

Osterloh, Steffen

Article

Steuerbasierte EU-Finanzierung?

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Osterloh, Steffen (2008) : Steuerbasierte EU-Finanzierung?, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 11, Iss. 1, pp. 8-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125989>

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.

Steuerbasierte EU-Finanzierung?

Im Vorfeld einer für die Jahre 2008 und 2009 vorgesehenen Überprüfung des Haushalts der Europäischen Union (EU) wurden Rufe laut, die Finanzierung der EU vom derzeitigen beitragsbasierten System auf eine EU-Steuer umzustellen. Dieser Beitrag stellt die Vor- und Nachteile einer steuerbasierten Finanzierung des EU-Haushalts gegenüber, und untersucht die politische Realisierbarkeit einer EU-Steuer.

Nicht erst seit den aufreibenden Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 ist der Reformbedarf des EU-Haushalts unstrittig. In dem letztlich verabschiedeten Finanzrahmen wurde das bestehende Finanzierungssystem der Union, das sogenannte Eigenmittelsystem, weitestgehend beibehalten. Dabei ist der Begriff Eigenmittel irreführend, denn tatsächlich finanziert sich die Union nur zu einem geringen Umfang über Einnahmen, über die sie selber die Kontrolle hat (Zölle und Agrarabschöpfungen). Die Haupteinnahmen stellen dagegen faktische Beitragzahlungen der Mitgliedstaaten dar, die sich aus zwei Quellen speisen. Zum einen sind dies die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, für die ein einheitlicher Prozentsatz (Abrufsatz) auf die harmonisierte nationale Mehrwertsteuerbasis erhoben wird, zum anderen die Bruttonationaleinkommen (BNE)-Eigenmittel. Ein einheitlicher Prozentsatz des nationalen BNE liefert mit etwa zwei Dritteln den überwiegenden Anteil der Einnahmen.

Verkompliziert wird das Eigenmittelsystem durch den Britenrabatt, der im Jahr 1985 auf Druck von Margaret Thatcher eingeführt wurde, um die Beitragslast des Vereinigten Königreichs zu senken. Zudem wurden in dem neuen Finanzrahmen Rabatte über reduzierte Abrufsätze bei den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln oder pauschale Rabatte für vier weitere Länder (Niederlande, Schweden, Deutschland und Österreich) vereinbart.

Die Hauptkritikpunkte, die sich gegen das bestehende Finanzierungssystem richten, zielen auf dessen Intransparenz und die fehlende direkte Verbindung zwischen EU-Haushalt und Steuerzahlern ab. Auf Grund der über die Jahre gewachsenen Komplexität, die durch die unterschiedlichen Eigenmittelarten und komplizierte Sonderregelungen

verursacht wird, sind die Bürger kaum in der Lage, das System zu verstehen und zu beurteilen, wie hoch ihre Belastung durch die EU ist. Zudem beschädigen die Rabatte, die einzelnen Ländern gewährt werden, das Fairnessempfinden. Weiterhin wird das gegenwärtige Beitragssystem für das sogenannte „Juste Retour“-Denken mitverantwortlich gemacht. Damit ist das Problem einer einseitigen Fokussierung nationaler Vertreter auf eine vorteilhafte Bilanz von Beitragszahlungen und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt gemeint. Dieses Denken wirkt sich zu Lasten von Politikfeldern aus, die europäische öffentliche Güter darstellen und nicht zu messbaren Rückflüssen an die Mitgliedstaaten führen, sehr wohl aber einen europäischen Mehrwert produzieren (z.B. Außenpolitik).

In der Debatte über eine Reform nimmt die Einführung einer EU-Steuer dabei eine besonders prominente Rolle ein. Diese ist in der Vergangenheit häufig in der Wissenschaft und Politik vorgeschlagen wurden. Die Optionen für die Ausgestaltung einer EU-Steuer sind vielfältig. Sie kann ein Zuschlag auf bestehende Steuern in den Mitgliedstaaten sein (beispielsweise auf die Mehrwert-, Einkommen- oder Körperschaftsteuer), die Übertragung bestehender Steuern an die EU (beispielsweise Mineralöl-, Tabak- oder Alkoholsteuern), oder die Einführung einer völlig neuen Steuer (Kerosinsteuer oder CO₂-Abgabe).

