

Gerhard Lehner

Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den öffentlichen Sektor

Ein Beitritt Österreichs zur Europäischen Union beeinflusst das Umsatzsteuersystem durch die Übernahme der bis Ende 1996 befristeten Übergangsregelung erheblich. Daneben sind bestimmte Verbrauchsteuern und die Besteuerung des Lkw-Verkehrs besonders betroffen. Im Budget schlagen sich diese Änderungen mit etwa 1,5 Mrd. S nieder. Österreich wird als EU-Mitglied Nettozahler sein. Daraus ergeben sich zusätzliche Anforderungen an die öffentlichen Haushalte.

Neben der Umsatzsteuer sind für bestimmte Verbrauchsteuern (auf alkoholische Getränke, Mineralöle und Tabak), in der Besteuerung des Lkw-Verkehrs (Straßenverkehrsbeitrag, Kraftfahrzeugsteuer) und den Kapitalverkehrsteuern (Gesellschaftssteuer, Wertpapiersteuer) mit einem EU-Beitritt Änderungen erforderlich

Generelle Übergangsregelung im Umsatzsteuersystem

Die Veränderungen und Effekte, die den öffentlichen Sektor im Zusammenhang mit einem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union betreffen, lassen sich in zwei große Bereiche gliedern: zum einen die notwendigen Anpassungen einzelner Steuern, insbesondere der Umsatzsteuer, und zum anderen die Budgetwirkungen, die Einflüsse auf die öffentlichen Haushalte. In diesem Beitrag wird der öffentliche Sektor insgesamt betrachtet. In welchem Ausmaß sich die Budgetwirkungen auf die einzelnen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) verteilen, kann derzeit noch nicht beurteilt werden, weil die entsprechenden Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern nicht abgeschlossen sind.

In der Analyse der Budgetwirkungen ist zwischen statischen und dynamischen Faktoren zu unterscheiden. Hier werden überwiegend nur die statischen Einflüsse dargestellt, die Budgeteffekte durch höheres Wachstum und höhere Beschäftigung bleiben außer Betracht. Sie werden im Beitrag über die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen eines EU-Beitritts (mit)berücksichtigt und analysiert (*Breuss — Kratena — Schebeck*, in diesem Heft)

Die Umsatzsteuersysteme beruhen in den Mitgliedstaaten der EU, aber auch in Österreich, auf dem „Bestimmungslandprinzip“: Importe werden an der Grenze mit den Mehrwertsteuersätzen des Bestimmungslandes (des Landes, in dem die Waren verbraucht werden) besteuert, für Exporte gilt hingegen eine echte Befreiung, d. h. sie sind an der Grenze mit keiner Umsatzsteuer des Produktionslandes belastet. Das Bestimmungslandprinzip verursacht daher keine Wettbewerbsverzerrungen im Außenhandel, selbst wenn in den einzelnen Ländern unterschiedlich hohe Steuersätze bestehen. Es erfordert jedoch (steuerliche) Kontrollen der Importe und Exporte; diese erfolgten bisher beim Grenzübertritt (*Breuss — Stankovsky*, 1988, S 257), wo auch die Einfuhrumsatzsteuer eingehoben wird.

Anpassungen im Steuersystem

Der Schwerpunkt der Steueränderungen liegt auf der Umsatzsteuer. Österreich muß das Übergangssystem, das in der Europäischen Union (zunächst) bis Ende 1996 gilt, mit dem Beitritt einführen, um den Wegfall der Grenzkontrollen sicherzustellen. Das erfordert erhebliche administrative Umstellungen in den Unternehmen. Im Rahmen der Umsatzsteuer geht die vorliegende Analyse kurz auch auf jene Bereiche ein, für die Österreich im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union Übergangsfristen vereinbart hat.

Die EU hat mit 1. Jänner 1993 den Binnenmarkt verwirklicht und die Grenzkontrollen abgeschafft. Damit ist es (für Lieferungen zwischen den Mitgliedstaaten) nicht mehr möglich, die Einfuhrumsatzsteuer an der Grenze gemäß dem Bestimmungslandprinzip einzuheben. Die EU überlegte daher bereits vor längerer Zeit, das Umsatzsteuersystem vom Bestimmungslandprinzip auf das „Ursprungslandprinzip“ umzustellen: Waren und Dienstleistungen werden mit den Steuersätzen des Produktionslandes (Ursprungslandes) besteuert, womit an der Grenze keine Kontrollen mehr erforderlich sind.

