

Büttner, Thies (Ed.); Thöne, Michael (Ed.)

Research Report

Die Zukunft der EU-Finzen: Arbeitspapiere im Rahmen des BMF-Forschungsvorhabens fe 1/14

FiFo-Berichte, No. 22

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Büttner, Thies (Ed.); Thöne, Michael (Ed.) (2016) : Die Zukunft der EU-Finzen: Arbeitspapiere im Rahmen des BMF-Forschungsvorhabens fe 1/14, FiFo-Berichte, No. 22, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/221899>

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.

Die Zukunft der EU-Finzen

Arbeitspapiere im Rahmen des BMF-Forschungsvorhabens fe 1/14

Herausgegeben von:

Thiess Büttner

Michael Thöne

Mit Beiträgen von:

Massimo Bordignon

Thiess Büttner

Friedrich Heinemann

Kai Konrad

Christos Kotsogiannis

Vilen Lipatov

Simona Scabrosetti

Michael Thöne

Christian Waldhoff

Alfons Weichenrieder

Und einem Vortrag von:

Wolfgang Schäuble

Zu den FiFo-Berichten

Mit den FiFo-Berichten werden Studien und Gutachten aus der Arbeit des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in elektronischer Form vorgelegt.

FiFo-Berichte zeigen in der Regel monographischen Charakter. Die Reihe umfasst vor allem aktuelle Studien. In besonderen Fällen werden in der Reihe auch ältere FiFo-Untersuchungen wiederveröffentlicht.

About FiFo-Reports

In its Reports-series the FiFo Institute for Public Economics at the University of Cologne publishes many of its studies in electronic format.

Usually, FiFo-Reports are monographs that feature current work. In special cases, older FiFo-studies are reprinted here.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Adresse/address:

Wörthstr. 26
D-50668 Köln

Tel. +49 221 – 139751-0

www.fifo-koeln.de

Postanschrift/postal address

Postfach 130 136
D-50495 Köln

Fax. +49 221 – 139751-11

ISSN 1860-6679

Das FiFo Köln wird rechtlich und wirtschaftlich von der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, getragen. Urheber- und Verwertungsrechte des vorliegenden FiFo-Berichts liegen bei der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung.

Von den Autoren dieses Berichts vertretene Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Trägergesellschaft oder ihrer Organe wider.

Dieser Bericht kann kostenlos unter www.fifo-koeln.de oder <http://kups.ub.uni-koeln.de/> heruntergeladen werden.

Die Wiedergabe zu erzieherischen, wissenschaftlichen und nicht-kommerziellen Zwecken ist gestattet, vorausgesetzt die Quelle wird angegeben.

Alle Rechte vorbehalten.

© Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln, 2016.

The Cologne-based Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e. V. (Society for the Advancement of Research in Public Finance) serves as the legal subject and financial agent of FiFo Köln. Thereby, the copyrights of this report pertain to the Gesellschaft.

The views expressed in this report do not necessarily reflect those of the Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung or any of its bodies.

This report can be downloaded without charge from: www.fifo-koeln.de or <http://kups.ub.uni-koeln.de/>.

Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

All rights reserved.

Die Zukunft der EU-Finzenzen

Arbeitspapiere im Rahmen des BMF-Forschungsvorhabens fe 1/14

In Kooperation mit:



Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Finanzwissenschaft

Herausgegeben von:

Thiess Büttner¹

Michael Thöne²

1 Prof. Dr. Thiess Büttner ist Inhaber des Lehrstuhls für Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; buettner[a]fau.de.

2 Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des FiFo Köln; thoene[a]fifo-koeln.de.

Zusammenfassung*Die Zukunft der EU-Finzen*

Um mehr unabhängige Forschung zum Einnahmesystem der Europäischen Union anzustoßen und um die gegenwärtige politische Debatte über mögliche Reformen zu bereichern, hat das Bundesministerium der Finanzen ein Forschungsprojekt zur Zukunft der Finanzen der Europäischen Union angestoßen und finanziert. Das Vorhaben hat eine Gruppe von Wissenschaftlern aus verschiedenen Ländern mit überwiegend ökonomischem, aber auch juristischem Hintergrund zusammen gebracht. Die Beiträge untersuchen die Notwendigkeit von Reformen des Einnahmesystems der EU sowie die Möglichkeiten zu deren Umsetzung aus verschiedenen Perspektiven.

Eine englischsprachige Sammlung der Arbeitspapiere wurde auf dem Symposium „The Future of EU Finances“ vorgestellt, das das FiFo Köln, die FAU Erlangen-Nürnberg und das BMF am 14. Januar 2016 in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung in Brüssel durchgeführt haben. Eine Synthese gibt einen Überblick über die Erkenntnisse und zieht einige Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Reform des Einnahmesystems der EU. Der vorliegende FiFo-Bericht Nr. 22 bietet die deutschen Fassungen dieser Arbeitspapiere.

Der Band wird eingeleitet durch eine deutsche Fassung des Vortrags von Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble auf dem Brüsseler Symposium.

Abstract*The Future of EU Finances*

In order to initiate academic research on the EU revenue system and to enrich the current political debate about possible reforms, the German Federal Ministry of Finance has sponsored a research project on the future of EU finances. It brought together a group of scholars mainly from an economic but also from a law background and from different European countries who explore both the need and the options for reforms of the EU revenue system from different perspectives. The project resulted in a collection of policy papers on various specific topics that shed light on strengths and weaknesses of the current system of funding the EU.

A collection of the working papers in English was presented at the Brussels symposium on the ‘The Future of EU Finances’ on 14 January 2016. A synopsis gives an overview about the findings and draws some conclusions with regard to the reform of the EU revenue system. Now, FiFo-Report No 22 offers the German versions of these papers.

The collection is preceded by the German translation of the speech given by Federal Minister of Finance Wolfgang Schäuble at the Brussels symposium.

Schlagworte: Eigenmittel, Fiskalföderalismus, Europäische öffentliche Güter, EU Steuern

Keywords: Own resources, fiscal federalism, European public goods, EU taxes

JEL-Classification: H27; H77; H87

Die Zukunft der EU-Finzen

Rede von Dr. Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen

Die Ergebnisse des vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenen Forschungsvorhabens fe 1/14 „Zukunft der EU-Finzen“ wurden am 14. Januar 2016 auf einem englischsprachigen Symposium in den Räumen der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Brüssel der Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert. Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand die von Clemens Fuest moderierte Podiumsdiskussion mit Wolfgang Schäuble, Kristalina Georgieva, Mario Monti und Thies Büttner.

Den mit diesem FiFo-Bericht vorgelegten Übersetzungen der Arbeitspapiere aus dem Forschungsvorhaben ist die deutsche Fassung der einleitenden Rede des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, auf dem Brüsseler Symposium vorangestellt.

Wir stehen alle unter dem Eindruck der großen gegenwärtigen Herausforderungen für die Europäische Union. Der Haushalt der Union kann eine entscheidende Rolle dabei spielen, diese Herausforderungen zu bewältigen.

Wie einige von Ihnen wissen, habe ich einige Sympathie für die Idee, den EU-Haushalt mit eigenen Steuern der Union zu finanzieren. Dazu müssten der Union die volle Gesetzgebungskompetenz und Ertragshoheit für solche Steuern durch die europäischen Verträge zugewiesen werden. Solche Ideen zu verfolgen, ist allerdings zurzeit unrealistisch. Es gibt gegenwärtig keine Aussicht auf Änderungen der europäischen Verträge. Wir sollten das akzeptieren und deswegen jetzt vorrangig versuchen, die bestehenden falschen Anreize im EU-Haushalt zu minimieren.

Da die finanziellen Mittel des EU-Haushalts begrenzt sind, sollten wir Strategien entwickeln, wie wir das Geld des europäischen Steuerzahlers wirklich effizient verwenden. Wir müssen eine Diskussion darüber – und auch einen entsprechenden Prozess – anstoßen, wie wir den Einsatz von EU-Haushaltsmitteln neu strukturieren können. Kristalina Georgieva hat mich letzten September eingeladen, auf ihrer Konferenz eine Rede zum europäischen Haushalt zu halten. Vier Monate später sind Sie heute meiner Einladung gefolgt, um über die Zukunft der EU-Finzen zu diskutieren.

In den letzten vier Monaten hat sich die Ausrichtung des europäischen Haushalts entscheidend geändert. Wo immer es möglich war, wurde er auf die neuen politischen Prioritäten ausgerichtet – vor allem auf die Bewältigung der Flüchtlingskrise. Wir haben die Flexibilität des Haushalts genutzt, um mehr Geld für Güter mit einem hohen europäischen Mehrwert bereitzustellen. So haben wir für die Jahre 2015 und 2016 im EU-Haushalt nahezu 10 Milliarden Euro mobilisiert, um die Fluchtursachen in den Herkunftsgebieten der Flüchtlinge zu bekämpfen.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben sehr hart gearbeitet, um den dafür nötigen Konsens zu erzielen. Die europäischen Institutionen haben damit bewiesen, dass sie in der Lage sind, schnell zu handeln, wenn es erforderlich ist. Zusätzlich zu den Ausgaben im EU-Haushalt wurde ein Drei-Milliarden-Euro-Paket beschlossen, um Flüchtlingen zu helfen, die in der Türkei Schutz gefunden haben. Diese Menschen brauchen eine Perspektive, und Europa ist bereit, bei deren Finanzierung zu helfen.

Mit dem Hilfspaket zur Verbesserung der Situation der Flüchtlinge in der Türkei haben wir einen Weg gefunden, zusätzliches Geld bereitzustellen, ohne die Ausgabenobergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens anpassen zu müssen. Es ist ein eindrucksvolles Signal, dass sich alle 28 Mitgliedstaaten verpflichtet haben, den EU-Haushalt mit signifikanten bilateralen Beiträgen aufzustocken. Dieses gemeinschaftliche Handeln wird hoffentlich helfen, den Glaubwürdigkeitsverlust innerhalb der EU zu heilen, den die EU-Bürger zunehmend empfinden.

Wenn wir jetzt die Zukunft der EU-Finzen neu gestalten, denke ich, ist die Zeit gekommen, von alten Gewohnheiten Abschied zu nehmen. Die finanziellen Puffer im laufenden Mehrjährigen Finanzrahmen sind fast ausgeschöpft. Wenn wir unsere politischen Ziele unter Einhaltung der bestehenden Ausgabenobergrenzen finanzieren wollen, müssen wir neue Prioritäten für unser Budget setzen. In diesem Jahr, 2016, wird die Kommission eine Halbzeitüberprüfung zum Mehrjährigen Finanzrahmen vorlegen. Wir sollten diese Überprüfung nutzen, die Ausgabeprioritäten von der Vergangenheit in die Zukunft zu verschieben. Die Kommission sollte diese Gelegenheit für umfassende Vorschläge nutzen. Aber wir brauchen keine Vorschläge, die die Ausgabenobergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens in Frage stellen. Was wir brauchen, sind Vorschläge, die die Effektivität des EU-Haushalts verbessern, und solche, die die europäischen Ausgaben mit der Wirtschaftspolitik in Europa verknüpfen.

Ich bin sicher, der EU-Haushalt – der sich heute auf etwa 150 Milliarden Euro im Jahr beläuft – kann viel mehr bewegen, als er es heute tut. Für die Finanzierungsperiode von 2014 bis 2020 stehen etwa 1.000 Milliarden Euro zur Umsetzung europäischer Politiken zur Verfügung. Aber der größte Teil des Geldes ist nicht auf die derzeitigen Herausforderungen gerichtet. Im Gegenteil, das meiste Geld wird aus bloß historischen Gründen ausgegeben, die heute nicht mehr überzeugen.

Wenn wir die Art und Weise, wie wir das Geld der europäischen Steuerzahler verwenden, verbessern wollen, müssen wir damit aufhören, Geld für alte Prioritäten auszugeben. Stattdessen sollten wir versuchen, mit dem europäischen Geld auch einen wirklichen europäischen Mehrwert zu schaffen.

Um es deutlich zu sagen: Anstatt Pläne für ein Eurozonenbudget auszuarbeiten, das auf neuen Defiziten aufbaut, sollten wir zuerst den derzeitigen EU-Haushalt einer stringenten Überprüfung unterziehen und dabei bereit sein, alte Gewohnheiten aufzugeben. Ich möchte der Kommission drei konkrete Vorschläge machen, was wir im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens diskutieren sollten.

Mein erster Vorschlag lautet: Europäisches Geld sollte für Dinge ausgegeben werden, die einen klaren europäischen Mehrwert liefern. Wir haben gerade die Erfahrung gemacht, dass die Verteidigung der europäischen Außengrenzen eine Aufgabe ist, die allein auf nationaler Ebene nicht gelöst werden kann. Wenn ein Mitgliedstaat mit einer wichtigen Außengrenze Unterstützung braucht, sollte Europa diese Hilfe im eigenen Interesse zur Verfügung stellen.

Flüchtlingspolitik ist eine weitere Ausgabenpriorität, die einen hohen europäischen Mehrwert schafft. Ein logischer nächster Schritt wäre die Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik. Als Union können

wir die dafür bereitgestellten Haushaltsmittel effektiver nutzen als die einzelnen Mitgliedstaaten jeder für sich.

Gegenwärtig wird das meiste europäische Geld immer noch für Bereiche ausgegeben, die besser durch nationale Politiken geregelt werden könnten. Über 70 Prozent der 1.000 Milliarden Euro des laufenden Finanzrahmens werden genutzt, um nationale Ausgaben zu ersetzen. Das bedeutet, dass europäisches Geld nicht-europäische Politiken finanziert. In konkreten Zahlen für 2014 bis 2020 heißt das, dass wir allein 420 Milliarden Euro bereitstellen, um die Agrarpolitik zu unterstützen. Weitere 360 Milliarden Euro werden den Mitgliedstaaten für nationale Projekte zur Verfügung gestellt mit oft wenig Verbindung zu den länderspezifischen Empfehlungen, denen wir gemeinsam zugestimmt haben.

Es liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments sicherzustellen, dass das Geld der europäischen Steuerzahler für die richtigen Prioritäten ausgegeben wird. Die neuen Prioritäten liegen auf der Hand. Nutzen wir also die Überprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens, um europäische Ausgaben umzuschichten, von alten Strukturen hin zu zukunftsorientierten, überzeugenden europäischen Politiken. Geben wir das Geld dort aus, wo der Bedarf am größten ist, und nutzen wir den EU-Haushalt als ein politisches Instrument, das die Bürger verstehen.

Mein zweiter Vorschlag zielt auf eine kohärentere Politik der Europäischen Union. Jedes Jahr macht sich der Rat länderspezifische Empfehlungen zu eigen, die die größten ökonomischen Herausforderungen für jeden Mitgliedstaat identifizieren. Wenn wir es wirklich ernst meinen mit diesen Empfehlungen, sollte der EU-Haushalt die jeweiligen Mitgliedstaaten bei deren Umsetzung unterstützen.

Wie ich schon letzten September in Brüssel gesagt habe, sollten wir Geld, das derzeit für Kohäsionspolitik und Agrarpolitik ausgegeben wird, nutzen, um Strukturreformen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Solche Reformen können zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum und zum Schuldenabbau im jeweiligen Land und auch in Europa insgesamt beitragen. Die nationalen Projekte, die von der Finanzierung aus den europäischen Fonds profitieren, sollten so gestaltet sein, dass sie zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen beitragen. Die Kommission muss den Nachweis eines solchen Beitrags zur Bedingung für die Finanzierung nationaler Projekte machen.

Diese zwei Vorschläge kosten nicht notwendigerweise zusätzliches Geld. Die verfügbaren Finanzmittel sind ausreichend, wenn sie für die richtigen Prioritäten ausgegeben werden. Deswegen können wir den europäischen Mehrwert des EU-Budgets erhöhen und gleichzeitig die Obergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens einhalten. Aber wir können mehr Flexibilität innerhalb des Finanzrahmens schaffen.

Und das ist mein dritter Vorschlag: Der derzeitige Mehrjährige Finanzrahmen sieht etwas Flexibilität vor. Aber wenn wir künftig neue Herausforderungen und neue Prioritäten wirksam angehen wollen und wenn wir in der Lage sein wollen, schnell und unbürokratisch zu handeln, müssen wir mehr Flexibilität innerhalb des EU-Haushalts schaffen. Diese Flexibilität müsste sicherstellen, dass Mittel verfügbar sind und für unvorhergesehene Ereignisse umgeschichtet werden können. Eine solche weitergehende Flexibilität sollte im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen verankert werden.

Lassen Sie mich zum Schluss noch ein paar Bemerkungen machen zum Eigenmittelsystem der Europäischen Union. Das Bundesministerium der Finanzen hat vor zwei Jahren ein Forschungsprojekt zu diesem Thema in Auftrag gegeben. Heute stellen wir die Ergebnisse vor. Ich danke Thiess Büttner und Michael Thöne, die dieses Projekt koordiniert und uns bereits einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse gegeben haben.

Für mich ist es immer wieder eine positive Überraschung, dass das laufende Eigenmittelsystem aus sich heraus die Finanzierung des EU-Haushalts sicherstellt. Wenn der Rat und das Europäische Parlament einem bestimmten Ausgabenvolumen zugestimmt haben, wird dieses automatisch durch die Mitgliedstaaten finanziert, ohne dass es weiterer Entscheidungen bedarf. Im Gegensatz zur Situation in den Nationalstaaten hängen die Ausgaben auf europäischer Ebene nicht von der Höhe der Einnahmen ab. Es ist gerade umgekehrt: Die Höhe der Ausgaben auf EU-Ebene bestimmt die Höhe der Einnahmen des EU-Haushalts.

Unser Forschungsprojekt räumt mit einigen Missverständnissen auf, die in der Reformdebatte zum Eigenmittelsystem vorgebracht werden. Lassen Sie mich drei dieser Missverständnisse benennen. Erstes Missverständnis: Es wird argumentiert, dass eine neue Eigenmittelart, wie eine EU-Steuer, notwendig ist, um mehr Mittel für Europa zur Verfügung zu stellen. Das klingt wie ein überzeugendes Argument, aber es ist nicht korrekt.

Ich habe es schon zu Beginn gesagt: Im Prinzip habe ich Sympathie für eine größere Einnahmeautonomie für die Union. Im gegenwärtigen Eigenmittelsystem besteht jedoch keine Notwendigkeit für eine neue Eigenmittelart in Form einer EU-Steuer, um Europa mit zusätzlichen Mitteln zu versorgen. Dank des bestehenden Eigenmittelsystems hat die EU kein Finanzierungsproblem. Die Mitgliedstaaten haben den jährlichen EU-Haushalt zu finanzieren, der von Rat und Europäischem Parlament beschlossen wird. Die Ausgabenseite des EU-Haushalts bestimmt die Höhe der Einnahmen. Und als Ergebnis – und im Einklang mit dem geltenden Verteilungsschlüssel – leisten die Mitgliedstaaten ihre Beiträge aus dem nationalen Haushalt an den EU-Haushalt. Bei Einführung einer neuen zusätzlichen Eigenmittelart würde sich nur die Finanzierungsstruktur ändern – der Ausgaberahmen bliebe derselbe.

Zweites Missverständnis: Es wird gesagt, dass das derzeitige Eigenmittelsystem nicht demokratisch sei, weil das Europäische Parlament im Bereich der Eigenmittelbeschlüsse nur wenig Mitspracherecht hat. In der Tat begrenzt das Primärrecht die Rolle des Europäischen Parlaments in dieser Angelegenheit. Der Rat hört das Europäische Parlament lediglich an. Allerdings hat das Europäische Parlament im Haushaltsverfahren die gleichen Rechte wie der Rat. Es hat gleiche Entscheidungsbefugnisse darüber, wieviel und wofür das europäische Geld ausgegeben wird. Und: Da das Ausgabenvolumen die Höhe der Eigenmittel bestimmt, würde eine größere Rolle des Parlaments bei der Eigenmittelseite seine Rolle auf der Ausgabenseite nicht vergrößern.

Drittes Missverständnis: Mitglieder des Europäischen Parlaments haben eine Änderung des Eigenmittelsystems gefordert, da es für die europäischen Bürger nicht transparent sei. Ich stimme zu, dass das derzeitige System nicht sehr transparent ist. Es ist funktionsfähig; aber nur wenige Experten verstehen es im Detail. Ich bin sehr offen dafür, das System transparenter zu machen.

Zum Beispiel halte ich das Rabattsystem für überholt. Es sollte in absehbarer Zeit abgeschafft werden. Und es sollten die Mehrwertsteuereigenmittel aus deutscher Sicht komplett durch BNE-Eigenmittel ersetzt werden – die transparenteste und gerechteste Eigenmittelart.

Ich freue mich, diese Erkenntnisse mit Kristalina Georgieva und dem Vorsitzenden der Hochrangigen Arbeitsgruppe, Mario Monti, zu diskutieren. Mit unserer Arbeit wollen wir Anstöße für die Hochrangige Arbeitsgruppe und deren weitere Reformvorschläge geben. Die Erkenntnisse aus dem genannten Forschungsprojekt sind wichtige Leitlinien für uns. Die Beschlüsse aber, wie der Europäische Haushalt in Zukunft finanziert werden soll und, noch wichtiger, für welche Projekte das europäische Geld ausgegeben werden soll, sind politi-

sche Entscheidungen – Entscheidungen, die eine Übereinkunft der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission erfordern. Das ist eine große politische Verantwortung, der wir uns bewusst sein müssen.

Wir befinden uns mitten in diesem Prozess der Zukunftsgestaltung der EU-Finanzen. Setzen wir konsequent fort, was wir vor vier Monaten begonnen haben, und haben wir dabei den Mut, neue Prioritäten zu setzen!

Diskussionen, wie wir sie hier führen, sind seit Jahren das tägliche Geschäft unserer Arbeit in und für Europa. Aber die heutige Situation ist doch anders. Wir sind konfrontiert mit dramatischen Herausforderungen, in unseren Nachbarschaftsregionen, in der Ukraine und im Nahen Osten. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, müssen wir gleichzeitig verschiedene Instrumente anwenden: Mittel der Diplomatie, militärische Eingriffe und substanzielle finanzielle Unterstützung. Für all das müssen wir uns in Europa mit den erforderlichen finanziellen Mitteln ausstatten.

Wie ich schon auf der Konferenz von Kristalina Georgieva letzten September gesagt habe: Deutschland ist offen für breit angelegte und innovative Vorschläge der Kommission. Ich weiß, es ist nicht leicht, in der EU ein neues Eigenmittel einzuführen, wie etwa eine gemeinschaftliche Benzinsteuern. Aber wir sollten nicht aufhören, nach innovativen Lösungen zu suchen – möglicherweise dann auch erst einmal in einer Koalition der Willigen. In einer Koalition, die in der Lage ist, die drängendsten Probleme in Angriff zu nehmen.

Ein Scheitern Europas ist keine Option!

Bilder vom Brüsseler Symposium.

14. Januar 2016 in der Landesvertretung NRW



Norbert Walter-Borjans



Thiess Büttner



Wolfgang Schäuble



Wolfgang Schäuble

Alle Bilder: © FKPH



Podiumsdiskussion



Mario Monti



Kristalina Georgieva



Clemens Fuest, Wolfgang Schäuble



Thiess Büttner



C. Fuest, W. Schäuble, K. Georgieva, M. Monti, T. Büttner



Jānis Reirs, Peter Kažimír, Andrej Babiš



Carsten Bermig, Alfons Weichenrieder, Felix Bierbrauer

Alle Bilder: © FKPH



Norbert Walter-Borjans, Michael Thöne



Clemens Fuest, Alain Lamassoure, Mario Monti



Empfang



Michael Thöne, Thies Büttner, Clemens Fuest



Thies Büttner, Felix Bierbrauer



W. Schäuble, N. Walter-Borjans, T. Büttner (vh), M. Thöne, K. Georgieva.



Clemens Fuest, Alfons Weichenrieder, Norbert Walter-Borjans



Rainer Steffens (m), Rolf-Dieter Krause (r)

Alle Bilder: © FKPH

Inhaltsverzeichnis

Die Zukunft der EU-Finzen	
Rede von Dr. Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen _____	5
Bilder vom Brüsseler Symposium.	
14. Januar 2016 in der Landesvertretung NRW _____	10
Zukunft der EU-Finzen – Zentrale Befunde und Schlussfolgerungen	
Thiess Büttner und Michael Thöne _____	15
Das Subsidiaritätsprinzip als Leitfaden für die Finanzierung des europäischen Haushaltes	
Vilen Lipatov und Alfons Weichenrieder _____	28
Einnahmenglättung durch das Finanzierungssystem der EU	
Thiess Büttner _____	44
Die Europäische Union und eigene Einnahmequellen: (Einige) Lehren aus föderal organisierten Staaten	
Christos Kotsogiannis _____	61
Die politische Ökonomie der Finanzierung des EU Haushaltes	
Massimo Bordignon und Simona Scabrosetti _____	77
Strategien für einen europäischen EU-Haushalt	
Friedrich Heinemann _____	109
Übertragung von Steuern auf die Union: Das Beispiel europäischer Kraftstoffsteuern	
Michael Thöne _____	129
Licht für Europa – Eine Stromsteuer für den Haushalt der Europäischen Union	
Kai Konrad _____	155
Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine größere Einnahmenautonomie der EU von	
Christian Waldhoff _____	169

Zukunft der EU-Financen – Zentrale Befunde und Schlussfolgerungen*

Thiess Büttner und Michael Thöne

Um mehr unabhängige Forschung zum Einnahmesystem der Europäischen Union anzustoßen und um die gegenwärtige politische Debatte über mögliche Reformen zu bereichern, hat das Bundesministerium der Finanzen ein Forschungsprojekt zur Zukunft der Finanzen der Europäischen Union angestoßen und finanziert. Das Vorhaben bringt eine Gruppe von Wissenschaftlern aus verschiedenen Ländern mit überwiegend ökonomischem, aber auch juristischem Hintergrund zusammen, die sowohl die Notwendigkeit von Reformen des Einnahmesystems der EU als auch Möglichkeiten zu deren Umsetzung aus verschiedenen Perspektiven untersuchen. Das Ergebnis des Projektes ist eine Sammlung von Grundsatzzpapieren zu verschiedenen Themen, die die Stärken und Schwächen des gegenwärtigen Finanzierungssystems der EU beleuchten. Erste Entwürfe der Papiere wurden auf einem Workshop im Juli 2015 in Berlin diskutiert. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion wurden die Beiträge neu betrachtet und überarbeitet. Eine englischsprachige Sammlung der finalen Arbeitspapiere wurde dann auf dem Symposium „The Future of EU Finances“ vorgestellt, das das FiFo Köln, die FAU Erlangen-Nürnberg und das BMF am 14. Januar 2016 in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung in Brüssel durchgeführt haben. Der vorliegende FiFo-Bericht bietet nun die deutschen Fassungen dieser Arbeitspapiere. Diese Synthese gibt einen Überblick über die Erkenntnisse und zieht einige Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Reform des Einnahmesystems der EU.

* Die Herausgeber danken Rebecca Fries, Julie F. Graf, Benedikt Hämmerl, Dr. Bernhard Koldert, Tobias Müller, Anna Rauch, Johanna Richter und Sebastian Schmidt für redaktionelle Unterstützung und Übersetzungen.

Angaben im Rahmen des Ethikkodex' des Vereins für Socialpolitik: Das Forschungsvorhaben fe 1/14 wurde vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) beauftragt und finanziert. Hauptauftragnehmer war das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) über seinen Rechtsträger, die Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V.; die Kooperation mit der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre (insbesondere Finanzwissenschaft), erfolgte über einen Unterauftrag. Mit Ausnahme der Herausgeber erhielten die Autorinnen/en der Arbeitspapiere eine Förderung aus den Projektmitteln. Das BMF hat als Auftraggeber mit der Ausschreibung das interessierende Forschungsgebiet grob umrissen und mit den Herausgebern zwei Informationsgespräche geführt. Darüber hinaus gab es keine inhaltliche oder sonstige Einflussnahme von Seiten des Auftraggebers. Ansprache und Auswahl der Autorinnen/en erfolgte in alleiniger Verantwortung der Herausgeber; alle Autorinnen/en verantworten allein Inhalt und Methoden ihrer Beiträge.

1 Einleitung

Nach einem langwierigen Verhandlungsprozess zwischen dem Europäischen Rat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament wurden 2013 die entscheidenden Parameter des EU-Haushalts für die nächsten sieben Jahre, der „mehrwährige Finanzrahmen“ (MFR), festgelegt. In der Folge haben die europäischen Institutionen eine Debatte über eine Reform der zukünftigen Finanzierung der Europäischen Union angestoßen. Im Februar 2014 wurde die Hochrangige Gruppe Eigenmittel eingesetzt, bestehend aus zehn Mitgliedern, die durch das Parlament, die Kommission und den Rat berufen wurden. Ihre Aufgabe ist es, die Stärken und Schwächen des derzeitigen Einnahmensystems zu prüfen und Alternativen für die Zukunft zu sondieren.

Der erste Bericht der Hochrangigen Gruppe vom 17. Dezember 2014 hebt vier grundlegende Probleme des derzeitigen Systems hervor: Mängel bei Einfachheit, an Transparenz, an Fairness und hinsichtlich der demokratischen Kontrolle. Das deutet schon darauf hin, dass die Debatte nicht auf die Einnahmeseite des EU-Haushalts beschränkt ist, sondern vielmehr eine umfassendere Perspektive einnimmt. So ist eine Perspektive der Debatte die Position, dass eine Reform des Finanzierungssystems der EU auch zu einem Wandel der Prioritäten auf der Ausgabenseite des Haushalts beitragen könnte. Trotz einer sukzessiven Prioritätenverschiebung im derzeitigen Finanzrahmen werden große Teile der europäischen Mittel weiterhin für Transferzahlungen und Subventionen für einzelne Sektoren und/oder Länder aufgewendet. Kritiker des Eigenmittelsystems argumentieren, dass eine Reform des Finanzierungssystems die Prioritäten hin zu Leistungen mit einem europäischen Mehrwert verschieben könnte.

Wichtige neue politische Herausforderungen wie der EU-Politiken im Umgang mit internationalen Konflikten und der Flüchtlingskrise zeigen, dass großes Potenzial für eine stärkere Rolle der Europäischen Union besteht. Eine Reform des Einnahmesystems könnte ein wichtiger Schritt sein um sicherzustellen, dass die EU solchen Ansprüchen gerecht werden kann. Allerdings dürfen wichtige politische Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten der EU nicht übersehen werden. Dies wird aktuell besonders deutlich angesichts der Unsicherheit über die zukünftige EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs. Aus dieser Perspektive könnte eine Einnahmereform, die lediglich als ein weiterer Schritt in Richtung einer „immer engeren Union“ wahrgenommen wird, als ein Signal in die falsche Richtung verstanden werden.

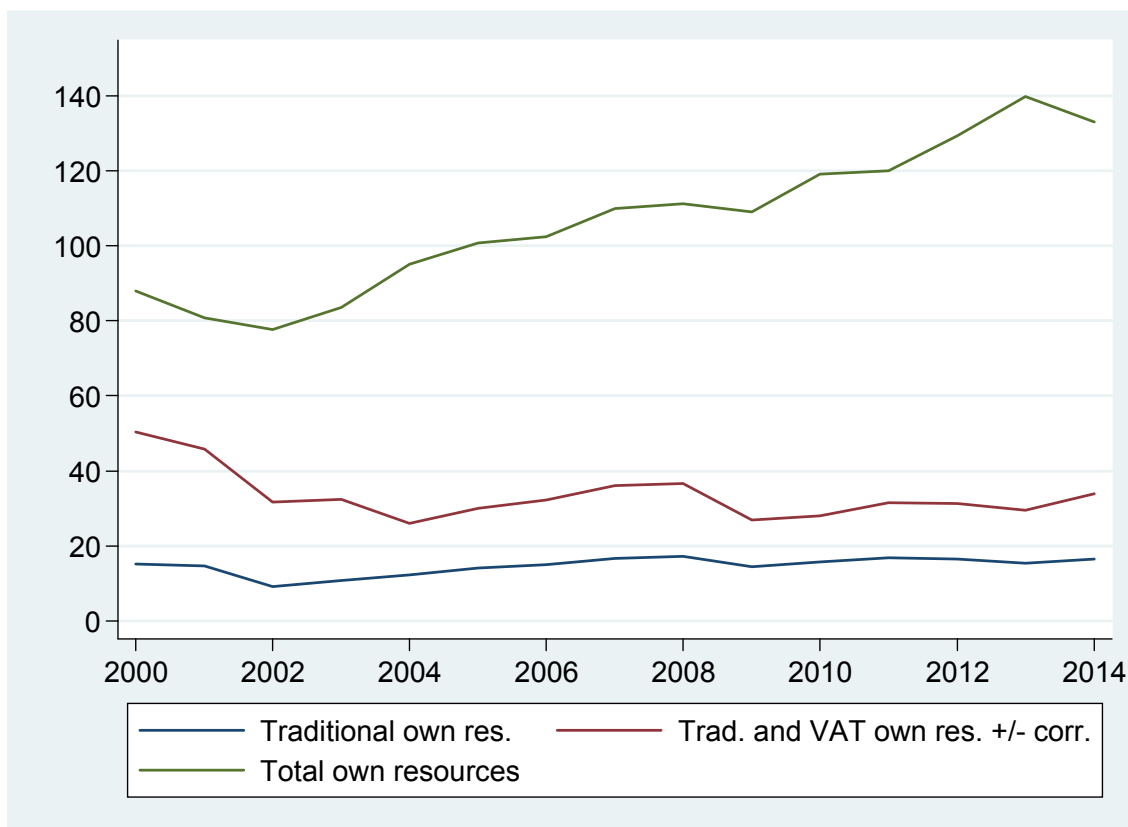
Die im Forschungsprojekt erarbeiteten Papiere betrachten die Notwendigkeit und die Optionen einer Reform des Einnahmesystems der EU aus drei verschiedenen Perspektiven. Der erste, relativ geradlinige Ansatz bewertet, ob das gegenwärtige System vor dem Hintergrund der derzeitigen „Integrationsarchitektur“ der EU, also der gegenwärtigen Zusammensetzung von Institutionen und Verträgen, sinnvoll und konsistent ist. Ein zweiter Ansatz zur Betrachtung der Finanzen der EU widmet sich der Frage, in welchem Maße sich das Finanzierungssystem der EU sich von bestehenden Bundesstaaten unterscheidet, und diskutiert, ob beobachtete Diskrepanzen verringert werden sollten. Dieser Ansatz ist insbesondere deshalb nützlich, da die Frage, ob eine stärkere zentralstaatliche Macht notwendig für die weitere Entwicklung der Union ist, wohl als der fundamentale Streitpunkt hinter der Debatte um das Eigenmittelsystem gelten kann. Der dritte, stärker praxisbezogene Ansatz betrachtet direkt die Optionen für eine einschneidende Veränderung der EU-Finanzierung, was auch die Einführung einer europäischen Steuer umfasst.

Die folgenden drei Abschnitte resümieren die Papiere in dieser großen Perspektiven und diskutieren deren Befunde, bevor in einem letzten Abschnitt einige Schlussfolgerungen in Bezug auf eine Reform der Finanzen der EU dargelegt werden.

2 Bewertung des gegenwärtigen Systems

Ungeachtet der regelmäßigen Kritik am Einnahmesystem der EU war ist dieses durchgehend in der Lage, ausreichende Einnahmen zu generieren, um einen Unions-Haushalt in Übereinstimmung mit dem „mehrjährigen Finanzrahmen“ sicherzustellen. Im Jahr 2014 hat dieses System Eigenmittel im Umfang von rund 133 Milliarden Euro generiert (Abbildung 1).

Abbildung 1: Die Finanzierung des Haushaltes der Europäischen Union (in Mrd. EUR)



Quelle: Europäische Kommission und eigene Berechnungen

Über das letzte Jahrzehnt sind die Einnahmen aus den sogenannten „traditionellen Eigenmitteln“ (Zölle, Agrar- und Zuckerabgaben) sogar nominal stagniert. Die mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel sind zurückgegangen. Das nominale Wachstum des EU-Haushaltes ist mit einem starken Anstieg der

BNE-basierten Beiträge möglich geworden.¹ Dieser vierte Eigenmitteltyp legt die Beiträge der Mitgliedstaaten im Wesentlichen proportional zu deren Bruttonationaleinkommen (BNE) fest.

Diese Verlagerung hin zu BNE-basierten Beiträgen spiegelt vor allem zwei Entwicklungen wider, die schrumpfende Bedeutung der Zölle sowie den Anstieg des Haushaltsvolumens der EU. Der zweite Faktor weist auf eine wichtige Eigenart des EU-Haushalts hin: Anders als bei den mitgliedstaatlicher Haushalten, in denen die faktische Festlegung der gegenwärtigen Ausgaben einfach den Entwicklungen auf der Einnahmeseite folgen könnte, umfasst die Festlegung des EU-Haushaltes eine simultane Entscheidung über Ausgaben *und* Einnahmen. Wenn die Europäische Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten über das geplante Gesamtbudget der EU entscheidet, beinhaltet die Vereinbarung auch die Zusage der Mitgliedstaaten, eine hinreichende Finanzierung zu gewährleisten. Obwohl die Art der Lösungsfindung sich in wichtigen Punkten von der Haushaltsplanung auf der nationalen Ebene unterscheidet, scheint sie weitgehend im Einklang mit der supranationalen Beschaffenheit der Union zu sein. Es sollte zudem beachtet werden, dass dieses Verfahren zumindest in einer Hinsicht die Kriterien Einfachheit und Transparenz besser erfüllt als ein steuerfinanzierter Haushalt, wie er charakteristisch für einzelstaatliche Regierungen ist: Während Ausgabeentscheidungen für steuerfinanzierte Haushalte Einnahmeschätzungen erfordern, die mit beträchtlichen Unsicherheiten verbunden sind, bleibt die Entscheidung über den EU-Haushalt von Unsicherheit bezüglich der Einnahmen unbeeinträchtigt.

Wie Vilen Lipatov und Alfons Weichenrieder im ersten wissenschaftlichen Artikel des Sammelbandes, **„Das Subsidiaritätsprinzip als Leitfaden für die Finanzierung des europäischen Haushaltes“**, anmerken, ist die Finanzierung des EU-Haushalts über BNE-basierte Eigenmittel der Mitgliedstaaten ebenfalls konsistent mit den grundsätzlichen Prinzipien, die der Zuweisung von Verantwortlichkeiten in der EU zugrunde liegen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 des EUV) soll jede staatliche Aufgabe der niedrigsten staatlichen Ebene zugeordnet werden, von der erwartet werden kann, die Aufgabe adäquat zu erfüllen. Diesem Prinzip folgend sollten, ökonomisch ausgedrückt, öffentliche Maßnahmen mit dem sogenannten „Dezentralisierungstheorem“ übereinstimmen: Maßnahmen sollten dezentralisiert werden, sofern nicht Handeln der EU effizienter als die Durchführung auf der nationalen, regionalen oder lokalen Ebene ist. Das Subsidiaritätsprinzip hat bislang wenig Aufmerksamkeit bei der Diskussion über die Einnahmeseite des europäischen Haushaltes erhalten. Es wurde vorwiegend angewendet, um auf der Ausgabenseite die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu diskutieren. Dennoch überzeugt die dem Prinzip zu Grunde liegende Idee, dass Zentralisierung eines Politikfeldes für die Bürger in heterogenen Gesellschaften zu einer schädlichen Uniformität führen könnte, auch bei Betrachtung der Einnahmeseite der öffentlichen Hand in Europa.

Die Finanzierung über Mitgliedsbeiträge ermöglicht es jedem Mitgliedstaat, selbst darüber zu entscheiden, wie die EU-Finanzierung auf die einzelnen Steuerzahler verteilt wird. Es gibt viele Gründe, warum eine solche Differenzierung Vorteile bringen kann. Zunächst unterscheiden sich die Steuersysteme der Mitgliedstaaten in wichtigen Punkten erheblich, was unterschiedliche Traditionen, Institutionen etc. widerspiegelt. Es gibt zudem unterschiedliche Präferenzen im Hinblick auf Verwaltungsprozesse (beispielsweise eine hohe oder niedrige Duldung von „gläsernen Steuerzahlern“ oder Steuerflucht) und

¹ Zum Zeitpunkt seiner Einführung im Jahr 1988 basierte diese Ressource auf dem Bruttonationalprodukt (BNP). Seit 2002 wurde der Bezug zum BNP durch das Bruttonationaleinkommen (BNE) ersetzt.

unterschiedliche Verwaltungstraditionen (zentralisierte oder dezentralisierte Steuerverwaltung). Darüber hinaus können sich die lokalen Nachfrageelastizitäten für Konsum und Freizeit unterscheiden und in den verschiedenen Gesellschaften unterschiedliche Präferenzen zur steuerlichen Einkommensumverteilung herrschen. Aus dieser Perspektive entspricht das gegenwärtige System zur Finanzierung des EU-Haushalts dem Subsidiaritätsprinzip. Natürlich weisen Lipatov und Weichenrieder auch darauf hin, dass dieses Argument eingeschränkt werden muss: Wo unkoordinierte Steuerpolitiken mit bedeutenden Ineffizienzen verbunden sind, könnte eine zentrale Steuererhebung zur EU-Finanzierung mit Wohlfahrtsgewinnen verbunden sein. Zum Beispiel könnte ein niedriger effektiver Unternehmenssteuersatz negative Effekte für andere Mitgliedstaaten haben, die Steuereinnahmen verlieren, wenn Unternehmen und Kapital vom Niedrigsteuerland angezogen werden. Aber wie wichtig ist diese Einschränkung? Wenn bei einer Steuer Spillover-Effekte vorliegen, ist die Zentralisierung dieser Steuer – das heißt, eine uniforme Steuerbasis mit einem einheitlichen Steuertarif und die Zuweisung der gesamten Einnahmen an den zentralstaatlichen Haushalt – nur eine von vielen potenziellen Maßnahmen, um auf die Spillovers und die sich ergebenden strategischen Anreize für die nationale Steuerpolitik zu reagieren. In vielen Fällen könnten weniger weitreichende, wohldosierte Maßnahmen wie harmonisierte Untergrenzen bei den Steuersätzen problemlos ausreichen, um alle relevanten Spillovers zu neutralisieren. Und obwohl die ökonomische Literatur im Zusammenhang mit Unternehmensbesteuerung auf wichtige Ineffizienzen bei dezentraler Besteuerung hinweist, können andere Steuern, die deutlich mehr Steuereinnahmen generieren (wie die Einkommensteuer), in Europa deutlich weniger Koordination benötigen.

Der Beitrag „**Einnahmenglättung durch das Finanzierungssystem der EU**“ von Thies Büttner weist auf eine wertvolle Eigenschaft der wachsenden Bedeutung der BNE-basierten Beiträge bei der Finanzierung des EU-Haushalts hin. Da die Last der Finanzierung des EU-Haushalts gemäß dem tatsächlichen Einkommen verteilt ist, wirken die Beiträge für die Haushalte der Mitgliedstaaten als Dämpfer für ökonomische Schocks. Die in dem Beitrag vorgestellte empirische Analyse untersucht den vergangenen mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass das gegenwärtige Finanzierungssystem signifikante Glättungseffekte auf die nach Abzug der EU-Beiträge verbleibenden Einnahmen der Mitgliedstaaten bewirkt. Aufgrund des hohen Anteils von BNE-basierten Beiträgen reduziert das gegenwärtige System die Varianz der Einnahmen pro Kopf um rund 5%. Die theoretische Analyse zeigt, dass dieser Grad an Glättung nahe an der oberen Grenze liegt, die ein lineares einkommensabhängiges Transfersystem bei konstanter Größe des EU-Haushalts erreichen könnte. Zur Verwirklichung noch stärkerer Glättungseffekte auf die Nettoeinnahmen der Mitgliedstaaten müsste man das System der einkommensabhängigen Einnahmen durch Einnahmen ersetzen, die zu einem gewissen Grad von der Steuerkraft abhängen. Das wird vor allem in föderalen Staaten praktiziert, wo eine Aufteilung der Steueraufkommen und/oder Finanzausgleiche verwendet werden, während die Steuerautonomie der Bundesstaaten aufrechterhalten wird. Auf die EU übertragen würde die Steuerkraft jene Einnahmen umfassen, die jedem Mitgliedstaat bei Anwendung nivellierter Steuersätzen zufließen. Allerdings wäre eine angemessene Definition der Steuerkraft im derzeitigen Rahmen, in dem sich das Steuerrecht erheblich zwischen den Mitgliedsländern unterscheidet, mit enormen Schwierigkeiten verbunden. Eine Voraussetzung für den Übergang zu steuerkraftabhängigen Beiträgen ist daher, die Besteuerung so weit zu harmonisieren, dass die Steuerkraft der Mitgliedstaaten auch wirklich ermittelt

werden kann. Entsprechend ist festzuhalten, dass ohne sehr weitgehende Harmonisierung der Steuersysteme das auf BNE- Beiträgen beruhende Finanzierungssystem der EU nahe am bestmöglichen Grad an Einnahmeglättung ist .

3 Europa als Föderation

Ein Großteil der akademischen Kritik am EU-Haushalt und der Art und Weise seiner Finanzierung betont die Unterschiede zwischen der Europäischen Union und föderalen Staaten. Während in Letzteren eine Zentralregierung existiert, die über eigene Steuern verfügt, wird der EU-Haushalt im Wesentlichen durch Beiträge finanziert. Wie Christos Kotsogiannis in dem Beitrag „**Die Europäische Union und eigene Einnahmequellen: (Einige) Lehren aus föderal organisierten Staaten**“ darlegt, weicht das Finanzierungssystem der EU trotz des von ihr geschaffenen Binnenmarktes von den üblichen Annahmen ökonomischen Lehre des Fiskalföderalismus ab, die den konzeptionellen Ansatz für die Analyse öffentlicher Finanzen in integrierten Volkswirtschaften liefert. Wenn Ineffizienzen bestehen, die mit einer dezentralisierten Besteuerung verbunden sind, könnte eine Zentralregierung eigene Steuerinstrumente nutzen, um dies zu unterbinden. Dies würde tatsächlich eine aktivere Rolle der EU bei der Einnahmgestaltung bedeuten als es derzeit der Fall ist. Allerdings weist Kotsogiannis darauf hin, dass es eine komplizierte Aufgabe ist, dafür geeignete Einnahmeinstrumente zu festzulegen. Während horizontaler Steuerwettbewerb gewöhnlich mit einem Abwärtsdruck der Steuersätze verbunden ist, was in einer ineffizient niedrigen Besteuerung mündet, ist der *vertikale* Steuerwettbewerb anders gelagert. Wenn sich mehrere föderale Ebenen dieselbe Steuerbasis teilen, werden die Wirkungen des Steuerzugriffs der einen Ebene auf die Einnahmen der jeweils anderen Ebene tendenziell unberücksichtigt bleiben. Das führt im Ergebnis zu einer Überbeanspruchung der Steuerbasis. Im Hinblick auf Gestaltungsoptionen betont Kotsogiannis, dass eine EU-eigene Steuer vom Zugang zum Binnenmarkt abgeleitet werden sollte. Zudem sollte der simultane Zugriff auf dieselben Steuerbasen vermieden werden, um die mit vertikalen Steuerexternalitäten verbundenen Effizienzverluste zu minimieren. Aus dieser Perspektive müsste bei der möglichen Einführung von europäischen Steuern in einem Mehrebenensystem mit unterschiedlichen Steuerbasen, die bereits intensiv durch die nationalen und subnationalen Ebenen genutzt werden, nochmals über die von den Mitgliedstaaten genutzten Einnahmeinstrumente nachgedacht werden.

Massimo Bordignon und Simona Scabrosetti gehen in dem Beitrag „**Die politische Ökonomie der Finanzierung des EU Haushalts**“ ebenfalls von der Überlegung aus, dass sich der EU-Haushalt fundamental von dem der Zentralregierung eines typischen Bundesstaates unterscheidet. Nur ein geringer Anteil der EU-Ausgaben wird zur Finanzierung von europäischen öffentlichen Gütern genutzt. Dieser Umstand folgt sich aus der Machtverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und der sich daraus folgenden politischen Ökonomie des EU-Haushalts. Das Einnahmesystem könnte ein wichtiger, die Ausgaben bestimmender Faktor werden, wenn es sich in zukünftigen Haushaltsverhandlungen auf die Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments im Verhältnis zum Rat auswirkt. Gemäß Bordignon und Scabrosetti könnte bereits eine geringe Veränderung der Finanzierungsquellen des Haushalts der EU in Richtung einer von den EU-Bürgern direkt gezahlten europäischen Steuer zu einen dynamischen Prozess führen, der die Position der Union im Verhältnis zur ihren Mitgliedsländern stärkt.

Die Vorahnung einer solchen Dynamik könnte der Hauptgrund sein, warum sich einige Mitgliedsländer gegen eine solche Reform stellen, während das Europäische Parlament darauf drängt. Allerdings weisen die Autoren darauf hin, dass die Kritik am derzeitigen Finanzierungssystem des EU-Haushalts nicht überzeugt, wenn man die Perspektive einnimmt, dass es sich bei der EU um eine supranationale Einrichtung handelt, die die Implementierung europaweiter Maßnahmen auch durch die selektive Kompensation einzelner Mitgliedsländer sicherstellen sollen. In diesem Fall könnte der Anstoß eines dynamischen politischen Prozesses, in dessen Verlauf sich die EU hin zu einem Bundesstaat entwickelt, der falsche Ansatz sein. Allerdings führen die Autoren auch an, dass gerade ein Schritt in diese Richtung ein Katalysator für weitere Reformen sein könnte, die zur Bewältigung der derzeitigen Legitimitätskrise der EU beitragen könnten. Sie erkennen aber auch an, dass angesichts der derzeit niedrigen Zustimmung zum europäischen Projekt die Durchführung einer Reform riskant sein könnte, die den Bürgern die Kosten des EU-Haushalts mittels einer europäischen Steuer deutlicher vor Augen führt.

Eine entgegengesetzte Perspektive zum Einfluss des Finanzierungssystems auf die Ausgabenstrukturen des EU-Haushalts liefert Friedrich Heinemann in dem Beitrag „**Strategien für einen europäischen EU-Haushalt**“. Heinemann teilt die Kritik von Bordignon und Scabrosetti an den gegenwärtigen Ausgabenprioritäten der Union. Er weist auch darauf hin, dass ein EU-Haushalt, der den Vorstellungen des Fiskalföderalismus folgen würde, eine völlig andere Struktur aufwiese: Aus normativer Sicht sollte viel weniger Bedeutung auf die derzeit großen Ausgabenposten in der Kohäsions- und Gemeinsamen Agrarpolitik gelegt werden. Stattdessen sollten die Mittel zur Finanzierung solcher Politikbereiche eingesetzt werden, die deutlicher die Eigenschaften europäischer öffentlicher Güter zeigen, wie beispielsweise Verteidigungs- und Außenpolitik, Forschung und Innovation. Allerdings widerspricht Heinemann entschieden der Ansicht, dass eine Reform des Finanzierungssystems die Anreize der Haushaltsentscheider in eine wünschenswerte Richtung lenken würde. Die Ankündigung von Reformen müsste die konkreten Fehlanreize thematisieren, die zu einer Präferenz der Entscheidungsträger zugunsten lokaler Güter statt europäischer öffentlicher Güter führen. Daher plädiert Heinemann für Reformen, die die relative Attraktivität von europäischen öffentlichen Gütern im Vergleich zu Projekten mit einer starken lokalen Ausrichtung, aber geringem europäischem Mehrwert, steigern. Hierfür schlägt er Strategien vor, die die Vorzüge europäischer öffentlicher Güter sichtbarer machen, die Kosten lokaler öffentlicher Güter im Vergleich zu Gütern auf europäischer Ebene anheben oder jene Akteure im Haushaltsprozess stärken, die eine weniger lokale Perspektive einnehmen.

4 Europäische Steuern

Die übrigen Beiträge diskutieren die Möglichkeit, eine EU-Steuer zu implementieren, und die damit verbundenen Herausforderungen. In dem Beitrag „**Übertragung von Steuern auf die Union: Das Beispiel europäischer Kraftstoffsteuern**“ prüft Michael Thöne die Möglichkeit, eine bereits existierende Steuer als europäische Steuer zu verwenden. Da die einzigen von den Verträgen vorgesehenen Steuern auf EU-Ebene “Vorschriften überwiegend steuerlicher Art” im Umweltbereich (Art. 192 AEUV) sind, behandelt der Beitrag die Auswirkungen einer europäischen Umweltsteuer in Form von Verbrauchssteuern im Verkehrssektor. Der Fokus liegt auf der Übertragung und der sich daran anschließenden

Reform der Steuern auf Benzin und Diesel. Die derzeitige Situation ist durch große Differenzen zwischen den nationalen Steuersätzen auf Benzin und Diesel gekennzeichnet, die auf eine faktisch scheiternde Harmonisierung zurückgeführt werden. Da es hierdurch zu Verzerrungen beim Treibstoffverbrauch und zu grenzüberschreitendem Steuerexport kommt, könnte eine Zentralisierung dieser Steuern auf der supranationalen Ebene wichtige Vorteile mit sich bringen. Allerdings gibt es auch hohe Hürden: Einstimmigkeit ist nötig, da jeder einzelne Mitgliedstaat auf sein Recht verzichten muss, Kraftstoffe zu besteuern. Daher ist die Identifizierung von Steuern, deren Übertragung auf die Zentralebene die Wohlfahrt und Effizienz erhöhen könnte, eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Einnahmereform. Angemessene Kompensationen für die Übertragung der Steuer, beispielsweise durch eine Reduktion herkömmlicher Eigenmittel, würden notwendig, um die Mitgliedstaaten für die entgangenen Steuereinnahmen zu entschädigen. Auf Basis von Daten zu den derzeitigen Einnahmen der EU-Mitgliedsländer zeigt der Beitrag, dass die Übertragung von Treibstoffsteuern auf die EU einige kontraintuitive Effekte hat. Die große Heterogenität der Steuern rechtfertigt die Zentralisierung der Treibstoffsteuern aus ökonomischer Sicht, führt aber gleichzeitig zu einer Situation, in der komplexe asymmetrische Kompensationen notwendig würden: Ausgerechnet die für eine Zentralisierung attraktivsten Steuern sind besonders schwer zu übertragen, da die notwendige Kompensation regelmäßig die Steuereinnahmen übersteigt.

Der Beitrag „**Licht für Europa – Eine Stromsteuer für den Haushalt der Europäischen Union**“ von Kai Konrad erörtert eine Stromsteuer als EU-Steuer. Besonders werden in dem Beitrag die Optionen zur praktischen Umsetzung einer solchen Steuer und die Konsequenzen für die Einnahmen untersucht. Die vorgeschlagene Steuer wäre recht einfach ausgestaltet mit einem einheitlichen Steuersatz pro Kilowattstunde Stromverbrauch aller Konsumenten, einschließlich Haushalte, kleiner und großer Unternehmen sowie des öffentlichen Sektors. Um das Aufkommen zu erreichen, das benötigt würde, um die Lücke zwischen der gegenwärtigen Haushaltsgröße und den Einnahmen aus Einfuhrabgaben und -zöllen zu schließen, wäre eine Steuer in Höhe von 3-4 Cent pro kWh nötig. Konrad bietet auch eine erste Bewertung der Stromsteuer anhand der von der Hochrangigen Gruppe Eigenmittel entwickelten Kriterien. Demnach sollte eine gute Eigenmittelquelle einfach, transparent und fair sein sowie die demokratische Kontrolle stärken. Konrad vergleicht die Stromsteuer mit einer Finanztransaktionssteuer (FTT), die auf gehandelte Finanzwerte oder auf einen bestimmten Teil dieser Finanztransaktionen erhoben wird. Die Ergebnisse der Vergleichs-Bewertung sind sehr eindeutig: Die Finanztransaktionssteuer würde keine der von der Hochrangigen Gruppe vorgeschlagenen Kriterien erfüllen. Im Gegensatz dazu erfüllt eine EU-Steuer auf Strom die Kriterien sehr gut: Sie entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip, sie besitzt angemessene Eigenschaften in Bezug auf Effizienz, die Steuereinnahmen sind weitgehend vorhersehbar und stabil. Darüber hinaus ist die Steuer transparent für den Steuerzahler, und die Gruppe der Steuerzahler ist nahezu kongruent mit der Gruppe der Leistungsempfänger der EU-Ausgaben sowie mit der Wählerschaft der Europäischen Union. Ihre Transparenz und die klare politischen Zurechenbarkeit lassen die Abgabe als attraktiver Kandidaten für eine EU-Steuer erscheinen.

Der abschließende Beitrag „Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine größere Einnahmenautonomie der EU“ von Christian Waldhoff beschäftigt sich mit der möglichen Umsetzung einer EU-Steuer im jeweils relevanten Rechtsrahmen. Aus rechtlicher Sicht muss das Problem auf mehreren Ebenen untersucht werden: Welche Maßnahmen zur Förderung der Einnahmeautonomie sind möglich, ohne

das Primärrecht der Union (EUV und AEUV) ändern zu müssen? Wird dennoch eine Reform des Primärrechts der EU in Betracht gezogen, so stellt sich daraufhin (zumindest aus deutscher Sicht) die Frage nach den verfassungsrechtlichen Beschränkungen der einzelnen Mitgliedsländer hinsichtlich einer solchen Änderung des europäischen Rechts. Waldhoff kommt zu dem Schluss, dass EU-Steuern mit voller Gesetzgebungs- und Einnahmeautorität durch die EU, abgesehen von Zöllen und der Besteuerung von EU-Beamten, unter den gegenwärtigen Verträgen lediglich in sehr begrenztem Rahmen möglich sind: Insbesondere als Pigou- oder Lenkungssteuern, die nicht primär fiskalischen Zwecken dienen, und unter der Voraussetzung, dass der jeweilige Politikbereich diese Vorgehensweise ermöglicht. Daher darf die Hauptbegründung für die Einführung dieser Steuern nicht die Finanzierung des EU-Haushalts sein. Eine neue Entscheidung über Eigenmittel könnte ebenfalls dazu verwendet werden, EU-Steuern einzuführen. Allerdings würden diese Steuern keine wesentliche Verbesserung der Einnahmeautonomie der Union darstellen, da sie im Rahmen und dem System der Eigenmittelentscheidungen verbleiben, d.h. die einstimmige Annahme durch alle Mitgliedsländer erfordern. Aus deutscher Perspektive gibt es zudem hinsichtlich EU-eigener Steuerrechte verfassungsrechtliche Grenzen zu berücksichtigen, die aus der dualen Legitimationsstruktur der Union herrühren und die insbesondere in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verankert sind.

5 Schlussfolgerungen

Das zweite Kapitel des im Jahre 2014 veröffentlichten Berichts der Hochrangigen Gruppe Eigenmittel trägt den Titel *“Was läuft im gegenwärtigen System falsch?”*, um dann fortzufahren: *“Manche behaupten, dass im derzeitigen System nichts falsch laufe. Und die Diskussionen [...] haben bislang bestätigt, dass viele Teilaspekte des gegenwärtigen Systems gut funktionieren.”*² Das ist sicherlich richtig. Dennoch gibt es viele Aspekte des aktuellen Eigenmittelsystems, die eindeutig weit davon entfernt sind, perfekt zu sein. Der Bericht der Hochrangigen Gruppe legt verschiedene Kritikpunkte am derzeitigen System offen, die hauptsächlich von jenen vorgebracht werden, die am direktesten von den Schwächen des Systems betroffen sind – dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Europäischen Rechnungshof.

Die wahrgenommenen Probleme beziehen sich sowohl auf praktische Aspekte als auch auf sehr grundsätzliche Fragen. Die schwierigen Seiten der budgetären „Tagesgeschäfts“ treten vor allem zutage bei der statistischen Komplexität der mehrwertsteuerbasierten Mittel und beim Jährlichkeitsprinzip im EU-Haushalt, was durch gestiegene Beträge an 'restes à liquider' (RAL) verursacht wird. Auf der anderen Seite richtet sich die Kritik am gegenwärtigen System auf sehr grundlegende Fragen wie die gerechte Lastenteilung (hauptsächlich mit Blick auf nationale Rabatte), die Unzufriedenheit mit dem Prinzip der Einstimmigkeit in zentralen fiskalischen Angelegenheiten und die wahrgenommenen Unterschiede hinsichtlich der öffentlichen *“Sichtbarkeit”* der Kosten und des Nutzens von Maßnahmen der EU. Die Hochrangige Gruppe Eigenmittel konzentriert sich dabei – gemäß ihrem Mandat – auf die für

² Übersetzung d. Verf.

sie zentralen Defizite des gegenwärtigen Systems: Mängel bei Einfachheit, Transparenz, Gerechtigkeit und demokratischer Kontrolle/Rechenschaftspflicht.

Interessanterweise werden aber zentrale Kriterien, die für gewöhnlich herangezogen werden um die öffentliche Einnahmen zu bewerten – wie Allokationseffizienz oder interpersonelle Umverteilungseffekte – nicht genutzt, um die primären Herausforderungen des derzeitigen EU-Einnahmesystems zu beschreiben. Dies spiegelt in gewisser Weise den Umstand wider, dass im gegenwärtigen institutionellen Gefüge die Mitgliedsländer dafür verantwortlich sind, ihre Steuersysteme gemäß allokativer und distributiver Ziele zu gestalten. Wie Lipatov und Weichenrieder in diesem Band feststellen, ist diese Zuordnung konsistent mit dem Subsidiaritätsprinzip. Da sich die Institutionen, Präferenzen und wirtschaftlichen Bedingungen zwischen den Mitgliedsländern deutlich unterscheiden, gibt es gute Gründe, weshalb die nationale Ebene am besten dafür geeignet ist, diese allokativen und distributiven Ziele der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Man könnte hinzufügen, dass sich das Finanzierungssystem der Mitgliedstaaten dabei ebenfalls an den fundamentalen Kriterien wie Einfachheit, Transparenz, Gerechtigkeit und demokratische Kontrolle orientieren soll.

Daraus folgt, dass eine Debatte über das europäische Finanzierungssystem, die *ausschließlich* aus Sicht der europäischen Ebene geführt wird, notwendigerweise unvollständig ist. Die Europäische Union ist ein Mehrebenensystem mit bis zu vier verschiedenen Regierungsebenen: Kommunen, Regionen (Provinzen oder Bundesländer), Nationen, und schließlich die Europäische Union. Es ist bereits eine schwierige Aufgabe, ein Finanzierungssystem für lediglich *eine* dieser Ebenen zu entwerfen, das alle genannten Kriterien mehr oder weniger gut erfüllt. Mit einem derart heterogenen Vier-Ebenen-System wie es die Europäische Union mit ihren 28 sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten und zahlreichen Kooperationen innerhalb sowie zwischen den Ebenen ist, erscheint diese Aufgabe nahezu unlösbar. Folglich wird jede Einnahmen- oder Haushaltsstruktur eines Mehrebenensystems im Lichte der oben genannten Kriterien notwendigerweise als "schlechter Kompromiss" erscheinen. Diese Aussage bestätigt sich in der allgemeinen Beobachtung, dass die Klage über Finanzierungssysteme, die nicht alle wünschenswerten Kriterien erfüllen, nicht auf die europäische Ebene begrenzt ist. Diese Kritik lässt sich auf allen Ebenen feststellen und ist – zu einem gewissen Grad – unvermeidbar.

Aus dieser übergreifenden Perspektive erscheint das Eigenmittelsystem mit seinem starken und steigenden Fokus auf BNE-basierten Beiträgen weniger problematisch als aus der eindimensionalen „Nur EU“-Perspektive. Im derzeitigen System sind die Beiträge der Mitgliedstaaten problemlos festzustellen und die wichtigste Einnahmequelle, die BNE-basierten Beiträge, stehen in direktem Zusammenhang mit dem wahrscheinlich gebräuchlichsten Indikator für internationale Einkommensunterschiede. Aus dieser Perspektive erscheint die Behauptung übertrieben, dass das gegenwärtige System im Hinblick auf Einfachheit und Gerechtigkeit besonders problematisch sei. Selbst hinsichtlich der Transparenz zeigen die gegenwärtigen EU-Finzen über einige attraktive Merkmale: Nationale Haushalte, die durch Steuern finanziert werden, legen oftmals Ausgaben fest, die die tatsächlichen Einnahmen aufgrund von zu optimistischen Steuerschätzungen übersteigen. Bei der Festlegung des EU-Haushalts hingegen herrscht keine Unsicherheit hinsichtlich der Einnahmen, da diese zeitgleich mit den Ausgaben festgelegt werden. Ebenso ist der mehrjährige Haushaltsrahmen insofern vorteilhaft, als so schon in der Haushaltsplanung eine mittelfristige Perspektive auf EU-Maßnahmen gefordert wird. Es sei hinzugefügt, dass die hohe Bedeutung der BNE-basierten Beiträge selbst aus allokativer Perspektive sinnvoll

erscheint. Da die Beiträge mit der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten zusammenhängen, fungiert das derzeitige System als automatischer Stabilisator für die Haushalte der Mitglieder. Angesichts der weit verbreiteten Kritik an der Europäischen Währungsunion, wonach keine ausreichende Stabilisierung der nationalen Haushalte stattfindet, erscheint diese Eigenschaft als eine wichtige Stärke des derzeitigen EU-Finanzierungssystems.

Dies bedeutet nicht, dass das gegenwärtige System im Hinblick auf alle Details und Dimensionen perfekt ist. Und sicherlich heißt das nicht, dass die gegenwärtige, mehrere Ebenen umfassende Finanzstruktur mit dem Eigenmittelsystem der EU „an der Spitze“ als unveränderliche *'meilleur des mondes possibles'* betrachtet werden müsste. Aber der Spielraum für Verbesserungen ist deutlich kleiner, wenn alle Ebenen jeweils für sich und das System als Ganzes einen akzeptablen Kompromiss bei den Qualitätskriterien finden müssen. Dies gilt insbesondere, wenn die Grenzen der gegenwärtigen „Integrationsarchitektur“ der EU berücksichtigt werden, in der die Mitgliedstaaten eine ausschlaggebende Rolle bei den Entscheidungen über die EU-Finanzierung spielen. Dies wird auch durch das Scheitern früherer Reforminitiativen zur Verbesserung des Systems für die Europäische Union illustriert. Diese „Nicht-Ergebnisse“ könnten einfach auf die faktische Verteilung der Macht innerhalb der EU mit schwacher Zentralregierung und starken Mitgliedstaaten zurückzuführen sein: Starke nationale Regierungen und der Rat wollten keine Reformen, also gab es keine.

Offensichtlich ist die politische Diskussion um eigene Steuerquellen durch das Streben der EU nach *zusätzlichen* Einnahmen motiviert. In 2012 hat das Parlament mit großer Mehrheit eine „Ohne Haushaltsreform keine Einigung“-Position beschlossen, in der explizit neue Eigenmittel für die bessere Erreichung der EU-Ziele bis 2020 gefordert wurden. Die gegenwärtige Institutionalisierung der Reformdebatte durch die Hochrangige Gruppe Eigenmittel kann als ein Zugeständnis an das Europäische Parlament und die Kommission für deren Zustimmung zum mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 im Jahr 2013 angesehen werden.

Die Unzufriedenheit mit den verfügbaren Einnahmen könnte erklären, warum die Debatte der EU-Finanzien häufig eine sehr grundsätzliche Sicht auf das Eigenmittelsystem annimmt. Wie in verschiedenen Beiträgen in diesem Sammelband angemerkt wird, unterscheidet sich das gegenwärtige Finanzierungssystem der EU deutlich von dem einer Zentralregierung eines Bundesstaates, der ebenfalls ein hohes Gewicht auf Dezentralisierung legt. Ein Schritt der EU in Richtung einer Föderation würde eine substantielle Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen dem Zentrum der Union und den Mitgliedstaaten bedeuten. Das weist darauf hin, dass eine Verschiebung der Macht das Hauptthema hinter der Diskussion einer Reform des Eigenmittelsystems ist. In gewissen Grad sind Kontroversen über Einnahmen der klassischen Stellvertreter für Machtstreitigkeiten. Die Frage, ob eine potenzielle Verschiebung von Macht mit einer Erhöhung der Wohlfahrt einherginge, wird dabei schnell zweitrangig.

Gewiss gibt es gute Gründe für die Argumentation, dass die zukünftige Entwicklung des Mehrebenensystems EU ein neues Ausräumen der Macht zwischen den verschiedenen Ebenen, also zwischen den Mitgliedstaaten und dem Rat auf der einen Seite und dem Europäischen Parlament und der Kommission auf der anderen Seite, erfordern könnte. Wenn diese grundsätzliche Diskussion zu der Schlussfolgerung führen würde, dass Europa sich in Richtung einer stärker föderalen Struktur mit einem starken Zentrum im Kern der Union entwickeln sollte, wäre eine Verschiebung von Macht weg von der natio-

nen Ebene einer der notwendigen ersten Schritte. Allerdings würde dies eine Reform der Europäischen Verträge erfordern, was nicht nur politisch aufwendig, sondern durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen in den Mitgliedstaaten auch komplex wäre.

Die Diskussion einer etwaigen Reform des Eigenmittelsystems bietet nicht den idealen Rahmen für die Erörterung dieser grundsätzlichen Fragen. Solange also die Zukunft der Eigenmittel unter gänzlich oder teilweise unangemessenen Voraussetzungen diskutiert wird, sind Irrtümer, unbefriedigende Ergebnisse und allgemeine Frustration vorprogrammiert. Wenn versucht werden soll, alle Dimensionen der thematisierten Reformen in ihrem jeweiligen *angemessenen* Kontext zu diskutieren – d.h. mit Kriterien, die in der jeweiligen Dimension sinnvollerweise herangezogen werden sollten – können die relevanten Fragen drei Dimensionen zugeordnet werden:

1. Die Ausgestaltung des Einnahmesystems innerhalb des *gegebenen* politischen und verfassungsmäßigen Rahmens kann und sollte unter der Bedingung betrachtet werden, dass die impliziten Anforderungen und Prinzipien erfüllt sind. Unter Vernachlässigung von EU-Steuern oder neuen europäischen Aufgaben sollte sich dieser erste Teil der Reformdebatte auf die Lösung der aktuellen haushaltspraktischen Probleme konzentrieren, zum Beispiel bei den mehrwertsteuerbasierten Eigenmitteln und den steigenden Beträgen an „restes à liquider“ (RAL). Wenn diese praktischen Probleme angegangen sind, könnten sich die BNE-basierten Eigenmittel als sinnvolle und nahezu ideale Einnahmequelle erweisen.
2. Eine Erhöhung der Transparenz europäischer Politiken und eine Verbesserung der demokratischen Kontrolle verlangt zuerst eine Reflektion der *Aufgaben* der Europäischen Union, nicht deren Finanzierung. Daher sollte der zweite Schritt einer Reformdebatte grundsätzliche Fragen betrachten wie zum Beispiel: Was sind die zukünftigen Aufgaben der Union? Was sind die zukünftigen Aufgaben der Mitgliedstaaten und ihrer regionalen und lokalen Gebietskörperschaften? Setzt eine Neuverteilung von Aufgaben eine Machtverschiebung zur zentralen Ebene voraus? Dies ist selbstverständlich keine Einbahnstraße. Es kann durchaus sein, dass die Bereitstellung von mehr europäischen öffentlichen Gütern durch die Union sinnvoll ist. Aber vor dem Hintergrund der verbreiteten Kritik bezüglich eines Mangels an europäischem Mehrwert im EU-Haushalt könnte auch die Rückübertragung von aktuellen EU-Maßnahmen auf die Mitgliedstaaten notwendiger Teil der Reform sein.
3. Die Diskussion über neue Steuern für die Europäische Union oder die Übertragung bestehender Steuern an die EU ist eine natürliche *Fortsetzung* der Diskussion über die Zuweisung von Aufgaben an die zentrale Ebene, nicht aber ihr Wegbereiter. Aus Sicht der Autoren beruht die Hoffnung, einen Prozess für mehr Transparenz, demokratische Zurechenbarkeit oder Gerechtigkeit durch eine Reform des Einnahmesystems (anstatt durch ein nochmaliges Überdenken der Zuweisung von Aufgaben) in Gang zu setzen, auf fragilen Annahmen. Und selbst wenn die Finanzierung der EU als letzter Schritt in einem Reformprozess diskutiert wird, müssen die inhärenten Beschränkungen eines mehrere Ebenen umfassenden Finanzierungssystems berücksichtigt werden. Selbst in einer Europäischen Union, die auf die Bereitstellung wahrer europäischer öffentlicher Güter zugeschnitten ist, könnten konventionelle BNE-basierte Eigenmittel ein starker Anwärter für die Rolle der „besten *realistischen* Einnahmequelle“ sein.

Diese verschiedenen Dimensionen legen nahe, dass ein erfolgreiches Ergebnis der Debatte über die Reform der EU-Finzen am wahrscheinlichsten ist, wenn der Fokus auf die erste Dimension gelegt wird, die den institutionellen Rahmen als gegeben betrachtet. Obwohl eine Erhöhung der Transparenz europäischer Maßnahmen und der demokratischen Kontrolle Schlüsselaspekte bei jeder Reform der EU-Institutionen sein sollten, erscheint es im Licht der verschiedenen Beiträge in diesem Sammelband eher schwierig, solche Ziele nur durch eine Reform des Einnahmesystems zu erreichen. Auch wenn nicht alle eingebundenen Wissenschaftler in diesem Punkt zwingend zustimmen, zeigt die Analyse aus Sicht der Autoren, dass zur Schaffung einer besseren Union eine umfassende Perspektive gewählt werden muss, die mit der Zuordnung von Verantwortlichkeiten in der EU statt mit dem Einnahmesystem beginnt. Ein erfolgreiches Ergebnis der gegenwärtigen Reformdebatte über das Eigenmittelsystem der EU könnte ein Signal sein, dass Reformen der Union nicht nur den politischen Druck in Richtung der Schaffung einer immer engeren Union widerspiegeln. Vielmehr geht es um ein wirkliches Bemühen, die Fähigkeit der Europäischen Union zur ihrer Weiterentwicklung im Angesicht der bestehenden und neuen Herausforderungen zu verbessern.

Das Subsidiaritätsprinzip als Leitfaden für die Finanzierung des europäischen Haushaltes

Vilen Lipatov¹

und

Alfons Weichenrieder²

Zusammenfassung

Das Subsidiaritätsprinzip kann auf der Grundlage von Oates' Dezentralisierungstheorem und der Theorie des fiskalischen Föderalismus ökonomisch fundiert werden. Bisher fand das Dezentralisierungstheorem vorwiegend in der Diskussion über die ausgabenseitige Aufteilung der öffentlichen Aufgaben Anwendung. Jedoch scheint die diesem Theorem zugrundeliegende Auffassung, dass die Zentralisierung einer Politik zu exzessiver Einheitlichkeit führen kann, in Bezug auf Steuern noch überzeugender als bei den Ausgaben. Das Papier diskutiert die Implikationen der Anwendung eines Dezentralisierungstheorems der Besteuerung für die Finanzierung des EU-Haushalts. Darüber hinaus wird die häufige Behauptung, dass die Einführung neuer EU-Eigenmittel oder einer eigenen Steuer der EU die Zusammensetzung der Ausgaben der EU verändern könnte, kritisch diskutiert.

¹ Compass Lexecon, Brüssel.