Theoretische Diskussion

Das Hauptargument für eine EU-Steuer stellt zweifelsohne deren höhere Sichtbarkeit für die Bürger dar. Ihre Befürworter versprechen sich demnach, dass durch die zunehmende Transparenz die Einbindung der Bürger in die EU-Politik zunimmt, was letztlich nicht

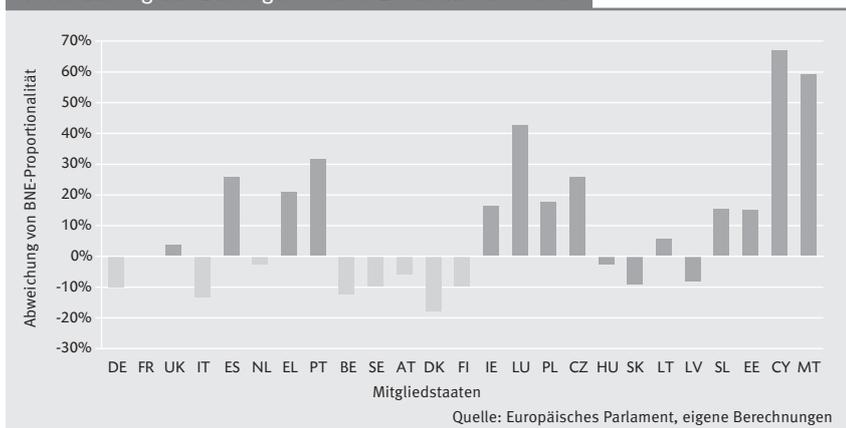
nur deren Unterstützung für die europäische Integration erhöht, sondern auch den Druck auf die EU-Ebene hinsichtlich einer wirtschaftlichen Haushaltsführung erhöht. Hierzu ist jedoch kritisch anzumerken, dass viele der oben genannten Steueroptionen für den Steuerzahler kaum fühlbar sind, und somit kaum zu einer Erhöhung der Sichtbarkeit beitragen können. Zudem muss sich Haushaltsdisziplin keineswegs zwangsläufig als Ergebnis einer EU-Steuer einstellen, da die Kontrolle der europäischen Politik durch die Bürger nicht so stark ausgeprägt ist wie auf nationaler Ebene, sodass die Sanktionsmaßnahmen für eine „schlechte“ Haushaltspolitik begrenzt sind.

Weiterhin meinen Befürworter einer EU-Steuer, durch die Beseitigung der nationalen Beitragszahlungen das „Juste Retour“-Denken begrenzen zu können. Der Gehalt dieses Arguments ist jedoch ebenfalls strittig: Da die nationalen Steuerbehörden weiterhin für die Erhebung einer EU-Steuer verantwortlich wären (die EU wäre für keine der zur Diskussion stehenden Optionen in der Lage, diese Aufgabe selber in die Hand zu nehmen), wäre die Höhe der nationalen Beitragslasten weiterhin einfach zu ermitteln.

Die Gegner der Einführung einer steuerbasierten Finanzierung sehen insbesondere die Gefahr einer steigenden Belastung der Bürger. So würde es der verminderte Steuerwettbewerb durch die Harmonisierung von Steuern der EU-Ebene erlauben, Steuererhöhungen durchzuführen, ohne Gefahr zu laufen, dass dieses zu Verlagerungen von Steuersubstrat innerhalb der EU führt. Auch drohen versteckte Steuererhöhungen, da eine aufkommensneutrale Einführung einer EU-Steuer verlangen würde, dass der Wegfall der nationalen Beitragszahlungen über Steuersenkungen an die Bürger weitergegeben wird; bleibt dies aus, erhöht sich unter dem Strich die Belastung der Bürger.

Weiterhin betont die wissenschaftliche Literatur zum Fiskalföderalismus, dass nationale Präferenzunterschiede bei der Harmonisierung von Steuern zu

Veränderung der Beiträge für eine EU-Mehrwertsteuer



berücksichtigen sind. Die unterschiedlichen Steuersysteme Europas spiegeln divergierende Präferenzen hinsichtlich der Höhe und Zusammensetzung der Besteuerung wider, denen eine einheitliche EU-Steuer nicht Rechnung tragen könnte. Zudem würde die Einführung einer EU-Steuer erhebliche Kosten verursachen: Einerseits durch die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen, andererseits wäre die EU mit hohen Kontrollkosten konfrontiert. Die derzeit bestehenden unterschiedlichen Ausmaße an Steuerhinterziehung und nationalem Kontrollumfang würden zu einer ungleichen Behandlung der Mitgliedstaaten führen, die politisch nicht hinnehmbar wäre. Letztlich würde die unzureichende Einnahmestabilität einer EU-Steuer ein Problem darstellen. Da die Ausgaben der EU im voraus beschlossen werden, wird im bestehenden System der Abrufsatz auf die BNE-Eigenmittel jedes Jahr angepasst, um einen ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen. Da die Einkünfte einer jeden Steuer jedoch im Zeitverlauf schwanken, könnte eine EU-Steuer dieses nicht sicherstellen.

