen, wie zum Beispiel die Systeme, die auf einer Begrenzung der Bruttobeiträge oder verteilungsorientierter Korrekturen auf der Ausgabenseite basieren, erfüllen unseres Erachtens nicht die Erfordernisse eines effizienten Systems.

Basierend auf einem AKM von der Art, wie er von der Europäischen Kommission im Jahr 2004 vorgeschlagenen wurde, simulieren wir zahlreiche Varianten, um die Flexibilität eines AKM zu demonstrieren. In Abbildung 7 werden die Auswirkungen eines wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen allgemeinen Korrekturmechanismus auf die Bruttobeitragszahlungen der Mitgliedstaaten verglichen mit dem Status quo, d.h. der Beibehaltung aller bestehenden Ermäßigungen, aufgezeigt. Zwei Fälle werden betrachtet: (a) Die volle Beteiligung der Begünstigten in der Finanzierung der Erstattungen, (b) keine Beteiligung der Begünstigten. Die Ergebnisse der Anwendung des BMF-Mechanismus, der annimmt, dass die Begünstigten alle Erstattungen mit Ausnahme ihrer eigenen mitfinanzieren, würden zwischen diesen beiden Alternativen liegen. Die Situation ohne jede Ermäßigung wurde hinzugefügt, um die vom AKM verursachten Abweichungen aufzuzeigen.¹

¹ Alle Berechnungen von Korrekturmechanismen basieren auf dem Simulationsmodell und beziehen sich auf das Jahr 2010.

Abbildung 7: Verteilungseffekte eines AKM

Quelle: ZEW-Berechnungen. Simulationsergebnisse für die prozentuale Veränderung der gesamten Eigenmittelzahlungen im Jahr 2010.

Im Allgemeinen verschiebt ein AKM, ausgehend von einem unterstellten Eigenmittelsystem ohne alle Ermäßigungen, die Bruttobeiträge der Mitgliedstaaten (und damit auch die Nettosalden) näher an den Status quo. Es ist ersichtlich, dass der AKM erfolgreich darin ist, 4 der 5 Länder, die derzeit von Ermäßigungen auf der Einnahmenseite profitieren, zumindest teilweise zu kompensieren. Der Effekt auf die Position des Vereinigten Königreiches ist am stärksten ausgeprägt; dessen Anstieg an Beitragszahlungen wird verglichen mit dem Status quo von beinahe 35% (bei einem System ohne jede Korrektur) auf etwa 20% reduziert. Die Auswirkungen für die Niederlande und Schweden sind ebenfalls beträchtlich. Jedoch treten zwei Sonderfälle auf: Deutschland profitiert verglichen mit dem Status quo sogar von der Ersetzung der derzeitigen Ermäßigungen durch einen AKM, sofern es von der Finanzierung ausgenommen wird. Österreich würde demgegenüber bedeutend höhere Beiträgen, sowohl verglichen mit dem Status quo als auch mit der Situation ohne jede Ermäßigung, zu zahlen haben. Dies kann dadurch erklärt werden, dass das Land den einzigen Begünstigten der heutigen Ermäßigungen darstellt, der nicht von einem AKM mit einem Schwellenwert von 0,35% begünstigt wäre, da das Land einen positiveren Nettosaldo aufweist.

Um dennoch eine höhere Kompensation für das Vereinigte Königreich und die Niederlande zu erreichen und die durch den zuvor betrachteten AKM verursachte Schlechterstellung Österreichs zu verhindern, wäre entweder eine Herabsetzung des Schwellenwerts oder eine Erhöhung des Erstattungssatzes notwendig, sowie eine Erhöhung des maximalen Erstat-

tungsvolumens von 7,5 Milliarden Euro, das bei einem Schwellenwert von weniger als 0,27% überschritten werden würde.

Mittels eines AKM gelänge es, jene Länder zu kompensieren, die mit deutlich erhöhten Bruttobeiträgen im Falle einer Abschaffung des Brittenrabatts bzw. der Ausnahmeregelungen zu rechnen hätten. Falls der politische Wille da wäre, könnte ein AKM leicht zu einem System mit vordefinierten Nettopositionen weiterentwickelt werden, die sich am Wohlstand eines Landes orientieren würden, wie es im Rahmen des Padoa-Schioppa-Berichts aus dem Jahre 1987 vorgeschlagen wurde.