Das Ursprungslandprinzip erfordert jedoch eine weitgehende Annäherung der Steuersätze in den einzelnen Län-

dem, um Wettbewerbsverzerrungen im Außenhandel zu vermeiden (Boss, 1989): Länder mit niedrigem Umsatzsteuersatz hätten nach dem Ursprungslandprinzip Wettbewerbsvorteile. Möglicherweise verändert das Ursprungslandprinzip das System der Umsatzsteuer unter bestimmten Voraussetzungen von einer Verbrauchsteuer zu einer Produktionssteuer¹⁾

Die EU-Länder konnten sich nicht auf eine Umstellung des Umsatzsteuersystems auf das Ursprungslandprinzip einigen. Dafür waren vor allem zwei Gründe maßgebend:

1. Es gelang nicht, die Umsatzsteuersätze in den Mitgliedstaaten anzugleichen. Es war nur möglich, für den Normalsatz einen Mindestsatz von 15% festzulegen und zwei ermäßigte Sätze, die mindestens 5% betragen, zuzulassen (Ursprungslandkommission, 1994, S. 6). Die Unterschiede in den Umsatzsteuersätzen sind daher in der EU noch immer sehr groß (Übersicht 1)
2. Die Mitgliedstaaten konnten sich nicht auf ein Clearingsystem einigen, das jedoch notwendig ist, weil nach dem Ursprungslandprinzip Länder mit Exportüberschüssen Mehreinnahmen an Umsatzsteuer erzielen (im Vergleich zum Bestimmungslandprinzip), wogegen Länder mit Importüberschüssen Einnahmeherausfälle in ihren Budgets hinnehmen müßten (Parsche, 1991, S. 7). Das Clearingsystem stellt sicher, daß für die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten aus der Umstellung auf das Ursprungslandprinzip keine Einnahmeherausfälle entstehen: die Umsatzsteuereinnahmen fließen den einzelnen Ländern wie nach dem Bestimmungslandprinzip zu.

Um dennoch die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten mit 1. Jänner 1993 aufzuheben, haben die EU-Länder eine Übergangsregelung beschlossen, die zunächst bis Ende 1996 gilt (Langer, 1992). Bis Ende 1995 muß entschieden werden, ob mit 1. Jänner 1997 das Ursprungslandprinzip eingeführt oder die bisherige Übergangsregelung beibehalten wird. Österreich hat mit einem EU-Beitritt die gegenwärtig geltende Übergangsregelung zu übernehmen, die vor allem durch folgende Punkte gekennzeichnet ist:

- Das Bestimmungslandprinzip gilt grundsätzlich weiter für Lieferungen zwischen Unternehmen
- Für bestimmte Lieferungen (an nicht vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen oder direkt an private Haushalte) gilt jedoch bereits jetzt das Ursprungslandprinzip. Die Übergangsregelung ist somit gewissermaßen eine Mischung aus Bestimmungsland- und Ursprungslandprinzip
- Die Administration der Umsatzsteuer aus Lieferungen zwischen Mitgliedstaaten (Erwerbsteuer, früher Einfuhrumsatzsteuer) wird von den Grenzbehörden (den öffentlichen Stellen) zu den Unternehmen verlagert.
- Ein Clearingverfahren wird nicht eingerichtet.

Das Ursprungslandprinzip verlagert die Kontrolle der Lieferungen zwischen den Mitgliedstaaten von der Grenze in die Unternehmen. Die Unternehmen müssen bei Lieferun-

Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der EU

Übersicht 1

Stand 1. Jänner 1994

	Ermäßigter Steuersatz	Normalsatz
	In %	
Deutschland	7	15
Belgien	1 6, 12	20, 5
Dänemark	—	25
Spanien ¹⁾	3, 6	15
Griechenland ²⁾	4, 8	18
Frankreich ³⁾	2 1, 5, 5	18, 6
Irland ⁴⁾	2 5, 12, 5	21
Italien ⁵⁾	4 9, 13	19
Luxemburg ⁶⁾	3, 6	12, 15
Niederlande	6	17, 5
Portugal ⁷⁾	5	16
Großbritannien	—	17, 5
Österreich (nachrichtlich)	10	20

¹⁾ Grundnahrungsmittel. — ²⁾ Presse und Bücher. — ³⁾ Verminderte Sätze in Korsika, generell Presse. — ⁴⁾ Grundnahrungsmittel. — ⁵⁾ Gewisse Grundnahrungsmittel. — ⁶⁾ Grundnahrungsmittel, Presse. — ⁷⁾ Portugal hat noch einen Luxussteuersatz von 30%, dagegen läuft bereits ein Verfahren

gen in andere Mitgliedstaaten die „Steueridentifikationsnummer“ (ID-Nummer) des Abnehmers kennen, weil nur dann eine steuerfreie Lieferung in den anderen Mitgliedstaaten möglich ist

Die Übergangsregelung wird vielfach kritisiert, weil sie den Unternehmen erhebliche Mehrbelastungen bringt (Ursprungslandkommission, 1994, S. 7). Die zusätzlichen Probleme der Übergangsregelung werden vor allem in folgenden Punkten gesehen:

- Es ergeben sich zusätzliche Meldepflichten der Unternehmen an die Finanzbehörde.
- Die Unternehmen müssen außerdem prüfen, ob sie an ein Unternehmen (im anderen Mitgliedstaat) liefern (Prüfung der ID-Nummer), an einen Abnehmer, der als Letztverbraucher seine Erwerbe im Bestimmungsland versteuern muß (gilt für verbrauchsteuerpflichtige Waren, etwa alkoholische Getränke, Mineralöle, Tabakwaren) oder an private Letztverbraucher. Sie müssen außerdem feststellen, ob die Waren verbrauchsteuerpflichtig sind und wie hoch die Schwelle für die Besteuerung von Versendungsumsätzen im Bestimmungsland ist. Wenn diese Schwelle (in der Regel 100 000 ECU bzw. 35 000 ECU) nicht überschritten wird, gilt das Ursprungslandprinzip.
- Eingangsrechnungen müssen besonders kontrolliert werden.