Realisierbarkeit

Neben normativen Überlegungen ist wichtig zu fragen, ob die Einführung einer EU-Steuer überhaupt realisierbar ist, wobei insbesondere die Interessen der nationalen Regierungen ins Kalkül zu ziehen sind, da die Einführung einer EU-Steuer eine einstimmige Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordert. Um dieses zu untersuchen, sind insbesondere die Umverteilungseffekte, die von einer EU-Steuer ausgehen, zu be-

trachten. Würde die Einführung einer EU-Steuer zu einer gänzlich unterschiedlichen Aufteilung der Lasten als heute führen, und somit einzelne Länder wesentlich stärker belasten als zuvor, dürfte die Einführung der entsprechenden Steuer entweder am Veto der betroffenen Länder scheitern, oder sie ließe sich nur auf Kosten der Einführung neuer Korrekturmechanismen durchsetzen, was letztlich aber jeglichen Gewinn an Transparenz zunichte machen würde. Beispielhaft werden im Folgenden für einige der genannten Steueroptionen die Umverteilungseffekte gegenüber BNE-Proportionalität aufgezeigt.

Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die Verteilungseffekte einer EU-Mehrwertsteuer (MWSt) – geschätzt anhand der Verteilung der harmonisierten MWSt-Bemessungsgrundlage – bedeutend wären: Diese reichen von massiv steigenden Beiträgen für einige Länder (etwa für 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 im Fall von Dänemark). Die Hauptauslöser dieser ungleichen Verteilung sind zum einen der „Marbella-Effekt“, der hauptsächlich die Mittelmeeranrainer mit ihrem höheren Anteil an Tourismus relativ mehr belastet, sowie zum anderen der bekannte regressiver Charakter der MWSt, der die ärmeren Mitgliedstaaten aufgrund ihrer höheren Konsumquote relativ gesehen stärker belastet. Ein noch stärker regressiver Effekt ließe sich bei anderen Verbrauchssteuern, wie beispielsweise auf Alkohol, Tabak oder Mineralöl, beobachten. In diesen Fällen könnten die

ärmsten EU-Staaten, Bulgarien und Rumänien, mit einem Anstieg ihrer Zahlungen um bis zu 1200 Prozent rechnen.

Ein gänzlich anderes Verteilungsmuster lässt sich für eine Kerosinsteuer beobachten. In diesem Fall wären Länder mit hohem Flugverkehr die Leidtragenden, also Inseln (mit einer Vervierfachung der Beiträge von Malta und Zypern), Urlaubsländer oder Länder mit bedeutenden Luftverkehrskreuzen (die Niederlande oder das Vereinigte Königreich müssten mit einem Anstieg um 50 v.H. rechnen). Auch wenn die Verteilung der Steuerzahllast ganz sicher nur eine sehr grobe Vorstellung über die tatsächliche Lastenteilung („Inzidenz“) einer solchen Steuer vermittelt, würden doch aus Sicht der Länder mit hohem Tourismus und Luftverkehr besonders relevante Branchen negativ getroffen, was ein Veto provozieren dürfte. Für die weiteren genannten Steuern zeigen die in Osterloh et al. (2008) vorgestellten Simulationen ebenfalls Verteilungsmuster, die weit von BNE-Proportionalität entfernt sind.

Fazit

Selbst wenn einige Ziele, die von den Befürwortern einer EU-Steuer angeführt werden, nachvollziehbar sind, ist es fraglich, ob eine EU-Steuer gegenüber dem Status quo zu deutlichen Verbesserungen führen kann. Weiterhin zeigen die Simulationen der Verteilungswirkungen, dass die durch sie hervorgerufenen Umverteilungswirkungen der Finanzierungslasten so beträchtlich wären, dass diese von den nationalen Regierungen kaum hinnehmbar sein dürften. Beides spricht deutlich gegen eine EU-Finanzierung mittels steuerbasierter Eigenmittel, sondern eher für eine Reform innerhalb des gegenwärtigen beitragsbasierten Systems. Die Möglichkeiten für eine derartige Reform werden in Heinemann et al. (2008) im Detail aufgezeigt.

Steffen Osterloh, osterloh@zew.de

Literatur:

- Heinemann, F., P. Mohl und S. Osterloh (2008), Reform Options for the EU Own Resources System, ZEW Economic Studies, Heidelberg, im Erscheinen.
- Osterloh, S., F. Heinemann und P. Mohl (2008), The EU Tax Revisited: Should There Be One? And Will There Be One?, EU-Consent EU Budget Working Paper No.6.