Wenngleich ein AKM diese Flexibilität garantiert, weisen die bisher diskutierten Modelle auch Schwächen auf. Abgesehen von den bekannten Unschärfen in der Definition der Nettosalde hat ein AKM weitere unerwünschte Nebeneffekte. Er korrigiert jegliche Verteilungseffekte unabhängig davon, ob diese mit politischen Zielen konsistent sind oder nicht. Die Tatsache etwas, dass Konvergenz fördernde Projekte zu einer Umverteilung der Mittel von reichen zu armen Ländern führt, erfährt sicherlich größere Akzeptanz als die Verteilungswirkungen der GAP, die oft in keiner Beziehung zum relativen Wohlstand stehen. Ein AKM behandelt beide Effekte in identischer Weise.

6 Reformvorschläge

Obwohl der Spielraum für Reformen durch viele politische und ökonomische Restriktionen begrenzt wird, bestehen realistische Möglichkeiten, die Finanzierung der EU in Richtung eines effizienteren und integrationskompatibleren Systems zu verändern. Unser Vorschlag basiert auf den folgenden drei Kernelementen, die ihrerseits auf den vorangegangenen Evaluierungen aufbauen:

- Vollständiges Auslaufen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel,
- Festlegung auf BNE-Eigenmittel als zentrale und langfristige Einnahmequelle der EU-Finanzierung,
- Einrichtung eines verallgemeinerten jedoch auf bestimmte Politikfelder beschränkten Korrekturmechanismus (ABKM)

Der ABKM wäre allgemein, da er kein einzelnes Land privilegieren würde; er ist beschränkt in dem Sinne, dass nicht alle zurechenbaren Ausgaben in der Berechnung der Korrektur berücksichtigt werden würden. Die Vorteilhaftigkeit eines allgemeinen Korrekturmechanismus verglichen mit dem selektiven des Status quo sind offenkundig: Wenn eine politische Notwendigkeit besteht, die finanzielle Lastenverteilung in der Gemeinschaft zu korrigieren, dann wird der Umfang und die Struktur der Korrekturzahlen auf Basis von objektiven und messbaren Länderdaten identifizierbar sein. Jeder derartige verallgemeinerte Ansatz würde

den gegenwärtigen Britenrabatt bezüglich der wahrgenommenen Gerechtigkeit des Systems eindeutig übertreffen. Die Begrenzung des Korrekturmechanismus auf bestimmte Politikfelder hat zusätzliche Vorteile: Die Korrektur könnte auf jene Politikfelder begrenzt werden, in denen Verteilungseffekte politisch nicht akzeptabel sind.

Zu diesem Zweck sind zwei Körbe zu definieren:

- Korb 1 beinhaltet jene Politikbereiche, deren Verteilungseffekte entweder nicht messbar sind oder aber sich auf einen politischen Konsens begründen. Politikbereiche aus Korb 1 würden mit BNE-Eigenmitteln (und TEM) finanziert werden.
- Korb 2 beinhaltet jene Politikbereiche, deren Verteilungseffekte als inakzeptabel angesehen werden. Während in einem ersten Schritt die Finanzierung auf BNE-Eigenmitteln beruht, wird in einem zweiten Schritt ein Korrekturmechanismus eingesetzt, der das für Korb 2 gewünschte Verteilungsprofil erzielt.

Die Entscheidung, welche Politikbereiche Korb 1 bzw. Korb 2 zugeordnet werden, wird letztendlich eine politische Entscheidung sein. Jedoch sind die folgenden Arten von Politikfeldern Anwärter für Korb 1: Erstens, Politikbereiche, in denen die Ausgaben nicht den einzelnen Mitgliedsländern aufgrund der Natur der Zahlungen zugeordnet werden können. Zweitens Politikbereiche, deren Zahlungsströme in einzelne Ländern zwar nachverfolgt werden können, deren Zahlungsstruktur jedoch keinen sinnvollen Maßstab zur Bestimmung des Anteils des Nutzens, den ein Land aus dem Politikbereich zieht, darstellt. Drittens Politikbereiche, in denen Zahlungsströme in einzelne Länder identifizierbar sind und auch den relativen Nutzen eines Landes aus der EU-Politik widerspiegeln, deren Verteilungseffekte jedoch allgemein akzeptiert werden.