Die Ursprungslandkommission kommt zum Ergebnis, daß die großen Ersparnisse aus dem Wegfall der Grenzkontrollen durch diesen Mehraufwand aus dem Übergangssystem kompensiert werden (Ursprungslandkommission, 1994, S. 7).

Derzeit ist nicht abzuschätzen, ob mit 1997 tatsächlich in der EU das Ursprungslandprinzip eingeführt oder die gegenwärtige Regelung (trotz aller Probleme) verlängert wird. Dies wird vermutlich davon abhängen, ob es gelingt, ein entsprechendes Clearingverfahren (auf mikroökonomi-

¹⁾ Deutscher Sachverständigenrat (1990); gegenteiliger Auffassung sind Krause — Junk (1992)

scher Basis) zu entwickeln und durchzusetzen, wie es etwa von der *Ursprungslandkommission* (1994, S 58ff) vorgezeichnet wurde.

Dennoch läßt auch dieses Clearing eine Reihe von Fragen offen. Das Clearing auf mikroökonomischer Basis wird anhand der Unternehmensdaten durchgeführt (die Unternehmen müssen dazu einerseits die Steuerbeträge ihrer Lieferungen nach Mitgliedstaaten gliedern und andererseits die Vorsteuern aufzeichnen, die von Lieferungen aus anderen Mitgliedstaaten abgezogen werden). Außerdem werden die Probleme der Kontrollmechanismen zwischen den Finanzbehörden (Datenschutz, Steuergeheimnis) zu klären sein.

Besondere Übergangsbestimmungen in der Umsatzsteuer für Österreich

In den Beitrittsverhandlungen hat Österreich in einigen sehr sensiblen Bereichen der Umsatzbesteuerung Übergangsfristen erreicht, in denen zunächst die österreichische Regelung, die von den EU-Richtlinien abweicht, beibehalten werden kann (Beitrittsvertrag, Anhang XV, Abschnitt IX „Steuern“). Das gilt für Mieten (für Wohnzwecke) für einen Zeitraum von vier Jahren, für die Leistungen der Sozialversicherungen und der Ärzte (für zwei Jahre) und für den Fernsprechkverkehr (zumindest bis 31. Dezember 1995).

Die Mieten unterliegen in Österreich dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 10%. In der EU hingegen werden Mieten unecht befreit (daher ist kein Vorsteuerabzug möglich). Die sofortige Übernahme der EU-Regelung würde erhebliche Preissteigerungen im Wohnbereich und Verzerrungen zwischen dem Altbestand und dem Neubestand an Wohnungen bewirken.

Die Leistungen der Sozialversicherung sind in Österreich derzeit echt umsatzsteuerbefreit, jene von Ärzten sind mit dem Normalsatz zu besteuern. Die EU sieht dagegen für beide eine unechte Befreiung vor. Dadurch würden sich die Leistungen der Sozialversicherung in Österreich nach einem EU-Beitritt verteuern. Der Effekt läßt sich auf rund 8 Mrd. S pro Jahr schätzen. Die entstehenden Mehreinnahmen an Umsatzsteuer könnten zur Finanzierung von Zuschüssen an die Sozialversicherung verwendet werden, um diesen Preisanstieg zu vermeiden. Dadurch würden sich zwar auch nach der Übergangsfrist für die öffentlichen Haushalte keine Mehreinnahmen ergeben, gleichzeitig aber auch Preisanstiege vermieden.

Im Fernsprechkverkehr, der bisher unecht befreit ist, muß nach einem EU-Beitritt der Normalsatz eingeführt werden (frühestens mit 1. Jänner 1996); Telefongespräche würden dadurch im privaten Bereich teurer. Für den (vorsteuerabzugsberechtigten) Unternehmenssektor würde sich keine Änderung ergeben. Allerdings ist geplant, die Preiserhöhungen aus der Umsatzsteuer durch eine Senkung der Telefongebühren zu kompensieren; dadurch verringern sich die Abfuhr der Post an den Bundeshaushalt. Die Post ist dann auch für ihre Vorleistungen im Fernsprekbereich vorsteuerabzugsberechtigt, und daraus ergäben sich Einnahmenschwächen an Mehrwertsteuer für die öffentlichen Haushalte. Von der Senkung der Telefongebühren würde

nur der private Sektor, nicht aber der Unternehmenssektor Vorteile ziehen.