² Goethe Universität Frankfurt, Wirtschaftsuniversität Wien und CESifo, Kontakt: Goethe Universität Frankfurt, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 60323 Frankfurt, Deutschland. E-mail: a.weichenrieder@em.uni-frankfurt.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	30
2	Dezentralisierte Erhebung eines zentralstaatlichen Finanzbedarfs	33
3	Dezentrale Erhebung des Finanzbedarfs unter Berücksichtigung von Spillover-Effekten	35
4	Implikationen dezentraler Einnahmeerhebung	36
5	Die jüngste Kritik an den BNE-Eigenmitteln	38
6	Schlussfolgerungen	41
7	Literaturverzeichnis	42

1 Einleitung

Grundsätzlich sieht das Subsidiaritätsprinzip vor, eine bestimmte Aufgabe oder Verantwortung auf der niedrigsten Regierungsebene anzusiedeln, von der eine angemessene Handhabung dieser Aufgabe oder Verantwortung erwartet werden kann. Das Subsidiaritätsprinzip ist formal im rechtlichen Rahmen der Europäischen Union verankert. Es ist Teil der Präambel des Vertrags über die Europäische Union. Insbesondere sieht Artikel 5 EUV vor, dass die Ausübung von Kompetenzen der Union durch den Grundsatz der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bestimmt werden. In diesem Zusammenhang soll das Prinzip die Union in solchen Bereichen beschränken, in denen sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten gesetzgebende Kompetenz haben. Das Prinzip kann daher als verfahrensrechtliche Schutzmaßnahme verstanden werden, wenngleich seine Durchsetzungsfähigkeit diskussionswürdig ist.⁵ Auch in der Frage, welche Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Ebene zukünftig übertragen werden sollten, kann das Subsidiaritätsprinzip eine Leitlinie sein. In diesem Kontext können Fragen nicht nur über die politische Entscheidungsfindung im Rahmen der gegebenen Verträge aufkommen, sondern darüber hinaus auch im Hinblick auf mögliche zukünftige Änderungen der Verträge entstehen.

Die Aktivitäten der Europäischen Union haben, wie auch die Aktivitäten anderer Regierungsebenen, Auswirkungen auf die Ausgaben- wie auch auf die Einnahmenseite des Haushalts. Das Subsidiaritätsprinzip erhielt bisher wenig Aufmerksamkeit in der Diskussion über die Einnahmenseite des europäischen Haushalts. Die geringe Aufmerksamkeit ist teilweise nachvollziehbar, da eine Veränderung des gegenwärtigen Eigenmittelsystems bis vor kurzem nicht auf der politischen Agenda stand. Dies hat sich jedoch zwischenzeitlich geändert. Obwohl der Vertrag von Lissabon kein klares Mandat zur Überarbeitung der Einnahmenseite gibt, legt dieser dar, dass die Union neue Arten von Eigenmitteln einführen und bestehende Kategorien abschaffen könne (Artikel 311 AEUV). Seitdem haben prominente Persönlichkeiten wie Martin Schulz darauf hingewiesen, dass eine Änderung wünschenswert sei.⁶

Einen kurzen Verweis auf das Prinzip enthält der erste Bericht der High Level Group on Own Resources (2014, S. 31). Dieser lautet in deutscher Übersetzung:

Das Subsidiaritätsprinzip und die fiskalische Souveränität der Mitgliedstaaten sind von Natur aus Kriterien für die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene und die Aufteilung der Kompetenzen zwischen EU- und nationaler Ebene. Die Subsidiarität ist ein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts der Europäischen Union und muss für alle legislativen Vorschläge eingehalten werden, die nicht in einem Bereich der ausschließlichen Unionszuständigkeit anzusiedeln sind. In einem solchen Fall handelt die Union nur dann, wenn die Ergebnisse einer Handlung auf EU-Ebene besser erreicht werden können. Dieses erfordert eine gründliche Prüfung der absehbaren Auswirkungen eines Vorschlags.

⁵ Vgl. Groussot und Bogojevic (2014).

⁶ In der Pressemitteilung des Europäischen Parlaments vom 25.02.2014 nannte er das gegenwärtige System "veraltet" und "übermäßig kompliziert."

Dieses Zitat verdeutlicht, dass die Aussage, dass es besser sei, eine Aufgabe zentral anzusiedeln, wenn sie zentral besser bearbeitet werden könne, eine Tautologie darstellt. Wichtiger aber ist, dass das Subsidiaritätsprinzip diejenigen zur Rechtfertigung zwingt, die eine weitere Zentralisierung anstreben (Tabellini 2003). Darüber hinaus wurde analog zum obigen Zitat argumentiert, dass das Subsidiaritätsprinzip gegenstandslos ist (z. B. Sinn 1994), sofern es keine klar definierten Kriterien zur Bestimmung darüber gibt, ob eine bestimmte staatliche Ebene eine bestimmte Aufgabe effizient erledigen kann.

Mögliche Leitlinien bietet die etablierte Theorie des fiskalischen Föderalismus an, auf die unter anderem Sinn (1994) und Tabellini (2003) verweisen. Verschiedene Autoren der Theorie des fiskalischen Föderalismus haben betont, dass bei einem Fehlen von Spillover- und Skaleneffekten die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen auf die unterste verfügbare Ebene der Regierungen delegiert werden sollte. Dieses Ergebnis ist als Oates' Dezentralisierungstheorem bekannt (Oates 1972), wenngleich auch andere Autoren denselben Aspekt bereits früher betonten.⁷ Das Theorem basiert auf der plausiblen, jedoch nicht unbestrittenen Annahme, dass sich die staatlichen Leistungen innerhalb eines Staates auf gleichem Niveau befinden. Unterschiedliche Niveaus an staatlichen Leistungen, die zur Befriedigung regional unterschiedlicher Geschmäcker erforderlich sind, schließen in diesem Fall eine Bereitstellung auf der höheren staatlichen Ebene aus, da dies die Anpassungsfähigkeit an lokale Präferenzen unnötigerweise verringern würde.

Bisher fand das Dezentralisierungstheorem vorwiegend in der Diskussion über die Aufteilung der öffentlichen Aufgaben Anwendung.⁸ Jedoch scheint die diesem Theorem zugrundeliegende Auffassung, nämlich, dass die Zentralisierung einer Politik zu ihrer Vereinheitlichung führt, in Bezug auf Steuern noch überzeugender als auf Ausgaben. Als zum Beispiel Deutschland den Solidaritätszuschlag einführte, um in den 1990er Jahren die die Kosten der Wiedervereinigung zu finanzieren, wurde diese Steuer sowohl in West- als auch in Ostdeutschland eingeführt. Tresch (2002, S. 839) betont, dass die U.S.-amerikanische Verfassung eine Differenzierung von Bundessteuern unter den Einzelstaaten nicht zulässt. Obwohl eine steuerliche Differenzierung innerhalb eines Staates selten ist, existieren dennoch einige Beispiele dafür im Zusammenhang mit regionalen Entwicklungszielen. Vor der deutschen Wiedervereinigung gab es in Westdeutschland großzügigere Investitionsbeihilfen in der Nähe der Grenze zu Ostdeutschland. In Schweden existierte eine regional differenzierende Energiesteuer.⁹ Allerdings sind Steuerunterschiede, die nicht unmittelbar auf derartige regionale Entwicklungsziele ausgerichtet sind, selten und eventuell schwierig gegenüber verfassungsrechtlichen Beschränkungen durchzusetzen. Während ein expliziter Gleichheitsgrundsatz innerhalb der Europäischen Union fehlt (Wouters 2001), sollte insbesondere das Diskriminierungsverbot gegen eine Differenzierung einer möglichen europaweiten Steuer sprechen. Das gälte unabhängig davon, ob es sich nun um eine Differenzierung einer bestimmten Steuer zwischen den Mitgliedstaaten oder den Einsatz von gänzlich unterschiedlichen Steuern in unterschiedlichen Teilen der Union handelt.

⁷ Vgl. Barzel (1969) und Tullock (1969).

⁸ Eine Ausnahme stellt der kurze Verweis in der Arbeit von McLure und Martinez-Vazquez (2004) dar.

⁹ Vgl. Europäische Kommission (2006).

Auch wenn starke rechtliche Einschränkungen eine regionale Differenzierung von Steuern innerhalb eines Landes verhindern, gibt es mehrere Gründe, warum eine solche Differenzierung vorteilhaft sein kann.

Ursächlich hierfür können unterschiedliche Präferenzen für bürokratische Prozesse sein. Die Stärke eines Eingriffs in die Privatsphäre durch die Erhebung von Steuern wird je nach Steuerart in den verschiedenen Ländern unterschiedlich wahrgenommen. Zum Beispiel wurde in Großbritannien die Fenstersteuer, eine frühere Vermögenssteuer auf die Anzahl an Fenstern im 18. und 19. Jahrhundert, durch die englische Präferenz für den Schutz der Privatsphäre begründet. Anders als die zuvor erhobene Herdsteuer oder eine alternative Einkommenssteuer stellte die Fenstersteuer keinen größeren Eingriff in die Privatsphäre der Menschen dar. Umgekehrt gibt es in den skandinavischen Staaten eine hohe Toleranz für transparente Besteuerung. Dort sind detaillierte Informationen über individuelle Einkommensteuerzahlungen zuweilen online abrufbar.

Selbst ohne unterschiedliche Präferenzen können differenzierte Steuern durch unterschiedliche Verwaltungstraditionen komparative Vorteile haben. Zum Beispiel haben innerhalb der EU manche Staaten eine zentrale Steuerverwaltung. Andere besitzen ein dezentralisiertes System mit unabhängigen nachgeordneten föderalen Ebenen, was Nachteile in Bezug auf Steuern haben kann, die anfällig für Steuerbetrug sind.¹⁰

Eine regionale Differenzierung der Steuern kann darüber hinaus aufgrund von potentiell unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten für Konsumgüter und Freizeit sinnvoll sein. Derartige Unterschiede legen nahe, dass eine Steuer, die für eine Region optimal ist, in einer anderen unter Umständen eine größere Zusatzlast der Besteuerung hervorruft.

Wenn sich das Preisniveau regional unterscheidet, stellt eine bundesstaatliche Besteuerung mit nominal einheitlichem Steuersystem effektiv eine ungewollte differenzierende Besteuerung dar (Albouy 2009). Um diese unbeabsichtigte Differenzierung zu korrigieren und Verzerrungen zu vermeiden, ist eine explizite steuerliche Differenzierung nötig.

Ein weiterer Grund für die Optimalität unterschiedlicher regionaler Steuern sind verschiedene Präferenzen im Hinblick auf staatliche Umverteilung. Der Versuch, die Umverteilung in England auf das Niveau von Schweden zu erhöhen, würde wohl zu sozialen Unruhen führen. Andersherum wäre es vermutlich politischer Selbstmord für die schwedische Regierung, würde sie für ihre Bürger ein Niveau an sozialer Sicherheit gleich dem Bulgariens anstreben.

Im Folgenden werden die verschiedenen möglichen Gründe für unterschiedliche Präferenzen nicht explizit berücksichtigt, sondern eher abstrakt modelliert. Die vorangegangene Diskussion sollte lediglich verdeutlichen, dass derartige Unterschiede in der Realität existieren können. Zusätzlich zu den Arbeiten zum Dezentralisierungstheorem gibt es einen Literaturstrang zu den Spillover-Effekten der Besteuerung, welcher ebenfalls in Bezug zu dieser Arbeit steht. In der Literatur wird argumentiert, Lenkungssteuern und Steuern auf immobile Steuergegenstände niedrigeren staatlichen Ebenen zuzuordnen und

¹⁰ So kann z.B. der Mehrwertsteuerbetrug ein besonders großes Problem für dezentral organisierte Steuerbehörden wie beispielsweise in Deutschland sein. Siehe hierzu die Stellungnahme des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2006, S. 119).

die mobileren Steuergegenstände den zentraleren Stellen zu überlassen, um fiskalische Externalitäten zu vermeiden, die bei der Besteuerung mobiler Steuergegenstände durch niedrigere staatliche Ebenen auftreten (Musgrave 1983; Oates 1999). Eine ausführliche Systematik zu möglichen Spillover-Effekten, die aus der Besteuerung von mobilen Steuergegenständen von Regierungen unterhalb der zentralstaatlichen Ebene resultieren, bietet Gordon (1983). Weitere Beiträge im thematischen Zusammenhang stammen von Inman und Rubinfeld (1996) und Goodspeed (2000).

Der übliche Rahmen zum fiskalischen Föderalismus unterscheidet sich jedoch von der gegenwärtigen europäischen Diskussion. Während eine umfangreiche Literatur zum fiskalischen Föderalismus sich mit der Finanzierung der dezentralen Bereitstellung von öffentlichen Gütern beschäftigt, handelt die Diskussion in den Abschnitten 2 und 3 von der Finanzierung des zentralen Budgets entweder durch eine zentralisierte Steuer oder durch regional erhobene Beiträge durch regionale Steuern.

Aufbauend auf dieser Diskussion fokussiert Abschnitt 4 auf die zusätzlichen Anreizprobleme für nationale Regierungen für den Fall, dass eine eigene Steuer der EU lokal erhoben und dann an die EU weitergereicht werden muss. Abschnitt 5 trägt zur Diskussion über die Struktur der Ausgaben der EU bei. Eine wichtige Motivation für diese gegenwärtige Diskussion einer alternativen Finanzierung des EU Budgets ist in der Tat die Sorge, dass echte europäische öffentliche Güter in der Ausgabenstruktur der EU zu kurz kommen (Europäische Kommission, 2010). Inwiefern trägt das Ziel eines größeren Haushaltsanteils für Güter mit einem wirklich europäischen Wert zu einer sinnvollen Argumentation für eine EU-Steuer bei? Wie die hier geführte Diskussion nahelegt, scheint die richtige Reaktion vielmehr aus besser ausgestalteten Rabatten und höheren Kofinanzierungsanteilen der Mitgliedstaaten für Projekte mit vorwiegend nationalen Vorteilen zu bestehen, als aus neuen Einnahmequellen zu bestehen. Abschnitt 6 zieht ein Fazit.

2 Dezentralisierte Erhebung eines zentralstaatlichen Finanzbedarfs

Bei der Bewertung des Subsidiaritätsprinzips im Hinblick auf die Einnahmenseite des Haushalts stellt sich die entscheidende Frage, ob das fiskalische Dezentralisierungstheorem als eine ökonomische Interpretation von Subsidiarität verstanden werden kann, wie sie schon auf der Ausgabenseite vorgenommen wurde. Wir betrachten zunächst den Fall, in dem ein exogen gegebenes Niveau an zentralen (Unions-) Ausgaben finanziert werden muss, was entweder durch ein zentrales oder dezentrales Steuersystem geschehen kann um jeweils die Budgetbeschränkung der öffentlichen Hand einzuhalten. Dazu wird eine Notation eingeführt, um die möglichen verschiedenen steuerlichen Entscheidungen eines Landes darstellen zu können. In einer Gebietskörperschaft m sei die Kombination einer bestimmten Steuerbemessungsgrundlage n_m mit einem Set von individuellen Steuerbeiträgen oder Steuerzahlungen $\{C_{j,m}\}$ ein Steuerinstrument. Die Wahl von n_m bestimmt nicht notwendigerweise die individuellen Zahlungen, da unterschiedliche Progressivitäten und verschiedene Ausnahmen für ein gegebenes n_m gewählt werden können. Abhängig von der Steuerbemessungsgrundlage, etwa Einkommen oder Kapital, kann ein bestimmter individueller Beitrag unterschiedliche Auswirkungen auf den individuellen Nutzen haben. Außerdem kann diese Verbindung von Steuerinstrument und Nutzen zwischen den Regionen unterschiedlich ausfallen. Dies ist den verschiedenen Gründen geschuldet, die in der Einleitung diskutiert wurden.

Um die folgende Diskussion zu strukturieren, werden eine Reihe von Annahmen getroffen und mögliche Implikationen eines Abweichens von diesen Annahmen diskutiert.¹¹

Annahme 1: Exogene Einnahmenerfordernis G , Verwendung für ein unionsweites Gut.

Annahme 2: Einheitliche Steuerpolitik auf der Entscheidungsebene. Angenommen es gebe N mögliche Steuerinstrumente, die genutzt werden können. Die Politik kann dementsprechend maximal eines davon für die relevante Entscheidungsebene auswählen. Die Entscheidung kann entweder auf der zentralen oder auf der einzelstaatlichen Ebene angesiedelt sein.

Annahme 3: Es gibt keine Spillover-Effekte. Der Nutzen hängt lediglich von den Steuern des eigenen Landes ab. Für ein Individuum j in Land m impliziert dies, dass sein Nutzen ausschließlich von seinem eigenen zu leistenden Beitrag, dem gewählten Steuerinstrument und der Menge des unionsweiten öffentlichen Guts G abhängt: $u_{jm} = u_{jm}(C_{jm}, G, n_m)$.

Annahme 4: Nicht-paternalistische Union. Der Gesamtnutzen Ω ist eine wachsende Funktion der nationalen Wohlfahrt W_m .

Annahme 1 reflektiert den besonderen institutionellen Rahmen in Europa, wo aktuell über die Finanzierung eines zentralen Budgets durch zentrale oder dezentrale Steuern diskutiert wird. Annahme 2 modelliert die oben diskutierte Einheitlichkeit von Steuern. Die Annahme mag sehr restriktiv erscheinen, da sie die Auswahl auf ein einziges steuerliches Instrument einschränkt. Jedoch lässt dies einfache Erweiterungen um Fälle zu, in denen ein steuerliches Instrument aus der Kombination mehrerer einzelner Instrumente besteht. Zum Beispiel kann ein Steuerinstrument n_m aus der Kombination der zugrundeliegenden Instrumente $n_m^1, \{C_{jm}^1\}$ und $n_m^2, \{C_{jm}^2\}$ bestehen. Der entscheidende Punkt ist, dass eine gegebene Steuerpolitik einheitlich sein muss, wenn sie zentral festgelegt wird, im Gegensatz zu regional unterschiedlichen Steuerpolitiken. Annahme 3 entspringt dem ursprünglichen Dezentralisierungstheorem von Oates. Annahme 4 soll Konstellationen vermeiden, in der Zentralisierung automatisch inkonsistente Politiken nach sich zieht.

Unter diesen vier Annahmen und der Bedingung, dass die Summe aller Beiträge dem Betrag G entsprechen muss, ist es einfach zu zeigen, dass Dezentralisierung gegenüber einer zentralen Lösung schwach bevorzugt wird (siehe Lipatov und Weichenrieder 2015). Dies ist eine einfache Erweiterung des Dezentralisierungstheorems in Bezug auf Steuern. Dem liegt die Intuition zugrunde, dass jeder Beitrag, den Bürger eines Landes unter zentraler Besteuerung insgesamt leistet, durch dezentrale Lösungen ersetzt werden könnte. Gleichzeitig hat jedes Land die Option, die Lösung bei gleichbleibendem Steueraufkommen zu verbessern: entweder durch die Wahl einer anderen Steuerbemessungsgrundlage oder durch die Wahl eines anderen individuellen Beitrags $\{C_{j,m}\}$ für die gleiche Steuerbemessungsgrundlage. Dies könnte zum Beispiel durch eine andere Progressivität geschehen, wobei die gesamten Beiträge dieses Landes nicht verändert werden.

Offensichtlich kann ein entsprechendes Argument für jeden beliebigen Finanzierungsbedarf erbracht werden. Die zentrale Festlegung lediglich einer geforderten Beitragsmenge für jedes Land ist schwach

¹¹ Siehe auch Lipatov und Weichenrieder (2015).

bevorzugt gegenüber einer zentralen Vorschrift über den genauen Erhebungsmechanismus in den einzelnen Ländern.

Das gegenwärtige Finanzierungssystem der EU ist dem oben geschilderten recht ähnlich. Abgesehen von einigen Ausnahmen,¹² sind die nationalen Beiträge grundsätzlich an die BNE gekoppelt und es ist den Mitgliedstaaten freigestellt, wie sie ihre Steuern ausgestalten um diese Beiträge zu finanzieren. Jedoch gibt es einige in der gesamten EU geltende Einschränkungen für die nationalen Steuergesetzgebungen, die sich aus dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz, den fundamentalen wirtschaftlichen Freiheitsgrundsätzen und den Richtlinien in Bezug auf die direkte Besteuerung ergeben. Diese Einschränkungen können durch Spillover-Effekte der Besteuerung erklärt werden, die im nächsten Abschnitt im Zusammenhang mit der Frage nach der Zentralisierung oder Dezentralisierung von Steuern diskutiert werden.

3 Dezentrale Erhebung des Finanzbedarfs unter Berücksichtigung von Spillover-Effekten

Die Nichtberücksichtigung von Spillover-Effekten könnte von entscheidender Bedeutung für die generierten Ergebnisse sein. Sobald die Steuerpolitik eines Landes den Nutzen anderer Länder beeinflusst, gibt es möglicherweise Raum für Verbesserungen gegenüber einer dezentralen Lösung. Wie sich jedoch im Folgenden zeigt, macht nicht jede Form von Externalität das obige Ergebnis zunichte.

Zur Vereinfachung sei wieder der Fall betrachtet, in dem die aggregierten Ausgaben G gegeben sind, so dass G für die Nutzenmaximierung nicht beachtet werden muss. Es werden nun zwei Fälle unterschieden, in denen Besteuerung Spillover-Effekte hervorrufen kann.

Fall A: Unterstelle $u_{jm} = u_{jm}(C_{jm}, C_{-m}, n_m)$, wobei C_{-m} für die aggregierten Beiträge (Steuereinnahmen) in dem anderen Land bzw. den anderen Ländern steht.

In diesem Fall hängen die Spillover-Effekte von den gesamten Steuereinnahmen der anderen Länder $-m$, jedoch nicht von der Art der Steuererhebung oder der Verteilung der Steuerlast zwischen den Individuen eines Landes ab. Somit ist die dezentrale Lösung, bei der auf der unteren staatlichen Ebene über die Form der Steuererhebung entschieden wird und eine zentrale Vorgabe die Beitragsmengen pro Land bestimmt, immer noch schwach gegenüber einer vollständig zentralisierten Lösung zu bevorzugen, bei der den Ländern zusätzliche zu harmonisierende Elemente vorgegeben werden.¹³ Mit der Vorgabe der nationalen Beiträge $\{C_m\}$ kann die zentrale Regierung, die ihre Entscheidungen gemäß Annahme 4 im Sinne der Maximierung des lokalen Wohlstandes trifft, die Spillover-Effekte internalisieren, während die Gestaltungsfreiheit der einzelnen Länder in der Wahl der Steuerinstrumente die regionale Wohlfahrt $W_m = \sum_i u_{jm}$ maximiert. Dadurch wird die gesamte Wohlfahrt maximiert.

¹² Insoweit diese Ausnahmen nicht gewünscht sind, könnten sie abgeschafft werden, ohne damit die Dezentralisierung der Besteuerung zu beenden.

¹³ Siehe Lipatov und Weichenrieder (2015) für einen formalen Beweis.

Es ist anzumerken, dass im Fall A die Methode der Erhebung von C_{-m} irrelevant ist, da der Nutzen u_{jm} nicht direkt von n_{-m} , der im Mitgliedsland $-m$ verwendeten Steuerbemessungsgrundlage, abhängt.

Fall B: Unterstelle $u_{jm} = u_{jm}(C_{jm}, C_{-m}, b(n_m, n_{-m}))$.

In diesem Fall sind Spillover-Effekte nicht nur von den gesamten Steuereinnahmen in anderen Ländern $-m$ abhängig, sondern auch von der in den betreffenden Ländern gewählten Steuerbemessungsgrundlage. Es kann zum Beispiel sein, dass die Verwendung einer Unternehmenssteuer in einem anderen Land unterschiedliche Auswirkungen hat, in Abhängigkeit davon, ob das eigene Land ebenfalls eine Unternehmenssteuer oder eine andere Steuerart verwendet. In diesem Fall minimiert eine Begrenzung der Auswahlmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten auf diejenigen Steuergegenstände, die die geringsten Spillover-Effekte auf andere Länder haben, die negativen Effekte der Dezentralisierung. Solange also die Spillover-Effekte vom gesamten Steueraufkommen und nicht von der Verteilung der Steuerbelastung in der Bevölkerung bestimmt werden, sollte eine dezentrale Steuerpolitik gewählt werden, um unnötige Gleichmacherei zu vermeiden.

Die Einführung nur einer einzigen Steuer aus Effizienzgründen (also die Harmonisierung des Sets $\{C_{j,m}\}$) ist nur dann sinnvoll, wenn Spillover-Effekte nicht nur von den Steuergegenständen eines Landes und den generierten Steuereinnahmen abhängen. In diesem Fall müssen die möglichen Effizienzsteigerungen durch die verringerte Verzerrung aufgrund von Spillover-Effekten mit möglichen Effizienzverlusten durch eine uniforme Besteuerung abgewogen werden.

Es sei angemerkt, dass Spillover-Effekte auch bei der Harmonisierung von Steuergegenständen und Steuersätzen ohne Finanzausgleich berücksichtigt werden können. Der nächste Abschnitt legt dar, warum dies Vorteile gegenüber einem Finanzausgleich haben kann, wenn die Steuerverwaltung dezentralisiert bleibt.

4 Implikationen dezentraler Einnahmeerhebung

Wie in der Einleitung erwähnt ist die bloße Möglichkeit, dass Vorteile durch eine zentralisierte Politik entstehen, nicht hinreichend um diese mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar zu machen. Das Prinzip erlegt die Beweislast denjenigen auf, die für Zentralisierung argumentieren. Es ist zudem möglich, dass eine Zentralisierung andere Probleme nach sich zieht, die in einem dezentralen Besteuerungssystem nicht auftreten. Ein möglicher Grund für solche zusätzliche Probleme ist, dass die zentrale Ebene nicht die nötigen Kompetenzen zur Erhebung von Steuern hat.

Eine Institution wie die Bundessteuerbehörde der USA steht für die EU in der Tat für absehbare Zukunft außer Frage. Lokale Steuerbehörden können aber ein Spannungsfeld zwischen einer zentralisierten Steuerpolitik und der dezentralisierten Steuererhebung schaffen. Während die Zentralisierung von Steuern regionale Spillover-Effekte der Besteuerung internalisieren kann, können neue Spillover-Effekte entstehen, wenn die Steuerbehörden weiterhin Teil der lokalen Regierungen sind. Dezentralisierte Systeme wie das oben modellierte implizieren, dass ein zentral festgelegter Finanzbedarf nach unten an die Mitgliedstaaten der Union weitergereicht wird, und dass es diesen Staaten freigestellt bleibt, wie sie den geforderten Steuerbetrag erheben. In der Realität ist dies bei den BNE-basierten

Eigenmitteln der EU der Fall. Dementsprechend befreit eine nachlässige Steuererhebung ein Land nicht von der Zahlungsverpflichtung an die Europäische Union. Umgekehrt bedeutet in einem zentralen Steuersystem die formale Harmonisierung der Steuergegenstände und der Steuererhebung, dass eine Verringerung der Anstrengungen nationaler Steuerbehörden einerseits die gemeinschaftlichen Einnahmen verringern und gleichzeitig Kosten in der Steuerverwaltung, und damit für die Steuerzahler im eigenen Land reduzieren kann.

Dies ist ein bekanntes Problem föderaler Strukturen, aber unserem Wissen nach hat es noch keine Berücksichtigung in der Diskussion über die Möglichkeit neuer Eigenmittel nach Artikel 311 AEUV gefunden. Dies ist überraschend, da Zolleinnahmen als Teil der traditionellen Eigenmittel ein Beispiel dafür sind, dass die Anstrengungen der Steuerbehörden nicht unberücksichtigt bleiben, was zu der Entscheidung geführt hat, 20 Prozent (früher 25 Prozent) der Zolleinnahmen den nationalen Budgets zukommen zu lassen. Da die Kosten der Erhebung von Steuern und Zollgebühren in entwickelten Ländern oft weniger als 3% betragen,¹⁴ können diese hohen Prozentzahlen besser durch die Furcht vor Anreizeffekten als etwa durch die korrekte Erstattung der tatsächlichen Erhebungskosten erklärt werden.

In der Tat legen empirische Untersuchungen nahe, dass Länder, die einen großen Teil ihrer Steuereinnahmen an übergeordnete Institutionen weitergeben müssen, auf solche Anreizeffekte reagieren. Eine derartige Untersuchung wurde zum Beispiel für Deutschland durchgeführt (Baretti et al. 2002), wo die einzelnen Bundesländer die Kosten der Steuerverwaltung tragen, die Einnahmen der Länder jedoch in geringem Maße von diesen zusätzlich generierten Steuereinnahmen profitieren. Der Grund dafür ist, dass die Ausgestaltung des deutschen Föderalismus mit hohen impliziten Grenzsteuersätzen für staatliche Einnahmen einhergeht, deren Intensität abhängig von der Größe der Länder ist. Größere Länder behalten Teile der von ihnen generierten Einnahmen und Baretti et al. (2002) haben in der Tat gezeigt, dass größere Staaten und Staaten, die einen großen Teil ihrer Einnahmen behalten dürfen, auch höhere Steuereinnahmen generieren. Da die verwendeten Daten sich über einen Zeitraum erstrecken, in dem die deutschen Bundesländer die Steuersätze nicht festlegen konnten, kann gefolgert werden, dass dieser Effekt von einer verstärkten Nachlässigkeit der Steuerbehörden herrührt. Ein aktuelleres Papier mit Fokus auf Deutschland (Bönke et al. 2013) bestätigt die empirische Relevanz der Anreizwirkungen auf die Länder.

Die empirische Evidenz der Anreizwirkungen lokal erhobener Steuern, die an eine höhere staatliche Ebene weitergereicht werden, ist beunruhigend. Wenn dieses auf den europäischen Kontext übertragen wird bedeutet dies, dass die Effizienz einer nationalen Steuerverwaltung zu einer grundsätzlichen Belastung für andere Mitgliedstaaten werden kann, da ein Land, das seine Steuererhebung schleifen lässt, erwarten kann, dass ein Teil der Steuereinbußen abgewälzt werden kann. Zumindest wird die Einführung einer supranationalen Steuer, genauso wie bei den Zöllen, mit der Zuweisung von erheblichen Einnahmeanteilen für die Mitgliedstaaten kombiniert werden müssen, die die Kosten der Steuererhebung und die Aufdeckung von Steuerhinterziehung tragen.

¹⁴ Siehe beispielsweise die Datenbank der OECD zur Steuerverwaltung (<http://www.oecd.org/site/ctpfta/taxadministrationdatabase.htm>).

Der Anreiz, ausreichende Anstrengungen bei der Steuererhebung zu unternehmen, könnte davon abhängen, ob neue Eigenmittel zu einer Reduzierung der BNE-Eigenmittel im selben Umfang führen. Ein solcher Schritt wurde von der Europäischen Kommission vorgeschlagen (2010) und wurde von der High Level Group on Own Resources (2014) unterstützt. Es ist jedoch zu beachten, dass eine kompensierende Reduzierung der BNE-Eigenmittel auf zweierlei Arten erreicht werden kann.

Erstens können die Einnahmen aus einer neuen Einnahmequelle die BNE-Eigenmittel insgesamt mindern. Dies ist das derzeit verwendete System für die Zolleinnahmen. Französische BNE-Beiträge werden zum Beispiel unabhängig davon reduziert, ob etwaige zusätzliche Beiträge von Österreich oder von Frankreich selbst kommen. In einem solchen System sind die schädlichen Anreizwirkungen bei der Erhebung neuer Eigenmittel praktisch dieselben wie in der obigen Diskussion: Die Erträge einer zusätzlichen Anstrengung in der Steuererhebung werden unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt.

In einem alternativen Szenario werden die BNE-Eigenmittelbeiträge nur in dem Staat gesenkt, welcher zusätzliche Steuereinnahmen erhoben hat. Dieses erfordert offensichtlich, dass eine Identifizierung des Ortes der tatsächlichen Steuerbelastung mit hinreichender Sicherheit möglich ist.¹⁵ In diesem Fall führt die Einführung neuer Einnahmequellen nicht zu schädlichen Anreizwirkungen für die Steuererhebung und -verwaltung, da es keine Sozialisierung der zusätzlichen Einnahmen gibt. Wenn die individuellen BNE-basierten Mittel im gleichen Umfang reduziert werden, kann ein Mitgliedstaat seine durch eine effizientere Steuerverwaltung generierten zusätzlichen Einnahmen bei der Erhebung des neuen Eigenmittels effektiv einbehalten.

In beiden Fällen ist die Einführung neuer Einnahmequellen nicht sehr überzeugend, da sie nationale Beiträge verdrängen, die wie in Abschnitt 2 und 3 gezeigt in vielen Fällen zu bevorzugen sind.

5 Die jüngste Kritik an den BNE-Eigenmitteln

Das gegenwärtige Eigenmittelsystem steht im Fokus intensiver Kritik.¹⁶ Wie in der Einleitung erwähnt, nannte der Präsident des EU-Parlaments das System vor kurzem veraltet und übermäßig komplex. Andere nennen es undurchsichtig und kritisieren die Quotenreduzierungen für einige Länder, einschließlich der des Vereinigten Königreiches. Während die Verteilungswirkungen von Ermäßigungen prinzipiell einfach innerhalb des existierenden Systems behoben werden könnten, sind andere Aspekte aus wissenschaftlicher Sicht interessanter. Insbesondere wird das gegenwärtige System manchmal dafür verantwortlich gemacht, die Finanzierung von Projekten mit gesamt-europäischem Mehrwert zu verhindern, da es das Denken in nationalen Nettozahlungen begünstigt. ("Juste Retour").¹⁷

¹⁵ Dies kann für Finanztransaktionssteuern sehr schwierig sein, wenn aufgrund bestimmter Transaktionen Kunden in verschiedenen Mitgliedstaaten profitieren, diese aber abhängig von der örtlichen Zuordnung der Finanzinstitutionen, die für jene Kunden zuständig sind, besteuert werden.

¹⁶ Eine lange Liste von ad-hoc-Vorwürfen, die in der Debatte angeführt wurden, findet sich in der Veröffentlichung der High Level Group on Own Resources (2014).

¹⁷ Nach Meinung einiger Beobachter schafft der Rückgriff auf die BNE-Eigenmittel eine Situation, in der die Finanzierung der EU losgelöst von den Bürgern geschieht. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass das EU-Parlament eine zu geringe Rolle bei der Ausgestaltung der Eigenmit-

Gleichzeitig wird Wert auf eine Strukturänderung der Eigenmittel gelegt, nicht aber auf eine Reform der Einnahmen insgesamt, die in den europäischen Haushalt fließen (Europäische Kommission 2010). Die High Level Group on Own Resources (2014, S. 17) drückt es folgendermaßen aus: "Die Kommission [...] stellt klar fest, dass die Einnahmen aus einer neuen Eigenmittelquelle, oder aus einer überarbeiteten Fassung, vollständig durch einen Rückgang der BNE-Eigenmittel kompensiert würden."

Wenn dieses Versprechen eines gleichbleibenden europäischen Gesamtbudgets ernst genommen wird, dann erfordert eine bessere Finanzausstattung von Projekten mit einem echten europäischen Mehrwert, dass Mittel für Projekte mit niedrigem europäischem Mehrwert abgezogen werden. In anderen Worten: Man sollte erwarten, dass eine Strukturänderung der finanziellen Mittel des EU-Haushalts Auswirkungen auf die Struktur der EU-Ausgaben, beispielsweise weg von landwirtschaftlichen Ausgaben und regionalen Projekten hin zu grenzüberschreitender Infrastruktur und politischen Bereichen wie der Verteidigung zur Folge hat.

Um zu überprüfen, ob diese Hoffnung begründet ist, wird im Folgenden angenommen, es gebe in einem Verhandlungsspiel zwei Arten von Spielern. Erstens gebe es einen zentralen Akteur (dies sei die Europäische Kommission), die eine starke Präferenz für europaweite öffentliche Güter mit starkem "europäischen Mehrwert" hat. Beispiele hierfür sind eine europäische Verteidigung, pan-europäische Forschungsnetzwerke oder Erweiterungen des europäischen Verkehrsnetzes. Die anderen Spieler sind die Mitgliedstaaten, die - zumindest im Vergleich zum zentralen Spieler - eine stärkere Präferenz für „Wahlgeschenkausgaben“ haben. Zudem sei angenommen, dass die Entscheidungen über Eigenmittel für Jahre, wenn nicht Jahrzehnte festgelegt sind und dass auf Basis dieses (exogen gewählten) Finanzierungsrahmens Verhandlungen über die finanzielle Struktur in einem zweiten Schritt erfolgen.

Obwohl die Entscheidung über die Beiträge der Mitgliedstaaten sich aus der Perspektive der zweiten Runde ergibt, können die Entscheidungen rationaler Spieler in der zweiten Runde abhängig von Einkommenseffekten in der ersten Runde gefällt werden. Zum Beispiel könnte die Verringerung der BNE-Eigenmittel und die Einführung einer europäischen Körperschaftssteuer eine Erleichterung für Mitgliedstaaten mit kleinem Unternehmenssektor sein. Ohne solche möglichen Einkommenseffekte ist es aber für die Mitgliedstaaten oder die zentralen Spieler nicht rational, Forderungen in den Tarifverhandlungen zu ändern und das Ergebnis der Tarifverhandlungen bleibt unverändert, solange die Präferenz für die bereitgestellten Güter auf europäischer Ebene unabhängig von der genauen Finanzierungsquelle ist. Ohne eine glaubwürdige Exit-Drohung kann der Status quo der Ausgaben als kritischer Punkt der Verhandlungen betrachtet werden und der Finanzierungsbeschluss wird diesen nicht ändern.

In Anbetracht der Exit-Drohung gibt ein asymmetrisches Finanzierungsmuster denjenigen Ländern mehr Verhandlungsmacht, die durch Verlassen der Union eine besonders ergiebige Steuerquelle zurück erhalten. Zum Beispiel wird eine Finanztransaktionssteuer (FTS), die eine überdurchschnittliche Belastung für das Vereinigte Königreich (VK) impliziert, dem VK eine stärkere Position geben, da mit der Steuer die Exit-Kosten des VK reduziert sind. Es hängt dann von den genauen Präferenzen der Mitglieder mit verändertem Drohpunkt ab, wie die Veränderung in der Finanzierung die Ausgabenstruktur

tel-Entscheidung spielte. Eine Änderung dieser Entscheidung würde eine Revision von Artikel 311 AEUV voraussetzen. Ein weiteres Hindernis könnte ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Vertretung der verschiedenen Mitgliedstaaten im Parlament sein, wie er derzeit in den Verträgen verankert ist.

verändert. Es könnte gut sein, dass im neuen Gleichgewicht der Anteil der Ausgaben für Partikularinteressen erhöht statt reduziert würde, wenn die Mitgliedstaaten, die durch die neuen Eigenmittel unverhältnismäßig belastet werden, eine schwächere Präferenz für die gemeinsamen europäischen Politiken und eine höhere Präferenz für Projekte mit Nutzen für die nationalen Mitgliedstaaten haben.

Insgesamt stützt ein spieltheoretischer Ansatz also keineswegs die Hoffnung, dass eine Änderung in der finanziellen Struktur mithilfe von neuen Eigenmitteln die Ausgabenstruktur verbessert, wie manchmal in der politischen Diskussion behauptet wird.

Möglicherweise sind die Mitgliedstaaten nicht völlig rational, wenn sie über die Struktur der Ausgaben verhandeln. Zwar wurde das Subsidiaritätsprinzip implementiert, um die Beweislast auf die Seite der Vertreter von Harmonisierung und Zentralisierung auf der Ebene der Europäischen Union zu stellen, wie die in der Einleitung diskutierte Literatur deutlich macht. Aber unser Verständnis der Literatur deutet darauf hin, dass weder theoretische noch empirische Belege für die angebliche Verbindung zwischen Finanzierungsstruktur und Ausgabenstruktur existieren. Unter der Annahme, dass die europäischen Institutionen im Gegensatz zu den Vertretern der Mitgliedstaaten im Rat eine stärkere Präferenz für Projekte mit einem klaren europäischen Mehrwert haben, wäre ein direkterer (und somit *ceteris paribus* effizienterer) Ansatz zur Änderung der Ausgabenstruktur, den europäischen Akteuren (z. B. dem EU-Parlament) im Prozess der Entscheidungsfindung mehr Gewicht zu geben.

Während die Hoffnung, dass eine neue Eigenmittelquelle die Struktur der Ausgaben der EU ändern würde, fragwürdig ist, gibt es andere und schlüssigere Maßnahmen, um eine solche Änderung zu erreichen. Eine Änderung der Finanzierungsstruktur könnte dann behilflich sein, den Anteil der Ausgaben mit einem europäischen Mehrwert zu erhöhen, wenn die finanziellen Beiträge stärker mit nationalen (Wahlkreisgeschenk-) Ausgaben korreliert wären als in dem jetzigen System. Diesem Gedanken folgend wären Rabatte, die tendenziell die Nettozahlerpositionen korrigieren, am besten geeignet, um die Ausgabenstruktur zu verändern. Ein Land, das für zusätzliche Ausgaben in seinem Interesse wirbt, würde höhere Beiträge in den EU Haushalt einzahlen müssen und Lobbyarbeit würde sich weniger auszahlen.¹⁸

Dieses Ergebnis steht in explizitem Widerspruch zu der gewöhnlichen europäischen Rhetorik, die Rabatte anprangert, und mag daher überraschend erscheinen. Die Intuition hinter diesem Ergebnis ist aber einfach. Man betrachte ein Land, das für Ausgaben wirbt, die ihm selbst zugutekommen. Die Anreize, in Anbetracht dieser Transfers Lobbyarbeit zu betreiben, verringern sich, wenn aufgrund eben dieser Transfers die Rabatte für dieses Land gekürzt werden. Dementsprechend wird ein Akteur, der Pan-Europäische Präferenzen hat (die Europäische Kommission), es in einem solchen Rabattsystem einfacher haben, seine Präferenzen durchzusetzen – insbesondere wenn die Gesamtausgaben fix sind.

Die obige Diskussion, ob die Struktur der Einnahmen die Struktur der Ausgaben verändern kann, ging von der Prämisse aus, dass die Größe des EU-Haushalts gegeben ist. Sofern jedoch einmal die Zusage einer unveränderten Obergrenze aufgehoben wird, stellen sich die Dinge anders dar. Bei einem endogenen Budget kann die Art der Finanzierung des Haushalts bedeutende Auswirkungen auf seine Größe

¹⁸ Siehe Osterloh et al. (2009) für eine formale Argumentation.

haben. Die klassische Theorie des fiskalischen Föderalismus empfiehlt, die Steuerlast auf die Begünstigten zu verteilen, um optimale Anreize zu schaffen. Wenn hingegen die Steuerbelastung überwiegend von einer kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten zu tragen ist, hat die Mehrheit der Staaten einen Anreiz, für einen ineffizient großen Haushalt zu stimmen (oder, falls Einstimmigkeit erforderlich ist, einen solchen zu unterstützen). Eine solche Situation stände in krassem Gegensatz zu den Empfehlungen der Theorie des fiskalischen Föderalismus, der zur Gleichwertigkeit (d. h. Kongruenz) zwischen den Gruppen rät, die über öffentliche Güter entscheiden, diese bezahlen und Vorteile daraus ziehen (Olson 1969). Durch eine solche fiskalische Äquivalenz erhöht sich die Chance, dass der politische Prozess zu einer effizienteren Bereitstellung öffentlicher Güter führt. Und auch hier sind die allgemeinen BNE-Eigenmittel im Vergleich zu Eigenmitteln mit weniger breiter Basis, die asymmetrisch zwischen den Mitgliedstaaten verteilt werden, positiv zu bewerten.

6 Schlussfolgerungen

In diesem Papier wurde eine mögliche Überarbeitung oder Veränderung des Eigenmittelsystems der Europäischen Union aus der Perspektive des Subsidiaritätsprinzips betrachtet. Wenn keine Spillover-Effekte der Besteuerung vorliegen, ist aufgrund der unterschiedlichen nationalen Präferenzen in Bezug auf die zu wählenden Steuern ein System zu bevorzugen, in dem die nationalen Beiträge fixiert werden und den Mitgliedstaaten die Art und Weise der Erhebung dieses Beitrags freigestellt ist. Aus dieser Perspektive scheint das aktuelle Finanzierungssystem der EU genau richtig, um den Anforderungen von Subsidiarität und Heterogenität von Präferenzen in Steuerfragen gerecht zu werden.

Allerdings können einige nationale Steuern klare Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten haben. Ein niedriger effektiver Unternehmenssteuersatz kann zum Beispiel negative Effekte auf andere Mitgliedstaaten haben, denen Steuereinnahmen entgehen, wenn Unternehmen und Kapital von den niedrigen Steuern angezogen werden.

Wenn eine Steuer Spillover-Effekte aufweist, dann ist ihre Zentralisierung – mit einer harmonisierten Bemessungsgrundlage, einem einheitlichen Steuertarif und der Zuweisung der Einnahmen an den zentralen Haushalt – jedoch lediglich eine von mehreren möglichen Maßnahmen, um diesen Spillover-Effekten und den daraus entstehenden Anreizen für nationale Steuerpolitik zu entgehen.

Eine Alternative ist ein System, in dem die Mitgliedstaaten einen bestimmten Steuerbetrag für den zentralen Haushalt erheben müssen, den Staaten die detaillierte Ausgestaltung der Steuer wie die Progressivität oder mögliche Ausnahmen jedoch freigestellt ist. Ein solches System lässt den Mitgliedstaaten Spielräume und hat Vorteile, wenn in den unterschiedlichen Ländern unterschiedliche Präferenzen im Hinblick auf die Besteuerung vorherrschen. Wenn die Spillover-Effekte lediglich von der gesamten Steuerbelastung, nicht aber von den genannten Details abhängen, dann können die Spillover-Effekte (zumindest größtenteils) durch den zentralstaatlichen Finanzbedarf internalisiert werden. So könnte zum Beispiel der Ertrag aus der Besteuerung von Unternehmen der zentralen Ebene vorbehalten sein, die Entscheidung über die Ausgestaltung dieser Steuer jedoch in nationaler Hand bleiben. Sollte z. B. sich ein Land einem bestimmten Unternehmen gegenüber besonders generös verhalten, müsste es von anderen Unternehmen höhere Steuern einnehmen, was dem Steuerwettbewerb auch ohne eine

vollständige Zentralisierung enge Grenzen setzen würde. Mit einem festgelegten Finanzbedarf ist der durchschnittliche effektive Steuersatz größtenteils vorherbestimmt, was auch dem Wettstreit um Steuereinnahmen entsprechende Grenzen setzt.

Ein festgelegter Finanzbedarf mag ungeeignet erscheinen, um allen potentiellen Spillover-Effekten zu begegnen. In einem solchen Fall wäre die Koordinierung der Steuerbasen und des Steuertarifs eine weitere Alternative, die Probleme aus steuerlichen Spillovers und dem Wettbewerb um Steuerbasen zu lösen. Ein Weiterreichen von Einnahmen an den EU Haushalt ist dafür keine Bedingung. Wie oben diskutiert kann eine solche Dezentralisierung im Vergleich zur Zentralisierung der Einnahmen den wichtigen Vorteil haben, dass die Anstrengungen der lokalen Steuerbehörden erhalten bleiben. Wenn Mitgliedstaaten umgekehrt wissen, dass die national erhobenen Steuern an die EU weitergereicht werden müssen, kann es eine logische Reaktion sein, sich in der Vermeidung von Aufwand seitens der nationalen Steuerbehörden gegenseitig zu übertreffen, zumindest so lange nicht lokal erhobenen Steuern andere nationale Beiträge desselben Mitgliedstaates verringern. Doch auch in diesem Fall ist es nicht gerechtfertigt von einer echten EU Steuer zu reden. Eine solche „Steuer“ wäre lediglich ein verdeckter nationaler Beitrag.

Manchmal wird der Sorge über eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips mit dem Argument entgegnet, dass das gegenwärtige Finanzierungssystem der EU zu einer Verzerrung in den Ausgaben führen würde. Ein System nationaler Beiträge bevorzugt gemäß diesem Argument Partikularinteressen gegenüber Ausgaben der EU mit einem echten europäischen Mehrwert. Eine spieltheoretische Betrachtung der Behauptung, dass eine Steuer der EU die Struktur eines gegebenen Ausgabenvolumens beeinflussen könne, zeigt, dass dieses Argument theoretisch nicht überzeugt. Eine empirische Evidenz dafür fehlt. Es wäre daher eine klare Missachtung des Subsidiaritätsprinzips, ein weit reichendes Eindringen in die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten durch eine solche ad-hoc-Behauptung zu motivieren.

Überraschenderweise wurde ein Vorschlag, der zur Förderung des Ausgabenanteils für Projekte mit europäischem Mehrwert vorgebracht wurde, weitgehend übersehen. Diesem Vorschlag nach sollen Mitgliedstaaten, die einen großen Betrag für zurechenbare Ausgaben erhalten, auch höhere Beiträge zahlen oder alternativ geringere Rabatte erhalten. Anders als im Fall einer EU-eigenen Steuer würde diese Maßnahme einen verlässlichen Anreiz setzen, die Ausgaben zu solchen Projekten hin zu verschieben, die kaum zurechenbar sind wie etwa Ausgaben für eine gemeinsame Außenpolitik oder die Sicherung der Außengrenzen der EU.

7 Literaturverzeichnis

Albouy, David (2009): "The Unequal Geographic Burden of Federal Taxation," *Journal of Political Economy* 117, 635-667.

Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2002), "A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany", *International Tax and Public Finance* 9, 631-649.

- Barzel, Y. (1969), "Two Propositions on the Optimum Level of Producing Collective Goods", *Public Choice* 6, 31-37.
- Bönke, T., B. Jochimsen und C. Schröder (2013), *Fiscal Federalism and Tax Administration: Evidence from Germany*, DIW.
- Europäische Kommission (2006), *Prolongation of the Regionally Differentiated Energy Tax for Service Sector*, Brüssel, C(2006) 244 final.
- Europäische Kommission (2010), *The EU Budget Review*, SEC(2010) 7000 final.
- Goodspeed, T.J. (2000), *Tax Structure in a Federation*, *Journal of Public Economics* 75, 493-506.
- Gordon, R.H. (1983), *An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*, *Quarterly Journal of Economics* 98, 567-586.
- Groussot, X. und S. Bogojevic (2014), *Subsidiarity as a Principle of European Constitutional Law*, in: L. Azoilai (ed.), *The European Union as a Federal Order of Competences*, Oxford University Press, 234-252.
- High Level Group on Own Resources (2014), *First Assessment Report*, Brüssel, 17. Dezember 2014.
- Inman, P.I. und Rubinfeld, D.L. (1996), *Designing Tax Policy in Federalist Countries: An Overview*, *Journal of Public Economics* 60, 307-334.
- Lipatov, V. und A.J. Weichenrieder (2015), *A Decentralization Theorem of Taxation*, SAFE Discussion Paper 105.
- Musgrave, R.A. (1983), *Who Should Tax, Where and What?*, In: Charles E. McLure, Jr., (Hrsg.). *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations.
- McLure, C. und Martinez-Vazquez, J. (2004), *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*, Weltbank, Washington D.C.
- Olson, M. (1969), *The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, *American Economic Review* 59, 479 - 487.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt.
- Oates, W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature* 37, 1120-1149. 13
- Sinn, H.-W. (1994), "How much Europe?: Subsidiarity, centralization and fiscal competition", *Scottish Journal of Political Economy* 41, 85-107.
- Tabellini, G. (2003), "Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective", *CESifo Economic Studies* 49, 75-102.
- Tresch, R.W. (2002), *Public Finance: A Normative Theory*, 2nd ed., San Diego, Academic Press.
- Tullock, G. (1969), "Problems of Scale", *Public Choice* 6, 19-29.
- Wouters, J. (2001), *Constitutional Limits of Differentiation: The Principle of Equality*.

Einnahmenglättung durch das Finanzierungssystem der EU

Thiess Büttner¹

Zusammenfassung

Der aktuelle institutionelle Rahmen der Europäischen Union lässt einen bestimmten Grad an Flexibilität über die Finanzierung des EU-Budgets zu. Dieses Papier untersucht, in welchem Umfang die Finanzierungssysteme der EU dabei helfen, die Budgets der Mitgliedstaaten zu stabilisieren. Auf der Grundlage einer stilisierten, formalen Beschreibung des EU Finanzierungssystems liefert das Papier empirische Belege über den Umfang der Einnahmenglättung, der in dem aktuellen System erreicht wird. Die Ergebnisse zeigen, dass das aktuelle System durch Rückgriff auf Beiträge auf Basis des Bruttonationaleinkommens die Varianz der Pro-Kopf-Einnahmen um ungefähr 5% reduziert. Dieser Glättungsgrad ist nahe an der Grenze dessen, was ein lineares einkahmeabhängiges Übertragungssystem, bei gegebener Größe des EU Budgets, erreichen kann.

Schlüsselwörter: Europäische Union, Eigenmittel, Steuerglättung, Finanzausgleich

¹ FAU Erlangen-Nürnberg, CESifo, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen und FiFo Policy Fellow, Kontakt: Friedrich-Alexander-Universität, Lange Gasse 20, 90403 Nürnberg, Deutschland. Telefon: +49 911 5302 200, Fax: +49 911 5302 396. E-mail: thiess.buettner@fau.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	46
2	Allokative Effekte von Finanzierungssystemen	47
2.1	Alternative Finanzierungssysteme	49
3	Empirische Analyse	51
4	Schlussfolgerungen für Glättung und Anreize	56
5	Zusammenfassung	57
6	Anhang	58
6.1	Varianz der Nettoeinnahmen bei Beiträgen in Abhängigkeit des Nationaleinkommens	58
6.2	Varianz der Nettoeinnahmen bei steuerkraftabhängigen Beiträgen	59
7	Literaturverzeichnis	60

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	EU Einnahmen 2013	52
Tabelle 2:	Deskriptive Statistiken	54
Tabelle 3:	Regressionsergebnisse: Effekte des BNE	55
Tabelle 4:	Regressionsergebnisse: Vorhersage Eigenmittel mit Steuereinnahmen	56

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beiträge an die EU und BNE (BIP) pro Kopf: Deutschland und Griechenland	53
--------------	---	----

1 Einleitung

Eine Kerneigenschaft von Bundesstaaten wie den USA, Kanada oder der Schweiz ist, dass eine zentrale Regierung ihrer Bevölkerung öffentliche Leistungen zur Verfügung stellt und die dazu notwendigen Mittel durch einheitlich festgelegte Steuerinstrumente aufbringt. Obschon die primäre Aufgabe der Zentralregierung die Bereitstellung nationaler Leistungen und öffentlicher Güter ist, wird sie trotzdem im Allgemeinen als eine Institution angesehen, welche die lokale Politik durch Bereitstellung gesamtstaatlicher Einnahmen für einzelne Staaten, Absetzbarkeit von Lokalsteuern (Wildasin, 1989) oder durch einen gleichzeitigen Zugriff auf Steuerbasen (Keen und Kotsogiannis 2002) aufeinander abzustimmen soll. Der Haushalt der Zentralstaaten wird auch als wichtiger Dämpfer regionaler Schocks betrachtet (von Hagen, 1992, Bayoumi und Masson, 1995). Ein wichtiges Charakteristikum der wirtschaftlichen Integration in Europa ist jedoch das Fehlen einer solchen zentralen Regierung.

Gleichwohl steht der Europäischen Union ein Budget zur Verfügung, welches zur Finanzierung des europäischen Parlamentes, der europäischen Kommission und von verschiedenen Programmen verwendet wird. In welchem Ausmaß dieses Budget auch zum Ausgleich ökonomischer Schocks genutzt werden oder dabei helfen kann, die Politiken der Mitgliedstaaten aufeinander abzustimmen, hängt von den der Europäischen Union übertragenen Aufgaben und der Größe ihres Budgets ab. Die Höhe des Budgets wird alle sieben Jahre unter Berücksichtigung der aktuellen Aufgaben der Europäischen Union (EU) in einem politischen Prozess durch den europäischen Rat in Verhandlungen mit der europäischen Kommission und dem europäischen Parlament festgelegt. Obwohl es durchaus Gründe für eine Neuzuweisung von Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und der Europäischen Union geben könnte, würde dies vermutlich eine fundamentale Umgestaltung der Union erfordern. Ohne solche Reformen scheint es unwahrscheinlich, dass die Höhe des Budgets sich relativ zur Größe des gesamten öffentlichen Sektors in Europa verändern wird.²

Selbst wenn die Höhe des Budgets und die Zuständigkeitsbereiche nicht verändert werden, kann der EU-Haushalt Auswirkungen auf die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten haben. Auf der Ausgabenseite hängt dies vor allem davon ab, welche Programme die Europäische Union durchführt, da jedes einen unterschiedlichen Einfluss auf die öffentlichen Haushalte und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten hat. Viele Programme der Europäischen Union umfassen „intergouvernementale“ Ausgaben und erhebliche Geldmittel aus dem EU-Haushalt fließen an einzelne Mitgliedstaaten. Auch wenn diese Geldströme ständig überwacht und von politischen Diskussionen begleitet werden, ist die Verteilung von EU-Geldern unter den Mitgliedstaaten sehr verschieden von den Zuschüssen in Bundesstaaten zur Koordination regionaler Maßnahmen und zur Stabilisierung teilstaatlicher Haushalte.³ Jedes Programm verfolgt spezielle Ziele und Aufgaben und die angemessene Verteilung von Geldmitteln innerhalb und zwischen diesen Programmen dient dazu, die gesetzten Ziele auch zu erreichen. Auch wenn Studien zu dem Ergebnis kommen, die Verteilung von EU-Geldern zwischen Mitgliedstaaten reflektiere die relative politischen Macht innerhalb der EU (Kauppi und Widgren, 1997), enthält jedes Programm

² Für eine Diskussion der politischen Dimension wird auf das Papier von Massimo Bordignon verwiesen.

³ Für eine Auseinandersetzung mit der föderalen Struktur der Europäischen Union wird auf das Papier von Christos Kotsogiannis verwiesen.

bestimmte Regeln und Anforderungen über die Verwendung der EU-Gelder. Beispiele sind die Förderfähigkeit von Maßnahmen, Co-Finanzierung, Berichterstattungspflichten, etc. Versuche, EU-Mittel indirekt auch als Instrument zur Einnahmenglättung unter den Mitgliedstaaten zu nutzen, würden daher gravierende Ineffizienzen hervorrufen.

Koordinations- und Stabilisierungseffekte auf nationale Haushalte könnten auch über die Einnahmenseite erreicht werden. Obgleich das Hauptziel die Finanzierung des EU-Haushaltes ist, gibt es (vorausgesetzt, dass insgesamt ausreichende Geldmittel erwirtschaftet werden) einen Spielraum, aus einer Vielzahl von Finanzierungsmöglichkeiten zu wählen, von denen jede unterschiedliche Effekte haben könnte. Zu einem bestimmten Grad könnte die Wahl des Finanzierungssystems daher dazu genutzt werden, zur Stabilisierung und Koordinierung der Steuer- und Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten beizutragen. Dieses Paper beschäftigt sich deshalb mit der Einnahmenseite des EU-Haushaltes und diskutiert sowohl theoretisch, als auch empirisch die verschiedenen Möglichkeiten zur Finanzierung der EU und die daraus resultierenden allokativen Effekte.

Das folgende Kapitel beschäftigt sich aus theoretischer Sicht mit verschiedenen Finanzierungssystemen. Kapitel 3 nutzt Daten zum EU-Haushalt und insbesondere für den mehrjährigen Finanzrahmen 2007 – 2013, um empirisch zu analysieren, in welchem Umfang die verschiedenen Finanzierungsinstrumente mit den Nationaleinkommen und den Steuereinnahmen von Mitgliedstaaten korreliert sind.

Auf der Grundlage der empirischen Schätzungen quantifiziert Kapitel 4 den Umfang der Einnahmenglättung, welche durch die letzten mehrjährigen Finanzrahmen erreicht wird, und erörtert, ob und in welchem Ausmaß diese Glättung durch Anpassung des EU Finanzierungssystems verstärkt werden kann. In Kapitel 5 erfolgt eine Zusammenfassung.

2 Allokative Effekte von Finanzierungssystemen

Im Vergleich mit föderalen Staaten ist der öffentliche Sektor in der Europäischen Union durch eine starke Dezentralisierung charakterisiert. Nicht nur wird ein Großteil öffentlicher Leistungen von den Mitgliedstaaten bereitgestellt. Auch die Besteuerung liegt bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Jeder der Mitgliedstaaten verfügt über ein mehr oder weniger aufwändiges Steuersystem, mit progressiven Einkommenssteuern, quellenbasierten Gewinnsteuern, sowie allgemeinen und speziellen Verbrauchsteuern. Diese Steuersysteme generieren staatliche Einnahmen in erheblichem Umfang, ihre Bemessungsgrundlagen unterliegen jedoch konjunkturellen oder durch Schocks bedingten Schwankungen.

In föderalen Staaten mit einem großen zentralstaatlichen Haushalt werden Einnahmeschwankungen gebündelt und verringert, da die wichtigen Steuern zentralisiert sind. Nur die verbleibenden Einnahmeschwankungen schlagen sich im öffentlichen Haushalt nieder, wo sie durch die Aufnahme öffentlicher Schulden und Steuerglättung neutralisiert werden (Barro, 1979). Der institutionelle Rahmen in Europa ist ein anderer. In der dezentralen Struktur der Europäischen Union werden Schwankungen nicht gebündelt, da Steuern dezentralisiert erhoben werden und sich die potentiell größeren Schwankungen im Budget der Mitgliedstaaten niederschlagen. Steuerglättung liegt im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten. Damit die Mitgliedstaaten Steuerglättung betreiben können, schreiben die Fiskal-

regeln keinen jährlich ausgeglichenen Haushalt vor, sondern betrachten zyklisch korrigierte „strukturelle“ Defizite. Allerdings könnten Steuerglättungen für die einzelnen Regierungen, insbesondere für kleine oder höher verschuldete Länder, kostspielig sein.

Eine weitere Herausforderung für den dezentralisierten öffentlichen Sektor in der EU ist die Mobilität von Einwohnern, Gütern und Produktionsfaktoren, die wesentlichen Einfluss auf die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten hat. In der Folge erzeugt die Steuerpolitik auf der Ebene der Mitgliedstaaten diverse Externalitäten, welche zu Ineffizienzen wie Steuerwettbewerb oder Steuerexport führen. Während ähnliche Probleme durch die Dezentralisierung der Einnahmen auch in föderalen Staaten entstehen, ist das Ausmaß der Probleme in der EU größer, da die Steuersysteme unverändert national ausgerichtet sind, in den letzten Jahrzehnten aber wichtige Schritte in Richtung ökonomischer Integration gemacht wurden und sich dadurch Mobilität und Handel deutlich ausgeweitet haben. Die theoretische Literatur zum Steuerwettbewerb kommt zu dem Ergebnis, dass Regierungen von einer Koordinierung ihrer Steuerpolitik wechselseitig profitieren können. Die Literatur betont allerdings auch, dass Koordination schwer zu erreichen ist, vor allem da Länder die nicht an solch einer Koordination teilnehmen, oftmals nicht von den mit der Koordination einhergehenden Vorteilen ausgeschlossen werden können. (Keen und Konrad, 2013)

Tatsächlich steht Koordination auf der europäischen Agenda. Dies wird durch die EU – Zinsrichtlinie einschließlich Informationsaustausch und durch die Debatten um die gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage und um die Formelaufteilung verdeutlicht. In manchen Bereichen, wie bei der Mehrwertsteuer oder der Besteuerung von Dieselmotoren, haben sich die Mitgliedstaaten auf einen Mindeststeuersatz geeinigt. Die Koordinierung in der Steuerpolitik könnte wieder bedeutsamer werden, da die EU-Mitgliedstaaten ihre Politiken auch in anderen Bereichen der Fiskalpolitik umfassender koordinieren. Dennoch hat es sich in den vergangenen Jahren als schwierig erwiesen, Fortschritte in der Steuerharmonisierung zu erzielen, da die EU auf 28 Mitgliedstaaten angewachsen ist und Reformen oftmals einstimmige Zustimmung voraussetzen.

Föderale Staaten kombinieren häufig eine dezentralisierte Steuer- und Fiskalpolitik mit Systemen zur Verteilung der generierten Einnahmen. Solche Systeme tendieren dazu, finanzielle Mittel aus Gebietskörperschaften mit höheren Einkommen und Steuereinnahmen in solche mit relativ gesehen niedrigerem Einkommen und geringeren Steuereinnahmen umzuverteilen. Wie in der Literatur betont, könne ein solcher Finanzausgleich dabei helfen, die Einnamenschwankungen auf lokaler Ebene zu verringern (Arreaza, Soerensen, Yosha, 1999). Die theoretische und empirische Forschung kommen darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass die Aufteilung von Einnahmen basierend auf der Finanzkraft Anreize gegen eine nicht-kooperative Steuerpolitik setzt (Bucovetsky und Smart, 2006, Buettner, 2006). Auf die Europäische Union angewendet würde dies bedeuten, dass das Finanzierungssystem dazu genutzt werden könnte, Einnahmen der Mitgliedstaaten zu glätten und Anreize in der Steuerpolitik zu schaffen.

2.1 Alternative Finanzierungssysteme

Die Auswirkungen der Aufteilung von Einnahmen können durch eine stilisierte Beschreibung der Nettoeinnahmen der Mitgliedstaaten, die zur Finanzierung des zentralen Budgets genutzt werden, dargestellt werden. Unterstellt wird, dass die Mitgliedstaaten Steuern auf das Einkommen erheben. Die Nettoeinnahmen pro Kopf in Land i werden als

$$r_i = t_i - z_i$$

definiert. Die erste Komponente t_i beschreibt die Steuereinnahmen pro Kopf und z_i den Betrag pro Kopf, der an die EU gezahlt wird. Die Zahlungen pro Kopf werden durch eine einfache lineare Formel

$$z_i = \frac{\sigma_i B}{N_i}$$

bestimmt. B steht für das zentrale bzw. EU-Budget, N_i für die Gesamtheit der Einwohner von Land i und σ_i bezeichnet den Teil an Einnahmen, den Land i beisteuert. Es gibt natürlich verschiedene Möglichkeiten, den Finanzierungsanteil σ_i zu spezifizieren. In der folgenden Diskussion werden drei unterschiedliche Ansätze unterschieden.

2.1.1 Feste Beiträge

Zunächst sei der Fall fester Beträge je Einwohner betrachtet.

$$\sigma_i = \frac{b_i N_i}{bN} : z_i = b_i$$

wobei $b_i = \frac{B_i}{N_i}$ ein fester Beitrag pro Kopf ist und die Summe der Zahlungen das gesamte Budget $\sum b_i N_i = bN$ bestimmt. Dabei ist b das EU-Budget pro Kopf. Ein Spezialfall ist die Konstellation, in der alle pro-Kopf Zahlungen gleich sind $b = b_i$. In diesem Fall entsprechen die Budgetanteile den Bevölkerungsanteilen $\sigma_i = \frac{N_i}{N} : z_i = b$.

Wenn die Zahlungen ein fixer Geldbetrag sind oder einfach entsprechend der Bevölkerungsgröße zugeordnet werden, findet keine Einnahmenglättung statt. Es ist einfach zu zeigen, dass in diesem Fall

$$\text{Var}(r_i) = \text{Var}(t_i)$$

gilt, was bedeutet dass die Varianz der Nettoeinnahmen pro Kopf gleich der Varianz der Steuereinnahmen pro Kopf ist.

2.1.2 Einkommensabhängige Beiträge

Eine zweite Herangehensweise besteht darin, die Unterschiede der Einkommen zu berücksichtigen.

$$\sigma_i = \frac{Y_i}{Y} : z_i = (1 - \gamma)b_i + \beta_{zy} Y_i, \text{ mit } \beta_{zy} = \gamma \frac{B}{Y} \quad (1)$$

β_{zy} beschreibt, in welchem Ausmaß sich ein höheres Einkommen in höheren Zahlungen niederschlägt. $0 \leq \gamma \leq 1$ gibt die relative Gewichtung bezogen auf die Einnahmen an und $\frac{B}{Y}$ bezeichnet das EU-Budget

in Relation zum Gesamteinkommen in der EU ($Y = \sum_i Y_i$). $y_i = \frac{Y_i}{N_i}$ bezeichnet das pro-Kopf-Einkommen.

Wenn die EU-Finanzierung entsprechend dieser zweiten Option erfolgt, werden die Haushalte der Mitgliedstaaten geglättet, in Abhängigkeit davon, wie sehr ihre Steuereinnahmen mit den Einkommen korrelieren. Wie im Anhang gezeigt wird, ergibt sich bei fixem Verhältnis von EU Budget und Einkommen

$$\text{Var}(r_i) = \text{Var}(t_{it}) - \beta_{zy} (2\beta_{ty} - \beta_{zy}) \text{Var}(y_{it}) \quad (2)$$

So wird die Varianz der Nettoeinnahmen relativ zu der Varianz der Steuereinnahmen, in Abhängigkeit des an dieser Stelle durch β_{ty} dargestellten Zusammenhangs zwischen Steuereinnahmen und Einkommen und dem Zusammenhang zwischen EU-Beiträgen und Einnahmen potentiell verkleinert. Für $\beta_{ty} \geq \beta_{zy}$ wird demnach eine Reduktion der Varianz erreicht. Aus Gleichung (2), die die Zahlungen definiert, folgt, dass diese Bedingung typischerweise erfüllt ist, da die gesamten Steuereinnahmen größer als das Budget der EU sind.⁴

2.1.3 Steuerkraftabhängige Beiträge

Eine dritte Option besteht darin, Steuereinnahmen zu betrachten und ein Finanzausgleichssystem zu schaffen. Da die Steuereinnahmen vom Erhebungsaufwand abhängen, ist das übliche Vorgehen in Finanzausgleichssystemen, die Steuerkraft als ein normiertes Maß der Steuereinnahmen bei standardisiertem Erhebungsaufwand zu definieren (e.g., Boadway, 2004). Formal bedeutet dies, die Beitragsanteile zu definieren durch:

$$\sigma_i = (1 - \delta) \frac{b_i N_i}{bN} + \delta \frac{K_i}{K}; \quad z_i = (1 - \delta) b_i + \beta_{zk} k_i, \quad \text{mit } \beta_{zk} = \delta \frac{B}{K} \quad (3)$$

Dabei bezeichnet β_{zk} die Auswirkung einer höheren Steuerkraft auf die Zahlungen, $0 \leq \delta \leq 1$ die relative Gewichtung der Steuerkraft, K_i bezeichnet die Steuerkraft in Land i und $k_i = \frac{K_i}{N_i}$ bezeichnet die Steuerkraft pro Kopf. Unter der vereinfachenden Annahme eines linearen Steuersystems wird mit dieser Finanzierungsmethode die Varianz der Beiträge von der Differenz zwischen Steuersatz und dem Grad, zu dem höhere Steuerkraft in höheren Beiträgen resultiert, festgelegt (siehe Anhang):

$$\text{Var}(r_i) = \text{Var}(t_i) \left(\frac{\tau_i - \beta_{zk}}{\tau_i} \right)^2. \quad (4)$$

⁴ Es sei darauf hingewiesen, dass diese Analyse insofern von der makroökonomischen Literatur abweicht, als dass dort typischerweise stabilisierende Effekte von Zahlungen in einem Rahmen diskutiert werden, in dem Schocks im Hinblick auf das Einkommen multiplikativ sind. (Asdrubali, Soerensen, Yosha, 1996). In diesen Beiträgen impliziert eine Stabilisierung der Einnahmen einer Gebietskörperschaft, dass ein einnahmeseitiger Schock von beispielsweise 10 Prozentpunkten in einem Schock von weniger als 10 Prozent der Nettoeinnahmen führt. Im Gegensatz dazu betrachtet der in diesem Papier gewählte Ansatz die erreichte Stabilisierung des Haushalts relativ zu einem festen Beitrag. Daraus folgt, dass eine Glättung erreicht wird, wenn die Varianz der Einnahmen pro Kopf reduziert wird.

In Abhängigkeit davon, wie eng Beiträge und Steuerkraft zusammenhängen, würde ein solches Finanzierungssystem die Einnahmen der Mitgliedstaaten glätten. Bei $\tau_i = \beta_{zk}$ handelt es sich um einen Grenzfall, bei dem alle Einnahmen zur Finanzierung des EU-Haushaltes verwendet werden. In diesem Fall würde die Varianz der Einnahmen gleich null betragen.

Ein EU-Finanzierungssystem in dieser Form könnte auch die Anreize in der Steuerpolitik verändern. Das sieht man, wenn man berücksichtigt eine Erhöhung des Steuersatzes unter einem Finanzausgleich typischerweise K_i reduziert und so zu niedrigeren Beiträgen führt. Wie in der Literatur über Steuerwettbewerb betont wird, könnten die steuerlichen Effekte auf K_i wegen hoher Mobilität groß sein. In der Konsequenz könnte eine Hochsteuerpolitik schädlich sein, da hohe Steuersätze tendenziell die Steuereinnahmen drücken. Dies würde Regierungen dazu veranlassen, niedrige Steuern zu setzen. Da ein Teil des Steuersatzeffekts durch die Verlagerung der Steuerbasis zustande kommt, ist das Steuerwettbewerbsgleichgewicht typischerweise ineffizient. Durch die Anrechnung der Steuerkraft bei der Bestimmung der Beiträge ($\beta_{zk} > 0$) werden die Budgetwirkungen einer Erhöhung der Steuersätze günstiger ausfallen – der Steuerwettbewerb wird abgemildert (Bucovetsky und Smart, 2006).⁵

3 Empirische Analyse

Die obige stilisierte Diskussion unterscheidet zwischen drei Arten der Finanzierung: pauschale, Einkommens- und steuerkraftabhängige Beiträge. Aktuell erfolgt die Finanzierung der EU durch eine Mischung der verschiedenen Finanzierungsarten mit Schwerpunkt auf einnahmeabhängigen Beiträgen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Einnahmenstruktur des EU-Haushaltes von 2013.

⁵ Um Mitgliedstaaten einen Anreiz zu geben bestimmte Steuern, wie z.B. die Finanztransaktionssteuer einzuführen könnte diese Art von Steuern ein Teil des EU-Finanzierungssystems werden. Um sicherzustellen, dass die Einnahmeschwankungen mit dem fixen Haushaltsbudget kompatibel sind, müssten die BNE-basierten Beiträge dem aktuellen System angepasst werden. Um zu vermeiden, dass Mitgliedstaaten nicht mit den verteilungspolitischen Konsequenzen einverstanden sind, wurde vorgeschlagen, dass die Steuereinnahmen welche in einem Mitgliedsland generiert wurden von den BNE-basierten Beiträgen des jeweiligen Landes abgezogen werden. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Zahlungen an eine landesspezifische Finanztransaktionssteuer auf die EU Transaktionssteuer anzurechnen.