Favoriten für Korb 2-Politiken sind Politikbereiche, die zwar aus anderen Gründen als ihren Verteilungseffekten als wünschenswert erachtet werden, die jedoch als Nebenprodukt wesentliche Verteilungseffekte generieren, die politisch als nicht akzeptabel angesehen werden. Zweifellos sind die GAP-Ausgaben ein Kandidat für Korb 2, da deren Verteilungseffekte größtenteils für die ungleichen Haushaltspositionen von Mitgliedstaaten mit ähnlichem BNE verantwortlich sind. Aber auch andere Politikfelder mit unsystematischen Verteilungsmustern können einbezogen werden, beispielsweise im Bereich der Strukturpolitik.

Der ABKM hat den Vorteil, dass für jene Politikbereiche, die dem zweiten Korb zugeordnet werden, das Common Pool-Problem und somit das nationale Eintreten für höhere Zuwendungen aus solchen Politikbereichen eingedämmt werden könnte. Da der Mechanismus übermäßige Vorteile, die ein Land aus Korb 2-Politikfeldern erfährt, korrigiert, reduziert er den Anreiz der Länder, sich für eine Ausweitung dieser Politikbereiche einzusetzen. Darüber hinaus würde eine Entwicklung auf der Ausgabenseite in Richtung einer stetigen relativen Ab-

nahme der GAP automatisch die Bedeutung des Korrekturmechanismus verringern. Somit würde die Einrichtung eines ABKM das System auf einen Weg führen, auf dem – ohne eine weitere notwendige diskretionäre Anpassung – der Korrekturmechanismus kontinuierlich an Bedeutung verlieren würde. Daher gelänge es mittels einer solchen Reform, den Status quo Bias im derzeitigen System zu überwinden. Dies wäre auch ein entscheidender Vorteil des ABKM gegenüber dem AKM.

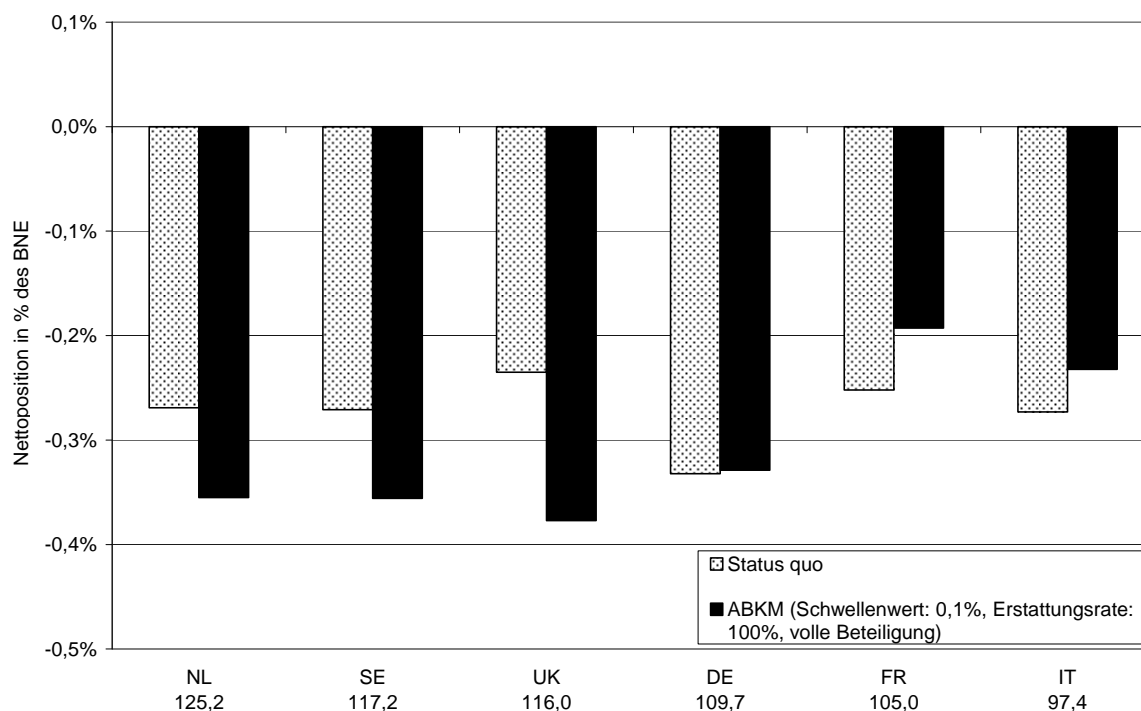
Parametrische Präzisierung und Simulation