Spezielle Verbrauchsteuern

Die Anpassungen in den speziellen Verbrauchsteuern sind recht unterschiedlich. Der Satz der *Tabaksteuer* muß nach einem EU-Beitritt von gegenwärtig 55% auf 57% erhöht werden. Darüber hinaus ist ein Mindeststeuerbetrag (je Stück) zulässig. Das Preisgefüge von Zigaretten ändert sich (durch die Mengenkompente), weil teurere Zigaretten relativ billiger und billigere Zigaretten teurer werden. Im Durchschnitt soll die Erhöhung der Zigarettenpreise aus der Umstellung der Tabaksteuer etwa 2% betragen. Es ist allerdings fraglich, ob dadurch ein Mehraufkommen an Tabaksteuer entsteht, weil erfahrungsgemäß in der Vergangenheit Preiserhöhungen nie ganz durchgesetzt werden konnten, sondern eine Verringerung des offiziell erfaßten Verbrauchs bewirkte. Tabakwarenpreise werden künftig nicht mehr offiziell bekannt gemacht, sondern vom Hersteller oder Importeur bestimmt.

In der *Besteuerung der Mineralöle* sind zwei Änderungen hervorzuheben. Zum einen muß nach einem EU-Beitritt die Sonderabgabe auf Erdöl entfallen. Das bringt für den Bund einen Einnahmenschwäch von rund 500 Mill. S (pro Jahr), senkt aber die Kosten der Mineralölprodukte und könnte in Preissenkungen (von Benzin und Dieselöl) weitergegeben werden.

Der Mineralölsteuersatz auf Dieselöl liegt in Österreich gegenwärtig unter dem Mindestsatz der EU. Er müßte um rund 26 Groschen je Liter angehoben werden. Das brächte Mehreinnahmen von knapp 1 Mrd. S. Ferner wäre die Berechnungsbasis der Mineralölsteuer von Kilogramm auf Liter umzustellen. Aufgrund des unterschiedlichen spezifischen Gewichts wird Superbenzin dadurch etwas billiger (10 Groschen je Liter), Normalbenzin hingegen etwas teurer (5 Groschen je Liter).

Für *alkoholische Getränke* ergeben sich aus einer Anpassung an die EU-Vorschriften unterschiedliche Auswirkungen: In den meisten Fällen ist mit Steuersenkungen zu rechnen, die einerseits für die öffentlichen Haushalte Einnahmenschwächen verursachen, andererseits aber Preisdämpfungen bringen. Die *Weinsteuer* muß grundsätzlich in der EU auf eine Verbrauchsteuer umgestellt werden, wobei ein Nullsatz zulässig wäre. Damit würde zwar weiter eine Weinsteuer bestehen, aber daraus keine steuerlichen Konsequenzen erwachsen. Der Einnahmenschwäch für den öffentlichen Sektor würde jährlich rund 250 Mill. S betragen.

Die *Biersteuer* ist in der EU nach dem Grad der Stammwürze gestaffelt (20 S je Grad Stammwürze und Hektoliter). Bei einer durchschnittlichen Stammwürze von 12° könnte damit der gegenwärtige Satz der Biersteuer von 240 S je hl beibehalten werden. Die EU sieht allerdings vor, daß von kleineren Brauereien (Ausstoß bis 200.000 hl) nur der halbe Biersteuersatz eingehoben werden kann, um Wettbewerbsnachteile zu verringern. Wenn Österreich von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, würde dies wahrscheinlich Einnahmenschwächen von etwa 100 Mill. S bedeu-

ten. Die Sätze für *Schaumwein* werden nach einem EU-Beitritt ebenfalls spürbar gesenkt (von gegenwärtig 36 S bzw. 18 S auf 20 S bzw. 10 S je l). Die Mindereinnahmen aus dieser Maßnahme dürften etwa 200 Mill. S betragen

Die Besteuerung des Straßenverkehrs und der Lkw

Für den Straßenverkehr und für den Lkw-Betrieb ergeben sich durch einen EU-Beitritt Österreichs erhebliche Änderungen. Der Straßenverkehrsbeitrag kann in der gegenwärtigen Form nicht beibehalten werden. Fahrzeuge aus EU-Staaten dürfen nur für die Benützung von Autobahnen besteuert werden, nur Fahrzeuge aus Österreich und aus Drittländern auch für die Benützung des übrigen Straßennetzes.