Tabelle 1: EU Einnahmen 2013

#	Element		(2) Mio. Euro	(2) % des BNE	(3) Anteil
Direkte nationale Beiträge					
1	Mehrwertsteuerbasierte Eigenmittel	+	14020	0,11%	0,100
2	BNE-basierte Eigenmittel	+	110195	0,84%	0,789
3	Berichtigung zugunsten des UK	+	170	0,00%	0,001
4	Pauschale Ermäßigung für NL, SE	./.	6	0,00%	0,000
5	Jl-Anpassung für DK, IE, UK	./.	0	0,00%	0,000
	Gesamte nationale Beiträge	∑	124378	0,95%	0,890
Traditionelle Eigenmittel (TEM)					
6	Agrarzölle (100%)	+	0	0,00%	0,000
7	Zuckerabgaben (100%)	+	269	0,00%	0,002
8	Zölle (100%)	+	20218	0,15%	0,145
9	Beträge (25%), zur Berücksichtigung der Erhebungskosten	./.	5122	0,04%	0,037
	Gesamte traditionelle Eigenmittel	∑	15365	0,12%	0,110
	Gesamte Eigenmittel	∑	139744	1,07%	1,000

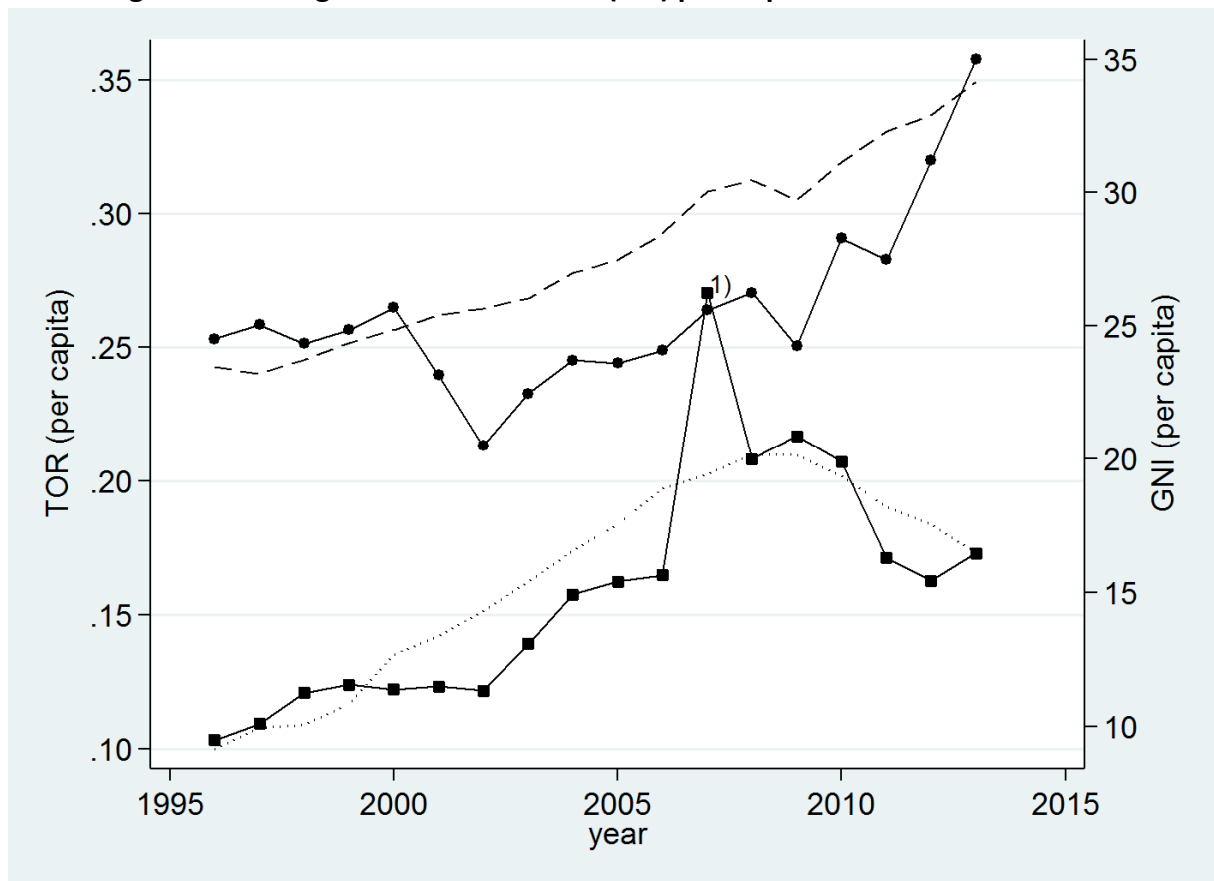
Einnahmen der EU nach Quellen in 2013. Spalte (1) Gesamtvolumen in Millionen Euro; Spalte (2) Anteil der Einnahmen in Prozent des gesamten BNE (Bruttonationaleinnahmen), das ein Volumen von 13061 Milliarden Euro aufweist. Quelle: Tabelle über Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Kommission von 2007 bis 2013 und eigene Berechnungen. „JHA Anpassungen“ beinhalten die Reduzierung der Beiträge von Dänemark, Irland und dem Vereinigten Königreich aufgrund ihrer Entscheidung, an bestimmten Angelegenheiten in den Bereichen Justiz und Inneres nicht teilzunehmen.

Der obere Teil der Tabelle (Zeilen 1 bis 5) zeigt die direkten nationalen Beiträge in ihrem Gesamtvolumen, als Anteil am BNE (in %) und an den Einnahmen. Der untere Teil stellt die entsprechenden Zahlen für die sogenannten traditionellen Eigenmittel dar. Insgesamt hat die EU 2013 an Beiträgen etwa 140 Milliarden Euro, oder 1,07% des absoluten BNE, erhoben. Auf Grundlage der obigen Diskussion scheint es nützlich zwischen pauschalen Beiträgen und Einnahmequellen die von nationalen Einkommen oder speziellen Steuern abhängen, zu unterscheiden. BNE-basierte Eigenmittel stellen den wichtigsten Bestandteil dar und erzeugen mehr als ein Viertel der gesamten Einnahmen. Dies legt die Erwartung nahe, dass das Einnahmensystem eine wesentliche Sensitivität in Bezug auf lokale Einnahmeschocks aufweist und Einnahmeschwankungen abschwächt. Allerdings stellen die BNE-basierten Eigenmittel ein Residuum im EU-Haushalt dar. Das gesamte Volumen der BNE-basierten Eigenmittel hängt demnach von allen anderen Einnahmequellen ab. Zudem gibt es immer wieder umfangreiche Revisionen, die zu einer Anpassung der BNE-basierten Eigenmittel führen. Die zweitwichtigste Einnahmequelle sind Zölle. Da in der 2013 zu Ende gegangenen Haushaltsperiode ein Anteil von 25% von den Mitgliedstaaten einbehalten wurde, ist der Einnahmenanteil nur geringfügig größer als der der mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel. Diese beiden Einnahmequellen knüpfen wie im Finanzausgleich an Steuereinnahmen an. Dies gilt insbesondere in Bezug auf gemeinsam festgelegte Zölle. Auch die mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel werden zu einem bestimmten Grad durch die Steuerkraft bestimmt, da Unterschiede in den Mehrwertsteuersätzen genauso wie Unterschiede in der Steuerbemessungsgrundlage

grundsätzlich mitberücksichtigt werden, um ein standardisiertes Maß für die Mehrwertsteuereinnahmen zu erzeugen. Jedoch ist die Definition von standardisierten Einnahmen problematisch, und es ist unklar, inwieweit sie die tatsächliche Steuergrundlage abbilden.⁶

Einen ersten Hinweis auf den stabilisierenden Effekt der Zahlungen liefert Darstellung 1, die die gesamten in Deutschland und Griechenland generierten EU-Finanzmittel, sowie die Entwicklung des BNE (vor 2000: BIP) pro Kopf darstellt. Für Griechenland zeigt sich im Zeitverlauf ein starker Zusammenhang zwischen den Beiträgen zum EU-Haushalt und den Nationaleinkommen. Die schwache wirtschaftliche Lage der letzten Jahre hat zu einem Rückgang der Pro-Kopf-Beiträge geführt. Auch für Deutschland ist ein Zusammenhang zwischen GNI/GDP und den Beiträgen erkennbar. Allerdings sind die Beiträge Deutschlands in den letzten fünf Jahren stärker gestiegen als das BNE - eine Folge der guten wirtschaftlichen Entwicklung im Vergleich zur EU in den letzten Jahren.

Abbildung 1: Beiträge an die EU und BNE (BIP) pro Kopf: Deutschland und Griechenland



Deskriptive Statistik in Euro pro Kopf. Quelle: Tabellen über Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Kommission und eigene Berechnungen. Durchgezogene Linien mit Kreisen (Quadraten) zeigen die in Deutschland (Griechenland) insgesamt generierten Eigenmittel in Relation zu den Einwohnern in 1000 Euro. Gestrichelte (gepunktete) Linien bilden das BNE/BIP pro Kopf in Deutschland (Griechenland) in Euro ab. 1) Wert für Griechenland in 2007 schließt die Anpassung nach der VGR Revision ein.

⁶ Vgl. hierzu Heinemann, Mohl und Osterloh (2008, 48p), Um die Transparenz zu erhöhen, empfehlen Gros und Micossi (2005) eine Reform, die einen zweiprozentigen Aufschlag auf die Mehrwertsteuer beinhaltet.

Tabelle 2: Deskriptive Statistiken

Variable		Mittelwert	Std.Abw.	Min	Max
MWSt	1	0.027	0.017	0.006	0.090
BNE	2	0.171	0.098	0.032	0.452
Gesamte nat. Beiträge	3	0.204	0.117	0.041	0.569
Trad. Eigenmittel	4	0.030	0.029	0.003	0.145
Eigenmittel gesamt	5	0.235	0.132	0.047	0.590
BNE		22.83	12.95	4.502	60.49
Steueraufkommen		10.99	7.762	1.665	36.89

Deskriptive Statistik in 1000 Euro pro Kopf. 136 Beobachtungen für 27(28) europäische Länder zwischen 2009 bis 2013. Quelle: Tabelle über Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Kommission von 2007 bis 2013 und eigene Berechnungen. Staatliche Gesamteinnahmen stammen von „Eurostat“. Die Implementierung der Entscheidung über Eigenmittel 2009 führte zu signifikanten einmaligen Beiträgen oder Ermäßigungen. Diese wurden in den Daten korrigiert.

In welchem Umfang Stabilisierung erreicht und Anreizeffekte ausgelöst werden, hängt nicht nur von den Einzelheiten ab, die die Beitragshöhe bestimmen, sondern auch von den Varianzen und Kovarianzen der verschiedenen Einnahmequellen. Um diese Effekte zu quantifizieren, werden im Folgenden Daten über die Zusammensetzung der Einnahmen des EU-Haushaltes über Länder und Zeit sowie über das BNE und die gesamten staatlichen Einnahmen verwendet. Da die EU und ihr Einnahmesystem wiederholte Änderungen erfahren haben, liegt der Fokus im Wesentlichen auf dem letzten mehrjährigen Finanzrahmen (2007-2013). Konkret erfolgt aufgrund der Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in der empirischen Analyse des Finanzierungssystems der Europäischen Union eine Beschränkung auf den Zeitraum zwischen 2009 und 2013, wobei die EU-27 und ab 2013 auch Kroatien berücksichtigt sind. Alle Variablen sind in Euro pro Kopf angegeben. In Tabelle 2 ist die deskriptive Statistik dargestellt.

(In der empirischen Analyse erfolgt im Wesentlichen eine Schätzung der Effekte der Nationaleinkommen auf die gezahlten EU-Beiträge. Formal werden Regressionsgleichungen der Form

$$z_{it} = \alpha_i + \beta_{zy}y_{it} + \omega_t + u_{it}$$

verwendet, die für zeitspezifische sowie fixe Effekte für jedes Land kontrollieren, um konsistente Schätzwerte für $\hat{\beta}_{zy}$ zu erhalten. Fixe länderspezifische Effekte werden berücksichtigt, um die vorübergehenden Abweichungen der Beiträge im Fokus zu behalten. Die Zeiteffekte korrigieren allgemeine Schocks, wie zum Beispiel den Beitritt Kroatiens 2013. Durch den Einbezug der Zeiteffekte liegt der Fokus der Analyse auf den Veränderungen von BNE und Beiträgen relativ zur Gesamt-EU.

Die Ergebnisse werden in Tabelle 3 dargestellt. Sie zeigen, wie die EU-Beiträge eines Staates durch sein aktuelles Pro-Kopf-Einkommen vorhergesagt werden können. Wie erwartet weisen die BNE-basierten

Beiträge eine signifikante Korrelation mit dem BNE pro Kopf auf. Der Gesamteffekt von höherem Einkommen auf die EU-Beiträge deutet darauf hin, dass ein Anstieg des Pro-Kopf-Einkommen um 1000 Euro mit einer Erhöhung der Beiträge um 10 Euro pro Kopf einhergeht. In dieser Schätzung sind alle Einnahmequellen sowie Berichtigungen für die Justiz und Inneres (JHA), der Rabatt für das Vereinigte Königreich, sowie Ermäßigungen für die Niederlande und Schweden mit einbezogen.

Tabelle 3: Regressionsergebnisse: Effekte des BNE

	(1) MWSt	(2) BNE	(3) TNC	(4) Trad. Eigen.	(5) Total
BNE pro Einwohner	0.001 (0.000)	0.007 ^{**} (0.003)	0.009 [*] (0.005)	0.001 ^{**} (0.000)	0.010 [*] (0.005)
Jahr 2010	-0.002 [*] (0.001)	0.005 ^{***} (0.002)	-0.004 (0.006)	0.000 (0.001)	-0.003 (0.006)
Jahr 2011	0.001 (0.001)	-0.001 (0.003)	-0.007 (0.008)	0.002 (0.001)	-0.006 (0.008)
Jahr 2012	0.000 (0.001)	0.010 ^{***} (0.003)	0.002 (0.008)	0.000 (0.001)	0.002 (0.008)
Jahr 2013	0.000 (0.001)	0.032 ^{***} (0.005)	0.025 ^{**} (0.010)	-0.002 (0.002)	0.023 ^{**} (0.011)
Konstante	0.014 [*] (0.007)	0.010 (0.057)	-0.004 (0.114)	0.012 (0.007)	0.007 (0.119)
R ²	0.226	0.766	0.530	0.299	0.519
N	136	136	136	136	136

Die abhängige Variable sind die Beiträge der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt pro Kopf nach Quelle im Zeitraum von 2009 bis 2013. Spalte (1) Mehrwertsteuerbasierte Eigenmitte, (2) BNE-basierte Eigenmittel, (3) gesamte nationale Beträge (nach Korrektur), (4) traditionelle Eigenmittel, (5) gesamte Beiträge. Die Regressionen beinhalten fixe Länder- und Zeiteffekte. Konsistente Standardfehler in runden Klammern.

Die Punktschätzung der Glättung ähnelt der Größe des EU-Haushaltes in Relation zu dem gesamten BNE der Mitgliedstaaten. In dem mehrjährigen Finanzrahmen, in dem die in der empirischen Analyse betrachteten Einnahmen festgelegt wurden, beträgt der Budgetanteil ungefähr 1,07% (siehe Tabelle 1). Obwohl die Punktschätzung einen relativ großen Standardfehler aufweist, weist dieses Ergebnis darauf hin, dass die Beiträge trotz diverser Korrekturen von Beiträgen einzelner Mitgliedstaaten im Durchschnitt dem BNE folgen.

Da das EU Finanzierungssystem bereits einige Elemente eines Finanzausgleichs auf Grundlage der Steuerkraft beinhaltet, wird auch die statistische Korrelation zwischen den EU-Beiträgen und den Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten untersucht. Natürlich sind Steuereinnahmen unvollständige Kennzahlen für die Steuerkraft, da sich Steuerpolitik von Land zu Land und über die Zeit unterscheidet. Da aber länderspezifische fixe Effekte verwendet werden, werden zeitunabhängige Unterschiede in der Steuerpolitik der einzelnen Länder eliminiert. Jedoch wird nicht für zeitliche Veränderungen in der Steuerpolitik kontrolliert. Unter diesem Vorbehalt werden auf Grundlage der Regressionen

$$z_{it} = \alpha_i + \beta_{zt}t_{it} + \omega_t + u_{it}$$

die für zeit- und länderspezifische fixe Effekte kontrollieren, Schätzwerte für $\hat{\beta}_{zt}$ bestimmt.

Tabelle 4 liefert Ergebnisse über den Effekt auf die EU-Beiträge. Interessant ist, dass die mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel keine signifikante Korrelation mit den Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten aufweisen. Allerdings weist die Summe der Beiträge eine statistisch signifikante Korrelation mit den Steuereinnahmen pro Einwohner auf.

Tabelle 4: Regressionsergebnisse: Vorhersage Eigenmittel mit Steuereinnahmen

	(1) MWSt	(2) BNE	(3) TNC	(4) Trad. Eigen.	(5) Gesamt
Steuereinnahmen je Einw.	0.001 (0.001)	0.019 ^{***} (0.003)	0.024 ^{***} (0.008)	0.002 ^{**} (0.001)	0.026 ^{***} (0.008)
Jahr 2010	-0.002 [*] (0.001)	0.004 ^{**} (0.002)	-0.005 (0.007)	0.000 (0.001)	-0.004 (0.007)
Jahr 2011	0.001 (0.001)	-0.004 (0.003)	-0.011 (0.008)	0.002 (0.001)	-0.009 (0.009)
Jahr 2012	0.000 (0.001)	0.004 (0.002)	-0.005 (0.009)	-0.000 (0.002)	-0.006 (0.009)
Jahr 2013	-0.000 (0.001)	0.021 ^{***} (0.004)	0.012 (0.010)	-0.003 (0.002)	0.009 (0.011)
Konstante	0.013 (0.008)	-0.040 (0.035)	-0.059 (0.085)	0.011 (0.008)	-0.048 (0.088)
R ²	0.223	0.828	0.572	0.278	0.560
N	136	136	136	136	136

Abhängige Variable Beiträge der Mitgliedstaaten an den Haushalt der EU nach Quellen (je Einwohner), 2009 – 2013. Spalte (1) Mehrwertsteuerbasierte Eigenmittel, (2) BNE-basierte Eigenmittel, (3) Gesamter nationaler Beitrag (nach Korrekturen) (4) Traditionelle Eigenmittel (5) Gesamter Beitrag. Die Regressionen beinhalten länder- und zeitspezifische fixe Effekte. Robuste Standardfehler in Klammern.

4 Schlussfolgerungen für Glättung und Anreize

Um den Glättungseffekt auf die Einnahmen zu schätzen, müssen die Gleichungen (2) und (4) bewertet werden. In Spalte (5) der Tabelle 3 beträgt die Punktschätzung des Effektes des BNE pro Kopf auf die EU-Beiträge $\hat{\beta}_{zy} = 0.01$. Die Betrachtung der Verringerung der Varianz erfordert auch die Schätzung der Auswirkungen von Einkommensschocks auf die Steuereinnahmen. Unter Verwendung von Daten aus dem Zeitraum von 2000 bis 2014 wurden die Steuereinkommen pro Kopf der Mitgliedstaaten auf das BNE regressiert um einen entsprechenden Parameter zu erhalten:

$$t_{it} = \alpha_i + 0,431y_{it} + \omega_t + u_{it} \quad (0.017)$$

Unter Verwendung der Punktschätzung folgt $\hat{\beta}_{ty} = 0.431$. Das Verhältnis zwischen der Stichprobenvarianz der Steuereinnahmen pro Kopf und der Varianz des BNE pro Kopf beträgt nach Kontrollieren

für allgemeine Schocks 0.17. Das impliziert eine Reduzierung der Varianz der Einnahmen durch das EU Finanzierungssystem von

$$\frac{\hat{\sigma}_r^2 - \hat{\sigma}_t^2}{\hat{\sigma}_t^2} = -\hat{\beta}_{zy}(2\hat{\beta}_{ty} - \hat{\beta}_{zy})\frac{\hat{\sigma}_y^2}{\hat{\sigma}_t^2} = -0,0478. \quad (5)$$

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der EU-Haushalt im betrachteten Zeitraum 1,048% des GNI beträgt, wird deutlich, dass die implizierte Verringerung der Varianz nahe an der theoretischen Grenze dessen liegt, was rein BNE-basierte Beiträge erreichen können. Wenn $\hat{\beta}_{zy}$ durch 0,0148 ersetzt wird ergibt sich ein Glättungseffekt von -0,05.

Der signifikante Zusammenhang zwischen Einnahmen und EU-Beiträgen wurde auch von Domenech u.a. (2000) festgestellt, jedoch ist die Interpretation hier eine andere: auch wenn das Finanzierungssystem der EU durch ein lineares System dargestellt werden kann, gibt es eine signifikante Verringerung der Varianz der Einnahmen im Vergleich zu einer Situation mit pauschalen Zahlungen.

Wird das Beitragssystem als ein rein steuerkraftabhängiges Finanzierungssystem aufgesetzt ergibt sich, wie durch Gleichung (5) festgehalten, ebenfalls eine Glättung der Einnahmen. Unter der vereinfachenden Annahme linearer Steuersysteme kann man den Glättungseffekt überschlagsmäßig berechnen. In diesem Fall gilt

$$\hat{\beta}_{zk} \approx \hat{\beta}_{zt}\bar{\tau}.$$

Aus Gleichung (4) ergibt sich:

$$\frac{\hat{\sigma}_r^2 - \hat{\sigma}_t^2}{\hat{\sigma}_t^2} = -(1 - \hat{\beta}_{zt})^2 - 1 = -0,0513.$$

Um dies mit dem theoretischen Ideal ins Verhältnis zu setzen: Wenn die Steuerkraft gleich den Nationaleinkommen wäre, folgt aus den Daten von 2013 $\beta_{zk} = 0,0148$. Durch Approximierung des Steuersatzes mit dem Verhältnis von Steuereinnahmen und BNE der 28 EU-Länder, folgt $\bar{\tau} = 0,46$. Daraus ergibt sich $\frac{\beta_{zk}}{\bar{\tau}} = 0,032$. Der maximal erreichbare Glättungseffekt einer Verringerung der Varianz läge bei circa 6,3%.

5 Zusammenfassung

Im institutionellen Rahmen der EU-Verträge ist die EU kein Bundesstaat und der öffentliche Sektor der EU ist dezentralisiert. Schlüsselinstitutionen föderaler Staaten wie eine Zentralregierung oder ein Finanzausgleichssystem existieren nicht. Dennoch hat die EU einen eigenen Haushalt, der durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert wird. Obwohl die Verantwortungsbereiche der EU und ihr Haushalt begrenzt sind, bietet die Ausgestaltung der Finanzierung dieses Haushaltes Möglichkeiten, die Einnahmen der Mitgliedstaaten zu glätten und könnte sogar dabei helfen, die Politik der Mitgliedstaaten besser aufeinander abzustimmen.

Die Analyse in diesem Paper weist darauf hin, dass das gegenwärtige Finanzierungssystem wesentliche Glättungseffekte zeitigt. Aufgrund der starken Abhängigkeit von BNE-basierten Beiträgen reduziert das

aktuelle System die Varianz der Einnahmen um etwa 5%. Dieser Grad der Glättung liegt nahe an der Grenze dessen, was ein lineares einkommenabhängiges Zahlungssystem bei gegebener Größe des EU-Haushaltes erreichen könnte.

Um stärkere Glättungseffekte zu erreichen, müsste das System von einkommenabhängigen Überweisungen durch steuerkraftabhängige Zahlungen ersetzt werden. Da sich derzeit das Steuerrecht der einzelnen Mitgliedstaaten noch stark unterscheidet, ist eine angemessene Definition der Steuerkraft mit enormen Schwierigkeiten verbunden. Eine Voraussetzung für eine Umstellung auf steuerkraftabhängige Beiträge besteht also darin, Steuern in den einzelnen Mitgliedstaaten so weit zu harmonisieren, dass es tatsächlich möglich wird, deren Steuerkraft zu ermitteln.

Zusammenfassend bietet das aktuelle Finanzierungssystem der EU mit ihrem Schwerpunkt auf BNE-abhängige Beiträge ohne eine tiefere Harmonisierung der Steuersysteme beinahe den maximal erreichbaren Grad an Einnahmenglättung.

6 Anhang

6.1 Varianz der Nettoeinnahmen bei Beiträgen in Abhängigkeit des Nationaleinkommens

Ein Finanzierungssystem der EU, das auf einkommensabhängigen Beiträgen beruht, trägt zur Glättung der Haushalte der Mitgliedstaaten in Abhängigkeit davon bei, wie sehr ihre Steuereinnahmen mit dem Einkommen pro Kopf korrelieren. Unter Vernachlässigung möglicher Veränderungen der gesamten Einnahmen der EU wird der Einkommensanteil des zentralen Haushaltes als fix unterstellt.⁷ Die Einnahmengleichung lautet

$$r_{it} = t_{it} - (1 - \gamma)b_i - \beta_{zy}y_{it},$$

wobei $\beta_{zy} \equiv \gamma \frac{B}{Y}$. Durch Berechnen des Durchschnitts der Haushaltsjahre $t = 1, \dots, T$ ergeben sich die Mittelwerte der Einnahmen, Steuereinnahmen und Pro-Kopf-Einnahmen $\bar{r}_i, \bar{t}_i, \bar{y}_i$. Durch Bilden der Mittelwertdifferenz und Quadrieren folgt

$$(r_{it} - \bar{r}_i)^2 = (t_{it} - \bar{t}_i)^2 + (\beta_{zy})^2 (y_{it} - \bar{y}_i)^2 - 2(\beta_{zy}) (t_{it} - \bar{t}_i) (y_{it} - \bar{y}_i).$$

Aufsummieren über alle Perioden $t = 1, \dots, T$ ergibt

⁷ In einem allgemeineren Rahmen würde der Anteil des gesamten Haushaltes der EU unter der Annahme, dass seine Größe gegeben ist, mit dem gesamten Einkommen in der EU variieren, und für große Länder wird die Glättung verringert.

$$\sum_t (r_{it} - \bar{r}_i)^2 = \sum_t (t_{it} - \bar{t}_i)^2 + (\beta_{zy})^2 \sum_t (y_{it} - \bar{y}_i)^2 - 2(\beta_{zy})\beta_{ty} \sum_t (y_{it} - \bar{y}_i)^2.$$

Dabei beschreibt β_{ty} den Steigungsparameter einer Regressionsgeraden der Pro-Kopf-Steuereinnahmen in Abhängigkeit des Pro-Kopf-Einkommens

$$\beta_{ty} = \frac{\sum_t (t_{it} - \bar{t}_i)(y_{it} - \bar{y}_i)}{\sum_t (y_{it} - \bar{y}_i)^2}.$$

Durchschnittsbildung und Umformen der Terme ergibt den obigen Ausdruck (3).

6.2 Varianz der Nettoeinnahmen bei steuerkraftabhängigen Beiträgen

Unter der Annahme, dass die zugrundeliegende Steuer linear ist, sind die Nettoeinnahmen

$$r_{it} = \underbrace{\tau_i k_{it}}_{t_{it}} - (1 - \delta)b_i - \beta_{zk} k_{it},$$

wobei $\beta_{zk} \equiv \delta \frac{B}{K}$ festlegt, zu welchem Grad eine höhere Steuerkraft durch höhere Beiträge wiederspiegelt wird. Dies hängt von der Größe des Haushaltes der EU relativ zu der EU-weiten Steuerkraft und von der Gewichtung der Steuerkraft δ in der Transferformel (3) ab. Analog zur obigen Konstellation wird das Verhältnis des Haushaltes der EU zu der gesamten Steuerkraft als fix behandelt. Dies impliziert für die Varianz

$$\text{Var}(r_i) = (\tau_i - \beta_{zk})^2 \text{Var}(k_i).$$

Durch Umformung folgt (5).

Literaturverzeichnis

- Arreaza, A., B. E. Sorensen und O. Yosha (1999). Consumption smoothing through fiscal policy in OECD and EU countries, in Poterba, J.A. & J.von Hagen (Hrsg.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 59–80.
- Asdrubali, P., B. E. Soerensen und O. Yosha, 1996, Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990, *The Quarterly Journal of Economics* 111, 1081–1110.
- Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy* 87, 940–971.
- Bayoumi, T. und P. Masson (1995), Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe, *European Economic Review* 39, 253–274.
- Boadway, R. (2004). The Theory and Practice of Equalization. *CESifo Economic Studies* 50, 211–254.
- Bucovetsky, S. und M. Smart (2006). The efficiency consequences of local revenue equalization: Tax competition and tax distortions. *Journal of Public Economic Theory*, 8(1), 119–144.
- Buettner, T. (2003). Tax base effects and fiscal externalities of local capital taxation: evidence from a panel of German jurisdictions, *Journal of Urban Economics* 54 (1), 110– 128.
- Buettner, T. (2006). The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics* 90, 477–497.
- Domenech, R., A. Maudes und J. Varela (2000). Fiscal flows in Europe: The redistributive effects of the EU-Budget. *Weltwirtschaftliches Archiv* 136, 631–656.
- Feldstein, M. S. und G. E. Metcalf (1987). The Effect of Federal Tax Deductibility on State and Local Taxes and Spending. *Journal of Political Economy* 95, 710–736.
- Gros, D. und S. Micossi (2005), A Better Budget for the European Union: More Value for Money, More Money for Value, *CEPS Policy Brief* 66/February 2005.
- Heinemann, F., P. Mohl und S. Osterloh (2008). Reform Options for the EU Own Resource System, *ZEW Economic Studies*, 40.
- Kauppi, H. und M. Widgren (2007). Voting rules and budget allocation in the enlarged EU. *European Journal of Political Economy*, 23(3), 693–706.
- Keen, M. und K. Konrad (2013). The theory of international tax competition and coordination, *Handbook of Public Economics*, Volume 5, 257–328.
- Keen, M. J. und C. Kotsogiannis (2002). Does federalism lead to excessively high taxes? *American Economic Review* 92, 363–370.
- Wildasin, D. E. (1989). Interjurisdictional capital mobility: Fiscal externality and a corrective subsidy, *Journal of Urban Economics*, 25(2), 193-212.
- von Hagen, J. (1992). Fiscal arrangements in a monetary union: Evidence from the US, in D.E. Fair & C. de Boissieu (eds.). *Fiscal Policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, 337–359.

Die Europäische Union und eigene Einnahmequellen: (Einige) Lehren aus föderal organisierten Staaten

Christos Kotsogiannis¹

Zusammenfassung

Die Europäische Union (EU) wurde geschaffen (Artikel 14 EGV, jetzt Artikel 26 AEUV), um die Vorteile einer wesentlichen Verringerung der Mobilitätshürden für Waren und Produktionsfaktoren, der Nutzung von Skaleneffekten, der Intensivierung des Wettbewerbs und der Verringerung von fiskalischen Spillover-Effekten nutzbar zu machen. Während in kurzer Zeit eine signifikante Harmonisierung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten erreicht wurde, stellt sich jetzt die grundsätzlichere Frage nach der Notwendigkeit einer stärkeren wirtschaftspolitischen Steuerung und Koordination auf EU-Ebene, was eine zentralere Rolle der EU in Steuerfragen und dementsprechend eine Neuverteilung der politischen Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erforderlich machen könnte. Dies ist sowohl aus politischer als auch aus ökonomischer Sicht eine komplexe Frage, und die Aussichten auf einen Fortschritt werden vom Verständnis der zugrundeliegenden ökonomischen Aspekte abhängen. Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, die Fragestellung durch eine Betrachtung aktueller konzeptioneller Entwicklungen aus der Theorie des Fiskalföderalismus (und der Erfahrungen bereits bestehender föderaler Staaten) zu beleuchten und mit besonderem Fokus auf die Frage nach eigenen Einnahmequellen zu untersuchen, ob daraus grundlegende Lehren für die EU gezogen werden können.

¹ University of Exeter Business School, Department of Economics, Exeter, England, UK. E-mail: c.kotsogiannis@exeter.ac.uk. Der Autor möchte Thiess Büttner und Michael Thöne und den Teilnehmern des Workshops zur Zukunft der Finanzen der EU (10. Juli 2015 in Berlin) für Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Beitrags danken. Es gilt der übliche Vorbehalt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	63
2	Aspekte eines integrierten und einheitlichen Marktes	65
3	Eigenmittel der EU: Der gegenwärtige Stand	67
4	Argumente für eine aktivere Rolle der EU in Ausgabe- und Steuerfragen	68
5	Erfahrungen in föderalen Staaten	72
6	Schlussfolgerungen	73
7	Literaturverzeichnis	74

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die Steuereinnahmen in Prozent des BIP in den föderal organisierten OECD-Mitgliedstaaten in 2012.....	72
Tabelle 2:	Die Steuereinnahmen in Prozent des BIP in ausgewählten EU-Ländern im Jahr 2012	73
Tabelle 3:	Steueranteile nach staatlicher Ebene in acht föderalen Staaten, 2012	73

1 Einleitung

Die Europäische Union (EU) wurde geschaffen (Artikel 14 EGV, jetzt Artikel 26 AEUV), um den Menschen die Vorteile eines mehrere Mitgliedstaaten umfassenden einheitlichen Binnenmarktes zu erschließen, dessen Vorteile aus einer wesentlichen Verringerung der Mobilitätshürden für Waren und Produktionsfaktoren, der Nutzung von Skaleneffekten, der Intensivierung des Wettbewerbs und der Verringerung steuerlicher Spillover-Effekte resultieren. Während in den letzten Jahrzehnten Richtlinien für weitreichende Harmonisierung und Regulierung zwischen den Mitgliedstaaten vereinbart und in Kraft gesetzt wurden,² gab es in jüngerer Vergangenheit das Anliegen (verstärkt durch die jüngste Staatsschuldenkrise), dass die wirtschaftspolitische Steuerung und Koordinierung in der EU verstärkt werden müsse und die EU dazu eine zentralere Rolle in Finanzangelegenheiten sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite erhalten solle. Ob es von den Mitgliedstaaten eine mehrheitliche Unterstützung für eine tiefere Koordinierung geben wird,³ bleibt abzuwarten.⁴ Die Bedeutung der Fragestellung erfordert jedoch zumindest eine gründliche Bewertung der ökonomischen Gründe für dieses Anliegen. Gegenwärtig ist bei der Diskussion dieser Punkte Eile geboten, was sich auf der EU-Ebene durch die Berufung der Hochrangigen Gruppe Eigenmittel im Jahr 2014 widerspiegelt.

Als Institution teilt die EU zwei wichtige Eigenschaften mit „Föderationen“ (Bundesstaaten), hier zu verstehen als ein „hierarchisches“ System von Regierungen, von denen jede einen gewissen Grad an *Autonomie* in Finanzfragen genießt.⁵ Erstens ist der Binnenmarkt hoch integriert und ermöglicht einen freien Fluss von Waren und Produktionsfaktoren. Zweitens verfügen die Regierungen der Mitgliedstaaten über eine gewisse Autonomie über die Verwendung von Finanzinstrumenten (im Rahmen der möglicherweise vorhandenen Richtlinien zur steuerlichen Harmonisierung), und es besteht eine große Ähnlichkeit in den zu erfüllenden Aufgaben (wie zum Beispiel die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen der sozialen Sicherheit).

Es gibt jedoch (auf die Gefahr übermäßiger Vereinfachung hin) zwei markante und wichtige Unterschiede zwischen den meisten Föderationen und der EU in ihrer derzeitigen Gestalt und Form:

Erstens hat die EU weder das rechtliche Mandat noch die politischen Mittel zur Ausübung einer unabhängigen Steuerpolitik (eine zentrale Eigenschaft in den meisten Föderationen) und hat daher nur eine eingeschränkte direkte Kontrolle über die Steuerpolitik der Mitgliedländer. Tatsächlich benötigt die EU

² Eine besondere Barriere für die Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren zwischen Ländern sind Steuern, soweit sich diese zwischen den Staaten unterscheiden und eine effizienzsteigernde Reallokation von Rohstoffen und Produktionsfaktoren zwischen den Ländern verhindern. Diese Thematik spiegelt sich beispielsweise in der Steuergesetzgebung der EU für die steuerliche Koordinierung und die Harmonisierung der Steuern wieder. Die Richtlinie 2006/112/EG – eine Neufassung der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie von 1977 – hat mit der vereinheitlichten Bandbreite der Mehrwertsteuer ein gewisses Maß an Steuerharmonisierung erreicht, die einen Mindestmehrwertsteuersatz von 15 Prozent auf alle Produkte vorsieht (abgesehen von Ausnahmen und besonderen Berechtigungen).

³ Die politische Dimension dieser Frage (so bedeutend wie sie ist) wird hier nicht aufgeworfen (da sie an anderer Stelle diskutiert wird, z.B. in Bordinon und Scabrosetti (2015)).

⁴ Andererseits weisen die Zeichen zumindest für die absehbare Zukunft in eine andere Richtung. Obwohl der Haushalt der EU nur rund 2 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben in der EU ausmacht, war er der Ausgangspunkt erheblicher Spannungen. Es scheint, dass Diskussionen über eine vertiefte Integration nicht den Nerv der Politiker trifft.

⁵ Grundsätzlich wird im Folgenden die oberste Stufe als die "zentrale" Regierung und die zweite Stufe als "Mitgliedstaaten", manchmal auch nur als "Staaten" bezeichnet.

in Steuerfragen die einstimmige Zustimmung der Mitgliedstaaten und gesteht damit jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht zu. Dies stellt einerseits sicher, dass alle Mitgliedstaaten von politischen Reformen profitieren.⁶ Andererseits stellt es aber auch eine Beschränkung der potenziell akzeptablen Vorschläge dar und – wahrscheinlich noch wichtiger – macht es für die EU schwierig (wie die jüngste Wirtschaftskrise gezeigt hat) Maßnahmen zu gestalten, die die nachteiligen Effekte nationalstaatlicher Maßnahmen abschwächen.

Tatsächlich ist die Rolle der EU in der Praxis auf die Gestaltung von Harmonisierungs- (und Regulierungs-)maßnahmen durch sekundäre Steuerrechtsvorschriften der Kommission und des Rates sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes beschränkt.⁷ Diese fehlende Flexibilität erscheint aus einer ökonomischen Perspektive allerdings als gravierende Beschränkung, da sie eine Beschränkung der Fähigkeit der EU zur Durchführung einer effektiven Finanz- und Umverteilungspolitik impliziert.

Zweitens gibt es in fast allen Föderationen ein *explizites* System umverteilender (und ausgleichender) zentralstaatlicher Transfers, die tendenziell die Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten angleichen, so dass diese ein vergleichbares Niveau an öffentlichen Leistungen anbieten können. Dabei werden auch Ineffizienzen und Ungerechtigkeiten vermieden, die aus dezentraler fiskalischer Verantwortung resultieren können.⁸ Diese Transfers weisen der Zentralregierung eine zentrale Rolle im Hinblick auf die finanzpolitische Verantwortung zu und sind notwendig, um die *fiskalische Lücke* der Gliedstaaten zwischen den Ausgabenzuständigkeiten und den Einnahmen aus Eigenmitteln zu schließen. Obwohl es in der EU als Teil der Regionalpolitik ein Transfersystem (*Strukturfonds*) mit dem Ziel der Reduktion der regionalen Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung gibt, unterscheidet sich dieses erheblich von den expliziten Transfers, die es in den meisten Föderationen gibt.

Somit gibt es eine zentrale Funktion, die die EU und Föderationen gemeinsam haben: Das effiziente Funktionieren und das Ausschöpfen der Mittel des gemeinsamen Marktes. Das ist eine bedeutende Gemeinsamkeit in den Zielen. Wichtiger ist jedoch, dass das Fehlen eines rechtlichen und politischen Mandates für eine unabhängige Steuerpolitik die EU deutlich von einer Zentralregierung in Föderationen unterscheidet. Dies wirft die zentrale Frage nach dem effizienten Funktionieren (sowohl im Hinblick auf allokativen Effizienz als auch auf Gerechtigkeit) der EU auf – ein Punkt von entscheidender Politikrelevanz.

Allgemein gesprochen ist die Kernfrage daher, ob das gegenwärtige Finanzierungssystem geeignet ist, das Ziel der EU nach Artikel 2 des EWG-Vertrages zu erreichen.⁹ Können diese Ziele erreicht werden,

⁶ Ansonsten finden sie keine Zustimmung. In der Sprache der Ökonomen stellen Reformen daher eine Pareto-Verbesserung (im engeren Sinne) dar.

⁷ Dieses Fehlen eines politischen Mandates hat bei vielen zu dem Urteil geführt, dass die institutionellen Vereinbarungen innerhalb der EU grundsätzliche Schwächen aufweisen. Vgl. hierzu Riekman und Wydra (2015)

⁸ Sie könnten auch als Einnahmeteilung ausgestaltet werden, wobei die Einnahmen zwischen der Zentralregierung und den Mitgliedstaaten gemäß zuvor festgelegter Anteile oder aber in Form von bedingten Zuschüssen verteilt werden können. Die genaue Form der Zuschüsse ist an dieser Stelle nicht von Bedeutung. Wichtig ist die Erkenntnis, dass es grundsätzlich nicht optimal ist, eigene Ausgaben konkreten Eigenmitteln zuzuordnen.

⁹ Artikel 2 des EWG-Vertrags legt fest, dass es die „Aufgabe der Gemeinschaft ist, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Erweiterung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung des Lebensstandards und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die zu dieser Gemeinschaft gehören.“

oder bedarf das gegenwärtige Finanzierungssystem einer substantiellen Reform und eines Umdenkens? Was kann aus den Erfahrungen anderer föderal strukturierter Volkswirtschaften mit ähnlichen Eigenschaften (wie oben erörtert) gelernt werden? Obwohl es keine allgemeingültigen Antworten auf finanzpolitische Fragen gibt, kann die Betrachtung der finanziellen Vereinbarungen in Institutionen, die vergleichbare Eigenschaften wie die EU aufweisen, einigen Aufschluss geben.

Selbst ohne im Vergleich zu sehr ins Detail zu gehen, wird unmittelbar deutlich, dass für die EU-Institutionen zentrale Eigenschaften nicht zutreffen, die nahezu alle Föderationen charakterisieren. Dennoch ist es möglich und gewiss wünschenswert, einige grundsätzliche Lehren und Ratschläge für die EU aus den Prinzipien und der politischen Praxis von föderalen Staaten und aus dem Fiskalföderalismus im Allgemeinen zu ziehen. Und dies ist das Ziel dieses Beitrags: Einige der aktuellen konzeptionellen Entwicklungen in der Finanzwissenschaft und ihre Bedeutung für die Finanzierung des Haushaltes der EU zu diskutieren.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Das zweite Kapitel behandelt in Kürze die zentralen Eigenschaften eines integrierten und einheitlichen Marktes aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Das dritte Kapitel beschreibt die wichtigsten Merkmale des bestehenden Systems zur Finanzierung des EU-Haushaltes. Kapitel 4 betrachtet die Argumente für eigene Einnahmequellen der EU und hebt insbesondere das Gestaltungsproblem bei der Besteuerung einer gemeinsamen Steuerbasis (implizit oder explizit) hervor. Kapitel 5 lenkt die Aufmerksamkeit auf die Zuweisung von Steuern in föderalen Staaten und zieht Schlüsse aus deren Erfahrungen. Kapitel 6 formuliert einige Schlussfolgerungen.

2 Aspekte eines integrierten und einheitlichen Marktes

Dieses Kapitel benennt zunächst die wichtigsten Eigenschaften eines integrierten und einheitlichen Marktes. Aus einer ökonomischen Perspektive behindern jegliche Verzerrungen, die sich in unterschiedlichen Verbraucher- und Erzeugerpreisen niederschlagen, effizienzsteigernde Reallokationen von Warenströmen und Produktionsfaktoren zwischen den Ländern. Die Europäische Union (EU) wurde geschaffen, um die Vorteile eines mehrere Mitgliedstaaten umfassenden einheitlichen Binnenmarktes zu erschließen (Artikel 14 EGV, jetzt Artikel 26 AEUV). Diese Vorteile resultieren aus einer wesentlichen Verringerung der Mobilitätshürden für Waren und Produktionsfaktoren, der Nutzung von Skaleneffekten und der Intensivierung des Wettbewerbs.

Externalitäten: Das Fehlen eines finanzpolitisch integrierten internen Marktes – und die damit einhergehende finanzpolitische Autonomie für die Mitgliedstaaten – kann internationale Ausgaben- und Steuerexternalitäten schaffen, die Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen. Die Mitgliedstaaten richten bei der Nutzung ihrer Ausgaben- und Steuerinstrumente ein größeres Augenmerk auf die Wohlfahrt im eigenen Land als auf die anderer Länder. Eine Ausgaben- bzw. Steuer-Externalität tritt auf, wenn die Ausgaben- bzw. Steuerpolitik einer nationalen Regierung die Interessen von mindestens einem anderen Staat beeinträchtigt und diese Interessen bei der Entscheidung der ersten Regierung nicht berücksichtigt werden. Externalitäten können entweder positiv (vorteilhaft) oder negativ (schädlich) sein. Es ist einfach, sich ein Beispiel für eine positive Externalität vorzustellen. Exemplarisch sei eine Erhöhung des Steuersatzes auf Kapital in einem Mitgliedstaat genannt, während die Steuern der anderen

Mitgliedstaaten unverändert bleiben. Da sich der Nettogewinn aus Kapitalbesitz verringert, induziert dies eine Flucht der Steuerbasis (da Kapitalbesitzer sich nach profitableren Alternativen im Ausland umschaun), wodurch die Steuerbasis und damit die Steuereinnahmen von mindestens einem anderen Mitgliedstaat steigen.

Welche Auswirkungen haben diese Externalitäten? Sie führen zu einer ineffizienten Verteilung von Ressourcen innerhalb der EU. Der Grund dafür ist einfach. Als Beispiel sei wiederum die Externalität bei der Kapitalsteuer angeführt: Ein Mitgliedstaat, der sich ausschließlich auf die Steigerung der eigenen Wohlfahrt konzentriert, wird die Steuer derart gestalten, dass die zusätzlichen Kosten für die Generierung einer zusätzlichen Einheit an Steuereinnahmen dem daraus resultierenden zusätzlichen Vorteil (für diesen Mitgliedstaat) entsprechen. Solche Rechnungen lassen aber den Nutzen anderer Mitgliedstaaten unberücksichtigt, da ein Anstieg des Steuersatzes im Inland die Steuerbasis in den anderen Mitgliedstaaten erhöht. Dies führt zu einem 'beggar-thy-neighbour'-Anreiz, was in der Realität bedeutet, dass das Ergebnis dieser nicht-kooperativen Interaktion zwischen den Mitgliedstaaten aus einer globalen Wohlfahrtsperspektive ineffizient sein wird (ein Prozess, der als *schädlicher Steuerwettbewerb* bezeichnet wird).¹⁰

Externalitäten erfordern daher Koordination: Unabhängig von der Art der Externalität belegt die Existenz von *Spillovern* zwischen den Mitgliedstaaten die Notwendigkeit einer Koordination zwischen ihnen. Allgemein gesprochen kann eine solche Koordinierung zwei Formen annehmen:

Eine bei der, wie im gegenwärtigen System, dezentrale Koordination durch Verhandlungen über Maßnahmen stattfindet, oder

eine zentrale Koordination, bei der das Instrument auf der (höheren) staatlichen Ebene angesiedelt ist, die solche Externalitäten internalisiert.

Ist eine Art der Koordination besser als die andere? Im Prinzip ist vorstellbar, dass ein unter zentralisierter Politik erreichtes Ergebnis auch bei einer dezentralisierten Politik erreicht werden kann, bei der die Mitgliedstaaten finanzpolitische Autonomie genießen. In der Realität und unter Annahme von Informationsasymmetrien¹¹ gilt diese Gleichwertigkeit jedoch nicht. Was sollte dann vorgezogen werden?

Es gibt allerdings auch Gerechtigkeitserwägungen: Gerechtigkeitserwägungen, die in einem integrierten Markt typischerweise der Zentralregierung zugeordnet sind (wie weiter unten kurz angemerkt wird), erfordern ein explizites System von Transfers des Zentralstaates und der Mitgliedstaaten, um die Finanzkraft der Mitgliedstaaten auszugleichen, damit sie vergleichbare Niveaus öffentlicher Leistungen bei vergleichbaren Steuersätzen bereitstellen können. Ein solches System ist eine der charak-

¹⁰ Externalitäten können Auswirkungen haben, die weiter reichen als auf das Besteuerungsniveau. Sie können auch Verzerrungen bei der Faktorallokation in Bezug auf ihre Verwendung, Verzerrungen in der Struktur der öffentlichen Ausgaben (siehe Keen und Marchand, 1997) und die Verzerrung von mobilen und immobilen Konsumgütern und Produktionsfaktoren beinhalten.

¹¹ Und, wie hinzugefügt werden sollte, von politischen Anreizen.

teristischen Eigenschaften nahezu aller Föderationen. Anders ausgedrückt sind diese Transfers erforderlich, um die Lücke zwischen den Ausgabenverantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten und den Einnahmen der Mitgliedstaaten aus eigenen Einnahmequellen zu schließen.

Es gibt in der EU eine Form von Transfers (*Strukturfonds*), allerdings kann (wie in Kapitel 3 kurz dargestellt wird) kaum behauptet werden, dass Strukturfonds-Mittel ein solches Ergebnis herbeiführen. Der übliche Erkenntnisstand – auch wenn dieser unvollständig ist, wie später ersichtlich wird – besagt, dass diese Transfers von der Zentralregierung zu den Mitgliedstaaten fließen sollten. Da für die Ausgestaltung solcher Transfers jedoch eine finanzpolitische Verantwortung der Zentralregierung notwendig ist, wäre eine aktivere Rolle der EU erforderlich, ähnlicher der Rolle von regulären Bundesregierungen.

Allerdings ist es besonders wichtig zu festzuhalten, dass beide Aspekte – Effizienz und Gerechtigkeit – eine aktivere Rolle der EU erfordern als die gegenwärtige – ein Punkt, der im nächsten Kapitel diskutiert wird.

3 Eigenmittel der EU: Der gegenwärtige Stand

In Artikel 311 AEUV heißt es: "Der Haushalt wird [...] vollständig aus Eigenmitteln finanziert",¹² und dass durch den Rat per Beschluss „neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden“ können. Derzeit finanziert sich der EU-Haushalt (mit einer Einnahmeobergrenze von 1,23 Prozent) aus vier „Eigenmitteln“, die seit der letzten großen Reform des EU-Haushalts im Jahr 1988 genutzt werden. Der *Beschluss über die Eigenmittel*, der von allen 27 Mitgliedstaaten ratifiziert (und zuletzt im April 2007 formal bestätigt) wurde, sagt der EU einen rechtsverbindlichen Anspruch auf die Einnahmen aus diesen Ressourcen zu. Diese sind:¹³

Traditionelle Eigenmittel. Dies sind Einnahmen aus den Agrarabgaben, Zollgebühren und Zuckerabgaben, die von den Mitgliedstaaten als Vertreter der Europäischen Kommission erhoben werden. Sie sind als "traditionelle Eigenmittel" bekannt und wurden 1971 eingeführt, als das Prinzip der Eigenmittel implementiert wurde. Diese Erlöse machten in den frühen Jahren einen großen Anteil der gesamten EU-Einnahmen aus und verringerten sich später in Folge der Senkung der Zolltarife in der EU, insbesondere der Zollgebühren auf Einfuhren von außerhalb der EU und der Zuckerabgaben. Die EU-Mitgliedstaaten behalten 25% des Aufkommens ein, um ihre Erhebungskosten zu decken.

Eigenmittel, die auf der Mehrwertsteuer basieren. Ein Teil der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer wird basierend auf einem einheitlichen Satz von 0,3 Prozent auf die harmonisierte

¹² Und muss stets ausgeglichen sein.

¹³ Es gibt auch einen Korrekturmechanismus, um übermäßige Beiträge von bestimmten Mitgliedstaaten zu korrigieren. Gegenwärtig gibt es drei Korrekturmaßnahmen: Das Vereinigte Königreich (UK) bekommt 66 Prozent der Differenz seines Beitrags und dem, was es wieder aus dem Haushalt empfängt, zurückerstattet. Die Kosten für den britischen Rabatt werden zwischen den EU-Mitgliedstaaten proportional zum Verhältnis ihres Beitragsanteils zum BNE der EU aufgeteilt. Allerdings zahlen Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden, die ihre relativen Beiträge zum Haushalt als zu hoch einstufen, nur 25 Prozent ihres eigentlichen Anteils für Finanzierung der UK-Korrektur. Die Niederlande und Schweden profitieren von Bruttokürzungen ihres jährlichen BNE-basierten Beitrags von 605 Mio. EURO und 150 Mio. EURO. Österreich (0,225 Prozent), Deutschland (0,15 Prozent), die Niederlande und Schweden (0,1 Prozent) haben einen ermäßigten Mehrwertsteuerbasierten Satz.

Mehrwertsteuerbasis der einzelnen Mitgliedstaaten erhoben. Die Mehrwertsteuereinnahmen werden korrigiert, um Unterschiede in nationalen Sätzen und der Abdeckungswirkung der Steuer zu berücksichtigen, sodass sie nicht unmittelbar von der erhobenen Mehrwertsteuer abfließen.

Eigenmittel auf der Basis des Bruttonationaleinkommens (BNE): Jeder Mitgliedstaat überträgt einen einheitlichen Prozentsatz seines BNE an die EU. Obwohl dieses System lediglich zum Ausgleich der Ausgaben vorgesehen war, die nicht durch die übrigen Eigenmittel gedeckt wurden, stellt es mittlerweile die größte Einnahmequelle des EU-Haushalts dar.

Andere Einnahmequellen (ungefähr 1 Prozent) umfassen Steuern und sonstige Abzüge von den Bezügen des EU-Personals, Bankzinsen, Beiträge von Drittländern zu bestimmten Programmen, Verzugszinsen und Geldbußen.

Im Jahr 2014 verabschiedete der Rat ein Paket von Rechtsvorschriften, einschließlich eines neuen Eigenmittelbeschlusses, der einige Änderungen des Eigenmittelsystems für den Zeitraum 2014-2020 beinhaltet. Das derzeitige System bleibt jedoch bestehen, bis diese neue Entscheidung des Rates von jedem Mitgliedstaat genehmigt ist.¹⁴

Standpunkte zum gegenwärtigen System: Das gegenwärtige System wurde erheblich kritisiert. Die Kritik reicht von fehlender Einfachheit, Transparenz und demokratischer Zurechenbarkeit bis hin zu einer übermäßig komplizierten Einnahmeerhebung und -berechnung.¹⁵ Allerdings gibt es eine umfangreiche wissenschaftliche Literatur im Hinblick auf „*optimale Besteuerung*“: die zentrale Schlussfolgerung ist dort, dass die geeignete Steuerstruktur wohl kontextspezifisch ist und von konkreten Aspekten des Konsumenten- und Produzentenverhaltens und von der Bandbreite der den Politikern zur Verfügung stehenden Steuerinstrumente abhängt. Selbst ohne in die Details des bestehenden Systems zu gehen, ist es schwierig zu erkennen, ob und wie es irgendeine der *Erwägungen der optimalen Besteuerung* erfüllt.

Dies wirft die Frage auf, welche Argumente es für eine aktivere Rolle der EU gibt. Dieser Punkt wird als nächstes diskutiert.

4 Argumente für eine aktivere Rolle der EU in Ausgabe- und Steuerfragen

Aus einer finanzpolitischen Perspektive bietet fiskalische Dezentralisierung die Möglichkeit, Entscheidungen zu derartigen ökonomischen Fragen zu zentralisieren, in denen nationale Politiken erforderlich sind, und gleichzeitig lokale finanzpolitische Entscheidungen bei den Fragen zu ermöglichen, wo es

¹⁴ Die neuen Eigenmittelregeln werden dann rückwirkend ab 1. Januar 2014 gelten. Es gibt einige weitere Prinzipien, die im Finanzierungsrahmen von 2014-2020 Anwendung finden. Dies sind: Die Erstattung von Erhebungskosten für die traditionellen Eigenmittel wird auf 20 Prozent gesenkt; Der Rabatt für das Vereinigte Königreich bleibt weiter bestehen; Dänemark, die Niederlande und Schweden profitieren von Bruttokürzungen ihrer jährlichen BNE-basierten Beiträge in Höhe von 130 Mio. Euro, 695 Mio. Euro und 185 Mio. Euro. Österreich profitiert von einer Brutto- Reduzierung seines jährlichen BNE-basierten Beitrags um 30 Mio. Euro im Jahr 2014, 20 Mio. Euro in 2015 und 10 Mio. Euro in 2016.

¹⁵ Eine gute Darstellung findet sich in Le Cacheux (2007) und Cipriani (2014).

sinnvoll ist. Die fiskalische Dezentralisierung wird als geeignete Regierungsstruktur angesehen (Musgrave, 1959, und Oates, 1972/1992), um: (a) eine effiziente Allokation von Ressourcen innerhalb des einheitlichen Marktes zu gewährleisten (**Effizienz**); (b) eine gerechte Verteilung der Einkommen zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen (**Gerechtigkeit**); und schließlich (c) ein hohes Niveau von Beschäftigung und wirtschaftlicher Stabilität zu erhalten (**Stabilisierung**).

Effizienz: Effizienz wird durch Faktormobilität erreicht. Wenn die Bürger mit der Gestaltung lokaler Steuern und Ausgaben vor Ort unzufrieden sind, können sie diese Unzufriedenheit durch eine "Abstimmung mit den Füßen" zum Ausdruck bringen und in eine andere Gebietskörperschaft ziehen, welche besser zu ihren Präferenzen passt. Dieses Verfahren der Selbstsortierung setzt allerdings voraus, dass (selbst ohne Koordination durch eine Zentralregierung) eine räumlich effiziente Verteilung der Arbeitskräfte auch unter diesen Umständen möglich ist (Tiebout, 1956). Das ist eine sehr restriktive Annahme, deren Gültigkeit in der Realität unwahrscheinlich ist.

Was ist die Funktion der Zentralregierung? Die Zentralregierung hat eine alle Staaten umfassende *finanzpolitische Funktion* bei der **Stabilisierung** (in dem Sinne, dass die Zentralregierung Einfluss auf die Geldmenge, die Kompetenz zur Aufnahme von Kreditschulden und frei gestaltbare Steuerpolitik zur Regulierung konjunktureller Schwankungen hat) und bei der **Umverteilung**, um Gerechtigkeit (*vertikal* und *horizontal*) zu erhalten oder zu fördern. Es soll an dieser Stelle jedoch betont werden, dass Umverteilung zwischen Mitgliedstaaten unter Umständen problematisch ist, da jeder Versuch der Zentralregierung, Ressourcen von einem Land in ein anderes umzuverteilen, asymmetrischer Informationsverteilung ausgesetzt ist (Moral Hazard und Adverse Selektion).¹⁶

Demokratische Zurechenbarkeit: Dezentralisierung von finanzpolitischer Verantwortung an eine nachgeordnete Regierungsebene wird auch mit einer Veränderung der Zurechenbarkeit von Regierungshandeln in Verbindung gebracht, die sich aus der Existenz kommunaler Wahlen in dezentralen Strukturen ergibt. Bei dezentraler politischer Entscheidungsfindung werden Politiker auf der Grundlage der Leistungen in der lokalen Politik gewählt, da diese Leistungen mit den Politikern in benachbarten Gebietskörperschaften verglichen werden können.¹⁷

Der grundsätzliche Trade-off: In all diesen Aspekten steckt ein grundsätzlicher Trade-off: Einerseits entsteht aus dem Erhalt nationaler Autonomie (im Sinne einer Dezentralisierung der politischen Entscheidungsfindung) ein Nutzen aus der passgenauen Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter entsprechend den lokalen Präferenzen. Im Gegenzug besteht das Risiko unkooperativer Steuersetzung und damit verbundene fiskalischer Externalitäten. Andererseits schwächt eine zentralisierte politische Entscheidungsfindung lokale fiskalische Externalitäten ab, bedeutet aber Uniformität bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Die eigentliche Aufgabe ist daher, den optimalen Ausgleich zwischen diesen beiden Zielen und somit die angemessene vertikale Verteilung der Steuersetzungscompetenz, der Einnahmen und der Bereitstellung öffentlicher Güter auf die unterschiedlichen staatlichen Ebenen herzustellen. Unabhängig von der Ausgestaltung dieser Verteilung, liegt ein Koordinationsbedarf zwischen

¹⁶ Anders ausgedrückt wird jede Entscheidung der Zentralregierung über das Ausmaß und die Richtung der zwischenstaatlichen Zuschüsse auf den von den Mitgliedstaaten an die Zentralregierung übermittelten Informationen basieren – Informationen, die aber möglicherweise nicht verfügbar oder nur zu hohen Kosten zu erheben sind. Siehe hierzu zum Beispiel Bordignon et al. (2001), Lockwood (2002) und Dreher et al. (2015).

¹⁷ Vgl. neben anderen Besley und Smart (2007) sowie Kotsogiannis und Schwager (2008).

den staatlichen Ebenen vor, um potenzielle vertikale Steuerexternalitäten abzuschwächen. Auf diesen Aspekt wird im Folgenden eingegangen.

Vertikale Externalitäten: Eine vertikale Steuerexternalität entsteht, wenn zwei (oder mehr) Regierungsebenen auf die gleiche Steuerbasis zugreifen. Dort, wo eine Steuerbasis von mehr als einer Regierungsebene genutzt wird, werden die Auswirkungen der Besteuerung durch eine Ebene (durch die Veränderung der Steuerbasis) auf die Einnahmen der anderen Ebene nicht berücksichtigt. Dies führt zu einer Übernutzung dieser Steuer.¹⁸ Diese Externalitäten können entweder implizit oder explizit sein, unter Umständen von beträchtlichem Ausmaß sein und können sich auf die Progressivität des Steuersystems auswirken. Vertikale Externalitäten können auch auf der Ausgabenseite auftreten. Wenn der durch die öffentlichen Ausgaben erzielte Nutzen teilweise auch anderen Regierungsebenen zugerechnet wird, wird die Bereitstellung zu gering sein.¹⁹ Die Schlussfolgerung ist, dass der Besteuerungsmix insgesamt suboptimal ist, wenn untere Regierungsebenen Steuerbasen mit höheren Ebenen teilen. Ob die Steuern auf eine bestimmte Steuerbasis zu hoch oder zu niedrig sind, hängt von der Art der Externalität ab.²⁰

Allerdings steckt ein noch subtilerer Aspekt hinter diesen Externalitäten: Sie könnten auch implizit wirken. Als Beispiel sei die erhebliche regulatorische Macht der EU genannt (die aus der Zuständigkeit für die Weiterentwicklung des Binnenmarktes abgeleitet wird). Obwohl die Mitgliedstaaten weiterhin ein Vetorecht in Steuerfragen haben, scheinen die Institutionen der EU diese durch sekundäre steuerliche Rechtsvorschriften des Rates und der Kommission sowie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mitzugestalten.

In welche Richtung sollten Transfers fließen? Ein allgemeines Merkmal von föderalen Fiskalsystemen ist der Transfer von Finanzmitteln zwischen den Regierungsebenen, der notwendig sind, um etwaige Lücken zwischen den Ausgaben und den Einnahmen auf einer Ebene zu schließen. Nach vorherrschender Meinung sollen solche Transfers von der Zentralregierung in Richtung der Mitgliedstaaten fließen, damit diese vergleichbare Niveaus an öffentlichen Gütern und Leistungen bereitstellen können. Aufgrund der Existenz von Externalitäten bestünde jedoch die Möglichkeit einer *negativen* fiskalischen Lücke, sodass ein Transfer von den Staaten zu der zentralen Regierung notwendig wäre.²¹ Dieses Ergebnis ist intuitiv. Wie bereits in den vorherigen Abschnitten angemerkt, schafft ein gleichzeitiger Zugriff auf Steuerbasen durch verschiedene Regierungsebenen negative vertikale (zwischen den Ebenen) fiskalische Externalitäten. Um solche Externalitäten zu beseitigen und um die Second-best-Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu erreichen, setzt die zentrale Regierung eine spezifische negative Steuer. Dadurch entsteht ein Bedarf an Mitteln, der in Ermangelung anderer Einnahmen von den anderen staatlichen Ebenen gedeckt werden muss. Für die Richtung des Transfers spielt auch die Art der Steuer eine Rolle. Wenn Wertsteuern verwendet werden, könnten beim Vorliegen von vertikalen

¹⁸ Details hierzu in Dahlby (1996), Keen (1998), Keen und Kotsogiannis (2002, 2003, 2004) und Wrede (1996). Vgl. auch Wilson (1999) und Keen und Konrad (2013)

¹⁹ Vertikale Externalitäten hängen laut Dahlby und Wilson (2003) von der Art der Steuer ab und können insbesondere dann positiv sein, wenn der Angebotsseite des Marktes eine Wertsteuer auferlegt werden kann. Ähnliche Effekte können beispielsweise auftreten, wenn die Steuern der unteren Ebene von der Einkommensteuer des Zentralstaates abzugsfähig sind: Die Auswirkungen der Abzugsfähigkeit auf der zentralstaatlichen Ebene wird die die Höhe der Einnahmen auf der untergeordneten Regierungsebene beeinflussen.

²⁰ Sie können sich laut Kessing et al. (2009) auch nachteilig auf Investitionen auswirken.

²¹ Vgl. Boadway und Keen (1996).

Externalitäten die Transfers von den Staaten an die zentrale Regierung fließen (Kotsogiannis und Martinez (2008)).

Ausgleichszahlungen können die Effizienz verbessern: Ein weiterer wichtiger Bestandteil föderaler finanzpolitischer Vereinbarungen sind Ausgleichszahlungen. Den Ausgleichszahlungen liegt das Prinzip zu Grunde, dass die Zentralregierung die Verantwortung dafür trägt, dass jede Gebietskörperschaft über angemessene Einnahmen verfügt, um ein Mindestmaß an öffentlichen Leistungen bereitstellen zu können, ohne dazu auf außergewöhnlich hohe Steuern zurückgreifen zu müssen.²²

Allerdings verzerren Ausgleichszahlungen finanzpolitische Anreize der begünstigten Gebietskörperschaften und haben somit Konsequenzen für die Effizienz der Besteuerung auf den unteren Staatsebenen. Der Grund dafür ist, dass Ausgleichszahlungen die Länder für nachteilige Auswirkungen erhöhter Steuersätze auf ihre Steuerbasen kompensieren, was sie dazu veranlasst, ihre Steuern höher zu setzen als es aus nationaler Sicht optimal wäre. Etwas anders ausgedrückt verursacht eine Steuererhöhung in einer einzelnen untergeordneten Gebietskörperschaft eine Abwanderung der Steuerbasis aus dieser Gebietskörperschaft (und damit eine Verringerung der Steuereinnahmen) und eine Erhöhung der Steuerbasis in allen anderen Gebietskörperschaften. Die Minderung der Steuerbasis dieser Gebietskörperschaft im Verhältnis zur durchschnittlichen Bemessungsgrundlage der Föderation erhöht jedoch deren Anspruch unter einer Ausgleichsformel. Dieser zusätzliche Anspruch auf Ausgleichsmasse kompensiert die abweichenden Staaten für die nachteiligen Auswirkungen von erhöhten Steuersätzen auf ihre Steuerbasen und führt dazu, dass die Steuern höher gewählt werden als durch einen sozialen Planer.²³

Gleichzeitiger Zugriff auf Steuerbasen und Effizienz: Es gibt allerdings einen weiteren wichtigen Aspekt, durch den die Besteuerung einer von mehreren staatlichen Ebenen genutzten Steuerbasis die Effizienz auf Ebene der Mitgliedstaaten erhöhen kann. Als Beispiel betrachte man zwei Mitgliedstaaten, die eine Verbrauchsteuer auf eine gemeinsam genutzte Steuerbasis erheben, wobei jeder den strategischen Anreiz habe, seine Terms of Trade optimal zu nutzen. Angenommen, die Zentralregierung maximiere die Summe der Nutzen, indem sie eine Steuer auf die gemeinsame Steuerbasis erhebt und die Einnahmen an die Mitgliedstaaten proportional zu deren individuellen Steuerbasen verteilt. Die Entscheidung der Zentralregierung führt dann zu einer Steuer entsprechend dem gewichteten Durchschnitt der Steuern der beiden Mitgliedstaaten. Durch die Anpassung der Güterpreise (und damit der allgemeinen Gleichgewichtseffekte, die das Modell durch Preisadjustierungen ermöglicht), liegt es im Interesse der Mitgliedstaaten, symmetrische Steuern zu wählen. Insofern *induziert* der Steuersatz eine Steuerharmonisierung. Die gemeinsame Steuerbasis wirkt dem Effekt der unangemessenen Steuersätze der Mitgliedstaaten auf die Handelsströme entgegen.²⁴

²² Ein typisches System von Ausgleichszahlungen legt die Pro-Kopf-Transfers an die Gebietskörperschaften in Höhe der Differenz seiner individuellen Finanzkraft (gemessen durch die beobachtete Steuerbasis je Kopf in dieser Gebietskörperschaft) und der durchschnittlichen Finanzkraft der Föderation, multipliziert mit einem einheitlichen Steuersatz, der in der Regel gleich dem Durchschnittssatz der Länder ist, fest (wie in Kanada). Damit zielt das Ausgleichssystem auf eine Angleichung der unterschiedlichen Steuereinnahmen ab, implementiert aber Transfers durch eine indirekte Formel, die sich auf Unterschiede in den betrachteten Steuerbasen stützt.

²³ Vgl. Büttner (2006), Bucovetsky und Smart (2006), Kotsogiannis (2010) und Büttner et al. (2011).

²⁴ Vgl. Kotsogiannis und Raimondos (2015) und Haufler und Lülfsmann (2015).

Was impliziert dies alles für die Politik? Es gibt eine bewährte Politikempfehlung, wengleich in Bezug auf die optimale Zuweisung von Steuern in föderalen Staaten, die vier Elemente umfasst:

Zunächst sollte die Zentralregierung die Verantwortung für Gerechtigkeitsaspekte in der Steuerpolitik übernehmen. In der Realität, und aus einer finanzwissenschaftlichen Perspektive, stellt es keine besondere Herausforderung dar, in der EU eine solche Steuer zu konstruieren und die Einnahmen aufzuteilen. Dies könnte entweder als Teil eines allgemeinen Ausgleichsprogramms (wie in Kanada) oder durch die Anwendung von Verteilungsregeln (wie in Deutschland) geschehen.

Zweitens sollten die Steuerbasen, die den staatlichen Ebenen zugeordnet werden, auf dieser Ebene relativ immobil sein, um Effizienzverluste im Zusammenhang mit den in Kapitel 2 diskutierten fiskalischen Externalitäten zu vermeiden.

Drittens sollten Steuern, die sich aus dem Zugang zu dem gemeinsamen Markt ableiten, der Zentralregierung zugeordnet werden, und

Viertens ein gemeinsamer Zugriff auf Steuerbasen die Ausnahme sein, um Effizienzverluste im Zusammenhang mit den oben diskutierten vertikalen Steuerexternalitäten zu vermeiden.

Welche Erfahrungen gibt es in Bezug auf die Zuordnung von Steuerkompetenzen zu verschiedenen staatlichen Ebenen in föderalen Staaten? Diese Frage wird im Folgenden diskutiert.

5 Erfahrungen in föderalen Staaten

Tabelle 1 stellt die Steuereinnahmen als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes in 2012 in acht föderal organisierten Mitgliedstaaten der OECD (diejenigen, in denen es steuerliche Autonomie gibt) und den Durchschnitt dieser Länder dar. Gemäß den Erfahrungen in diesen föderalen Staaten benötigen diese zur Erreichung ihrer Ziele im Durchschnitt ein Verhältnis von Steuereinnahmen und BIP von 31,4 Prozent. Mit 31,4 Prozent liegt der (ungewichtete) Durchschnitt rund 8 Prozentpunkte niedriger als der der EU-28-Mitglieder mit 39,6% (abgebildet in Tabelle 2).

Tabelle 1: Die Steuereinnahmen in Prozent des BIP in den föderal organisierten OECD-Mitgliedstaaten in 2012

AUS	AUT	BEL	CAN	GER	MEX	SWZ	US	Durchschnitt
27,3	41,7	44	30,7	36,5	19,6	26,9	24,4	31,4

Quelle: OECD.stat

Tabelle 2 bildet die Steuereinnahmen als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes für das Jahr 2012 in fünf EU-Ländern und den Durchschnitt der 28 Mitgliedstaaten der EU ab. Das Verhältnis der Steuereinnahmen zum BIP ist in Dänemark (DEN) und Frankreich am höchsten (48,1 Prozent und 45,0 Prozent); die niedrigsten Anteile wurden in Litauen (27,2 Prozent des BIP), Bulgarien (27,9 Prozent des BIP) und Lettland (27,9 Prozent des BIP) erfasst.

Tabelle 2: Die Steuereinnahmen in Prozent des BIP in ausgewählten EU-Ländern im Jahr 2012

DEN	FRA	LIT	BUL	LAT	EU-28 Durchschnitt
48,1	45	27,2	27,9	27,9	39,6

Quelle: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf

Die Steueranteile im Jahr 2012 nach *staatlicher Ebene* in den acht Föderationen aus Tabelle 1 sind in Tabelle 3 dargestellt. Diese Anteile unterscheiden sich deutlich zwischen den einzelnen Ländern. Tabelle 3 bildet zudem den Herfindahl-Index ab, der ein Maß für die Größe der Steueranteile in Relation zu den Gesamteinnahmen darstellt und verwendet wird, um den Grad der Dezentralisierung in diesen Ländern widerzuspiegeln. Ein höherer Indexwert steht für geringere Dezentralisierung, da mehr Einnahmen von der zentralen Regierung erhoben werden.

Tabelle 3: Steueranteile nach staatlicher Ebene in acht föderalen Staaten, 2012

	AUS	AUT	BEL	CAN	GER	MEX	SWZ	US	Durchschnitt
Zentral	81	95	90	50	70	96	60	64	68
Staat	15	2	5	40	22	3	25	21	15
Lokal	3	3	5	10	8	1	15	15	7
Zentralisierung	69	91	82	42	55	92	45	48	75

Quelle: Eigene Berechnungen.

Offensichtlich variieren diese Anteile zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten (der – nicht abgebildete – Durchschnitt in der EU-28 ist mit 50,6 Prozent deutlich niedriger als der in Tabelle 3 abgebildete Durchschnitt der föderalen Staaten, der 68 Prozent beträgt).

Aus den vorangegangenen Abschnitten ergibt sich als eine gemeinsame Eigenschaft aller finanzpolitisch dezentralisierter Ökonomien, dass die Zentralregierung eine *dominante* Rolle bei den Steuereinnahmen behält, um ihre wesentlichen Gerechtigkeits- und Effizienzziele zu erreichen. Dies zeigt, dass in den bestehenden föderalen Staaten sowohl im Hinblick auf die Verteilung von Einnahmen als auch von Eigenmitteln deutlich unterschiedliche Vereinbarungen im Vergleich zur gegenwärtigen Ausgestaltung der EU existieren.

6 Schlussfolgerungen

Aus *ökonomischer Sicht* sollte „good governance“ das Erreichen der Effizienz- und Gerechtigkeitsziele ermöglichen. Während es schwierig ist, eine "ideale" Regierungsstruktur zu beschreiben, ist dennoch klar, dass eine bestimmte Form der finanzpolitischen Dezentralisierung diese Vorteile in einem einheitlichen Binnenmarkt, der die verschiedenen Mitgliedstaaten umfasst, erreichen kann.

Die EU teilt bemerkenswerte Eigenschaften mit etablierten Föderationen, und einige der Herausforderungen, denen sich die EU derzeit gegenüber sieht, haben diese Föderationen über Jahrzehnte beschäftigt. Ohne Zweifel sind die Fragen der Zuweisung von Steuern und Ausgaben zwischen den staatlichen Ebenen komplex. Aber aus den Erfahrungen dieser Föderationen scheint für die Politikgestaltung in der EU abgeleitet werden zu können, dass sowohl unter Effizienz- als auch unter Gerechtigkeitsüberlegungen eine aktivere Rolle für die EU zu empfehlen ist als sie gegenwärtig innehat.