Im empirischen Teil unseres Reformkapitels präsentieren wir einige Simulationsergebnisse, um aufzuzeigen, welche Verteilungsmuster erreicht werden könnten. Außerdem zeigen wir, dass diese Muster nahe an den Status quo herangeführt werden können, was eine zentrale Bedingung für die Durchsetzbarkeit des Reformvorschlags ist. Die Simulationen belegen, dass abhängig von der Wahl der Parameter sehr unterschiedliche Verteilungseffekte erzielt werden können. Dies belegt die Flexibilität unseres Ansatzes, die aus politischer Perspektive wichtig ist. Im speziellen können Resultate erreicht werden, die mit einer Ausnahme nicht allzu unterschiedlich vom Status quo sind. Die Ausnahme betrifft das Vereinigte Königreich. Eine gewisse höhere Belastung des Landes, das im derzeitigen System privilegiert wird, ist die logische Konsequenz eines jeden Ansatzes dar, der auf einer Verallgemeinerung des Korrekturprinzips aufbaut. Jedoch muss betont werden, dass durch den ABKM insbesondere jene Verteilungseigenschaften des Status quo korrigiert werden, die von britischer Seite kritisiert werden und regelmäßig als Rechtfertigung für den Britenrabatt dienen, nämlich die Verteilungseffekte der Agrarpolitik. Nimmt man diese britische Argumentation ernst, sollte ein ABKM, der für die aus der GAP resultierenden Verteilungseffekte kompensiert, somit für das Vereinigte Königreich durchaus akzeptabel sein.

In Abbildung 8 werden die Nettosalde der vier derzeitigen Hauptbegünstigten des Britenrabatts und der weiteren Ermäßigungen (das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Schweden und Deutschland) mit denen von zwei weiteren großen Mitgliedstaaten (Frankreich und Italien) verglichen; die Länder sind mit abnehmendem BIP pro Kopf (in Kaufkraftstandards, geschätzt für das Jahr 2008) von links nach rechts abgetragen. Die Nettosalde werden für zwei Szenarien berechnet, (1) den Status quo, und (2) einen ABKM, der Ausgaben für GAP, Fischerei und Entwicklung des ländlichen Raums umfasst. An dieser Simulation wird ein weiteres vorteilhaftes Verteilungsergebnis des ABKM deutlich: Die Nettopositionen der Geberländer kommen stärker in Einklang mit ihrem relativen Wohlstand. Unter dem Status quo weisen die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Schweden einen günstigeren Nettosaldo als Deutschland auf und liegen in einer Position ähnlich der Frankreichs und Italiens, obwohl der Wohlstand der ersteren Länder (gemessen in BIP in KKS pro Kopf) deutlich höher ist. Wird der ABKM angewandt, zeigen diese drei Länder einen etwas negativeren Netto-

saldo als Deutschland, und Italien und Frankreich werden verglichen zu ihnen entlastet. Somit spiegelt die Anwendung eines ABKM den relativ geringeren Wohlstand Deutschlands, Frankreichs und Italiens im Verhältnis der Nettosalde besser wider als der Status quo.

Abbildung 8: Nationale Nettosalde des Status quo und eines ABKM



Quelle: ZEW-Berechnungen; tief gestellt: BIP pro Kopf (KKS) geschätzt von Eurostat für das Jahr 2008, Durchschnitt der EU-25 = 100. Simulationsergebnisse für das Jahr 2010.