Gegenwärtig beträgt der Straßenverkehrsbeitrag (für einen Lkw) höchstens 108.000 S im Jahr. Österreich hat für die Anpassungen an die EU-Bestimmungen eine dreijährige Übergangsfrist vereinbart. Im ersten Jahr wäre (für einen vierachsigen Lkw) ein Satz von 51.000 S (3.750 ECU) zulässig. Die Steuerbelastung würde dadurch etwa halbiert, der Einnahmefall beträgt im Jahr rund 1,4 Mrd. S; im zweiten Jahr müßte der Satz auf 34.000 S (2.500 ECU) und ab dem dritten Jahr auf den EU-Satz von gegenwärtig 1.250 ECU (17.000 S) reduziert werden. Die Besteuerung würde dann nur noch etwa ein Sechstel des gegenwärtigen Straßenverkehrsbeitrags betragen. Das würde einen Einnahmefall von etwa 2,5 bis 2,6 Mrd. S bringen.

Andererseits hätte Österreich in der Kfz-Steuer auf Lkw den geltenden Mindestsatz der EU zu übernehmen (etwa 900 S pro Monat). Das wäre im Vergleich zum gegenwärtigen Satz (450 S) eine Verdoppelung und würde Mehreinnahmen an Kfz-Steuer von etwa 0,6 Mrd. S bringen. Der Einnahmefall aus dem Straßenverkehrsbeitrag würde dadurch selbst im ersten Jahr nicht ganz kompensiert, in den folgenden Jahren würden sich die Mindereinnahmen vergrößern, gleichzeitig aber die Belastung der Transportwirtschaft aus diesen beiden Steuern im Vergleich zur gegenwärtigen Regelung verringern.

Änderungen in den Kapitalverkehrsteuern

Unter den *Kapitalverkehrsteuern* muß die Gesellschaftssteuer reduziert werden. Sie wird vom ersten Erwerb von Gesellschaftsrechten an Kapitalgesellschaften erhoben und verteuert damit die Eigenkapitalzufuhr von außen an Kapitalgesellschaften. In Österreich beträgt der Satz der Gesellschaftssteuer gegenwärtig 2%, in der EU muß er auf 1% gesenkt werden. Das verbilligt und stärkt die Eigenkapitalzufuhr. Der Einnahmefall für den Bund (die Kapitalverkehrsteuern sind ausschließliche Bundesabgaben) würde jährlich rund 0,5 Mrd. S betragen, diese Summe verringert andererseits für Kapitalgesellschaften die Finanzierungskosten. Ferner muß mit einem EU-Beitritt die Wertpapiersteuer aufgehoben werden. Das ist jedoch ein Formalakt, weil diese Steuer schon seit 1967 nicht mehr eingehoben wird. Dadurch entsteht somit kein Steuerausfall, sodaß die Einnahmen aus den Kapitalverkehrsteuern insgesamt um rund 0,5 Mrd. S geschmälert werden.

Die Mutter-Tochter-Richtlinie der EU (ABl L/225/6 vom 20 August 1990) zielt darauf ab, Doppelbelastungen zu vermeiden, die bei Ausschüttungen von Tochterunternehmen

Die Mutter-Tochter-Richtlinie

an ihre Muttergesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat entstehen können. Damit soll das Prinzip des freien Kapitalverkehrs gestärkt werden. Aufgrund der Mutter-Tochter-Richtlinie sind gesellschaftsinterne Dividendenzahlungen vollständig freizustellen (bisher galt in den meisten Doppelbesteuerungsabkommen eine Herabsetzung des Steuersatzes auf 5%). Allerdings sind einige Voraussetzungen notwendig, damit die Bestimmungen der Mutter-Tochter-Richtlinie zutreffen. Erstens müssen sowohl die Muttergesellschaft als auch das Tochterunternehmen Kapitalgesellschaften sein; zweitens muß das Mutterunternehmen am Tochterunternehmen mit mindestens 25% beteiligt sein, und die Beteiligung muß mindestens zwei Jahre bestehen.

Die Fusionsrichtlinie

In der Fusionsrichtlinie (ABl L/225/1 vom 20 August 1990) geht es primär darum, das Einbringen inländischer Betriebe in Kapitalgesellschaften durch Steuerausländer steuerneutral zu ermöglichen. Bei solchen Übertragungen allfällig aufgedeckte stille Reserven sind bis zur Realisierung steuerneutral zu stellen. Die Buchwerte, Rückstellungen und Rücklagen der einbringenden Gesellschaft sollen von der übernehmenden Gesellschaft fortgeführt werden können.

Einflüsse eines EU-Beitritts auf die öffentlichen Haushalte

Die Auswirkungen eines EU-Beitritts Österreichs auf die öffentlichen Haushalte lassen sich in mehrere Komponenten gliedern:

- Auswirkungen der oben beschriebenen steuerlichen Maßnahmen,
- Zahlungen Österreichs an den EU-Haushalt,
- Rückflüsse aus dem EU-Haushalt nach Österreich — diese Zahlungen werden jedoch nicht vollständig budgetwirksam — und
- innerösterreichische Zahlungen: teils eigene Leistungen, die Österreich zusätzlich zu den Zahlungen aus dem EU-Haushalt erbringen muß, teils Zahlungen, die Übergangsprobleme, vor allem in der Landwirtschaft, ausgleichen oder mildern sollen.