Worauf weisen diese Erfahrungen hin? Sie weisen auf die Tatsache hin, dass wichtige Eigenschaften von Föderationen (in Bezug auf Effizienz und Gerechtigkeit) in der EU in ihrer derzeitigen Form nicht repliziert werden können. Obwohl zum Beispiel ein Transfersystem besteht, können Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Mitgliedstaaten nicht ohne ein System von Ausgleichszahlungen gemildert werden, das zugleich die Rolle einnimmt, Mittel an Gebietskörperschaften zu übertragen, deren Steuerkraft unzureichend ist. Um die notwendigen Ausgaben zu finanzieren, sind Eigenmittel der EU erforderlich. Diese können durch ein Steuersystem generiert werden, das zwei Kriterien erfüllt: diese Steuern sollten sich aus dem Zugang zum gemeinsamen Markt ableiten, und ein gemeinsamer Zugriff auf Steuerbasen sollte vermieden werden, um Effizienzverluste im Zusammenhang mit vertikalen Steuerexternalitäten zu vermeiden.

Dieser Denkansatz ist natürlich unvollständig. Aspekte der geeigneten Instrumente der EU wurden bewusst ausgeklammert: diese werden an anderer Stelle detaillierter diskutiert (vergleiche Begg (2011), für eine allgemeine Diskussion, Keen und Smith (1996) und Keen (2000) für eine Diskussion über eine Mehrwertsteuer der EU und Konrad (2016) für eine Diskussion über eine Elektrizitätssteuer). Dieser Beitrag sollte zumindest aufzeigen, dass die Zusammenhänge komplex sind und weiterer Diskussion und Analyse bedürfen.

7 Literaturverzeichnis

- Begg, I. (2011). 'An EU tax: Overdue reform or federalist fantasy?,' International Policy Analysis. Verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07819.pdf>
- Besley, T. und M. Smart (2007). 'Fiscal restraints and voter welfare', Journal of Public Economics 91, 755-773.
- Boadway, R., und M. Keen (1996). 'Efficiency and the optimal direction of federal-state transfer', International Tax and Public Finance 3, 137-155.
- Bordignon, M., P. Manasse, und G. Tabellini (2001). 'Optimal redistribution under asymmetric information', American Economic Review 91(3), 709-723.
- Bordignon, M. und S. Scabrosetti (2015). 'The political economy of financing the EU budget,' mimeo, Catholica University of Milan.
- Bucovetsky, S., und M. Smart (2006). 'The efficiency consequences of local revenue equalization: tax competition and tax distortions,' Journal of Public Economic Theory 8, 119-144.

- Buettner, T. (2006). 'The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy', *Journal of Public Economics* 90, 477-497.
- Buettner, T., S. Hauptmeier, und R. Schwager (2011). 'Efficient revenue sharing and upper level governments: Theory and application to Germany', *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 167(4), 647-667.
- Cipriani, G. (2014). *Financing the EU budget*, Centre for European Policy Studies.
- Dahlby, B. (1996). 'Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants,' *International Tax and Public Finance* 3, 397-411.
- Dahlby, B., und L. S. Wilson (2003). 'Vertical fiscal externalities in a federation', *Journal of Public Economics* 87, 917-930.
- Dreher, A., K. Gehring, C. Kotsogiannis, und S. Marchesi (2015). 'Information transmission within fiscal architecture: Theory and evidence', mimeograph, University of Exeter.
- Haufler, A., und C. Lülfesmann (2015). 'Reforming an asymmetric union: on the virtues of dual tier capital taxation,' *Journal of Public Economics*, forthcoming.
- Keen, M. J. (1998). 'Vertical tax externalities in the theory of fiscal federalism', *IMF Staff Papers* 45, 454-85.
- Keen, M. J. (2000). 'CVAT, VIVAT, and all that: New forms of VAT for federal systems,' *Canadian Tax Journal* 48, 409-24.
- Keen, M. J., und K. Konrad (2013). *The theory of international tax competition and coordination*, *Handbook of Public Economics*, Chapter 5, Eds, A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, and E. Saez, Vol. 5, 257-328.
- Keen, M.J., und C. Kotsogiannis (2002). 'Does federalism lead to excessively high taxes?', *American Economic Review* 92(1), 363-70.
- Keen, M.J., und C. Kotsogiannis (2003). 'Leviathan and capital tax competition in federations', *Journal of Public Economic Theory* 5, 177-99.
- Keen, M.J., und C. Kotsogiannis (2004). 'Tax competition in federations and the welfare consequences of decentralization', *Journal of Urban Economics* 56, 397-407.
- Keen, M.J., und M. Marchand (1997). 'Fiscal competition and the pattern of public spending', *Journal of Public Economics* 66(1), 33-53.
- Keen, M. J., und S. Smith (1996). 'The future of the Value Added Tax in the European Union,' *Economic Policy* 375-471 and 419-420.
- Kessing, S.G., K.A. Konrad und C. Kotsogiannis (2009). 'Federalism, weak institutions and the competition for foreign direct investment', *International Tax and Public Finance* 16, 105-123.
- Konrad, K. (2015). 'An electricity tax for the budget of the European Union,' mimeo, Max Planck Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen.
- Kotsogiannis, C. (2010). 'Federal tax competition and the efficiency consequences of local taxation of revenue equalization,' *International Tax and Public Finance* 17(1), 1-14.
- Kotsogiannis, C., and D. Martinez.(2008). 'Ad-valorem taxes and the fiscal gap in federations,' *Economics Letters* 99, 431-434.
- Kotsogiannis, C., and L. Raimondos (2015). 'Tax base co-occupation and Pareto efficiency,' mimeo, University of Exeter.

- Kotsogiannis, C., and R. Schwager (2008). 'Accountability and fiscal equalization', *Journal of Public Economics* 92, 2336-2349.
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Le Cacheux, J. (2007). 'Funding the EU budget with a genuine own resource: The case for a European tax,' *Notre Europe Studies* #57.
- Lockwood, B. (2002). 'Distributive politics and the costs of centralization', *Review of Economic Studies* 69, 313-337.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal federalism*, Harcourt-Brace, New York.
- Oates, W.E. (1992). 'An essay on fiscal federalism', *Journal of Economic Literature* 37, 1120-49.
- Riekman, S., and D. Wydra (2015). 'Obligations of good faith: On the difficulties of building US-style EU federalism,' *Contemporary Politics* 21, 201-219.
- Tiebout, C.M. (1956). 'A pure theory of local expenditures', *Journal of Political Economy* 64, 416-24.
- Wilson, J. D. (1999). 'Theories of tax competition,' *National Tax Journal* 52, 269-304.

Die politische Ökonomie der Finanzierung des EU Haushalts

Massimo Bordignon¹

Simona Scabrosetti²

Zusammenfassung

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, aus einer spezifisch politökonomischen Perspektive zu der Debatte über die Reformierung des EU-Haushalts beizutragen. Wir argumentieren, dass die gegenwärtige Diskussion den eigentlichen Kern des Problems nicht trifft und dass es in Wirklichkeit um den Charakter der Europäischen Union geht. Konkret stellt sich die Frage, ob die Europäische Union nur eine Vereinigung souveräner Staaten ist oder eine echte Föderation, die die Lebensumstände der europäischen Bürger direkt beeinflusst, welche daher bei Themen, die den EU-Haushalt betreffen, ein Recht auf Repräsentation haben sollten. Des Weiteren argumentieren wir, dass die Legitimationskrise, der sich die Europäische Union derzeit gegenüber sieht, der Hauptgrund für eine Reform des gegenwärtigen Systems ist und dass alle vorgeschlagenen Reformen anhand ihres Beitrags zur Lösung dieses Problems diskutiert werden sollten. Aus einer dynamischen Perspektive ist die die Frage zentral, wie sich eine EU-Finanzierungsreform auf die Verhandlungspositionen der einzelnen Institutionen auswirkt, um das Zusammenspiel der wirkenden Kräfte nachzuvollziehen und die Wahrscheinlichkeit einzuschätzen, ob eine Reform umgesetzt wird.

Stichwörter: Eigenmittel, EU-Haushalt, EU-Steuer, EU-Institutionen

¹ Università Cattolica di Milano, Fakultät für Volkswirtschaft und Finanzen. Email: massimo.bordignon@unicatt.it

² Università di Pavia, Fakultät für Rechtswissenschaften. Email: simona.scabrosetti@unipv.it

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	79
2	Das derzeitige System zur Finanzierung des Haushalts der EU	80
3	Die Grenzen des aktuellen Systems	84
4	Reformvorschläge	87
5	Ein politökonomischer Ansatz zur Reform der Einnahmeseite des EU-Haushalts	90
5.1	Die politökonomischen Vorteile des derzeitigen Systems	90
5.2	Warum sollte dann etwas geändert werden?	93
5.3	Was sollte sich ändern?	95
5.4	Ein Haushalt für die Europäische Währungsunion?	96
5.5	Die politische Dynamik europäischer Steuern	97
5.6	Zur Einführung einer europäischen Steuer	100
5.7	Übergangsperiode	103
6	Schlussfolgerungen	105
7	Literaturverzeichnis	106

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einnahmen der EU im Zeitraum 2000-2013 (Mio. Euro)	83
Abbildung 2:	Beiträge zum EU-Haushalt als Prozentsatz des BNE und pro Kopf – Abweichung vom Durchschnitt der EU-27 (2007-2013)	85
Abbildung 3:	Laufender Haushaltssaldo (2013, in Prozent der BNE)	86
Abbildung 4:	Europäische Präferenzen für den und Wahrnehmung des EU-Haushaltes..	87
Abbildung 5:	Vertrauen in die Europäische Union	94
Abbildung 6:	Sitzverteilung im Europäische Parlament nach politischen Gruppen (Wahlen 2009 und 2014)	94

1 Einleitung

Nachdem 2011 ein Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der Finanzierung des EU-Haushaltes durch den Rat abgewiesen wurde, kommt die Debatte nun wieder auf. Die Hauptkritik richtet sich auf die fehlende Transparenz und die fehlende politische demokratische Kontrolle im aktuellen System. Zudem werden auch die negativen Anreize des Systems kritisiert, die dazu führen, dass beispielsweise auch Projekte mit nur geringer nationaler Bedeutung finanziert werden (die sogenannte „Kirchturmpolitik“) anstelle von tatsächlich europäischen Projekten, die der Gesamtheit der europäischen Bürger zugutekommen würden. In der Tat existiert bereits eine breite finanzwissenschaftliche Literatur, die normative Kriterien für eine „echte“ europäische Steuer vorschlägt und auf dieser Grundlage mögliche Optionen diskutiert. Des Weiteren wurde eine Hochrangige Gruppe aus Experten und Vertretern der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat mit dem Ziel eingerichtet, das Problem zu analysieren und bis Mitte 2016 einen Vorschlag zu unterbreiten.

Dieser Beitrag arbeitet diese Debatte auf und nimmt dabei eine bestimmte, von der Literatur zur Politischen Ökonomie vertretene Perspektive ein. Das bedeutet: Anstatt zu fragen, welches die „optimalen“ normativen Kriterien für die Schaffung einer europäischen Steuer sind, versucht dieser Beitrag die Fragen über die politökonomischen Gründe für eine Reform aufzuzeigen und die einzelnen Vertreter zu identifizieren, die von einer Reform profitieren oder Schaden nehmen würden. So wollen wir herausfinden, welche Elemente einer möglichen Reform unter den Mitgliedstaaten und in der öffentlichen Meinung Unterstützung finden könnten. Darüber hinaus argumentieren wir, dass die Diskussion aus einer *dynamischen* Perspektive geführt werden sollte. Um die relevanten Kräfte zu verstehen, sollte beleuchtet werden, wie eine Finanzierungsreform die Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments gegenüber dem Europäischen Rat verändert. Oder allgemeiner: Wie würde eine Reform die Beziehungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten verändern?

Insbesondere argumentieren wir, dass die Debatte über die Finanzierung des EU-Haushalts in Wirklichkeit eine Debatte über die *Natur* der Europäischen Union ist. Konkret stellt sich die Frage, ob die Europäische Union nur eine Vereinigung souveräner Staaten ist oder eine echte Föderation, die die europäischen Bürger direkt beeinflusst, welche daher bei Themen, die den EU-Haushalt betreffen, ein Recht auf Repräsentation haben sollten. Diese *Natur* bleibt bisher unklar; rechtlich aufgrund widersprüchlicher Aussagen in den Verträgen und faktisch aufgrund der tatsächlichen gegenwärtigen Arbeitsweise der Union. Wenn der erste Standpunkt eingenommen wird, sollten möglicherweise keine Maßnahmen zur Reform ergriffen werden. Die vermeintlichen Mängel des Haushaltes der EU könnten als das Gleichgewichtsergebnis eines Verhandlungsspiels mit Kompensationszahlungen verstanden werden, wobei der Mangel an Transparenz und das, was augenscheinlich als Ungerechtigkeit wahrgenommen werden kann, tatsächlich eine wichtige und nützliche Rolle spielen könnten.

Anders ist es, wenn man die zweite Sichtweise annimmt. In diesem Fall ist die Kritik begründet und die Europäische Union sollte sich in Richtung eines transparenteren Finanzierungssystems bewegen, das insbesondere auf direkt bei den Bürgern erhobenen Steuern basiert. Aus einer politökonomischen Perspektive hängt die Frage, welche der beiden Sichtweisen sich durchsetzt, stärker von den politischen Kräften ab als von rechtlichen oder normativen Argumenten. Unter den europäischen Institutionen

kommt der Reformdruck besonders vom Europäischen Parlament, welches jedoch zu schwach erscheint, um eine ernsthafte Reform voranzutreiben. Die entscheidende politische Unterstützung könnte stattdessen von einigen oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten kommen, da die Reform des Haushalts ein Ansatzpunkt zur Bewältigung der schweren Legitimationskrise sein könnte, der die EU (und die Europäische Währungsunion) derzeit gegenübersteht. Eine solche Reform könnte es ermöglichen, die Ausgaben stärker auf Maßnahmen von größerem Interesse für originär europäische Wahlbürger auszurichten. Diese Dimension hat zudem Auswirkungen auf die Art der Reform, die ins Auge gefasst werden sollte, da „kosmetische“ Änderungen wahrscheinlich nicht genug sind, um eine Legitimitätskrise zu lösen.

Des Weiteren argumentieren wir, dass bereits eine begrenzte Änderung der Finanzierungsquelle des EU-Haushalts zu einer politischen Eigendynamik führen würde, die die Union gegenüber den Mitgliedstaaten stärken und letztlich grundlegende Merkmale des derzeitigen Haushalts unter Druck setzen würde (wie z.B. die Tatsache, dass der EU-Haushalt immer im Gleichgewicht sein muss). Die Erwartung einer solchen politischen Dynamik ist wahrscheinlich der Hauptgrund dafür, dass die meisten Mitgliedstaaten sich gegen eine Veränderung wehren, während das Europäische Parlament darauf drängt.

Angesichts dessen, was wirklich auf dem Spiel steht, ist die Frage nach den „optimalen“ europäischen Steuern relativ unbedeutend. Dennoch wird für ein Bündel europäischer Steuern plädiert (anstelle von nur einer einzigen Steuer) und für Steuern, die zumindest anscheinend (in Bezug auf die formale Inzidenz) viele Steuersubjekte belasten. Dies würde es ermöglichen, eine bessere Verteilung der Steuerlast unter den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Das wäre aus politökonomischer Sicht wichtig, um die Akzeptanz der Reform zu erhöhen. Zuletzt vertreten wir in diesem Beitrag der Standpunkt, dass in einem Übergangszeitraum die BNE-basierten Beiträge der Mitgliedstaaten beibehalten werden sollten, wenngleich in einem reduzierten Umfang (um Kompensationen zwischen den Ländern zu ermöglichen), und dass der Europäische Rat das Recht behalten sollte, eine Obergrenze für die mehrjährigen Ausgaben zusetzen. In einer Situation, in der die demokratische Kontrolle der europäischen Ebene bei Weitem noch nicht angemessen durchgesetzt ist, sollte dies die Anreize für übermäßige Steuern und Ausgaben begrenzen.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert. Abschnitt 2 beschreibt das derzeitige System der Finanzierung des Haushalts der EU. In Abschnitt 3 werden die Grenzen des derzeitigen Systems diskutiert, während Abschnitt 4 sich mit den jüngsten Vorschlägen für eine Reform beschäftigt. Kapitel 5 diskutiert die Einnahmeseite des Haushalts der EU aus einer spezifisch politökonomischen Perspektive. Abschnitt 6 zieht Schlussfolgerungen.

2 Das derzeitige System zur Finanzierung des Haushalts der EU

Der Grundsatz der Finanzierung des EU-Haushalts durch Eigenmittel, der bereits von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Vertrag von Rom (1957) (Art. 200 u. 201) vorgesehen wurde, wird in Artikel 311 des geänderten Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgeschrieben: „Der Haushalt wird unbeschadet weiterer Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.“ In der Literatur zum Fiskalföderalismus (Ambrosiano und Bordignon, 2007) verfügt ein politisches Organ

über – im Wortsinne – „Eigenmittel“, wenn diese Einnahmen *direkt* beim Steuerzahler erhoben werden und *direkt* dem Haushalt der Körperschaft zufließen, ohne durch Beschlüsse von höherrangigen politischen Ebenen beeinflusst zu werden. Anders als Anteile am Saufkommen einer Steuer sind solche *Eigenmittel* in der Regel durch bestimmte Kompetenzen geprägt (wie z.B. zumindest die Möglichkeit, den Steuersatz zu verändern), jedoch nicht unbedingt durch das Recht zur Einführung der Steuer oder zur Festlegung von Bemessungsgrundlage und anderer Eigenschaften. Zum Beispiel sind Kommunen auf der ganzen Welt in der Regel teilweise durch „eigene Steuern“ finanziert und haben zumindest das Recht, in einer gewissen Bandbreite die Höhe des Steuersatzes zu wählen, während aber das formale Recht zur Einführung und Abschaffung der Steuer bei der Zentralregierung liegt, die auch die Bemessungsgrundlagen festlegt.

Der Grund, weshalb die Europäische Union teilweise oder vollständig durch eigene Steuern finanziert werden sollte, liegt in ihrer *doppelten* Legitimierung: Nicht nur die Legitimierung durch die Mitgliedstaaten, sondern auch durch deren Bürger – eine Rolle die durch die Einführung eines gewählten Europäischen Parlaments noch verstärkt wurde. Anders ausgedrückt bindet EU-Recht nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die EU-Bürger. Dies könnte ein Argument dafür sein, dass sowohl demokratische Rechenschaftspflicht als auch die Finanzierung auf der Ebene der Europäischen Union angesiedelt sein sollte.

Allerdings wird der allgemeine Grundsatz der finanziellen Autonomie auf Ebene der EU durch ein strenges legislatives Verfahren begleitet, das genau in die entgegengesetzte Richtung wirkt. Dies basiert auf der nötigen Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten und der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente bei Eigenmittel-Beschlüssen, um der Wahrung des Grundsatzes der *nationalen* Souveränität in Steuerfragen gerecht zu werden.

Bei dieser Entscheidung spielt das Europäische Parlament, das die europäischen Bürger direkt repräsentiert, nur eine beratende Rolle. Darüber hinaus sagt Artikel 322 Absatz 2 des gleichen AEUV aus, dass der Rat, nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs, die Methoden und Verfahren vorgibt, mit denen die Einnahmen aus Eigenmitteln der Kommission zur Verfügung gestellt werden.

Die starken Beschränkungen des EU-Haushalts auf der Einnahmeseite werden durch noch schärfere Beschränkungen auf der Ausgabenseite ergänzt. Genauer gesagt:

- 1) das Gesamtvolumen der Einnahmen der EU wird durch eine Eigenmittelobergrenze eingeschränkt (derzeit sollen Zahlungen aus dem EU-Haushalt 1,23 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens nicht überschreiten);³
- 2) der Haushalt der EU muss in jedem Jahr ausgeglichen sein, wobei die jährlichen Ausgaben die in den EU-Haushalt fließenden Einnahmen bestimmen;

³ Eigenmittel-Beschlüsse Nr.2007/436 vom 23. Juni 2007. Am 26. Mai 2014 verabschiedete der Rat den neuen Eigenmittelbeschluss, den siebten seit 1970. Seine Ratifizierung durch die einzelnen Mitgliedstaaten wird aber wahrscheinlich erst Anfang 2016 geschehen. Gemäß dieser Entscheidung wird es eine Verringerung der einbehaltenen Anteile der Zahlungen geben; bei dem Anteil der mehrwertsteuerbasierten Zahlungen für Deutschland, die Niederlande und Schweden; bei den BNE-basierten Eigenmitteln für Dänemark, die Niederlande, Schweden und Österreich; und bei den Erhebungskosten der traditionellen Eigenmittel (TEM) von 25 Prozent auf 20 Prozent.

- 3) ein mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) legt den Jahreshöchstbetrag für weite Teile der Ausgaben für einen Zeitraum von 5-7 Jahren fest, wobei nur geringfügige Anpassungen von Jahr zu Jahr erlaubt sind und eine Halbzeitrevision vorgesehen ist.⁴

Der MFR wurde auf Vorschlag der Europäischen Kommission einstimmig vom Rat angenommen. Das Europäische Parlament muss sein Einverständnis geben, kann den Vorschlag allerdings nur annehmen oder ablehnen, nicht jedoch über die Inhalte entscheiden. Tatsächlich bedeutet dies, dass die Ausgaben aus dem EU-Haushalt sowie die Verteilung der Ausgaben über die Mitgliedstaaten – gemäß Cipriani (2014) bis zu über 90 Prozent des Haushalts – durch den MFR vorgegeben werden.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Definition der „Eigenmittel“, die derzeit für den EU-Haushalt verwendet wird, wenig mit dem Konzept der Eigenmittel zu tun, wie es in der Literatur zum Fiskalföderalismus diskutiert wird. Genauer gesagt umfasst das derzeitige EU-„Eigenmittel“-System die traditionellen Eigenmittel (TEM), die mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel, die BNE-basierten Eigenmittel und mehrere Korrekturmechanismen für „Haushaltsungleichgewichte“, die eigens auf die Nettobeiträge der Mitgliedstaaten abzielen (Details siehe unten).⁵

Unter diesen Einnahmequellen können nur die traditionellen Eigenmittel (unter anderem Zölle, Agrarabgaben und Zucker- und Isoglukoseabgaben) als „echte“ eigene Finanzierungsquelle in dem Sinne betrachtet werden, dass diese automatisch dem EU-Haushalt zufließen (abzüglich eines 25-prozentigen Pauschalabzugs für die Mitgliedstaaten, die diese Einnahmen erheben, als eine Art Erstattung der Erhebungskosten). Die restlichen Eigenmittel sind faktisch Beiträge der Mitgliedstaaten, welche auf verschiedenen Schlüsselgrößen basieren. Ein Beispiel wäre das Bruttonationaleinkommen (BNE) eines jeden Landes, das ein Maß für die relative Leistungsfähigkeit zum Abführen von Beiträgen – den Wohlstand – der einzelnen Mitgliedstaaten darstellen soll. Selbst die mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel haben wenig mit den Mehrwertsteuereinnahmen zu tun, die von den einzelnen Mitgliedstaaten erhoben werden. Sie beruhen auf der Anwendung eines festen Hebesatzes von 0,3 Prozent auf die theoretische harmonisierte Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer eines jeden Mitgliedstaats, die zudem bei 50 Prozent des BNE der einzelnen Mitgliedsländer gedeckelt ist.⁶ Zudem werden die „Rabatte“, die verschiedenen Mitgliedstaaten gewährt werden, aus den mehrwertsteuerbasierten Beiträgen herausgerechnet. Insbesondere gibt es einen 1984⁷ eingeführten und danach weiterentwickelten permanenten Korrekturmechanismus, welcher dem Vereinigte Königreich bis zu 66 Prozent seines

⁴ Gemäß der Verordnung des Rates Nr. 1311/2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 muss die obligatorische Halbzeitbewertung den Institutionen erlauben ihre Prioritäten anzupassen und plötzliche Änderungen in der Wirtschaftslage und in den gesamtwirtschaftlichen Projektionen zu berücksichtigen (Art. 2). Die jährlichen technischen Anpassungen des MFR beziehen sich jedoch stattdessen auf die Neuberechnung der Obergrenzen, der Gesamtzahlen und Grenzbeträge (Art. 6). Anpassungen für die Kohäsionspolitik (Art. 7), und Anpassungen in Bezug auf Maßnahmen, die die Wirksamkeit der Mittel mit einer soliden wirtschaftspolitischen Steuerung verknüpfen (Art. 8), sind ebenfalls vorgesehen.

⁵ Alle Finanzierungsquellen der EU sind per Gesetz als Eigenmittel definiert. Ein kleinerer Teil des Haushalts der EU wird durch andere Einnahmen (Überschuss aus den Vorjahren) und durch sonstige Einnahmen finanziert. Mit Ausnahme der traditionellen Eigenmittel werden die mehrwertsteuerbasierten und BNE-basierten Eigenmittel dem EU-Haushalt durch nationale Finanzbehörden bereitgestellt und werden in den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten häufiger als Staatsausgaben anstatt als eine Verringerung der staatlichen Einnahmen erfasst.

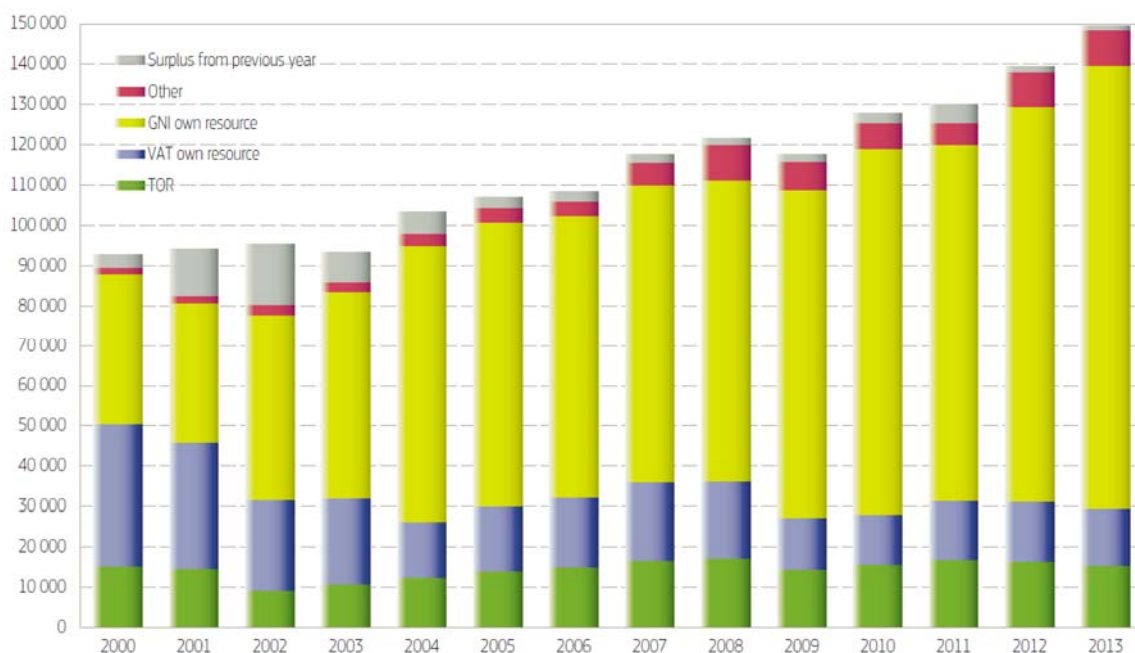
⁶ Diese Deckelung wurde im Jahr 1988 eingeführt, um zu berücksichtigen, dass die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer in ärmeren Mitgliedstaaten tendenziell breiter ist.

⁷ Der Europäische Rat legte 1984 in Fontainebleau die Grundsätze der derzeitigen Korrekturmechanismen fest. Die Korrektur für Großbritannien wurde im Jahr 1985 auf Grund der besonderen Lage des Landes, die auf dem geringen Wohlstand und den hohen Beiträgen zur Finanzierung der Gemeinschaft basierte, eingeführt.

Nettobeitrags (im Sinne der Differenz zwischen dem Anteil des Vereinigten Königreichs an den Gesamtausgaben der EU und dem Anteil des Vereinigten Königreichs an den gesamten mehrwertsteuerbasierten und BNE-basierten Eigenmitteln) erstattet.⁸ Zeitlich begrenzte Rabatte in Form von ermäßigten BNE-basierten Eigenmittelzahlungen oder ermäßigten Mehrwertsteuerhebesätzen werden zudem auch Deutschland, den Niederlanden, Schweden und Österreich gewährt.

Wie Abbildung 1 zeigt, hat das Einnahmesystem der EU im Laufe der Jahre relevante Veränderungen erfahren. So hat die Bedeutung der BNE-basierten Eigenmittel zugenommen, die ursprünglich als Restfinanzierungsquelle zur Deckung der Differenz zwischen den Ausgabenbedarf und den Einnahmen aus anderen Quellen eingeführt wurden. Mittlerweile stellen die BNE-basierten Eigenmittel mit mehr als 74 Prozent der Gesamteinnahmen der EU im Jahr 2013 die dominierende Einnahmequelle für den EU-Haushalt dar. Im Gegensatz dazu entfielen im gleichen Jahr auf die traditionellen Eigenmittel nur 12 Prozent und auf die mehrwertsteuerbasierten Ressourcen nur etwa 13 Prozent der Gesamteinnahmen.

Abbildung 1: Einnahmen der EU im Zeitraum 2000-2013 (Mio. Euro)



Quelle und ©: European Commission (2013a.), S. 39.

⁸ Budgetsalden werden als begrenztes und irreführendes Maß angesehen, um den Wohlstand und die Vorteile der Mitgliedstaaten aus dem EU-Haushalt zu messen. Diese Frage wird in Abschnitt 3 genauer betrachtet.

3 Die Grenzen des aktuellen Systems

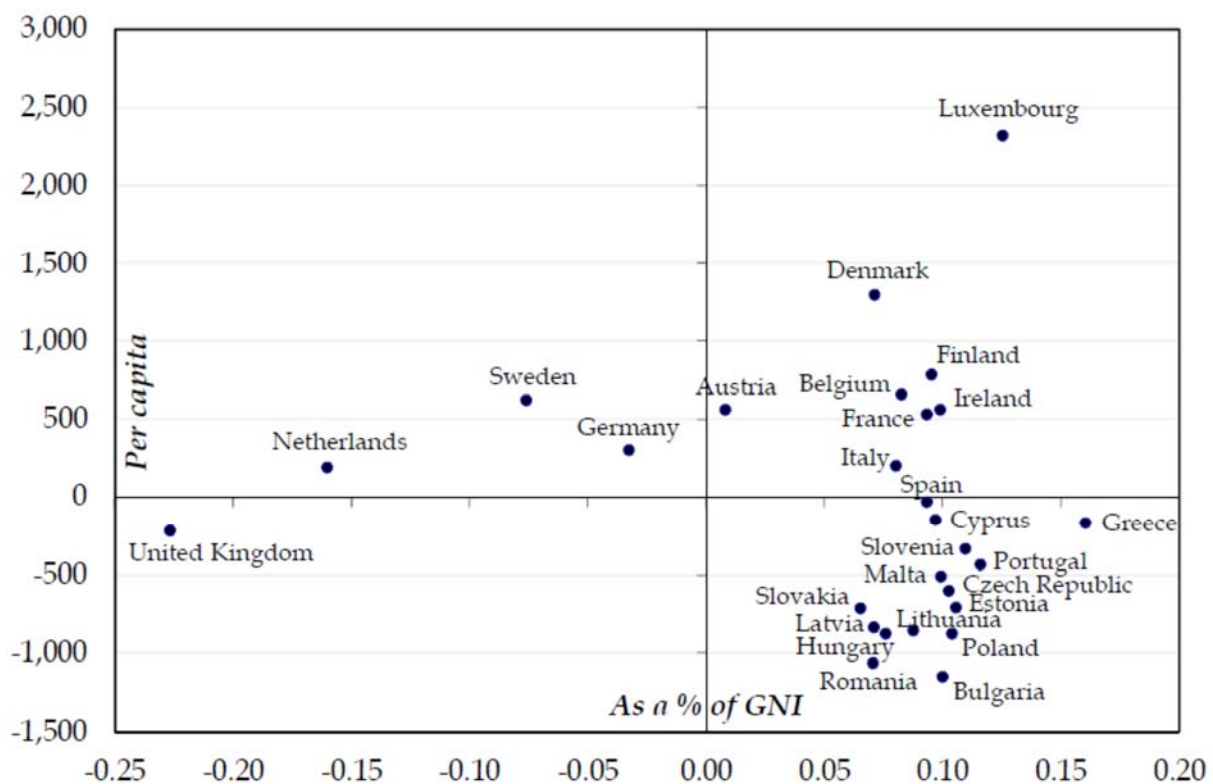
Das gegenwärtige Finanzierungssystem hat sowohl Vorteile als auch potenzielle Beschränkungen. Der Hauptvorteil ist, wie im ersten Bericht der Hochrangigen Gruppe (2014) betont, dass es funktioniert. Dem EU-Haushalt fließt regelmäßig Geld zu (trotz einiger Probleme mit verspäteten Zahlungen in jüngerer Zeit), das auch im Regelfall entsprechend der getroffenen Vereinbarungen ausgegeben wird. Die tatsächlichen Ausgaben liegen geringfügig unter der Obergrenze von 1,23 Prozent des BNE der EU – tatsächlich liegen sie bei etwa 1,1 Prozent. Aber im Großen und Ganzen werden die vorgeschriebenen Ausgaben finanziert und der EU-Haushalt wird sowohl auf jährlicher als auf mehrjähriger Basis im Ausgleich gehalten.

Allerdings zeigt das derzeitige System verschiedene Beschränkungen, was zunehmend von der Kommission und dem Europäischen Parlament kritisiert wird. Wie auch vom Rechnungshof betont, fehlt dem derzeitigen Finanzierungssystem insbesondere „Einfachheit, Fairness, Transparenz und demokratische Kontrolle“. Die Komplexität bezieht sich auf die Erhebung und Berechnung von Einnahmen und auf die Kontrolle der Beiträge. Das System zur Berechnung der mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel ist äußerst komplex und damit anfällig für Vorbehalte, während die Frage der statistischen Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der Daten bezüglich der BNE für die verschiedenen Mitgliedstaaten zu Problemen bei der Festlegung der BNE-basierten Eigenmittel führt. Diese Komplexität gibt Raum zu „Vorbehalten“ von Seiten der Europäischen Kommission in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Daten, die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden und daher auch bezüglich der Genauigkeit ihrer relativen Zahlungen. Am Ende des Jahres 2013 gab es 288 Vorbehalte bei den BNE-basierten Eigenmitteln und 108 Vorbehalte bzgl. der mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel (Cipriani, 2014).

Gerechtigkeit ist ein schwierig definierbarer Begriff, da nicht klar ist, ob sie sich auf die Bürger oder auf die Mitgliedstaaten beziehen sollte und ob auch die Ausgabenseite des Haushalts berücksichtigt werden sollte. Zudem führt jeder quantitative Indikator insbesondere in einem internationalen Kontext zu Problemen mit seiner Zuverlässigkeit, und das macht jede Bewertung noch komplizierter. Dennoch wird das derzeitige System im Allgemeinen als unfair angesehen, da die endgültige Verteilung der an die EU zu zahlenden Lasten eine Vorstellung von „horizontaler Gerechtigkeit“ zwischen den Mitgliedstaaten verletzt. Die endgültigen Zahlungen weisen vor allem als Folge der verschiedenen nationalen „Rabatte“ eine starke Varianz auf, sowohl im Zusammenhang mit dem BIP pro Kopf der Mitgliedstaaten als auch in Prozent ihres BNE (siehe Cipriani, 2014; Fuest et al, 2015).⁹ Insbesondere zahlen in einigen Fällen ärmere Länder mehr in den EU-Haushalt ein als reichere. Zur Verdeutlichung stellt Abbildung 2 die Berechnungen von Cipriani (2014) zu den Beiträgen der Mitgliedstaaten dar.

⁹ Dennoch sollten die Probleme der Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der BNE-Indikatoren, die eine Bewertung und eine normative Interpretation der Abweichungen von der Norm schwierig machen, beachtet werden.

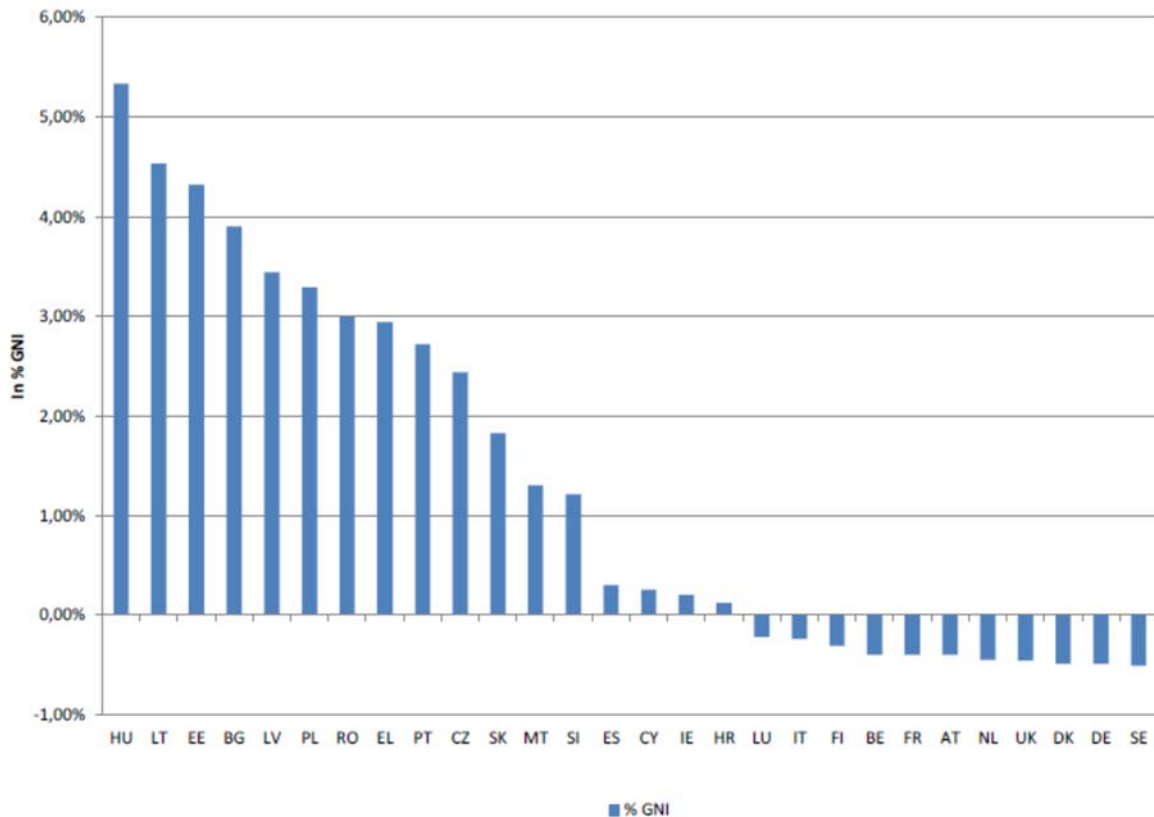
Abbildung 2: Beiträge zum EU-Haushalt als Prozentsatz des BNE und pro Kopf – Abweichung vom Durchschnitt der EU-27 (2007-2013)



Quelle und ©: Cipriani (2014), S. 23.

Aufgrund dieser Komplexität mangelt es dem System inhärent an Transparenz, und es erlaubt keine demokratische Kontrolle durch die europäischen Bürger. So zeigen beispielsweise eine Reihe von Umfragen, dass die große Mehrheit der europäischen Bürger weder über die Höhe des EU-Haushalts noch die Art und Weise, wie europäische Gelder verwendet werden, informiert ist (siehe z.B., TSN Opinion & Social, 2011).

Gemäß der verbreiteten Kritik (siehe z.B. Hochrangige Gruppe Eigenmittel, 2014; Cipriani, 2014; Le Cacheux, 2007) ist dies jedoch nur die Spitze des Eisbergs in Bezug auf die Schwierigkeiten des derzeitigen Finanzierungssystems. Das Hauptproblem ist, dass das gegenwärtige Finanzierungssystem, da es *de facto* auf nationalen Beiträgen basiert, die gesamte politische Aufmerksamkeit bei der Festlegung des Haushaltes auf die „Netto-Haushaltssalden“ der einzelnen Mitgliedstaaten legt, das heißt auf die Differenz zwischen ihren „nationalen Beiträgen“ an die EU (mehrwertsteuerbasierte und BNE-basierte Eigenmittel) und ihrem Anteil an den „laufenden Ausgaben“. Abbildung 3 zeigt die Haushaltssalden für das Jahr 2013.

Abbildung 3: Laufender Haushaltssaldo (2013, in Prozent der BNE)

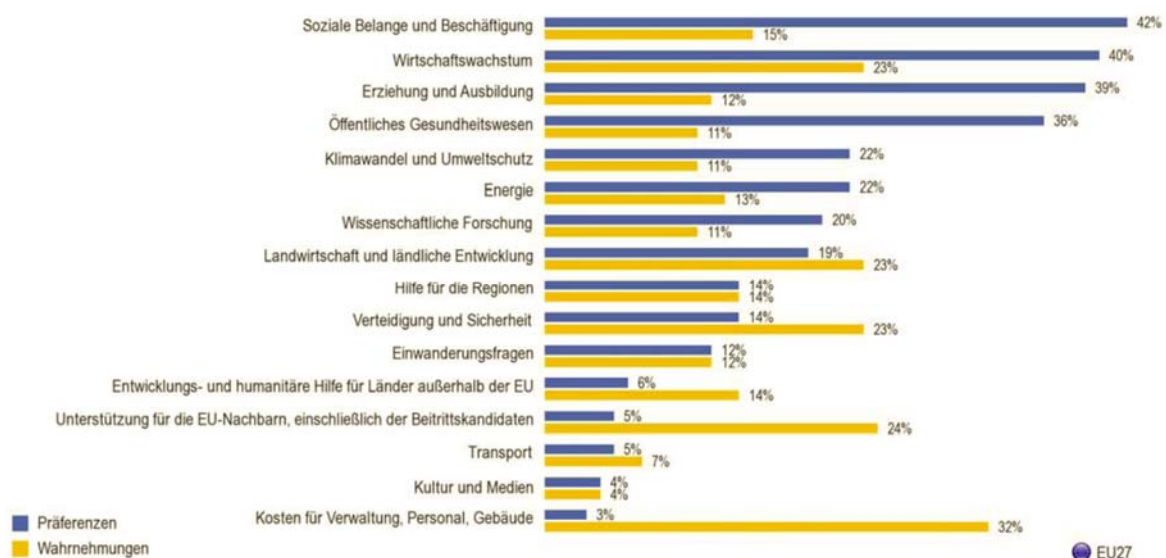
Quelle und ©: Hochrangige Gruppe Eigenmittel (2014), S. 28.

Nach verbreiteter Meinung sind „Haushaltssalden“ nur eine durch die Kommission bereitgestellte buchhalterische Rechenübung, und selbst laut der Kommission fragwürdig (da sie auf „sehr willkürlichen Gepflogenheiten“ basiert). Haushaltssalden messen nicht den echten Nutzen der Länder aus ihrer Mitgliedschaft in der Union (der Konsum von europäischen „öffentlichen Gütern“). Sie tun dies noch nicht einmal im engeren Sinne durch die Vorteile, die aus den Ausgaben der EU entstehen, da Spillover-Effekte zwischen den einzelnen Ländern nicht einberechnet werden (siehe Cipriani, 2014: S.14). Dennoch sind Haushaltssalden (genauso wie nationale Rabatte) zu einer zentralen Bezugsgröße für die Verhandlungen zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens geworden. Jedes Land versucht, die empfangenen und erhaltenen Ressourcen auszugleichen, für weitere Ausgaben in ihrem Hoheitsgebiet zu werben oder, falls die Haushaltssalden zu negativ sind, „Rabatte“ über die zugeteilten Beiträge zu fordern. Haushaltssalden sind zudem der Teil des EU-Haushalts, der unter starker Beobachtung durch die (nationalen) Medien steht. Dadurch wird zusätzlicher Druck auf die nationalen Politiker ausgeübt, welche zeigen wollen, dass sie am Verhandlungstisch „gewonnen“ und „viel herausgeschlagen“ haben.

Die negative Eigenschaft dieses Prozesses ist für die Kritiker, dass er zu einer Verzerrung der Ausgaben der EU weg von der Finanzierung wahrer europäischer „öffentlicher Güter“ (Güter und Dienstleistungen, die Vorteile für die Masse der europäischen Bürger bringen) führt, die dann nicht hinreichend bereitgestellt werden, und hin zu „Kirchturmprojekten“ von nur beschränktem Interesse für die Masse

der europäischen Bürger.¹⁰ In der Tat würde es nach der Argumentation verschiedener Autoren (siehe zum Beispiel Alesina et al. 2005) schwierig werden, die gegenwärtige Ausgabenstruktur der EU zu verteidigen, zum einen in Bezug auf die Ziele, die sich die EU selbst gesetzt hat (wie unter anderem die berühmte Aussage in der Lissabon-Agenda „die innovativste Ökonomie der Welt zu werden“, während immer noch 40 Prozent des Haushalts für die Landwirtschaft ausgegeben wird) und zum anderen in Bezug auf die von den europäischen Bürgern zum Ausdruck gebrachten politischen Prioritäten und Präferenzen (TSN Opinion & Social, 2011). Die relevanten Unterschiede zwischen den Wahrnehmungen der Europäer und der Erwartungen an den EU-Haushalt werden exemplarisch in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Europäische Präferenzen für den und Wahrnehmung des EU-Haushaltes



Quelle und ©: TSN Opinion & Social (2011),

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Antworten auf folgende Fragen QD1: „Für welche der folgenden Kategorien wird nach Ihrer Einschätzung der größte Teil des EU-Haushaltes aufgewendet? Für welche Kategorie am meisten? Was sind weitere Kategorien?“ Und QD2: „Für welche der folgenden Kategorien sollten nach Ihrer Meinung die Mittel aus dem EU-Haushalt aufgewendet werden? Für welche Kategorie am meisten? Was sind weitere Kategorien?“

4 Reformvorschläge

Sowohl in der Wissenschaft (siehe Iara, 2015 für einen aktuellen Überblick) als auch zwischen den europäischen Institutionen selbst hat sich eine umfassende Debatte über mögliche Reformen entwickelt. Insbesondere wurden vom Parlament und der Kommission seit 2004 verschiedene Reformvorschläge vorgelegt, jedoch allesamt erfolglos. Der von der Kommission im Jahr 2011 zuletzt unterbreitete Vorschlag, der Teil des Mittelfristigen Finanzrahmens 2014-2020 war, beinhaltete:

¹⁰ Ein Beispiel ist das Trinkwasserreservoir in Brandenburg, das von der EU kofinanziert wurde, in Fuest et al. (2015). Brauchte Deutschland wirklich Gelder der EU, um ein Wasserreservoir zu finanzieren?

- i. Die Abschaffung der mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel.
- ii. Die Einführung von zwei neuen Eigenmitteln zum 1. Januar 2018:¹¹ eine Finanztransaktionssteuer (FTT)¹² und eine neue mehrwertsteuerbasierte Einnahmequelle, die ab 2020 den größten Teil des EU-Haushaltes generieren soll. Die Einführung der Finanztransaktionssteuer zielt auf die Gewährleistung eines (fairen und substanziellen) Beitrags des (unterbesteuerten) Finanzsektors ab, um die Kosten der Krise zu decken, um von ineffizienten und übermäßig riskanten Finanztransaktionen abzuschrecken und um den ansonsten fragmentierten binnenwirtschaftlichen Finanzmarkt¹³ zu koordinieren. Hinsichtlich der neuen mehrwertsteuerbasierten Einnahmequelle sieht der Vorschlag vor, einen einheitlichen europäischen Satz (maximal 2 Prozent) auf die auf den Standard-Mehrwertsteuersatz in jedem Mitgliedstaat bezogene Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage einzuführen. Die Einführung dieser neuen Eigenmittelquelle könnte auch dazu beitragen, die allgemeine Leistung des Mehrwertsteuersystems zu verbessern, in Form einer Ausdehnung der Steuerbasis, Verringerung von Steuerhinterziehung und höherer Qualität der Steuerverwaltung.
- iii. Die Einführung von pauschalen Kürzungen der BNE-basierten Eigenmittel, um alle bestehenden Korrekturmechanismen im Falle einer übermäßigen Belastung im Verhältnis zum relativen Wohlstand eines Landes zu ersetzen.¹⁴
- iv. Die Verringerung der Erstattungen der Erhebungskosten für die traditionellen Eigenmittel an die Mitgliedstaaten, die oft als ein versteckter Korrekturmechanismus angesehen werden, von dem gegenwärtigen (unbegründet hohen) Niveau von 25 Prozent auf realistischere 10 Prozent, also den Anteil der Erhebungskosten, der bis zum Jahr 2000 in Kraft war.

Der Vorschlag enthält auch einige Berichtigungen hinsichtlich des Eigenmittelbeschlusses, die diesen nicht nur für die Parlamente der Mitgliedstaaten, sondern auch für die Bürger der EU transparenter und einfacher gestalten sollen. Nach den Schätzungen der Kommission (European Commission, 2011b) wird der EU-Haushalt im Jahr 2020 ca. 136 Mrd. € betragen. Die beiden neuen Eigenmittel würden ca. 66,3 Mrd. € ausmachen und 40,8 Prozent des EU-Haushalts finanzieren.¹⁵ Die restlichen 59,2 Prozent

¹¹ Im Jahr 2010 nennt die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung über die Revision des Haushalts der EU sechs mögliche Kandidaten für das Eigenmittelsystem. Neben der Besteuerung des Finanzsektors durch die EU und einer europäischen Mehrwertsteuer umfasste diese nicht vollständige Liste zudem: Einnahmen der EU aus der Versteigerung im Rahmen des Emissionshandelssystems (ETS), die im Einklang mit dem in Artikel 191 des Vertrags von Lissabon festgelegten Verursacherprinzip stehen; eine EU-Gebühr auf den Luftverkehr, die entweder in Form einer Abflugsteuer auf Passagiere oder einer Fluggebühr auf Passagiere und Frachtverkehr ausgestaltet werden könnte; eine europäische Energiesteuer, die Seite an Seite mit den Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen etabliert und gestaltet werden könnte, um das Problem der CO₂-Emissionen besser anzugehen und eine Unternehmensteuer der EU, die jedoch die Schwierigkeit birgt, eine harmonisierte Bemessungsgrundlage für alle Unternehmen zu finden (EU-Kommission, 2010).

¹² Die Rechtsgrundlage für die Finanztransaktionssteuer ist der Art. 113 des AEUV: „Der Rat erlässt einstimmig und gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsteuern und sonstige Formen der indirekten Besteuerung in einem Maße, in dem diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist.“

¹³ Nach Ausbruch der Finanzkrise haben einige Mitgliedstaaten, nicht nur diejenigen, die das Abkommen zur verstärkten Zusammenarbeit (siehe unten) unterzeichnet haben, verschiedene Steuern und Abgaben im Finanzsektor eingeführt, die die Risiken in Bezug auf die Verlagerung von Geschäftsaktivitäten, Doppelbesteuerung und Wettbewerbsverzerrungen im Markt erhöhen. Eine Beschreibung der verschiedenen Steuern des europäischen Finanzsektors findet sich in einer Veröffentlichung der Europäischen Kommission (2013b), Anhang 1.

¹⁴ Für das Vereinte Königreich gelten pauschale Kürzungen in Höhe von 3,6 Mrd. €; für Deutschland 2,5 Mrd. €; für die Niederlande 1050 Millionen € und für Schweden 350 Millionen €. Die neuen Rabatte sollten besser als das Alternativsystem funktionieren, d.h. besser als der allgemeine Korrekturmechanismus, in Bezug auf: Gerechtigkeit, Einfachheit und Transparenz, Effizienz (Anreize für die Einführung von Programmen der EU) und die Möglichkeit die Dauer des Mechanismus zu beschränken (siehe Europäische Kommission, 2011d).

¹⁵ Nach ersten Schätzungen der EU könnten die Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer in der gesamten EU pro Jahr mit 57 Mrd. € zum EU-Haushalt beitragen (EU-Kommission, 2011c). Abgesehen von einem hohen Grad an Unsicherheit weisen weitere Schätzungen darauf hin, dass die Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer von 30 Mrd. € auf 50 Mrd. € pro Jahr für die EU-27 bis zum Jahr 2020

würden durch BNE-basierte Eigenmittel (40,3 Prozent) und durch die traditionellen Eigenmittel (18,9 Prozent) finanziert.

Allerdings hat die vorgeschlagene Abschaffung der bestehenden mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel nicht die Unterstützung aller Mitgliedstaaten gefunden. Zudem wurden Kritikpunkte zum Umsatzsteuer-Alternativvorschlag aufgeworfen: Dieser müsste bei den Mitgliedstaaten und nicht bei den Bürgern erhoben werden, weshalb keine Verbesserung der Wahrnehmung der Bürger erreicht wird. Und der durchschnittliche Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen aus einem aus Waren und Dienstleistungen bestehenden gemeinsamen europäischen Warenkorb, der mit dem Normalsatz besteuert würde, wäre aufgrund von unterschiedlichen Quellen und statistischen Methoden in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht einfach zu berechnen.

Gleichzeitig wurde die Idee einer Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene durch eine Reihe von Mitgliedstaaten abgelehnt, weil sie aufgrund fehlender internationaler Koordination ein hohes Risiko von Standortverlagerungen beinhaltet und einige möglicherweise schädliche Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung haben könnte. Gemäß dem Ersuchen von elf Mitgliedstaaten (Österreich, Belgien, Estland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Portugal, Slowakei, Slowenien und Spanien), schlug die EU-Kommission eine Entscheidung des Rates über ein erweitertes Kooperationsabkommen (ECA) im Bereich der Finanztransaktionssteuer vor, die sich auf die Ziele des ursprünglichen Vorschlags von 2011 stützen sollte.¹⁶

Nach Begutachtung des Vorschlags von 2011 hat der Europäische Rat im Februar 2013 sowohl die Kommission aufgefordert, weiter an dem Konzept eines neuen mehrwertsteuerbasierten Eigenmittels zu arbeiten, als auch die in das erweiterte Kooperationsabkommen eingebundenen Mitgliedstaaten, zu untersuchen auf welche Art und Weise die Finanztransaktionssteuer wirklich eine neue eigene Ressource für den EU-Haushalt werden könnte. Im November 2013 schufen das Europäische Parlament, der Europäische Rat und die Europäische Kommission die Hochrangige Gruppe Eigenmittel mit dem Ziel, die Reform des Eigenmittelsystems weiter voran zu treiben.

Im Dezember 2014 legte die Hochrangige Gruppe ihren ersten Bericht vor. Neben einer Zusammenfassung der Entwicklung der Finanzierung der EU und einer Diskussion über die bis dato entwickelten Reformvorschläge in Bezug auf die Finanzierungsseite des Haushalts hat die Hochrangige Gruppe eine Reihe von Kriterien für die Steuern aufgestellt, die an den EU-Haushalt übertragen werden sollten, um als geeignete Finanzierungsquelle der EU betrachtet werden zu können. Diese Kriterien unterscheiden sich nur minimal von den bereits in der Literatur (z.B. Begg 2011; Le Cacheux, 2007; Cipriani, 2014) diskutierten Kriterien. Einige von ihnen sind wünschenswerte Eigenschaften eines jeden Steuersystems (Gerechtigkeit/Fairness, Effizienz, Beständigkeit und Ergiebigkeit, Transparenz und Einfachheit, die demokratische Kontrolle und die Haushaltsdisziplin), andere sind spezifisch auf das europäische

steigen können, wenn die Steuer nicht nur auf Anleihen, Aktien und Derivaten sondern auch auf Währungstransaktionen angewandt würde. In Bezug auf die neue Mehrwertsteuer könnte eine Rate von 1 Prozent in Abhängigkeit vom Grad der Harmonisierung der Mehrwertsteuersysteme Einnahmen zwischen 20,9 Mrd. € und 50,4 Mrd. €, generieren (EU-Kommission, 2011d).

¹⁶ In diesem Fall belaufen sich die generierten Einnahmen auf 34-38 Mrd. € pro Jahr, d.h. 0,4 Prozent des BIP der EU11. Es wurde gefordert, dass der ursprüngliche Vorschlag der Finanztransaktionssteuer in drei verschiedenen Punkten geändert werden soll: die Freistellung einiger Finanzinstrumente und Akteure und die Verknüpfung des Wohnsitzprinzips mit Aspekten des Emissionsprinzips. Die Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer der EU 11 sollten auf 30-34 Mrd. € sinken, wenn bestimmte Produkte (d.h. OGAW und AIF) ausgenommen werden (Europäische Kommission, 2013b).

System zugeschnitten (Fokus auf den europäischen Mehrwert, z.B. das Nutzenprinzip, die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, Begrenzung der politischen Transaktionskosten).

Man kann die *Anforderungen* an eine „europäische Steuer“ den verschiedenen in der Literatur vorgeschlagenen Kandidaten gegenüberstellen und überprüfen wie die vorgeschlagenen Steuern im Hinblick auf diese Kriterien abschneiden. Tatsächlich wurden einige Betrachtungen dieser Art bereits in der Literatur durchgeführt (vergleiche hierzu beispielsweise die Zusammenfassung von Iara, 2015).

5 Ein politökonomischer Ansatz zur Reform der Einnahmeseite des EU-Haushalts

5.1 Die politökonomischen Vorteile des derzeitigen Systems

Abschnitt 3 hat deutlich gemacht, dass das derzeitige Finanzierungssystem des EU-Haushalts, trotz einiger Vorteile, auch viele potenzielle Defizite aufweist. Zusammengefasst gibt es in der Literatur einen breiten Konsens darüber, dass das gegenwärtige System erstens undurchsichtig ist; zweitens äußerst komplex; drittens keinen Raum für die politische Verantwortlichkeit der Bürger lässt; viertens die Lasten unfair zwischen den einzelnen Ländern verteilt; und schließlich fünftens in klarem Gegensatz zum Geist der EU-Verträge steht, da die nationalen Beiträge de facto die „echten“ eigenen Steuern dominieren.

Doch bevor voreilig für eine Reform argumentiert wird, sollte zunächst hinterfragt werden, aufgrund welcher *normativen Regeln* diese Eigenschaften als negativ bewertet werden sollten. Das hängt wiederum von der Sichtweise auf das Wesen der EU ab: Ist die EU eine echte Föderation mit eigener Souveränität, die über die der Mitgliedstaaten hinausgeht. Oder ist sie einfach eine Vereinigung souveräner Staaten, die sich im Sinne des Allgemeinwohls zusammenschließen (z.B. die Teilnahme an einem gemeinsamen Markt) und als Nebenprodukt auch über Zahlungen (den EU-Haushalt) verhandeln. Die Antwort ist nicht eindeutig. Um die politische Rolle der EU zu klären, ist aus einer politökonomischen Perspektive nicht der rechtliche Status der EU *an sich* entscheidend, sondern seine gegenwärtige Auslegung und Umsetzung sowie die Art und Weise, wie er sich durch Geschichte und Politik entwickelt hat.

Auf dieser Grundlage weist die institutionelle Struktur der EU als Ergebnis mehrerer Kompromisse deutlich widersprüchliche Elemente auf, die wiederum die Schwierigkeiten bei der Schaffung einer supranationalen Struktur in Europa illustrieren. So hat die EU ein gewähltes Europäisches Parlament, das die europäischen Völker repräsentiert. Aber anders als jedes andere Parlament hat das der EU nicht das Recht, über die Höhe des Haushalts oder über die Ausgabenallokation zu entscheiden. Die einzige Ausnahme sind geringfügige jährliche Änderungen des bereits festgelegten langfristigen Haushaltes (Hix et al., 2006). Das Europäische Parlament kann nicht einmal neue Gesetzgebung vorschlagen, da dies ein Vorrecht der EU-Kommission ist. Zusammengefasst: „There is *representation* but not *taxation*“.

Im Gegensatz dazu werden Rechtsvorschriften zu einer Reihe von übertragenen Funktionen (im Grunde diejenigen, die sich auf den gemeinsamen Markt beziehen) nach einer dreistufigen Struktur

entschieden, die der eines föderalen Staates mit zwei Kammern sehr ähnlich ist (mit einer Exekutive, der Kommission, die durch den Rat ernannt wird, aber auch teilweise für das Parlament verantwortlich ist, und zwei gesetzgebenden Kammern, eine, die die Mitgliedstaaten repräsentiert, der Rat, und die andere, die die Bürger repräsentiert, also das Parlament, die ein gemeinsames Entscheidungsrecht in Bezug auf die Richtlinien haben), der so genannten „supranationalen oder Gemeinschaftsmethode“. Zudem wurden starke Regulierungsbefugnisse ausschließlich der Kommission zugesprochen, angesichts ihrer Natur als Hüterin der Verträge (der Schutz des gemeinsamen Marktes).

Auf der anderen Seite werden alle Entscheidungen über Ressourcen, Finanzpolitik oder andere politisch sensible Themen (wie z.B. Außenpolitik und Verteidigung) von den Mitgliedstaaten gemäß der Einstimmigkeitsregel (Fabbrini, 2014a und 2015) entscheiden, der so genannten „zwischenstaatlichen Methode“. Der Vertrag von Lissabon stärkt diese Rolle der Mitgliedstaaten durch die Institutionalisierung des Europäischen Rates (der jetzt zusätzlich einen Präsidenten ernennt), welcher zu einem zweiten, und noch wichtigeren Teil der ausführenden Regierung der Union geworden ist.

In Abhängigkeit von der Perspektive über das Wesen der EU unterscheiden sich die normativen Urteile über die Finanzierung des EU-Haushalts. Insbesondere dann, wenn die EU nur als eine Zusammenkunft von souveränen Staaten angesehen wird, ist es nicht schwierig, Argumente zur Stützung der obigen Punkte erstens bis fünftens zu erbringen, indem man im Gegenteil argumentiert, dass dies genau die Eigenschaften sind, die man von einem solchen System erwarten würde und vielleicht auch die, die man sich für die Finanzierung des Haushaltes der EU wünschen würde.

Beispielsweise ist weder die Undurchsichtigkeit noch die Komplexität (und Komplexität führt zu Undurchsichtigkeit) ein wirkliches Problem und spielt dennoch aus einer politökonomischen Sicht tatsächlich eine sehr wichtige Rolle (Dorussen und Nanou, 2006). Undurchsichtigkeit ermöglicht es jedem Regierungschef eines Landes nach Hause zu kommen und zu sagen: "Wir haben in den zwischenstaatlichen Verhandlungen gewonnen", und das Gesicht zu wahren, auch wenn das Ergebnis eigentlich negativ für sein Land war.

Fehlende Zurechenbarkeit für die Bürger ist ebenfalls kein Problem, da das Geld den Regierungen zugeordnet wird und nicht den Bürgern. Zuletzt stellen auch Ungerechtigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten kein Problem dar; sie sind lediglich das mögliche Ergebnis eines Verhandlungsspiels mit Kompensationszahlungen zwischen den Ländern, bei denen einige Länder in bestimmten Zeiträumen mehr und in anderen Zeiträumen weniger bekommen, um sich verändernde Machtverhältnisse abzubilden.

Tatsächlich könnte das, was als Ungerechtigkeit wahrgenommen wird, das *Gleichgewichtsergebnis* der Notwendigkeit zur Kompensation einiger Mitgliedstaaten durch Rabatte oder erhöhte Haushaltsausgaben sein, da sie einige Änderungen in der Gesetzgebung auch in Bereichen akzeptiert haben, die früher nicht vom Haushalt abgedeckt wurden. Die EU ist vor allem eine gesetzgebende Körperschaft und die meisten Maßnahmen der EU werden durch Richtlinien vorangetrieben, die später von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Ausgaben der EU spielen traditionell eine untergeordnete Rolle, nicht zuletzt auf Grund ihres geringen Haushaltsvolumens. Daher ist es nicht undenkbar, dass die scheinbare Ungerechtigkeit in der Haushaltsfinanzierung (und bei den Ausgaben) nur das Ergebnis eines Ausgleichsmechanismus ist, um einige Länder dazu zu bewegen, Änderungen in anderen Teilen

der Gesetzgebung zu akzeptieren. Daher ist „Ungerechtigkeit“ tatsächlich nicht nur nützlich, sondern sogar notwendig.

In der politökonomischen Literatur finden sich Hinweise, die diese „Verhandlungs-Perspektive“ in Bezug auf den EU-Haushalt unterstützen. So verwenden beispielsweise Kauppi und Widgren (2004, 2007, 2009) verschiedene „Verhandlungsmachtindizes“, die aus der kooperativen Spieltheorie abgeleitet wurden (Shapley–Shubik-Value, Banzhaf-Index etc.), um die Verhandlungsmacht der einzelnen Mitgliedsländer im Rat in verschiedenen Zeiträumen zu messen (in Abhängigkeit der Anzahl der Länder und der Verteilung der Stimmrechte, die sich im Laufe der Zeit mit den verschiedenen Änderungen der Verträge geändert haben) und verwenden diese Indizes als erklärende Variablen in Regressionsanalysen zur Vorhersage der Verteilung der europäischen Haushaltsausgaben. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Verhandlungsmachtindizes als erklärende Variablen in der Regel im Vergleich zu anderen Indikatoren (wie „Bedürfnisindikatoren“) besser abschneiden.¹⁷ Interessanterweise unterscheiden Kauppi und Widgren (2009) bei der Analyse der Periode vor dem Vertrag von Lissabon zudem zwischen „obligatorischen“ und „nicht obligatorischen“ Ausgaben (eine Unterscheidung, die vor dem Vertrag von Lissabon bestand). Dies geschieht auf der Grundlage der unterschiedlichen Rolle, die das Europäische Parlament bei der Bestimmung dieser Ausgaben (eingeschränkter bei der größeren „obligatorischen“ Komponente) gespielt hat. Sie weisen nach, dass in dem „obligatorischen“ Teil die Verhandlungsmachtindizes besser abschneiden als in dem „nicht obligatorischen“ Teil, während das Gegenteil für „Bedürfnisindikatoren“ gilt. Angesichts der größeren Bedeutung des Europäischen Parlaments bei der Festlegung der „nicht obligatorischen“ Ausgaben, unterstützt dies die Ansicht, dass das Europäische Parlament dazu neigt, sich stärker auf der Grundlage politischer Positionen anstelle von nationalen Zugehörigkeiten zu sortieren. Dies ist ein Aspekt der bereits in der Literatur über das Europäische Parlament eingebracht wurde (siehe Hix et al., 2006). Der nächste Abschnitt wird diesen Aspekt wieder aufgreifen.

Ganz allgemein könnte sogar argumentiert werden, dass die „Verzerrung“ des Haushalts es erlaubt haben könnte, wesentliche Fortschritte in der Versorgung mit „echten“ europäischen öffentlichen Gütern zu erzielen. Die Verzerrung der Haushaltsausgaben der EU zugunsten der Landwirtschaft (ursprünglich ein französisches Ersuchen), oder der Britenrabatt sind wahrscheinlich die besten Beispiele hierfür. Aus normativer Sicht waren beide nicht sinnvoll, allerdings hielten sie Frankreich und das Vereinigte Königreich in der EU und ermöglichten es somit der EU, sich in anderen Bereichen weiterzuentwickeln.

Die Investitionen in die „echten“ europäischen öffentlichen Güter sind vermutlich suboptimal, da das gegenwärtige System zu viele Anreize für ein „juste retour“-Verhalten schafft. Allerdings ist es fraglich, ob der Fortschritt, der in Bezug auf die europaweiten öffentlichen Güter erreicht wurde, ohne das „ineffiziente“ Finanzierungssystem des EU-Haushalts überhaupt möglich gewesen wäre.

Die logische Konsequenz dieses Argumentes ist, dass die Idee, das derzeitige System bei einer Beibehaltung der Finanzierung des Haushaltes der EU aus den Beiträgen der einzelnen Länder transparenter zu gestalten – durch die Abschaffung der mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel und die Übertragung

¹⁷ Baldwin et al. (2001) kommen für die Verteilung der Ausgaben in den Jahren vor der Einführung des Vertrags von Nizza zu einem ähnlichen Ergebnis.

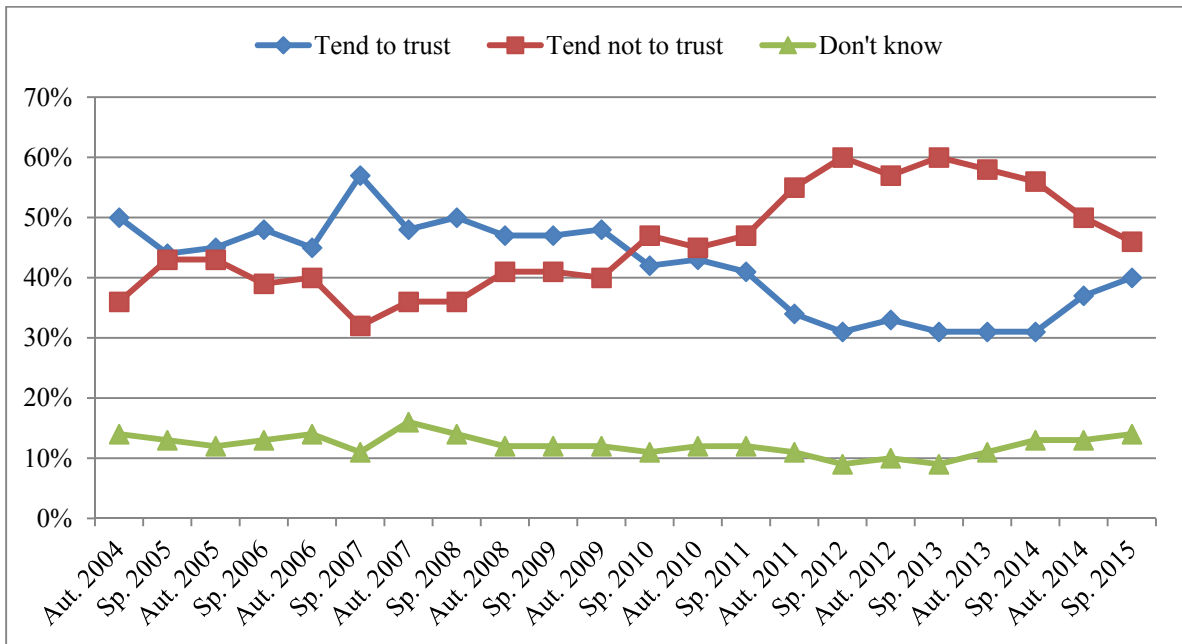
aller Zahlungen auf eine BNE-basierte Grundlage und durch die Transformation der verschiedenen „Rabatte“ in pauschale Abzüge, wie zum Beispiel von der EU-Kommission 2011 vorgeschlagen – wohl nicht empfehlenswert wäre. Dies würde nicht das Problem der fehlenden politischen Verantwortung der Bürger lösen, während der Verteilungskonflikt zwischen den Mitgliedstaaten verstärkt würde.

5.2 Warum sollte dann etwas geändert werden?

Unter den wesentlichen europäischen Institutionen ist das Europäische Parlament die einzige, die wirklich auf eine Veränderung drängt. Die Kommission ist lediglich „Mitläufer“. Dies ist einfach nachvollziehbar, denn es gibt einen offensichtlichen Widerspruch zwischen dem generellen Status des Parlaments und seinen begrenzten Befugnissen in Bezug auf den EU-Haushalt. Wie weiter unten argumentiert wird, würde das Europäische Parlament vermutlich bei jeder Reform des EU-Haushalts, die eine Erhöhung der Eigenmittel beinhaltet, am stärksten profitieren. Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass das Parlament angesichts seiner begrenzten Befugnisse und der begrenzten politischen Legitimation gegenüber den nationalen Regierungen der maßgebliche Treiber von Veränderungen sein kann. Wie oben gezeigt wurde, wurde der Vorschlag der Kommission im Jahr 2011, der vom Europäischen Parlament unterstützt wurde, tatsächlich vom Rat abgelehnt.

Aus politökonomischer Perspektive ist die eigentliche Frage, ob das gegenwärtige System, das in der Vergangenheit gute Dienste geleistet hat, immer noch tragfähig ist. Das ist strittig, allerdings gibt es einige Hinweise auf eine negative Antwort. So zeigen zum Beispiel Umfragen, dass die Unterstützung der Bürger für die Union in den letzten Jahren mehr und mehr gesunken ist. Abbildung 5 zeigt zum Beispiel, dass mittlerweile nur noch 40 Prozent der EU-Bürger in die EU vertrauen, während es vor 10 Jahren noch 50 Prozent waren (auch wenn die letzte Eurobarometer-Umfrage aus dem Mai 2015 wieder eine leichte Verbesserung zeigte). Als ein weiteres Beispiel zeigt Abbildung 6 die steigende Zahl der Sitze euroskeptischer Parteien im Europäischen Parlament.

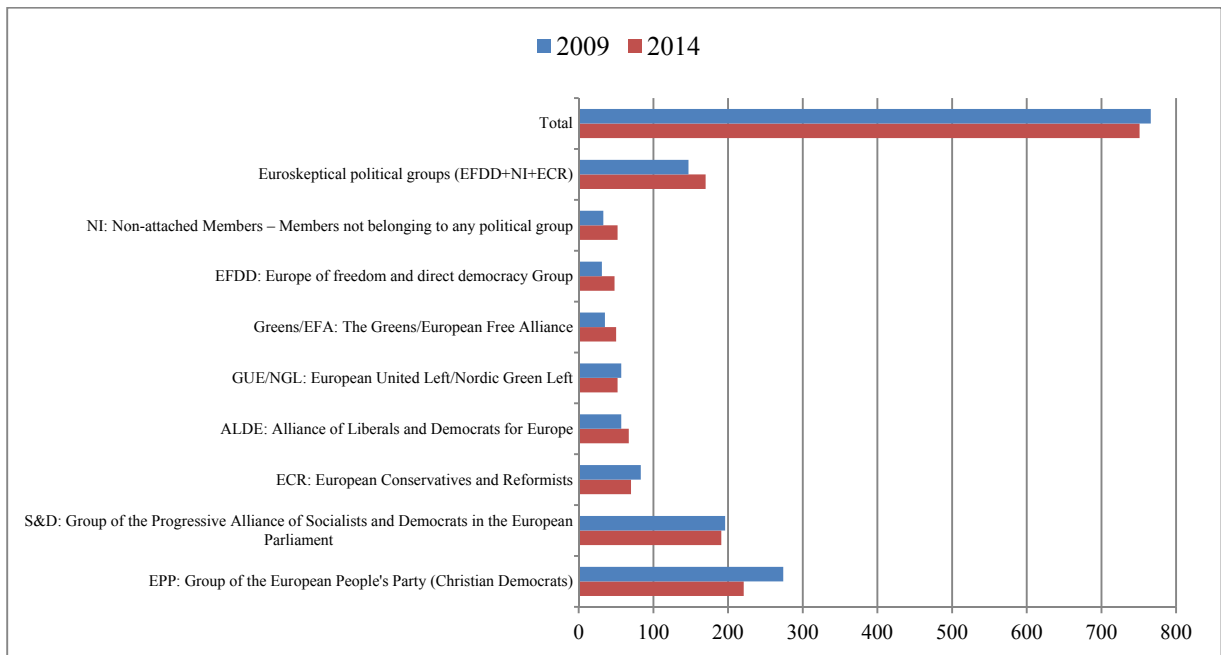
Abbildung 5: Vertrauen in die Europäische Union



Quelle: TSN Opinion und Social (2014)

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Antworten auf die Frage QA8a.13: Geben Sie bitte für jede der folgenden Medien und Institutionen eine Einschätzung, ob Sie dieser eher vertrauen oder eher nicht vertrauen. Die Europäische Union. Für die 19 Euroländer ergab sich im August 2014 folgende Verteilung auf die drei Antwortmöglichkeiten: 41,7 Prozent haben „eher Vertrauen“; 46,1 Prozent haben „eher kein Vertrauen“; 12,2 Prozent antworten mit „Ich weiß es nicht“.