Reformempfehlungen für die sub-nationale Ebene

Die durchgeführten Experteninterviews zeigen, dass in den meisten EU-Mitgliedsländern mit Ausnahme Österreichs die EU Beiträge ausschließlich von der nationalen Ebene finanziert werden. Diese vorherrschende institutionelle Lösung ist insofern problematisch, als die regionalen Akteure keine Anreize besitzen, die aus der Finanzierung eines EU-Projektes entstehenden Kosten zu berücksichtigen. Daher scheint es möglich, die Effizienz des EU-Haushalts zu erhöhen, indem die regionale Ebene an der Finanzierung des EU-Haushalts beteiligt wird. Natürlich bleibt die Entscheidung, wie die Lasten national aufgeteilt werden, jedem Mitgliedsland selber überlassen. Wir empfehlen, die Möglichkeit einer regionalen Beteiligung an den EU-Eigenmittelzahlungen zu prüfen.

Veränderungen der budgetären Terminologie und Metrik

Eine letzte Reformempfehlung betrifft einen scheinbar unwichtigen Nebenaspekt: die verwendete Terminologie und Metrik. Es ist eine etablierte Praxis der EU-Finanzierung, die Höhe des Haushalts in Prozent des BNE auszugeben. Zusätzlich werden entsprechende Verpflichtungsermächtigungen vereinbart, die in realen Größen definiert werden, d.h. in konstanten Preisen eines Basisjahrs. Diese Praxis weicht fundamental von der sonst in den Haushaltsprozessen der meisten Länder verwendeten Terminologie ab, da sich die Haushaltsplanung in der Regel auf die nominale Größe des Haushaltsumfangs bezieht. Verhaltenswissenschaftliche Forschungsergebnisse zu den psychologischen Folgen derartiger metrischer Unterschiede legen nahe, dass diese verzerrend in Richtung einer Erhöhung des EU-Haushalts wirken.

Wir empfehlen daher die folgenden Änderungen hinsichtlich der zu verwendenden Maße im EU-Haushalt: Zukünftige Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau sollten sowohl bezüglich der Eigenmittelobergrenze als auch bezüglich der einzelnen Ausgabenkategorien in nominalen Eurobeträgen festgelegt werden. Die sich ergebenden Angaben sollten jedoch um eine Klausel ergänzt werden, nach der automatisch die nominalen Beiträge nach oben oder nach unten korrigiert würden, sofern die Inflation oder das reale Wachstum vordefinierte Bandbreiten verlassen würde. Um das Eigeninteresse der Haushaltsbehörden an niedrigen Inflationsraten zu sichern, sollte diese Anpassungsklausel asymmetrisch hinsichtlich der Inflation definiert werden: Während eine Anpassung nach unten als Reaktion auf eine geringere als erwartete Inflation wünschenswert ist, sollte eine Anpassung des Budgets nach oben bei einer höheren als erwarteten Inflationsrate unterbleiben.

7 Schlussbemerkungen

Unser Reformvorschlag würde Veränderungen bedeuten, die weit entfernt sind von einem revolutionären Umbruch des EU-Eigenmittelsystems, die dennoch gegenwärtig gravierende Probleme lösen oder zumindest abmildern würden. Wir haben verdeutlicht, dass bestehende, gut funktionierende Elemente des Status quo beibehalten werden sollten, wie die beitragsbasierte Verbindung von nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt. Dieser Aspekt ist insbesondere hilfreich, um Anreize zur Haushaltsdisziplin zu setzen. Somit stellt es ein gewisses Gegengewicht zum Common Pool-Problem dar, das auch auf der EU-Ebene virulent ist.

Ein fundamentaler Unterscheid zwischen unserem Vorschlag und vielen in der Literatur diskutierten weit reichenden Visionen besteht darin, dass wir die Verteilungsfragen als ein nicht zu leugnendes Element der EU-Haushaltspolitik ernst nehmen. Wir sind darüber hinaus der

Ansicht, dass ein ABKM gut als gerechtes System kommunizierbar sein kann, was wiederum wichtig für die Akzeptanz des Systems aus Wählerperspektive ist. Diese verbesserte Gerechtigkeitsempfindung würde zudem den politischen Druck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten verringern, sich für höhere nationale Anteile in den Ausgabenverhandlungen einzusetzen. Somit würden gemeinsame europäische öffentliche Güter eine bessere Chance haben, sich gegenüber Transferpolitiken durchzusetzen, sobald der Wechsel vollzogen wurde. Aus diesen Gründen wäre diese Reform nicht nur politisch realistisch, weil sie weit verbreitete Fairness-Urteile berücksichtigt, sondern sie würde auch die Haushaltseffizienz auf EU-Ebene erhöhen.