Budgeteffekte der steuerlichen Maßnahmen

Obgleich die erforderlichen Steueranpassungen erheblich sind, bleiben ihre Budgetwirkungen in engen Grenzen. Das hängt vor allem damit zusammen, daß sich die größten Veränderungen, die Umstellung der Umsatzsteuer, zunächst kaum im Steueraufkommen auswirken werden. Im

Bereich der Alkoholbesteuerung ist insgesamt mit Einnahmehausfällen von etwa 0,6 Mrd S pro Jahr zu rechnen, aus der Besteuerung der Lkw im ersten Jahr mit etwa 0,5 Mrd S, wobei allerdings in den folgenden Jahren die Mindereinnahmen auf etwa 2 Mrd. S steigen würden. Die Senkung des Gesellschaftssteuersatzes kostet die öffentlichen Haushalte etwa 0,5 Mrd S. Aus der Erhöhung der Mineralölsteuer auf Dieselöl sind unter Berücksichtigung der Abschaffung der Sonderabgabe auf Erdöl Mehreinnahmen von etwa 0,5 Mrd S zu erwarten. Insgesamt dürften die öffentlichen Haushalte im ersten Jahr nach einem EU-Beitritt aus den steuerlichen Maßnahmen mit etwa 1,0 bis 1,5 Mrd. S belastet werden, in den folgenden Jahren würden wegen der wachsenden Ausfälle aus dem Straßenverkehrsbeitrag die Einnahmehausfälle etwas größer.

Zahlungen Österreichs an den EU-Haushalt

Die Beitragszahlungen Österreichs an den EU-Haushalt setzen sich aus drei Komponenten zusammen: Abfuhr der Zölle und der Agrarabschöpfungen, Zahlungen aufgrund der Mehrwertsteuerbasis (Mehrwertsteuereigenmittel) und am Brutto-Sozialprodukt bemessene Zahlungen (BSP-Eigenmittel).

Zölle und Agrarabschöpfungen

Die Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen werden nach einem EU-Beitritt an den EU-Haushalt überwiesen; 10% werden als Einhebungsvergütung zurückbehalten und verbleiben dem eigenen öffentlichen Haushalt (Zölle und Agrarabschöpfungen sind in Österreich bisher ausschließliche Bundesabgaben). Die Zolleinnahmen betragen 1993 in Österreich 6,4 Mrd S (für 1994 werden 6,8 Mrd. S erwartet). Allerdings ist zu berücksichtigen, daß in Österreich die durchschnittlichen Zollsätze deutlich über dem EU-Niveau liegen (siehe dazu *Stankovsky*, in diesem Heft): Der durchschnittliche formale Zollsatz beträgt in Österreich 10,7%, im EU-Durchschnitt 7,3%. Österreich muß deshalb als Mitglied der Zollunion die Zollsätze entsprechend senken; dadurch verringern sich die Zolleinnahmen. Unter Berücksichtigung der Einhebungsvergütung hat Österreich pro Jahr etwa 4,5 Mrd S an Zöllen an den EU-Haushalt abzuführen. Allerdings würden auch künftig die Beschlüsse der GATT-Runde bereits geringere Zolleinnahmen bedeuten.

Für die Abfuhr der Agrarabschöpfungen an den EU-Haushalt wird (einschließlich der Zuckerabgabe) mit 0,75 Mrd S gerechnet. Das ist ebenfalls erheblich weniger als die bisherigen Einnahmen aus den Ausgleichsabgaben (einschließlich der Abgabe auf Stärkeerzeugnisse 1993 1,38 Mrd. S)

Die Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen reichen zur Finanzierung des EU-Haushalts bei weitem nicht aus. Sie erbringen nur rund ein Viertel der gesamten Einnahmen der EU.

Mehrwertsteuereigenmittel

Die EU selbst darf keine eigenen Steuern erheben. Sie ist daher auf die Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen

Eine der wichtigsten Finanzierungsquellen der Europäischen Union sind die „Mehrwertsteuereigenmittel“. Ihre Berechnung ist recht kompliziert. Gegenwärtig betragen die Mehrwertsteuereigenmittel 1,4% der Bemessungsgrundlage, bis 1999 soll dieser Satz auf 1% gesenkt werden. Die für die Berechnung der EU-Mehrwertsteuereigenmittel maßgebliche Bemessungsgrundlage hängt nur sehr lose mit der Mehrwertsteuer zusammen, die auf nationaler Ebene zu entrichten ist. Die Mehrwertsteuereigenmittel entsprechen eher einem (nationalen) Finanzierungsbeitrag, der nach einer rein rechnerischen Definition der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage festgelegt wird (Europäische Wirtschaft, 1993, (53), S. 84). Die Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage ist nach oben mit 55% des BSP begrenzt. Ohne diese Grenze würde sie in einzelnen Staaten (Irland, Großbritannien, Portugal) über 60% liegen. Im Durchschnitt der EU-Staaten beträgt die fiktive Bemessungsgrundlage rund 50% des BSP (Basis 1991). Unter dem Durchschnitt liegt sie in Dänemark, Deutschland und Italien. In Österreich würde diese fiktive Bemessungsgrundlage bei etwa 52% des BSP und daher etwas über dem Durchschnitt der EU liegen.