Abbildung 6: Sitzverteilung im Europäische Parlament nach politischen Gruppen (Wahlen 2009 und 2014)



Quelle: Eigene Aufarbeitung nach <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/seats-group-member-2014.html>.

Anmerkung: EFDD, NI und ECR fassen die verschiedenen euroskeptischen nationalen Parteien zusammen.

Zusätzlich könnte noch die Entscheidung des Vereinigten Königreichs erwähnt werden, ihre Haltung zur EU zu hinterfragen, was zu einem Referendum über den Austritt des Landes aus der EU führt (ein sogenannter Brexit). Zudem sind in mehreren Mitgliedstaaten (z.B. Polen, Ungarn, Griechenland) anti-europäische Parteien an die Macht gekommen. Die Kritik gegen die EU von den verschiedenen Bewegungen und politischen Parteien ist fast identisch: Mangelnde Legitimität der europäischen Institutionen, technokratische Behörden, die nicht auf die Wünsche der Bürger eingehen, geringer Nutzen aus den Ausgaben der EU und die Unfähigkeit, die „echten“ ökonomischen Probleme der Bürger zu erkennen („Populismus“ in Acemoglu et al., 2013).

Auf Grund dessen ist der Schluss schwer zu vermeiden, dass die EU sich in einer dramatischen Legitimitätskrise befindet und dass Wege gefunden werden müssen, die große Distanz zwischen den EU-Institutionen und den Bürgern zu überwinden. In Bezug auf die Debatte über den EU-Haushalt könnte dies natürlich in beide Richtungen führen.

Angesichts des derzeit geringen Konsens unter den EU-Institutionen wäre die Überarbeitung des Finanzierungssystems der EU in Richtung einer erhöhten Eigenfinanzierung mit dem Ziel, mehr Transparenz für die Bürger und mehr Macht für das Europäische Parlament bei der Festlegung des Haushaltes zu erreichen, ein sehr riskantes Vorgehen, das sogar das Überleben der Union und die weitere Mitgliedschaft aller derzeitigen Mitgliedstaaten in Gefahr bringen könnte.

Auf der anderen Seite wird es kaum einen besseren Ansatz zur Rückgewinnung von Legitimation bei den europäischen Bürgern geben, als ihnen ein direkteres Mitspracherecht durch ihre Vertreter im europäischen Parlament bei der Frage zu geben, wie das Geld auf der europäischen Ebene eingenommen und ausgegeben werden sollte. Die Staaten und ihre Regierungen sind sich der Legitimationskrise durchaus bewusst, dies könnte vielleicht den benötigten politischen Anstoß geben, jeden ernsthaften Versuch einer Haushaltsreform, über und jenseits der gesetzlichen Vorschriften oder dem Druck aus dem Europäischen Parlament zu unterstützen.

5.3 Was sollte sich ändern?

Diese Argumentation bringt mehrere Folgerungen mit sich. Erstens, wenn der Hauptgrund für eine Reform des Haushalts eine Legitimitätskrise ist, können Kompromissformeln das Problem wahrscheinlich nicht lösen. Zum Beispiel hätte der Vorschlag der Kommission von 2011, wenn er denn akzeptiert worden wäre, das Verantwortlichkeitsproblem nicht hinreichend lösen können. Wie bereits hervorgehoben, würde die jüngst vorgeschlagene Mehrwertsteuer auf die Mitgliedstaaten, nicht auf die Bürger erhoben und wäre daher nicht für diese sichtbar.¹⁸ Wenn es die Absicht ist, ein stärkeres Bewusstsein der Bürger für Kosten und Ausgaben der EU zu schaffen und die europäischen Institutionen für diese stärker haftbar zu machen, dann ist die Schlussfolgerung schwierig von der Hand zu weisen, dass eine

¹⁸ Dieser Vorschlag an sich ist die Neuauflage eines Vorschlages der Kommission aus dem Jahr im Jahr 2004, der bereits im Jahr 2010 bestätigt wurde und auf die Einführung von mehrwertsteuerbasierten Mitteln durch einen europäischen Mehrwertsteuersatz abzielt, der in der nationalen Steuer integriert ist und gemeinsam mit dieser erhoben wird und so auf der gleichen Steuerbemessungsgrundlage erhoben wird.

Reform des Haushaltes der EU eine Art europäische Steuer erfordern würde, die unmittelbar von den Bürgern an den EU-Haushalt gezahlt wird.

Zweitens ist es angesichts der gegenwärtigen Situation unwahrscheinlich, dass alle Länder einen weitergehenden Schritt in Richtung einer eigenen Finanzierung durch eine europäische Steuer akzeptieren würden. Es ist schwierig, einen substantiellen Vorschlag zu finden, der in der derzeitigen Situation einstimmig durch alle Mitgliedstaaten angenommen werden würde. Wenn auf eine einstimmige Annahme bestanden wird, ist daher das wahrscheinlichste Ergebnis, dass der Status quo bestehen bleibt trotz des – sogar von vielen Mitgliedstaaten mitgetragenen, verbreiteten Konsens, dass das gegenwärtige System veraltet ist und nicht den Anforderungen der Bürger gerecht wird.

Die Schlussfolgerung ist, dass ein mutiger Schritt in Richtung einer eigenen Steuerfinanzierung des EU-Haushalts wahrscheinlich nur von einem Teil der Mitgliedstaaten umgesetzt werden könnte und sollte. Natürlich könnte dies nicht mit einer neuen Steuer geschehen, da die anderen Länder diese ablehnen könnten (was beispielsweise auch mit der Finanztransaktionssteuer passiert ist, die, falls jemals, nur durch eine verstärkte Kooperation umgesetzt werden würde). Allerdings könnte nichts eine Teilgruppe der EU-Länder daran hindern, eine bestehende Steuerquelle (zum Beispiel ein Teil der Mehrwertsteuer) zusammenzuführen und zur Finanzierung ihres Anteils am EU Haushalt zu benutzen, wenn sie dies wünschen. Die Länder der Eurozone, oder allgemeiner die EU-Länder, die den Euro angenommen haben oder erwägen, den Euro in der Zukunft anzunehmen, sind die offensichtlichen Kandidaten für die Bildung dieser Teilgruppe.

5.4 Ein Haushalt für die Europäische Währungsunion?

Es herrscht ein großer Konsens darüber, dass sich die EU-Länder wirtschaftlich stärker integrieren müssen, und dass es notwendig sein könnte, einige Mechanismen zur Verteilung von Risiken und zur Unterstützung einer wachstumsfreundlichen Politik zu schaffen, sofern die Währungsunion erhalten bleibt. Die trostlose Performance einiger Euroländer in der letzten internationalen Krise im Vergleich zu den Vereinigten Staaten oder dem Vereinigten Königreich weist darauf hin, dass die makroökonomische Steuerung in der Eurozone suboptimal war (für eine aktuelle Diskussion siehe Blanchard et al., 2015). Dieses schwache Ergebnis ist wohl auch einer der Gründe für die steigende Unzufriedenheit der Bürger in mehreren Mitgliedsländern. Konzeptionell könnte ein Haushalt der Eurozone ein Teil der Lösung sein, da er Mittel zur Unterstützung einer wachstumsfreundlicheren Politik bereitzustellen könnte.

In der Tat gibt es in diesem Zusammenhang eine wachsende, nicht nur rein akademische Literatur, die offen die Notwendigkeit eines Haushaltes der Eurozone thematisiert. Die beiden „Berichte der Präsidenten“ (Van Rompuy et al 2012; Juncker et al, 2015), die von den höchsten Stellen der EU geschrieben wurden, unterstreichen explizit die Notwendigkeit einer „Fiskalunion“, die zusammen mit einer „Bankenunion“ und einer „Kapitalunion“ in der Zukunft das Funktionieren der „Währungsunion“ begleiten sollten. „Fiskalunion“ könnte natürlich unterschiedlich interpretiert werden, jedoch ist ein Haushalt der Eurozone eine plausible Interpretation, die auch in der wissenschaftlichen Literatur benutzt wird (siehe zum Beispiel Benassy et al, 2014; Baglioni, et al, 2015; Trannoy und Wolf, 2014; Fuest et al, 2015). Vor diesem Hintergrund ist es bezeichnend, dass die Länder, die sich für ein Abkommen über

eine vertiefte Zusammenarbeit in Bezug auf die Finanztransaktionssteuer entschieden haben, zum Großteil Euroländer sind.

Eine solche Änderung könnte möglicherweise kurzfristig in dem gegenwärtigen europäischen institutionellen Rahmen durchgesetzt werden¹⁹, es wäre aber schwer vorstellbar, dass diese langfristig nachhaltig ist. Ein Haushalt der Eurozone würde zudem zur derzeitigen Dynamik der sogenannten "inneren Loslösung" der Euroländer innerhalb der EU beitragen (vgl. Fabbrini, 2015) und früher oder später auch eine institutionelle Veränderung (wie die Revision des Vertrags) notwendig machen. Auf der anderen Seite könnte in Abhängigkeit vom Ausgang des „Brexit“-Referendums im Vereinigten Königreich eine Überarbeitung des Vertrages sowieso unvermeidlich sein. Die einzelnen europäischen Länder haben unterschiedliche Ansichten über das Wesen und die Zukunft der EU und die Rhetorik einer gemeinsamen Bestimmung, die nur vorübergehende Abweichungen zulässt, passt zunehmend weniger zu dieser Realität (Bordignon und Brusco, 2007).

Um wirklich nützlich zu sein, müsste ein Haushalt der Eurozone darüber hinaus wahrscheinlich größer als das 1 Prozent des BNE sein, das im gegenwärtigen Haushalt vorgesehen ist, und unterschiedliche Maßnahmen abdecken. Ein zukünftige gleichgewichtige institutionelle Struktur würde dann auf zwei Haushalten innerhalb des größeren EU-Haushalt basieren, wovon einer für die von allen Ländern unterstützte Politik und ein zweiter (größerer) nur für die Euroländer, um gezielt die gemeinsame Währungspolitik zu unterstützen.²⁰

5.5 Die politische Dynamik europäischer Steuern

Wie bereits in Abschnitt 3 erläutert wurde, ist die Debatte über eine eigene EU-Finanzierung in erster Linie auf die Erstellung einer Kriterienliste konzentriert, die ein „optimales“ europäisches Finanzierungssystem erfüllen sollte. Aus einer normativen Sicht ist dies natürlich ein wünschenswerter Ansatz. Aus einer politökonomischen Perspektive scheint dies jedoch nur zweitrangig, da es erstens nach überwiegender Meinung in der Literatur keine Steuer gibt, die alle Kriterien auf einmal erfüllt, was Kompromisse notwendig macht. Zweitens, weil die wirkliche Frage zur Finanzierung ist, wie sie sich auf die die Beziehung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten auswirkt, genauer gesagt zwischen dem EU-Parlament und dem Rat.

In der politischen Ökonomie geht es vor allem um Verteilung: Wer gewinnt und wer verliert durch die verschiedenen Vorschläge in Bezug auf Macht und Ressourcen? Ein Schritt in Richtung einer neuen, auf Eigenmitteln basierenden Finanzierung des EU-Haushalts würde das bestehende Gefüge auf mindestens drei verschiedenen Ebenen beeinflussen:

- a) Die Beziehung zwischen den verschiedenen Gruppen der Gesellschaft (z.B. Produzenten gegenüber Verbrauchern, Arme gegenüber Reichen, Landwirtschaft gegenüber Dienstleistungen, etc.);
- b) Die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten (wer wird in Bezug auf die tatsächliche Verteilung

¹⁹ Begg (2011) hat zum Beispiel ein System vorgeschlagen, in dem einige Länder, beispielsweise die Euroländer, Mittel für den EU-Haushalt über eine gemeinsame Steuer bündeln, während die anderen ihre Beiträge unverändert lassen.

²⁰ Der Haushalt der Eurozone sollte innerhalb der EU-Struktur bleiben, um so die Kontrolle durch das Europäische Parlament sicher zu stellen. Aber welches Parlament? Die Antwort darauf ist wiederum nicht offensichtlich, aber es liegt nahe, dass nur Abgeordnete aus den Euroländern das Recht haben, über Maßnahmen in der Eurozone abzustimmen. In der Tat hat der deutsche Finanzminister bereits einen solchen Schritt befürwortet.

der Mittel gewinnen oder verlieren?);

- c) Die Beziehung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, das heißt zwischen dem EU-Parlament und dem Europäischen Rat.

Die spezifischen Eigenschaften der Steuer, die letztlich gewählt wird, werden sicher bei der Bestimmung von a) und b) wichtig sein. In der gegenwärtigen Situation scheint der letzte der oben gelisteten Zusammenhänge jedoch die wichtigste zu sein. Eine Reform des Haushaltes der EU dahingehend, dass er anstelle der nationalen Beiträge vollständig oder größtenteils aus eigenen Steuern finanziert wird, die direkt von den Bürgern bezahlt werden, ist keine geringfügige Veränderung. Selbst wenn die Änderung am Anfang geringfügig wäre, würde dies sicherlich eine politische Dynamik anstoßen, die schließlich zu dauerhaften Veränderungen in den Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten führen könnte.²¹

Diese Dynamik kann durch ein einfaches Beispiel illustriert werden. Analog zu Cipriani (2014) wird unterstellt, dass eine europäische Mehrwertsteuer in Höhe von 2 Prozent für die Waren und Dienstleistungen eingeführt wird, die in allen EU-Mitgliedstaaten mit einem Standardsatz besteuert werden, um Umverteilungseffekte zwischen den einzelnen Ländern zu vermeiden (mit einer entsprechenden Anpassung in den nationalen Sätzen, um die Steuerbelastung für die Verbraucher nicht zu erhöhen). Die nationalen Beiträge werden dann so angesetzt, dass der Gesamtbeitrag eines jeden Mitgliedstaats (die neue europäische Mehrwertsteuer zzgl. BNE-basierte Eigenmittel) unverändert bleibt. Und schließlich wird unterstellt, dass der Rest des Systems unverändert bleibt, einschließlich der Entscheidungen über den mittelfristigen Finanzrahmen in Bezug auf die Ausgaben der EU und aller anderen Ausgabenregeln. Die Frage ist, was der Unterschied zu der gegenwärtigen Situation wäre. Offenbar keine, außer dass die Wähler/Verbraucher sich, wenn der Satz der europäischen Mehrwertsteuer von 2 Prozent deutlich ausgewiesen würde, bewusster wären, wie viel sie für die EU zahlen (dieser Vorschlag stammt von Cipriani).

Es würde jedoch einen Unterschied in zukünftigen Verhandlungen schaffen. Das europäische Parlament würde, nachdem es das Prinzip etabliert hat, dass die EU durch eigene Steuerquellen finanziert wird und finanziert werden sollte, natürlich beginnen, auf Grund dieser Bemessungsgrundlage mehr Einfluss auf diese Steuerquelle zu fordern, entsprechend dem Prinzip in westlichen Demokratien, in denen Volksvertretung und Besteuerung verknüpft sind. Im ersten Schritt würde das Parlament mehr Einfluss bei der Festlegung des europäischen Steuersatzes fordern, um die europäischen Leistungen zu finanzieren.

Auch würde die Tatsache, dass die Haupteinnahmequelle für den EU-Haushalt dann eine Steuer anstelle der nationalen Beiträge wäre, selbstverständlich zu einer Infragestellung der Idee führen, dass der EU-Haushalt immer ausgeglichen sein muss. Wenn die EU-Steuereinnahmen auf Grund eines Abschwungs sinken, warum sollten dann die Ausgaben der EU unverändert bleiben? Es gibt natürlich auch Möglichkeiten, um eine Stabilität der Ausgaben der EU sicherzustellen, aber wie kann argumentiert

²¹ Die relevante wissenschaftliche Literatur diskutiert diese Phänomene unter dem Oberbegriff der „sich entwickelnden Föderation“. Beispielfhaft zu nennen sind Bordignon und Brusco (2001, 2007), Alesina et al. (2005), und die Aufsatzsammlung von Wildasin (2010). Siehe auch Cipriani (2014).

werden, dass durch Steuern finanzierte Ausgaben auf der europäischen Ebene unverändert sein sollten, während das für die Ausgaben der Mitgliedstaaten nicht gilt? Aber wenn der EU-Haushalt nicht zwingend ausgeglichen sein muss, warum sollte die EU nicht in einigen Perioden Geld leihen können, z.B. während eines Abschwungs, und die Steuereinnahmen begleitend nutzen? Die Ausgabe von EU-Anleihen und eine Verschuldung der EU würden zu einer naheliegenden Möglichkeit.

Wenn schlussendlich die Steuerfinanzierung der EU transparenter gestaltet werden würde, könnten die Bürger sich berechtigt fühlen zu fragen, wofür ihr Geld ausgegeben wird. Wäre dies mit dem aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen vereinbar, der dazu führt, dass die Mitgliedstaaten nicht nur darüber entscheiden wie viel, sondern auch wofür und wo EU-Gelder ausgegeben werden sollen und damit die Wahlmöglichkeiten des gegenwärtigen Europäischen Parlamentes durch Entscheidungen, die fünf oder sieben Jahre zuvor getroffen wurden, eingeschränkt werden? Dies scheint sehr unwahrscheinlich. Im Gegenteil würde das EU-Parlament mehr Entscheidungsmacht bezüglich der Ausgaben fordern, sowohl in Bezug auf den auf jährlichen und auf den mehrjährigen Finanzierungsrahmen. Mehr Autonomie auf der Ausgabenseite würde zu einer höheren medialen Aufmerksamkeit der europäischen Medien führen und wahrscheinlich zu einer erhöhten Polarisierung des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Leitlinien der Politik führen. Dies wiederum würde wahrscheinlich einige institutionelle Veränderungen erfordern, um das System am Laufen zu halten (zum Beispiel die direkte Wahl des Präsidenten, siehe die Diskussion in Hix, 2008). Dies lässt sich beliebig fortsetzen.

Selbstverständlich würde dieser Prozess Zeit brauchen und wohl nicht immer gleichmäßig fortschreiten. Die historische Erfahrung legt nahe, dass die Zentralregierungen in Föderationen als Reaktion auf eine Krise an Macht gewinnen (oder verlieren), jedoch geschieht dies nicht in einem gleichmäßigen Prozess oder weil es in der Verfassung festgelegt ist (siehe zum Beispiel Bordo et al., 2012 für eine Geschichte des Bundesstaates USA, und Rodden et al., 2003 für Beispiele anderer Föderationen). Aber die Einführung einer echten europäischen Steuer würde diesen Prozess anstoßen, mit vorhersehbaren Folgen trotz möglicherweise unklarer Zeitpunkte. Die zukünftige politische Dynamik ist vermutlich allen beteiligten Akteuren bewusst; und das ist sehr wahrscheinlich der Grund, warum das Europäische Parlament auf eine Änderung in der Haushaltsfinanzierung drängt, während viele Mitgliedsländer sich gegen diese Veränderung sträuben. Auf dem Spiel steht die Machtbalance zwischen den beiden Ebenen, genauer gesagt zwischen der Union und ihren Mitgliedern.

Letztlich kann man die Frage stellen, ob die Einführung einer EU-Steuer wirklich notwendig ist, um diese Dynamik in Gang zu bringen. Möglicherweise könnte das gleiche Ergebnis auch erreicht werden, indem das gegenwärtige Finanzierungssystem unverändert gelassen wird (mit anderen Worten: die EU im Wesentlichen über Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert wird) und einzig dem Europäischen Parlament mehr Entscheidungsmacht in Bezug auf die Festlegung der Ausgabenzuweisungen gewährt wird. Die Mitgliedstaaten würden natürlich weiter versuchen, Einfluss auf die Verteilung des Haushaltes zu nehmen, aber wie oben erläutert, gibt es bereits einige empirische Belege dafür, dass in den Bereichen, in denen das Europäische Parlament ein größeres Mitspracherecht in Bezug auf die Zuweisung der Ausgaben hat, die Ergebnisse anders aussehen und weniger von den Verhandlungsmächten der Mitgliedsländer beeinflusst werden. Wäre das nicht genug?

Möglicherweise wäre es das. Allerdings gibt es zwei ernst zu nehmende Argumente gegen diese Ansicht. Erstens ist es schwer vorstellbar, dass die Mitgliedsländer bereit wären ihre Souveränität in Bezug auf „ihr eigenes“ Geld aufzugeben und einer anderen Instanz wie der EU zu übertragen. So lange es „ihr eigenes“ Geld ist, Geld für das die nationalen Regierungen gegenüber ihren Bürgern rechenschaftspflichtig sind, würden die Mitgliedstaaten (zu Recht) strenge Kontrollen über die Ausgaben fordern. Es könnten natürlich Kompromisse gefunden werden, aber es ist so gut wie sicher, dass die Mitgliedsländer ihr Mitspracherecht bei der Bestimmung der Ausgaben bewahren wollen.

Die Geschichte wäre eine völlig andere, wenn es stattdessen das „Geld“ der europäischen „Föderation“ wäre, das der Union durch die Aufgabe einer Steuerbasis oder den Teil einer Steuerbasis der Mitgliedstaaten direkt zugewiesen würde. Die politische Logik wäre eine vollständig andere. Wenn es sich um das Geld der Union handelt, ist es ihre Aufgabe, über die Verteilung dieses Geld durch ihre demokratischen Institutionen (das Zusammenspiel des Parlaments, des Rates und der Kommission über die „Gemeinschaftsmethode“) zu entscheiden. Diese Institutionen wären dann gemeinsam gegenüber der europäischen Wählerschaft für die Verwendung der Mittel verantwortlich.

Zweitens würde der größte Vorteil einer EU-Steuer, nämlich die größere Transparenz für die Bürger und damit verbunden eine erhöhte Zurechenbarkeit, völlig verloren gehen, wenn das Geld weiter durch die Staatskassen der Mitgliedsländer fließt. Ein wichtiger Teil der oben diskutierten politischen Dynamik würde dann fehlen.

Schließlich könnte man sich fragen, ob das Problem einer europäischen Steuer auch mit der Größe des Haushalts verknüpft ist. Ist nicht ein größerer EU-Haushalt notwendig, um für eine europäische Steuer zu plädieren? Muss die EU wirklich eine eigene Steuer einführen, um Ausgaben in Höhe von 1 Prozent des BIP zu finanzieren? Dieses Argument verfehlt jedoch den Kern der Diskussion. Die Frage, wie groß der EU-Haushalt sein sollte und die Frage, wie dieser finanziert werden soll sind konzeptionell unterschiedliche Probleme. Möglicherweise gibt es Argumente dafür, mehr Aufgaben auf die europäische Ebene zu verlagern (oder zumindest für eine Teilgruppe der EU-Länder in dem entstehenden Europa der zwei Geschwindigkeiten). Diese sollten jedoch getrennt von der Frage diskutiert werden, wie diese finanziert werden können. Es ist einfach vorherzusehen, dass wenn dass die 1 Prozent des BNE der EU, die dem EU-Haushalt zufließen, anders finanziert worden wären, z.B. durch eine EU-Steuer, diese auch anders ausgegeben worden wären.

5.6 Zur Einführung einer europäischen Steuer

Unter der Annahme, es würde Fortschritt in Bezug auf die Finanzierung des EU-Haushalts durch Eigenmittel geben, würde sich die Frage stellen, welche Art und wie viele Steuern es geben sollte. Einerseits würde eine einzige Steuer für mehr Klarheit bei den Bürgern sorgen, wo das Geld hinfließt und zu einem gewissen Grad darüber, wer dafür bezahlt. Andererseits würde ein System aus mehreren Steuern den Vorteil haben, dass es potenziell mehr Steuersubjekte umfassen würde, so die Lasten gleichmäßiger auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen verteilen und vielleicht auch zu einer anderen Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten führen könnte, was Verteilungskonflikte einschränkt.

Bei der Diskussion dieses Punktes muss klar sein, dass aus politökonomischer Sicht die *scheinbare* Verteilung der Steuerlast mindestens so wichtig ist wie die *tatsächliche*. Steuerinzidenz ist ein Eckpfeiler

der ökonomischen Analyse, und es ist bekannt, dass die tatsächlichen Steuerzahler sich sehr stark von den formalen Steuersubjekten unterscheiden können. So legt die ökonomische Literatur zum Beispiel nahe, dass die Körperschaftsteuer vom Arbeitnehmer und vom Verbraucher getragen wird, mit von den Marktbedingungen abhängigen Anteilen (das Standardwerk ist Auerbach, 2006; siehe Fuest et al., 2013 für eine aktuelle Analyse). Doch aus Sicht der Bürger ist eine Steuer auf Banken oder Unternehmen eine Steuer, die auf diese Steuersubjekte erhoben wird und es ist schwer, sie vom Gegenteil zu überzeugen.

Daraus folgt die grundsätzliche Empfehlung, dass es ratsam sein könnte, anstelle von nur einer Steuer ein (begrenzt)es Bündel von europäischen Steuern in Erwägung zu ziehen, das zumindest den Eindruck einer breiten Verteilung der Lasten erweckt, um Konflikte zu vermeiden und eine höhere Akzeptanz für Änderungen zu schaffen. Insbesondere zu Beginn wäre es besonders wichtig, dass kein Mitgliedsland (oder Teilgruppe der Mitgliedsländer) bei der Reform der Finanzierung des EU-Haushalts verliert. Auch wenn dieser Verlust immer noch ex post durch eine Reduktion der nationalen Beiträge ausgeglichen werden könnte, wäre es besser dieses Ziel schon ex ante durch eine ausgewogene Zusammensetzung von Steuern zu erreichen. Letztlich könnte ein eingeschränktes Bündel europäischer Steuern auch die Einnahmen im Hinblick auf den Konjunkturzyklus stabilisieren.

Wie oben bereits erwähnt gibt es bereits eine umfangreiche Literatur, die die Vor- und Nachteile der verschiedenen möglichen europäischen Steuern in Bezug auf unterschiedliche normative Kriterien diskutiert. Ohne weiter ins Detail zu gehen kann festgehalten werden, dass einige Überlegungen aus einer politökonomischen Perspektive stimmig sind.

Erstens spiegeln viele vorgeschlagene Steuern (z.B. verschiedene Arten von Energiesteuern, Kohlenstoffsteuern und Steuern auf den Luftverkehr) das „Verursacherprinzip“ wieder. Auch die von der Kommission vorgeschlagene Finanztransaktionssteuer bezieht sich auf das gleiche Prinzip, da sie spekulative Hochfrequenz-Finanzgeschäfte reduzieren soll. Diese Steuerart scheint jedoch aus verschiedenen Gründen für die Finanzierung des EU-Haushalts ungeeignet zu sein. Erstens funktionieren sie - sofern sie das tun – gerade dadurch, dass sie ihre Steuerbasis verkleinern und sind damit per Definition nicht für eine reguläre Haushaltsfinanzierung nutzbar. In manchen Fällen sind Steuerelastizitäten bekannt und können berechnet werden, weil diese Steuern bereits existieren; in anderen Fällen, wie zum Beispiel im Fall der vorgeschlagenen Finanztransaktionssteuer, ist die Steuerelastizität nicht bekannt und kann nur auf Grundlage anderer Erfahrungen vage geschätzt werden. Trotz der politischen Vorteile einer Einführung einer neuen Steuer mit einer Bemessungsgrundlage, die nicht eindeutig einem Land zugeordnet ist (keiner kann verlorene Einnahmen beklagen), scheint die Finanztransaktionssteuer besonders ungeeignet, um eine europäische Haushaltsautonomie zu gewährleisten.

Zweitens sind Pigousteuern eher dazu geeignet, an bestimmte Aufgaben geknüpft zu werden, als einen Gesamthaushalt zu finanzieren. Mit anderen Worten können diese Steuern zur Unterstützung bestimmter Maßnahmen der EU vorgeschlagen werden (unter der Annahme, dass diese Politik einer Finanzierung bedarf und nicht nur regulatorische Maßnahmen beinhaltet), aber nicht als eine dauerhafte Einnahmenquelle des Haushaltes der EU genutzt werden.

Das gleiche gilt für die Hypothese der Einführung einer spezifischen Bankensteuer (ähnlich der Finanzaktivitätssteuer, die der IWF im Jahr 2010 vorgeschlagen hat), die alle bestehenden Steuern für Banken

ersetzen würde und zunächst einen Teil der Einnahmen für die Finanzierung des „Sicherheitsnetzes“ im Abwicklungsmechanismus der neuen Bankenunion der Eurozone nutzen würde, erst dann für den allgemeinen Haushalt (Bénassy-Quéréa et al., 2014). Diese Steuern eignen sich gut, um spezifische Aktivitäten zu finanzieren und können zusammen mit anderen Einnahmequellen Teil des Haushalts der Eurozone werden, sind aber sicher nicht die richtige Einnahmequelle für die Finanzierung des Haushaltes der EU, da viele EU-Länder einer Bankenunion und dem damit verbundenen Überwachungsmechanismus nicht zugestimmt haben.

Viele Vorschläge haben auf der Grundlage normativer Überlegungen die Bedeutung betont, dass Eigenmittel der EU dem „Nutzenprinzip“ folgen sollten. Europäische Steuern sollten mit einigen Funktionen verknüpft sein, die explizit von der Union verantwortet werden. Dies ist aus politökonomischen Gründen umso wichtiger, da es zu einer höheren Akzeptanz der europäischen Bürger für eine EU-Steuer führen kann.

Daher ist zum Beispiel die Mehrwertsteuer ein guter Kandidat, da Konsum offensichtlich die Vorteile der Verbraucher aus dem gemeinsamen europäischen Markt erfasst. Des Weiteren ist die Mehrwertsteuer bereits weitgehend auf der europäischen Ebene harmonisiert und eine EU-Mehrwertsteuer könnte, falls sie mit einigen Anpassungen eingeführt würde, den Behörden ermöglichen, Betrug und Steuerhinterziehung durch die unvollständige Einführung des Ursprungslandprinzips in der EU einzuschränken. Zudem hat die Mehrwertsteuer eine breite Steuerbasis und selbst ein niedriger europäischer Steuersatz (beispielsweise 2 Prozent) würde hohe Einkünfte generieren, die einen beträchtlichen Teil des Haushaltes der EU abdecken. Dann könnte ein echter europäischer Mehrwertsteuersatz, der auf die Waren begrenzt würde, die in allen Ländern mit dem regulären Satz besteuert werden und mit einer entsprechenden Reduktion des nationalen Satzes gekoppelt würde, eingeführt und für die Bürger durch eine Angabe des europäischen Steuersatzes in den Quittungen eindeutig sichtbar gemacht werden (siehe den detaillierten Vorschlag in Cipriani, 2014).

Ein Problem mit diesem Vorschlag ist, dass die Waren und Dienstleistungen, auf die der reguläre Steuersatz erhoben wird, nicht in allen Ländern dieselben sind, und es wie schon in Abschnitt 3 diskutiert erhebliche Unterschiede in der Umsetzung und Überwachung der Mehrwertsteuer in den einzelnen Mitgliedstaaten gibt. Dies ist wahrscheinlich auch der Grund dafür, dass der Vorschlag der europäischen Kommission von 2011 immer noch darauf abzielte, dass die neuen Mehrwertsteuereinnahmen (entsprechend statistisch von der EU-Kommission harmonisiert) bei den Mitgliedstaaten und nicht direkt bei den Bürgern erhoben werden. In einem akademischen Zusammenhang ist dies auch der Grund dafür, dass Fuest et al. (2015), obwohl sie für höhere Transparenz der Zahlungen an den EU-Haushalt durch deren Ausweisung auf Quittungen werben, einen „fiktiven Steuersatz“ vorgeschlagen haben, der als das Verhältnis der derzeitigen Mitgliedsbeiträge der einzelnen Länder zu den gesamten Mehrwertsteuereinnahmen des Landes berechnet wird, oder als durchschnittlicher gemeinsamer Prozentsatz aller Mehrwertsteuereinnahmen, der notwendig wäre, um den EU-Haushalt zu finanzieren.

Aus politökonomischer Sicht erscheinen beide Vorschläge nicht sehr überzeugend. Wenn wie oben ausgeführt das Ziel ist, die Zurechenbarkeit zu den europäischen Institutionen zu verbessern, dann müssen Steuereinzahlungen in den EU-Haushalt für die Bürger/Verbraucher sichtbar und nachvollziehbar gemacht werden. Daher kann eine Aufrechterhaltung der indirekten Zahlungen über die Haushalte der Mitgliedstaaten das Problem nicht lösen. Wenngleich sicherlich eine Verbesserung im Hinblick auf

die Sichtbarkeit des Haushaltes der EU für die Bürger, wäre die Idee eines „fiktiven“ europäischen Steuersatzes für die Bürger irreführend, da es keinen echten Mittelfluss auf der Grundlage dieses „fiktiven“ Steuersatzes in den EU-Haushalt geben würde.

Daher scheint es besser zu sein, einen echten europäischen Mehrwertsteuersatz mit unmittelbar an den EU-Haushalt fließenden Einnahmen einzuführen (wie in dem Vorschlag von Cipriani, 2014) und in jedem Fall zu versuchen, die Unterschiede in den Definitionen und Überwachungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU durch eine Anpassung der BNE-basierten Mittel oder anderen Steuerquellen, die ebenfalls zur Finanzierung des Haushaltes der EU eingeführt werden könnten, zu korrigieren.

Die Notwendigkeit, Korrekturen und Anpassungsmechanismen einzuführen, würde zweifellos zu Komplexität und Undurchsichtigkeiten auf der europäischen Ebene führen sowie Feilscherei und Konflikte zwischen den Mitgliedsländern und zwischen den Mitgliedsländern und der Kommission begünstigen. Allerdings würden ähnliche nötige Anpassungen und Konflikte wahrscheinlich mit jeder anderen denkbaren europäischen Steuer entstehen, und keiner der anderen Vorschläge scheint die Vorteile, die die Mehrwertsteuer hat, auch in Bezug auf andere Punkte (Sichtbarkeit, Nutzenprinzip, Einnahmen etc.) aufzuweisen. Darüber hinaus würde die Einführung einer europäischen Mehrwertsteuer wahrscheinlich einen Schritt zu mehr Einheitlichkeit in den EU-Ländern in Bezug auf die Bemessungsgrundlage und den Steuersatz bedeuten und zu mehr Kontrolle über die nationale Umsetzung und Überwachungsmechanismen durch die europäischen Institutionen führen. Dies sind beides für sich genommen nützliche Ergebnisse.

Ein ähnlicher doppelter Nutzen scheint sich auch bei einem europäischen Steuersatz auf eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage auf europäischer Ebene (GKKB) in Verbindung mit einem auf die Steuerbemessungsgrundlage in den einzelnen Ländern bezogenen Umverteilungsmechanismus, zu ergeben, wie er von der Kommission im Jahr 2011 vorgeschlagen wurde (EU-Kommission, 2011a). Dies erfüllt das Nutzenprinzip, da der gemeinsame Markt sicherlich die Rentabilität der auf europäischer Ebene agierenden Unternehmen erhöht hat. Zudem würde die Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage sicherlich auch zu einer Verringerung von Steuerbetrug und betrügerischem Verhalten, basierend auf in den unterschiedlichen nationalen Steuergesetzen erlaubter Gewinnverschiebung und Steuerhinterziehung, führen. Darüber hinaus würde eine solche Steuer nicht die Autonomie der Mitgliedsländer bei der Bestimmung des Steuersatzes einschränken und auf Grund der großen Steuerbemessungsgrundlage wäre sogar ein niedriger europäischer Steuersatz ausreichend, um große Einnahmen zu erzielen (auch wenn sie mit dem Konjunkturzyklus schwanken würden).

Abschließend würde eine europäische Körperschaftsteuer, wenn sie durch einen europäischen Mehrwertsteuersatz begleitet würde, zumindest den Eindruck eines Ausgleichs zwischen der Besteuerung der Verbraucher und der Besteuerung der Unternehmen (abgesehen von der Frage nach der „wahren“ Inzidenz der verschiedenen Steuern) erwecken, was aus politökonomischer Perspektive wichtig wäre.

5.7 Übergangsperiode

Wie bereits argumentiert wurde, geht es in der Debatte über die Reform der Finanzierung des EU-Haushalts eigentlich um den Charakter der Union. Selbst die Einführung einer begrenzten Form einer

direkten Besteuerung der Bürger zur Finanzierung des Haushaltes der EU wird unter der Voraussetzung, dass diese Steuer oder eine Kombination von Steuern hinreichend groß (um einen konstanten Teil des EU-Haushalts abzudecken) und sichtbar für die Steuerzahler ist, um das Prinzip des „Rechts“ der Union zur Generierung von Eigenmitteln zu etablieren, zu großen Veränderungen in der Zukunft führen.

Dies ist der „mutige Schritt“, der wahrscheinlich notwendig ist, um das Legitimitätsproblem auf der europäischen Ebene durch eine Änderung der Finanzierung des EU-Haushalts zu lösen. Vorausgesetzt, dass dieser Schritt gemacht wird, sollten jedoch aber auch alle weiteren Schritte eingeleitet werden, um den Übergang so reibungslos wie möglich zu gestalten und um den größtmöglichen Konsens zwischen Mitgliedstaaten und öffentlichen Meinungen zu erreichen.

Zum Beispiel scheint es ratsam, dass die (BNE-basierten) nationalen Beiträge zumindest für einen gewissen Zeitraum weiterhin eine Rolle bei der Finanzierung des Haushaltes der EU spielen sollten, da dies die Ausgaben stabilisieren und die Mitgliedsländer für mögliche durch die Umstellung auf eine eigenen Steuerfinanzierung hervorgerufene Schwankungen bei den Zahlungen kompensieren würde. Anpassungen sind unabhängig von der gewählten Steuer aus den im vorherigen Abschnitt genannten Gründen wahrscheinlich notwendig. Zudem ist es wichtig über die nationalen Beiträge zu verfügen, die als Puffer fungieren können. Die nationalen Beiträge sollten jedoch in der Größe auf ein Niveau zurückgeführt werden, dass sie zum Zeitpunkt der Einführung hatten (siehe Abbildung 1).

Gleichermaßen sollte dem Rat in einem Übergangszeitraum gestattet werden, die maximale Höhe der Ausgaben für jedes im mittelfristigen Finanzrahmen abgedeckte Jahr festzulegen, so wie es auch von Fuest et al. (2015) vorgeschlagen wurde. Die demokratische Zurechenbarkeit auf europäischer Ebene ist noch immer nicht hinreichend verankert. Abgeordnete des Europaparlaments werden im Augenblick nicht von den europäischen Bürgern gewählt, um über Steuern und den Haushalt zu entscheiden, so wie sie diese Rolle auch bisher nicht gespielt haben. Zudem wird die politische Debatte auf nationaler und europäischer Ebene einschließlich der Auswahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments Zeit brauchen, sich an die neue Situation anzupassen. Ein Übergangshaushalt mit einer festen Obergrenze würde auch die Befürchtungen beschwichtigen, dass die Union ihre gewachsene Autonomie nutzt, um den EU-Haushalt stark auszuweiten.²²

Auf der anderen Seite wäre es nicht sinnvoll, den europäischen Institutionen eine erhöhte Finanzierungsautonomie mit dem Ziel anzubieten, dass sie mehr Verantwortung für die Bürger übernehmen sollen, aber gleichzeitig die Mitgliedstaaten das Recht behalten, im Zuge der Bewilligung des mittelfristigen Finanzrahmens die Ausgaben für die nächsten fünf bis sieben Jahre festzulegen. Dies würde nur den Konflikt zwischen den europäischen Institutionen vergrößern und die Forderungen der Bürger nach mehr Mitspracherecht enttäuschen. Sobald der maximale Ausgabenbetrag für ein bestimmtes

²² Tabellini und Persson (2003) untersuchen den Aufbau des Haushalts in einem Präsidialsystem, in dem die Mittelzuweisung als Ergebnis einer Rollenaufteilung zwischen dem Kongress, der die Größe des Haushalts festsetzt, und dem Präsidenten, der entscheidet an welcher Stelle das Geld ausgegeben wird, gesehen wird. Die grundlegende Schlussfolgerung ist, dass die Gewaltenteilung niedrigere Ausgaben als in einem parlamentarischen System, induziert. Ein ähnliches Verständnis würde auch hier gelten, wobei der Rat die Rolle des Kongresses und das Parlament die Rolle des Präsidenten einnimmt.

Jahr festgelegt ist, sollten die europäischen Institutionen durch das (mittlerweile) etablierte supranationale Verfahren die Möglichkeit haben, frei über die Verwendung der Gelder zu entscheiden.

6 Schlussfolgerungen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Debatte über die Finanzierung des Haushaltes der EU und insbesondere über die Einführung einer europäischen Steuer als eine eigene Finanzierungsquelle des Haushaltes neu aufgerollt. Diese Debatte ist einmal mehr in den Vordergrund gerückt, da die Europäische Kommission nach der Ablehnung des Vorschlags von 2011 durch den Europäischen Rat wahrscheinlich 2016 einen neuen Vorschlag vorlegen wird und eine Hochrangige Gruppe implementiert hat, um die möglichen Alternativen zu prüfen. Bei der Betrachtung der verschiedenen Optionen wurde bewusst ein politökonomischer anstelle eines normativen oder juristischen Ansatzes gewählt und hinterfragt, welche Akteure oder politischen Kräfte von der Reform profitieren und welche Akteure sie hingegen ablehnen.

Der Kernpunkt der Analyse ist eine dynamische Perspektive. Zum Verständnis der wirkenden Kräfte sollte vor allem gefragt werden, wie eine heutige Finanzierungsreform die Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat in zukünftigen Verhandlungen beeinflusst, oder allgemeiner, wie sich die Beziehung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ändern würde. Schon eine begrenzte Änderung der Finanzierungsquellen des EU-Haushalts in Richtung einer europäischen Steuer, die direkt bei den Bürgern erhoben wird, würde zu einer politischen Dynamik führen, die die Union gegenüber den Mitgliedstaaten stärken und gegebenenfalls auch Druck auf einige der derzeitigen Eigenschaften des EU-Haushalts ausüben würde (wie zum Beispiel die Tatsache, dass der EU-Haushalt immer ausgeglichen sein muss). Eine Vorahnung dieser künftigen Eigendynamik ist wahrscheinlich der Hauptgrund dafür, dass einige Mitgliedstaaten Widerstand gegen diese Veränderung leisten, während das EU-Parlament auf sie drängt.

Aus dieser Perspektive scheint die Diskussion in der wissenschaftlichen Literatur über die „optimalen“ Eigenschaften einer europäischen Steuer den falschen Fokus zu haben. In Wahrheit geht es in der Debatte um eine europäische Steuer eigentlich um das Wesen der Europäischen Union, also ob sie ein Zusammenschluss souveräner Staaten bleibt, oder ob sich die EU zu einer echten Föderation entwickelt. Die Antwort auf diese Frage hängt stärker von der Einführung des Prinzips ab, dass der EU-Haushalt durch eigene Steuern finanziert wird als von den Eigenschaften der gewählten Steuer. In der Tat vertreten wir den Standpunkt, dass die Kritik an dem gegenwärtigen Finanzierungssystem des EU-Haushalts wenig sinnvoll ist, wenn die Ansicht vertreten wird, dass die EU nur ein Zusammenschluss souveräner Staaten ist, der im Sinne des Allgemeinwohls zusammenarbeitet und bei dem Verhandlungen über Zahlungen (der EU-Haushalt) ein Nebenprodukt sind.

Zuletzt wird die Aussage getroffen, dass der Hauptgrund für eine Reform des EU-Haushalts die Bewältigung der Legitimationskrise ist, der sich die EU derzeit gegenüber sieht. Auch wenn es angesichts des derzeit sehr geringen Konsenses über das europäische Projekt ein riskantes Vorgehen ist, die europäischen Bürger durch die Finanzierung mit einer sichtbaren europäischen Steuer besser über die Kosten

des Haushaltes der EU aufzuklären, könnte dies ein Weg zu mehr Verantwortlichkeit in den europäischen Institutionen sein und helfen, die europäischen Ausgaben mehr auf die Bedarfe der Bürger abzustimmen. Auf dieser Grundlage wurden die verschiedenen Konzepte im Hinblick auf europäische Steuern diskutiert und Vorschläge für einen Übergangszeitraum entwickelt.

7 Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D., Egorov, G. und Sonin, K. (2013) A Political Theory of Populism, *The Quarterly Journal of Economics*, vol 128, issue 2, 771–805.
- Alesina, A., Angeloni, I. und Etro, F. (2005) “International Unions”, *American Economic Review*, vol.95, p. 602-15.
- Alesina, A., Angeloni, I. und Schuknecht L. (2005) What does the European Union do?, *Public Choice*, vol. 123, issue 3, pp. 275-319, June.
- Ambrosanio, M. und Bordignon, M. (2007) “Normative versus positive theories of revenue assignments in federations, in Handbook of fiscal federalism” in E. Ahmad - G. Brosio (eds), *Handbook on Fiscal Federalism* Edward Elgar, Camberley: 306-338.
- Auerbach, A. J. (2006) “Who bears the corporate tax? A review of what we know”, in Poterba, J. M. (ed) *Tax Policy and the Economy*, vol. 20, The MIT Press.
- Baglioni, A., Boitani, A. und Bordignon, M. (2015) “Labor Mobility and Fiscal Policy in a Currency Union”, CESifo Working Paper n. 5159, Category 1: Public Finance, January.
- Begg, I. (2011) “An EU Tax: Overdue Reform Or Federalist Fantasy?”, FES Briefing Paper, Friedrich Ebert Stiftung, February (<http://library.fes.de/pdffiles/id/ipa/07832.pdf>).
- Bénassy-Quéré, A., Trannoy, A. und Wolff, G. (2014) “Tax Harmonization in Europe: Moving Forward”, *Les notes du conseil d’analyse économique*, n. 14, July.
- Bordignon, M. und Brusco, S. (2001) “Optimal Secession Rules”, *European Economic Review*, 45, pp. 1811-34.
- Bordignon, M. und Brusco, S. (2007) “On Enhanced Cooperation”, *Journal of Public Economics*, 90 (10), p. 2063-2090.
- Bordignon, M., Buettner, T. und van der Ploeg, F. (2009) “Reinventing Europe: Introduction”, *CESifo Economic Studies*, CESifo, vol. 55(1), pp. 1-14, March.
- Bordignon, M., Buettner, T. und van der Ploeg, F.(2012) “Europe at a crossroads: reforming political institutions and public sectors” in Buettner T. and Ochel W. *The continuing evolution of Europe*, Cambridge Mit Press.
- Bordo, M. D., Markiewicz, A. und Jonung, L. (2012) “A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History”, NBER Working Paper, NR. 17380.
- Cipriani, G. (2014) *Financing the EU budget*, Centre for European Policy Studies.
- Dorussen, H. und Nanou, K. (2006) European Integration, Intergovernmental Bargaining, and Convergence of Party Programmes, *European Union Politics*, vol. 7, issue 2, pp. 235–256.

- Europäische Kommission (2010) "Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of the Regions and the National Parliaments. The EU Budget Review", SEC (2010) 700, Brüssel, 1. Oktober. 21
- Europäische Kommission (2011a) "Proposal for a Council Decision on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)", COM (2011) 121, Brussels, 16 March.
- Europäische Kommission (2011b) "Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union", COM (2011) 510, Brussels, 29 June.
- Europäische Kommission (2011c) "Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC", COM (2011) 594, Brussels, 28 September.
- Europäische Kommission (2011d) "Financing the EU budget: Report on the operation of the own resources system", SEC (2011) 876, Brussels, 27 October.
- Europäische Kommission (2013a) "EU budget 2013 – Financial Report".
- Europäische Kommission (2013b) "Impact Assessment. Accompanying the document: Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax. Analysis of policy options and impacts", SWD (2013) 28, 14 February.
- Fabbrini, S. (2014a) The constitutional conundrum of the European Union: Sources, features and outcomes, *Les Cahiers Europeens De Sciences Po.*, n. 01/2014.
- Fabbrini, S. (2014b) On Banks, Courts and International Law: The Intergovernmental Agreement on the Single Resolution Fund in Context, *Maastricht Journal of European & International Law*, 3.
- Fabbrini, S. (2015) *Which European Union*, Cambridge University Press.
- Fuest, C., Peichl, A. und Siegloch (2013) "Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany". Discussion Paper 13-039, ZEW
- Fuest, C., Heinemann, F. und Ungerer, M. (2015) "Reforming the Financing of the European Union: A Proposal", Preliminary version, EESC Hearing 'A European Tax as an EU Own Resource'.
- High Level Group on Own Resources (2014) "First Assessment Report", Dezember.
- Hix, S., Noury, A. and Roland, G. (2006) Dimensions of Politics in the European Parliament, *American Journal of Political Science*, vol. 50, issue 2, pp: 494–520, April.
- Hix, S. (2008) What is wrong with the European Union and how to fix it Polity UP.
- Junker, J.C. (2015) "Completing Europe's Economic and Monetary Union" The European Commission, Brüssel.
- Iara, A. (2015) "Revenue for EMU: A contribution to the debate on Fiscal Union", European Commission Taxation Papers, Working Paper n. 54.
- Le Cacheux, J. (2007) "Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax", *Notre Europe Studies* n. 57. 22
- Persson, T. and Tabellini, G. (2003) *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Rodden, J., Eskeland G. S., und Litvack, J. (eds) (2003) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press.
- Trésor-Economics (2013) *A budget for the euro area*, n. 120, October.
- TSN Opinion & Social (2011) "Standard Eurobarometer 75: Europeans and the European Union Budget", August.

TSN Opinion & Social (2014) "Standard Eurobarometer 82: Public Opinion in the European Union", Autumn 2014.

Van Rompuy, H. (2012) "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Report by President of the European Council, EUCO 120/12.

Wildasin, D. (2010) Fiscal aspect of evolving federations, Cambridge UP.

Strategien für einen europäischen EU-Haushalt

Friedrich Heinemann¹

Zusammenfassung:

Die derzeitige Struktur des EU-Haushalts läuft den Grundsätzen einer effizienten föderalen Zuordnung von Kompetenzen zuwider. Während diese Erkenntnis in der finanzwissenschaftlichen Literatur weitgehend Konsens ist, ist die Ausrichtung aussichtsreicher Reformstrategien stärker umstritten. Dieser Beitrag widerspricht der Ansicht, dass neue europäische Finanzierungsquellen der Schlüssel für die Beseitigung der zugrunde liegenden haushaltspolitischen Fehlanreize sind. Stattdessen werden gezielte Reformen für eine Steigerung der relativen Attraktivität europäischer öffentlicher Güter (EÖG) gegenüber lokalen Ausgabenprojekten empfohlen. Die Analyse entwickelt Strategien, welche den Nutzen von EÖG sichtbar machen, die Kosten der lokalen Güter relativ zu den EÖG erhöhen oder die Position solcher Akteure im Haushaltsverfahren stärken, die ein vergleichsweise geringes Interesse an öffentlichen Gütern mit stark lokalem Charakter aufweisen.

¹ ZEW Mannheim und Universität Heidelberg. E-mail: heinemann@zew.de.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	111
2	Der Kern des Problems	113
3	Der verfehlte Fokus auf die Einnahmenseite	115
4	Strategien für eine bessere Ausgaben-Struktur	116
4.1	Kampagnen, um EPG sichtbarer zu machen	117
4.2	Reform-Experimente	118
4.3	Erweiterung des Nettosalden-Konzepts	119
4.4	EMW-Evaluationen	120
4.5	Contracting von EU-Leistungen	121
4.6	Differenzierte Kofinanzierung	122
4.7	Vordefinierte Nettosalden	123
4.8	Machtverschiebung zum EP mit europaweiten Kandidatenlisten	123
4.9	Europäischer Finanzminister	125
5	Schlussfolgerung	125
6	Literaturverzeichnis	126

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ansatzpunkte zur Förderung von EU-Politiken mit europäischem Mehrwert	117
------------	---	-----

1 Einführung

Sogar in den wohlhabenden EU-Mitgliedstaaten haben europäische Bürger reichlich Gelegenheit wahrzunehmen, wie Ressourcen aus dem EU-Haushalt für sie in ihren Heimatregionen eingesetzt werden. Die Projekt-Datenbank des Generaldirektorats Regionalpolitik der Kommission enthält zahlreiche Beispiele für Projekte mit einer hohen lokalen Sichtbarkeit:² In Niedersachsen hat der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) den Bau eines Besucherzentrums auf einem historischen Schlachtfeld unterstützt, auf dem germanische Stämme drei römische Legionen unter der Leitung ihres Feldherren Varus im Jahr 9 n. Chr. besiegten. Der EFRE hat das Projekt mit 1,5 Millionen Euro kofinanziert. Der Fonds investierte ebenfalls 5,5 Euro in die „Popakademie“ mit Sitz in Mannheim, Baden-Württemberg. In demselben wohlhabenden deutschen Bundesland hat der EFRE 3,2 Millionen für die Umwandlung eines stillgelegten öffentlichen Bades zu Büroflächen für "Kultur- und Kreativwirtschaft" in Pforzheim aufgebracht.

Zweifellos sind Projekte wie diese sehr sichtbar und von Lokalpolitikern und Wählern gleichermaßen willkommen. Trotzdem stellt sich die Frage, ob die EU Mittel für die Entwicklung von touristischen Orten, tertiären Bildungseinrichtungen oder einfach für Bürofläche in wohlhabenden Regionen reicher Mitgliedstaaten ausgeben sollte. Es ist schwierig, aus dem Subsidiaritätsprinzip heraus zu argumentieren, warum Mitgliedstaaten Hilfe aus dem europäischen Haushalt zur Förderung ihrer Tourismusbranche, des Bildungswesens, geschweige denn ihrer Märkte für Büroflächen benötigen.

Diese exemplarischen Projekte verdeutlichen bereits die Problematik des EU-Haushalts als Ganzes. Im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) von 2014 bis 2020 gibt es, wie in den vorherigen Finanzperioden auch, eine starke finanzielle Priorität auf Kohäsionsausgaben, d. h. für Transfers an Regionen und Länder, und die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). 34 Prozent der 960 Milliarden Euro Gesamtausgaben über diese sieben Jahre sind für Kohäsionsausgaben, weitere 29 Prozent für die GAP (marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen an Landwirte) vorgesehen. Hinzu kommen Gelder für Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Die finanzwissenschaftliche Literatur hat wiederholt herausgearbeitet, dass diese Ausgabenprioritäten nicht mit den Prinzipien einer rationalen föderalen Arbeitsteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Einklang stehen (z. B. Alesina und Wacziarg, 1999; Sapir et al., 2004; Alesina et al., 2005; Heinemann und Begg, 2006; ECORYS et al., 2008; Ederveen et al., 2008). Ein EU-Haushalt, der von Grund auf neu entwickelt würde und ausschließlich von Kriterien für eine effiziente Zentralisierung geleitet wäre (z. B. Realisierung der europäischen Größenvorteile, Internalisierung von Spillovers über nationale Grenzen hinweg, Berücksichtigung von Präferenzheterogenität) würde eine deutlich andere Struktur aufweisen. Die übereinstimmende Botschaft dieser normativen Beiträge ist, dass den heutigen ressourcenintensiven Feldern Kohäsion und GAP eine viel geringere Bedeutung zukommen sollte. Diese Korrekturen würden Mittel zur Förderung von Maßnahmen mit deutlicher erkennbaren Eigenschaften europäischer öffentlicher Güter freisetzen (im Folgenden: „EÖG“, z. B. Verteidigung, Außenpolitik, Forschung und Innovation etc.).

² Beispiele stammen aus der Projekt-Datenbank Regionalpolitik: http://ec.europa.eu/regional_policy/de/

Das Problem ist seit Jahrzehnten bekannt und ein regelmäßiger siebenjähriger Diskussionszyklus beobachtbar: Vor einer neuen MFR-Vereinbarung einigen sich europäische und nationale Politiker gewöhnlich auf eine weit reichende Reformdebatte „ohne Tabus“, die konsequenterweise mutige Reformoptionen hervorbringt. Wenn die Verhandlungen auf ihr Ende zulaufen, schwindet die Bereitschaft zur Veränderung allerdings rasch. Und wenn es um die tatsächliche Entscheidung geht, zeigt am Schluss der Status-quo-Bias seine überwältigende Macht. Nach der MFR-Entscheidung folgt in der Regel eine Phase der Frustration und des Bedauerns, gepaart mit der festen Absicht, beim nächsten Mal eine weit reichende Reform zu beschließen. Als zuletzt der derzeitige MFR im Jahr 2013 beschlossen wurde, hat diese Phase des Bedauerns zur Einrichtung der „Hochrangigen Arbeitsgruppe Eigenmittel“ geführt (Rat der Europäischen Union, 2013). Diese Gruppe hat die Aufgabe, über potentielle neue Quellen für die Finanzierung der EU nachzudenken.

Dieser Fokus auf die Einnahmenseite der Hochrangigen Arbeitsgruppe entspricht einer weit verbreiteten Bewertung im Hinblick auf das zugrundeliegende fundamentale Problem: Gemäß dieser Auffassung liegen die Fehlanreize auf der Einnahmenseite begründet, die folglich reformiert werden muss, um den Weg für eine grundlegendere Transformation des Haushalts zu bereiten. Vertreter sowohl der Kommission als auch des Parlaments vertreten immer wieder die Position, dass eine EU-Steuer das "juste retour"-Denken beschränken würde. Das Argument lautet, dass die von den Mitgliedstaaten im heutigen Eigenmittelsystem zu zahlenden Beiträge das nationale Interesse an Geldrückflüssen aus dem EU-Haushalt verstärken (Molino und Zuleeg, 2011).

Im Gegensatz zu dieser Sichtweise wird hier die These vertreten, dass die weitgehende Fokussierung der Reformliteratur auf EU-Steuern nicht zielführend ist und neue, echte Eigenmittel kaum geeignet sind, die Anreize der haushaltspolitischen Entscheidungsträger in eine wünschenswerte Richtung zu lenken. Erfolgsversprechender sind vielmehr solche Reformen, die direkt die Fehlanreize im jetzigen System korrigieren. Im Status quo verzerren die bestehenden Anreize die Ausgabenseite weg von öffentlichen Gütern mit europäischem Charakter hin zu solchen mit eher regionalem Charakter. Daher bieten solche Reformen die beste Perspektive, welche die relative Attraktivität der EÖG gegenüber Projekten mit einem starken lokalen Bezug (aber ohne europäische Dimension) verstärken. Zu diesem Zweck sind Strategien zu empfehlen, die (a) direkt versuchen die Vorteile der EÖG sichtbar zu gestalten, (b) die Kosten lokaler Güter relativ zu EÖG aus der nationalen Perspektive erhöhen oder (c) die Rolle derjenigen Akteure im Haushaltsverfahren stärken, die eine stärker europäische Perspektive und ein geringes Interesse an lokalen Gütern aufweisen.

Die Struktur der Analyse ist wie folgt: Abschnitt 2 erläutert die im Status quo bestehenden Fehlanreize und die Verzerrung zuungunsten europäischer öffentlicher Güter. Abschnitt 3 verdeutlicht, warum Einnahme-Reformen alleine unausgewogene Ausgaben nicht korrigieren oder sogar eine Verschlechterung der Situation nach sich ziehen können. Abschnitt 4 bietet einen Überblick über geeignete institutionelle Innovationen zur stärkeren Durchsetzbarkeit von EPG im EU-Haushalt.

2 Der Kern des Problems

Würde ein "wohlwollender Diktator" den EU-Haushalt bestimmen, würde dieser die Ausgaben auf solche Politikfelder konzentrieren, die einen "europäischen Mehrwert" (EMW) gegenüber nationalen Ausgaben bieten.

EMW kann aus verschiedenen Quellen entstehen: Europa könnte in der Lage sein, Skalenerträge zu realisieren und bestimmte öffentlichen Dienstleistungen günstiger im Vergleich zur nationalen Ebene anbieten. Dies könnte zum Beispiel der Fall sein, wenn eine EU-Armee die heutige Verteidigungsfähigkeit zu niedrigeren Kosten ermöglicht, als es mit 28 nationalen Armeen mit ihrer Vielzahl von parallelen Strukturen und exzessiven Verwaltungskosten der Fall ist (Weiss, 2013). Darüber hinaus könnte eine Einbindung der EU ineffizient hohe/niedrige Ausgaben-Niveaus korrigieren, die aus einer unkoordinierten nationalen Bereitstellung in Kombination mit grenzüberschreitenden negativen/positiven Externalitäten resultieren. Die aktuelle Flüchtlingssituation in Europa zeigt, wie nationale Verantwortung umfangreiche Spillovers und Trittbrettfahrer-Phänomene bei einigen Mitgliedstaaten hervorrufen und so zu einem ineffizienten Ergebnis führen kann. Es mag sogar Aufgabengebiete geben, in denen nur eine europäische Zuständigkeit überhaupt erst die Fähigkeit zur Problemlösung herstellt, die nationale Ebene hingegen überhaupt nicht in der Lage wäre, eine konkrete Herausforderung anzugehen. Sehr große Investitionsvorhaben ("Galileo") oder Herausforderungen der Außenpolitik sind mögliche Beispiele, bei denen Verantwortung auf nationaler Ebene zu einem gänzlichen Politikversagen führen könnte. Der „wohlwollende Diktator“ würde folglich zum Beispiel eine europäische Armee, eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik und außenpolitische Programme, aber wohl kaum Subventionen für Landwirte oder Büroflächen in den Mitgliedstaaten finanzieren.

Glücklicherweise bestimmt kein Diktator den EU-Haushalt, sondern Vertreter der nationalen Regierungen im Rat und die direkt gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments. Diese Entscheidungsträger sind Anreizen ausgesetzt, die typisch sind für Demokratien, in denen Politiker in lokal definierten Wahlkreisen gewählt werden, aber die Finanzierung lokaler öffentlicher Güter und Dienstleistungen nicht lokal, sondern aus gesamtstaatlichen Einnahmen aus einem "gemeinsamen Topf" (dem „Common Pool“) geleistet wird. Mit dieser Konstellation kommt es zur übermäßigen Nachfrage nach lokalen Gütern (LG), die nicht unbedingt durch die Schaffung eines erheblichen EMW gekennzeichnet sind. Politiker, die eine Wiederwahl anstreben, müssen ihren Einfluss im Haushaltsverfahren nutzen, um solche Programme durchzusetzen, die insbesondere ihren lokalen Wählern nutzen. Lokale Ausgaben bieten möglicherweise keinen EMW, dafür aber ein attraktives politökonomisches "Preis-Leistungs-Verhältnis": Der vorteilhafte Effekt der Ausgaben ist auf den entsprechenden Wahlkreis fokussiert, die Kosten sind dagegen über ganz Europa verteilt; mit einer vernachlässigbaren finanziellen Belastung für die eigenen lokale Wähler.

Im Vergleich zu den lokalen Ausgabenprojekten sind EÖG mit Leistungen für alle Bürger weniger attraktiv, denn deren Nutzen ist breiter gestreut und weniger sichtbar. Diese weite Verteilung bezieht sich nicht nur auf Vorteile, die in ganz Europa realisiert werden, sondern auch auf Mehrwerte, die

durch außerhalb Europas sichtbare Maßnahmen geschaffen werden (wie beispielsweise bei Maßnahmen der Entwicklungshilfe oder militärischen Missionen im Ausland).³

Während der weit streuende Nutzen ein inhärentes Merkmal einer Politik mit europäischer Dimension ist, sind einige zusätzliche Überlegungen über die geringe Sichtbarkeit wichtig: Wenn Europa ein Politikfeld wie Verteidigung übernimmt und dabei Größenvorteile realisiert, können Mitgliedstaaten in ihren nationalen Haushalten Geld sparen. Sie könnten das gleiche Ergebnis (in diesem Falle Sicherheit) für weniger Geld erhalten. Das Festhalten an rein nationaler Verteidigung ist somit kostspielig. Diese Kosten haben allerdings den Charakter von Opportunitätskosten, da sie sich auf nicht realisierte Kosteneinsparungen beziehen. Es ist aus der Verhaltensökonomik bekannt, dass Opportunitätskosten eine geringere Relevanz für die tatsächlichen Entscheidungen haben als explizite ("Out-of-pocket"-)Kosten (Tversky und Kahneman, 1986). Ein weiterer Nachteil für den politischen Einfluss dieser Opportunitätskosten ist, dass sie unsicher sein können. Nach einer tatsächlich durchgeführten Zentralisierung der europäischen Politik kann sich herausstellen, dass die Größenvorteile kleiner als erwartet oder gar nicht existent sind, z.B. als Folge einer möglicherweise durch hohe Gehälter der EU-Beamten getriebenen ungünstigen europäischen Kostenfunktion. So verhindern Psychologie und Unsicherheit, dass potenzielle Kosteneinsparungen einen angemessenen Einfluss auf die Entscheidungen über die Ausgabenstruktur des EU-Haushalts nehmen.

Die Konsequenz aus all diesen Anreizen und Erkenntnissen ist, dass EÖG,⁴ die einen Mehrwert für Europa generieren, keine politische Priorität gegenüber LG entfalten. Mit einer bindenden Budgetbeschränkung (wie durch die aktuelle Eigenmittel-Obergrenze) existiert ein Trade-off zwischen einer EMW-Politik und der bestehenden EU-Ausgabenpolitik, die gut sichtbare Rückflüsse in die heimischen Wahlkreise produziert. Unter den derzeitigen Bedingungen und Anreizen werden sich die lokal sichtbaren Programme in aller Regel durchsetzen, wenn es um die endgültigen Haushaltsbeschlüsse geht.

Während common-pool-bedingte Fehlanreize aus gemeinsamen Haushalten in jedem Staat mit lokal gewählten Politikern existieren, sind diese angesichts der Größe der EU, der Anzahl der Mitgliedstaaten nach ihren mehrfachen Erweiterungen und angesichts der Größe des Europäischen Parlaments mit seinen derzeit 751 Mitgliedern im EU-Haushaltssystem besonders stark ausgeprägt.

³ Das Problem der geringen Wahrnehmbarkeit von EÖG ist vom klassischen Trittbrettfahrerproblem abzugrenzen. Ein Trittbrettfahrerproblem entsteht, wenn die Mehrwerte einer Bereitstellung öffentlicher Güter sich über die Grenzen der finanzierenden Gebietskörperschaft hinaus auswirken. Die Folge ist eine Unterbereitstellung, da eine Asymmetrie zwischen den Kosten für die bereitstellende Gebietskörperschaft und den Mehrwerten, die zu einem gewissen Grad extern sind, besteht. Die übliche Schlussfolgerung für EÖG ist, dass nationale Verantwortung zu einem suboptimalen Bereitstellungsniveau führt. Eine Verlagerung der Kompetenz zum EU-Haushalt könnte als eine Strategie zur Internalisierung interpretiert werden, die die Trittbrettfahrerproblematik verhindert, da alle Mitgliedstaaten der EU entsprechend der Beitragsformel zur Finanzierung des öffentlichen Gutes beitragen. Dies ist ein klassisches Argument für eine Bereitstellung der EÖG durch die EU anstelle der Mitgliedstaaten. Allerdings wird auch eine europäische Finanzierung nicht notwendigerweise ein hinreichendes Bereitstellungsniveau sicherstellen, da EÖG auch mit nationalen oder lokalen öffentlichen Gütern auf der europäischen Ebene konkurrieren.

⁴ Es ist zu beachten, dass es durchaus europäische Politiken gibt, die einen EMW implizieren (z. B., weil sie Größenvorteile im Vergleich zu nationalen Vorschriften realisieren), die aber nicht die Lehrbuch-Bedingungen eines reinen "öffentlichen Gutes" erfüllen (d. h. Nicht-Rivalität sowie Nicht-Ausschließbarkeit). Dennoch bezieht diese Analyse auch diese europäischen Politiken als „europäische öffentliche Güter“ mit ein.

3 Der verfehlt Fokus auf die Einnahmenseite

Die Auffassung, dass eine neue autonome EU-Einnahmenquelle wie eine EU-Steuer den Weg für mehr Effizienz in der Ausgabenstruktur ebnen könnte, ist weit verbreitet. Zum Beispiel argumentieren Haug et al. (2011, S. 3): "Die vollständige Finanzierung der Europäischen Union durch unabhängige Einnahmequellen ist der einzige Weg, den Forderungen nach gerechten Geldrückflüssen ein Ende zu setzen. Dies wird dann die erforderlichen Änderungen bezüglich der Ausgaben ermöglichen, um die EU mit ausreichenden Mitteln für ihre Bedarfe auszustatten. Dies ist der Schlüssel für den Erfolg der Europa-2020-Strategie."

Dieser Optimismus der Befürworter einer EU-Steuer leuchtet kaum ein, wenn man analysiert, wie eine Einnahmeninnovation die oben analysierten Fehlanreize ändern würde. Eine neue direkte Einnahmenquelle würde nicht zwingend die höhere Attraktivität der Ausgaben mit hoher Sichtbarkeit vor Ort verringern. Dieser Fehlanreiz ist das Ergebnis einer fehlenden Wahrnehmung des weit streuenden Nutzens europäischer öffentlicher Güter und der Finanzierung des Haushalts aus einem gemeinsamen europäischen Pool. Eine neue direkte Einnahmequelle würde keines dieser beiden Probleme adressieren. Sie würde als solche nicht das Bewusstsein für Vorteile aus EÖG fördern. Und sie würde auch nicht die europäische Finanzierung lokaler Güter beenden, sondern nur einen durch Beiträge gefüllten europäischen Pool durch einen durch Steuern gefüllten Pool ersetzen. Insofern ist nicht ersichtlich, warum eine EU-Steuer die Kosten-Nutzen-Wahrnehmungen für EÖG relativ zu LG verbessern und eine Verschiebung in der Haushaltsstruktur hin zu mehr EÖG politisch durchsetzbar machen könnte.

Es ist zutreffend, dass eine europäische Steuer die Berechnung von Nettogewinnen oder -verlusten erschweren könnte, wenn die neue europäische Einnahmequelle intransparent oder die Lokalisierung der Steuereinnahmen schwierig ist (Le Cacheux, 2004). Aber es wäre wenig gewonnen, wenn die nationalen Vertreter Bruttogewinne aus dem EU-Haushalt anstelle von Nettogewinnen maximieren würden, solange es eine zu eng gefasste Wahrnehmung der "Gewinne" gibt (die den Nutzen für Europa als Ganzes unberücksichtigt lässt). Sogar in einer Konstellation, in der die Finanzierung des Haushaltes aus einer gänzlich intransparenten „Black Box“ stammt, bleiben Ausgabearten wie die Kohäsionsfonds oder die Agrarsubventionen weiterhin von unveränderter Anziehungskraft für nationale politische Entscheidungsträger, solange es nicht zu weiteren Änderungen der fiskalischen Anreize kommt.

Insoweit die neue Einnahmequelle sehr sichtbar und transparent für alle Wähler ist, könnte es das Kostenbewusstsein für die EU-Politik im Allgemeinen erhöhen.⁵ Allerdings würde dieser grundsätzliche Effekt keinen Einfluss auf die relative hohe Anziehungskraft lokaler Güter gegenüber EÖG ausüben. Die geringe politische Unterstützung für echte europäische Politikmaßnahmen im Vergleich zu lokalen Ausgabenprojekten ist die Folge einer Fehlwahrnehmung der relativen Vorteile der EÖG im Vergleich zu lokalen Ausgabenprojekten. Es ist nicht ersichtlich, wie neue europäische Einnahmequellen dazu beitragen, diese Verzerrung zu korrigieren.

⁵ Die EU-Steuer-Debatte befürwortet zunehmend sehr undurchsichtige Steuern wie eine Finanztransaktionsteuer oder Umweltsteuern. Diese würden das Kostenbewusstsein weiter senken und könnten so sogar die ineffiziente politische Nachfrage nach lokalen Ausgabenprojekten steigern.

Zusammenfassend hat die Fixierung der Debatte auf neue Einnahmequellen als Schlüssel zur Problemlösung dazu geführt, dass die Reformdiskussion lange Zeit in eine unproduktive Richtung verlaufen ist. Aussichtsreicher sind Reformstrategien, die präzise das zugrundeliegende Problem in den Blick nehmen: die hohe Popularität von LG über EÖG in den Augen der Wähler und ihrer Vertreter, die über den EU-Haushalt entscheiden.

4 Strategien für eine bessere Ausgaben-Struktur

Die in den derzeitigen Strukturen angelegten Anreize verzerren den Haushalt der EU zuungunsten einer Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter und hin zu Politikmaßnahmen mit einem lokalen oder nationalen Charakter.

Um diese Verzerrung zielgenau zu korrigieren, gibt es prinzipiell drei verfügbare Hebel: Erstens Maßnahmen zur stärkeren Wahrnehmung der Vorteile von EÖG; zweitens, die Erhöhung der Kosten der Bereitstellung von LG relativ zu den Kosten der Bereitstellung von EÖG; und drittens die Änderung der Entscheidungsfindung über den Haushalt mit dem Ziel, den Einfluss von Akteuren mit einer europäischen Perspektive gegenüber den Vertretern lokaler Interessen zu vergrößern. Die Tabelle fasst diese drei Aspekte zusammen und listet mögliche Ansatzpunkte auf, die in der Folge detaillierter entwickelt werden.

Tabelle 1: Ansatzpunkte zur Förderung von EU-Politiken mit europäischem Mehrwert

Höhere Sichtbarkeit EÖG Nutzen gegenüber LG Nutzen		
4.1	Marketing	Kampagnen zur Sichtbarmachung des europäischen Mehrwertes bestimmter EU-Politiken
4.2	Experimente	Zuordnung von EMW-Politiken auf die EU-Ebene auf experimenteller Basis
4.3	Bilanzierung	Erweiterung des "Nettosaldos" um die Einbeziehung auch indirekter nationaler Vorteile
4.4	Evaluation	Strenge EMW-Evaluation der EU-Ausgaben
4.5	Contracting	Verträge über die Bereitstellung von EU-Leistungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten
Erhöhung der Kosten/Verringerung der Vorteile von LG relative zu EÖG		
4.6	Differenzierte Kofinanzierung	Nationale Kofinanzierungsätze korrelieren mit dem lokalen Bezug von Politikmaßnahmen
4.7	Vordefinierte Nettosalden	Neutralisierung der Effekte von Budgetstruktur auf Nettosalden
Reformen im budgetären Entscheidungsprozess		
4.8	Machtverschiebung zum Europäischen Parlament (EP)	Stärkung der relative Entscheidungsbefugnis des EP gegenüber dem Rat
4.9	Europäischer Finanzminister	Internalisierung europäischer Mehrwerte durch einen starken Finanzminister

4.1 Kampagnen, um EPG sichtbarer zu machen

Ein erster naheliegender und direkter Ansatz ist eine Erhöhung der Sichtbarkeit europäischer Politik durch gezielte europäische Kommunikationskampagnen. Wähler können eine europäische Maßnahme nur dann würdigen, wenn sie die Möglichkeit haben, diese überhaupt wahrzunehmen. Lokale Projekte wie die eingangs erwähnten und aus Mitteln der Kohäsionspolitik finanzierten haben einen inhärenten Vorteil: Sie befinden sich in unmittelbarer Nähe der Wähler überall in Europa. Empfänger von Fördermitteln sind dazu verpflichtet, die Finanzierung von Projekten durch die EU erkennbar zu machen (beispielsweise durch Fördertafeln). Maßnahmen der europäischen Entwicklungshilfe, der europäischen Diplomatie oder europäischen Flüchtlings-Programmen fehlt demgegenüber dieser positive kommunikative Effekt. Eine EU-Flagge, die anzeigt, dass eine Schule in einem Entwicklungsland durch die EU finanziert ist, wird die Wahrnehmung europäischer Wähler kaum erreichen. Größere Anstrengungen in der Kommunikation dessen, was Europa auch außerhalb seines Territoriums tut (und erreicht), können dazu beitragen, diese unausgewogene Wahrnehmung zu korrigieren.