Die Berechnung der Bemessungsgrundlage ist in einer Verordnung des Rates geregelt²⁾. Insgesamt würde aufgrund der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage Österreich 1995 15,9 Mrd. S an den EU-Haushalt zu zahlen haben; dieser Betrag verringert sich aufgrund der Reduzierung des Satzes auf 1% im Jahre 1999 auf 12,6 Mrd. S. Das entspräche einer Bemessungsgrundlage von 1.255 Mrd. S, knapp 48% des BSP.

BSP-Eigenmittel

Die Mehrwertsteuereigenmittel reichen längerfristig zur Finanzierung des EU-Haushalts nicht aus, weil die Bemessungsgrundlage einerseits wie erwähnt nach oben begrenzt wurde (bei 55% des BSP; sie soll zudem auf 50% reduziert werden) und andererseits schwächer als das Brutto-Sozialprodukt wächst. Daher wurde im Rahmen des Delors-II-Pakets eine zusätzliche Eigenmittelquelle erschlossen, die als Anteil am BSP definiert ist. Diese BSP-Eigenmittel sollen die Lücke zwischen den Mehrwertsteuereigenmitteln und einer globalen Quote schließen, die sich am BSP orientiert. Diese globale Quote beträgt 1994 1,2% des BSP und steigt kontinuierlich bis 1999 auf 1,27% des BSP.

Von der gesamten Beitragszahlung der EU-Mitglieder entfallen 1995 noch rund 55% auf die Mehrwertsteuereigenmittel und rund 27% auf die BSP-Eigenmittel. Bis zum Jahr 1999 hingegen sinkt der Mehrwertsteueranteil auf 37%, und der BSP-Anteil steigt auf 47%. Der Rest entfällt auf Zölle und Agrarabschöpfungen.

Der Beitrag Österreichs zum EU-Haushalt würde sich ähnlich entwickeln: 1995 würden mehr als die Hälfte der Beitragszahlungen auf die Mehrwertsteuereigenmittel und etwas mehr als ein Viertel auf die BSP-Eigenmittel entfallen. 1999 wären hingegen schon fast die Hälfte der Beiträge aufgrund der BSP-Eigenmittel zu leisten. Österreich liegt damit im Trend der anderen Länder.

²⁾ VO 1553/89 des Rates vom 29. Mai 1989 bzw. ABIL/1577/1989 S. 9

Insgesamt hätte Österreich 1995 rund 29 Mrd S an den EU-Haushalt zu leisten; allerdings ist zu bedenken, daß Österreich durch die GATT-Vereinbarungen ohnehin einen Zollausschlag zu tragen hätte, sodaß die tatsächliche Budgetbelastung wahrscheinlich um gut 2 Mrd. S geringer wäre. Der Beitrag Österreichs zum EU-Haushalt steigt bis 1999 auf 33,4 Mrd S (auf Preisbasis 1995). Die Zunahme ergibt sich einerseits aus dem Wirtschaftswachstum und andererseits aus dem von 1,2% auf 1,27% steigenden BSP-Anteil. Die Zahlungen an den EU-Haushalt sind durch die geplanten Ausgaben der EU bestimmt, weil der EU-Haushalt keinen Abgang aufweisen darf. Eine Kreditfinanzierung ist ausgeschlossen.

Rückflüsse aus dem EU-Haushalt

Die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt an Österreich können nur grob geschätzt werden, weil sie zum Teil auch von Eigenleistungen Österreichs abhängen und dadurch ein diskretionäres Element bleibt. Diese Zahlungen der EU an Österreich lassen sich in die agrarischen Rückflüsse, die Strukturmaßnahmen und sonstige Zahlungen (insbesondere für wissenschaftliche Kooperationen) gliedern. Die Rückflüsse kommen nicht vollständig den öffentlichen Haushalten zugute. Daher läßt sich aus dem Nettosaldo nicht unbedingt auf die Budgetwirkungen schließen. Vielmehr spiegelt er die Einflüsse auf die Zahlungsbilanz wieder.

Der überwiegende Teil der Rückflüsse entfiel auf Zahlungen an die Landwirtschaft (siehe *Schneider*, in diesem Heft). Diese werden im Laufe der Jahre geringer, weil sie teils in einmaligen Leistungen (etwa zum Ausgleich von Lagerabwertungen), teils in degressiven Ausgleichszahlungen bestehen. Insgesamt erhielt die Landwirtschaft 1995 an Rückflüssen aus dem EU-Haushalt 12,5 Mrd S, diese Zahl würde bis 1999 auf 11,2 Mrd. S sinken.