Allerdings wird diese Strategie angesichts der bürokratischen Logik in der Steuerung von EU-Politiken schwer zu realisieren sein. Es würde bedeuten, dass sich Imagekampagnen der EU auf diejenigen Politikmaßnahmen konzentrieren sollten, die von der Wahrnehmung der Wähler am weitesten entfernt sind und für die der kleinste Anteil des EU-Haushalts ausgegeben wird. Es ist offensichtlich, dass eine

solche Fokussierung der Kommunikation auf starken Widerstand von Seiten derjenigen Generaldirektionen stoßen würde, welche die stärker lokal geprägten Leistungen bereitstellen.

Diese Schwierigkeit weist auf einen weiteren Grund für das Beharrungsvermögen der ineffizienten Haushaltsstruktur hin: Große Haushaltsanteile erhöhen die bürokratische Unterstützung für die jeweils aktuell bevorzugte Politik. Leidenschaftliche und einflussreiche Verteidiger der GAP sind nicht nur in nationalen Landwirtschaftsverbänden und den besonders begünstigten Ländern zu finden, sondern auch in der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

Daher ist es ohne bedeutendere Änderungen des Systems von außen höchst unwahrscheinlich, dass Marketingkampagnen implizit anerkennen könnten, dass eine Art von EU-Politik mehr wert ist als eine andere.

4.2 Reform-Experimente

Ein Wettbewerbsnachteil potenzieller neuer EU-Politiken mit EMW ist, dass diese Politiken noch nicht existieren. Als Folge besteht Unsicherheit darüber, in welchem Umfang sich ein vermeintlicher EMW tatsächlich realisieren würde. Und selbst wenn Sicherheit über den potentiellen Nutzen bestünde, hätten potenzielle Kosteneinsparungen in den nationalen Haushalten immer noch den Charakter von Opportunitätskosten des Status quo: Ein Beharren auf dem Status quo einer nationalen Bereitstellung bringt Kosten mit sich, da mögliche Mehrwerte einer Bereitstellung auf europäischer Ebene nicht realisiert werden. Im Vergleich zu expliziten Kosten haben Opportunitätskosten jedoch einen nur geringen Einfluss auf Entscheidungen (Tversky und Kahneman 1986).

Zeitweilige Reformexperimente mit der probeweisen Europäisierung einer Politikmaßnahme würden helfen, diese Nachteile auszugleichen. Reformexperimente helfen dabei, die Unsicherheit über den tatsächlichen EMW zu reduzieren (in Bezug auf Skalenerträge und/oder Qualitätsverbesserungen). Darüber hinaus wird ein Experiment Opportunitätskosten in explizite Kosten umwandeln: Wenn bei einem Experiment Kosteneinsparungen erzielt werden, erhöht die Beendigung des Experiments zu einem späteren Zeitpunkt die unmittelbar nachvollziehbaren Budget-Kosten auf nationaler Ebene (die nun wieder übernommen werden müssten).

Der experimentelle Ansatz hat eine regionale und eine zeitliche Dimension. Bis zu einem gewissen Grad sind regionale Experimente bereits möglich, da das Primärrecht der EU eine flexible Integration ermöglicht. Das Problem mit dem derzeitigen Ansatz des Europas der zwei Geschwindigkeiten ist, dass die flexible Integration unumkehrbar ist: Sobald ein Land an einem Integrationsschritt teilnimmt, ist es ihm zukünftig nicht mehr erlaubt, die stärker integrierte Gruppe zu verlassen. Dadurch wird flexible Integration aus der Sicht eines einzelnen Landes eher uninteressant und riskant. Darüber hinaus ist eine Erkenntnis der konventionellen Forschung zum Fiskalföderalismus, dass zentralisierte Gebietskörperschaften im Vergleich zu Gebietskörperschaften auf einer niedrigeren staatlichen Ebene im horizontalen Wettbewerb weniger bereit sind, sich auf Experimente einzulassen. Daher sind institutionelle Innovationen erforderlich, die die Durchführung von Politikexperimenten auf der europäischen Ebene vereinfachen. Zum Beispiel ist es wünschenswert, dass Experimente mit flexibler Integration einseitig durch einzelne Mitgliedstaaten beendet werden können (Reimer, 2015). Dies würde die Mitgliedstaat-

ten darin bestärken, innerhalb einer Teilgruppe von Mitgliedstaaten gemeinsame europäische Politiken zu beginnen. Jedes einzelne Land wüsste, dass es die Möglichkeit hat, die Gruppe zu verlassen und zu einer nationalen Verantwortung zurückzukehren, wenn sich die europäische Lösung als enttäuschend erweist.

Die zeitliche Dimension wäre innerhalb des gegebenen Primärrechts einfach zu realisieren: Es ist nicht verboten, EU-Politikmaßnahmen in Verbindung mit einer Verfallsklausel zu entwickeln, so dass in der Zukunft eine weitere Entscheidung nötig wäre, um diese Bereitstellung einer bestimmten Leistung fortzuführen.

Die Flüchtlingspolitik ist aktuelles Beispiel dafür, wie ein Reformexperiment mit begrenzter Dauer zu mehr Einsicht über die Vorteile einer europäischen Regelung beitragen könnte. Mitgliedstaaten der EU (oder möglicherweise eine Teilgruppe) könnten vereinbaren, ihre Verantwortung in Bezug auf Flüchtlinge an die EU zu delegieren und sich dazu auf einen gemeinsamen Finanzierungsplan für die europäische Bereitstellung einigen.

4.3 Erweiterung des Nettosalden-Konzepts

Die aktuelle Verwendung der "Nettosalden" (Differenz zwischen Beitragszahlungen und Rückflüssen) als Indikator für nationale Vorteile aus dem EU-Haushalt führt zu grundlegenden Fehltritten. Erstens sind Beitragszahlungen an Brüssel nur ein äußerst ungenauer Indikator für die nationale Inzidenz der fiskalischen Belastung. Zweitens können Rückflüsse an Mitgliedstaaten möglicherweise auch wirtschaftliche Vorteile für andere Länder bedeuten. Und drittens unterstellt die Nettosaldebetrachtung implizit, dass der EU-Haushalt Teil eines Nullsummenspiels ist, in dem der Vorteil eines Landes die Begünstigung eines anderen Mitgliedstaats ausschließt. Dies trifft jedoch dann nicht zu, wenn das EU-Budget das finanziert, was es finanzieren sollte und dadurch einen EMW schafft. In diesem Fall ist die Finanzierung des europäischen Haushalts aus der Perspektive der Mitgliedstaaten ein Positivsummenspiel (Le Cacheux, 2012), d. h. der Vorteil für alle EU-Staaten übersteigt die Summe der nationalen Beiträge.

Trotz seiner geringen inhaltlichen Substanz wird der "Nettosaldo" dennoch als wichtigster Maßstab für den Erfolg der Haushaltsverhandlungen eines Mitgliedstaats verwendet. Eine Erklärung für die Verwendung des Indikators ist seine einfache Berechenbarkeit und Verfügbarkeit. Solange Regierungen und Öffentlichkeit nicht über einen besseren quantitativen Indikator zur Beurteilung der Begünstigung oder Benachteiligung ihres Landes verfügen, werden sie weiter diesen Indikator trotz seiner oft irreführenden Botschaft heranziehen.

Wie oben argumentiert, ist ein möglicher Übergang zu einer EU-Steuer keine Lösung des Problems, da diese nicht dazu beiträgt, den Blick stärker auf den EMW der Ausgaben der EU zu richten. Dem Problem könnte viel präziser durch die Entwicklung und Förderung von aussagekräftigeren Indikatoren der nationalen Vorteile aus den EU-finanzierten Aktivitäten begegnet werden.

Im Idealfall sollte ein umfassender Indikator sowohl die Inzidenz der Belastungen als auch den EMW umfassend anzeigen. Ein Ansatzpunkt für eine pragmatische Erweiterung des Nettosaldo könnte die Identifizierung eines Proxys für die "äquivalenten nationalen Ausgaben" (Englisch: equivalent national

expenditure (ENE), siehe Heinemann, 2011) sein. ENE repräsentiert die nationalen Ausgaben (aller Mitgliedstaaten) für eine bestimmte Politikmaßnahme, die erforderlich wäre, wenn die EU diese Maßnahmen nicht finanzieren würde. Bei Politikmaßnahmen der EU, die keinen europäischen Mehrwert generieren, betragen die ENE nur die tatsächlichen Ausgaben der EU für jenes Gut - das ist die Welt des Nullsummenspiels.⁶ Bei europäischen Maßnahmen, die tatsächlich einen EMW erzeugen, übersteigen die ENE die tatsächlichen Ausgaben der EU: Mit einer nationalen Bereitstellung müssten die Mitgliedstaaten mehr zahlen als Brüssel, um das gleiche Leistungsniveau zu erreichen. Dies impliziert, dass die Ausgaben der EU mit einem Faktor größer eins multipliziert werden müssten, bevor sie als den Mitgliedstaaten wieder als „Rückfluss“ zugeordnet würden.⁷

Wenn ein solcher um ENE erweiterter Nettosaldo genutzt wird, wird eine Verlagerung der Ausgaben von lokalen zu europäischen öffentlichen Gütern die Summe der nationalstaatlichen Salden verbessern - eine Konsequenz deren Positivsummen-Charakters. Daher wäre dieser Indikator ein viel besserer Maßstab für die Durchsetzung der fiskalischen "nationalen Interessen". Die Identifizierung der richtigen EMW-Multiplikatoren ist offensichtlich keine triviale Aufgabe.⁸ Es besteht erheblicher Forschungsbedarf, um seine Komponenten, wie beispielsweise die möglichen Einsparungen durch europäische Bereitstellung öffentlicher Güter oder das Ausmaß einer möglichen Externalität zu quantifizieren.⁹ Aber selbst grobe Näherungswerte bezüglich des EMW für verschiedene Politikfeldern wären bereits ein Fortschritt gegenüber dem Status quo, in dem "Nutzen" einfach den Rückflüssen gleichgesetzt wird. Ein daraus resultierender umfassender Nettogewinn-Indikator, der die Eigenschaften des Positivsummenspiels von EÖG reflektiert, wäre eine wesentlich bessere Orientierung für Regierungen im Vergleich zu den einfachen Nettobilanzen.

4.4 EMW-Evaluationen

EU-Ausgaben werden über alle Politikbereiche hinweg regelmäßig evaluiert. Es ist allerdings fraglich, ob die aktuellen Evaluationsstandards vor dem Hintergrund der bestehenden konzeptionellen Defizite wirklich für eine Ermittlung eines europäischen Mehrwerts geeignet sind. Relativ einfache Werkzeuge wie Interviews oder Befragungen dominieren nach wie vor einen Großteil der Evaluationsstudien und sind weit davon entfernt, zufriedenstellende kausale Identifikation der Wirkungen von EU-Programmen zu liefern.¹⁰ Eine noch grundsätzlichere methodische Herausforderung besteht darin, dass eine echte Evaluierung des EMW den Nutzen europäischer Ausgaben mit dem Nutzen vergleichbarer Aus-

⁶ Wenn die EU z. B. keine Subventionen an Landwirte bezahlt, müssen die Mitgliedstaaten diese aus ihrem eigenen Haushalt finanzieren. Aus dieser Neuverteilung mögen Auswirkungen auf die Verteilung der Belastungen resultieren, die Gesamtkosten für die Subventionen würden aber kaum steigen.

⁷ Zwar mag kein „Rückfluss“ im wortwörtlichen Sinn stattfinden, wenn das Geld außerhalb der Mitgliedstaaten ausgegeben wird. Dennoch würde hieraus eine ENE entstehen, sofern andere nationale Ausgaben eingespart werden (z. B. für Entwicklungshilfe oder Außenpolitik). Die Allokation der gesamten ENE sollte in der Theorie von den relativen Vorteilen abhängen. Eine pragmatischere Lösung wäre eine Allokation proportional zum BNE.

⁸ Siehe Cipriani (2014, p. 14) für einen Ansatz zur Entwicklung eines besseren Nettonutzen-Indikators auf Basis der durch EU-Ausgaben induzierten Produktion.

⁹ Weiss (2013) quantifiziert die potentiellen Vorteile europäischer Konsulate/Botschaften und einer europäischen Armee (Landstreitkräfte).

¹⁰ Für die Regionalpolitik bietet beispielsweise die folgende Datenbank einen Eindruck zum methodischen Standard von Evaluationsstudien: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/

gaben auf nationaler Ebene vergleichen müsste. Gegenwärtig dominieren Ansätze, bei denen die Wirkung der EU-Politikmaßnahmen als solche bewertet wird, ohne sie mit den Wirkungen entsprechender nationaler Politiken zu vergleichen. Der Nachweis, dass Investitionen in EU-Projekte wie z.B. Infrastrukturprojekte Arbeitsplätze schaffen, ist jedoch noch keineswegs ein Beweis für einen europäischen Mehrwert. Dazu müsste zusätzlich nachgewiesen werden, dass die europäische Beteiligung in der Infrastrukturbereitstellung mehr Arbeitsplätze schafft, als es durch die rein nationale Bereitstellung von Infrastruktur der Fall wäre. Dazu müssten EU-Investitionsprojekte mit adäquaten nationalen Kontrollgruppen verglichen werden, wo immer dies möglich ist.

Die Entwicklung und konsequente Nutzung wirklich geeigneter Methoden zum Nachweis eines EMW würde Erkenntnisse liefern, um den Haushalt der EU effizienter zu strukturieren und die derzeit falsch justierte Arbeitsteilung der staatlichen Ebenen in Europa zu korrigieren.

4.5 Contracting von EU-Leistungen

Wenn es tatsächlich einen potenziellen fiskalischen Ertrag aus der europäischen Bereitstellung öffentlicher Güter gibt, so könnte dieser auch durch einen dafür geschaffenen „Markt“ realisiert werden. In einem solchen Markt für öffentliche Güter könnte die EU (vertreten durch die Europäische Kommission oder eine europäische Agentur) die Bereitstellung von Dienstleistungen an die Mitgliedstaaten über freiwillige Verträge "verkaufen" (Heinemann, 2011). Die Finanzierung wäre aus den Einsparungen in den nationalen Haushalten möglich. Der daraus resultierende "vertraglich vereinbarte EU-Haushalt" könnte den konventionellen beitragsfinanzierten Haushalt ergänzen. Die Verträge würden die durch die Kommission bereitgestellten Leistungen, den Preis und die Dauer der Leistungsbereitstellung fixieren. Bei Auslaufen des Vertrags könnten die Vertragspartner den tatsächlichen Umfang der zugesagten Einsparungen überprüfen und auf dieser Basis eine Fortsetzung, Anpassung oder Beendigung verhandeln.

Ein solcher Contracting-Ansatz kann helfen Schwierigkeiten zu überwinden, die eine europäische Güterbereitstellung im gegenwärtigen Rahmen verhindern. So lässt sich argumentieren, dass die Kommission einen Informationsvorteil bezüglich der Kostenfunktion einer europäischen Bereitstellung von öffentlichen Leistungen gegenüber den Mitgliedstaaten hat. Gleichzeitig kann den Mitgliedstaaten aber das Vertrauen fehlen, dass sich Versprechen der Kommission im Hinblick auf hohe Skalenerträge einer europäischen Politikmaßnahme wirklich realisieren lassen. Eine Vertragslösung kann sowohl diese Probleme beheben als auch das Kostenrisiko für die Mitgliedstaaten senken.

Allerdings wäre eine Lösung für den Fall erforderlich, dass die Kommission ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllt, das heißt, wenn sie die öffentliche Leistung nicht in der Menge, Qualität oder zu den Kosten bereitstellt, die im Vertrag vereinbart waren. Aus dem EU-Haushalt finanzierte Vertragsstrafen sind nur bedingt eine Lösung, da sie durch die Mitgliedstaaten selbst finanziert werden müssten (durch eine Erhöhung der Eigenmittel-Zahlungen). Und die ultimative Drohung der Insolvenz des Anbieters existiert in diesem Zusammenhang nicht. Daher sollten Sanktionen entweder die verantwortlichen Personen in der Kommission, z. B. durch Kürzungen bei den Gehältern oder durch Entlassungen, treffen, oder aber die Kommission als Ganzes durch Kürzungen bei den Verwaltungsausgaben (was Einkommenskürzungen für alle Beamten beinhalten würde).

Der Vertragsansatz ist insbesondere für jene öffentlichen Dienstleistungen geeignet, bei denen ein europäisches Trittbrettfahrerverhalten ausgeschlossen werden kann und nur die Länder, die bereit sind einen Beitrag zu leisten, von europäischen Leistungen profitieren. Es wäre nicht erforderlich, dass alle Mitgliedstaaten zu Vertragspartnern würden, sofern der europäische Mehrwert sich auch für eine Untergruppe von EU-Mitgliedern realisieren lässt. Politikfelder mit Vertragspotenzial sind unter anderem (für Details siehe Heinemann 2011): die Reduzierung der CO₂-Emissionen (der Angebotspreis der EU kann leicht in Euro/reduzierte Tonne definiert werden), Verteidigung (Kosten/einsetzbarer Soldat), langfristige Arbeitslosigkeit (Kosten/Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt) oder diplomatische Dienste (Kosten/Konsulat).

Vertragliche Ansätze erhöhen die Sichtbarkeit der EÖG durch den Preismechanismus: Mitgliedstaaten wären in der Lage, die Kosten der nationalen Bereitstellung (z. B. für den Betrieb eines Konsulats) mit dem Preis zu vergleichen, den die Kommission bietet.

4.6 Differenzierte Kofinanzierung

Wie dargelegt, trägt eine neue Einnahmequelle als solche nichts zur Steigerung der Attraktivität von EÖG gegenüber lokalen Gütern bei, da sie die relativen Kosten der beiden Maßnahmen aus Sicht der Mitgliedstaaten unverändert lässt. Im Gegensatz dazu ist die Differenzierung der nationalen Kofinanzierungssätze in Abhängigkeit vom Lokalbezug einer Leistung eine besser geeignete Strategie für die Förderung der EÖG.

Bisher berücksichtigen die Regeln zur Kofinanzierung in keiner Weise das unterschiedliche EMW-Potenzial verschiedener EU-Politiken. Das deutlichste Beispiel für die diesbezügliche Fehlkonstruktion ist, dass bei der ersten Säule der GAP keinerlei nationale Kofinanzierung der EU-Transfers erfolgt. Die agrarpolitischen Markteingriffe und direkte Einkommensbeihilfen werden vollständig aus dem EU-Haushalt ohne einen nationalen Eigenanteil finanziert. In der Kohäsionspolitik gehört die nationale Kofinanzierung zu den Grundprinzipien. Die Kofinanzierungssätze variieren allerdings nicht nach Lokalbezug verschiedener Programme, sondern nach dem Wohlstandsniveau der Mitgliedstaaten, mit niedrigeren nationalen Quoten für ärmere Länder.

Es wäre wünschenswert, die Kofinanzierungsregeln systematisch neu zu bestimmen, so dass die Mitgliedstaaten höhere Eigenanteile für europäische Programme mit lokalem Charakter zahlen als für EÖG-Maßnahmen. Für diese Neugestaltung könnten Erkenntnisse aus anderen oben vorgeschlagenen Reformen (Experimente, EMW-Evaluationen oder Contracting-Lösungen) helfen, um das unterschiedliche Ausmaß des EMW in verschiedenen Politiken und Programmen zu identifizieren. Diese Ergebnisse sollten idealerweise die Differenzierung der Kofinanzierungssätze leiten. Diese differenzierten Kofinanzierungsraten könnten ein Gegengewicht sowohl zur aus dem Common-Pool-Problem resultierenden Verzerrung zuungunsten von EÖG, als auch zum Problem der geringen Sichtbarkeit der Mehrwerte von EÖG darstellen.

Selbst wenn eine solche feine Differenzierung unrealistisch sein sollte, würde eine einzige Anpassung bereits ausreichen, um einen wichtigen Durchbruch zu realisieren: Alleine die Kofinanzierung der GAP würde bereits den Weg für eine grundlegende Umstrukturierung der EU-Ausgaben ebnen. Diese würde

erhebliche EU-Mittel für andere Verwendungen freisetzen und auch die politökonomische Attraktivität der GAP für landwirtschaftlich geprägte Mitgliedstaaten verringern.¹¹

4.7 Vordefinierte Nettosalden

Im jetzigen System sind die nationalen Nettosalden endogen, sie werden durch die Gestaltung der Ausgabestruktur mitbestimmt. Ein Land profitiert von einem steigenden Nettosaldo, wenn Ausgaben hin zu einer Politik verlagert werden, die besonders hohe Rückflüsse für dieses Land auslösen.

Die daraus resultierenden Fehlanreize könnten durch Reformen neutralisiert werden, die die Nettosalden der Mitgliedstaaten von den Ausgabenentscheidungen abkoppeln. Vorab definierte Nettosalden würden dieses Ziel erreichen (De la Fuente und Doménech, 2001; de la Fuente et al., 2010): Mit diesem Ansatz ist der Nettosaldo eines Landes ex ante (d.h. bevor die Struktur des Haushaltsplans beschlossen wird) auf Grundlage des relativen Wohlstandes festgelegt. Wenn die tatsächlichen Ausgabenentscheidungen abweichende Nettosalden herbeiführen, kommt es zu Korrekturzahlungen. Diese kompensieren vollständig die distributiven Auswirkungen der Ausgabenentscheidungen, so dass die vordefinierten Nettosalden auch ex post realisiert werden. In einem solchen Rahmen ist die distributive Entscheidung über die relative Lastenteilung für den Haushalt komplett unabhängig von den allokativen Entscheidungen auf der Ausgabenseite. Die Idee von vordefinierten Salden ähnelt der eines allgemeinen Korrekturmechanismus (AKM), wie er von der Kommission vorgeschlagen (Europäische Kommission, 2004) oder durch Heinemann et al. (2008) entwickelt wurde. Ein Unterschied ist, dass im Falle eines AKM die Entkopplung von Nettosalden und Ausgabenentscheidungen eventuell unvollständig sein kann (abhängig von der angewendeten Formel). Zum Beispiel ist die Entkopplung unvollkommen, wenn der AKM nur greift, wenn ein Saldo eine bestimmte kritische Schwelle übertrifft.

Mit vordefinierten Nettosalden existiert aus der fiskalischen Perspektive der Mitgliedstaaten eine implizite 100prozentige Steuer auf zusätzliche durch Ausgaben für LG ausgelöste Rückflüsse. Eine solche Entkopplungsstrategie würde die Attraktivität von LG deutlich verringern und damit den Boden für eine Umschichtung der Ausgaben hin zu EÖG bereiten.

4.8 Machtverschiebung zum EP mit europaweiten Kandidatenlisten

Die bisher beschriebenen Reformstrategien haben zum Ziel, die Kosten lokaler Güter aus Sicht eines Mitgliedstaats zu erhöhen und umgekehrt die Wahrnehmung von Vorteilen aus EÖG auf der nationalen Ebene zu erhöhen. Ein weiterer Reformansatz besteht darin, die Grundlagen der Haushaltsentscheidungen derart zu ändern, dass Akteure mit einer besonders national ausgerichteten Perspektive geschwächt werden. Die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament werden sich vermutlich

¹¹ Cipriani (2014, S. 80) ist skeptisch, ob Kofinanzierung tatsächlich die Anreize verbessert. Er ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten den nationalen Finanzierungsanteil in jedem Fall finanzieren wollen, um die ihnen zugeteilten Kohäsionsmittel nicht zu gefährden. Jedoch bezieht sich diese Anmerkung auf die Situation, in der das Geld bereits für ein spezifisches Programm in einem spezifischen Land vergeben ist. Im Gegensatz dazu ergeben sich die vorteilhaften Anreize der nationalen Kofinanzierung schon vorher in den Haushaltsverhandlungen (insbesondere bei den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen). Wenn eine hohe nationale Kofinanzierung der GAP und der Kohäsionspolitik am Beginn dieser Verhandlungen als feste Regel etabliert ist, wird dies dazu führen, dass Repräsentanten der Mitgliedstaaten diese Politikfelder weniger entschlossen verteidigen werden, da sich der nationale Preis für diese Politiken erhöht hat.

in ihrer relativen Wertschätzung von EÖG und LG unterscheiden. Vernachlässigt man die Kommission, die zwar die Haushaltsinitiative aber keine finale Entscheidungsmacht inne hat, ist dabei die entscheidende Frage, ob der Rat oder das Parlament stärker die europäische Perspektive vertritt.

Hier wäre es vorschnell, dem Europäischen Parlament ohne weiteres eine stärker „europäische“ Perspektive zuzubilligen. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden in lokalen Wahlkreisen in ihren Heimatländern gewählt und können daher ebenso interessiert an EU-Ausgaben mit einer hohen Sichtbarkeit für ihre Wähler zu Hause sein und die Ausgaben für EÖG vernachlässigen. Allerdings existiert empirische Evidenz, dass länderspezifische Aspekte im Parlament eine kleinere Rolle als im Rat spielen. Im Rat determinieren die Rollen als Nettoempfänger und Nettozahler die Präferenzen und Koalitionsbildungen viel stärker als die politische Ausrichtung der jeweiligen Regierungen (Zimmer et al., 2005; Rant und Mrak, 2010). Dagegen sind für das Abstimmungsverhalten im Parlament oft transnationale Parteilinien wichtiger (Hix 2002; Hix and Noury, 2009; Hix et al., 2007; Kreppel und Tsebelis, 1999). Dies deutet darauf hin, dass eine Machtverschiebung in der Haushaltspolitik vom Rat auf das Parlament das auf nationale Rückflüsse fixierte Denken in haushaltspolitischen Entscheidungen zu einem gewissen Grad senken würde (siehe auch Gros und Micossi, 2005).

Mit dieser Argumentationslinie haben Fuest, Heinemann und Ungerer (2015) vorgeschlagen, den Entscheidungsprozess über die Fixierung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) zu ändern. Bei dieser Entscheidung hat der Rat bislang starken Einfluss, da dessen anfänglicher Entwurf das endgültige Ergebnis des MFR vorbestimmt, auch wenn das Parlament formell seine Zustimmung geben muss. Der Einfluss des Rates über die Ausgabenstruktur würde erheblich verringert, wenn der MFR nicht mehr die Ausgabenstruktur festlegen würde, sondern auf die Festlegung einer Ausgabenobergrenze beschränkt wäre. Eine starke Stimme des Rates über diese Obergrenze bleibt wünschenswert, um den Interessen von Kommission und Parlament an einer Budgetexpansion ein Gegengewicht entgegen zu setzen. Diese Innovation würde jedoch die Entscheidungen über die Ausgabenstruktur dem jährlichen Haushaltsverfahren überlassen, in dem das Parlament mit dem Rat effektiv gleichberechtigt ist.

Wie bereits erwähnt, wäre es naiv, das Parlament als Institution anzusehen, in dem die nationalen oder lokalen spezifischen Interessen keine Rolle spielen. Tatsächlich gibt es Untersuchungen, die belegen, dass die nationalen Ansichten dann einen relativ starken Einfluss auf die Präferenzbildung und Abstimmungen im Parlament haben, wenn die Abstimmung einen Bezug zu Politiken mit klar definierten nationalen Interessen aufweisen (wie zum Beispiel die Entscheidung zur Einführung einer europäischen Steuer, siehe Heinemann, Mohl und Osterloh, 2009). Daher muss die vergleichsweise geringe Bedeutung des Heimatlandes bei Abstimmungen im Europäischen Parlament (wie oben beschrieben) nicht zwingend für Haushaltsentscheidungen mit ihren klar vorhersehbaren Konsequenzen für die nationalen Haushalte gelten. Daher könnte eine Machtverschiebung hin zum Parlament nur einen kleinen Fortschritt für die bessere Durchsetzbarkeit von EÖG-Ausgaben bedeuten.

Eine zusätzliche Reform könnte die Wirkungen in die gewünschte Richtung verstärken: die Einführung von gesamteuropäischen Parteilisten für die Wahlen des Europäischen Parlaments. Ein solcher Schritt würde die Orientierung der Mitglieder des Parlaments an europäischen Interessen fördern. Um einen Sitz über eine gesamteuropäische Parteiliste zu erlangen, wäre es nicht länger zielführend, Haushaltsmittel nur für eine einzelne lokale Wählerschaft zu mobilisieren. Aber auch diese Reform könnte nur eine begrenzte Auswirkung auf die Steigerung der Attraktivität der EÖG haben. Immer noch würden

solche LG, die eine hohe Sichtbarkeit in allen Mitgliedstaaten haben, politisch profitieren. Aber zumindest die LG, die zu den favorisierten Politiken lediglich einzelner Mitgliedstaaten zählen, würden an Unterstützung verlieren.

4.9 Europäischer Finanzminister

Eine weitere Neuerung mit einem gewissen Potenzial für eine bessere Ausgabenstruktur könnte die Etablierung eines europäischen Finanzministers mit weitreichenden Befugnissen sein. Die Literatur zur Bedeutung von Budgetprozeduren hat verdeutlicht, dass ein starker Finanzminister eine Option zur Beseitigung von Fehlanreizen sein kann, die sich aus der Common-pool-Problematik ergeben (von Hagen, 2002). Allerdings hat eine solche Strategie ihre Grenzen und lässt Fragen offen. Zunächst würde der aktuelle konstitutionelle Rahmen der Europäischen Union, in dem keine europäische Regierung existiert, eine solche Innovation kaum zulassen. Und konzeptionell ist nicht offensichtlich, ob ein europäischer Finanzminister tatsächlich in der Lage wäre Verzerrungen in der Ausgabenstruktur zu korrigieren. In der Literatur über Budgetprozesse leistet ein starker Finanzminister dadurch einen wichtigen Beitrag, dass er die Ausgabenwünsche der Minister prüft und die Summe aller Budgetanforderungen mit dem aggregierten Ausgabenziel abgleicht. Ein Finanzminister kann auf diese Weise für Disziplin in Bezug auf die Höhe der Ausgaben sorgen. Die Literatur bietet hingegen kaum Hinweise darauf, in welchem Umfang ein Finanzminister mit Vetorecht eine starke Stimme bei der Korrektur einer bestimmten Ausgabenstruktur haben sollte oder könnte. Weitere theoretische Forschung wäre zu diesem Thema notwendig.

5 Schlussfolgerung

Die Fixierung eines Großteils der Literatur zur EU-Haushaltsreform auf die Einnahmenseite hat die Debatte über eine bessere Struktur der Ausgaben irregeleitet. Einnahmenseitige Innovationen sind wenig zielführend und kaum geeignet, das Problem der nicht zufriedenstellenden Ausgabenprioritäten des europäischen Haushalts zu lösen. Eine Erfolg versprechende Strategie sollte vielmehr gezielt darauf ausgerichtet sein, die Attraktivität von EU-Politiken mit europäischem Mehrwert zu erhöhen. Zudem sollten haushaltspolitische Reformen darauf zielen, die Kosten für EU-finanzierte Politiken ohne nennenswertes EMW-Potential aus Sicht der Mitgliedstaaten zu erhöhen.

Dieser Beitrag hat ganz verschiedenartige Ansatzpunkte identifiziert, mit deren Hilfe diese Ziele erreicht werden könnten. Viele der skizzierten Strategien können in Kombination angewendet werden oder hätten einen sich wechselseitig verstärkenden Charakter. Beispielsweise könnten methodisch überzeugende Evaluationen die Bestimmung von differenzierten Kofinanzierungsraten untermauern. Die Erfahrungen aus Reformexperimenten könnten die Berechnung eines umfassenderen Nettobilanzmaßstabs ermöglichen. Ein stärkerer Einfluss des Europäischen Parlaments über die Ausgabenstruktur könnte den Weg für neue EU-Aktivitäten ebnen, die wiederum neue und bessere Lehren über den tatsächlichen EMW erlauben.

Wie üblich sind diese Reformen mit dem Problem konfrontiert, dass sie zwar das europäische Gemeinwohl fördern würden, möglicherweise aber nicht im Interesse der politischen Entscheidungsträger mit Vetorecht im Reformprozess liegen. Einige der Reformoptionen stehen aber diesen Interessen kaum entgegen: Wenn z. B. verbesserte und umfassendere Messungen für den nationalen Nutzen der EU-Ausgaben etabliert werden können und wenn diese Auswirkungen auf die öffentlichen Debatten haben, stünde dies nicht den Zielen der an einer Wiederwahl interessierten nationalen Politiker entgegen. Diese Reformen würden lediglich das kollektive Verständnis von "nationalem Interesse" erweitern und den politischen Wettbewerb in Richtung eines effizienteren Ergebnisses lenken.

Es ist offensichtlich, dass die oben dargestellten Reformansätze mehr Forschung und Konkretisierungen bedürfen. Dennoch zeigt die Liste der möglichen Mechanismen deutlich, dass es ein großes Feld für aussichtsreiche Reformen gibt, das weit über die enge Idee neuer Haushaltsmittel hinaus gibt. Es ist äußerst wünschenswert, dass die Reformdebatte sich dieser breiteren Perspektive öffnet.

6 Literaturverzeichnis

- Alesina, Alberto und Romain Wacziarg (1999), *Is Europe Going Too Far?*, NBER Working Paper 6883.
- Alesina, Alberto, Ignazio Angeloni und Ludger Schuknecht (2005), *What does the European Union do?*, *Public Choice* 2005 (123), S. 275-319.
- Cipriani, Gabriele (2014), *Financing the EU Budget. Moving forward or backwards?*, CEPS, Rowman and Littlefield, London.
- De la Fuente, Angel und Rafael Doménech (2001), *The Redistributive Effects of the EU Budget: An Analysis and Proposal for Reform*, *Journal of Common Market Studies* 39 (2), S. 307-330.
- De la Fuente, Angel, Rafael Doménech und Vasja Rant (2010), *Addressing the Net Balances Problem as a Prerequisite for EU Budget Reform: A Proposal*, *CESifo Economic Studies* 56 (2), S. 221-250.
- ECORYS, CPB und IFO (2008), *A Study on EU Spending, Final Report*, Rotterdam.
- Ederveen, Sjef, George Gelauff und Jacques Pelkmans (2008), *Assessing subsidiarity*, in: G. Gelauff, I. Grilo und A. Lejour (Hrsg.), *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Springer, Berlin, S. 19-40.
- Europäische Kommission (2004), *Financing the European Union, Commission report on the operation of the own resources system*, DG XIX, Brüssel.
- Fuest, Clemens, Friedrich Heinemann und Martin Ungerer (2015), *Reforming the Financing of the European Union - A Proposal*, *Intereconomics*, 50 (5), S. 288-293.
- Gros, Daniel und Stefano Micossi (2005), *A better budget for the European Union, More value for money, More money for value*, CEPS Policy Brief No 66/2005.

- Haug, Jutta, Alain Lamassoure, Guy Verhofstadt, Daniel Gros, Paul De Grauwe, Gaëtane Ricard-Nihoul und Eulalia Rubio (2011), Europe for growth, for a radical change in financing the EU, CEPS: Brussels.
- Heinemann, Friedrich (2011), European Added Value for the EU Budget, in: D. Tarschys (Ed.), The EU Budget, What Should Go In? What Should Go Out?, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, S. 58-73.
- Heinemann, Friedrich und Iain Begg (2006), New Budget, Old Dilemmas, Centre for European Reform Briefing Note, 22nd February 2006, London.
- Heinemann, Friedrich, Philipp Mohl und Steffen Osterloh (2008), Reform Options for the EU Own Resource System, Physica: Heidelberg.
- Heinemann, Friedrich, Philipp Mohl und Steffen Osterloh (2009), Who's Afraid of an EU Tax and Why? Revenue System Preferences in the European Parliament, The Review of International Organizations 4 (1), S. 73-99.
- Hix, Simon (2002), Parliamentary behavior with two principals: preferences, parties, and voting in the European Parliament, American Journal of Political Science 46(3), S. 688–698.
- Hix, Simon und Abdul Noury (2009), After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament, Legislative Studies Quarterly 34 (2), S. 159-174.
- Hix, Simon, Abdul Noury und Gerard Roland (2007), Democratic politics in the Europe-an Parliament, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kreppel, Amie und George Tsebelis (1999), Coalition formation in the European Parliament, Comparative Political Studies 32 (8), S. 933-966.
- Le Cacheux, Jacques (2004), Negotiating the medium-term financial perspectives in the enlarged EU: The future of the European budget, Revue de l'OFCE 91 (5), S. 175-189.
- Le Cacheux, Jacques (2012), European Budget: The poisonous budget rebate debate, Studies & Research N°41, Notre Europe.
- Molino, Elias und Fabian Zuleeg (2011), The Impact of New EU Own Resources on Regional and Local Governments, Note for the Temporary Ad hoc Commission on the EU budget of the Committee of the Regions, European Policy Centre, Brüssel.
- Rant, Vasja und Mojmir Mrak (2010), The 2007–13 Financial Perspective: Domination of National Interests, Journal of Common Market Studies 48 (2), S. 347-372.
- Rat der Europäischen Union (2013), Joint Declaration on Own Resources, 15997/13, ADD1, POLGEN 216, CADREFIN 297, Brüssel, 25. November 2013.
- Reimer, Ekkehart (2015), Der atmende Bund. Perspektiven einer Flexibilisierung der Europäischen Integration, Arbeitspapier Institut für Finanz- und Steuerrecht, Universität Heidelberg.
- Sapir, André, Philippe Aghion, Guiseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals und Helen Wallace (2004), An agenda for a growing Europe: The Sapir report, Oxford University Press, Oxford.
- Tversky, Amos und Daniel Kahneman (1986), Rational Choice and the Framing of Decisions, Journal of Business 59 (4), S. 251-278.
- von Hagen, Jürgen (2002), Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance, The Economic and Social Review 33 (3), S. 263-284.

Weiss, Stefani (Hrsg.) (2013), *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money? Explorative Untersuchung*, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Zimmer, Christina, Gerald Schneider und Michael Dobbins (2005), *The contested council: conflict dimensions of an intergovernmental EU institution*, *Political Studies* 53 (2), S. 403–422.

Übertragung von Steuern auf die Union: Das Beispiel europäischer Kraftstoffsteuern

Michael Thöne¹

Zusammenfassung

Die einzigen bislang in den EU-Verträgen vorgesehenen eigenen Steuern der Union sind „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ in der Umweltpolitik (Art. 192 AEUV). Unter den möglichen Umweltsteuern sind Abgaben für den Straßenverkehr und Transport nahe liegende Kandidaten für eine EU-Steuer. Mit einem Fokus auf Verbrauchsteuern auf Benzin und Diesel untersucht der Beitrag eine Kraftstoffsteuer der EU als Maßnahme zur Finanzierung der Europäischen Union. Das Hauptinteresse liegt dabei auf der Übertragung einer dieser Steuern von den Mitgliedstaaten auf die Union. Wir identifizieren eine Antinomie der Zentralisierung: Aufgrund von ökologischen und fiskalischen Externalitäten sowie aufgrund des Scheiterns einer bisherigen Harmonisierungsbemühungen erscheint die europäische Zentralisierung von Diesel- und Benzinsteuern als besonders sinnvoll. Aber gerade diese Steuern sind besonders schwierig auf die EU zu übertragen, da die benötigten Kompensationsleistungen an die Mitgliedstaaten im Normalfall die Steuereinnahmen übersteigen würden.

JEL: H23, H77, Q58

¹ Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln). E-mail: thoene@fiffo-koeln.de.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung _____	131
2	Ratio und europäischer Mehrwert einer gemeinsamen Steuer für Straßenverkehr und Transport _____	132
3	Die momentane Besteuerung von Kraftstoffen _____	137
4	Übertragung der Steuern auf Benzin und Diesel an die EU _____	140
5	Zusammenfassung _____	151
6	Lizteraturverzeichnis _____	154

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Reichweite einer Tankfüllung "Luxemburger Treibstoffs" für PKW (Benzin) und Lastwagen (Diesel).....	136
Abbildung 2:	Steuersätze auf Benzin – Niveau und Entwicklungen	138
Abbildung 3:	Steuersätze auf Diesel – Niveau und Entwicklungen	138
Abbildung 4:	Ausgangspunkt: Kraftstoffsteuereinnahmen versus herkömmliche Eigenmittel (2013)	142
Abbildung 5:	Berechnung 1 – Einfache Kompensation des Status quo	143
Abbildung 6:	Berechnung 2: Kraftstoffsteuereinnahmen versus herkömmliche Eigenmittel (2013) mit separater Glättung der Steuersätze für Benzin und Diesel	146
Abbildung 7:	Berechnung 2 – Asymmetrische Kompensation.....	147
Abbildung 8:	Verhältnis der Steuersätze Benzin / Diesel (2015)	148
Abbildung 9:	Berechnung 3: Kraftstoffsteuereinnahmen versus herkömmliche Eigenmittel (2013) mit CO2-neutralem Verhältnis der Steuersätze auf Benzin und Diesel	149
Abbildung 10:	Berechnung 3 – Asymmetrische Kompensation.....	150

1 Einleitung

Die gegenwärtige Diskussion über die Reform der Eigenmittel der EU konzentriert sich stark auf die Schaffung eines höheren Grades an Steuerautonomie für die europäische Ebene, das heißt für das Europäische Parlament. Der Beitrag von Friedrich Heinemann in diesem Sammelband zeigt, dass die Einnahmenseite des EU-Haushaltes nicht der logische Ausgangspunkt für eine Diskussion über Reformen ist. Vielmehr sollte ein „europäischerer“ Haushalt vor allem über europäische öffentliche Güter und die *Aufgaben* der europäischen Ebene festgelegt werden. Eindeutig *europäische* Aufgaben legen die Ausgaben der EU fest, die wiederum die Frage nach den Einnahmen der EU aufwerfen. Ohne dieses grundlegende Prärogativ der Ausgabenseite zu bestreiten, betrachtet dieser Beitrag gleichwohl direkt die Besteuerung, den Auslöser der laufenden Diskussion.

Die bislang einzigen in den EU-Verträgen vorgesehenen eigenen Steuern sind „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“ in der Umweltpolitik (Art. 192 AEUV). Dieser Beitrag diskutiert die Auswirkungen einer europäischen Umweltsteuer am Beispiel von mit Treibstoffsteuern im Straßenverkehr. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Übertragung und anschließende Reform der Verbrauchsteuern auf Benzin und Diesel.

Wie im Folgenden illustriert werden wird, ist die gegenwärtige Situation durch sehr große Unterschiede bei den Steuersätzen auf Benzin und Diesel charakterisiert. Da dies zu Verzerrungen beim Verbrauch von Treibstoffen und zu induzierten grenzüberschreitenden Tankverkehr führt, bräuchte eine Zentralisierung dieser Steuern auf der supranationalen Ebene potenziell große Vorteile. Auch müssten die Europäischen Verträge aufgrund von Art. 192 AEUV wegen einer Umweltsteuer nicht extra geändert werden. Dennoch sind die zu überwindenden politischen Hürden hoch. Um eine solche Umweltvorschrift zu etablieren, muss der Rat einstimmig zustimmen und zuvor das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen hinzuziehen. Grundsätzlich bräuchte es auch schon allein deshalb faktische Einstimmigkeit, weil jeder einzelne Mitgliedstaat auf das sein Recht zur Besteuerung von Kraftstoffen *verzichten* muss.

Die Institutionalisierung der Reformdebatte durch die im Jahr 2014 geschaffene Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“ kann als ein Zugeständnis gegenüber dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission betrachtet werden für deren Zustimmung zu dem sparsam gehaltenen mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 im Jahr zuvor. Ein Jahr davor, im Juni 2012, hatte das Europäische Parlament mit großer Mehrheit eine Position im Sinne von „keine Haushaltsreform, keine Übereinkunft“ verabschiedet, die explizit neue Eigenmittel forderte, um die strategischen Ziele der EU für 2020 erreichen zu können (Vincenti, 2012). Es muss also nicht überraschen, dass die *politische* Debatte über eigene Steuerquellen stark vom europäischen Bemühen um zusätzliche Mittel geprägt ist. Diskussionen über Steuern auf der politischen Ebene sind selten vom Wunsch geprägt, durch lediglich *strukturelle* Verbesserungen die Effizienz der Besteuerung zu verbessern. Typischerweise gehen Diskussionen über die Struktur mit dem Zweck einher, gleichzeitig die Steuereinnahmen zu erhöhen (gelegentlich auch: zu senken).

Dennoch ist die Aufkommensneutralität bei einer Übertragung einer Steuer auf EU-Ebene aus mehreren Gründen wichtig: Der mehrjährige Finanzrahmen der Union *ist* auf Dauer festgelegt. Auch nur An-

schein, die Steuern erhöhen zu wollen, befeuert den nachvollziehbaren Widerstand der Mitgliedstaaten. Zudem würde eine Steuerübertragung mit gleichzeitiger Erhöhung zwei Arten von Verantwortung vermischen, die getrennt bleiben sollten: Die Verantwortung für die Übertragung sollte allein bei den Mitgliedstaaten liegen, das heißt beim Rat. Die Verantwortung für die Steuerpolitik *nach* der Übertragung sollte ausschließlich beim Europäischen Parlament liegen. Daraus folgt, dass alle möglichen Übertragungen von Steuern immer im engen Zusammenhang mit der *Kompensation* der Mitgliedstaaten diskutiert werden müssen. Ohne Kompensation kann keine Einnahmenneutralität erreicht werden, weder auf der europäischen noch der mitgliedstaatlichen Ebene.

Der Umfang der benötigten Kompensationen bei einer Übertragung der Benzin- und Diesel-Steuern auf EU scheint auf den ersten Blick eindeutig; die Zahlen können unmittelbar den nationalen Steuerstatistiken entnommen werden. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass eine Kompensationsrechnung anspruchsvoll ist, sobald man berücksichtigt, dass die Steuern aus Effizienzgründen schnell weiter harmonisiert werden sollten. Insofern wird hier eine Verbrauchsteuer betrachtet, deren Übertragung auf die Europäische Union nicht als „niedrig hängende Frucht“ gesehen werden kann.

Das normative Ziel, ein gut funktionierendes Einnahmensystem zu schaffen, das die unvermeidlichen Verzerrungen der Steuererhebung minimiert, ist von großer Bedeutung für die Wohlfahrt der Menschen in der Europäischen Union. Dennoch gibt die zwingend erforderliche politische Einstimmigkeit den Fokus der Betrachtung vor: Eine „gute“ Steuer für die europäische Ebene zu identifizieren, die die alloкатive Effizienz erhöht und die demokratische Kontrolle stärkt, ist eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für eine Reform.

Die normativen Eigenschaften sind die „Kür“. Zufriedenstellende Mechanismen, um die Mitgliedstaaten zu *kompensieren*, hingegen sind *die unerlässlich* „Pflicht“ für das Zustandekommen einer Reform. Wie im Folgenden deutliche werden wird, ist die Ausgestaltung von gerechten und effizienten Kompensationsregeln eine große Herausforderung in einem existierenden System mit mehreren Ebenen und heterogenen, unterschiedlich stark genutzten Steuern – das heißt in der Europäischen Union in ihrer heutigen Gestalt.

2 Ratio und europäischer Mehrwert einer gemeinsamen Steuer für Straßenverkehr und Transport

Die grundsätzlichen Argumente für eine Umwelt- und Klimapolitik im Verkehrssektor, insbesondere bei den fossilen Treibstoffen, sind wohlbekannt. Der Straßenverkehr - Personenverkehr und Fracht – ist für rund zwanzig Prozent der CO₂-Emissionen in der EU verantwortlich. Gegenwärtig ist Verkehr der einzige bedeutende Bereich in der EU, in dem die Treibhausgasemissionen unverändert ansteigen. Als Reaktion auf diese Entwicklung hat die Union ehrgeizige Vorgaben zur Treibhausgasreduktion im Verkehr gesetzt. Ziel ist, bis 2020 eine Obergrenze von 95 g CO₂/km zu realisieren. Vermutlich sollen diese Regulierungen für die Zeit nach nach 2020 weiter verschärft werden.

Umweltsteuern und Abgaben sind – zusammen mit handelbaren Emissionszertifikaten – die zentralen verfügbaren marktbasieren Instrumente. Im Gegensatz zu Einspeisegesetzen und anderen populären Beihilfeinstrumenten der Klimapolitik entsprechen Steuern, Abgaben und handelbare Zertifikate dem

Verursacherprinzip, das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 191(2) AEUV) als eines der vorrangigen Prinzipien des Umweltschutzes in Europa kodifiziert ist.

Die Besteuerung von Kraftstoffen präsentiert sich daher als ein guter und effizienzsteigernder Weg, staatliche Einnahmen zu schaffen. Diese Art der Besteuerung belastet schädliche Handlungen anstatt nützlicher Handlungen wie Arbeit, Investitionen und Konsum, welche „normaler“ Besteuerung unterworfen werden. Die Besteuerung im Wesentlichen fossiler Kraftstoffe folgt der Faustregel „tax bads, not goods“ (vgl. von Weizsäcker/Ott, 1998).

Wie alle einfachen Faustregeln bedarf auch diese für die Praxis einiger Differenzierungen: Erfolgreiche Umweltsteuern bremsen oder reduzieren die besteuerten Aktivitäten. Das könnte (muss jedoch nicht) zu sinkenden Einnahmen führen. Für eine dauerergiebige Finanzierung der staatlichen Aufgaben sollten Umweltsteuern daher durch anderen, konventionelleren Einnahmen ergänzt werden, die dann stärker genutzt werden können, um die finanziellen Auswirkungen einer *erfolgreichen* Umweltpolitik zu deutlich werde.

Die ökonomischen Vorteile von Steuern für als umweltpolitische Instrumente liegen auf der Hand. Das allein ist jedoch kein Grund, für eine Zentralisierung dieser Besteuerung auf der *europäischen* Ebene zu argumentieren. Auch die Tatsache, dass die Europäische Kommission unionsweite politische Ziele für die Emissionen im Straßenverkehr verfolgt, ist keine hinreichende Rechtfertigung für eine Übertragung von Steuern auf Kraftstoffe auf die EU. Aus deutscher Perspektive verfolgt beispielsweise jede Regierungsebene – die Gemeinden, die Bundesländer, die Bundesregierung und die EU – Elemente einer eigenen Klimaschutzpolitik. Das belegt noch nicht, dass all diese Ebenen gleich gut geeignet wären, einen effizienten Klimaschutz voranzutreiben.

Dennoch zeigen einige Argumente einen potenziell hohen europäischen Mehrwert einer Übertragung von Kraftstoffsteuern auf die zentrale Ebene. Zunächst ist die Freizügigkeit von Personen, Gütern und Dienstleistungen das Wesen des gemeinsamen Marktes und der Europäischen Union insgesamt. Daher kann es folgerichtig erscheinen, die Endpreise dieser verkehrlichen Freizügigkeit und deren Ökologisierung für Europa einheitlich zu regulieren.

Genauer gesagt gibt es aus einer Wohlfahrtsperspektive einen potenziellen Mehrwert aus europäischen Umweltsteuern im Verkehrssektor, der möglicherweise nicht realisiert wird, wenn diese Steuern auf der nationalen Ebene festgelegt werden. Dieser Mehrwert tritt in zwei Formen auf: Zum einen in Form von Klimaschutz als einem globalen öffentlichen Gut (beziehungsweise Klimawandel als globalem Übel), und zum anderen durch die Vermeidung von Steuerexport und ineffizientem Steuerwettbewerb.

„Globales Ungut“: Nach der bewährten Theorie des fiskalischen Föderalismus ist diejenige Ebene zur effizienten Erfüllung einer Aufgabe (z.B. durch eine Umweltsteuer) am besten geeignet, die alle räumlichen Spillover-Effekte internalisiert. Die Reduktion von Treibhausgasemissionen generiert weltweiten Nutzen – bzw. reduziert, streng genommen, den drohenden weltweiten Schaden – unabhängig davon, an welchem Ort die Klimaschutzmaßnahme durchgeführt wurde. Nationale Maßnahmen produzieren Mehrwerte nicht nur für die eigene Bevölkerung, die Mehrwerte werden auch auf andere Regionen übertragen. Da nahezu alle Maßnahmen direkte oder Opportunitätskosten verursachen, schaffen positive Spillover-Effekte den ökonomischen Anreiz, sich als „Trittbrettfahrer“ von den Aktivitäten andere

Länder zu profitieren und eigenen Anstrengungen zurückzustellen. Nutzen-Spillover und Trittbrettfahren beschreiben klassisches *Marktversagen*, da jeder Akteur einen Anreiz hat zu warten, bis die Andere das globale Gut bereitstellen. In der Theorie des Fiskalföderalismus charakterisieren dieselben Voraussetzungen die unzureichende Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch Gebietskörperschaften, die kleiner sind als die geografische Ausdehnung der generierten Mehrwerte. Im Hinblick auf die Nutzung von Lenkungssteuern im Umwelt- und Klimaschutz könnte diese Konstellation einzelne Staaten davon abhalten, das Instrument überhaupt zu nutzen. Selbst wenn nationalen Regierungen Umweltsteuern nutzen, haben sie doch einen Anreiz, die globalen Schadeffekte lokal erzeugter Externalitäten nicht vollständig zu berücksichtigen und Lenkungssteuern zu nutzen, die aus globaler Perspektive zu niedrig sind (vgl. Markusen, 1975; Merrifield, 1988). Für das globale Problem des Klimawandels wäre ein globaler Fiskus der ideale Steuergläubiger von Klimaschutzabgaben. In Abwesenheit effektiver globaler Klimaschutzinstitutionen ist die nächstbeste Ebene die supranationale – in diesem Fall die Europäische Union.

Steuerexport und ineffizienter Steuerwettbewerb: Die nationale Besteuerung von Kraftstoffen in Europa ist von Steuerexport und ineffizientem Steuerwettbewerb geprägt. *Steuerexport* tritt auf, wenn Nicht-Ansässige einen Teil der Steuerlast eines Landes tragen. Innerhalb Europas zahlen Reisende regelmäßig allgemeine Konsumsteuern und spezielle Verbrauchsabgaben in anderen Ländern. In Abhängigkeit vom Umfang der beruflichen und privaten Reisetätigkeit in ihren jeweiligen Territorien exportieren die europäischen Staaten einen Teil ihrer Steuerlast durch den Verkauf besteuerteter Güter und Dienstleistungen an Nicht-Ansässige. Die Chance, Einnahmen durch Steuerexport zu erhöhen, kann zu ineffizient hohen Steuersätzen für die betroffenen Güter und Dienstleistungen führen (Gerking/Mutti, 1981). Die Fähigkeit einer Regierung, Steuerlast zu exportieren, sinkt mit den Möglichkeiten der Nicht-Ansässigen, die Besteuerung zu vermeiden, zum Beispiel durch den Import der betreffenden Güter aus ihrem Heimatland oder aus Drittländern. Je mobiler die Steuerbasen der Gütersteuern sind, desto intensiver ist auch der resultierende *Steuerwettbewerb* zwischen den Steuergläubigern (vgl. Mintz/Tulkens, 1986; Kanbur/Keen, 1993). Internationale Reisetätigkeit und gewerblicher Verkehr implizieren, dass die Steuerbasis von Verkehrsleistungen zwischen den Ländern überwiegend mobil ist.² Der Steuerwettbewerb ist in diesen Konstellationen mit ineffizient *niedrigen* Steuersätzen verbunden, da Regierungen versuchen, grenzüberschreitende Käufe aus dem Ausland anzuziehen oder ihre eigene Bevölkerung vom Einkauf im Ausland abzuhalten.

Im Hinblick auf Kraftstoffsteuern in Europa sind sowohl Steuerexport als auch Steuerwettbewerb zu beobachten. Die Union und ihre Nachbarstaaten auf dem Kontinent bestehen aus großen und kleinen, zentral und peripher gelegenen Ländern. Je größer und je entlegener ein Land ist, desto unbedeutender sollte der Steuerwettbewerb für dieses Land sein. Je zentraler es liegt und/oder je räumlich exponierter es ist, desto stärker sollte der Einfluss des Steuerwettbewerbs bei den Treibstoffen auf seine Politik sein. Mit der fortschreitenden Integration in Europa in den vergangenen 20 Jahren (Stichworte: Schengen, Euro) und mit zunehmender technischer Leistungsfähigkeit – also vergrößerter Reichweite der

² Die Wahl und Zusammensetzung der Instrumente für die Bepreisung von Verkehrsexternalitäten könnte die Dominanz des Steuerwettbewerbs oder des Steuerexports beeinflussen, wie de Borger und Proost (2012, 37) herausarbeiten: „Wenn ein Land Kraftstoffsteuern als eines der wesentlichen Preisinstrumente verwendet, könnte der Steuerwettbewerb den Steuerexport klar überwiegen, insbesondere in kleinen offenen Volkswirtschaften. Steuerexport kann hingegen deutlich relevanter sein, wenn in großen Ländern eine Maut erhoben wird.“

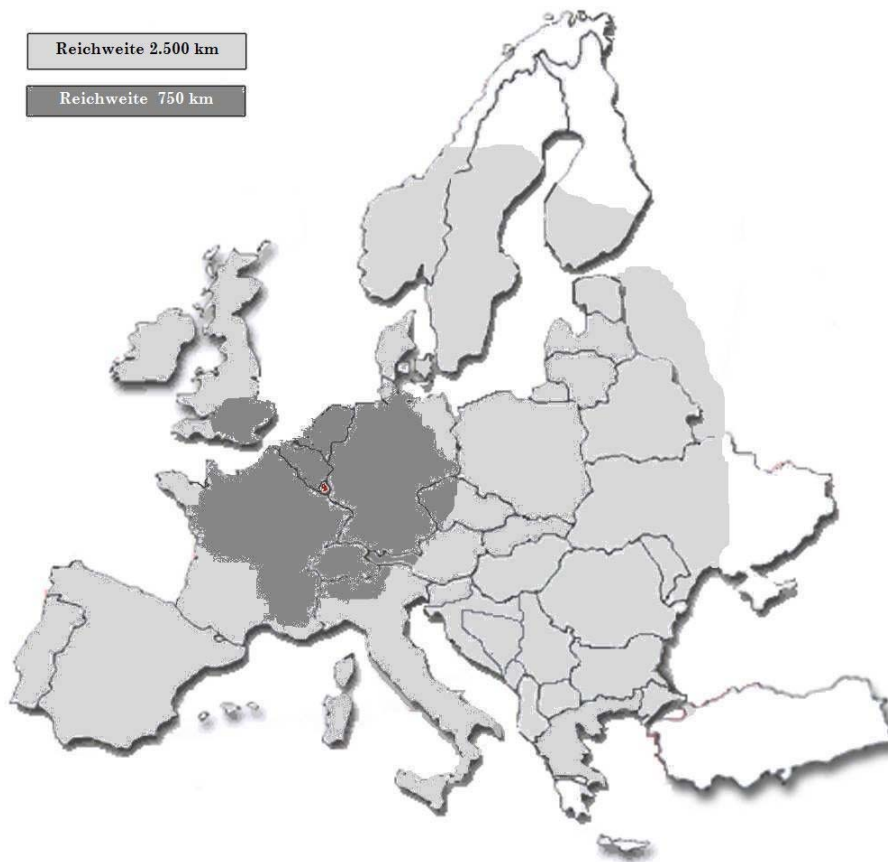
Tankfüllung eines Autos oder Lastwagens – hat der Steuerwettbewerb zunehmend an Bedeutung gewonnen. Vor dem Hintergrund einer umfangreichen Literatur zum Steuerwettbewerb bei Diesel und Benzin, beschränkt sich dieser Beitrag auf die pointierte Illustration der Situation in Europa mit dem augenfälligen Beispiel der Kraftstoffbesteuerung in Luxemburg.

Gegenwärtig besteuert Luxemburg Benzin und Diesel nur geringfügig oberhalb der (niedrigen) Mindeststeuersätze der Energiedirektive von 2003. Seit den frühen 1990er Jahren hat Luxemburg eine offensive Politik sehr niedriger Steuersätzen auf Kraftstoffen verfolgt, die zu einem massiven Anstieg des Anteils am regionalen Kraftstoffkonsum geführt hat. 2015 liegen die Tankstellenpreise für Diesel in Luxemburg rund 20 Eurocent je Liter unter dem Durchschnitt in der EU, die Tankstellenpreise für Benzin liegen 23 Eurocent unter dem EU-Durchschnitt.³ Die Einnahmen von Luxemburg aus der Besteuerung von Kraftstoffen beliefen sich in 2013 auf 2,1 Prozent des BIP, im Gegensatz zu den 1 bis 1,2 Prozent in den Nachbarländern (Belgien, Frankreich, Deutschland).⁴ Diese Politik der niedrigen Steuersätze zieht einen erheblichen Anteil des Konsums aus den Nachbarländern an, jedoch nicht nur aus diesen. Heutzutage ist grenzüberschreitendes Tanken nicht nur eine Frage des Tanktourismus in Grenznähe. Insbesondere für den kommerziellen Frachtverkehr, bei Lkw-Tanks mit einem Fassungsvermögen von über 1000 Litern, ist der Steuerwettbewerb zu einem wahrhaft europäischen Phänomen geworden. Abbildung 1 veranschaulicht die räumliche Reichweite von günstigem luxemburgischem Kraftstoff. Die Abbildung verdeutlicht zudem, warum bei Diesel als Kraftstoff für Lastwagen ein stärkerer Steuerwettbewerb herrscht als bei Benzin.

³ Quelle: Eigene Berechnungen (2015) auf Grundlage der Oil-Bulletin-Datenbank der Europäischen Kommission.

⁴ Quelle: Eigene Berechnungen (2015) auf Grundlage der Einnahmenstatistik der OECD.

Abbildung 1: Reichweite einer Tankfüllung „Luxemburger Treibstoffs“ für PKW (Benzin) und Lastwagen (Diesel)



Quelle: Thöne (2008).

Luxemburg bietet ein sehr anschauliches Beispiel. Die nahezu ganz Europa abdeckende Reichweite einer Lastwagentankfüllung macht es schwierig, dies als „nur ein kleines Land“ abzuqualifizieren. Doch der Überblick über die Steuersatzniveaus und deren Dynamik in den 28 EU-Staaten für Benzin (Abbildung 2 unten) und für Diesel (Abbildung 2 unten) zeigt ein sehr heterogenes Bild, welches das Scheitern der Harmonisierung illustriert und die Effekte von Steuerwettbewerb und -export deutlich erkennen lässt.⁵

Eine einheitlichere Besteuerung von Benzin und Diesel in der EU würde den Steuerwettbewerb auf den europäischen Kontinent nicht beseitigen; der Wettbewerb würde aber deutlich reduziert. Gegenwärtig gibt es innerhalb der Europäischen Union und zwischen der EU und ihren Nachbarländern 71 Grenzen, an denen unterschiedliche Steuersätze für Kraftstoffe aufeinandertreffen und potenziellen Steuerwettbewerb erzeugen. Mit in der EU vollständig harmonisierten oder vereinheitlichten Kraftstoffsteuern würde die Zahl dieser Grenzen auf 33 sinken.

⁵ Eine vergleichbare Konstellation im Hinblick auf ineffizienten Wettbewerb findet sich im Bereich der nationalen und europäischen Besteuerung im Luftverkehr, und zwar bei der Besteuerung von Kerosin. Hier wird der Wettbewerb zwischen Flughäfen als nationalen „Drehkreuzen“ oft für den Widerwillen der nationalen Regierungen, eine aktivere Rolle bei der Entwicklung einer Kerosinsteuer einzunehmen, verantwortlich gemacht. Im vorliegenden Beitrag werden diese Abgaben jedoch nicht betrachtet. Eine Kerosinsteuer wird zwar als ein potenziell geeignetes Instrument des Klimaschutzes angesehen. Allerdings können die in diesem Beitrag interessierenden Fragen besser und klarer anhand des Beispiels der bestehenden Besteuerung von Diesel und Benzin diskutiert werden.

Es ist deutlich geworden, dass – im Prinzip – gute Gründe für eine Besteuerung von Kfz-Kraftstoffen auf der europäischen Ebene sprechen. Wie oben bereits ausgeführt sind diese Faktoren „nice to have“, jedoch nicht zwingend notwendig. In den folgenden Abschnitten wird der Frage nachgegangen, ob und wie die Voraussetzungen für eine Übertragung der betroffenen Steuerrechte von den Mitgliedstaaten auf die EU geschaffen werden können.

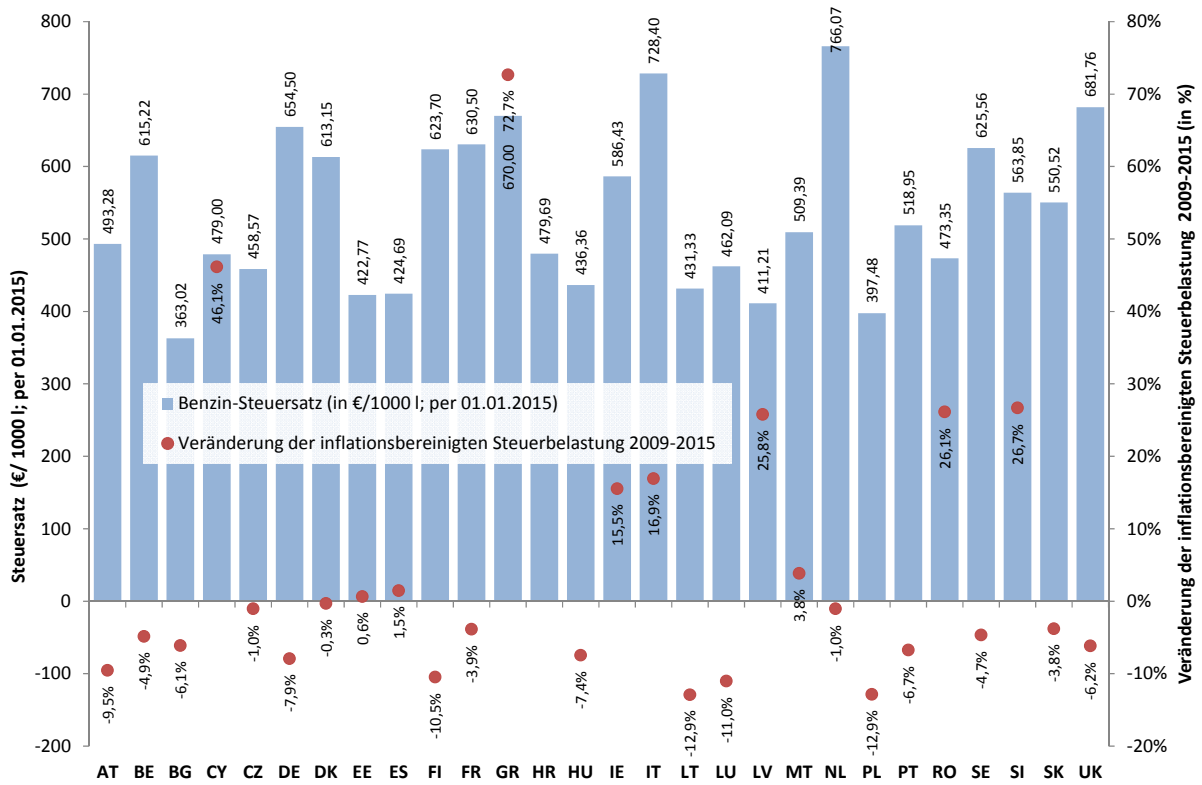
3 Die momentane Besteuerung von Kraftstoffen

In einer aktuellen Studie kommt die OECD zu dem Ergebnis, dass Steuern als Instrument zur Eindämmung von Umweltverschmutzung und Emissionen in der Regel zu wenig genutzt werden. Selbst Besteuerungsniveaus am oberen Ende der Skala werden im Verhältnis zu den schädlichen Effekten der Kraftstoffnutzung als „sehr niedrig“ eingeschätzt und haben daher nur einen begrenzten Einfluss auf die Bemühungen zur Senkung des Energieverbrauchs, zur Verbesserung der Energieeffizienz und einer Anpassung in Richtung weniger umweltschädlicher Energieträger. Unter anderem stellt die OECD fest, dass 39 Länder Diesel für die Nutzung im Straßenverkehr niedriger besteuern als Benzin, obwohl die aus der Nutzung von Diesel resultierende Luftverschmutzung zu größeren Umweltschäden führt (OECD, 2015).

Die gegenwärtige Situation bei der Besteuerung von Benzin und Diesel in den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist in den Abbildungen Abbildung 2 und Abbildung 3 dargestellt. Die Abbildungen zeigen die zum 1. Januar 2015 geltenden nominalen Verbrauchsteuersätze. Die prozentualen Veränderungen der effektiven realen Steuerlasten je Liter zwischen 2009 und 2015 sind für alle Länder (mit Ausnahme Kroatiens) abgebildet.⁶ Die realen Steuerlasten werden im Zeitverlauf kleiner, wenn die nominalen Steuersätze nicht inflationsindexiert sind oder regelmäßig zum Inflationsausgleich angehoben werden.

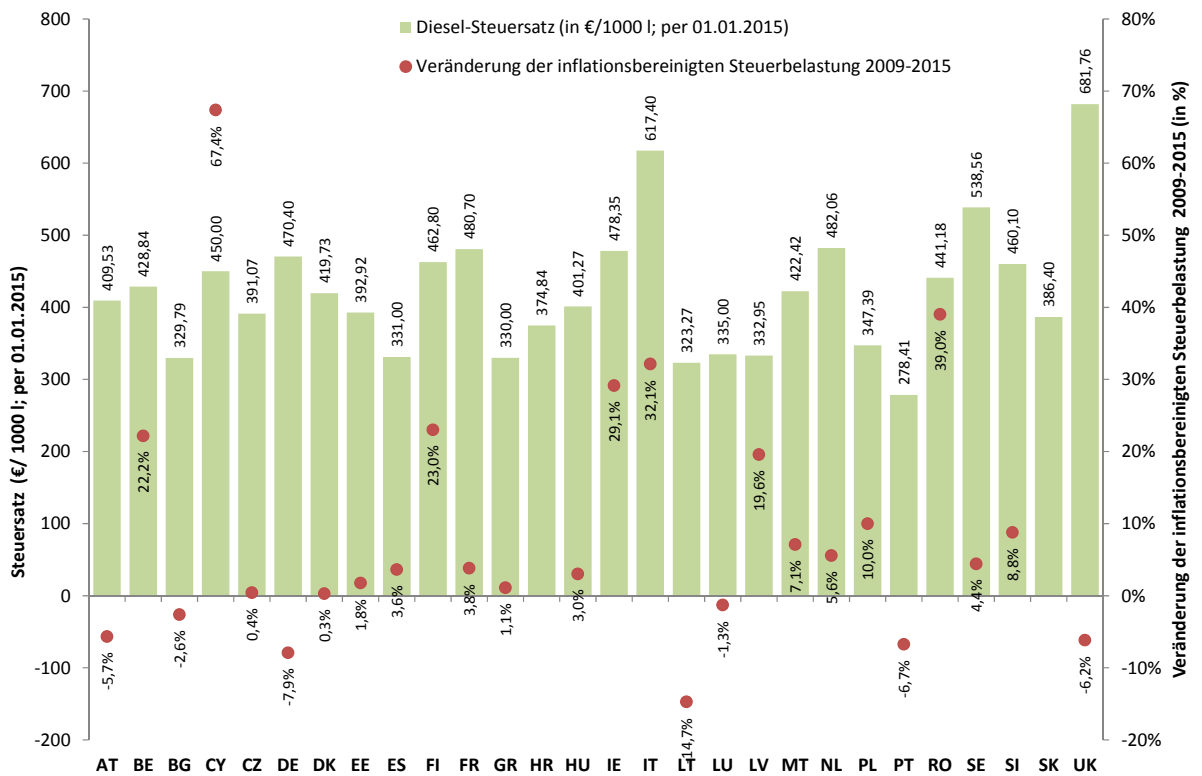
⁶ Die realen Steuerlasten werden ermittelt, indem der nominale Steuersatz zum 1. Januar mit dem entsprechenden nationalen harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) deflationiert wird. Abbildungen Abbildung 2 und Abbildung 3 lassen die Mehrwertsteuer und kleinere zusätzliche Verbrauchsteuern auf Mineralöle, die einige Mitgliedstaaten anwenden, unberücksichtigt. Letztere machen üblicherweise weniger als 10 Prozent der Verbrauchsteuern aus. Daten für Kroatien sind nur für 2014 und 2015 verfügbar.

Abbildung 2: Steuersätze auf Benzin – Niveau und Entwicklungen



Quellen: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Datenmaterial von Eurostat und der Europäischen Kommission (Oil Bulletin).

Abbildung 3: Steuersätze auf Diesel – Niveau und Entwicklungen



Quellen: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Datenmaterial von Eurostat und der Europäischen Kommission (Oil Bulletin).

Beide Steuern zeigen eine beträchtliche Heterogenität in den aktuellen Steuersätzen und in der Entwicklung in den vergangenen sechs Jahren. Die Besteuerung von Kraftstoffen in Europa charakterisiert sich durch folgende stilisierte Fakten:

- Zumeist sind die Steuersätze für Diesel niedriger als für Benzin. Nur das Vereinigte Königreich erhebt Steuersätze, die sowohl hoch als auch einheitlich sind. (Dies könnte als „Insel-Effekt“ bezeichnet werden, gilt jedoch nicht für andere Inseln).
- Mit einigen Ausnahmen erheben ärmere Mitgliedstaaten niedrigere Steuersätze.
- Mit einigen Ausnahmen sind die Steuersätze in den Mitgliedstaaten geringer, die einem intensiveren Steuerwettbewerb mit ost- und südosteuropäischen Nichtmitgliedstaaten der EU ausgesetzt sind.
- In den Krisen- und Nachkrisenjahren 2009 bis 2015, konnten rege Steuererhöhungen hauptsächlich in Mitgliedstaaten mit einer Staatsschuldenkrise beobachtet werden (Griechenland, Zypern, Irland, Italien). Allerdings haben nicht alle Mitgliedstaaten mit Staatsschuldenkrise die Kraftstoffsteuern angehoben (Portugal, Spanien).
- Einige Länder haben ihre Steuersätze aktiv gesenkt, vor allem als zeitweilige Maßnahmen in den Jahren der Wirtschaftskrise.
- Reale Steuersenkungen in einigen anderen Mitgliedstaaten kamen durch Inflation in Kombination mit fehlender automatischer oder diskretionärer Indexierung zu Stande. In manchen Ländern sind die nominalen Steuersätze über einen deutlich längeren Zeitraum als die abgebildeten sechs Jahre nicht angehoben worden, zum Beispiel in Deutschland seit 2003.