Für Strukturmaßnahmen im Rahmen der Regionalförderung sind an Rückflüssen im ersten Jahr nach einem EU-Beitritt 4,19 Mrd. S vorgesehen, dieser Betrag würde allmählich steigen (auf 4,65 Mrd. S). In diesem Zusammenhang ist zwischen Ziel-1-Gebieten und Ziel-2a- bis Ziel-5-Gebieten zu unterscheiden. In Ziel-1-Gebieten — zu denen in Österreich nur das Burgenland zählt — zahlt die EU zwischen 50% und 75% der Regionalförderungen, in den übrigen Gebieten muß das Mitgliedsland einen Betrag leisten, der dem Rückfluß aus der EU entspricht oder diesen übersteigt. Die Rückflüsse — die Zahlungen aus dem EU-Haushalt — hängen auch davon ab, daß entsprechende Projekte vorgelegt werden.

Für das Ziel-1-Gebiet Burgenland sind für die Periode 1995/1999 insgesamt Rückflüsse aus dem EU-Haushalt von 2,5 Mrd S vorgesehen. Für die anderen Zielgebiete sind aus dem EU-Haushalt in den nächsten vier Jahren 19,6 Mrd. S zu erwarten, die jährlichen Beträge liegen zwischen 3,8 und 4,1 Mrd S. In der Forschungskooperation hat Österreich ebenfalls Beiträge zu leisten.

Insgesamt betragen die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt an Österreich im ersten Jahr rund 17 Mrd. S; sie steigen im zweiten Jahr noch leicht und nehmen dann allmählich

ab; am Ende der Fünfjahresperiode betragen sie rund 16,2 Mrd S. Die Nettozahlungen Österreichs (der Saldo aus Beitragszahlungen und Rückflüssen) erhöhen sich von 12 Mrd S im ersten Jahr auf mehr als 17 Mrd S im fünften Jahr. Dazu kommen die Zahlungen Österreichs für die Beteiligung an der Europäischen Investitionsbank (im ersten und zweiten Jahr jeweils 2 Mrd S und im dritten Jahr 1 Mrd S).

Der Nettobeitrag Österreichs ist, gemessen am BSP, etwa gleich hoch wie jener Norwegens, aber etwas niedriger als jener Schwedens.

Zusammenfassung

Ein EU-Beitritt Österreichs beeinflusst die öffentlichen Haushalte und das Steuersystem erheblich. Im Steuersystem sind primär aus der Umstellung der Umsatzsteuer auf das Übergangssystem erhebliche Veränderungen zu erwarten. Daraus ergeben sich aber kaum Aufkommenswirkungen. Die anderen steuerlichen Maßnahmen gleichen einander in ihren Wirkungen auf das Budget teilweise aus. Insgesamt sind sie daher für die öffentlichen Haushalte nicht erheblich.

Im Verhältnis Österreich—EU ist Österreich ein Nettozahler; daraus werden sich zusätzliche Anforderungen an die öffentlichen Haushalte ergeben. Das gilt auch für jene vorübergehenden Anpassungshilfen, die national geregelt werden. Nicht berücksichtigt ist allerdings, daß die Beteiligung der EU an der Finanzierung von Infrastrukturprojekten die öffentlichen Haushalte in Österreich entlasten könnte.

Zu unterscheiden ist zwischen statischen und dynamischen Effekten. Vor allem ist zu berücksichtigen, daß das nach einem EU-Beitritt zu erwartende höhere Wachstum auch höhere Steuereinnahmen bringt und verschiedene Ausgabeneinsparungen ermöglicht. Insgesamt dürften zwar in den ersten Jahren zusätzliche Anforderungen an die öffentlichen Haushalte entstehen, die aber im Laufe der folgenden Jahre deutlich geringer werden.

Literaturhinweise

- Boss, A., „Steuerharmonisierung und Realisierung des EG-Binnenmarktes“ HWWA Wirtschaftsdienst 1989 69 S 249-257
- Breuss, F., Stankovsky, J., Österreich und der EG-Binnenmarkt Wien 1988
- Deutscher Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellung für die neunziger Jahre, Jahresgutachten 1989/1990 Stuttgart 1990 Pkt 426ff
- EG-Kommission, Europäische Wirtschaft 1993 (53)
- Krause-Junk, G., „Die europäische Mehrwertsteuer und das Ursprungslandprinzip“ Finanzarchiv 1992 49(2) S 141-153
- Langer, M., „Umsatzsteuer im Binnenmarkt — Übergangsregelung ab 1.1.1993“ Der Betrieb 1992 (7) S 340-349 S 395-404
- Parsche, R., „Europäische Umsatzsteuerharmonisierung, Clearing-Verfahren und Steuerhinterziehung“ IFO-Schnelldienst 1991 (27) S 7-15
- Ursprungslandkommission, Ausarbeitung der endgültigen Regelung für die Umsatzbesteuerung des innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehrs und für ein funktionsfähiges Clearing-Verfahren 1994 (mimeo)