Zu einem gewissen Grad reflektieren die in den Abbildung 2 und Abbildung 3 dargestellten Zahlen und Steuersätze die Steuerpolitik in Jahren ökonomischer Turbulenzen. Die Wirtschaftskrise kann jedoch nicht als Rechtfertigung für alle Länder und alle erfassten Jahre dienen. Die Beobachtungen werfen ein Schlaglicht auf die Schwäche der Energiesteuer-Harmonisierung in der EU. Diese Schwäche ist allein schon durch an der Tatsache ablesbar, dass die Energiesteuerdirektive 2003/96/EG noch immer in Kraft ist. Als diese Richtlinie zu Beginn des Jahrtausends entwickelt wurde, war die Energiebesteuerung noch nicht allgemein als legitimes Instrument der Umwelt- und Klimapolitik anerkannt. Zudem waren damals in der Praxis Kraftstoffe aus erneuerbaren Quellen und die Elektromobilität irrelevant. In der Summe führen die verworrenen Ausnahmeregelungen, das Fehlen eines kohärenten Verhältnisses zwischen den Diesel- und Benzinsteuersätzen sowie die veralteten Mindeststeuersätze ohne Inflationsbereinigung zu einem klaren Plädoyer für die Modernisierung der Energiesteuerdirektive. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Union im April 2011 einen Entwurf für eine neue Richtlinie vorgelegt. In vielen Punkten hätte der Vorschlag deutliche Fortschritte im Hinblick auf eine konsistente Kraftstoffbesteuerung in den Mitgliedstaaten der EU gebracht. Gleichwohl hat der Vorschlag nicht die Zustimmung des Rates und des Europäischen Parlamentes gewinnen können. Nach nahezu vier Jahren Diskussion hat die Kommission ihren Vorschlag zu Beginn des Jahres 2015 zurückgezogen.⁷

Auf absehbare Zeit bleibt damit die Richtlinie 2003/96/EG in Kraft. Betrachtet man das vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Besteuerung von Diesel und Benzin, so wird sich das Durcheinander bei der Kraftstoffbesteuerung in Europa in den kommenden Jahren vermutlich noch verstärken. Einige Mit-

⁷ Vgl. Fouquet und Nysten (2015) für einen Überblick über den Prozess.

gliedstaaten werden ihre Politik der chronischen Untätigkeit bei den nominalen Steuersätzen beibehalten, während z.B. Belgien und Frankreich angekündigt haben, ihre Steuern auf Diesel und Benzin 2018 beziehungsweise 2020 anzupassen.

Angesichts der dominierenden Heterogenität der Kraftstoff-Besteuerung ist das Scheitern der Harmonisierung von Steuer- und Umweltpolitik in diesem Feld evident. Die Diagnose eines Harmonisierungsversagens in einem Politikfeld mit schädlichem Steuerwettbewerb bietet gewiss ein weiteres Argument für eine Zentralisierung der Kraftstoffsteuern auf der europäischen Ebene. Allerdings verweist die wachsende Heterogenität der Besteuerung auf *zwei* Punkte, die hohe Wünschbarkeit einer solchen Übertragung und die große Schwierigkeit dieses Unterfangens.

4 Übertragung der Steuern auf Benzin und Diesel an die EU

Im Folgenden wird die Übertragung der nationalen Steuern auf Benzin und Diesel an die EU als neues Eigenmittel simuliert. Hierzu wird unterstellt, dass die Mitgliedstaaten die Übertragung dieser Verbrauchsteuern auf die Union ernsthaft in Erwägung ziehen und nach den Voraussetzungen suchen, die für ihre Zustimmung erfüllt sein müssen. Dieses Modell ist insofern einfach gehalten, als dass eine einfache Übertragung der kompletten Steuern, also der vollständigen Gesetzgebungskompetenz und des ganzen Aufkommens, unterstellt wird. Viele vorstellbare und weniger „radikale“ Modelle einer Zentralisierung der Steuern – zum Beispiel als europäisch-einzelstaatliche Gemeinschaftsteuern oder als ein zusätzliches Steuersatzrecht der EU auf die bestehenden Steuerbemessungsgrundlagen – werden nicht *explizit* betrachtet. Implizit sind sie gleichwohl berücksichtigt: Denkbare Zwischenmodelle rufen in der Regel analoge, aber schwächere Effekte hervor. Durch die Analyse eines Modells der kompletten Steuer-Übertragung werden auch typische Zwischenlösungen berücksichtigt, ohne auf deren – zuweilen komplizierte – Details eingehen zu müssen.

Zwei einfache Annahmen charakterisieren unser Modell einer vollständigen Übertragung der Steuer: Erstens werden alle Berechnungen auf der Grundlage eines Stichtags durchgeführt. Abbildung 2 und 3 oben illustrieren, dass die Situation an jedem Tag eine Momentaufnahme ist, die von diskretionären Entscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängt. Wie bereits deutlich wurde, sind alle diese Konstellationen höchst heterogen und vielfach verzerrt. Dennoch muss ein fixer Zeitpunkt als Referenz für die Bestimmung der Effekte einer Übertragung der Besteuerungsrechte auf die Union und zur Berechnung der notwendigen Kompensationen durch *herkömmliche* Eigenmittel dienen.⁸ Zweitens betrachten wir Übertragung des Besteuerungsrechts auf die Europäische Union nicht als Maßnahme zur Vergrößerung des EU-Haushalts. Der Haushalt der EU ist auf der Ausgabenseite determiniert und wird dies auch bleiben. Die notwendigen Einnahmen werden durch herkömmliche Eigenmittel finanziert. Damit betrachtet die Diskussion zu Reformen der Einnahmeseite ausschließlich *strukturelle* Argumente.

⁸ Der Ausdruck *herkömmliche* Eigenmittel umfasst im Folgenden alle Eigenmittel, die gegenwärtig genutzt werden, also die traditionellen Eigenmittel (TEM), die Mehrwertsteuerbasierten Eigenmittel, die BNE-basierten Eigenmittel (und den Korrekturmechanismus). Zur Vereinfachung werden die herkömmlichen Eigenmittel eines Mitgliedstaates in ihrer Gesamtheit betrachtet. D.h. es wird nicht thematisiert, wie die *Zusammensetzung* der Eigenmittel durch eine Kompensationsmaßnahme beeinflusst werden könnte.

Daraus folgt, dass die Übertragung des Besteuerungsrechts an die EU durch parallele Senkungen der herkömmlichen Eigenmittel oder, falls notwendig, durch Rückerstattungen an Mitgliedstaaten kompensiert wird. Theoretisch könnten diese Kompensationen (einschließlich möglicher Rückerstattungen) auf vier verschiedene Arten ausgestaltet sein:

1. Für jedes Mitgliedsland wird ein fester Geldbetrag in nationaler Währung, zum Beispiel auf der Grundlage der nationalen Aufkommen von Kraftstoffsteuern, festgelegt. Dieser Betrag wird von den herkömmlichen Eigenmitteln abgezogen, die im ersten und allen folgenden Jahren nach der Übertragung fällig werden.
2. Identisch mit Lösung 1; die von den Eigenmitteln in künftigen Jahren abzuziehende Kompensation ist jedoch inflationsindexiert.
3. Die von aus den Eigenmitteln zu finanzierende Kompensation an jeden Mitgliedstaat wird für das Referenzjahr in nationaler Währung bestimmt und als Prozentsatz der Eigenmittel dieses Jahres dargestellt. Die herkömmlichen Eigenmittel, die im ersten und allen zukünftigen Jahren fällig werden, werden in jedem Mitgliedstaat um diesen individuellen Prozentsatz gekürzt.
4. Die Kompensationszahlungen basieren nicht auf einem spezifischen Referenzjahr, sondern auf den jeweiligen Einnahmen der EU aus Diesel- und Benzinsteuern in jedem zukünftigen Jahr im jeweiligen Mitgliedstaat.

Von diesen theoretischen Konzepten sind nur die Lösungen 2 und 3 glaubwürdig. Lösung 1 wäre nicht akzeptabel für die Mitgliedstaaten, da sie nicht inflationsindexiert ist und mit der Zeit an Wert verliert. Lösung 4 erscheint auf den ersten Blick als die dynamischste und individuellste Kompensationsregel. Tatsächlich würde sie Einnahmenneutralität der Steuerübertragung für jeden Mitgliedstaat zu Beginn und in allen zukünftigen Jahren gewährleisten. Damit aber würde diese Art der Kompensation die Übertragung der Steuer an die Union fiskalisch neutralisieren. Die EU würde das formale Recht zur Festlegung der Besteuerung von Diesel und Benzin erhalten, aber auf der Einnahmeseite würde sich für die Union und jeden ihrer 28 Mitgliedstaaten nichts ändern. Insofern könnte Lösung 4 als ein alternativer Ansatz für die Harmonisierung der *nationalen* Steuern auf Kraftstoffe diskutiert werden, nicht jedoch als ein Teil der Übertragung einer Steuer an die EU als neues Eigenmittel.

Die Lösungen 2 und 3 erzeugen unterschiedliche Arten von Dynamik, wobei Lösung 2 lediglich die Effekte der Inflation erfasst, während Lösung 3 neben der Inflation auch reales Wirtschaftswachstum mit einschließt. Dementsprechend würde die Wahl des Kompensationskonzepts die Art und Weise beeinflussen, mit der die EU zukünftig die Steuersätze auf Diesel und Benzin dynamisiert.

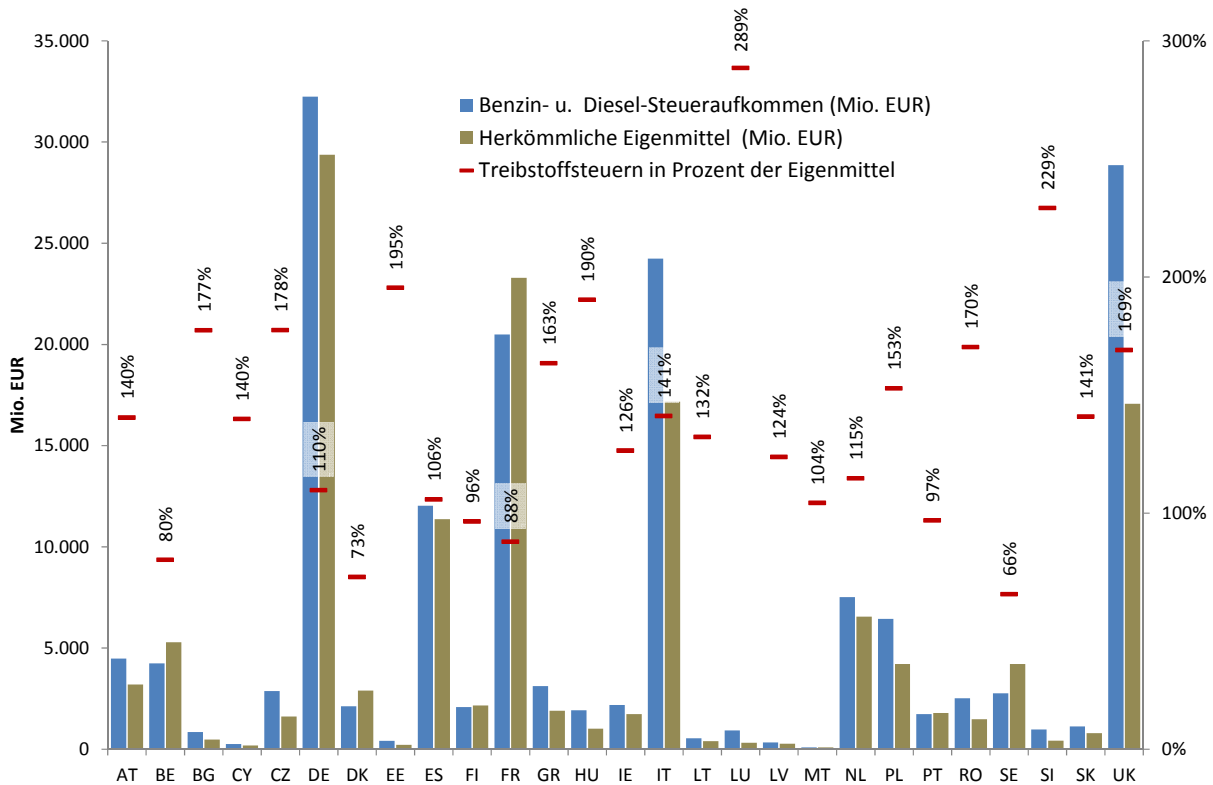
In den Modellberechnungen wird diese Perspektive durch einen vereinfachten Ansatz umgesetzt: Entsprechend der *ceteris-paribus*-Regel werden alle Änderungen bei der Besteuerung von Mineralölen in einer aufkommensneutralen Form modelliert, d.h. als rein *strukturelle* Verbesserungen. Dies mag nicht die einzige mögliche Perspektive darstellen, erlaubt aber eine Berechnung der reinen Re-Allokationseffekte ohne Einkommenseffekte.

Die Berechnung der Kraftstoffsteuer-Aufkommen erfolgt mithilfe eines kleinen Simulationsmodells, das mit Daten des von der EU-Kommission herausgegebenen *Oil Bulletins* kalibriert wurde. Die Aufkommen aus der Besteuerung von Diesel und Superbenzin werden separat mit den Treibstoffverbräuchen der

einzelnen Länder im Jahr 2013 und den anzuwendenden Steuersätzen berechnet. Das Modell gibt ein gutes, aber nicht exaktes Bild der tatsächlichen Einnahmen.⁹

Die gesamten herkömmlichen Eigenmittel in 2013 betragen 139,7 Mrd. Euro. Die Steuereinnahmen aus den Verbrauchsteuern auf Kraftstoffe bezifferten sich im gleichen Jahr entsprechend der obigen Berechnung auf 167,4 Mrd. Euro. Somit wären die Kraftstoffsteuern mehr als ausreichend gewesen, die herkömmlichen Eigenmittel komplett zu ersetzen.

Abbildung 4: Ausgangspunkt: Kraftstoffsteuereinnahmen versus herkömmliche Eigenmittel (2013)

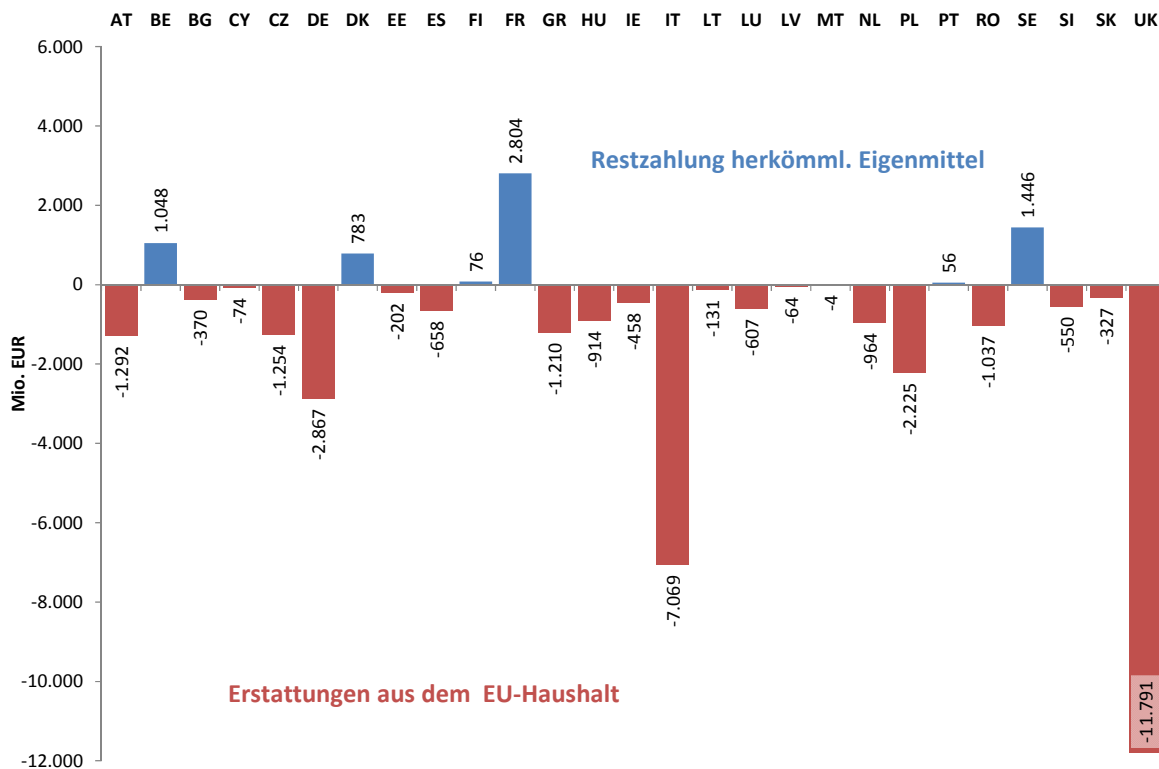


Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der OECD, Eurostat und der Europäischen Kommission.

Abbildung 4 vergleicht die herkömmlichen Eigenmittel und die Verbrauchsteuern auf Kraftstoffe für die einzelnen Mitgliedstaaten. Das Verhältnis der gesamten Einnahmen aus Kraftstoffsteuern zu den gesamten Eigenmitteln liegt im gewichteten Durchschnitt bei 120 Prozent. Die Vielfalt ist jedoch bemerkenswert: Sie reicht von 66 Prozent in Schweden zu 289 Prozent in Luxemburg. Das Quadrat des Pearson-Korrelationskoeffizienten zwischen diesen beiden Einnahmequellen liegt bei $R^2 = 92,6$ Prozent. Mit anderen Worten ist die Korrelation allenfalls mäßig.

⁹ Das verfügbare Datenmaterial der EU oder der OECD beinhaltet keine spezifizierten Informationen zum Verbrauch von Kraftstoffen und den resultierenden Verbrauchsteuereinnahmen, geschweige denn getrennt nach Benzin und Diesel. Kroatien kann zurzeit nicht abgebildet werden.

Abbildung 5: Berechnung 1 – Einfache Kompensation des Status quo



Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Datenmaterial der OECD, Eurostat und der Europäischen Kommission.

Abbildung 5 stellt die einfachste Methode der Übertragung des Besteuerungsrechts und der Einnahmen aus der Besteuerung von Kraftstoffen an die EU mit einer Kompensation über die herkömmlichen Eigenmittel dar: Jedes Land wird auf der Grundlage des statischen Vergleichs der beiden Aufkommen kompensiert.¹⁰ Dadurch erzeugt die Übertragung des Besteuerungsrechts auf den Haushalt der EU für niemanden eine automatische Einnahmeerhöhung. Die vollständige Kompensation über herkömmliche Eigenmittel gewährleistet zu Beginn Aufkommensneutralität für alle Beteiligten – für jeden einzelnen Mitgliedstaat und für die Europäische Union. Da die Gesamteinnahmen aus den Kraftstoffsteuern im Referenzjahr um 20 Prozent über der Summe aller herkömmlicher Eigenmittel liegen, erhalten die meisten der Mitgliedstaaten eine zusätzliche Erstattung aus dem Haushalt der Europäischen Union.¹¹

In diesem Beispiel würden Italien und das Vereinigte Königreich die höchsten Erstattungen in absoluten Werten erhalten. Beide Länder erheben relativ hohe Steuern, insbesondere für Diesel. Das Ergebnis für das Vereinigte Königreich wird zudem durch die niedrigen Eigenmittelbeiträge aufgrund des VK-Ausgleichs (dem „Brittenrabatt“) beeinflusst. Die Länder mit den höchsten *relativen* Erstattungen können aus Abbildung 4 abgeleitet werden. Insbesondere Luxemburg würde eine hohe Kompensation für den Verzicht aus den Einnahmen seines ausgeprägten und fiskalisch erfolgreichen Steuerwettbewerbs er-

¹⁰ Die Dynamisierung der Kompensation würde den oben beschriebenen Lösungen 2 oder 3 folgen.

¹¹ Es sollte beachtet werden, dass diese Erstattungen aus dem Haushalt der EU für die ökonomische Verteilung irrelevant sind. Naturgemäß funktioniert das Konzept einer anfänglichen Haushaltsneutralität nicht nur für Steuern dieses Ausmaßes. Für kleinere Steuern würden mehr oder alle Länder weiterhin herkömmliche Eigenmittel zahlen und weniger oder keine Länder würden Netto-Erstattungen erhalten.

halten. In der Modellrechnung müssten nur sechs Länder nach wie vor (geringe) Beträge an herkömmlichen Eigenmitteln aufbringen, da ihre Einnahmen aus der Kraftstoff-Besteuerung nicht für eine vollständige Kompensation ausreichen würden.

Aus den oben diskutierten Gründen spiegelt dieser Ausgangspunkt die gegenwärtige Heterogenität bei der europäischen Besteuerung von Kraftstoffen wider, einschließlich der Einflüsse von Steuerwettbewerb, Steuerexport und des Harmonisierungs-Versagens. Diese Ausgangssituation ist ökonomisch ineffizient und lässt wahrscheinlich in den Augen vieler europäischer Regierungen bei der geografischen Verteilung der Kraftstoffsteuer-Aufkommen eine ganz grundlegende Gerechtigkeit missen. Daraus wird deutlich, dass eine sinnvolle Motivation einer Übertragung der Besteuerungsrechte auf die EU definitiv *nicht* darin bestehen kann, die Kraftstoff-Besteuerung unverändert zu lassen. Wenn die gegenwärtige Konstellation erhalten bleiben sollte, gäbe es keine Rechtfertigung für eine Übertragung der Steuern. Dennoch besitzt die Ausgangssituation eine einzigartige Eigenschaft: Wenn an diesem Punkt begonnen und aus dieser Perspektive kompensiert wird, verliert keine Partei. Wenn sich alle Parteien auf diese verzerrte und ineffiziente Perspektive als Benchmark beschränken würden,¹² könnte die Übertragung der Steuerkompetenzen mit Einstimmigkeit erfolgen. Daher dient diese Konstellation im Weiteren als Benchmark.

Da jedoch Verbesserungen der Steuerstruktur die zentrale Rechtfertigung für die Übertragung der Kraftstoffsteuern an die Union sind, werden die erwarteten Veränderungen von jedem Mitgliedsland bei der Kalkulation der für eine Zustimmung minimal geforderten Kompensation berücksichtigt werden. Jeder Akteur wird nicht nur seine gegenwärtigen Einnahmeeinbußen durch die Steuerübertragung berechnen, sondern auch die Opportunitätskosten aus dem Aufgeben potenzieller Einnahmen aus strikter harmonisierten Steuern auf Kraftstoffe. Für diese anderen Konstellationen ist es plausibel, eine *asymmetrische* Herangehensweise der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Zugewinne und Einbußen zu unterstellen:

- Wenn eine neue Steuerstruktur zu *Einbußen* bei den nationalen Steuereinnahmen führt, dann wird nicht dieses neue Einnahmenniveau, sondern das bisherige als Benchmark für den Kompensationsanspruch dienen. Das Argument an dieser Stelle wäre: „Wir akzeptieren keine Einbußen im Vergleich zum Status quo ante.“
- Wenn eine neue Steuerstruktur zu *Zugewinnen* bei den auf dem Territorium eines Mitgliedstaats generierten Steuereinnahmen führt, dann wird dieses neue Aufkommen, nicht aber das bisherige als Benchmark für die Kompensation dienen. Das Argument an dieser Stelle wäre: „Das neue Einnahmenniveau ist das ‚wahre‘ Aufkommen, das wir schon immer hätten erreichen sollen, wenn wir nicht durch Steuerwettbewerb, Harmonisierungsversagen etc. daran gehindert worden wären.“

Diese Annahme asymmetrischer Kompensationsforderungen entspringt – entgegen einem möglichen ersten Eindruck – nicht einer Ad-hoc Hypothese, die Verlustaversion und selektive Wahrnehmung vermischt. Vielmehr spiegelt sie das reale Verhalten in vergleichbaren Verhandlungen zu Finanzausgleichsmechanismen wider, wie es in vielen Ländern überall auf der Welt immer wieder zu beobachten ist.¹³

¹² Zur Erinnerung: Die „krumme und ineffiziente Perspektive“ ist die gegenwärtige Realität.

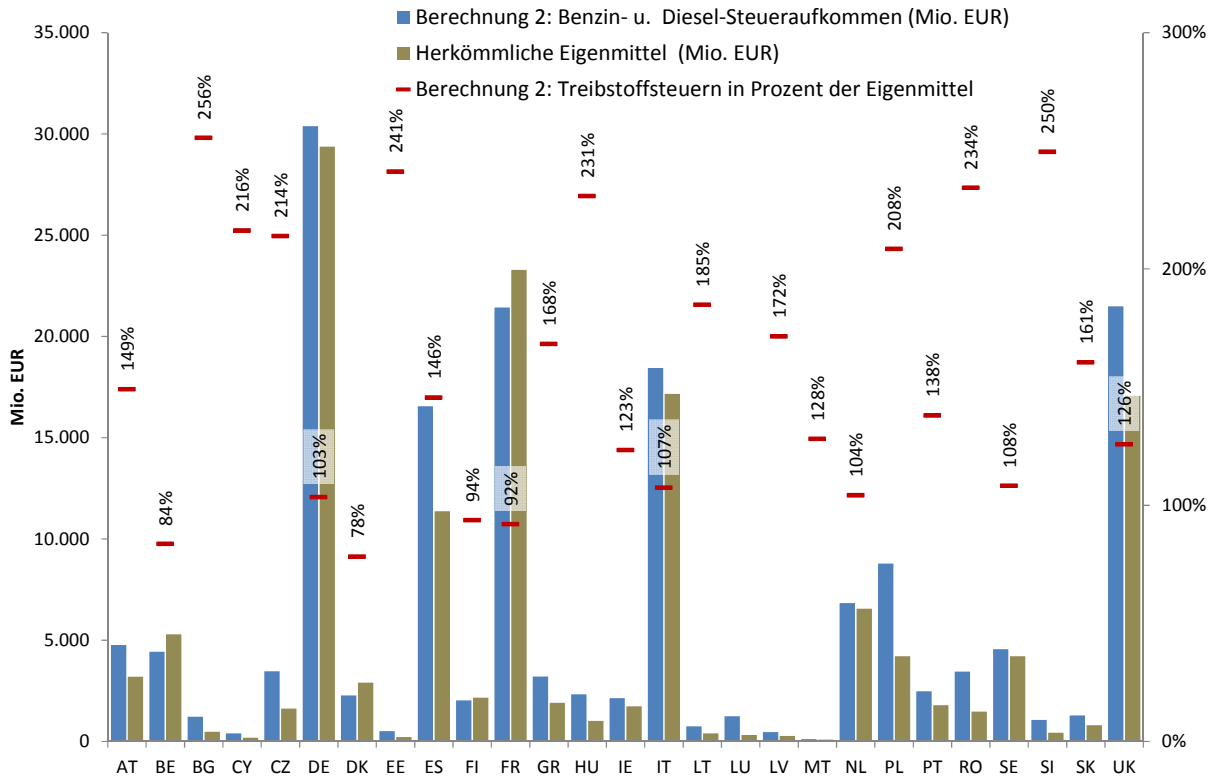
¹³ Die gegenwärtigen Verhandlungen über Deutschlands zukünftigen Finanzausgleich entsprechen exakt diesem asymmetrischen Verhalten.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass asymmetrische Kompensations-Forderungen nicht nur Einnahmenmaximierung widerspiegeln können, sondern auch dem Umstand Rechnung tragen, dass nationale Regierungen als Interessensvertreter ihrer heimischen Bevölkerung handeln. In den Berechnungen in diesem Beitrag ist die Übertragung der Steuer auf die EU und eine darauf folgende Verbesserung der Steuerstruktur *auf der Ebene der EU* aufkommensneutral. Sie kann jedoch nicht in jedem einzelnen Mitgliedstaat aufkommensneutral sein. Daher *muss* eine Regierung, die als Vertreter ihrer Bevölkerung handelt, wenn sie nach Übertragung des Steuerrechts an die EU Erhöhungen der Kraftstoffsteuer-Einnahmen auf ihrem Territorium erwartet, auch höhere Kompensationen fordern, weil sie genötigt sein könnte, ihre nationalen Steuerzahler durch eine Verringerung der Last bei anderen Steuern zu kompensieren (und so eine „doppelte Dividende“ zu erzeugen). In der anderen Konstellation, bei der die historischen Einnahmen als Benchmark herangezogen werden (da sinkende territoriale kraftstoffsteuerlasten erwartet werden) hätte die Regierung und/oder die nationale Bevölkerung die Möglichkeit Mitnahmegewinne zu realisieren – und wäre bemüht, dies auch zu tun).

Im Folgenden werden beispielhaft zwei sehr elementare Verbesserungen der Steuerstruktur modelliert. In einem ersten Schritt werden die Steuersätze für Benzin und für Diesel in aufkommensneutraler Form angeglichen (Berechnung 2). Innerhalb der Eurozone würden daraus identische Euro-Steuersätze für Diesel in allen Ländern und – davon verschiedene – identische Steuersätze für Benzin resultieren. Für die Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone würden die entsprechenden Sätze im Steuergesetz der EU in nationalen Währungen festgelegt. Um ökonomisch identische Steuersätze in *allen* Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, müsste das Steuergesetz Bestimmungen zu Wechselkursänderungen enthalten. Um anhaltende Änderungen in den anzuwendenden Steuersätzen zu vermeiden, sollten die Steuern so lange unverändert bleiben, wie die betroffenen Wechselkurse sich innerhalb einer festgelegten Bandbreite bewegen. Die hier vorgenommenen Berechnungen sind komparativ-statische Analysen, die unveränderte Wechselkurse unterstellen.

Das einfache Modell lässt Nachfragereaktionen in Folge der steuerinduzierten Preisänderungen unberücksichtigt. Der einheitliche und aufkommensneutrale europäische Verbrauchsteuersatz auf Benzin würde 595.43 Euro je 1.000 Liter Kraftstoff betragen. Der einheitliche europäische Verbrauchsteuersatz auf Diesel würde 453.35 Euro je 1.000 Liter Kraftstoff betragen. Abbildung 6 vergleicht diese Ergebnisse mit der Benchmark-Situation in Abbildung 4.

Abbildung 6: Berechnung 2: Kraftstoffsteuereinnahmen versus herkömmliche Eigenmittel (2013) mit separater Glättung der Steuersätze für Benzin und Diesel

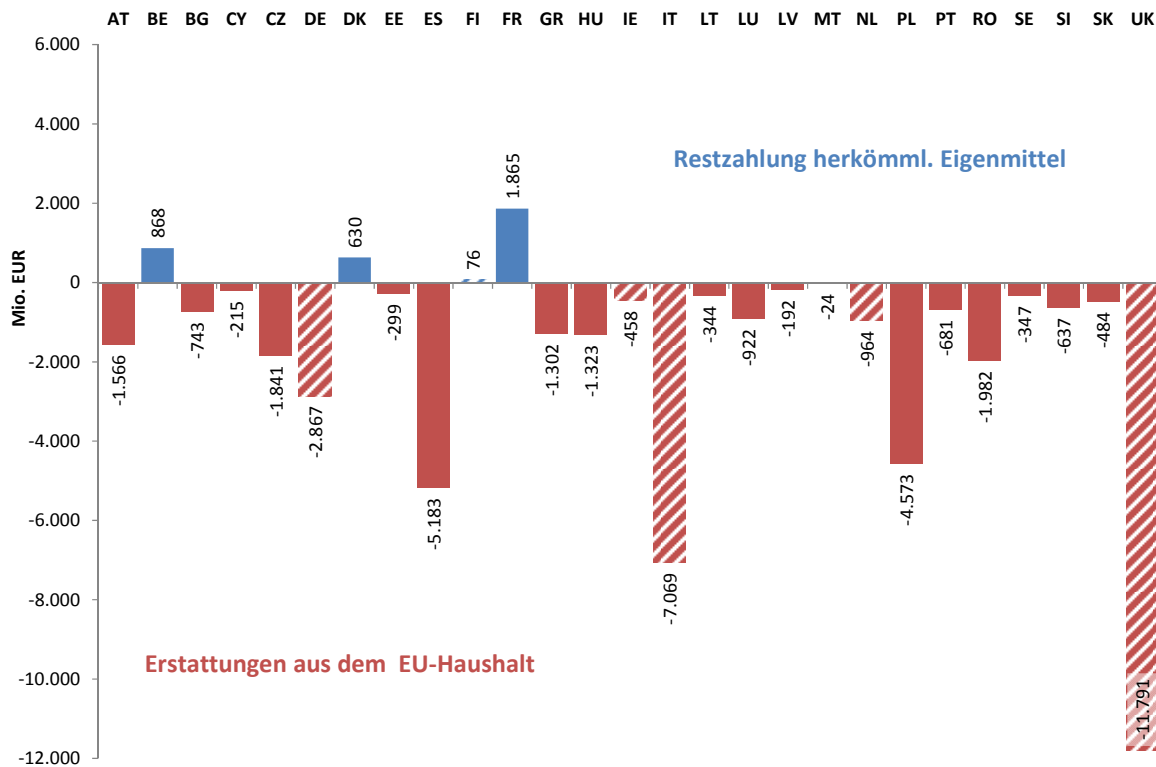


Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Datenmaterial der OECD, Eurostat und der europäischen Kommission.

Das Quadrat von Pearsons Korrelationskoeffizient zwischen zwei Ländern liegt bei $R^2 = 96,3$ Prozent. Die Korrelation hat sich merklich erhöht, was darauf hinweist, dass eine stärker uniforme Besteuerung von Kraftstoffen auch deren Eignung als Eigenmittel verbessert.

Dennoch wird eine Übertragung dieser Steuern auf die zentrale Ebene schwieriger: Abbildung 7 stellt die nunmehr *asymmetrische* Mindestkompensation dar, die notwendig ist, damit alle Mitgliedstaaten einer Übertragung des Besteuerungsrechts auf die europäische Ebene zustimmen.

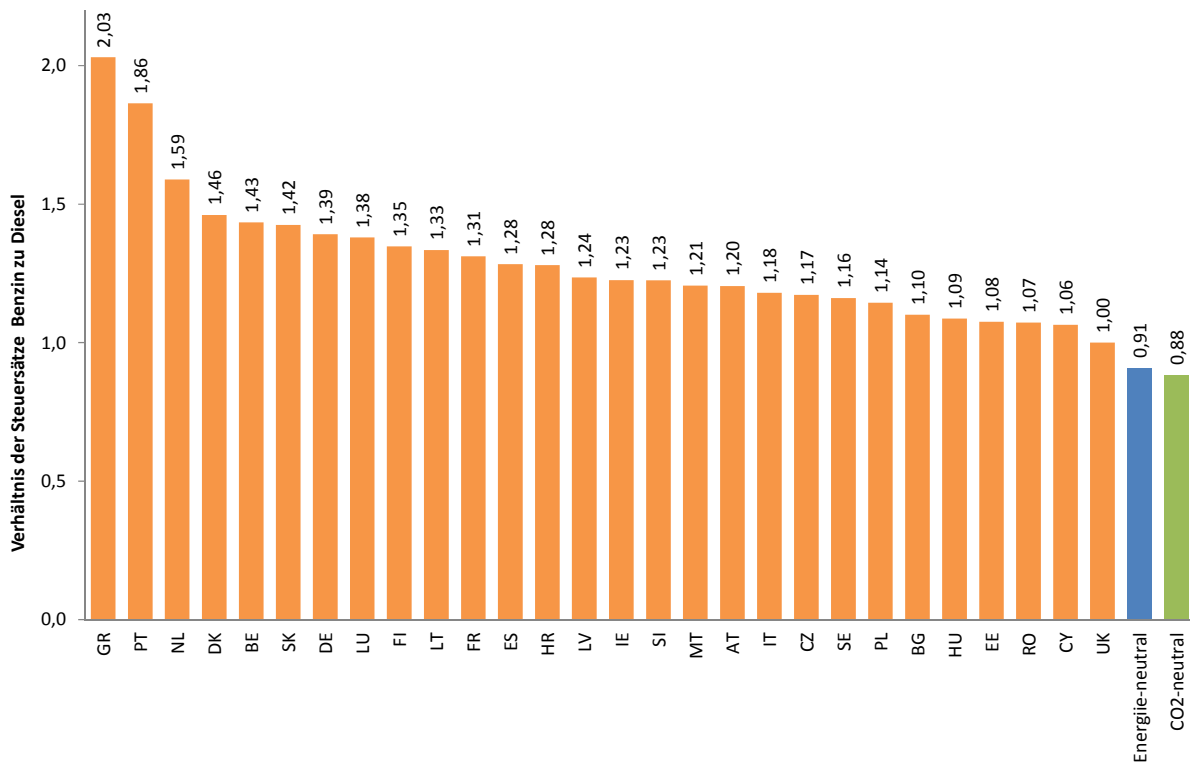
Abbildung 7: Berechnung 2 – Asymmetrische Kompensation



Quellen: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Datenmaterial der OECD, Eurostat und der Europäischen Kommission.

In Berechnung 2 verbleiben nur sechs Mitgliedstaaten bei der Kompensation gemäß dem ursprünglichen Benchmark, was in Abbildung 7 durch die schraffierten Flächen verdeutlicht wird. Alle anderen Länder wählen die neue Konstellation als ihre Mindestforderung für das Aufgeben ihres Besteuerungsrechts. Die notwendigen Kompensationszahlungen steigen um 15,8 Milliarden Euro. In diesem Modell müsste dieser zusätzliche Betrag aus dem Haushalt der EU finanziert werden, um das Besteuerungsrecht von den Mitgliedstaaten zu „kaufen“. 15,8 Milliarden Euro entsprechen im betrachteten Jahr 2013 mehr als 11 Prozent des Haushaltes der EU.

Berechnung 3 beschreibt einen systematischeren Ansatz. Die Steuersätze werden europaweit angepasst und ein CO₂-neutrales Verhältnis der Steuersätze auf Benzin und Diesel wird etabliert. Abbildung 8 vermittelt einen Eindruck, wie weit die einzelnen Mitgliedstaaten von einem klimaneutralen Steuerersatz-Verhältnis zwischen den beiden Kraftstofftypen entfernt sind.

Abbildung 8: Verhältnis der Steuersätze Benzin / Diesel (2015)

Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Datenmaterial von Eurostat und der Europäischen Kommission (Oil Bulletin).

Die Verbrennung rein fossilen Diesels setzt 2,64 Kilogramm Kohlendioxid je Liter frei, während Benzin durchschnittlich 2,33 Kilogramm CO₂ je Liter freisetzt. Entsprechend liegt das klimaneutrale Verhältnis der Verbrauchsteuersätze zwischen Benzin und Diesel bei 0,88. Ein vergleichbares Verhältnis der Steuersätze, das auf dem Energiegehalt der beiden Kraftstoffe beruht, liegt bei 0,91 (wiederum für rein fossile Kraftstoffe).

Verglichen mit dem CO₂-Benchmark ist die gegenwärtige Besteuerung in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu Gunsten von Diesel verzerrt. Die Besteuerung von Kraftstoffen im Vereinigten Königreich mit identischen Liter-Steuersätzen für Diesel und Benzin kommt dieser Art von Neutralität am nächsten. Historisch gesehen waren durch die Besteuerung von Diesel vorwiegend gewerblichen Verkehr und der Produktionssektor betroffen. Verglichen damit wurde Benzin traditionell als Teil des Konsumbereichs gezählt, bis in die 1970er Jahre mit der allmählich schwindenden Aura des Luxusgutes (Hansmeyer, 1980). Von Beginn an war die Unterscheidung nicht sehr präzise. Dennoch konnten die Unterschiede zwischen den Steuersätzen auf Diesel und Benzin aufgrund ihrer unterschiedlichen Rollen als Faktorsteuer einerseits und als Konsumsteuer andererseits gerechtfertigt werden. Heute ist diese Rechtfertigung aus zwei Gründen angreifbar. Erstens spielen Belange des Umwelt- und Klimaschutzes eine deutlich größere Rolle in der Beurteilung der Steuersätze. Zweitens haben technologische Verbesserungen die erhebliche „Verdieselung“ der privaten Kfz in den vergangenen Jahrzehnten beflügelt, was den Dieserverbrauch weitgehend vom Produktionssektor entkoppelt hat.

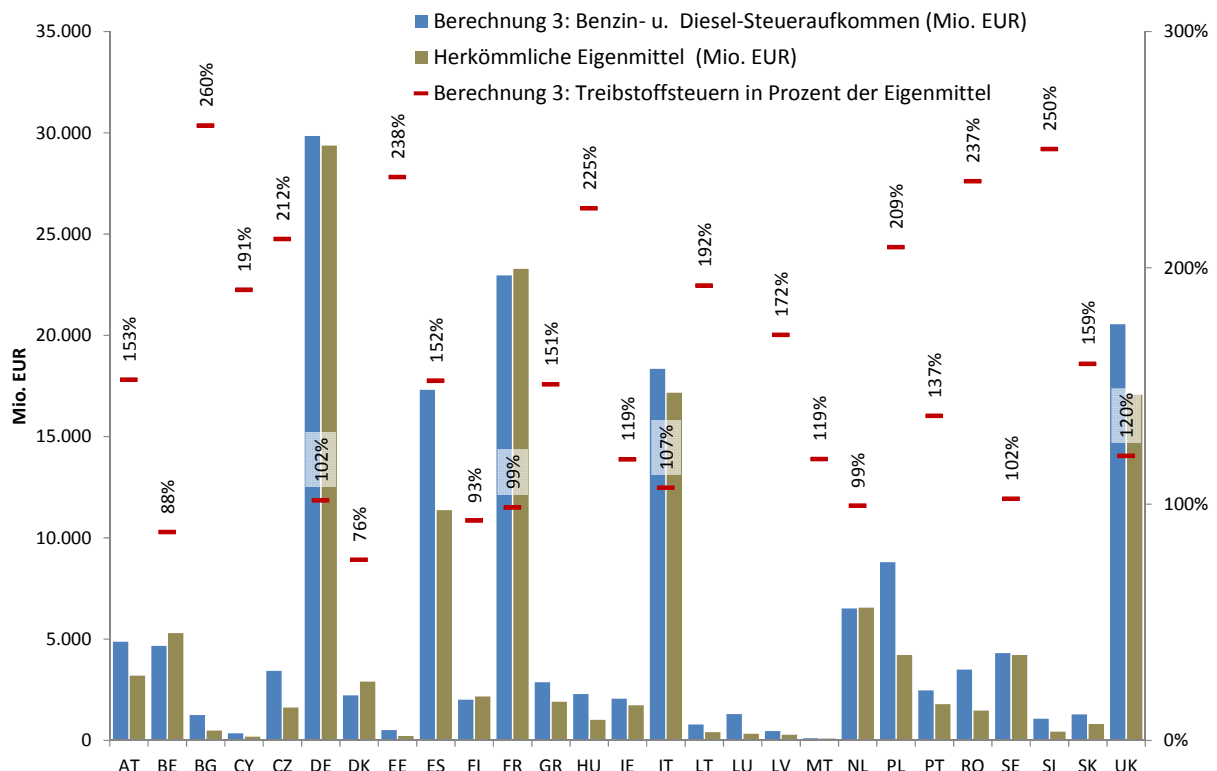
Die Persistenz der teilweise großen Unterschiede zwischen den Steuersätzen auf Diesel und Benzin in der EU kann auf verschiedene Faktoren mit unterschiedlicher Gewichtung in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgeführt werden: Die Rolle von Diesel als Produktionsfaktor ist gesunken, aber sicher

nicht verschwunden. Zudem sind die Interessen von Produzenten regulär einfacher zu organisieren als die von Konsumenten, daher könnte effektivere Lobbyarbeit bei den niedrigen Diesel-Steuersätzen eine Rolle spielen. Die Berücksichtigung von Umweltaspekten ist bei der Besteuerung von Kraftstoff nicht in allen Mitgliedstaaten gleich weit fortgeschritten. Schließlich ist der Steuerwettbewerb bei Diesel deutlich stärker (siehe Abbildung 1).

Vor diesem Hintergrund stellt sich das Modell der CO₂-neutralen Besteuerung von Kraftstoffen (Berechnung 3) als weitreichend und gewissermaßen „eindimensional“ dar. Es folgt ausschließlich der Logik einer umweltpolitischen „Vorschrift überwiegend steuerlicher Art“, so wie es in Art 192 AEUV vorgesehen ist. Das Modell markiert – zumindest was die Steuersatzrelation angeht – die äußere Grenze einer Ökologisierung der Besteuerung von Benzin und Diesel.

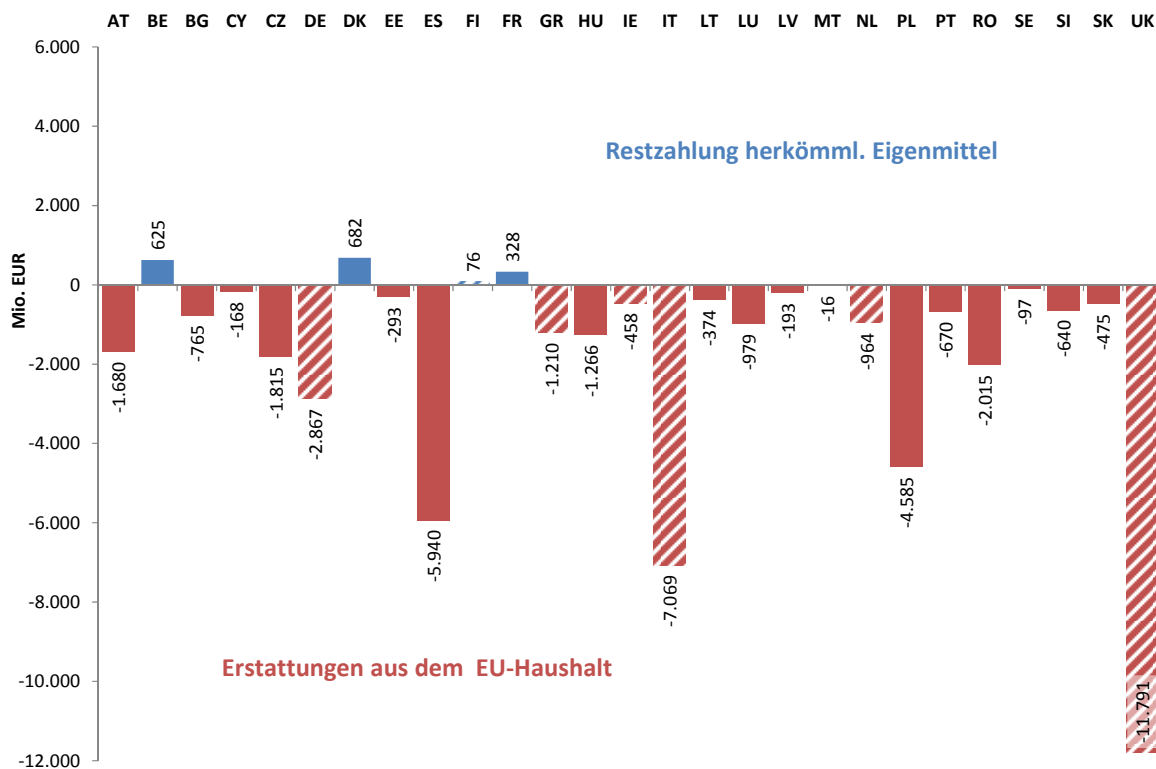
In Berechnung 3 würde der europäische Verbrauchsteuersatz auf Benzin bei 447,72 Euro je 1.000 Liter Kraftstoff liegen, der entsprechende europäische Steuersatz auf Diesel würde sich auf 508,77 Euro je 1.000 Liter Kraftstoff belaufen.¹⁴ Abbildung 9 lässt Vergleiche mit der Benchmark-Situation (Berechnung 1) in Abbildung 4 und mit Berechnung 2 (Abbildung 6) zu. In Berechnung 3 liegt das R² des Korrelationskoeffizienten bei R² = 96,6 Prozent. Die Korrelation erhöht sich gegenüber Berechnung 2, wenn auch nur geringfügig.

Abbildung 9: Berechnung 3: Kraftstoffsteuereinnahmen versus herkömmliche Eigenmittel (2013) mit CO₂-neutralem Verhältnis der Steuersätze auf Benzin und Diesel



Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Datenmaterial der OECD, Eurostat und der Europäischen Kommission.

¹⁴ Wiederum müsste das Steuergesetz für Nichtmitglieder der Eurozone Regelungen für Wechselkursschwankungen beinhalten. Die hier durchgeführten einfachen Berechnungen unterstellen konstante Wechselkurse.

Abbildung 10: Berechnung 3 – Asymmetrische Kompensation

Quellen: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Datenmaterial der OECD, Eurostat und der Europäischen Kommission.

Abbildung 10 stellt die asymmetrische Kompensation dar, die gemäß dieser Berechnung 3 notwendig ist, um alle Mitgliedstaaten zu überzeugen, der Übertragung des Besteuerungsrechts auf die Ebene der EU zuzustimmen. In dieser Konstellation verbleiben sieben Mitgliedstaaten bei der Kompensation auf der Grundlage des Benchmarks, wie durch die schraffierten Flächen in Abbildung 10 verdeutlicht wird. Alle anderen Länder wählen die neue Konstellation als Mindestforderung. In diesem Fall umfasst der Anstieg der geforderten Kompensationen 18,1 Milliarden Euro (verglichen mit dem Benchmark-Szenario). Dieser Betrag würde mehr als 13 Prozent des Haushaltes der EU ausmachen.

Die einfachen Berechnungen 2 und 3 stellen bereits die wesentlichen Verbesserungen dar, die von einer Zentralisierung der Steuern auf Benzin und Diesel auf der europäischen Ebene erwartet werden können: Uniforme Steuersätze in ganz Europa und das Ende der Begünstigung von Dieselmotoren. Allerdings können diese einfachen Rechnungen nur als Blaupause für weitere und komplexere Berechnungen dienen.¹⁵

Mit Blick auf weitere denkbare Berechnungen sollte betont werden, dass die Kompensationen nicht notwendigerweise von Berechnung zu Berechnung wachsen, so wie sie es von Berechnung 1 zu Berechnung 3 tun. Dennoch könnten andere Aspekte zu einem Anstieg der erforderlichen Kompensationen führen:

- Änderungen bei den nationalen Umsatzsteuereinnahmen aufgrund von Änderungen in der Besteuerung von Benzin und Diesel.

¹⁵ Einschließlich weiterer Berechnungen unter Berücksichtigung von Nachfrageanpassungen.

- Eine Anpassung der Verbrauchsteuersätze in ganz Europa würde wahrscheinlich in den ärmeren Mitgliedstaaten zu Maßnahmen der interpersonellen Umverteilung führen. Durch steigende Steuern auf Kraftstoffe könnten sich diese Mitgliedstaaten verpflichtet fühlen, ihre Bürger für Kaufkraftverluste über die Einkommensteuer oder haushaltsbezogene Transferleistungen zu kompensieren.

Diese und andere mögliche Anlässe könnten von den Mitgliedstaaten genutzt werden, um weitere Kompensationen zu fordern. Mit asymmetrischen Forderungen könnte eine größere Bandbreite an möglichen Rechtfertigungen zu weiterem Aufwärtsdruck auf die gesamten Kompensationen führen.

Für alle Berechnungen einer reformierten und verbesserten Besteuerung von Kraftstoffen muss dennoch die unmittelbarste Frage beantwortet werden: Wo kommt das Geld her, um die Kompensationsforderungen zu befriedigen, die 100 Prozent der jährlichen Gesamteinnahmen aus Kraftstoffbesteuerung überschreiten? In diesem Beitrag werden die Bedingungen für einen *aufkommensneutralen* Transfer von Ressourcen analysiert. Da der mittelfristige Haushalt der EU ausgabenseitig fixiert ist, fehlen die rechtlichen Mittel, um „zusätzlichen“ Forderungen nach Kompensation zu entsprechen.¹⁶

5 Zusammenfassung

Innerhalb der mehrstufigen Governance-Struktur der Europäischen Union, seiner Mitgliedstaaten und ihrer regionalen und lokalen Regierungen ist die oberste Ebene über das einzigartige Eigenmittel-System finanziert, das auf Beiträgen der Mitgliedstaaten besteht. Auf den darunter liegenden Ebenen werden die staatlichen Aufgaben durch Transfers, Steuern und Verschuldung finanziert. Aktuell wird diskutiert, ob die Europäische Union ebenfalls das Recht zur unmittelbaren Besteuerung europäischer Bürger und Unternehmen erhalten sollte und welche Steuern für diesen Zweck am ehesten geeigneten sein könnten.

In vorliegendem Beitrag wurde ein Aspekt dieser Diskussion beleuchtet, der noch nicht viel Aufmerksamkeit erhalten hat: Das Hauptaugenmerk gilt der *Einführung* einer solchen Steuer. Zu diesem Zweck wurden die Bedingungen für eine Übertragung von „Vorschrift überwiegend steuerlicher Art“ in der Umweltpolitik (Artikel 192 AEUV) von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene analysiert. Als Beispiel diente hier eine Übertragung der straßenverkehrsbezogenen Verbrauchsteuern auf Diesel und Benzin.

Aus allokativen Gründen könnten diese Steuern tatsächlich auf die zentralstaatliche Ebene übertragen werden. Das offensichtliche Versagen der Harmonisierung sowie ineffizienter Steuerwettbewerb und -export kennzeichnen die Steuern auf Benzin und Diesel als gute Kandidaten für eine Zentralisierung.

Allerdings kann eine Übertragung dieser Steuern nur durch eine einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten angestoßen werden. Die Vetomacht jedes Mitgliedstaates ergibt sich nicht nur aus den

¹⁶ Zur Erinnerung: Kompensationszahlungen im Bereich zwischen der Summe der herkömmlichen Eigenmittel (hier: 139,7 Mrd. Euro im Jahr 2013) und der Summe der Kraftstoffsteuereinnahmen (hier: 197,4 Mrd. Euro im Jahr 2013) können unter den Bedingungen der Aufkommensneutralität ohne weiteres finanziert werden, hierzu werden die überschüssenden Kraftstoffsteuereinnahmen direkt als Kompensationszahlungen an die Mitgliedstaaten zurückgeleitet (vgl. Berechnung 1 in Abbildung 5). Den zusätzlichen Forderungen hingegen, die direkt auf die asymmetrische Kompensation zurückzuführen sind (Berechnungen 2 und 3), steht bei Aufkommensneutralität kein Budget gegenüber.

europäischen Verträgen. Sie ergibt sich auch aus dem Status quo, da jedes Land aktiv auf ein Besteuerungsrecht verzichten müsste, das es vorher besaß. Daher ist die Identifizierung von Steuern, die in Folge einer Übertragung auf die zentrale Ebene potenziell die Wohlfahrt und Effizienz¹⁷ erhöhen, eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für diese Reform.

Angemessene Kompensationen für die Übertragung der Steuern durch Verringerungen der herkömmlichen Eigenmittel sind notwendig, um die Mitgliedstaaten für die entgangenen Steuereinnahmen zu entschädigen und um Einnahmeerhöhungen auf der europäischen Ebene vorzubeugen. Greift man den Gedanken der rationalen Forderungen nach (im Ergebnis) asymmetrischen Kompensationszahlungen auf, so führt die Übertragung der Kraftstoffsteuern auf die EU zu einem Paradox der Zentralisierung:

- a. Diejenigen Steuern, die am ehesten auf der europäischen Ebene zentralisiert werden sollten, sind die von Steuerexport, ineffizientem Steuerwettbewerb und Harmonisierungsversagen betroffenen.
- b. Bei den Steuern auf Kraftstoffe haben diese Bedingungen zu einer sehr heterogenen und konfusen „Steuerlandschaft“ geführt.
- c. Große Heterogenität bei Steuersätzen und Aufkommen im Referenzzeitraum für die Übertragung führt zu asymmetrischer Kompensation. Je heterogener der Ausgangspunkt, desto größer die „Aufschläge“, die gefordert werden.
- d. Je höher der aus dem Haushalt der EU geforderte Aufschlag, desto unattraktiver wird die Zentralisierung des Besteuerungsrechts.

Zusammengefasst: Die Steuern, deren Übertragung auf die zentrale Ebene am dringendsten wäre, sind besonders schwierig zu übertragen. Der mittelfristig fixe Haushalt der Europäischen Union lässt nichts anderes zu als eine aufkommensneutrale Reform der Eigenmittel. Aber unter der Bedingung von Aufkommensneutralität kann eine solche Reform nicht durchgeführt werden.

Wenn man sich eine europäische Steuer als Eigenmittel vorstellt, ist eine der wesentlichen zu beantwortenden Fragen, ob eine *alte* Steuer oder eine *neue* Steuer verwendet werden soll. Mit der obigen Diskussion über die Übertragung existierender „alter“ Steuern von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene wird scheinbar der bekannten Wahrheit von Nicolas-François Canard aus dem Jahr 1801 gefolgt: – *“cette grande vérité, que tout vieil impôt est bon, et tout nouvel impôt est mauvais.”* Canards Aussage wird oft als ein konservatives Werturteil (Miss)verstanden. Das ist es nicht; es ist eine empirische Beschreibung der Gravitationskraft bestehender Systeme. Vor mehr als 200 Jahren wusste der französische Mathematiker, Philosoph und Ökonom, dass der „status quo bias“, um den modernen Ausdruck zu nutzen, nicht nur eine Eigenschaft individuellen Verhaltens ist. Er charakterisiert auch komplexe soziale Arrangements, wie – unter anderem – Steuersysteme.

Aber sind alte Steuern tatsächlich gute Steuern, wenn es um die Einführung einer europäischen Steuer geht? Auf den ersten Blick scheitert die alte Steuer. Verheißt eine neue Steuer einen viel glatteren Einstieg in eine neue Finanzierung der EU? Wenn eine „neue Steuer“ als eine Abgabe auf etwas verstanden wird, was zuvor in den Mitgliedstaaten der EU nicht besteuert wurde, so würde diese nicht störend auf

¹⁷ In diesem Beitrag liegt der Fokus auf Effizienzaspekten zentraler Steuern. Für eine vertiefte Diskussion der übrigen Kriterien für eine europäische Steuer sei auf den Beitrag von Kai A. Konrad und den ersten Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe Eigenmittel verwiesen. Es sei angemerkt, dass die Besteuerung von Benzin und Diesel auch aus mit Blick auf andere Kriterien wie Transparenz und demokratischen Kontrolle eine recht erfolgversprechende europäische Steuer sein dürfte.

die Besteuerung in den Mitgliedstaaten wirken, zumindest nicht direkt.¹⁸ Fiskalische Neutralität für die Haushalte der Mitgliedstaaten könnte nur durch eine *zusätzliche* europäische Steuer erreicht werden, die sowohl das Niveau der herkömmlichen Eigenmittel der Union als auch die Besteuerung in allen Mitgliedstaaten unberührt lässt.

Allerdings war die Frage der Kompensation ebenfalls sehr wichtig für die bislang bekannteste Idee einer „neuen“ europäischen Steuer, dem Vorschlag einer Finanztransaktionssteuer. Die Europäische Kommission (2012) hat die neue Steuer u.a. mit dem Argument befürwortet, dass eine Finanztransaktionssteuer die Eigenmittel-Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt um 50 Prozent reduzieren würde. Die Finanztransaktionssteuer ist heute keine realistische politische Option mehr. Dennoch zeigt ihr Beispiel, dass der Unterschied zwischen der Einführung einer *neuen Steuer* und der Übertragung einer *alten Steuer* nicht bei der Einnahmen-Zusätzlichkeit bzw. Aufkommensneutralität liegt. Mitgliedstaaten müssten für beides entschädigt werden: Für Einnahmeverluste im Falle einer existierenden Steuer oder für die Opportunitätskosten des Einnahmeverzichts im Fall einer neu geschaffenen Steuer. An dieser Stelle unterscheidet sich eine neue Steuer nicht von den etablierten Steuern auf Diesel und Benzin in den Berechnungen 2 und 3.

Am Ende bleibt Canards *grande vérité* zutreffend: Mit bereits vorhandenen Steuersystemen, politökonomischen Überlegungen und ein wenig menschlichem *status-quo-bias* ist die alte Einnahmeregung tatsächlich die „gute“ Steuer, die nur schwer zu verändern ist. Rein strukturelle Veränderungen am bestehenden mehrstufigen europäischen Steuersystem sind kaum möglich, auch wenn damit erhebliche positiver Wohlfahrtseffekte generiert werden könnten.

Dies bedeutet auch, dass jede effizienzerhöhende Übertragung von Steuern mit einer anfänglichen *Erhöhung* der gesamten Steuereinnahmen und Steuerlast in Europa einhergehen muss. Dieser Gedanke ändert den Rahmen der gegenwärtigen Diskussion. Ob alle Mitgliedstaaten bereit wären, mit ihren Überlegungen unter dieser neuen Überschrift fortzufahren, ist eine offene Frage. Wenn sie dazu bereit wären, wären die Steuern auf Benzin und Diesel zumindest erstrebenswert und vermutlich auch die beste verfügbare Option.¹⁹

¹⁸ Indirekt verursachen neue Steuern Verzerrungen in bestehenden Steuersystemen, nicht nur dann, wenn sie auf eine Steuerbasis erhoben werden, die bereits besteuert wird. Vgl. Bovenberg und de Mooij (1994).

¹⁹ Einige Tage nach der gemeinsamen Vorstellung des Forschungsvorhabens fe 1/14 „Zukunft der EU-Finzen“ am 14. Januar 2016 hat Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble vorgeschlagen, einen europäischen Mineralölsteuerzuschlag als Finanzierung eine stärker auf die EU zu verlagernden gemeinsamen Flüchtlingspolitik zu prüfen. Hier wären die Voraussetzungen anders, d.h. eine zusätzliche gemeinsame Aufgabe – genaugenommen, ein europäisches öffentliches Gut (siehe den Beitrag von F. Heinemann in diesem Band) – würde durch eine zusätzliche gemeinsame Einnahme finanziert. Der Vorschlag erhält mittlerweile auch weiteren Zuspruch von Seiten der Forschung (vgl. z.B. Wolff, 2016). Sollte diese Idee auf politisch fruchtbaren Boden fallen und mit einer nennenswerten Umsetzungschance diskutiert werden, wird sich vermutlich auch hier die Frage nach möglichen Kompensationen entwickeln – wegen der Verbindung zu einem (neuen) europäischen öffentlichen Gut ist es aber vorstellbar, dass die Kompensationsfrage eine weniger große Hürde darstellt als in der Konstellation, die im vorliegenden Beitrag diskutiert worden ist.

6 Literatur

- Bovenberg, A. L. und R. A. de Mooij (1994), Environmental Levies and Distortionary Taxation. *American Economic Review* 84, p. 1085-1089
- Canard, N. F. (1801), *Principes d'economie politique: revu, corrige et augmente par l'auteur*. Paris.
- DeBorger, B. und S. Proost (2012), Transport policy competition between governments: A selective survey of the literature, *Economics of Transportation* 1, p. 35–48
- Europäische Kommission (2012), The financial transaction tax will reduce Member States' GNI contributions to the EU budget by 50%, IP/12/300 vom 23.03.2012, Brüssel.
- Evers, M., R. de Mooij und H.R.J. Vollebergh (2004), Tax Competition under Minimum Rates: The Case of European Diesel Excises, CESifo Working Paper No. 1221, München.
- Fouquet, D. und J.V. Nysten (2015), The Legal Helpdesk: Energy Taxation in the EU. Becker/Büttner/Held, Brüssel [www.keepontrack.eu].
- Gerking, S.D. und J. H. Mutti (1981), Possibilities for the exportation of production taxes. *Journal of Public Economics* 16, 233-252.
- Hansmeyer, K.H. et al. (1980), Steuern auf spezielle Güter. *Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. II*, Tübingen, p. 709-885.
- Hochrangige Gruppe „Eigenmittel“, First Assessment Report, Brüssel, 17. Dezember 2014.
- Kanbur, R. und M.J. Keen (1993), Jeux sans frontieres: Tax competition and tax coordination when countries differ in size. *American Economic Review* 83, p. 877-892.
- Lin, C.-Y.C. und L. Prince (2013), Gasoline price volatility and the elasticity of demand for gasoline, in: *Energy Economics*, Vol. 38, p. 111–117.
- Markusen, J. (1975), International externalities and optimal tax structures. *Journal of International Economics*, p. 15– 30.
- Mathä, T.Y., A. Porpiglia und M. Ziegelmeyer (2014), Cross-border commuting and consuming: An empirical investigation, BCL working papers No. 89, Luxemburg.
- Merrifield, P. (1988), The impact of selected abatement strategies on transnational pollution, the terms of trade and factor rewards: a general equilibrium approach. *Journal of Environmental Economics and Management* 15, p. 259–284.
- Mintz, J., und H. Tulkens (1986), Commodity tax competition between member states of a federation: Equilibrium and efficiency, *Journal of Public Economics* 29, p. 133-172.
- OECD (2015), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris.
- Schipper, L.S, L.F. Schipper und M. Lewis (ed.) (2013), Decades of Diesel. *Energy Policy* (special issue), Volume 54, p. 1-404.
- Thöne, M. (2008), Laffer in Luxemburg. Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum. FiFo Discussion Paper 08-1, Köln.
- Vincenti, D. (2012), Lawmakers warn EU leaders: No budget reform, no deal. *EurActiv.com* vom 14. Juni 2012.
- Von Weizsäcker, E.U. und H.E. Ott (1998), Tax Bads, not Goods. *Our Planet*, Vol. 9., No. 6, p. 17-18.
- Wolff, G. (2016), European financing for the European refugee crisis. BRUEGEL op-ed, May 11, 2016, Brussels.

Licht für Europa – Eine Stromsteuer für den Haushalt der Europäischen Union

Kai A. Konrad¹

Zusammenfassung:

Dieser Beitrag nutzt den ersten Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe Eigenmittel als Ausgangspunkt für die ökonomische Analyse einer möglichen Steuer auf den Stromverbrauch auf europäischer Ebene. Er skizziert zunächst Möglichkeiten zu deren praktischer Einführung und liefert Einschätzungen zu ökonomischen Effekten und Eigenschaften einer solchen Steuer. Bezogen auf die Liste der wünschenswerten Charakteristika einer EU-Steuer im Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe vergleicht der Beitrag eine Stromsteuer mit einer Finanztransaktionssteuer. Im Ergebnis wäre eine Stromsteuer im Hinblick auf die Kriterien Einfachheit, Gerechtigkeit, Ergiebigkeit und Stabilität, Transparenz und demokratische Kontrolle positiv zu bewerten. Dies ist keine Empfehlung, eine solche Steuer einzuführen – aus der Analyse folgt lediglich, dass sie einigen ihrer Alternativen überlegen wäre.

¹ Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen, Kontakt: Abteilung für Finanzwissenschaft, Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen 1, 80539 München, Deutschland. E-mail: kai.konrad@tax.mpg.de.
Angaben im Rahmen des Vfs-Ethikkodex: Die Erstellung des Beitrags wurde durch das Bundesministerium für Finanzen im Rahmen des Forschungsprojekts fe 01/14 finanziell gefördert. Der Autor war in der Bearbeitung des Beitrags gänzlich unbeschränkt. Er dankt Thiess Büttner und anderen Teilnehmern eines Workshops im Juli 2015 für hilfreiche Kommentare. Er trägt die wissenschaftliche Verantwortung allein.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund _____	157
2	Der finanzverfassungsrechtliche Rahmen _____	157
3	Der Vorschlag _____	158
4	Eine vergleichende zusammenfassende Bewertung _____	164
5	Fazit _____	167
6	Literaturverzeichnis _____	167

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich Stromsteuer - Finanztransaktionsteuer.....	165
------------	--	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Strompreise für Privathaushalte (blau) und die Industrie (rot)	160
Abbildung 2:	Korrelation zwischen Stromverbrauch je Haushalt und BIP pro Kopf.....	162

1 Hintergrund

Am 17. Dezember 2014 hat die Hochrangige Arbeitsgruppe Eigenmittel ihren ersten, vorläufigen Bericht zur zukünftigen Finanzierung der Europäischen Union (EU) vorgestellt. Der Bericht gibt einen kurzen Überblick über die gegenwärtige Finanzierung des EU-Haushalts, bietet eine Diagnose der Fehler im derzeitigen System, zieht Schlussfolgerungen aus aktuellen Entwicklungen und liefert Bewertungskriterien für die Reform des gegenwärtigen Systems. Es werden eine Reihe von Schlussfolgerungen über die Stärken und Schwächen des derzeitigen Systems gezogen. Die im Wesentlichen auf Eigenmitteln auf Basis des Brutto-National-Einkommens (BNE) beruhende Finanzierung trägt dazu bei, die Geldflüsse zu stabilisieren und diesen ein hinreichendes Volumen zu geben. Zudem funktioniert das System gut im Hinblick auf die Pünktlichkeit, mit der die Mittel auf der Europäischen Ebene eingehen. Allerdings betonen manche politische Akteure folgende mögliche Schwächen: (1) Die den Zahlungen zugrundeliegenden Berechnungen sind komplex und intransparent. (2) Eigenmittel entstammen nicht originären EU-Einnahmenquellen, sondern basieren auf Beiträgen der Mitgliedsländer. Dies erhöht die Gefahr einer nach Netto-Gewinnern und -Verlierern polarisierten Wahrnehmung der Mitgliedstaaten. (3) Das Jährlichkeitsprinzip im EU-Haushalt führt zu Problemen mit offenen Rechnungen am Jahresende. (4) Das Einstimmigkeitsprinzip in Haushaltsfragen erschwert die Haushaltsverhandlungen. Dementsprechend fasst die Hochrangige Arbeitsgruppe Eigenmittel (2014) die vier markantesten Defizite des derzeitigen Systems folgendermaßen zusammen: Mangel an Einfachheit, Transparenz, Gerechtigkeit und demokratischer Kontrolle.

Jeder Vorschlag für eine Verbesserung des Systems der EU-Eigenmittel muss daher im Lichte dieser vier Dimensionen beurteilt werden. Im Folgenden wird ein Vorschlag für ein neues Finanzierungssystem der Europäischen Union entwickelt, das auf dem Stromverbrauch in den Mitgliedstaaten basiert. Hierzu wird unter anderem gezeigt, wie sich eine solche Steuer einführen ließe, welche Höhe der Steuerersatz haben müsste und zu welchem Aufkommen sie führen würde. Der zweite Teil dieses Beitrags bewertet den Vorschlag anhand der von der Hochrangigen Arbeitsgruppe Eigenmittel vorgeschlagenen Kriterien. Im letzten Teil wird der Vorschlag mit anderen vorgeschlagenen neuen Einnahmequellen verglichen, insbesondere mit einer Finanztransaktionssteuer (FTS).

2 Der finanzverfassungsrechtliche Rahmen

Bevor die Details des Vorschlags vorgestellt werden, sollte man sich zunächst überlegen, wie sich eine solche Steuer in die Finanzverfassung der Europäischen Union einfügen ließe. Die zwei zentralen Fragen bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich der EU-Haushaltseinnahmen sind (1) wer über die Größe des Gesamtbudgets entscheidet und (2) aus welcher Art von Einnahmen sich der Haushalt speist. Diese beiden Dimensionen sind konzeptionell verschieden und unabhängig. Dieses Papier behandelt dabei nur den zweiten Aspekt und lässt den ersten Aspekt außer Acht. Die Stromsteuer kann auch umgesetzt werden, wenn der Europäische Rat weiterhin über die Größe des EU-Haushalts entscheidet.

Der aktuelle Vertragsrahmen der EU gibt den Mitgliedstaaten starke Entscheidungsrechte bei der Bestimmung über die Gesamtgröße des Haushalts; die Entscheidung erfordert Einstimmigkeit unter den

Mitgliedstaaten. Eine neue Steuer für die EU, einschließlich einer Steuer auf den Stromverbrauch als Teil der EU-Eigenmittel, berührt diese Regelung nicht. Ähnlich wie die Einnahmen aus Einfuhrzöllen würden solche Steuereinnahmen in den exogen gegebenen Gesamthaushalt einfließen und die auf dem BNE basierenden Eigenmittel oder andere Einnahmequellen, die die Grundlage für den derzeitigen Haushalt bilden, verdrängen. Sollte die Summe aus diesen Eigenmitteln und den Einnahmen aus Einfuhrzöllen nicht zur Finanzierung des exogen festgelegten Haushalts ausreichen, dann würden die BNE-basierten Beiträge der Mitgliedstaaten diese Differenz ausgleichen. Selbst wenn die neuen Eigenmittel mehr Einnahmen generieren als im Rahmen des Gesamthaushalts benötigt, ist dies mit den derzeitigen Bestimmungen zur Festlegung des Gesamtbudgets vereinbar. Sollten die Einnahmen den Haushaltsrahmen überschreiten, würde dies schlicht zu negativen BNE-Abgaben für die Länder führen. Ähnlich wie im Falle der Gewinne der Europäischen Zentralbank, die zwischen den Mitgliedstaaten verteilt werden, könnte dann ein Mechanismus für die überschüssigen Einnahmen greifen. Eine solche Verteilungsregel müsste auf politischer Ebene beschlossen werden.

Man könnte aber auch über eine in den Grundsätzen erneuerte Finanzordnung nachdenken, die Entscheidungsrechte wie die Bestimmung des Gesamtbudgets der Europäischen Kommission und/oder dem Europäischen Parlament zuweist. Eine solche Regelung ist offensichtlich mit der derzeitigen Form des Lissabon-Vertrags unvereinbar und würde eine grundlegende Änderung der Finanzverfassung der Europäischen Union bedeuten. In ihrer derzeitigen Gestalt ist die Europäische Union das Ergebnis eines zwischenstaatlichen Vertrags. Daher muss die Gesamtsumme der für die europäischen Institutionen bestimmten Mittel von den nationalen Parlamenten autorisiert werden. Schaffte man diese Hürden ab und stattete das Europäische Parlament mit dem Recht aus, über die Größe seines Haushalts selbst bestimmen zu können, würde dies eine Änderung des Primärrechts innerhalb der EU erfordern. Sehr wahrscheinlich müssten einem solchen Schritt auch Verfassungsänderungen in einigen Mitgliedstaaten vorausgehen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Einführung neuer Eigenmittel unabhängig davon ist, ob eine solch weitgehende Verfassungsänderung der Europäischen Union in Betracht gezogen wird oder nicht. Der hier beschriebene Vorschlag gilt für eine Situation, in der die Größe des EU-Haushalts auf ähnliche Weise bestimmt wird wie heute, d.h. in der die Stromsteuer diesem Haushalt zufließt und zugleich Einnahmen aus anderen Eigenmittelquellen im gleichen Umfang verdrängt.

3 Der Vorschlag

Der Steuertarif: Die vorgeschlagene Steuer ist sehr einfach: Eine einheitliche Mengensteuer auf den Stromverbrauch aller Verbraucher, einschließlich Haushalte, Kleinbetriebe, Unternehmen sowie des öffentlichen Sektors.

Um eine ungefähre Vorstellung von der Höhe einer Mengensteuer zu geben, die einen signifikanten Anteil des EU-Haushalts finanzieren könnte, betrachten wir die Stromproduktion in Europa. Sie belief sich 2012 auf ca. 3,13 Mio. Gigawattstunden (GWh).² Das bedeutet, dass eine Steuer von 1 Cent je Kilowattstunde Steuereinnahmen in Höhe von rund 31,3 Mrd. Euro generieren würde. Um den Betrag

² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_production,_consumption_and_market_overview/de

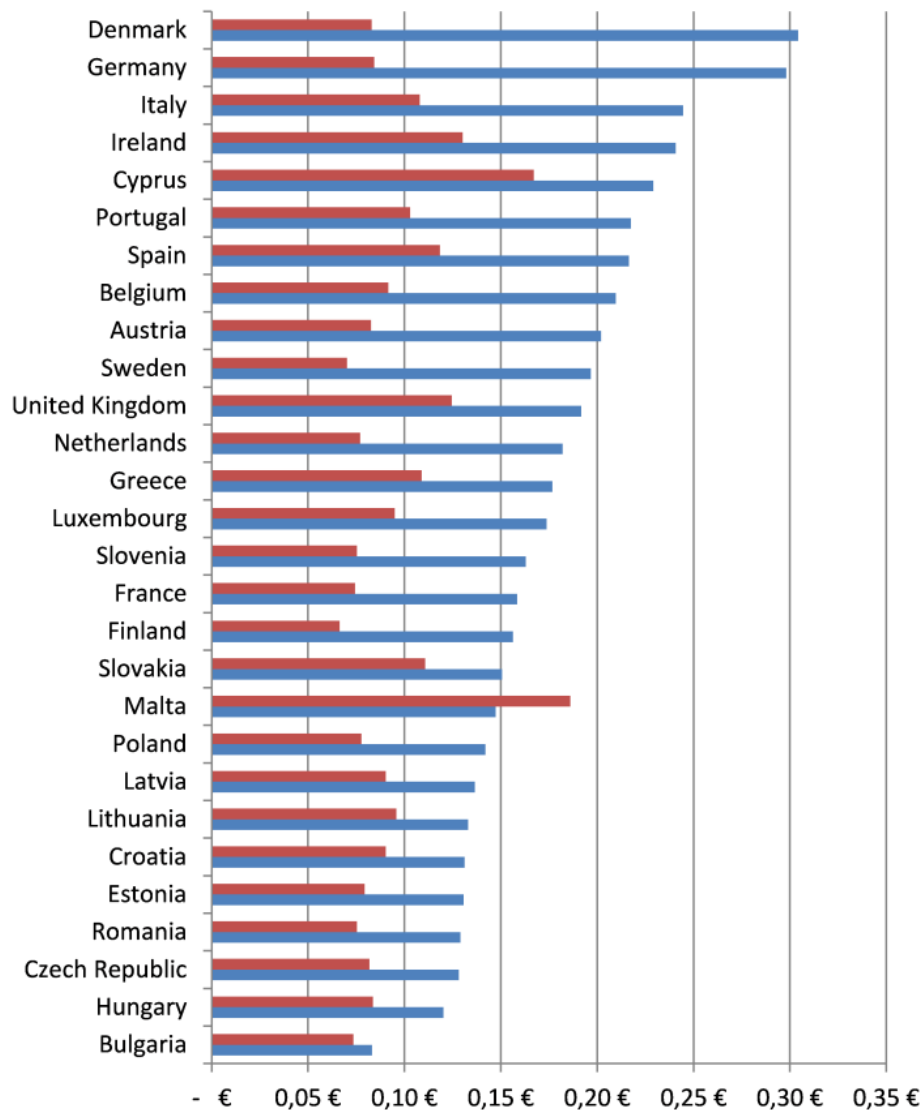
zu erreichen, der benötigt wird, um die Differenz zwischen dem derzeitigen Haushaltsvolumen und der Summe von Einfuhrsteuern und Zöllen zu schließen, wäre eine Steuer in Höhe von 3-4 Cent je Kilowattstunde erforderlich. Diese Überschlagsrechnung basiert auf einer Reihe von vereinfachenden Annahmen. Die für diese Berechnung verwendete Bemessungsgrundlage ist die in Europa produzierte Elektrizität, die sich etwas von der in Europa verbrauchten Elektrizität unterscheidet. Abweichungen entstehen zum einen durch Netto-Importe von Elektrizität zwischen der EU und Nicht-EU-Ländern. Zudem wird nicht der gesamte produzierte Strom konsumiert und vom Nutzer bezahlt, z.B. weil auf dem Weg vom Produzenten zum Verbraucher Leitungsverluste entstehen.

Die Höhe der Steuer kann mit den derzeitigen Strompreisen in Europa verglichen werden, um abzuleiten, welche Bedeutung diese Steuer für den Strommarkt hätte. Eurostat (2014, S. 28) liefert einen Überblick. Es zeigt sich, dass sich die Strompreise für Haushalte im Jahr 2013 zwischen 9 Cent/kWh in Bulgarien am unteren Ende und 29,2 Cent/kWh in Deutschland sowie 29,4 Cent/kWh in Dänemark am oberen Ende bewegten. Der in den 28 EU-Mitgliedstaaten durchschnittlich von den Haushalten zu zahlende Preis betrug im zweiten Halbjahr 2013 20,1 Cent/kWh. Für industrielle Verbraucher lag der durchschnittliche Preis bei 11,9 Cent/kWh. Demzufolge würden eine Steuer von 4 Cent je Kilowattstunde zu einer Strompreiserhöhung für Endverbraucher zwischen knapp 13 Prozent in den Ländern mit den höchsten Strompreisen und nahezu 50 Prozent in den Ländern mit den niedrigsten Strompreisen führen.

Der durch solch eine Steuer verursachte Anstieg der Strompreise ist niedriger als der im Jahr 2015 im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) erhobene Preisaufschlag von 6,17 Cent je Kilowattstunde.³ Der 4-Cent-Preisaufschlag wäre ebenfalls niedriger als die auf den Stromverbrauch erhobene Mehrwertsteuer für deutsche Haushalte.

Wer sollte die Steuer zahlen? Die Stromsteuer sollte eine Steuer auf den tatsächlichen Stromverbrauch in der EU sein und keine Steuer auf die Stromproduktion. Die Steuer könnte direkt vom Stromkunden eingezogen werden, so dass dieser für jede genutzte Kilowattstunde zahlt. Hierdurch wäre maximale Transparenz gewährleistet. Allerdings würden hohe Überwachungs- und Umsetzungskosten resultieren, wenn die Steuer dezentral und unabhängig bemessen und eingezogen würde. Entsprechend läge die zweite Variante nahe, keinen eigenständigen Mechanismus zur Steuererhebung zu schaffen, sondern die Steuer über die Stromrechnung einzuziehen. Da für die Stromnutzer in jedem Fall eine Rechnung erstellt werden muss und sich die Menge des verbrauchten Stroms üblicherweise der Stromrechnung entnehmen lässt, wäre es unkompliziert, die Verantwortung der Steuererhebung den Energieversorgern zu übertragen. Die Stromrechnung könnte und sollte aus Transparenzgründen eine detaillierte Auflistung enthalten, welcher Anteil des Rechnungsbetrags dem Stromanbieter zufließt, welcher Anteil auf die europäische Stromsteuer und welcher auf andere Steuern und Gebühren entfällt. Einige Verbraucher produzieren ihren Strom selbst, wie etwa große Fabriken oder Industriebetriebe, die eigene Kraftwerke betreiben. Diese Produktion müsste ebenfalls besteuert werden, um Verzerrungen zu vermeiden, die die eigene Produktion begünstigen.

³ <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/152973/umfrage/eeg-umlage-entwicklung-der-strompreise-in-deutschland-seit-2000/>

Abbildung 1: Strompreise für Privathaushalte (blau) und die Industrie (rot)

Quelle: Eurostat (2014), eigene graphische Aufbereitung.

Eine dritte Alternative besteht darin, die Steuer innerhalb Europas direkt am Ort der Stromproduktion einzuziehen, oder dort, wo Strom in die Europäische Union eingeführt wird. Da die Aktivitäten der Stromerzeuger in der Regel sowieso überwacht werden, wäre dies eine weitere kosteneffiziente Möglichkeit zur Einziehung der Steuer. Diese dritte Alternative ist allerdings insofern weniger attraktiv, als dass die tatsächlich durch den individuellen Verbraucher getragene Steuer für diesen weniger transparent ist.

In Hinblick auf das Transparenzziel ist die Variante am besten geeignet, die die Verantwortung für die Einziehung der Steuer dem Energieversorger zuweist. Diese Option bietet einen tauglichen Ausgleich zwischen dem Wunsch nach Transparenz und dem Wunsch nach Kosteneffizienz.

Ökonomische Inzidenz: Der Vorschlag definiert, welche Steuersubjekte für die Abführung der Abgabe an die Steuerbehörde verantwortlich sind. Wie in der Steuertheorie bekannt werden Steuern teilweise überwält. Die tatsächliche Traglast einer Steuer kann sich von der Zahllast erheblich unterscheiden.

Wer letztlich die Last einer Steuer trägt, ist oft schwer festzustellen, da die Rückwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu berücksichtigen sind.⁴ Unter bestimmten Bedingungen lässt sich eine klare Aussage treffen. Wenn der Strommarkt ein Markt ist, auf dem viele Produzenten unter vollkommenen Wettbewerbsbedingungen um die Konsumenten konkurrieren, und auf dem die Grenzkosten der Stromproduktion mittel- und langfristig konstant sind, dann sollte die ökonomische Last einer Stromsteuer vollständig durch die Stromkonsumenten getragen werden. Diese Zuordnung der Traglast ist dann unabhängig davon, wie und an welcher Zahlstelle die Stromsteuer erhoben wird.

Das Korrespondenzprinzip: Eine Stromsteuer würde hinsichtlich der mit der Steuer Belasteten auf einer sehr breiten Basis beruhen. So gut wie alle Einwohner der Europäischen Union wären hiervon betroffen und würden ihren Anteil an der Steuerlast tragen. Die in der Union lebenden Menschen (und die hier ansässigen Unternehmen) sind auch die hauptsächlichen Nutznießer der Europäischen Union. Aus der Perspektive der ökonomischen Vertragstheorie wären sie zugleich die *Prinzipale*, die mithilfe der EU-Institutionen die Leistungsschwerpunkte des EU-Haushalts bestimmen. Durch eine Stromsteuer würden sie zugleich zu „Zählern“ für den entstehenden Nutzen gemacht werden. Eine solche Steuer würde die Finanzierungsstruktur der EU dem Korrespondenzprinzip beachtlich annähern. Das Prinzip empfiehlt, dass die Kreise der von öffentlichen Tätigkeiten Betroffenen in dreifacher Hinsicht möglichst deckungsgleich sein sollen: Diejenigen, die von den öffentlichen Ausgaben profitieren, sollten diese Ausgaben auch finanzieren und sollten zugleich die sein, die über die Ausgaben entscheiden.

Übereinstimmung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip: Eine weitere zu diskutierende Frage ist, ob eine Energiesteuer gerecht ist beziehungsweise in welchem Umfang sie mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar wäre. Diese Frage kann sowohl auf individueller als auch auf Staatenebene gestellt werden.

Auf der Ebene des individuellen Steuerzahlers bemisst sich die Stromsteuer proportional zum verbrauchten Strom. Es ist nicht leicht, die präzise Beziehung zwischen Stromnachfrage und Einkommen bzw. einkommensbezogenen Größen zu bestimmen. Multivariate Analysen messen oftmals Einkommenselastizitäten unter Berücksichtigung weiterer Erklärungsvariablen, die selbst einkommensabhängig sind, beispielsweise der Größe des Wohnraums oder der Anzahl der Wohnräume. Die verfügbare Wohnfläche oder die Größe der Wohnung korreliert typischerweise stark mit dem Elektrizitäts- bzw. Energieverbrauch. Der verbleibende Einfluss (Residualeffekt) des Einkommens auf den Stromverbrauch ist in einer solchen Analyse in der Regel sehr klein oder nicht signifikant.⁵ Will man aber die Vereinbarkeit der steuerlichen Belastung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip überprüfen, ist nicht die Korrelation zwischen Energieverbrauch und diesem Residualeffekt des Einkommens relevant, sondern die einfache Korrelation zwischen Einkommen und Stromverbrauch.

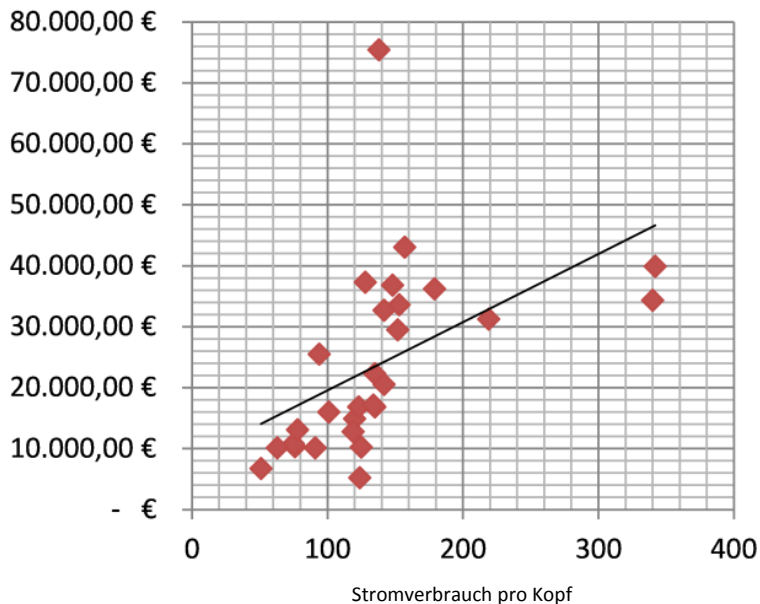
Im Ländervergleich zeigt sich eine positive Korrelation zwischen Pro-Kopf-BIP und Pro-Kopf-Stromverbrauch (Abbildung 2). Die Beobachtungen weit rechts im Diagramm sind die skandinavischen Länder. Die einzelne Beobachtung in der Abbildung ganz oben ist Luxemburg. Letzteres hat viele Eigenarten,

⁴ Für die Theorie zur Steuerinzidenz und Marktstruktur, vgl. Bishop (1968), Fullerton und Metcalf (2002) und Stern (1987). Für empirische Ergebnisse zu Inzidenz-Effekten einer Mengensteuer vgl. Konrad, Morath und Müller (2014).

⁵ Eine der Studien, die den Wohnraum u.ä. Faktoren als Kontrollvariablen berücksichtigt, ist Narayana et al. (2007). Die Autoren ermitteln sehr unterschiedliche langfristige Einkommenselastizitäten hinsichtlich der Stromnachfrage innerhalb der G7, von denen manche sehr hoch sind. Trotzdem ziehen sie den Schluss, dass der Energieverbrauch sich langfristig eher unelastisch zum Einkommen verhält.

ist aber vor allem aufgrund des extrem hohen Pro-Kopf-BIP außergewöhnlich. Der besonders hohe Energiekonsum in Schweden und Finnland ist vermutlich auf geographische und klimatische Gründe sowie auf die hohe Verfügbarkeit von Strom aus Wasser- und Atomkraftwerken zurückzuführen.

Abbildung 2: Korrelation zwischen Stromverbrauch je Haushalt und BIP pro Kopf



Datenquelle: Eurostat; eigene graphische Aufbereitung

Die Grafik zeigt die Kombinationen von Stromverbrauch je Haushalt und BIP pro Kopf für 2013 und Bevölkerungszahlen 2013 (bzw. von 2012 für Griechenland).

Basierend auf einer länderübergreifenden Analyse für den Zeitraum 1975-2004 schätzen Yoo und Lee (2010) die Preis- und Einkommenselastizitäten der Stromnachfrage der Haushalte. Sie ermitteln eine Einkommens-Nachfrage-Beziehung, die einer umgekehrten U-Form entspricht, mit einer positiven Beziehung zwischen Pro-Kopf-Stromverbrauch und Pro-Kopf-Einkommen für Einkommen unter 61.379 US-Dollar (zum Preisniveau des Jahres 2000). Dies weist darauf hin, dass auf der Grundlage der aktuellen BIP-Werte in nahezu allen Ländern in der Stichprobe eine positive Beziehung zwischen dem Stromverbrauch und dem Pro-Kopf-BIP besteht. Es erscheint nicht unwahrscheinlich, dass dieser Zusammenhang noch weit in die Zukunft fortbesteht. Natürlich beeinflussen neben dem Bruttoinlandsprodukt noch andere Faktoren die Pro-Kopf-Stromnachfrage. Strompreise, staatliche Regulierung und klimatische Bedingungen sind offenkundige Beispiele.

An dieser Stelle soll auch darauf hingewiesen werden, dass der Stromverbrauch bereits als Maß für die ökonomische Aktivität und den ökonomischen Wohlstand von Regionen verwendet wurde. Kaufman und Kaliberda (1996) verweisen beispielsweise auf die Ergebnisse von Dobozi und Pohl (1995), nach denen die Elastizität zwischen Stromverbrauch und Wirtschaftsleistung nahe 1 ist. Solche Maße sind nicht unumstritten, insbesondere dann, wenn sich in den Ländern die wirtschaftliche und industrielle

Struktur verändert,⁶ jedoch legen die Ergebnisse eine starke positive Korrelation zwischen ökonomischer Aktivität und Stromkonsum nahe. Dementsprechend haben reichere Länder in der Tendenz höhere Ausgaben für elektrischen Strom. In ähnlicher Weise haben Forscher auch schon Satelliten-Karten verschiedener Regionen bei Nacht analysiert, um die ökonomische Aktivität und deren Veränderung näherungsweise zu messen (für empirische Befunde vgl. Chen und Nordhaus (2011), Henderson, Storeygard und Weil (2012)).

Die Verwendung des Stromverbrauchs als Steuerbemessungsgrundlage bedeutet, dass reichere Haushalte mehr zur EU-Finanzierung beitragen, ebenso reichere Regionen. Regionen sind hier typischerweise nicht identisch mit nationalen Territorien, da Mitgliedstaaten aus reichen und armen Regionen bestehen können. Entsprechend reduziert eine solche Steuer die Spürbarkeit der nationalen Beiträge und verlagert den Fokus der Lastenverteilung auf die regionale Ebene. Dies ist eine wünschenswerte Eigenschaft für Eigenmittel des EU-Haushalts. Sie stimmt mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip überein.

Steuervermeidung und Steuerhinterziehung: Steuervermeidung und Steuerhinterziehung sind nicht nur in Entwicklungsländern ein großes Problem, sondern auch in der Europäischen Union. Die Schätzungen zum Ausmaß der Schattenwirtschaft variieren europaweit. Interessanterweise gehört der Stromverbrauch zu den Messgrößen, mit denen die Abweichungen zwischen der angegebenen und der tatsächlichen Wirtschaftsleistung geschätzt werden. Das deutet darauf hin, dass eine Steuer auf den Stromverbrauch schwieriger zu umgehen sein könnte als andere Steuern auf ökonomische Aktivitäten. Stromverbrauch steht in enger Verbindung zur Wirtschaftsleistung, einschließlich des Anteils, der in der Schattenwirtschaft entsteht. Insofern würde ein auf dem Elektrizitätsverbrauch basierender Finanzierungsmechanismus für die EU implizit auch den Teil der Wirtschaftsleistung einbeziehen, der zwar nicht Teil der offiziellen BIP-Schätzungen ist, aber trotzdem zur Leistungsfähigkeit der Länder beiträgt.

Einfluss von Interessengruppen: Einer der Nachteile der Stromsteuer könnte ihre Anfälligkeit für die Einflüsse von Interessengruppen sein. So konnten viele Branchen in Deutschland durch erfolgreiche Lobbyarbeit eine Befreiung von der EEG-Umlage erzielen, die im Wesentlichen eine Steuer auf den Stromverbrauch darstellt (und zweckgebunden für die Finanzierung von Subventionen „grünen“ Stroms ist). Dies legt nahe, dass Ähnliches bei einer EU-Stromsteuer versucht werden könnte.⁷ Ein Unterschied ist, dass die EEG-Umlage auf Produzenten innerhalb Deutschlands begrenzt ist, während die EU-Stromsteuer in ganz Europa gelten würde. Das zentrale Argument deutscher Produzenten war, dass die von ihnen zu zahlende Umlage einen Wettbewerbsnachteil gegenüber ihren (überwiegend europäischen) Konkurrenten darstellen würde. Dieses Argument verliert an Bedeutung, wenn alle Produzenten in Europa diese Steuer zu zahlen hätten und damit gleiche Ausgangsbedingungen geschaffen werden.

Zusammensetzung des EU-Haushalts: Die Stromsteuer ist mit den aktuellen Entscheidungsverfahren über den EU-Haushalt vereinbar und könnte ähnlich wie die Einnahmen aus Importabgaben und Zöllen

⁶ Vgl. z.B. Hanousek und Palda (2006)

⁷ Wie Martin et al. (2015) in einem anderen Zusammenhang zeigen, können die tatsächlich gewährten Ausnahmen und Subventionen für bestimmte Industrien erheblich von einer effizienten Allokation einer gegebenen Größe der Ausnahmen/Subventionen abweichen.

behandelt werden. Ähnlich wie diese wären die entstehenden Einnahmen wahrscheinlich regional oder geografisch ungleichmäßig verteilt.

Da die Unterschiede im Verbrauch in hohem Maße mit Unterschieden des Pro-Kopf-Einkommens oder Pro-Kopf-BIP korreliert oder gar durch diese bedingt sind, ist die Heterogenität des Verbrauchs eine wünschenswerte Eigenschaft. Sie sorgt für eine höhere Steuerlast für Individuen oder Regionen mit höherer Leistungsfähigkeit.

Natürlich gibt es auch weitere Gründe für die Ungleichverteilung des Stromverbrauchs in Europa. Ein Grund ist, dass Strom oft für energieintensive Produktion, z.B. die Herstellung von Aluminium, eingesetzt wird und sich diese Industrie oft dort ansiedelt, wo Elektrizität produziert wird. Einige der geographischen Unterschiede sind effizienzbedingt, zum Beispiel aufgrund von Unterschieden in der lokalen Verfügbarkeit von Strom (z.B. Wasserkraftwerke) und den Transportkosten für Strom. Einige Gründe spiegeln die nationale Energiepolitik in den verschiedenen Ländern wieder (z.B. deren Haltung zu Atomkraftwerken). Einige Unterschiede können vermutlich auch auf die unterschiedlichen nationalen Regelungen hinsichtlich Preisaufschlägen oder der Subventionierung des Stromverbrauchs zurückgeführt werden.

In Abbildung 1 oben wurden bereits die Preisunterschiede zwischen Staaten und zwischen Benutzergruppen illustriert. Einige dieser Unterschiede könnten politisch bedingt sein. Ein stärker harmonisierter Markt für Strom könnte dazu beitragen, die bestehenden Diskrepanzen zu reduzieren. Einige Unterschiede werden bestehen bleiben, wie die klimatischen Unterschiede zwischen Norden und Süden, die zu einer unterschiedlichen Stromnachfrage führen können.

Ungeachtet dieser Unterschiede wäre es weiterhin möglich, ein an das BNE angelehntes Leistungsfähigkeitsprinzip wie im aktuellen System anzuwenden. Angenommen m_i sei der Gesamtbeitrag des Landes i an den EU-Haushalt, t_i die durch i erhobenen Importzölle und -abgaben und e_i die in Land i generierten Einnahmen aus der Stromsteuer. Dann wäre der BNE-Beitrag das Residuum $y_i = m_i - t_i(1 - \alpha_t) - e_i(1 - \alpha_e)$, wobei α_t und α_e für die Anteile der Steuererlöse stehen, die den erhebenden Staaten zur Deckung ihrer Erhebungskosten zufließen.

4 Eine vergleichende zusammenfassende Bewertung

Diese Überlegungen bieten eine Grundlage, um die Stromsteuer im Lichte der von der Hochrangigen Arbeitsgruppe Eigenmittel vorgestellten Kriterien zu beurteilen. Eine gute Eigenmittelquelle sollte einfach, transparent und gerecht sein und sie sollte die demokratische Kontrolle stärken.

Die Stromsteuer lässt sich mit anderen in diesem Kontext diskutierten Steuerarten vergleichen. Eine hervorgehobene Stellung in der politischen Debatte nimmt dabei die Finanztransaktionssteuer (FTS) ein, mit der die Stromsteuer im Folgenden verglichen werden soll. Eine FTS ist eine Steuer, die auf das nominelle Handelsvolumen aller oder eines Teils der Finanzwerte erhoben wird. Die Europäische Kommission legte 2013 einen Vorschlag vor (EC 2013), der vorsah, die Steuer als eine Transaktionssteuer

mit einer umfassenden Abdeckung und wenigen Ausnahmen (wie für Transaktionen auf Primärmärkten oder Währungshandel) auszugestalten. Die Steuer sollte vor allem Finanzinstitute betreffen.⁸

Tabelle 1: Vergleich Stromsteuer - Finanztransaktionsteuer

Kriterienliste	Stromsteuer	FTS
Gerechtigkeit	+	-
Einfachheit/Effizienz	+	-
Stabilität und Ergiebigkeit	+	-
Transparenz	++	-
Demokratische Kontrolle	++	-

Effizienz und Einfachheit: Die Erhebung einer Stromsteuer ist so einfach wie das Eintreiben von Stromrechnungen. Es werden nahezu keine zusätzlichen Verwaltungskosten bei der Steuererhebung verursacht. Die Befolgungskosten sind ebenfalls gering, da die Steuer einem bereits bestehenden Zahlungsmechanismus hinzugefügt wird. Aufgrund der fundierten Kenntnisse über die Preis- und Einkommenselastizitäten aus der Energieökonomik lassen sich die Inzidenz von Elektrizität und die erwarteten Steuereinnahmen gut abschätzen.

Die FTS ist eine Transaktionssteuer und dadurch aus Effizienzgesichtspunkten weniger attraktiv. Die Transaktionen werden größtenteils von international agierenden Unternehmen getätigt. Auch die Finanzmärkte sind typischerweise international; zudem könnte der Finanzsektor mit der Entwicklung neuer Instrumente zur Erschließung von Schlupflöchern reagieren. Alle diese Punkte deuten darauf hin, dass eine FTS wenig effizient und ihre Implementation teuer und schwierig wäre.

Stabilität und Ergiebigkeit: Der Stromverbrauch reagiert auf Einkommens- und Konjunkturschwankungen. Diese Reaktion sollte allerdings ähnlich ausgeprägt sein wie die des BIP oder der Umsatzeinnahmen. Eine FTS dürfte höherer Volatilität unterliegen; Finanzinnovationen und internationale Umgehungsstrategien machen die Steuer potentiell zu einer weniger verlässlichen Einnahmequelle.

Transparenz: Die Stromsteuer schneidet auch in diesem Punkt gut ab. Die Zahlungsmodalitäten sind für die Steuerzahler sowohl innerhalb des Landes als auch über die Ländergrenzen hinweg transparent. Die wirtschaftliche Belastung durch diese Steuer ist vergleichsweise einfach zu bewerten und leicht zu verstehen.

⁸ Natürlich handeln Versicherungsgesellschaften, Pensionsfonds und andere Finanzintermediäre direkt oder vielmehr indirekt im Auftrag der Bürger und Unternehmen, da sie entweder Transaktionsaufträge im Namen ihrer Kunden durchführen oder unabhängig Vermögenswerte im Auftrag von Kapitalbesitzern verwalten. Sie können Finanztransaktionen zwar auch mit eigenen finanziellen Mitteln verfolgen, jedoch gehören diese Finanzintermediäre direkt oder indirekt einzelnen Investoren.

Im Vergleich dazu weist eine Finanztransaktionssteuer aufgrund der mehrschichtigen Eigentümerstruktur von Finanzanlagen und der damit einhergehenden Marktstruktur weniger eindeutig identifizierbare ökonomische Belastungseffekte auf. Es ist anzunehmen, dass ein Großteil der Steuerlast einer FTS von Verbrauchern getragen würde, die über Lebensversicherungen und andere Formen privater Altersvorsorge Finanzwerte besitzen. Die genaue Lastenverteilung ist jedoch nicht sehr transparent.

Gerechtigkeit: Die Stromsteuer bürdet die Steuerlast der Nachfrageseite auf, im Aggregat tragen die Länder mit dem höchsten Stromverbrauch die größte Last. Da der Stromverbrauch eine Kenngröße für die wirtschaftliche Aktivität im Allgemeinen darstellt und mit dem Einkommen korreliert ist, besitzt die Steuer wünschenswerte Eigenschaften in Bezug auf das Leistungsfähigkeitsprinzip.

Die FTS ist eine Transaktionssteuer. Das Transaktionsvolumen kann zwar auch an ökonomische Aktivität und Einkommen gekoppelt sein, allerdings ist der Zusammenhang deutlich weniger eindeutig. Dies liegt an den verschiedenen Arten und Anlässen von Finanztransaktionen (z.B. Hochfrequenzhandel im Vergleich zu Buy-and-Hold-Strategien). Strategien, um die Finanztransaktionssteuer zu vermeiden, haben typischerweise hohe Umsetzungskosten. Das legt nahe, dass nur Akteure mit hohem Transaktionsvolumen in solche Strategien investieren können. Dieser Effekt verwischt im Falle der Finanztransaktionssteuer die Beziehung zwischen der Steuerbelastung und der wirtschaftlichen Aktivität.

Demokratische Kontrolle: Bei der Stromsteuer sind die Gruppen der Steuerbelasteten, der Nutznießer der EU-Leistungen sowie der demokratischen Entscheidungsträger nahezu identisch. Die Stromsteuer steht somit in hoher Übereinstimmung mit dem Korrespondenzprinzip. Sie verknüpft im demokratischen Prozess die Entscheidungsbefugnisse mit der ökonomischen Verantwortung. Die Stromsteuer erscheint so als ideale Steuer zur Stärkung der demokratischen Kontrolle. Die Bürger Europas sind die zentralen Profiteure der EU-Ausgaben. Diese Leistungen sind transparent für die EU-Bürger (oder sollten es sein). Wenn sie dies nicht sind, müssen die Institutionen der Europäischen Union sich dafür einsetzen, diese Transparenz zu verbessern. Die Stromsteuer macht die Bürger zu jenen Akteuren, die in den Haushalt einzahlen, der für die EU-Ausgaben verwendet wird. Die Steuer hat eine breite Steuerbasis, die die Nutznießer des EU-Haushaltes umfasst. Sie ist sichtbar, oder zumindest kann sie für die Bürger sichtbar gemacht werden, was eine sehr wünschenswerte Eigenschaft für eine Steuer ist. Zudem ist schwierig, die Steuer zu vermeiden oder sie zu hinterziehen, was ebenfalls eine Stärke einer solchen Steuer ist.

Im Vergleich dazu wäre die Finanztransaktionssteuer eine Steuer auf Transaktionen, die weit von den wirtschaftlichen Aktivitäten der europäischen Bürger entfernt sind. Sie erscheint fälschlicherweise als Steuer, die nicht die Bürger, sondern Finanzinstitute betrifft. Dies bewirkt, dass diese Steuer das Korrespondenzprinzip klar verletzt. Die Nutznießer des EU-Haushalts sind indirekt die Stimmberechtigten, die über die Größe des EU-Haushalts abstimmen. Wenn sie nicht diejenigen sind, die den Haushalt finanzieren, entstehen Fehlanreize bei der politischen Entscheidung über die angemessene Haushaltsgröße.

5 Fazit

Die aktuelle Diskussion über eine mögliche Reform der EU-Eigenmittel hat einige Bewertungskriterien für geeignete neue Eigenmittelquellen hervorgebracht. In diesem Beitrag wurden grundsätzliche Aspekte einer europäischen Steuer auf den Elektrizitätsverbrauch beschrieben und es wird festgestellt, dass sie diese Bewertungskriterien weitgehend erfüllen könnte. Eine Stromsteuer würde das Leistungsfähigkeitsprinzip erfüllen, verfügt über wünschenswerte Effizienzeigenschaften und würde planbare und beständige Einnahmen generieren. Zudem wäre die Steuer transparent gegenüber den Steuerzahlern, die wiederum weitgehend deckungsgleich mit den Nutznießern von EU-Leistungen und den Wahlbürgern in der EU sind. Diese Qualitäten bei der Transparenz und der demokratischen Kontrolle machen eine EU-Stromsteuer zu einem ausnehmend attraktiven Eigenmittel-Kandidaten.

6 Literaturverzeichnis

- Bishop, Robert L. (1968): The effects of specific and ad valorem taxes, *Quarterly Journal of Economics* 82 (2), S. 198-218.
- Chen, Xi, und William D. Nordhaus (2011): Using luminosity data as a proxy for economic statistics, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108(21), S. 8589-8594.
- Dobozi, Istvan, und Gerhard Pohl (1995): Real output decline in transition economies - forget GDP, try power consumption data, *Transition* 6 (1-2), S. 17-18.
- EC (2013): European Commission Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, COM (2013) 71 final, 2013/0045 (CNS)
- Eurostat (2014): Pocketbook, Energy, Transport and Environment Indicators.
- Fullerton, Don, und Gilbert E. Metcalf (2002): Tax incidence, in: Alan J. Auerbach und Martin Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Band 4, Amsterdam: Elsevier, S. 1787-1872.
- Hanousek, Jan und Filip Palda (2006): Problems measuring the underground economy in transition, *Economics of Transition*, 14(4), S. 707-718.
- Henderson, J. Vernon, Adam Storeygard und David N. Weil (2012): Measuring economic growth from Outer Space, *American Economic Review* 102(2), S. 994-1028.
- Kaufman, Daniel und Aleksander Kaliberda (1996): Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies: A framework of analysis and evidence, *Policy Research Working Paper* 1691, Weltbank.
- Konrad, Kai A., Florian Morath, und Wieland Mueller (2014): Taxation and market power, *Canadian Journal of Economics* 47(1), S. 173-202.
- Martin, Ralf, Mirabelle Muûls, Laure B. de Preux und Ulrich J. Wagner (2014): Industry compensation under reallocation risk: a firm-level analysis of the EU emissions trading scheme, *American Economic Review* 104(8), S. 2482-2508.

- Narayan, Paresh Kumar, Russel Smyth und Arti Prasad (2007): Electricity consumption in G7 countries: A panel cointegration analysis of residential demand elasticities, *Energy Policy* 35(9), S. 4485-4494.
- Stern, Nicholas (1987): The effects of taxation, price control and government contracts in oligopoly and monopolistic competition, *Journal of Public Economics* 32 (2), S. 133-158.
- Yoo, Seung-Hoon und Joo-Suk Lee (2010): Electricity consumption and economic growth: A cross-country analysis, *Energy Policy* 38(1), S. 622-625.

Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten für eine größere Einnahmenautono- mie der EU

Christian Waldhoff¹

¹ Christian Waldhoff ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Finanzrecht an der Humboldt Universität Berlin. E-Mail: christian.waldhoff<at>rewi.hu-berlin.de.

Inhalt

1	Problem und Fragestellung	171
2	Das Problem zwischen Recht und Integrationspolitik	171
3	Spielräume im vorgegebenen Eigenmittelsystem	172
4	Legitimatorische Grenzen eigener EU-Besteuerungsbefugnisse	174
5	Schluss	179
6	Literatur	179

1 Problem und Fragestellung

Das System zur Finanzierung der EU ist zurzeit asymmetrisch ausgestaltet: Einer nicht vollständigen aber doch weitreichenden Ausgabenautonomie steht kaum Einnahmenautonomie gegenüber. Die nationale Budgethoheit unter dem Gesichtspunkt von Europäisierung und Globalisierung hängt entscheidend von der Verzahnung mit der EU-Finanzierung ab. Das EU-Budget mit einem Volumen von 132,8 Mrd. € 2013 ist im Vergleich zum Bundeshaushalt (311,6 Mrd. € 2013) eher begrenzt. Zahlreiche Souveränitätsvorbehalte im Finanzbereich² wie insbesondere das konsequente Einstimmigkeitserfordernis „sichern“ damit mittelbar die Budgetverantwortung des Deutschen Bundestages. Demgegenüber dringt die EU auf eigene Finanzautonomie, vor allem auf eigene Besteuerungskompetenzen. Das ist verständlich um der leidigen und verfehlten Nettozahlerdiskussion („juste retour“) zu entgehen; es birgt jedoch Probleme, sofern gerade dadurch die Integrationsarchitektur grundlegend umgestaltet werden soll. Juristisch ist die aufgeworfene Frage auf mehreren Ebenen zu untersuchen:³ Welche Möglichkeiten einer Steigerung der Einnahmenautonomie sind ohne Änderungen des primären Unionsrechts, also von EUV und AEUV möglich? Sofern eine Änderung des primären Unionsrechts diskutiert wird stellt sich – zumindest aus deutscher Sicht – die Folgefrage, welche Grenzen die mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen einer entsprechenden Umgestaltung des europäischen Rechts ziehen.

2 Das Problem zwischen Recht und Integrationspolitik

Die Frage, ob die EU eine eigene Steuer oder eigene Steuern erheben soll, ist in erster Linie eine Frage der integrationspolitischen Diskussion und damit eine politische Fragestellung.⁴ Welche Integrationschritte im europäischen Bereich zukünftig zu unternehmen sind, ist ein Problem der in den rechtlichen Rahmen eingeordneten Integrationspolitik.⁵ Im nationalen Kontext ist relativ unbestritten, dass die Frage, was in eine Verfassung aufzunehmen ist, jenseits des kaum je relevanten Art. 79 Abs. 3 GG, eine (rechts-)politische Frage darstellt, da es, von ganz punktuellen Ausnahmen abgesehen, keine der Verfassung übergeordnete Rechtsordnung mit inhaltlichen Vorgaben gibt oder geben könnte. Ein Unterschied besteht hier allerdings durch die Grenzen, welche die nationalen Verfassungsordnungen ziehen und wie sie für Deutschland insbesondere im Maastricht- und im Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert wurden.⁶ Anliegen meiner Überlegungen ist es gleichwohl Wertungskriterien aufzuzeigen, welche diese integrationspolitische Frage zwar nicht allein bestimmen können, je-

² Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 113 Rdnr. 1, Art. 311 Rdnr. 7 und öfter; ders., Steuern, in: Hatje/Müller-Graff/Wegener (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 8, 2014, § 10 Rdnr. 3.

³ Vgl. etwa auch Häde, Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 57 ff., 63 ff.

⁴ Die folgenden Ausführungen als Weiterentwicklung von u.a. Waldhoff, Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, VVDStRL 66 (2007), S. 216 ff.; ders., Eigene Steuern als Problem des Verfassungs- und Europarechts, in: Konrad/Lohse (Hrsg.), Einnahmen- und Steuerpolitik in Europa, 2009, S. 47 ff.

⁵ Die vom Umfang her ausführlichste Untersuchung, Traub, Einkommensteuerhoheit für die Europäische Union?, 2005, bezieht ihre Erörterungen von vornherein auf einen europäischen Bundesstaat. Rein integrationspolitische Argumentation auch etwa bei Esser, Die Dänen und die Bananen – zur Notwendigkeit einer EG-Verfassung, DStZ 1992, 725 (728).

⁶ BVerfGE 89, 155; 123, 267.

doch zeigen, dass auch juristische Kriterien die entsprechende Diskussion steuern und bereichern können. Es geht um die Beachtung rechtlicher Rahmenbedingungen, die – wie zu zeigen sein wird – bei der Gestaltung der weiteren Integration anders als in einem rein nationalen Kontext vorhanden sind; und es geht um etwas, das ich hier zunächst mit dem Schlagwort „Stimmigkeit“ oder „Abgestimmtheit“ mit der vorhandenen Integrationsarchitektur bezeichnen möchte. Der tiefere Sinn derartiger Überlegungen – losgelöst von der hier zu verhandelnden konkreten Frage, ob die EU mit eigenen Besteuerungskompetenzen auszustatten sei – liegt meines Erachtens darin, zu zeigen, dass zum einen spezifisch juristische Argumente auch die rechtspolitische Diskussion bereichern, zum anderen Interdisziplinarität unter juristischer Beteiligung nur gelingen kann, wenn die notwendigen Übersetzungsleistungen vorgenommen werden.

Aus Gründen terminologischer Klarheit soll vorab geklärt werden, was unter „eigenen Steuern der EU“ verstanden wird: In einem engeren Sinne sollen darunter nur solche Steuern gefasst werden, bei denen die Union sowohl die Rechtsetzungs- als auch die Ertragskompetenz besitzt. Auf die Verwaltungshoheit kommt es – ebenso wenig wie in bundesstaatlichen Zusammenhängen – nicht an. M.E. ist es auch wenig sinnvoll, auf Harmonisierung beruhende nationale Steuern als EU-Steuern zu bezeichnen, denn hier bleiben Teile der Rechtsetzungshoheit sowie die Ertragskompetenz beim jeweiligen Mitgliedstaat. Die weitgehend harmonisierte Umsatzsteuer fällt somit nicht darunter: Die Rechtsetzungshoheit liegt hier – trotz der zahlreichen Mehrwertsteuerrichtlinien⁷ – nach wie vor bei den Mitgliedstaaten; zudem ist die Umsatzsteuer als Basis eines der vier Eigenmittel zwar auch an der EU-Finanzierung beteiligt,⁸ dies ist jedoch nicht mit finanzverfassungsrechtlicher Ertragshoheit zu verwechseln. Eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage bei den Unternehmenssteuern wäre somit erst Recht nicht erfasst. Auch die Frage, ob die EU ihre Mitgliedstaaten auf der Harmonisierungsgrundlage zwingen kann eine Steuer, etwa eine sog. CO₂-Steuer oder eine Finanztransaktionssteuer zu erheben, bleibt ausgeklammert.⁹ Schließlich können alle eher kosmetisch-pädagogischen Vorschläge, wie ein expliziter Ausweis desjenigen Anteils an den mitgliedstaatlichen Steuern auf der Steuererklärung, der für die Finanzierung der Gemeinschaften verwendet wird, trotz etwaiger Transparenzvorteile ausgeschlossen werden.

3 Spielräume im vorgegebenen Eigenmittelsystem

Die EU finanziert sich über ein sog. Eigenmittelsystem (Art. 311 AEUV). Dieses soll in Abkehr von der Beitragsfinanzierung die supranationale Integration von Mitgliedsbeiträgen unabhängig machen und die Union mit „eigenen Mitteln“ ausstatten.¹⁰ Die Agrarabschöpfungen, die Zolleinnahmen der vollharmonisierten Zollunion (beides zusammen bildet die sog. traditionellen Eigenmittel), Anteile am Umsatzsteueraufkommen sowie ein an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten anknüp-

⁷ Vgl. für einen Überblick nur Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 113 AEUV Rdnr. 13 m.w.N.

⁸ Im Überblick Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 311 AEUV Rdnr. 10; eingehender Meermagen, Beitrags- und Eigenmittelsystem, 2002, S. 152 ff.

⁹ Für einen Überblick Birk, Steuern der Mitgliedstaaten nach Gemeinschaftsrecht, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, § 11; jetzt am Beispiel des Vorschlags der Kommission für eine Finanztransaktionssteuer Wernsmann/Zirkl, Die Regelungskompetenz der EU für eine Finanztransaktionssteuer, EuZW 2014, 167.

¹⁰ Häde, Finanzausgleich, 1996, S. 427 ff.; Meermagen, Beitrags- und Eigenmittelsystem, 2002.

fendes Eigenmittel (sog. bruttosozialproduktbezogenes Eigenmittel) sind die wichtigsten Finanzquellen.¹¹ Im Ergebnis ist der Grad der Finanzautonomie der Union trotz des Übergangs zum Eigenmittelsystem nach wie vor gering. Das Letztentscheidungsrecht bei der Beschlussfassung über Eigenmittel steht nicht den Organen der Union, auch nicht deren Rat, sondern den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnungen zu. Diese bleiben auch insoweit „Herren der Verträge“.¹² Durch das gesamte Verfahren werden die Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten im Finanzbereich augenfällig.¹³ Die BSP-Eigenmittel erweisen sich letztlich als kaschierte Mitgliedsbeiträge.¹⁴

Eigene Besteuerungsbefugnisse der EU – im hier zugrunde gelegten Sinne – bestehen hinsichtlich der Zolleinnahmen im Rahmen der durch die Art. 28 ff. AEUV aufgerichteten Zollunion. Sowohl die Zollrechtsetzungs- als auch die Zollertragshoheit sind in der Hand der Union. Darüber hinaus finden sich eigene Besteuerungsbefugnisse nur in unbedeutenden Randbereichen: Bis zu ihrem Aufgehen in die EG nach 50 Jahren wurde auf der Grundlage der Art. 49, 50 EGKSV die sog. Montanumlage (EGKS-Umlage) erhoben;¹⁵ seit je besteuern die Gemeinschaften ihre Bediensteten selbst. Diese EU-Steuer dient jedoch nicht der Finanzierung der Union, sondern stellt ein Korrelat dar, um die aus ganz anderen Gründen vorgenommene Freistellung der EU-Beamten von mitgliedstaatlichen Steuern auszugleichen.

Die Frage, ob das geltende Primärrecht eine Kompetenzgrundlage für EU-Steuern hergibt, muss weiter differenziert werden: Zunächst ist Art. 311 AEUV daraufhin zu untersuchen, ob auf seiner Grundlage auch EU-Steuern eingeführt werden könnten; dann ist die Formulierung der „sonstigen Einnahmen“ in Abs. 2 dieser Norm in Augenschein zu nehmen und schließlich sind spezielle Kompetenzgrundlagen zu untersuchen.

Die bisher wenig diskutierte Frage geht dahin, ob im Rahmen eines unveränderten Art. 311 AEUV EU-Steuern oder andere Abgaben eingeführt werden könnten, um die Einnahmenautonomie der Union zu stärken. Jenseits der oben aufgeführten Fälle, ist das bisher nicht der Fall. Art. 311 AEUV stellt zunächst keine Kompetenzgrundlage für die sekundärrechtliche Einführung von EU-Steuern dar.¹⁶ Das dürfte unbestritten sein. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die EU über Art. 311 Abs. 1 AEUV nicht die Kompetenz-Kompetenz erhält. Die Frage ist nur, ob ein neuer Eigenmittelbeschluss solche Steuern als neues Eigenmittel einführen könnte. In Art. 311 Abs. 3 Satz 2 AEUV wird ausgeführt, dass in einem Eigenmittelbeschluss auch neue Eigenmittel eingeführt und bestehende abgeschafft werden können. Die Frage spitzt sich damit darauf zu, ob auch EU-Steuern mit

¹¹ Vgl. statt anderer nur Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 311 AEUV Rdnr. 8 ff.

¹² Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, § 8 Rdnr. 2.

¹³ Schmidhuber, Die Notwendigkeit einer neuen Finanzverfassung der EG, EuR 1991, 329 (337); Götz, Beitragsgerechtigkeit im EU-Finanzierungssystem, in: FS für Peter Selmer zum 70. Geb., 2004, S. 641.

¹⁴ Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 311 AEUV Rdnr. 11.

¹⁵ Näher Meermagen, Beitrags- und Eigenmittelsystem, 2002, S. 122 ff.

¹⁶ Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rdnr. 1542, 3317.

eigener Rechtsetzungs- und Ertragshoheit dazu zählen. Grundsätzlich wäre dies denkbar.¹⁷ Ein numerus clausus von Eigenmittelarten besteht grundsätzlich nicht.¹⁸ Der Eigenmittelbegriff ist im Kern formell, nicht materiell zu verstehen.¹⁹ Eine Schranke ergibt sich freilich daraus, dass jeder Eigenmittelbeschluss seinen Rechtscharakter daraus bezieht, dass er an die Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten in Kraft tritt, Art. 311 Abs. 3 Satz 3 AEUV. Damit handelt es sich um eine Art primären Unionsrechts, die Mitgliedstaaten bleiben Herren der Verträge. Die periodisch erlassenen Eigenmittelbeschlüsse ändern daran grundsätzlich nichts. Anders ausgedrückt: Führte man in einem Eigenmittelbeschluss eine echte EU-Steuer im hier entwickelten Sinn ein, bliebe diese gleichwohl unter dem einstimmigen Vorbehalt der Mitgliedstaaten, brächte der EU keine wirkliche Finanzautonomie.²⁰ Eine vollständige Umstellung auf die Finanzierung durch eigene Steuern wäre demgegenüber auf der Grundlage der bestehenden Verträge nicht möglich, da es sich um eine Umgehung des klar in Art. 311 AEUV zum Ausdruck kommenden Finanzierungskonzepts handelt: „Neben Art. 311 AEUV gibt es keine Norm im Primärrecht, die allein der Mittelbeschaffung dient.“²¹

Ausführlicher im Schrifttum diskutiert wurde die Frage, welches Ausmaß die „sonstigen Einnahmen“ i.S.v. Art. 311 Abs. 2 AEUV neben den Eigenmitteln haben dürfen. Denkbare wäre eine EU-Steuer auf einer Sachkompetenzgrundlage oder durch Änderung des Primärrechts einzühren – jeweils mit dem Zweck der Haushaltsfinanzierung. In diesem Zusammenhang wird zu Recht auf eine deutliche Präferenz der Verträge für die Finanzierung durch Eigenmittel festgestellt. Sonstige Einnahmen sind nur auf der Grundlage von konkreten Sachkompetenzen in den Verträgen möglich und dürfen dann auch in den Haushalt fließen. Eine Quantifizierung ist hier – wie stets – freilich schwierig. Das bedeutet zugleich, dass der Sach- und nicht der Finanzierungszweck im Vordergrund stehen muss.²²

Davon nicht betroffen ist die Einführung von EU-Steuern zur Erreichung spezieller sachpolitischer Ziele, wie dies etwa Art. 192 Abs. 2 lit. a AEUV für die Umweltpolitik vorsieht. Derartige Abgaben dürften meines Erachtens sogar für die EU-Finanzierung herangezogen werden; die primäre Motivation müsste jedoch umweltpolitischer Art bleiben. Die Erträge solcher Lenkungssteuern dürften in den EU-Haushalt fließen, nicht jedoch in der Hauptsache seiner Finanzierung dienen.

4 Legitimatorische Grenzen eigener EU-Besteuerungsbefugnisse

Zu fragen bleibt, was die Tatsache, dass sich die EU nach wie vor als legitimatorisch (zumindest teilweise) abgeleitete Ebene darstellt, für eigene Besteuerungsbefugnisse der EU – in dem oben definier-

¹⁷ Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rdnr. 3319; Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Bd. 4, 7. Aufl. 2015, Art. 311 AEUV Rdnr. 8, 9, der davon ausgeht, dass der Begriff „Eigenmittel“ keine inhaltliche Qualifikation umfasst.

¹⁸ Häde, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 42.

¹⁹ Häde, Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 56; einschränkend ders., ebd., Rdnr. 61.

²⁰ Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rdnr. 3320.

²¹ Häde, Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 55.

²² Häde, Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, 2014, § 14 Rdnr. 53 ff.

ten Sinn – bedeutet. Die Rekonstruktion demokratischer Verantwortungszusammenhänge kann eigene Besteuerungsbefugnisse begründen, aber auch begrenzen helfen. Auf die deutschen Länder angewendet spricht nach diesem Modell viel für eine stärkere Finanzautonomie auf der Einnahmenseite,²³ auf die EU angewendet erweist sich das Modell als autonomiebegrenzend.²⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat die duale, zumindest teilweise aus der mitgliedstaatlichen Legitimation abgeleitete Legitimationsstruktur der EU im Maastricht-Urteil und der darauf aufbauenden Folgejudikatur herausgearbeitet; dies wurde quasi authentisch in Art. 23 GG umgesetzt.²⁵ Der demokratische Hauptlegitimationsstrang erfolgt mittelbar über das Hauptorgan der Unionsrechtssetzung, den Rat. Die dort vereinigten Regierungsvertreter legitimieren sich wiederum mittelbar über ihre nationalen Parlamente bzw. volksgewählten Präsidenten, die sie ernennen und kontrollieren. Die eigenständige demokratische Legitimation über das Europäische Parlament tritt nach derzeitigem Integrationsstand ergänzend legitimierend, wenn auch stetig wachsend hinzu.²⁶

Die Finanzautonomie der EU ist auf der Einnahmenseite noch weitergehender beschränkt als auf der kommunalen Ebene.²⁷ Das Eigenmittelsystem (Art. 311 AEUV i.V.m. dem jeweils gültigen Eigenmittelbeschluss) stellt sich modellkompatibel dar: Durch funktional primäres Unionsrecht außerhalb der Verträge wird ein absolut begrenzter Finanzrahmen zur Verfügung gestellt, während auf der Ausgabenseite das Europäische Parlament zwar nicht ein den mitgliedstaatlichen Parlamenten vergleichbares Budgetrecht besitzt, die Gemeinschaft jedoch über ihre Ausgaben weitgehend autonom befindet.²⁸ Die Einnahmen präjudizieren vollständig die Ausgaben. Daraus ergibt sich zwar eine beträchtliche und nicht unproblematische Asymmetrie in der EU-Finanzwirtschaft;²⁹ diese spiegelt jedoch den erreichten Integrationsstand wesentlich präziser, als integrationspolitische Programme dies könnten.³⁰ Bezugspunkte sind die Mitgliedstaaten, nicht deren Bürger. Das wird auch von durchaus europafreundlichen Autoren so gesehen: „Die Einnahmehoheit darf so lange nicht vergemeinschaftet werden, wie die politischen Auffassungsunterschiede über den Umfang und den Inhalt von Transferflüssen weiterhin tiefgreifend sind. Eine Vergemeinschaftung der Entscheidung ist in einer solchen Situation weder effektiv

²³ Vgl. etwa jeweils m.w.N. Waldhoff, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung im Vergleich Deutschland-Schweiz, 1997, S. 99 f.; ders., Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung im gestuften Verfahren, ZG 2000, 193 ff.

²⁴ Für den derzeitigen Integrationsstand ganz ähnlich Traub, Einkommensteuerhoheit der EU? 2005, S. 84 ff.

²⁵ BVerfGE 89, 155 (185 f.).

²⁶ Mit ähnlichen Schlussfolgerungen wie hier Klein, Zur Frage der zukünftigen Steuerhoheit der Europäischen Gemeinschaft, in: FS für Günter Wöhe zum 65. Geb., 1989, S. 189 (199); teilweise anderer Akzent bei Kirsch, Demokratie und Legitimation in der Europäischen Union, 2008.

²⁷ Häde, Finanzausgleich, 1996, S. 375 f., 457; Lienemeyer, Finanzverfassung der Europäischen Union, 2002, S. 256 f.; vernachlässigbar ist hier die Eigenbesteuerung der EU-Bediensteten, Einnahmen aus Buß-, Zwangsgeldern u.ä.; auch bestehen keine nennenswerten Verschuldungsmöglichkeiten; vgl. dazu Seidel, Ausgestaltung und rechtliche Begrenzung der Anleihebefugnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, RIW 1977, 665 ff.; Selmer, Die Anleihekompetenzen der Europäischen Gemeinschaften, in: Böckstiegel u.a. (Hrsg.), Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften, 1984, S. 21 ff.; Scheibe, Die Anleihekompetenz der Gemeinschaftsorgane nach dem EWG-Vertrag, 1988; Münch, Die Verschuldungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaft, 1989; Gesmann-Nuissl, Die Verschuldungsbefugnis der Europäischen Union, 1999.

²⁸ Vgl. statt vieler Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997.

²⁹ Vgl. nur Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 246 ff.; Lienemeyer, Finanzverfassung der Europäischen Union, 2002, S. 258 ff.

³⁰ Vgl. auch von Bogdandy, Europäische Prinzipienlehre, in: ders. (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 1. Aufl. 2003, S. 149 (175 mit Fn. 106), wo die EU-Finanzverfassung als Zuspitzung des dualistischen Legitimationsmodells der Gemeinschaften interpretiert wird; ebd., S. 183, wird die Finanzverfassung als „eigentliche Achillesferse“ jeder föderalen Ordnung identifiziert.

noch legitim oder mit dem Grundgesetz vereinbar. Auf absehbare Zeit muss die Zuständigkeit für die Festlegung der Finanzierungsmöglichkeiten auf der mitgliedstaatlichen Ebene verbleiben.“³¹

Da Rechtsakte der Gemeinschaften nach wie vor nicht den gleichen Grad demokratischer Legitimation aufweisen, wie mitgliedstaatliche Steuergesetze,³² kann der integrationspolitisch häufig erhobenen Forderung nach einer EU-Steuer³³ nicht gefolgt werden. In souveränitäts- und damit zugleich demokratiesensiblen Bereichen wie der Besteuerung versagen affirmative funktional-technokratisch Kompensationsmechanismen, die in anderen Integrationsbereichen ihr Auskommen haben mögen.³⁴ Bei dem derzeitigen Integrationsstand des „Staatenverbundes“ besteht auch kein Bedürfnis für den unmittelbaren Durchgriff auf die Unionsbürger zur Finanzierung der Union, Erhebungsadressaten für die sog. Eigenmittel bleiben die Mitgliedstaaten, der Unionsbürger ist finanzrechtlich mediatisiert.³⁵ Für einen umverteilenden Finanzausgleich jenseits der aufgabengebundenen Strukturpolitik fehlen ohnehin die integrationspolitischen Voraussetzungen.³⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat im Maastricht-Urteil den, seinem Wortlaut nach offenen bzw. missverständlichen, Art. 311 Abs. 1 EUV (früher ähnlich: Art. F Abs. 3 und dann Art. 6 Abs. 4 EUV) für Deutschland verbindlich interpretiert. Diese Norm hat folgenden Wortlaut:

„Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können.“

Der Zweite Senat führte dazu 1993 aus:

„Das Erfordernis hinreichender gesetzlicher Bestimmtheit der eingeräumten Hoheitsrechte und damit der parlamentarischen Verantwortbarkeit dieser Rechteeräumung wäre [...] verletzt, wenn Art. F Abs. 3 [heute: Art. 311 Abs. 1 AEUV] EUV eine Kompetenz-Kompetenz der Europäischen Union als einer Gemeinschaft souveräner Staaten begründete. Art. F Abs. 3 EUV ermächtigt die Union jedoch nicht, sich aus eigener Macht die Finanzmittel und sonstigen Handlungsmittel zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer Zwecke für erforderlich erachtet; vielmehr wird in Art. F Abs. 3 EUV lediglich die politisch-programmatische Absicht bekundet, dass die – die Union bildenden – Mitgliedstaaten in den jeweils dazu erforderlichen Verfahren die Union mit

³¹ Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 6. Aufl. 2014, § 8 Rdnr. 22.

³² Der unendliche Diskurs über das wirkliche oder vermeintliche Demokratiedefizit auf Gemeinschaftsebene kann und soll hier nicht umfassend referiert werden; mit einer gehörigen Portion an Pauschalierung können v.a. zwei Richtungen unterschieden werden: Abgrenzung von und Integration in das Demokratiekonzept des Bundesverfassungsgerichts, v.a. im Anschluss an das Maastrichturteil BVerfGE 89, 155; auf dieser Linie etwa Kaufmann, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997; Di Fabio, Demokratie im System des Grundgesetzes, in: FS für Peter Badura zum 70. Geb., 2004, S. 77 (93 ff.); auf Finanzbefugnisse bezogen Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 259 ff.; Traub, Einkommensteuerhoheit der EU? 2005, S. 84 ff.; „offenere“ Modelle etwa bei von Bogdandy, Europäische Prinzipienlehre, in: ders. (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 1. Aufl. 2003, S. 149 (171 ff.); ders., Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 225 ff.

³³ Vgl. etwa Weber-Grellet, Europäisches Steuerrecht, 2005, S. 24, mit dem Argument der Transparenzverbesserung der Einnahmestruktur, allerdings erst nach „Beseitigung des derzeitigen Demokratiedefizits“; vor der Prämisse einer Finalität der Union in Richtung auf einen Bundesstaat Traub, Einkommensteuerhoheit der EU? 2005.

³⁴ A.A. aus rein ökonomischer Perspektive Schick/Märkt, Braucht die EU eine eigene Steuer?, DStZ 2002, 27; Wieland, Erweitern und Teilen, ZRP 2002, 503 (507 f.), der eigene EU-Steuern als Vehikel für Forderungen nach einer Stärkung des Demokratieprinzips in der europäischen Integration nutzen möchte.

³⁵ I. E. auch Traub, Einkommensteuerhoheit (Fn. 77), S. 88.

³⁶ Birk, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 52 (1993), S. 169; differenzierend Lammers, Braucht die EU einen Finanzausgleich?, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, 1993, S. 189 ff.; zum Solidaritätsprinzip im Unionsrecht Callies, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 1999, v.a. 187 ff.

hinreichenden Mitteln ausstatten wollen. Würden europäische Organe den Art. 6 Abs. 3 EUV entgegen diesem im deutschen Zustimmungsgesetz aufgenommenen Vertragsinhalt auslegen und handhaben, so wäre dieses Handeln vom Zustimmungsgesetz nicht gedeckt und somit innerhalb des deutschen Mitgliedstaates rechtliche unverbindlich.“³⁷

Die seit 1993 vorgenommenen Vertragsrevisionen haben daran nichts geändert und hatten auch nicht die Absicht daran etwas zu ändern. Die explizite Formulierung von Art. 6 Abs. 4 EUV sollte nach dem Verfassungsvertrag und ist nach dem Vertrag von Lissabon entfallen und durch eine weniger missverständliche Formulierung ersetzt werden³⁸ – Art. 311 Abs. 1 AEUV – die für die hiesige Frage entscheidende legitimatorische Grundstruktur der Union bleibt unverändert. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag bestätigt und konkretisiert. Danach ist der Deutsche Bundestag berufen, dem Volk gegenüber die Summe der Belastungen der Bürger zu verantworten. Diese Verantwortung könne nicht auf supranationale Instanzen übertragen werden. Über die Figur der Budgetverantwortung wird zugleich die zentrale Entscheidung der Koordinierung von Einnahmen und Ausgaben über den Haushalt mitgliedstaatlich reserviert.³⁹ Dies betrifft jedoch regelmäßig nicht jegliche Abgabe von Finanzsouveränität, sondern das Gericht spricht von Verlusten „in wesentlichem Umfang“. Begrenzte Besteuerungsbefugnisse der EU in dem hier skizzierten Rahmen sind damit durchaus möglich.

Dass im Rahmen der Zollunion Rechtsetzungs- und Ertragshoheit bei der Gemeinschaft liegen ist demgegenüber ein nicht verallgemeinerungsfähiger Sonderfall, der durch die Sachgesetzmäßigkeiten der Zollunion erklärt werden kann. Der Sonderfall der Eigenbesteuerung der EG-Bediensteten stellt kein Problem dar, da er ein unbedeutendes Volumen besitzt, auf ganz anderen Prämissen beruht und letztlich nicht der Finanzierung der Union dient, sondern in Verbindung mit entsprechenden Besteuerungsimmunitäten gegenüber dem mitgliedstaatlichen Zugriff Gleichheit und Unabhängigkeit der Bediensteten absichert. Die ohnehin ausgelaufene EGKS-Umlage unterschied sich durch ihren beschränkten Finanzierungszweck von den in der Gegenwart diskutierten Besteuerungsbefugnissen der Union und besaß zudem eine primärrechtlich einwandfreie Ermächtigungsgrundlage. Sofern das Primärrecht ohnehin ausdrückliche Ermächtigungsgrundlagen bereitstellt wie etwa für Umwelt-Lenkungsabgaben, bestehen – wie bereits oben ausgeführt – keine durchgreifenden Bedenken. Hauptzweck muss freilich stets die Lenkung bleiben, nicht die Finanzierung. Im Übrigen besteht ein „Vorbehalt des Primärrechts“, d.h. es wäre ein Vertragsänderung notwendig.

Der demokratiebezogene legitimatorische Ansatz bietet den Vorteil, nicht auf so umstrittene Kategorien wie Souveränität oder Staatlichkeit rekurrieren zu müssen. Da Souveränität im Inneren ohnehin nur Volkssouveränität sein kann, insofern also eine Gleichschaltung mit dem Demokratieprinzip besteht, erweist sich der sog. Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten im Bereich der Besteuerung als

³⁷ BVerfGE 89, 155 (194 f.).

³⁸ Art. 1-3 Abs. 5 Verfassungsvertrag: „Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in der Verfassung übertragen sind.“ Dazu Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenebestimmungen, 2006, Art. 1-3 Rdnr. 42; Art. 3 Abs. 6 Vertrag von Lissabon: „Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind.“

³⁹ BVerfGE 123, 267 (358 ff.).

Demokratie- und d.h. Legitimationsvorbehalt. Nach geltendem Recht könnten ohne Änderung der primärrechtlichen Grundlagen die Gemeinschaften keine Besteuerungskompetenzen ergreifen.⁴⁰ Art. 311 AEUV als Basis für die Eigenmittelbeschlüsse kann nach der hier vertretenen Auffassung nur eingeschränkt herangezogen werden, da er ein Eigenmittelsystem und kein steuerbasiertes Finanzierungssystem stützt.⁴¹ Ob unter den verfahrensrechtlichen Voraussetzungen der Norm die Eigenmittel mehr oder weniger auf EU-Steuern umgestellt werden könnten, erscheint zumindest zweifelhaft. Ob der legitimatorische Ansatz insofern auch eine Übertragung durch Vertragsänderung ausschließt, ist eine offene Frage.⁴² Punktuelle Besteuerungsbefugnisse wären – nach dem hier verfolgten Ansatz – zwar unter juristischen Auspizien nicht empfehlenswert, sie würden gleichwohl die verfassungs- und unionsrechtliche Architektur zwischen Union und Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres sprengen, zumal wenn sie in der Sache nicht primär einen Finanzierungszweck, sondern sonstige Zwecke verfolgten.⁴³ Zu bedenken wäre zudem, dass eigene EU-Steuern – in dem hier vorausgesetzten Sinn – Elemente einer neuen Finanzordnung oder gar Finanzverfassung nach sich ziehen würden, da die Abgrenzung zu den mitgliedstaatlichen Finanzhoheiten neue Probleme aufwerfen würde. Eine vollständige Umstellung des Finanzierungsmodus von der Eigenmittelfinanzierung auf die Finanzierung durch eigene Steuern würde das Integrationsmodell sprengen und auf eine andere Stufe heben.⁴⁴ Das sehen selbst nach den „Maastricht-Restriktionen“ des Bundesverfassungsgerichts wäre dies in der geltenden Legalitätsordnung nicht möglich.

Ein anderer Ansatz will die Verhältnisse umkehren: Durch die Einführung von EU-Steuern sollen gerade die Demokratiedefizite – auch des Europäischen Parlaments – beseitigt werden. „No taxation without representation“ war ein Schlachtruf des nordamerikanischen Unabhängigkeitskampfes.⁴⁵ Nach diesem Ansatz müsste er umformuliert werden in „No representation without taxation“.⁴⁶ Ähnlich wie der Verfassungsstaat kann freilich die Union als Rechtsgemeinschaft nur eine Richtung beschreiten: Zuerst müssen die legitimatorischen Voraussetzungen geschaffen werden, dann können weitere Kompetenzen übertragen werden. Weder der Rechtsstaat noch die Union als Rechtsgemeinschaft können sich rechtswidriger Konstellationen – und sei es als eine Art politischer „Katalysator“ – zur Verbesserung mangelnder Legitimation bedienen. Löste in Nordamerika im 18. Jh. mangelhafte demokratische Legitimation in Besteuerungsfragen eine Revolution aus, die dann freilich eine neue und bis heute vorbild-

⁴⁰ Förster, in: Bleckmann, Europarecht, 6. Aufl. 1997, Rdnr. 1441; Hölscheidt, ebd., Rdnr. 1263; E. Klein, Der Einfluß des Europarechts auf das deutsche Steuerrecht, in: Lehner (Hrsg.), Steuerrecht im Europäischen Binnenmarkt, 1996, S. 7 (27).

⁴¹ Vgl. auch Traub, Einkommensteuerhoheit der EU? 2005, S. 63 ff.

⁴² Recht großzügig Ohler, Mehr Mut zur Steuerpolitik in Europa, EuZW 1997, 370 (373).

⁴³ Meermagen, Beitrags- und Eigenmittelsystem, 2002, S. 175 ff.; großzügiger Bleckmann/Hölscheidt, Gedanken zur Finanzierung der EU, DÖV 1990, 853 (857); Magiera, Zur Finanzverfassung der Europäischen Union, in: GS für Eberhard Grabitz, 1995, S. 409 (412 f.); Weber-Grellet, Europäisches Steuerrecht, 2005, § 5 Rdnr. 6: Eigene Europasteuer als ergänzendes Finanzierungsinstrument.

⁴⁴ Förster, in: Bleckmann, Europarecht, 6. Aufl. 1997, Rdnr. 1441; Wieland, Erweitern und Teilen, ZRP 2002, 503 (507 f.).

⁴⁵ Manifestiert etwa in der Petition des Kolonialparlaments von New York gegen das Zuckergesetz vom 18. Oktober 1764, abgedruckt bei Adams/Adams (Hrsg.), Die amerikanische Revolution und ihre Verfassungen 1754-1791, 1987, S. 27; zum historischen und sozioökonomischen Hintergrund Adams, Die Vereinigten Staaten von Amerika, 1977, S. 31; Dippel, Die Amerikanische Revolution 1763-1787, 1985, S. 43 ff. Insgesamt auch Waldhoff, Geschichte von Besteuerung, StuW 2014, S. 19 ff.

⁴⁶ Soweit ersichtlich erstmals durch Häberle, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 66 (2007), 340 (341); auch Franzius, Demokratisierung der Europäischen Union, EuR 2013, 655 (664); in der Sache zuvor ähnlich, freilich ohne diese Schlagworte, Wieland, Erweitern und Teilen, ZRP 2002, 503.

liche Legalität schuf, kann nicht durch einen quasi-revolutionären Akt – Einführung von Besteuerungsbefugnissen, ohne dass die kompetenziellen und legitimatorischen Voraussetzungen dafür vorliegen – ein legitimatorisch „besserer“ Zustand erzwungen werden.

5 Schluss

Eigene EU-Steuern mit Rechtsetzungs- und Ertragshoheit der Union sind jenseits der Zölle und der Eigenbesteuerung der EU-Bediensteten auf der Grundlage der geltenden Verträge nur begrenzt möglich: Vor allem als nicht primär fiskalisch motivierte Abgaben, sofern die jeweilige Sachpolitik diese Handlungsmöglichkeit gestattet. Sie dürften nicht mit der Hauptmotivation eingeführt werden, den EU-Haushalt zu finanzieren. Durch einen neuen Eigenmittelbeschluss könnten auch EU-Steuern eingeführt werden. Diese würden freilich die Einnahmenautonomie der EU nicht entscheidend stärken, da sie im Rahmen und System der Eigenmittelbeschlüsse verbleiben würden und diese stets der einstimmigen Annahme durch sämtliche Mitgliedstaaten bedürfen. Legitimatorisch gibt es Grenzen für eigene Besteuerungsbefugnisse aus der dualen Legitimationsstruktur der Union, wie sie sich insbesondere in der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigen.

6 Literatur

- Calliess, Christian und Ruffert, Matthias (Hrsg.)(2011): EUV/AEUV. Kommentar, 4. Auflage. München.
- Frenz, Walter (2011): Handbuch Europarecht, Bd. 6, Heidelberg.
- Götz, Volkmar (2004): Beitragsgerechtigkeit im EU-Finanzierungssystem, in: Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag, S. 641 ff.
- von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen und Hatje, Armin (Hrsg.) (2015): Europäisches Unionsrecht, 4 vol., 7th edition. Baden-Baden 2015
- Häde, Ulrich, Finanzausgleich, Tübingen 1996
- Häde, Ulrich (2014): Die Finanzordnung der Europäischen Union, in: Häde und Müller-Graff (Hrsg.): Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, Baden-Baden, § 14
- Klein, Franz (1989): Zur Frage der zukünftigen Steuerhoheit der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Günter Wöhe zum 65. Geburtstag, S. 189 ff.
- Lienemeyer (2002): Finanzverfassung der Europäischen Union.
- Meermagen, Bettina (2002): Beitrags- und Eigenmittelsystem, München.
- Oppermann, Thomas; Classen, Claus Dieter und Nettesheim, Martin (2014): Europarecht, 6th edition. München.
- Schick und Märkt (2002): Braucht die EU eine eigene Steuer? DStZ 2002, S. 27
- Schmidhuber, Peter M. (1991): Die Notwendigkeit einer neuen Finanzverfassung der EG, EuR, S. 329ff.
- Traub, Stefan (2005): Einkommensteuerhoheit für die Europäische Union? Baden-Baden.

- Waldhoff, Christian (2000): Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung im gestuften Verfahren, ZG 2000, S. 193 ff.
- Waldhoff, Christian (2007): Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen, VVDStRL 66, S. 216 ff.
- Waldhoff, Christian (2009): Eigene Steuern als Problem des Verfassungs- und Europarechts, in: Konrad und Lohse (Hrsg.), Einnahmen- und Steuerpolitik in Europa, S. 47 ff.
- Waldhoff, Christian (2014): Steuern, in: Hatje, Müller-Graff und Wegener (Hrsg.): Enzyklopädie Europarecht, Bd. 8, Baden-Baden, § 10.
- Weber-Grellet, Heinrich (2005): Europäisches Steuerrecht, München.
- Wernsmann, Rainer und Zirkl (2014): Die Regelungskompetenz der EU für eine Finanztransaktionssteuer, EuZW 2014, S. 167 ff.
- Wieland, Joachim (2002): Erweitern und Teilen, ZRP, S. 503 ff.

Bisher erschienene FiFo-Berichte

- | | | | |
|----------------|---|----------------|--|
| Nr. 1
2005 | Gemeindefinanzreform – Hintergründe, Defizite, Alternativen
Clemens Fuest und Michael Thöne | Nr. 16
2014 | Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich
Caroline Goerl, Anna Rauch und Michael Thöne |
| Nr. 2
2005 | Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA)
Michael Thöne | Nr. 17
2015 | Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen
Michael Thöne und Daniel Happ |
| Nr. 3
2005 | Naturschutz im Finanzausgleich – Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften
Angelika Perner und Michael Thöne | Nr. 18
2015 | Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards und Michael Thöne |
| Nr. 4
2005 | Subventionen und staatliche Beihilfen in Deutschland
Michael Thöne | Nr. 19
2015 | Kommunaler Finanzausgleich in Bayern
Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch und Michael Thöne |
| Nr. 5
2005 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Steuerreform nach dem Vorschlag von Mitschke
Clemens Fuest, Andreas Peichl und Thilo Schaefer | Nr. 20
2016 | Modellrechnungen für den vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF
Martin Werding |
| Nr. 6
2006 | Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich
Sven Heilmann | Nr. 21
2016 | Finanzierung der Flüchtlingspolitik
Caroline-Antonia Hummel und Michael Thöne |
| Nr. 7
2006 | Wachstumswirksamkeit von Verkehrsinvestitionen in Deutschland
Roman Bertenrath, Michael Thöne und Christoph Walther | Nr. 22
2016 | Die Zukunft der EU-Finzen
Hrsg. von Thiess Büttner und Michael Thöne |
| Nr. 8
2006 | Aufkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen einer Reform des Steuer- und Transfersystems
Clemens Fuest, Sven Heilmann, Andreas Peichl, Thilo Schaefer und Christian Bergs | | |
| Nr. 9
2006 | Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg
Mercedes de Miguel Cabeza | | |
| Nr. 10
2008 | Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern
Clemens Fuest und Michael Thöne | | |
| Nr. 11
2010 | Direktvermarktung von Windstrom - Folgen für die Förderung erneuerbarer Energien
Stephan Dobroschke | | |
| Nr. 12
2010 | Qualität der öffentlichen Finanzen - Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland
Michael Thöne und Stephan Dobroschke: | | |
| Nr. 13
2011 | Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland
Laura Diekmann, Eva Gerhards, Stefan Klinski, Bettina Meyer, Sebastian Schmidt und Michael Thöne | | |
| Nr. 14
2012 | Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Bestandsaufnahme national und international praktizierter Methoden der langfristigen Budgetanalyse
Eva Gerhards, Caroline-Antonia Goerl und Michael Thöne | | |
| Nr. 15
2014 | Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt
Stephan Dobroschke, Jens-Martin Gutsche und Michael Thöne | | |